

KAMU MALİYESİNE GİRİŞ VE MALİYE TARİHİ

Kamu maliyesi, en yalın tanımıyla devletin toplum adına yürüttüğü malî olayları ve faaliyetleri anlama çabasıdır. Ancak bu disiplin, özünde derin bir sosyal düşünce ve siyasal düzen konusudur. Günlük yaşamda sıkça karşılaşılan eğitim, sağlık, güvenlik ve çevre koruma gibi temel hizmetlerin arka planında, devletin bu kaynakları nasıl topladığına ve hangi önceliklerle kullandığına dair kritik kararlar yatmaktadır. Bu kararlar sadece teknik birer bütçe sistemi meselesi değildir. Bunlar, ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve toplumsal refah üzerinde doğrudan sonuçlar doğuran malî kararlardır. Bu nedenle kamu maliyesini anlamak, devletin toplumla kurduğu o görünmez bağı çözümlenmek anlamına gelmektedir.

Kamu Maliyesinin Tanımı, Konusu ve Kapsamı

Kamu maliyesi devletin gelir toplama, harcama, borçlanma süreçlerini ve bunların ekonomik ile sosyal etkilerini inceleyen bir disiplindir. Disiplinin konusu yalnızca toplanan vergiler veya yapılan harcamalarla sınırlı olmayıp, bu malî kararların refah, etkinlik, adalet ve ekonomik istikrar üzerindeki sonuçlarını da kapsamaktadır. Bu nedenle kamu maliyesi, iktisadî tahlilleri hukukî ve kurumsal bir doküyle harmanlayan bütüncül bir perspektife ihtiyaç duymaktadır.

Kamu maliyesi kapsamında “kamu” kavramı farklı şekillerde tanımlanabilir. Dar anlamda sadece merkezî yönetimi odağına alırken, yaygın yaklaşım merkezî yönetime ek olarak yerel yönetimleri, sosyal güvenlik kurumlarını ve kamu iktisadî teşebbüslerini de tanıma dâhil etmektedir. Disiplin temel olarak şu sorulara yanıt arar:

Devlet hangi hizmetleri üretmeli veya sunmalıdır?

Bu hizmetler nasıl finanse edilmelidir?

Malî yük toplumda nasıl paylaşılmalıdır?

Harcamalar hangi önceliklere göre yapılmalıdır?

Malî kararların büyüme ve istihdam gibi alanlardaki iktisadî etkisi nedir?

Kamu maliyesinin dört ana sütünü kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu borçlanması ile bütçe ve malî yönetimidir. Bu araçlar kullanılarak kaynak tahsisi, gelir dağılımı adaleti ve ekonomik istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca analizlerde neden ile sonuç ilişkisini açıklayan pozitif analiz ile neyin iyi olduğuna karar vermeyi hedefleyen normatif analiz yöntemleri birlikte kullanılmaktadır.

Kamu Maliyesinin Diğer Sosyal Bilim Dallarıyla Etkileşimi

Toplumsal kaynakların paylaşılmasını merkezine alan kamu maliyesi, sosyal bilimlerin pek çok dalıyla doğrudan temas halindedir. Bu etkileşimin iki temel gerekçesi vardır: İlk olarak, malî araçların doğurduğu sonuçlar bireylerin vergiye uyumu gibi davranışsal tepkileri üzerinden şekillenmektedir. İkinci olarak, malî kararların uygulanabilirliği ancak hukukî altyapı ve kurumsal imkânların çizdiği sınırlar dâhilinde mümkündür.

Sıkı ilişki içinde olunan başlıca dallar ve bağlamları şöyledir:

İktisat: Vergi ve kamu harcamalarının büyüme, istihdam, enflasyon ve toplumsal refah üzerindeki belirleyici etkileriyle şekillenmektedir.

Hukuk: Verginin kanunîliği ilkesi ve demokratik bir kazanım olan bütçe hakkı gibi anayasal temeller üzerine inşa edilmektedir.

Siyaset Bilimi: Bütçenin sadece teknik bir hesap tablosu değil, aynı zamanda toplumun önceliklerini yansıtan bir siyasal tercih belgesi olması gerçeğine dayanmaktadır.

Sosyoloji: Vergi ahlakı ve toplumsal dayanışma gibi bireyin toplumla kurduğu manevi ve etik bağlar üzerinden şekillenmektedir.

Psikoloji: Bireylerin vergi uyumu davranışı ile sistemdeki adalet algısı üzerinden derinlik kazanmaktadır.

İşletme ve Kamu Yönetimi: Kamu hizmetlerinin sunumunda maliyet ile etkinlik ve performans gibi verimlilik odaklı kriterleri merkeze almaktadır.

İstatistik ve Ekonometri: Kamu maliyesinin varsayımlardan sıyrılarak veri odaklı bir disipline dönüşmesini sağlamaktadır.

Muhasebe: Devletin tüm malî faaliyetlerinin şeffaf bir şekilde belgelenmesi, sınıflandırılması ve kamuoyuna sunulması esasına dayanmaktadır.

Maliye Tarihinin Konusu, Kapsamı ve Önemi

Maliye tarihi, devletin ve geniş anlamda kamu kesiminin gelir, harcama, borçlanma ile bütçe yönetimi

pratiklerinin zaman içindeki dönüşüm hikâyesini anlatmaktadır. Bu disiplin sadece hangi vergilerin mevcut olduğu gibi teknik bir sorunun peşine düşmek yerine, verginin meşruiyet zemininden tahsilat kapasitesinin inşasına kadar geçen sürecin nasıl vücut bulduğuna odaklanmaktadır. Olayların kronolojik bir dökümü olmayıp, malî kurumların ve devlet kapasitesinin dönüşüm incelemesidir.

Maliye tarihi anlatısı, kamu maliyesini sadece bugün var olan kural ve kurumlardan ibaret görmemektedir. Aksine, bu yapıların savaş, kriz veya refah devleti gibi hangi hayatî gereksinimlerle filizlendiğini ve hangi toplumsal uzlaşmalarla kökleştiğini açığa çıkarmaktadır. Bu anlatı, malî kapasite ile devlet kapasitesi arasındaki bağı görünür kılmaktadır. Ayrıca bütçe hakkı ve hesap verebilirlik gibi temel ilkelerin hangi tarihsel mücadelelerden geçerek şekillendiğini ortaya koymaktadır. Maliye tarihi, geçmişte inşa edilen kurumların ve kemikleşmiş alışkanlıkların bugünkü karar alanlarını nasıl daralttığını da net bir biçimde göstermektedir.

Maliye Tarihinin Siyasî Tarih ve Hukuk Tarihi ile İlişkisi

Maliye tarihi ile siyasî tarih arasındaki ilişki, devletin ne yapabildiği ile ne kadar kaynak toplayabildiği arasındaki karşılıklı bağımlılık üzerinden okunmaktadır. Siyasî iktidar açısından maliye, yalnızca bir finansman alanı olmayıp aynı zamanda meşruiyet üretiminin bir aracıdır. Savaşlar, sürekli ordu ve savaş finansmanı ihtiyacı nedeniyle vergilerin kalıcılaşmasını ve kamu borçlanmasının kurumsallaşmasını hızlandıran belirleyici kırılma noktalarıdır. Malî krizler ise siyasî tarihteki büyük yönetim değişikliklerini ve reform dalgalarını tetikleyen temel güçtür.

Maliye tarihi ile hukuk tarihinin kesişim noktası, malî egemenlik yetkilerinin hangi kurallar ve makamlarca kullanılacağıнын tayin edilmesidir. Malî yapının hukukîleşmesi, keyfî uygulamalardan kurula bağlı bir sisteme geçişi temsil etmektedir. Modern kamu maliyesinin temel dayanaklarından olan verginin kanunîliği ilkesi, vergilerin ancak yasama organınca konulmasını esas almaktadır. Bütçe sürecinin hukukîleşmesi ve dış denetim mekanizmalarının evrimi, kamu maliyesini denetlenebilir bir zemine oturtmaktadır. Vergi idaresinin teknik aşamalarının açık kurallara bağlanması da mükellef hakları ve idarî yargı denetimiyle bir bütün olarak değerlendirilmektedir.

Antik Çağ'dan Yakın Çağ'a Maliye

Maliye sistemi tarihsel süreçte üretim yapısı ve idarî kapasiteye paralel olarak köklü değişimler geçirmiştir:

Antik (İlk) Çağ: Malî düzen devletin idarî kapasitesi ve tarıma dayalı üretim yapısıyla bağlantılıdır. Kamu gelirleri ürün (aynî) ya da zorunlu emek (angarya) gibi yöntemlerle toplanmıştır. Mısır ve Mezopotamya'da kayıt tutma ile ambar sistemi gelişirken, Roma'da vergi çiftliği gibi kurumsallaşmış tahsilat teknikleri öne çıkmıştır.

Orta Çağ: Siyasal otoritenin parçalı niteliğiyle uyumlu biçimde malî yetki dağınıktır. Gelir toplama yetkileri krallık, yerel senyörler ve kilise arasında bölüşülmüştür. 1215 tarihli Magna Carta, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle dünya maliye tarihinde vergilerin kanunîliği ilkesinin başlangıcı kabul edilmektedir.

Yeni Çağ: Devletlerin askerî kapasitesinin genişlemesi ve sürekli orduların yüksek maliyeti, vergilemeyi geçici uygulamadan düzenli bir malî mekanizmaya dönüştürmüştür. Osmanlı Devleti'ndeki avarız vergisinin savaş zamanı harcamalarından sürekli bir yükümlülüğe evrilmesi bu evrensel geçişin somut örneğidir. Bu dönemde kamu borçlanması kalıcı bir unsur haline gelmiş ve malî idare profesyonelleşmiştir.

Yakın Çağ: Sanayileşme ve şehirleşme ile birlikte ücretli emeğin yaygınlaşması vergi tabanını genişletmiş, gelir ve kurumlar vergisi gibi modern türlerin uygulanabilirliğini artırmıştır. Kamu harcamaları savunma ağırlığından çıkarak eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlara yayılmıştır. Günümüzde ise küreselleşme ve dijital ekonominin vergilendirilmesi en stratejik problem alanı haline gelmiştir.

İktisadî Düşünce Okulları ve Kamu Maliyesi

Maliye politikasının toplumsal hedefleri farklı felsefî zeminlerde temellendirilmiştir:

Merkantilizm ve Kameralizm: Devletçi bir temele dayanan bu yaklaşım, toplumu zenginleştirmeyi ve devlet hazinesini güçlendirmeyi öncelik kabul etmektedir. Hükümdarın görevi ticareti kolaylaştırarak hazineyi doldurmaktır. Bu doğrultuda kamu harcamaları askerî ve idarî ihtiyaçlara göre hiyerarşik olarak sıralanırken, mülk gelirleri vergilerden daha öncelikli bir kaynak olarak görülmektedir.

Fizyokrasi ve Doğal Düzen: Ekonomik refahın malların serbest dolaşımı ve doğal düzenle mümkün olduğunu savunan bu akım, devletin görevini mülkiyet ve özgürlükleri korumakla sınırlandırmaktadır. Bu görüşe sahip kişiler, yüksek vergilerin ve aşırı harcamaların doğal işleyişe zarar verdiğini iddia ederek kamu giderlerinin asgarî seviyeye indirilmesini savunmaktadırlar.

Liberalizm ve Jandarma Devlet: Devletin ekonomiden elini çekmesi gerektiğini savunan bu sistemde devlet, sadece savunma ve adalet gibi temel hizmetleri sunan bir jandarma rolü üstlenmektedir. Harcamaların kısıtlı tutulması, vergilerin ekonomik kararları etkilemeyecek şekilde tarafsız olması ve bütçe denkleğinin korunması sistemin temel şartıdır.

Marksizm ve Merkezî Planlama: Üretim kaynaklarının bütünüyle devlet mülkiyetinde olmasını öngören bu model, bireysel mülkiyeti dışlayarak tüm ekonomik koordinasyonu merkezî planlama ile

sağlamaktadır. Devlet, üretilecek ve tüketilecek her şeye karar veren tek otorite olarak, sınıfsal eşitsizlikleri planlı kaynak tahsisi yoluyla gidermeyi hedeflemektedir.

Keynesyenizm ve Müdahaleci Devlet: Toplam talep yetersizliğinin eksik istihdama yol açtığını savunan bu yaklaşım, ekonominin kendi kendine dengeye gelemeyeceğini ileri sürmektedir. Devletin aktif maliye politikaları ve harcama artışları yoluyla ekonomiye müdahale ederek talebi canlandırması gerektiği fikrini merkezine almaktadır.

Neo-Klasik Yaklaşım: Tam istihdam ve tam rekabet varsayımlarını korumakla birlikte, piyasa ekonomisinin her zaman kusursuz işlemeceğini kabul ederek aksaklık anlarında devlet müdahalesine onay vermektedir.

Monetarizm: Ekonomik aksaklıkların maliye politikasıyla çözülemeyeceğini savunan bu okul, kamu faaliyet alanının daraltılmasını ve harcamaların azaltılmasını öngörmektedir. Enflasyonun temel nedenini para arzı artışı olarak görmekte ve bütçe açıklarının parasallaştırılmasına karşı çıkararak sıkı bir malî disiplini vurgulamaktadır.

Arz Yanlı İktisat: Ekonomik büyümenin anahtarı olarak kamu harcamalarının kısılarak bütçenin küçültülmesini savunmaktadır. Vergi oranlarının düşürülmesinin çalışma ve yatırım teşviklerini artıracığını, böylece üretim kapasitesinin yükseleceğini ileri sürmektedir.

Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı: Ekonomik aktörlerin politika hamlelerini önceden tahmin ederek davranışlarını buna göre şekillendirdiğini savunmaktadır. Sistematik politikaların reel ekonomi üzerindeki etkisinin sınırlı olduğunu belirterek, inandırıcılık ve bağlayıcı malî kurallar gibi kurumsal denetim mekanizmalarının önemine vurgu yapmaktadır.

Yapısalcı (Strüktürist) Yaklaşım: Gelişmekte olan ülkelerin üretim yapısı ve dışa bağımlılık gibi yapısal kısıtlar nedeniyle özel reçetelere ihtiyaç duyduğunu savunmaktadır. Maliye idaresinin pasif bir yapıdan ziyade, seçici sanayi politikaları ve stratejik altyapı yatırımlarıyla ekonomik dönüşümü tetikleyen aktif bir rol üstlenmesini öngörmektedir.

Anayasal İktisat ve Kamu Tercih: Devletin ekonomik müdahalesinin vergi sınırları, bütçe dengesi gibi anayasal ve yasal malî kurullarla sınırlandırılmasını hedeflemektedir. Politik karar alıcıların harcama eğilimini kontrol altına almak için hukukî denetim mekanizmalarının modern yönetimin vazgeçilmez bir parçası olması gerektiğini savunmaktadır.

Neo-Keynesyenizm: Fiyat-ücret katılıkları ve bilgi sorunları nedeniyle kısa dönemde maliye politikalarının etkili olduğunu savunmaktadır. İstikrar politikalarının kriz anlarındaki finansal tıkanıklıkları gidermek için etkin kullanılmasını ve bu süreçte malî saydamlık ile bağımsız denetimin güvenilirliği sağlamasını önemsemektedir.

KAMU EKONOMİSİNİN TEMELLERİ

Toplumsal ihtiyaçlar sınırsızdır fakat kaynaklar kıttır. Dolayısıyla kıt olan bu kaynakların tahsisinde kararların etkin şekilde verilmesi gerekir. Toplumsal ihtiyaçları gidermek adına hangi mal ve hizmet üretilecek? Ne kadar üretilecek? Kim üretecek? Gibi soruların cevaplanması gerekir. İşte bu cevaplar bizi kaynakların optimal dağılımına götürür. Bu ihtiyaçlar günümüz ekonomilerinde kamu kesimi ve piyasa ekonomisi ile beraber sunulur. Bu tabloya da karma ekonomi denir. Kamu ekonomisi devletin toplumsal tercihlere nasıl katıldığını, ne şekilde yönlendirdiğini, kaynak tahsisi ve gelir dağılımını hangi araçlarla etkilediğini inceler. Buradaki temel amaç toplumsal refahın maksimizasyonudur. Devlet bu amaca kaynak ayırımı fonksiyonu (tahsis), gelir dağılımı fonksiyonu (bölüşüm) ve istikrarı sağlama fonksiyonu ile ulaşmaya çalışır.

Pozitif/Normatif Kamu Ekonomisi

Pozitif ifadeler ne olduğu ile normatif ifadeler ise neyin olması gerektiği ile ilgilenir. “Hangi devlet politikaları işsizliği azaltır” pozitif bir ifadeyken “Ekonomide işsizlik mi yoksa enflasyon mu önemlidir?” sorusu normatif bir ifadededir. Refah ekonomisinde alternatif ekonomik durumların toplumsal arzu edilebilirliği incelendiğinden kamu maliyesinin normatif temelini oluşturur.

Kamu Ekonomisi ve Piyasa Ekonomisi Ayrımı

Ekonomi temel olarak kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi çerçevesinde incelenebilir. Kamusal malların üretiminde piyasanın yeterli üretim yapamadığı durumlar söz konusudur. Etkin kaynak tahsisinin sağlanabilmesi adına da kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu Kesiminin Ekonomi İçerisindeki Boyutu

Ekonomide devletin her zaman bir rolü olmuştur. Bu rol kaynaklara, konjoktüre, siyasal sistem ve toplumsal tercihlere göre değişse de devlet ekonomik sistem içerisinde varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Uluslararası karşılaştırmalarda en fazla kullanılan ölçüm kamu harcamalarının ve toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki payıdır.

DEVLET NEDEN EKONOMİYE MÜDAHALE EDER?

Toplumsal yaşamda devletin pek çok rolü vardır. Bu kapsamda devlet kaynakların etkin tahsisini sağlamayı, adil bir gelir dağılımını ve istikrarı temin etmeyi amaçlar. Bu amaçlara piyasa mekanizmasıyla ulaşılamadığında devlet ekonomiye müdahale eder. Bu müdahaleyi kamu harcamaları, vergiler, üretime katılım ve borç politikası gibi araçlarla gerçekleştirebilir. Devlet müdahalesi varlık sebeplerinde saklıdır. Toplumsal ihtiyaçların giderilebilmesi ve bunun piyasa mekanizması tarafından etkin olarak sağlanamaması ana çıkış noktasıdır.

Sebepler

Devletin ekonomiye müdahale sebepleri temel olarak etkinlik ve eşitlik olarak kategorize edilebilir. Etkinliğin sağlanabilmesi bizi piyasa başarısızlıklarına götürür ki bunlar devletin müdahalesinin ana gerekçeleridir. Piyasa başarısızlıkları; dışsallıklar, kamusal mallar, eksik piyasa, asimetric bilgi ve doğal tekeldir. Bir diğer tarafta eşitliğin sağlanması vardır. Burada yeniden dağıtım mekanizması ön plana çıkar. Devlet gelir eşitsizliğini azaltabilmek adına yeniden dağıtım, vergiler ve sosyal transferler üzerinden sağlar.

Araçlar

Devlet ekonomiye müdahale ederken vergiler, sübvansiyon, doğrudan kamu hizmeti sunumu, özel sektöre finansman ve düzenleyici önlemler (sınır ve zorunluluk) gibi araçları kullanır.

Etkiler

Devletin ekonomiye müdahalesi doğrudan ve dolaylı etkiler meydana getirir. Doğrudan etki, devlet müdahalesi sonrası birey davranışlarının değişmemesidir. Dolaylı etki, bireyin tepki değiştirmesi sonucu ortaya çıkar.

Piyasa Başarısızlığı

Pareto-etkin dağılım, bir başkası kötü duruma düşürülmeden hiç kimsenin durumu daha iyiye getirilemez özelliğini taşıyan kaynak dağılımlarını ifade eder. Pareto etkin kaynak dağılımı olmaması devlet müdahalesinin gerekçesidir ve piyasa bu etkinliği sağlayamadığında piyasa başarısızlığı ortaya çıkmaktadır. Piyasa başarısızlığına yol açan sebepler ise dışsallıklar, kamusal mallar, eksik piyasa, asimetric bilgi ve doğal tekeldir.

Dışsallıklar

Dışsallık, Bir ekonomik birimin eylemlerinin başka bir ekonomik birimin refahını artırması veyahut

azaltması olarak tanımlanabilir. Eğer bu eylem diğerine maliyet yüklüyorsa negatif dışsallıktan, fayda sağlıyorsa pozitif dışsallıktan söz edilir. Söz gelimi fabrikaların çevre kirliliği yaratması negatif bir dışsallık, aşıl原因an kişilerin artması pozitif dışsallık meydana getirir.

Pigouvian Vergilendirme

Dışsallıkları içselleştirmek için negatif dışsallık yayan faaliyetler üzerine uygulanan vergilerdir.

Coase Teoremi

Devlet müdahalesi olmaksızın dışsallıkların taraflar arası pazarlıkla içselleştirilebileceğini savunan teoridir. Burada işlem maliyetinin sıfır olması, tam bilgiye sahip olunması ve mülkiyet haklarının net tanımlanması teoremin temel varsayımlarıdır.

Kamusal Mallar

Tüketimde rekabetin olmadığı ve dışlanamayan mallardır. Dışlanamaması herkesçe paylaşılması, rekabetin olmaması ise bir kişinin malı kullanması sonucu diğerlerinin kullanım olanaklarının azalmaması anlamına gelmektedir. Dışlanamama özelliği “başkası ödesin, ben faydalanırım” görüşünü getirebilir ki bu duruma bedavacılık sorunu denir.

Tam Kamusal Mallar

Tüketimde rakipsiz ve dışlanamaz olan mallardır. Savunma hizmeti tam kamusal mallara tipik bir örnek oluşturmaktadır.

Yarı Kamusal Mallar

Tüketimi neticesinde kişilere özel fayda sağlarken toplum açısından dışsal fayda doğuran mallardır. Bölünebilir ve pazarlanabilir olmaları yönünden özel mallara, dışsal fayda sağlamaları ve beraber tüketim olanağı olması dolayısıyla da kamusal mallara benzerler. Bu mallara eğitim ve sağlık hizmetleri örnek olarak gösterilebilir.

Erdemli Mallar

Bireylerin çıkarlarının en iyi devlet tarafından bilindiği görüşü olan paternalizm felsefesinden hareketle, devletin bireyleri tüketmeleri için zorladığı/teşvik ettiği mallara denir (Örneğin: Emniyet kemeri)

Devlet Tarafından Üretilen Özel Mallar

Devletin monopolleşmeyi önlemek, fiyatları kontrol etmek, girişimci ve sermaye eksikliklerini gidermek gibi sebeplerle özel malları üretmesi (gıda ve giyecek gibi).

Kulüp Mallar

Tüketimden dışlanmanın mümkün olduğu gönüllü kuruluşların sunduğu mallardır (tenis kulüpleri gibi).

Küresel Kamusal Mallar

Etkileri gelecek nesil üzerinde sonuç doğuran, fayda ve maliyetlerinin ise evrensel ölçekte olabildiği mallardır (örneğin salgın hastalıklar)

Dijital Kamusal Mallar

Gizlilik ve diğer ilgili yasalara uyum sağlayan, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada destek olan açık kaynaklı yazılım, açık yapay zeka sistemleri vb. tanımlayan mallardır.

Eksik Piyasa

Bir mal ve hizmet için etkin piyasa mekanizmasının oluşmaması, oluşsa dahi yetersiz sunum yapmasıdır.

Asimetrik Bilgi

Ekonomik birimler arasında herkesin bilgi sahibi olmaması veya bir tarafın daha fazla bilgi sahibi olması kaynakların etkin dağılımına engel olur. Bu duruma asimetrik bilgi denir.

Doğal Tekeller

Marjinal maliyetin devamlı azalması halinde ilgili mal ve hizmetin tek firma tarafından sunulduğunda maliyet avantajı sağlaması durumudur (örneğin doğalgaz altyapısı).

KAMU EKONOMİSİNDE DEVLET BAŞARISIZLIKLARI

Hükümetlerin vatandaşın menfaatini gözetirken yetersiz ve isteksiz olmasına devlet başarısızlıkları denilir. Rasyonel seçmenin ilgisizliği, bürokrat ve politikacı davranışı, oy değiş tokuşu, rant kollama ve mali yanıltsama devletin başarısız olduğu durumlardır.

KAMU HARCAMALARININ TANIMI

Kamu harcamaları, devletin varlığını sürdürebilmesi ve üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için yaptığı giderler olarak tanımlanmaktadır. Devlet, toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla kamusal mal ve hizmetler üretmekte; bunun yanında ekonominin istikrarını sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, tam istihdamın gerçekleştirilmesi ve kalkınmanın desteklenmesi gibi modern refah devleti anlayışının gerektirdiği fonksiyonları da yerine getirmektedir. Bu görevlerin icrası kamu harcamalarını zorunlu kılmaktadır. Kamu harcamaları yalnızca mal ve hizmet üretimi için yapılan giderlerden ibaret değildir; aynı zamanda transfer harcamaları yoluyla gelir dağılımına müdahale edilmesini de kapsamaktadır.

Kamu harcamalarının kapsamı belirlenirken kamu kesiminin sınırlarının çizilmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede kamu harcamaları dar ve geniş anlamda ele alınmaktadır. Dar anlamda kamu harcamaları, merkezi yönetim ve diğer kamu tüzel kişilerinin bütçelerinde yer alan ve doğrudan kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik harcamalardır. Geniş anlamda kamu harcamaları ise merkezi yönetim bütçesine ek olarak yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve düzenleyici-denetleyici kurumların harcamalarını da kapsamakta; ayrıca vergi harcamaları gibi dolaylı mali araçları da içermektedir. Bu ayırım, kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünü ve devletin ekonomideki rolünü analiz etmede farklı sonuçlar doğurabilmektedir.

KAMU HARCAMALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

Kamu harcamaları, özel harcamalardan çeşitli yönleriyle ayrılmaktadır. Öncelikle kamu ekonomisinde giderler gelirlerden önce belirlenir; devlet, toplumsal ihtiyaçlara göre harcamaları planlar ve bunları finanse edecek gelirleri egemenlik yetkisine dayanarak oluşturur. Özel kesimde ise harcamalar mevcut gelire göre şekillenir.

Amaç bakımından kamu harcamalarının temel hedefi kâr elde etmek değil, toplumsal refahı artırmaktır. Kamu kesimi hem bölünebilir hem de bölünemez nitelikteki kamusal malları üretirken; özel kesim genellikle kârlılık esasına göre hareket eder. Ayrıca kamu harcamaları hukuki yetkiye dayanılarak yapılır ve belirli usullere tabidir. Bu durum kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik ve hukuka bağlılık ilkelerinin gereğidir.

KAMU HARCAMALARINA İLİŞKİN TEORİK YAKLAŞIMLAR

Klasik Maliye Yaklaşımı

Klasik maliye anlayışı, devletin ekonomide sınırlı bir rol üstlenmesini savunmaktadır. Bu yaklaşımda kamu harcamalarının mümkün olduğunca düşük tutulması gerektiği ileri sürülmüş; devletin savunma, adalet ve güvenlik gibi asli görevlerle yetinmesi gerektiği belirtilmiştir. Klasik doktrine göre maliye politikası tarafsız olmalı ve ekonomik süreçlere müdahale etmemelidir. Kamu harcamaları üretken değil, tüketim niteliğinde görülmüş ve milli geliri azaltıcı bir unsur olarak değerlendirilmiştir.

Modern Maliye Yaklaşımı

1929 Büyük Buhranı sonrasında klasik yaklaşımın yetersizliği ortaya çıkmış ve modern maliye anlayışı gelişmiştir. Bu yaklaşım, devletin ekonomik istikrarı sağlamak, işsizliği azaltmak ve büyümeyi desteklemek amacıyla mali araçları aktif biçimde kullanabileceğini savunur. Kamu harcamaları bu çerçevede toplam talebi etkileyen güçlü bir politika aracı olarak değerlendirilmiştir. Özellikle durgunluk dönemlerinde kamu harcamalarının artırılması yoluyla ekonomik canlanma sağlanabileceği kabul edilmiştir.

Kamu ve Özel Harcamalar Arasındaki Farklar

Kamu harcamaları vergilerle finanse edilirken, özel harcamalar bireysel gelirlerle karşılanır. Ayrıca özel kesimde maliyet-kârlılık analizi belirleyici olurken, kamu kesiminde sosyal fayda, eşitlik ve kamu yararı gibi kriterler ön plana çıkmaktadır.

KAMU HARCAMALARININ SINIRI VE BÜYÜKLÜĞÜ

Kamu harcamalarının sınırı tartışmalı bir konudur. Alt sınır teorik olarak sıfır gibi görünse de devletin temel fonksiyonları nedeniyle bu mümkün değildir. Üst sınır ise teorik olarak milli gelirin tamamı olabilir; ancak bu durum tamamen kamusal bir ekonomik düzeni ifade eder. Uygulamada kamu harcamalarının büyüklüğü genellikle harcamaların milli gelire oranı ile ölçülmektedir.

Kamu harcamalarına evrensel bir sınır koymak mümkün değildir. Toplumların devlete bakışı, vergiye karşı tutumları, gelişmişlik düzeyleri ve karşılaştıkları olağanüstü koşullar bu büyüklüğü belirleyen

faktörlerdir. Klasik yaklaşım sınırlı kamu maliyesini savunurken; modern yaklaşım kamu harcamalarının ekonomik sorunların çözümünde etkili bir araç olabileceğini ileri sürmektedir.

KAMU HARCAMALARININ ARTIŞINI AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR

Kamu harcamalarının zaman içinde artış göstermesi çeşitli teorilerle açıklanmıştır.

Wagner Kanunu'na göre sanayileşme ve sosyal gelişme süreci devlet faaliyetlerinin genişlemesine yol açmakta ve kamu harcamaları sürekli artmaktadır. Peacock ve Wiseman'ın Sıçrama Tezi ise özellikle savaş gibi olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarının sıçrayarak arttığını ve kriz sonrasında eski seviyesine dönmediğini savunmaktadır.

Pigou ve Dalton'un Sosyal Refah Yaklaşımı, kamu harcamalarının optimal düzeyini marjinal sosyal fayda ile marjinal sosyal maliyetin eşitlendiği noktada aramaktadır. Musgrave, kamu harcamalarındaki artış tarihsel verilerle incelemiş ve savaş dönemlerinin belirleyici etkisine dikkat çekmiştir.

Maksimizasyon Yaklaşımı ise demokratik sistemlerde hükümetlerin oy maksimizasyonu amacıyla harcamaları artırabileceğini ileri sürmektedir. Rostow ise kamu harcamalarındaki artış ekonomik gelişme sürecinde devletin artan rolüyle açıklamaktadır.

KAMU HARCAMALARININ ARTIŞ NEDENLERİ

Kamu harcamalarındaki artış nedenleri gerçek ve görünüşte artış olarak ikiye ayrılmaktadır.

Gerçek Artış Nedenleri

Gerçek artış nedenleri arasında ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmeler; nüfus artışı; savaş ve savunma harcamaları yer almaktadır. Devletin ekonomik istikrarı sağlama, kalkınmayı destekleme ve sosyal hizmetleri genişletme çabaları bu artışı tetiklemektedir. Ayrıca teknolojik ilerlemeler, altyapı yatırımları ve refah devleti uygulamaları kamu harcamalarını büyütmektedir.

Görünüşte Artış Nedenleri

Görünüşte artış nedenleri ise kamu hizmetinin niteliği değişmediği halde harcama rakamlarının artmasıdır. Para ekonomisinin yaygınlaşması, bütçe sistemindeki değişiklikler, para değerinin düşmesi ve nüfus artışı bu kapsamda değerlendirilmektedir. Özellikle enflasyon, kamu harcamalarının nominal olarak artmasına yol açmakta; ancak reel anlamda bir genişleme olmayabilmektedir.

SONUÇ

Kamu harcamaları, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün en somut göstergelerinden biridir. Tarihsel süreç içerisinde devletin fonksiyonlarının genişlemesiyle birlikte kamu harcamalarının kapsamı ve hacmi artmıştır. Klasik maliye anlayışı sınırlı devlet ve düşük harcama ilkesini savunurken; modern maliye yaklaşımı kamu harcamalarını ekonomik istikrar ve kalkınma aracı olarak değerlendirmektedir. Kamu harcamalarının optimal düzeyi ise ülkelerin gelişmişlik düzeyine, toplumsal tercihlerine ve ekonomik koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Dolayısıyla kamu harcamalarına ilişkin değerlendirmelerde yalnızca niceliksel büyüklükler değil, harcamaların niteliği ve toplumsal refaha katkısı da dikkate alınmalıdır.

KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASININ ÖNEMİ VE GEREKLİLİĞİ

Kamu harcamalarının sınıflandırılması, kamu hizmetlerinin mali boyutunu anlamayı ve hizmetler arasında öncelik sıralaması yapmayı mümkün kılar. Harcamaların hangi hizmetlere yöneldiği, bu hizmetlerin topluma maliyeti ve kamu kaynaklarının nasıl tahsis edildiği ancak sistemli bir sınıflandırma ile ortaya konulabilir.

Sınıflandırmanın sağladığı başlıca yararlar şunlardır: ihtiyaçların görece önemini belirleme, bütçe yapım sürecini kolaylaştırma, bütçe-plan uyumunu sağlama, devlet fonksiyonlarını analiz etme, devlet muhasebesine temel oluşturma ve mali denetimi etkinleştirme. Ayrıca kamu harcamalarının milli gelir, istihdam ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin incelenmesi de bu sınıflandırmalar sayesinde mümkün olmaktadır.

Geçmişte kamu harcamaları daha çok idari ölçütlere göre sınıflandırılırken, günümüzde ekonomik, fonksiyonel ve mali politika boyutları dikkate alınarak daha analitik ve çok boyutlu sınıflandırmalar yapılmaktadır. Bu durum kamu maliyesinin gelişen yapısının bir sonucudur.

□ KAMU HARCAMALARINDA İDARİ (KURUMSAL) SINIFLANDIRMA

İdari sınıflandırma, harcamaların harcamayı yapan kamu tüzel kişisine göre tasnif edilmesidir. Bu yaklaşımda genel bütçe, özel bütçeli idareler ve diğer kamu kurumları esas alınır. İdari sınıflandırma özellikle merkezi ve yerel yönetimlerin harcamalarının belirlenmesinde önem taşır.

Organik (Hukuki) Sınıflandırma

Organik sınıflandırmada giderler, devleti oluşturan hukuki-idari birimler temelinde ayrılır. Bakanlıklar ve anayasal kurumlar düzeyinde yapılan tasnif, bütçe yapımından ödenek kullanımına, muhasebeleştirilmeden denetime kadar birçok alanda işlevsellik sağlar. Bu yöntem, yönetim sorumluluğunu netleştirir; ancak harcamaların ekonomik veya toplumsal etkilerini doğrudan göstermez.

Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, harcamaları devletin yerine getirdiği hizmet türlerine göre ele alır. Örneğin eğitim hizmetleri yalnızca Milli Eğitim Bakanlığı bütçesiyle sınırlı değildir; farklı kurumların eğitim faaliyetleri de bu kapsamda değerlendirilir. Bu yaklaşım, belirli bir kamu hizmetinin toplam maliyetini ortaya koyma açısından daha kapsayıcıdır.

Fonksiyonel sınıflandırma sayesinde bir hizmetin birim maliyeti hesaplanabilir, sosyal fayda analizi yapılabilir ve kaynak tahsisinde etkinlik sağlanabilir. Bu yönüyle bütçe planlamasında ve sosyal önceliklerin belirlenmesinde önemli bir araçtır.

□ KAMU HARCAMALARINDA EKONOMİK (BİLİMSEL) SINIFLANDIRMA

Ekonomik sınıflandırma, kamu harcamalarının ekonomik etkilerini esas alır. Bu çerçevede çeşitli ayrımlar yapılmaktadır.

Cari ve Yatırım Harcamaları

Cari harcamalar, kısa dönemde üretim kapasitesini artırmayan ve faydası bir bütçe dönemiyle sınırlı olan harcamalardır. Personel giderleri ve mal-hizmet alımları bu kapsamdadır. Yatırım harcamaları ise üretim kapasitesini artırıcı nitelikte olup uzun vadeli fayda sağlar.

Buna ek olarak “yatırım (kalkınma) carileri” olarak adlandırılan ve özellikle eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme alanında yapılan harcamalar, beşeri sermayeyi geliştirmeleri nedeniyle yatırım niteliği taşımaktadır.

Reel ve Transfer Harcamaları

Reel harcamalar, devletin piyasadan mal ve hizmet satın alması yoluyla yaptığı harcamalardır ve milli geliri doğrudan etkiler. Transfer harcamaları ise karşılıksız ödemeler olup milli geliri doğrudan artırmaz; ancak gelir dağılımını ve dolaylı olarak toplam talebi etkiler. Emekli maaşları, sosyal yardımlar ve faiz ödemeleri transfer harcamalarına örnektir.

Olağan ve Olağanüstü Harcamalar

Olağan harcamalar, devletin rutin kamu hizmetlerine ilişkin giderleridir. Olağanüstü harcamalar ise savaş, doğal afet veya büyük yatırım projeleri gibi istisnai durumlarda ortaya çıkar. Bu ayrım, harcamanın sürekliliği ve öngörülebilirliği esas alınarak yapılmaktadır.

Zorunlu ve İhtiyari Harcamalar

Zorunlu harcamalar ertelenemeyen ve yapılması hukuken ya da fiilen zorunlu olan giderlerdir. İhtiyari harcamalar ise ertelenebilir veya takdire bağlıdır. Bu ayrım özellikle yerel yönetim bütçelerinde öncelik sıralaması açısından önem taşır.

Verimli ve Verimsiz Harcamalar

Bu sınıflandırma harcamaların üretim gücüne katkısı temelinde yapılır. Ancak verimlilik kavramının ölçülmesindeki güçlükler nedeniyle kesin bir ayırım yapmak zordur. Bazı sosyal harcamalar kısa vadede verimsiz görünse de uzun vadede ekonomik katkı sağlayabilir.

Yerel ve Merkezi Harcamalar ile Mali Tevzin

Kamu harcamaları merkezi (milli) ve yerel (mahalli) düzeyde gerçekleştirilmektedir. Savunma, adalet ve iç güvenlik gibi tüm toplumu ilgilendiren hizmetler merkezi idare tarafından finanse edilirken; su, ulaşım ve çevre hizmetleri gibi yerel nitelikli hizmetler mahalli idarelerce yürütülür.

Bu görev paylaşımı ile birlikte gelir kaynaklarının da dengeli biçimde dağıtılması gereklidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir paylaşımına mali tevzin denilmektedir. Mali tevzin, mali federalizm anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin etkin ve adil sunumunu amaçlar. Görev ve gelir arasında uyum sağlanmadığı takdirde yerel yönetimlerde mali yetersizlikler ortaya çıkabilir.

Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Türkiye’de kamu harcamalarının sınıflandırılması tarihsel süreç içerisinde değişim göstermiştir. 1950 öncesinde organik esaslı basit sınıflandırmalar uygulanmış; 1960’lı yıllarda reformlarla birlikte daha analitik ayrımlar getirilmiştir. 1973’ten itibaren program bütçe sistemine geçilmiş ve kamu harcamalarının çıktı ve sonuç odaklı değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

Günümüzde Analitik Bütçe Sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem çerçevesinde kamu harcamaları kurumsal (idari), fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi şeklinde dört temel başlık altında sınıflandırılmaktadır.

KAMU GELİRLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ, TÜRLERİ VE EGEMENLİK TEMELLİ AYRIMI

Kamu gelirleri, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının kamu hizmetlerini finanse edebilmek amacıyla anayasal sınırlar içinde çeşitli kaynaklardan elde ettiği iktisadi değerlerin tümünü ifade etmektedir. Bu gelirler temel olarak iki ana kaynaktan doğmaktadır: İlki, devletin egemenlik yetkisine dayanarak hukuki zor altında topladığı vergiler ve benzeri gelirlerdir. İkincisi ise devletin özel ekonomi alanındaki faaliyetlerinden doğan mülk ve teşebbüs gelirleridir. Ayrıca borçlanma ve dış yardımlar da kamu gelirleri çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Kamu Gelirlerinin Kavramsal Çerçevesi ve Sınıflandırılması

Kamu maliyesinin en kapsamlı inceleme alanını kamu gelirleri oluşturmaktadır. Literatürde uzun süre “amme varidatı” olarak kullanılan bu kavram, dilde sadeleşme süreciyle birlikte “kamu gelirleri” şeklinde yerleşmiştir. Kamu gelirleri zaman zaman devlet gelirleri kavramıyla eş anlamlı biçimde kullanılsa da kamu gelirleri devlet gelirlerinden daha geniş bir çerçeveye sahiptir. Devletin yanı sıra mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin elde ettiği gelirler de kamu gelirleri kapsamında değerlendirilmektedir.

Kamu gelirleri dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı kapsamda ele alınmaktadır. Dar anlamda kamu gelirleri yalnızca merkezi idarenin, yani devletin hukuki zora dayalı gerçek gelirlerini ifade eder. Bu kapsamda borçlanma gelirleri, piyasa faaliyetlerinden doğan kazançlar veya kamu idareleri arasındaki yardımlar dar anlamda kamu geliri sayılmaz. Geniş anlamda kamu gelirleri ise devletin yanı sıra tüm kamu tüzel kişiliklerinin kamu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla elde ettiği olağan ve olağanüstü nitelikteki bütün gelirleri kapsar. Bu bağlamda borçlanma ve dış yardımlar gerçek anlamda gelir olmasa dahi geniş anlamda kamu geliri içinde değerlendirilir.

Bir diğer önemli ayrım ise olağan ve olağanüstü gelirler arasındadır. Olağan gelirler, süreklilik arz eden ve devletin normal dönemlerde başvurduğu vergi, harç, resim ve mülk gelirleri gibi kaynaklardır. Olağanüstü gelirler ise savaş, doğal afet veya ekonomik kriz gibi öngörülme durumlarında başvuru olan geçici nitelikli kaynaklardır. Borçlanma, para basma ve mal satışları bu kapsama girer. Ancak olağanüstü gelirlerin süreklilik kazanması hâlinde olağan gelir niteliği kazanabileceği de kabul edilmektedir.

Kamu Gelirlerinin Özellikleri ve Egemenlik Hakkına Dayanan Gelirler

Kamu gelirlerinin en belirgin özelliği hukuki zora dayanmasıdır. Kamusal mal ve hizmetler bölünemez ve pazarlanamaz nitelikte olduğundan, bunların finansmanı gönüllülüğe değil zorunluluğa dayanmaktadır. Vergi ve benzeri yükümlülükler bireylerin özel fayda elde edip etmemesine bakılmaksızın tahsil edilmektedir. Bu durum, kamu gelirlerinin cebirliğini gerektirmektedir.

Modern dönemde kamu gelirleri içinde en büyük pay vergilere aittir. Sanayileşmiş ülkelerde kamu gelirlerinin büyük çoğunluğu vergi ve vergi benzeri ödemelerden oluşmaktadır. Vergi; devletin veya yetkili kamu tüzel kişilerinin kamu hizmetlerini finanse etmek amacıyla bireylerden mali güçleri oranında, hukuki zor altında ve karşılıksız olarak aldığı iktisadi değerlerdir. Vergiler doğrudan kişilerin mülkiyet haklarına bir müdahaleyi de gerektirdiğinden keyfiyetin önlenmesi, hukuki güvenlik ve hukuki belirliliğin sağlanabilmesi adına kanunla konulmakta, değiştirilmekte ve kaldırılmaktadır. Buna da “vergilerin kanuniliği ilkesi” denilmektedir ve hukuk devleti anlayışının da bir gereği niteliğindedir.

Vergilerin mali amacı kamu harcamalarını finanse etmektir. Bunun yanında gelir dağılımını düzenleme, ekonomik istikrarı sağlama ve sosyal politikaları gerçekleştirme gibi işlevleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda vergilendirmenin gelir sağlama, yeniden dağıtım ve ekonomik düzenleme olmak üzere üç temel işlevi olduğu ifade edilebilir.

Egemenlik hakkına dayanan kamu gelirleri yalnızca vergilerle sınırlı değildir. Devletin farklı birçok gelir kaynağı bulunmaktadır. Resimler, belirli bir işin yapılmasına izin verilmesi karşılığında alınan bedellerdir. Harçlar ise belirli bir kamu hizmetinden yararlanma karşılığında tahsil edilir ve vergilerden bu yönüyle ayrılır. Harcamalara katılma payları ve şerefîyeler, altyapı ve bayındırlık hizmetleri sonucu ortaya çıkan maliyet veya değer artışının ilgili mülk sahiplerine yansıtılmasını ifade eder.

Para ve vergi cezaları esasen caydırıcı amaç taşısa da mali sonuç doğurarak kamu geliri niteliğini de haizdir. Genel bütçeye değil de ilgili kurumun bütçesine dahil edilen parafiskal gelirler ise vergi benzeri yükümlülükler olarak kabul edilmektedir.

Para işlemlerinden doğan gelirler de egemenlik hakkına dayanır. Devletin para basması sonucu elde ettiği senyoraaj geliri ile devalüasyon yoluyla sağlanan nominal kazançlar bu kapsamdadır. Ancak özellikle para basma yoluyla gelir elde edilmesi enflasyonist baskılar doğurabileceğinden sürdürülebilir bir finansman yöntemi olmadığı ifade edilebilir.

Mali tekeller, devletin belirli üretim alanlarını tekeline alarak elde ettiği gelirleri ifade eder. Fonlar ise belirli amaçlara tahsis edilmiş bütçe içi veya bütçe dışı kaynaklardır. Zorunlu borçlanma gelirleri de hukuki zor altında gerçekleştirilmesi nedeniyle egemenlik temelli gelirler arasında yer alır; ancak vergilerden farklı olarak geri ödeme yükümlülüğü taşır. Savaş tazminatları da geçmişte önemli bir gelir kaynağı olmuş, günümüzde ise önemini büyük ölçüde yitirmiştir.

Egemenlik Hakkına Dayanmayan Kamu Gelirleri

Devletin tüm gelirleri hukuki zora dayanmaz. Egemenlik hakkına dayanmayan kamu gelirleri, devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinden veya gönüllü işlemlerden doğmaktadır.

Mülk gelirleri, devlete ait taşınmazların satışı veya kiralanması yoluyla elde edilen gelirlerdir. Araziler, binalar, madenler ve ormanlar bu kapsamdadır. Teşebbüs gelirleri ise devletin piyasada üretici olarak yer alması sonucu elde ettiği kazançlardır. Kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla yürütülen bu faaliyetlerde devlet, özel sektör aktörleri gibi mal ve hizmet üretmekte ve piyasa geliri elde etmektedir.

Gönüllü borçlanma gelirleri, devletin iç veya dış piyasalardan rıza temelinde borçlanması sonucu sağlanan kaynaklardır. Bu tür borçlanmalarda zorlama söz konusu değildir. Klasik maliye anlayışı bu gelirleri olağanüstü sayarken, modern maliye yaklaşımı olağan gelir olarak değerlendirmektedir.

Yardımlar ve bağışlar da egemenlik hakkına dayanmayan gelirler arasındadır. Devletler ekonomik, siyasi veya insani nedenlerle aynı ya da nakdi yardımlar alabilmektedir. Yardımlar genellikle geri ödeme koşulu içerirken, bağışlar geri alınmamak üzere verilen değerlerdir. Ayrıca mirasçısı bulunmayan malların devlete intikali gibi çeşitli arazi gelirler de bu kapsama dahildir.

Sonuç olarak, devletin kamu hizmetlerinin finanse edilebilmesi adına kamu gelirlerinin tahsili zorunludur. Hukuki zora dayanan gelirlerin kamu gücünün doğrudan tezahürü niteliğinde, egemenlik hakkına dayanmayan gelirlerin ise devletin ekonomide fiili olarak yer almasının bir sonucu olduğu söylenebilir. Modern mali sistemlerde vergiler en önemli konuma sahip olmakla birlikte, kamu gelirlerinin çeşitlendirilmesi hem mali sürdürülebilirlik hem de adil yük dağılımı açısından önem taşımaktadır.

VERGİNİN TANIMI, UNSURLARI VE AYIRT EDİCİ ÖZELLİKLERİ

Anayasa'nın 73. maddesinde "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" ifadesi yer alsa da mevzuatta açık bir vergi tanımı bulunmamaktadır. Vergiye yüklenen anlam ve fonksiyonları karşılayan öğretilerdeki çok çeşitli tanımlardan hareketle ortak özellik ve unsurları karşılayan uygun bir vergi tanımını şöylece yapabiliriz:

Vergi, devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu ve alacaklı tahsil dairelerince kamusal ihtiyaçların finansmanı amacıyla hukuki cebir altında vergi ödevlisinden karşılıksız ve nihai olarak tahsil edilen parasal tutardır. Tanımda yer alan unsurlar ve özellikleri kısaca açıklamak gerekirse;

- Vergi alacaklısı kavramından, vergilendirme yetkisini haiz devlet ile il özel idareleri, belediyeler ve köy gibi kamu tüzel kişileri anlaşılmalıdır.

- Vergi ödevlisi kavramı ise vergi ödemekle yükümlü (mükellef veya sorumlu) olan gerçek kişi, tüzel kişi ve medeni hukuk anlamında kişi olmasalar bile vergi hukuku bakımından mükellef veya sorumlu sıfatı olabilen "iş ortaklıkları" ve "cemaatler"i ifade etmektedir.

- Vergi, kanunlara dayanan hukuki bir zorlama yani cebir altında yapılan ödemedir.

- Verginin karşılıksız olma özelliğinden, verginin özel bir karşılığının olmadığı ancak kamusal hizmetler ve fayda bakımından genel bir karşılık niteliğinde olduğu anlaşılmalıdır.

- Geçmiş dönemlerde vergilerin aynı ödemeler (mal veya hizmet) olarak yerine getirilmesi söz konusuysen günümüzde parasal bir tutar olarak hesaplanıp ödenmektedir.

VERGİNİN HAKLILIĞINA DAİR TEORİLER

Vergilerin ödeme zarureti tarihsel süreçte iki ana başlık altında incelenmektedir:

Faydalanma Teorisi (Rasyonalist-Bireyci Görüş)

Bu görüşe göre vergi, devlet ile vatandaş arasındaki zımni bir sözleşmeden doğar. Bu teori altında hizmet bedeli teorisi, sigorta primi teorisi ve sosyal giderlere katılma payı teorisinden oluşmak üzere üç farklı görüş ileri sürülmüştür.

-Hizmet Bedeli Teorisi

Vergiye devletin sunduğu kamu hizmetlerinin fiyatı olarak görür. Ancak bu teori, az gelirlinin kamu hizmetinden daha çok faydalandığı durumlarda ondan daha çok vergi alınmasını gerektireceği için adalet anlayışı ve sosyal devlet ilkesiyle bağdaştırılamaz.

-Sigorta Primi Teorisi

Devleti vatandaşın can ve mal güvenliğini sağlayan bir sigorta şirketine benzetir, vergi ise bu güvenliğin primidir.

-Sosyal Giderlere Katılma Payı Teorisi

Devleti bir üretim topluluğu olarak görür ve vergiyi bu topluluğun giderlerine katılım payı olarak tanımlar.

Otorite Teorisi (Organik-Toplumcu Görüş)

Bu teoriye göre vergi, bir hizmetin karşılığı değil, devletin egemenlik hakkına dayanarak vatandaşlardan talep ettiği "karşılıksız" ve "zorunlu" bir ödemedir. Bu teori altında toplum bilinci görüşü, milli görev görüşü ve hukuki zor(cebir) teorisi şeklinde üç farklı görüş ortaya atılmıştır.

-Toplum Bilinci Görüşü

Bireylerin bir arada yaşama eğiliminden kaynaklanan "toplum bilinci" veya "toplum duygusu" verginin temel dayanağı olarak görülür.

-Milli Görev/Dayanışma Görüşü

Vergi ödemeyi devletin varlığını sürdürmesi için bir fedakârlık ve milli bir görev olarak görür. Ancak bu görüş, yabancıların vergi yükümlülüğünü açıklamakta yetersiz kalır.

-Hukuki Zor (Cebir) Teorisi

Günümüzde genel kabul gören bu teoriye göre vergi, devletin tek taraflı iradesiyle kamu gücü kullanılarak alınan zorunlu bir ödemedir.

VERGİNİN AMAÇLARI (FONKSİYONLARI)

Günümüzde vergiler sadece devlet hazinesini doldurmak için değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek için de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu bakımdan verginin mali (fiskal) ve mali olmayan (ekstra-fiskal) amaçları bulunmaktadır.

Mali (Fiskal) Amaç

Devletin temel kamu hizmetlerini (sağlık, eğitim, güvenlik) finanse etmek için ihtiyaç duyduğu

kaynağı sağlamaktır. Klasik maliye anlayışında "Verginin Tarafsızlığı" ilkesi esastır ve dolayısıyla vergi, sadece devletin giderlerini karşılamalı ve piyasa işleyişini bozmamalıdır.

Mali Olmayan (Ekstra-Fiskal) Amaçlar

Verginin bir politika aracı olarak kullanılmasıdır. Vergilemede "müdahale ilkesine" göre devlet, amaca uygun vergiler koymak yoluyla bireylerin tercihlerini etkilemektedir. Bu amaçlar genellikle ekonomik ve sosyal olmak üzere ikiye ayrılır:

- Ekonomik Amaçlar: Büyüme teşvik etmek için vergi indirimleri yapmak veya enflasyonu düşürmek için vergi artırarak talebi kısmak bu kapsama girer.
- Sosyal Amaçlar: Gelir dağılımındaki adaletsizliği artan oranlı tarifelerle gidermek ve sağlığa zararlı ürünlerde (sigorta, alkol) yüksek vergi (düzeltici vergi) uygulayarak tüketimi caydırmak sosyal amaca hizmet etmektedir.

ÇAĞDAŞ VERGİLEME İLKELERİ

Bir hukuk devletinde vergi sisteminin adil ve etkin işlemesi için gereken ilkeler şunlardır:

Hukuki Güvenlik İlkesi

Hukuk devleti olmanın zaruri gereği olan ve ülkedeki vergi sisteminin vatandaşlar için bir "sürpriz" kaynağı olmamasını temin eden hukuki güvenlik ilkesi belirlilik (kuralların açık olması), istikrar (kanunların sık değişmemesi) ve öngörülebilirlik (geleceğin planlanabilmesi) alt ilkelerinden oluşur.

Kanunilik İlkesi

Vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulacağı, kanunda açıkça düzenlenen sınırlar içerisinde değiştirilebileceği ve yine kanunla kaldırılabilmesi gerekliliğini ifade eder.

Adalet İlkesi

Ödeme gücü aynı olanların aynı vergiyi ödemesi (Yatay Eşitlik) ve ödeme gücü farklı olanların farklı vergilendirilmesi (Dikey Eşitlik) olarak ikiye ayrılır.

Ödeme Gücü İlkesi

Verginin mali güce göre alınmasıdır. En az geçim indirimi (asgari geçim tutarının vergi dışı kalması), artan oranlılık (gelir arttıkça oranın yükselmesi) ve ayırma kuramı (emek gelirinin sermayeye göre daha az vergilendirilmesi) bu ilkenin araçlarıdır.

Diğer İlkeler

Verginin herkese uygulanması (Genellik), en elverişli zamanda ve en kolay biçimde tahsil edilmesi (Uygunluk), piyasayı bozmaması (Tarafsızlık), kanunlarının sade ve net olması (Açıklık), az masrafla toplanması (Verimlilik), ekonomiye uyum sağlaması (Esneklik) ve giderleri karşılaması (Yeterlilik).

VERGİLERİN SINIFLANDIRILMASI

Vergi sistemlerinin karmaşık yapısını daha kolay kavrayabilmek, vergilerin ekonomik ve sosyal hayattaki etkilerini doğru bir şekilde analiz edebilmek amacıyla vergiler belirli ölçütlere göre tasnif edilmektedirler.

Ayni-Bedeni-Nakdi Vergiler

Verginin ödenmesinde kullanılan araca göre yapılmıştır. Ayni (mal olarak), bedeni (fiziksel emek veya hizmet olarak) ve nakdi (para olarak) vergilerdir. Günümüzde nakdi vergiler esastır.

Gelir-Servet-Harcama Vergileri

Verginin konusuna (kaynağına) göre yapılan ve yaygın kabul gören temel ekonomik ayırmadır. Gelir (akım), servet (stok) ve harcama vergileri olarak üçe ayrılır.

Şahıs Vergileri – Mal Vergileri

Vergiye konu olan nesnelere göre yapılan bir ayırmadır. Şahıs vergilerinde verginin konusu doğrudan kişinin kendisi iken mal vergilerinde kişinin fiziki varlığı dışında kalan mallarıdır.

Subjektif Vergiler – Objektif Vergiler

Vergilemede mükellefin kişisel ve ailevi durumunun dikkate alınıp alınmadığına göre yapılan ayırmadır. Mükellefin şahsi durumunu görmezden gelen objektif vergiler (KDV, ÖTV) ve ödeme gücünü dikkate alan subjektif vergiler (GV) mevcuttur.

Değer Esaslı Vergiler (Ad Valorem) – Miktar Esaslı (Spesifik) Vergiler

Vergi matrahının nasıl belirlendiğine göre yapılan ayırmadır. Değer üzerinden alınan ad valorem vergiler ve fiziki ve teknik birim veya ölçü üzerinden sabit bir tutar alınan spesifik vergilerdir.

Merkezi Yönetim Vergileri – Yerel Yönetim Vergileri

Vergiyi tahsil eden idareye göre yapılan ayırmadır. Devletin merkezi otoritesi tarafından toplanan merkezi yönetim vergileri ve belediyeler, il özel idareleri, köy gibi yerel yönetimlerce toplanan yerel yönetim vergileridir.

Geniş Tabanlı (Genel) Vergiler – Dar Tabanlı (Özel) Vergiler

Verginin kapsamına göre yapılan bu ayırmada, verginin konusundaki sınıra göre karar verilir.

Düz-Artan-Azalan Oranlı Vergiler

Vergi tarifeleri bakımından yapılan ayırım olarak ifade edilir. Matrah artsa da oranı değişmeyen düz oranlı (kurumlar vergisi) ve matrah arttıkça oranı yükselen artan oranlı (gelir vergisi) vergilerdir. Matrah arttıkça vergi oranının azaldığı vergiler ise azalan oranlıdır.

Dolaylı Vergiler ve Dolaysız Vergiler

Vergi yükü ve gelir dağılımı itibarıyla önemli sonuçlar ortaya koyan ve vergilerin sınıflandırılmasında yaygın şekilde kullanılan bir ayırım da dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler ayırımıdır. Bu ayırımı çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Asli üç ölçüt; yansıma ölçütü, teknik ölçüt ve mükellefin kişisel durumunu dikkate alma ölçütü olarak ifade edilebilir. Bu ölçütlere göre yapılan ayırımı genel olarak gelir ve servet üzerinden alınan vergilerin dolaysız (vasıtasız), harcamalar üzerinden alınan vergilerin dolaylı (vasıtalı) vergiler olduğu kabul edilmektedir.

-Yansıma Ölçütü

Yansıma vergi yükünü bir kişiden diğer bir kişiye geçiren bir ilişkidir. Kanuni yükümlü kanunen vergiyi ödemekle mükellef kılınan kişi olsa da vergi yükünü, fiili yükümlü olan bir başkasına yansıtabiliyorsa "Dolaylı", yansıtamıyorsa "Dolaysız" vergidir.

-Teknik Ölçüt

Verginin konusunun sabit ve sürekli olduğu, mükellefinin önceden kim olduğunun bilindiği vergiler dolaysız; konusu devamlı olmayan, yükümlüsü önceden bilinmeyen vergiler ise dolaylı vergidir.

-Mükellefin Kişisel Durumunu Dikkate Alma Ölçütü

Bu ölçüte göre subjektif vergiler dolaysız, objektif vergiler ise dolaylı vergi olarak kabul edilmektedir. Dolaylı ve dolaysız vergilerin fayda ve sakıncaları, bu vergilerin vergi adaleti, verimlilik, yükümlü psikolojisi ve konjonktüre duyarlılık açısından karşılaştırılması ile ortaya konulabilir. Fayda ve sakıncaların ortaya konulması, bir vergi sisteminde hangi vergi grubuna ağırlık verilmesi gerektiğinin tespiti bakımından da yol göstericidir.

Dolaysız vergiler, kişinin kişisel durumunu ve ödeme gücünü dikkate aldığı için daha adaletlidir. Dolaylı vergilerin tabanı geniş ve toplanması çok daha kolaydır. Bu yüzden devlet hazinesi için verimli ve hızlı bir gelir kaynağıdır. Her ne kadar dolaysız vergilerin daha adaletli olduğu kabul edilse de vergi idaresiyle birebir temas ederek vergi ödediğini hisseden mükellef, vergiye karşı bir memnuniyetsizlik hissiyatı taşır. Dolaylı vergilerde ise vergi tutarı fiyatın içine gömüldüğü için vergiye karşı tepki ve direnç gösterilmesinin önüne geçmektedir. Harcamaları esas alan dolaylı vergiler konjonktürdeki değişikliklerden derhal etkilenirken, dolaysız vergilerde gecikmeyle meydana gelir.

VERGİYE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

Vergi Mükellefiyeti

Vergi mükellefiyeti, kişilerin vergi kanunları aracılığıyla vergiye bağlanmasını ifade eden ve maddi ile şekli olmak üzere iki açıdan ele alınan bir kavramdır. Maddi vergi mükellefiyeti genellikle bir para tutarının devlete ödenmesi şeklinde somutlaşan kamusal bir ödevken; şekli vergi mükellefiyeti defter tutma, beyanname verme, belge düzenine uyma ve bildirimde bulunma gibi usule ilişkin görevlerin bütünüdür.

Verginin Tarafları

Vergilendirme ilişkisinde vergi alacaklısı ve vergi ödevlisi olmak üzere iki temel taraf bulunur.

-Vergi Alacaklısı ve Vergilendirme Yetkisi

Vergi alacaklısı, kamu hizmetlerini yerine getirme asli vazifesi dolayısıyla vergi koyma yetkisini tekelinde bulunduran Devlet tüzel kişiliğidir. Vergilendirme yetkisi ise devletin egemenlik hakkına dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir.

-Vergi Ödevlisi

Vergi ödevlisi vergi ödemekle yükümlü (mükellef veya sorumlu) olan gerçek kişi, tüzel kişi ve medeni hukuk anlamında kişi olmasalar bile vergi hukuku bakımından mükellef veya sorumlu sıfatı olabilen “iş ortaklıkları” ve “cemaatler”i ifade etmektedir.

Vergi kanunlarına göre üzerine vergi borcu düşen kimse mükelleftir. Bir kişinin vergi mükellefi olabilmesi için fiil ehliyetine sahip olması şart değildir. Vergi ehliyeti bakımından belirleyici olan unsur, kanunların mükellefiyetin tesisini bağladıkları vergiyi doğuran olayla ilişkiye girilmesidir.

Vergi sorumlusu ise kanunen mükellef olmasa da vergi dairesi tarafından muhatap alınan kişidir.

Ayrıca vergiyi önce ödeyip sonra fiyat mekanizmasıyla başkasına yansıtan aracı yükümlüler ile vergi yükünü nihai olarak üzerinde taşıyan vergi taşıyıcıları da vergi ödevlisi kavramı içinde ele alınmaktadır.

Verginin Konusu ve Vergiyi Doğuran Olay

Verginin konusu, verginin üzerine konulduğu gelir, servet veya harcama gibi iktisadi unsurlardır.

Vergiyi doğuran olay ise vergi borcunun doğumu bakımından, verginin konusuyla kanunun öngördüğü biçimde ilişkiye girilmesidir. Örneğin, gelir vergisinde gelir elde edilmesi, KDV'de mal veya hizmet teslimi vergiyi doğuran olaydır. Keza faaliyetin kanunlarca yasaklanmış olması (örneğin uyuşturucu ticareti yapmak, kumar oynatmak) vergilendirmeye engel değildir.

Verginin Matrahı, Tarifesi ve Oranı

Vergi borcunun hesaplanmasında temel alınan ekonomik veya teknik değere matrah denir. Matrah değer esaslı (ad valorem) ya da miktar (spesifik) esaslı olabilir.

Oran, matrahın vergiye dönüşecek kısmı için (yüzde veya binde olarak) tayin edilen matematiksel değerdir.

Matrah ile vergi oranı arasındaki ilişkiyi gösteren cetvellere ise vergi tarifesi denir. Vergi tarifeleri; artan oranlı, düz oranlı ve azalan oranlı tarifeler olmak üzere üç şekilde düzenlenmektedir.

Vergi Harcamaları: Vergi Muafiyet, İstisna ve İndirimi

Devlet bazen sosyal ve ekonomik amaçlarla alması gereken vergiden vazgeçebilir. Bu durum kişi bazlı olduğunda muafiyet, konu bazlı olduğunda istisna ve matrahtan veya hesaplanan vergiden yapılan düşüşler olduğunda indirim olarak adlandırılır.

Vergilendirme Süreci

Vergilendirme süreci tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil aşamalarından oluşan "4T Kuralı" çerçevesinde işlemektedir.

Vergi alacağının, kanunlarında gösterilen matrah ve oranlar üzerinden miktarını belirleyen tarh işlemi beyana dayalı, ikmalen, re'sen veya idarece yapılabilir.

Vergilendirmeyi ilgilendiren hususların yetkili makamlar tarafından mükellef veya sorumluyla yazı ile bildirilmesi işlemi tebliğ, tarh ve tebliğ edilen verginin ödenmesi gereken aşamaya gelmesi ise tahakkuktur.

Vergi borcunun kanuna uygun surette rıza ile veya cebren tahsil edilerek ödenmesi suretiyle vergi alacağını sona erdiren işlem de tahsildir.

Vergi Toplama Yöntemleri – Ödeme Yöntem ve Araçları

-Vergi Toplama Yöntemleri

- Emanet Usulü: Verginin devlet yetkili kıldığı tahsil daireleri ve memurları tarafından doğrudan toplanmasıdır.
- Halk Temsilcileri Eliyle Toplama: Halkın seçtiği kişilerce vergilerin toplanması şeklindeki tarihi bir yöntemdir.
- İhale Yöntemi: Vergi toplama hakkının en düşük payı isteyene ihale ile verilmesidir.
- İltizam Yöntemi: Vergi toplama hakkının mültezim denilen kişilere açık artırma ile (devlete en yüksek parayı ödemeyi taahhüt edene) satılmasıdır.

-Ödeme Yöntem ve Araçları

- Mükellef/Sorumlu Tarafından Rızaen Ödeme: Mükellefin yahut sorumlunun bizzat veya vekili aracılığıyla vergi borcunu kendiliğinden ödemesidir.
- Kaynakta Kesinti (Stopaj): Vergi sorumlusunun, mükellefe ödeme yaptığı sırada vergiyi kaynağında keserek vergi dairesine yatırmasıdır.
- Ödeme Araçları: Para (nakit), çek, banka kartı, posta havalesi gibi araçlarla ödeme yapılabilir.

VERGİLEMEDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE GÖSTERİLEN TEPKİLER

Vergi Yükü

Vergiyi zorunlu ve karşılıksız olarak ödeyenin mal varlığı ve harcanabilir gelirini azaltması, verginin bir yük olarak algılanması sonucunu doğurur. Vergi yükü kavramı için devletin topladığı vergilerin bireyler, çeşitli gruplar veya genel toplum ekonomisi üzerinde oluşturduğu ağırlık ve baskıya karşılık geldiği söylenebilir. Ödenen vergiler arttıkça vergi yükü artmakta, ödeme gücü arttıkça da vergi yükü azalmaktadır.

Vergi yükü, verginin ortaya çıkardığı ekonomik etkileri, bireylerin devlet için yaptığı maddi fedakarlığı ve devletin ekonomi içindeki büyüklüğünü ölçmek açısından oldukça değer arz eder.

Vergi yükünün türleri; bireysel, toplam, net, gerçek, aşırı ve sektörel ve bölgesel vergi yükü olarak sayılabilir.

Verginin Yansıması

Yansıma, vergiyi kanunen ödemesi gereken kişinin, ödemiş olduğu vergiyi fiyat mekanizması aracılığıyla başkalarına (fiili yükümlü) devretmesidir.

Yansıma süreci ödeme, vurgu, aktarma ve yerleşme aşamalarından oluşur.

Yansıma türleri; ileriye -geriye, kanuni - iktisadi, sınırlı - sınırsız, mutlak - diferansiyel, düz - çapraz, tek - çift ve biçimsel - efektif yansıma olarak sayılabilir.

Yansımaya etki eden faktörler mikro ekonomik faktörler ve makro ekonomik faktörler olarak ayrıma tabi tutulmaktadır. Malın türü, verginin türü, vergi oranı yüksekliği, piyasanın türü ve arz ve talebin fiyat esnekliği mikro ekonomik faktörler; ekonomik konjonktür ve ekonominin dışa açıklığı makro ekonomik faktörler arasında sayılabilir.

Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığı

Mükelleflerin vergi kanunlarına aykırı davranmadan daha az vergi ödemek yahut hiç vergi ödememek isteği ve çabası vergiden kaçınma anlamına gelir. Vergiyi doğuran olaya sebebiyet verilmeyerek veya verginin konusu ile ilişki kurulsa bile kanun boşluklarından faydalanılarak vergiden kaçınmak mümkündür. Şu hâlde vergi kanunlarının boşluklarından istifade ederek vergi yükünün azaltılması fiilleri suç teşkil etmeyecektir.

Vergi kaçakçılığı mükelleflerin vergiye karşı gösterdiği bireysel tepkilerinden biri olup Vergi Usul Kanunu'nun 359. maddesinde "Kaçakçılık Suçları ve Cezaları" madde başlığı ile suç olarak düzenlenmiştir. Kaçakçılık suçu olarak tanımlanan fiiller beş gruba ayrılmış ve 18 aydan 8 yıla kadar değişen hapis cezaları öngörülmüştür.

Vergi Baskısı (Tazyiki) ve Vergi Alerjisi

Vergi baskısı mükellefin ödediği vergi nedeniyle hissettiği psikolojik ağırlıktır.

Vergi alerjisi ise mükelleflerin vergiye karşı gösterdiği olumsuz psikolojik reaksiyondur.

Vergi Erozyonu

Vergi matrahının çeşitli nedenlerle aşınması olarak tanımlanmaktadır. Matrahtaki aşınma dolayısıyla vergi gelirlerinin azalması sonucu doğar.

Vergi Grevi ve Verginin Reddi

Vergi grevi, mükelleflerin toplu bir direniş şeklinde, genellikle vergi yükünün ağırlığını protesto etmek amacıyla belirli bir süreyle gösterdiği reaksiyondur.

Verginin reddi ise tarihsel süreçte örneklerine rastladığımız ve çeşitli nedenlerle toplumun vergi ödemeyi topyekûn reddettiği hareketlerdir. "Poujade Hareketi" ve "Boston Çay Partisi İsyanı" vergi reddinin bilinen tipik örneklerindedir.

Vergi Cenneti, Tatili ve Rekabeti

Genellikle küçük ada devletleri olarak karşılaşılan vergi cennetleri, sermayeyi bulunduğu ülkeden kendi ülkelerine çekebilmek adına sıfır ya da ihmal edilebilir düzeyde düşük vergi oranları uygulayan ülkelerdir. Finansal gizliliğin yüksek olduğu vergi cennetleri, düşük vergi/vergisizlik, belirsizlik ve faaliyetsizlik gibi ölçütlerle tespit edilmektedir.

Vergi tatili ise devletin yatırımları teşvik etmek amacıyla, belirli bölgelerde veya sektörlerde kurulan

işletmelerden belirli bir süreyle vergi almamasıdır.

Vergi rekabeti devletlerin, yabancı sermayeyi kendi sınırlarına çekebilmek için vergi oranlarını düşürerek birbirleriyle yarışmasıdır. Bu durum "dibe doğru yarış" olarak da adlandırılır.

Çifte Vergilendirme

Aynı vergi konusunun, aynı dönemde, aynı mükellef üzerinden birden fazla kez vergilendirilmesine çifte vergilendirme denir. Ulusal ve uluslararası düzeyde gerçekleşebilir.

Transfer Fiyatlandırması

Transfer fiyatlandırması, bir şirketin ilişkili, bağlı veya kontrol altında tuttuğu şirketleriyle arasında mal veya hizmet alıp satarken emsallere aykırı şekilde uyguladığı fiyatlar üzerinden matrahı kaydırarak, kazancı başka bir firmaya aktarmak için uyguladığı fiyatlardır. Çok uluslu şirketlerin, farklı ülkelerdeki şubeleri arasında mal veya hizmet satarken veya satın alırken uyguladıkları fiyatlandırma olabileceği gibi yurt içi grup işletmeleri arasında da yapılabilir.

Mali Rant-Mali Sömürü

Kişinin devletin sunduğu kamu hizmetlerinden elde ettiği fayda, devlete ödediği vergiden daha fazla olması halinde mali ranttan bahsedilir.

Kişinin devlete ödediği verginin, devletin sunduğu kamu hizmetlerinden elde ettiği faydadan daha fazla olması durumunda ise mali sömürü söz konusudur.

Verginin Gelir ve İkame Etkisi

Ödenen vergiler mükellef üzerinde baskı doğurduğu gibi çalışma arzusu üzerinde de etkili olmaktadır. Söz konusu etki gelir etkisi ve ikame etkisi olarak ikiye ayrılabilir.

Vergi nedeniyle geliri azalan kişinin gelirindeki azalmayı telafi etmek ve eski yaşam standardını korumak için daha fazla çalışmayı tercih etmesine verginin gelir etkisi denir.

Vergi nedeniyle mükelleflerin çalışmak yerine boş zamanı tercih etmesi ise verginin ikame etkisi olarak adlandırılır.

Vergiye Karşı Tepkileri Azaltma Yolları: Vergi Bilinci, Vergi Ahlakı ve Vergiye Gönüllü Uyum

Toplumun, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde verginin gerekliliğini ve önemini anlaması, aynı zamanda bu konuda sahip olduğu farkındalıkla vergi ile ilgili şekli ve maddi yükümlülüklerini yerine getirmede istekli olması vergi bilinci olarak ifade edilmektedir

Mükelleflerin üzerine düşen vergi ödevlerini yerine getirmesi konusundaki davranışlarının düzeyi ve vergi ödeme konusundaki içsel bir motivasyon olarak tanımlanmaktadır.

Mükelleflerin vergi yasalarına, devletin denetimine veya zorlamasına gerek kalmadan kendiliğinden ve doğru bir şekilde rıza göstermeleridir.

VERGİ SİSTEMİ KAVRAMI VE VERGİ TÜRLERİ

Kamu gelirlerinin yeterli ve sürdürülebilir biçimde temini, devletlerin kamu hizmetlerini yerine getirebilmeleri açısından önem arz etmektedir. Kamu gelirleri içerisinde en önemli kaynak ise vergilerdir. Devletlerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarına bağlı olarak vergilendirme tercihleri farklılık gösterebilmekte; zamanın koşullarına göre bazı vergiler yürürlükten kaldırılmakta, bazıları değiştirilmekte veya yeni vergiler konulabilmektedir. Bu dinamik yapı, vergi sisteminin sabit ve durağan bir yapı olmadığını, aksine değişen koşullara uyum sağlayan bir bütün olduğunu ortaya koymaktadır. Bu kapsamda vergi sistemi, bir devletin tarihsel süreç içerisinde benimsediği vergi politikalarının ve uygulamalarının bütünüdür ifade etmektedir.

Vergi sistemleri iki ana başlık altında incelenmektedir: tek vergi sistemi ve çok vergili sistem. Tek vergi sistemi, kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli tüm gelirin yalnızca tek bir vergi üzerinden karşılanmasını öngörmektedir. Bu sistemde farklı gelir türleri için ayrı ayrı vergiler yerine tek bir vergisel yükümlülük söz konusudur.

Tek vergi sisteminde hangi gelir unsuru üzerinden vergi alınmasına ilişkin tarihsel süreçte farklı görüşler ileri sürülmüştür. Fizyokratlar, safi hasılanın yalnızca topraktan elde edildiğini savunarak arazi vergisini temel alan bir yaklaşım geliştirmiştir. Daha sonra Henry George, arazi değer artışının vergilendirilmesini savunarak toplumsal gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderilebileceğini ileri sürmüştür. Bunun yanında sermaye, enerji veya hammadde üzerinden tek vergi alınmasını öneren yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır. Genel gelir vergisi anlayışı ise tüm gelir unsurlarını kapsayan tek bir verginin alınmasını öngörmüştür. Ancak bu görüşler, uygulama güçlükleri, adalet ve yeterlilik sorunları nedeniyle geniş ölçekte hayata geçirilememiştir.

Tek vergi sistemi her ne kadar fiili olarak uygulanmasa da olası avantajlarından ve dezavantajlarından bahsedilebilir. Tek vergi sisteminin avantajları arasında vergilendirmenin basitliği, idari kolaylık, açıklık ve ekonomik faaliyetlere sınırlı müdahale yer almaktadır. Buna karşılık kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve artan finansman ihtiyacı karşısında tek bir verginin yeterli olamaması, yüksek vergi oranları uygulanması ve buna bağlı olarak mükelleflerin vergiden kaçınma veya vergi kaçırma eğilimlerini artırması dezavantajları arasında değerlendirilmektedir.

Günümüzde bütün devletler çok vergili sistemi benimsemiştir. Bu sistemde gelir, servet ve harcama üzerinden farklı vergiler alınmakta; vergi yükü çeşitli unsurlara dağıtılmaktadır. Çok vergili sistem, artan kamu harcamalarının finansmanında daha etkin bir araç olarak görülmekte, aynı zamanda vergi yükü toplumun geneline yayıldığı için vergilendirmede adalet anlayışıyla bağdaştığı ifade edilmektedir. Türk Vergi Sistemi de gelir, servet ve harcama üzerinden alınan çeşitli vergilerden oluşan çok vergili bir sisteme dayanmaktadır.

Gelir Üzerinden Vergilendirme: Bireysel Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi

Gelir, vergi ödeme gücünün en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Gelirden alınan vergiler bireysel (şahsi) gelir vergisi ve kurumlar vergisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Bireysel gelir vergisinin konusu, gerçek kişilerin elde ettikleri kazanç ve iratlarıdır. Bu verginin şahsi nitelik taşıması, mükellefin ailevi ve kişisel durumunun dikkate alınmasını ifade etmektedir. Artan oranlı vergi tarifesi uygulanarak az kazananın az, çok kazananın çok vergi alınmaktadır. Böylelikle kişilerin ödeme güçlerine paralel bir vergilendirme yapılmaktadır. Gerçek kişilerin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı şeklinde tanımlanan gelirin beş özelliği bulunmaktadır. Bunlar gelirin kişisel, yıllık, safi, gerçek ve genel olmasıdır.

Türk Vergi Sisteminde gelir yedi unsurdan oluşmaktadır: ticari kazanç, zirai kazanç, ücret, serbest meslek kazancı, gayrimenkul sermaye iradı, menkul sermaye iradı ve diğer kazanç ve iratlar. Hal böyleyken nelerin gelir olarak kabul edileceği, diğer bir ifadeyle gelirin kapsamının ne olacağı sorusu gündeme gelmektedir. Buna ilişkin kaynak kuramı ve safi artış kuramı olmak üzere iki görüş ileri sürülmüştür. Kaynak kuramı, üretim faktörlerinden en az birinin üretim sürecine dahil edilmesi sonucunda belirli bir kaynaktan tekrarlanarak sürekli olarak elde edilen değerleri ifade etmektedir. Safi artış kuramı ise belirli bir dönemde servete meydana gelen tüm artışları gelir kapsamında değerlendirmektedir.

Gelir vergisi uygulamasına ilişkin olarak üniter, sedüler ve karma sistem olmak üzere üç farklı sistem bulunmaktadır. Üniter sistemde mükellefin tüm gelirleri tek bir çatı altında birleştirilerek vergilendirilmekte; sedüler sistemde her gelir unsuru ayrı ayrı vergilendirilmektedir. Karma sistem ise

her iki yaklaşımı birleştirmektedir. Türk Vergi Sisteminde esas itibarıyla üniter gelir vergisini benimsenmiştir.

Kurumların elde ettikleri geliri konu edinen kurumlar vergisi ise kurum kazançları üzerinden alınan dolaysız ve objektif nitelikli bir vergidir. Vergilendirme tekniği açısından kurumlar vergisi düz oranlı olup, safi kurum kazancı üzerinden hesaplanmaktadır. Sanayileşme süreciyle birlikte ekonomik hayatta önem kazanan şirketlerin kazançlarının vergilendirilmesi ihtiyacı bu verginin doğmasına yol açmıştır. Kurumlar vergisinin konusu, kanunda belirtilen kurumların elde ettikleri safi kurum kazancıdır.

Mükellefleri ise sermaye şirketleri, kooperatifler, iktisadi kamu kuruluşları, dernek ve vakıflara ait iktisadi işletmeler ile iş ortaklıklarıdır.

Kurumlar vergisinde tam ve dar mükellefiyet ayrımı bulunmaktadır. Kanuni veya iş merkezi Türkiye’de bulunan kurumlar tam mükellef sayılmakta ve hem Türkiye’deki hem de yurt dışındaki kazançları üzerinden vergilendirilmektedir. Dar mükellef kurumlar ise yalnızca Türkiye’de elde ettikleri kazançlar üzerinden vergi ödemektedir.

Kurumlar vergisinin gerekliliği çeşitli gerekçelere dayandırılmaktadır. İlk olarak, kurumların ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları bağımsız vergi yükümlülüğünü gerekli kılmaktadır. Ayrıca sermaye şirketlerinin sınırlı sorumluluk gibi avantajlara sahip olmaları, kazançlarının ayrı bir vergilendirme rejimine tabi tutulmasını gerektirmektedir. Kurum kazançlarının dağıtılmaması halinde gerçek kişiler düzeyinde vergilendirilmemesi ihtimali de kurumlar vergisinin önemini artırmaktadır.

Servet Üzerinden Vergilendirme

Servet, belirli bir dönemde sahip olunan iktisadi değerlerin toplamını ifade etmekte ve ödeme gücünün bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Servet vergileri, gelir getirip getirmediğine bakılmaksızın statik nitelikteki iktisadi değerler üzerinden alınmaktadır. Günümüzde kamu gelirleri içindeki payı azalmış olmakla birlikte, servet vergileri özellikle gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi bakımından sosyal bir işlev üstlenmektedir.

Servet vergileri; servet sahibi olmaktan, servet transferinden ve servet artışından alınan vergiler şeklinde üçe ayrılmaktadır. Servet sahibi olmaktan alınan vergilere emlak vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi örnek gösterilebilir. Emlak vergisi bina ve arazi sahipliğine dayanmakta; motorlu taşıtlar vergisi ise belirli sicillere kayıtlı taşıtlar üzerinden alınmaktadır. Bu vergiler kişilerin servetlerinin belirli kısımlarını/unsurlarını konu edinmeleri nedeniyle özel servet vergisi niteliğindedir.

Servet transferi üzerinden alınan vergiler, mülkiyetin el değiştirmesi halinde doğmaktadır. Veraset ve intikal vergisi, ölüm veya bağış gibi karşılıksız kazandırmalar üzerinden alınarak hem kamu geliri sağlamayı hem de servet dağılımındaki eşitsizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Geçmişte uygulanan emlak alım vergisi ve taşıt alım vergisi ise günümüzde yürürlükten kaldırılmıştır.

Servet artış vergileri ise belirli bir dönemde servette meydana gelen artış üzerinden alınmaktadır. Olağanüstü dönemlerde uygulanan genel servet artış vergileri, ödeme gücünde ani artışların vergilendirilmesini öngörmektedir.

Harcama Üzerinden Vergilendirme

Harcama vergileri ise gelir ve servetin tüketim aşamasında vergilendirilmesini ifade etmektedir. Dolaylı ve objektif nitelik taşıyan bu vergiler, mal ve hizmetler üzerinden alınmakta ve genellikle nihai tüketiciye yansıtılmaktadır. Harcama vergileri, gelir ve servet vergilerinin yetersiz kaldığı durumlarda kamu gelirlerini tamamlayıcı rol oynamaktadır.

Genel harcama vergileri toplu ve yayılı muamele vergileri şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Yayılı muamele vergilerinin en önemli ve bilinen örneği katma değer vergisidir. Katma değer vergisi, üretim ve dağıtım zincirinin her aşamasında yaratılan katma değer üzerinden alınmaktadır. Özel tüketim vergisi ise hem mali hem de ekonomik ve sosyal amaçlar çerçevesinde belirli mal grupları üzerinden bir defaya mahsus alınmaktadır.

Sonuç olarak, modern vergi sistemleri gelir, servet ve harcama üzerinden alınan vergilerin bütünü şeklinde ifade edilebilir. Bu yapı, hem kamu hizmetlerinin finansmanında etkinlik sağlamakta hem de ödeme gücü ilkesine dayalı adil bir vergilendirme sisteminin kurulmasına hizmet etmektedir. Çok vergili sistemin benimsendiği ve uygulandığı Türk Vergi Sisteminde de mali ve sosyal amaçlar çerçevesinde anılan üç temel unsur üzerinden vergilendirme yapılmaktadır.

GİRİŞ

Devlet borçları, kamu maliyesinin temel unsurlarından biri olup devletlerin kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla başvurdukları önemli mali araçlardan biridir. Modern devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte devletlerin üstlendiği görev ve sorumluluklar önemli ölçüde artmış, buna paralel olarak kamu harcamaları da genişlemiştir. Sosyal devlet uygulamalarının yaygınlaşması, ekonomik krizler, savaşlar, savunma harcamaları ve büyük ölçekli altyapı yatırımları gibi faktörler kamu harcamalarının artmasına yol açmakta ve çoğu zaman kamu gelirleri bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu durumda devletler bütçe açıklarını kapatmak ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak amacıyla borçlanma yoluna başvurmaktadır.

Devlet borçlanması genel anlamıyla devletin belirli bir süre sonunda geri ödemek üzere gerçek veya tüzel kişilerden, iç veya dış piyasalardan finansman sağlaması olarak tanımlanmaktadır. Bu borçlanma genellikle faiz karşılığında gerçekleştirilmekte ve belirli bir vade sonunda anapara ile geri ödenmektedir. Devletler borçlanma yoluyla yalnızca bütçe açıklarını kapatmayı değil; aynı zamanda ekonomik istikrarı sağlama, yatırımları finanse etme ve ekonomik büyümeyi destekleme gibi makroekonomik hedeflere ulaşmayı da amaçlamaktadır.

Kamu borçlarının ekonomik ve mali etkileri oldukça geniştir. Borçlanma bir yandan kamu yatırımlarının finansmanını sağlayarak ekonomik büyümeyi desteklerken, diğer yandan borç stokunun aşırı büyümesi durumunda kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Bu nedenle borçlanmanın sürdürülebilirliği ve borç yönetiminin etkinliği büyük önem taşımaktadır.

DEVLET BORÇLARININ TANIMI VE AMAÇLARI

Devlet borçlanması, devletin belirli bir takvim çerçevesinde borç verenlere anapara ve faiz ödeme yükümlülüğünü üstlenmesi anlamına gelmektedir. Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde devlet borçlarının kamu finansmanı içindeki önemi oldukça büyüktür. Özellikle sosyal devlet anlayışının güçlenmesi, ekonomik kalkınma hedefleri ve uluslararası ekonomik gelişmeler devletlerin daha fazla finansman ihtiyacı duymasına neden olmuştur.

Devlet borçlanmasının temel amaçları arasında bütçe açıklarının finansmanı, ekonomik kalkınma projelerinin desteklenmesi, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması yer almaktadır. Ayrıca ekonomik durgunluk dönemlerinde kamu harcamalarının artırılması ve toplam talebin canlandırılması amacıyla da borçlanma politikasına başvurulabilmektedir.

Geçmiş dönemlerde borçlanma daha çok olağanüstü durumlarda başvuru istisnai bir finansman yöntemi olarak görülürken, günümüzde kamu finansmanının sürekli kullanılan araçlarından biri haline gelmiştir. Bu durum, maliye teorisinde klasik maliye anlayışının yerini daha aktif devlet müdahalesini savunan fonksiyonel maliye yaklaşımına bırakmasıyla da yakından ilişkilidir.

DEVLET BORÇLARININ KAMU GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Devletlerin üstlendiği görevlerin artması, kamu harcamalarının sürekli büyümesine yol açmış ve buna bağlı olarak kamu gelirlerinin de artırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ancak birçok durumda kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmakta ve devletler finansman açığını kapatmak için borçlanma yoluna başvurmaktadır.

Borçlanmanın kamu gelirleri içerisindeki önemini artıran başlıca faktörlerden biri modern devlet anlayışıdır. Günümüzde devletler yalnızca güvenlik ve adalet gibi temel hizmetleri sunmakla kalmayıp eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı hizmetleri gibi çok geniş alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu durum kamu harcamalarının büyümesine neden olmaktadır.

Ekonomik dalgalanmalar da borçlanmanın önemini artıran önemli faktörler arasında yer almaktadır. Ekonomik krizler, finansal istikrarsızlıklar, doğal afetler veya savaş gibi olağanüstü durumlar devletlerin ek finansman ihtiyacı duymasına neden olmaktadır. Bu gibi durumlarda borçlanma, kamu maliyesi açısından önemli bir finansman kaynağı oluşturmaktadır.

Bunun yanında borçlanma, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki zaman uyumsuzluğunu gidermede de önemli bir rol oynamaktadır. Kamu gelirleri belirli dönemlerde tahsil edilirken kamu harcamaları yıl boyunca devam etmektedir. Bu nedenle borçlanma, kamu maliyesinde nakit akışının düzenlenmesine katkı sağlamaktadır.

DEVLET BORÇLARI İLE VERGİLER ARASINDAKİ FARKLAR

Vergi ve devlet borçlanması kamu harcamalarının finansmanında kullanılan iki önemli kamu geliri kaynağıdır. Ancak bu iki finansman yöntemi arasında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır.

İlk olarak zorunluluk unsuru bakımından önemli bir fark söz konusudur. Vergiler hukuki bir zorunluluğa dayanmakta ve bireylerin ödeme gücüne göre devlete ödemesi gereken yükümlülüklerdir. Buna karşılık devlet borçlanması genellikle gönüllülük esasına dayanmaktadır ve bireyler kendi istekleri doğrultusunda devlete borç verebilmektedir.

İkinci olarak ekonomik kaynak bakımından farklılık bulunmaktadır. Vergiler bireylerin gelir, servet ve harcamalarından alınırken borçlanma bireylerin tasarruflarından sağlanmaktadır. Bu nedenle borçlanma, tasarrufların kamu kesimine yönlendirilmesi anlamına gelmektedir.

Bir diğer önemli fark finansman niteliği ile ilgilidir. Vergiler devlet için kesin ve nihai bir gelir kaynağıdır ve geri ödenmez. Buna karşılık borçlanma geçici bir finansman aracıdır ve belirli bir süre sonra faiz ve anapara ile geri ödenmesi gerekmektedir.

DEVLET BORÇLANMASI İLE ÖZEL BORÇLANMA ARASINDAKİ FARKLAR

Devlet borçlanması ile özel sektör borçlanması arasında çeşitli açılardan önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle amaç bakımından farklılık söz konusudur. Devlet borçlanmaları kamu hizmetlerinin finansmanı ve toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılırken, özel sektör borçlanmaları genellikle kâr elde etme amacı taşımaktadır.

Borç miktarı açısından da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Devlet borçlanmaları genellikle çok büyük tutarlarda gerçekleşmektedir. Bunun nedeni devletlerin ekonomik faaliyet alanlarının geniş olması ve kamu harcamalarının yüksek düzeyde bulunmasıdır.

Vade bakımından da farklılıklar görülmektedir. Devlet borçlarının vadesi özel sektör borçlarına kıyasla daha uzun olabilmektedir. Devletler uzun vadeli hatta bazı durumlarda çok uzun süreli borçlanma araçları çıkarabilmektedir.

Bunun yanında borcun kaynağı açısından da farklar bulunmaktadır. Özel sektör borçlanmaları çoğunlukla yurtiçi finansal kaynaklara dayanırken devletler hem iç hem de dış piyasalardan borçlanabilmektedir.

DEVLETİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Devletlerin borçlanma nedenleri ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyine ve içinde buldukları ekonomik koşullara göre farklılık gösterebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde borçlanma çoğunlukla ekonomik kalkınma ve altyapı yatırımlarının finansmanı amacıyla yapılmaktadır. Bu ülkelerde sermaye birikiminin yetersiz olması nedeniyle devletler yatırım harcamalarını gerçekleştirmek için borçlanmaya başvurabilmektedir. Devletlerin borçlanma nedenleri genel olarak iktisadi, mali ve diğer nedenler olmak üzere üç başlık altında incelenebilir.

İktisadi Nedenler: Devletler ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla borçlanma politikasını maliye politikasının bir aracı olarak kullanabilmektedir. Ekonomide meydana gelen dalgalanmalar karşısında devlet borçlanma yoluyla müdahalede bulunabilir. Amaç, ekonomiyi tam istihdam düzeyine yaklaştırmak ve makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Tam istihdam düzeyine ulaşıldığında ise borçlanma politikalarının bu dengeyi bozmayacak şekilde dikkatli bir biçimde kullanılması gerekir.

Mali Nedenler: Modern devlet anlayışı çerçevesinde devlet yalnızca klasik görevlerini yerine getirmekle kalmamakta, aynı zamanda sosyal devlet niteliği gereği toplumsal refahı artırmaya yönelik birçok hizmeti de üstlenmektedir. Devletin üstlendiği bu görev ve sorumluluklar kamu harcamalarının sürekli artmasına neden olmaktadır. Buna karşın kamu gelirleri aynı hızda artmayabilmekte ve gelirlerle giderler arasında bir dengesizlik ortaya çıkabilmektedir. Bu durum kamu açıklarının oluşmasına yol açmakta ve borçlanmayı önemli bir finansman aracı haline getirmektedir.

Diğer Nedenler: Devletlerin borçlanmaya başvurularında mali ve ekonomik nedenlerin dışında çeşitli sosyal, siyasi ve olağanüstü faktörler de etkili olabilmektedir. Devletin üstlendiği görevlerin artması gelir ihtiyacını artırırken, siyasi ve teknik nedenlerle vergi gelirleri her zaman yeterli düzeyde sağlanamayabilir. Örneğin seçim dönemlerinde siyasi iktidarlar yeni vergiler koymak veya mevcut vergileri artırmak yerine borçlanma yolunu tercih edebilirler. Bunun yanında vergi yönetiminin vergi kayıp ve kaçaklarını yeterince denetleyemediği durumlarda da borçlanma bir finansman aracı olarak gündeme gelebilir.

DEVLET BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI

Devlet borçları çeşitli ölçütlere göre sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmalar borçların niteliğini ve ekonomik etkilerini daha iyi analiz edebilmek açısından önem taşımaktadır. Devlet borçları genel olarak vadelerine göre, cebirlik unsuruna göre ve kaynağına göre sınıflandırılmaktadır.

Vadelerine Göre Devlet Borçları

Devlet borçları vadelerine göre kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli borçlar olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Kısa vadeli borçlar, genellikle bir yıl veya daha kısa süreli borçlanmalardır. Bu borçlar çoğunlukla kamu gelirleri ile giderleri arasındaki geçici dengesizlikleri gidermek amacıyla kullanılmaktadır.

Orta vadeli borçlar, yaklaşık bir ile beş yıl arasında değişen vadeye sahip borçlanma araçlarıdır.

Devletler bu tür borçlanmaları belirli kamu harcamalarının finansmanı amacıyla kullanabilmektedir.

Uzun vadeli borçlar ise beş yıldan daha uzun süreli borçlanmaları ifade etmektedir. Bu borçlar genellikle büyük altyapı projeleri ve uzun vadeli yatırımların finansmanında kullanılmaktadır.

Cebrilik (Zorlama) Unsuruna Göre Devlet Borçları

Devlet borçları cebrilik unsuruna göre gönüllü borçlar ve cebri (zorunlu) borçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gönüllü borçlar: Bireylerin veya kurumların kendi istekleriyle devlete borç vermeleri sonucunda ortaya çıkan borçlardır. Cebri borçlar: Devletin belirli koşullar altında bireyleri veya kurumları borç vermeye zorladığı borçlanma türüdür. Bu tür borçlanmalar genellikle savaş, ekonomik kriz veya olağanüstü dönemlerde ortaya çıkmaktadır.

Kaynağına Göre Devlet Borçları

Devlet borçları kaynağına göre iç borçlar ve dış borçlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. İç borçlar: Devletin ülke sınırları içinde bulunan kişi ve kurumlardan sağladığı borçlardır. Bankalar, finansal kurumlar, şirketler ve bireyler iç borçlanmanın başlıca kaynaklarını oluşturmaktadır. İç borçlanma genellikle ulusal para birimi üzerinden yapılmaktadır. Dış borçlar: Devletin yabancı ülkelerden, uluslararası finans kuruluşlarından veya yabancı yatırımcılardan sağladığı borçlardır. Dış borçlanma çoğu zaman döviz cinsinden yapılmakta ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyük yatırım projelerinin finansmanında önemli bir rol oynamaktadır.

DEVLET BORÇLARINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Devlet borçlanmasına ilişkin yaklaşımlar maliye teorisindeki gelişmelere bağlı olarak zaman içerisinde değişiklik göstermiştir.

Klasik Maliye Yaklaşımı

Klasik maliye anlayışına göre devletin ekonomik hayattaki rolü sınırlı olmalıdır. Bu yaklaşımda kamu harcamalarının temel finansman kaynağı vergiler olarak görülmekte, borçlanma ise yalnızca olağanüstü durumlarda başvurulması gereken bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca borçlanmanın gelecekte vergi yükünü artırabileceği ve ekonomik dengeleri bozabileceği düşünülmektedir.

Modern Maliye Yaklaşımı

Modern maliye yaklaşımı devletin ekonomik hayatta daha aktif rol üstlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu anlayışta borçlanma yalnızca bütçe açıklarını kapatmak için değil, aynı zamanda ekonomik istikrarı sağlamak ve ekonomik büyümeyi desteklemek amacıyla kullanılan önemli bir maliye politikası aracı olarak görülmektedir.

Günümüzdeki Yaklaşım

Günümüzde devlet borçlanması kamu finansmanının normal ve sürekli kullanılan araçlarından biri olarak kabul edilmektedir. Ancak borçlanmanın sürdürülebilir olması ve kamu maliyesi üzerinde aşırı yük oluşturmaması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle çağdaş maliye politikalarında etkin borç yönetimi ve mali disiplin temel öncelikler arasında yer almaktadır.

DEVLET BORÇLARININ SINIFLANDIRMASI

Vade Bakımından Devlet Borçları

Devlet borçlanmanın vadesini belirlerken mevcut mali koşulları, gelecekteki ödeme imkanlarını ve ekonomi üzerinde ortaya çıkaracağı etkileri dikkate alır. Bu bakımdan ödeme zamanına işaret eden sürelerin devlet borçlarının sınıflandırılmasında ölçü alınması, sık kullanılan bir ayırım yöntemi olarak karşımıza çıkar. Öğretide söz konusu sınıflandırma kısa vadeli (1 yıla kadar), orta vadeli (1-5 yıl) ve uzun vadeli (5 yıldan fazla) şeklinde üçlü bir ayırma tabi tutulduğu gibi ikili bir ayırım ile kısa vadeli (5 yıla kadar) ve uzun vadeli (5 yıldan fazla) şeklinde sınıflandırılmaktadır.

-Kısa Vadeli (Dalgalı) Borçlar

Vadesi 5 yıla kadar olan kısa vadeli borçlar, tutar itibarıyla yıl içinde sık sık azalıp çoğalarak sürekli bir değişim gösterdiğinden dalgalı borç olarak da ifade edilmektedir. Hazine bonoları, bütçe emanetleri ve adi emanetler, merkez bankası avansları kısa vadeli borçlardır.

Vadeleri genellikle 3, 6, 9 veya 12 ay şeklinde olan hazine bonoları, Hazine Müsteşarlığı'nca bütçe yılı içinde ihraç edilen bir borç senedi türü olarak genellikle cari yıl içinde nakit akım yönetimindeki eksikleri tamamlamak için kullanılır.

Devlet tarafından ilgili bütçe yılının sonuna kadar ödenmesi gerekirken çeşitli nedenlerle ödenemeyen giderlerin, bütçe yılı sonu itibarıyla gider olarak kaydedilip emanet hesabına alınması işlemi bütçe emaneti olarak ifade edilir. Adi emanetler ise gerçek ve tüzel kişiler tarafından geçici olarak hazineye yatırılan paralardır.

Merkez Bankası tarafından hazineye verilen ve kısa vadeli borçlar içerisinde önemli bir yer tutan avanslar, devlet için kolay ve az maliyetli bir borçlanma yoluydu. Ancak bu uygulama 2001 yılında çıkartılan 4651 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Devletler bu borçları genellikle bütçe gelir ve giderler arasındaki dengesizliğin giderilmesi amacıyla alır. Kısa vadeli borçların maliyetinin daha az olması, kısa vadeli borçların vadesi geldiğinde uzatılmak suretiyle uzun vadeli bir borçlanmaya zemin hazırlaması, ekonomik durgunluk dönemlerinde talep eksikliğini gidermeye yönelik bir mali politika aracı olarak kullanılması ve savaş, deprem vb. gibi olağanüstü giderlere finansman olması diğer sebepler olarak zikredilebilir.

-Uzun Vadeli (Konsolide) Borçlar

Geçici nakit ihtiyacından ziyade büyük yatırım harcamalarını finanse etmek, bütçe üzerindeki kısa dönem baskıyı azaltmak ve gelecek nesillerin de yararlandığı hizmetlerin maliyetini zamana yaymak için alınan uzun vadeli borçlar, sermaye piyasasından sağlanan ve faiz oranları kısa vadeli borçlara göre daha yüksek olan beş yıldan uzun vadeli borçlardır.

Kaynak Bakımından Devlet Borçları

Borçların sağlandığı kaynağa göre incelenmesi iç borçlar ve dış borçlar olmak üzere ikili ayırım üzerinden yapılır. Söz konusu ayırımı ortaya çıkaran kriterler, “devlete borç verenlerin uyrukluğu” ve “borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğu” olarak zikredilebilir.

Öğretide kabul gören kriter ise ikincisidir. Borcun elde edildiği piyasanın milliyeti kriterine göre iç piyasadan alınan ve çoğunlukla milli para ile ödenen borçlar iç borç; dış piyasadan alınan ve çoğunlukla yabancı para birimi ile ödenen borçlar ise dış borç olarak kabul edilir. Ancak bu ayırma ödeme yapılan para birimi tek başına belirleyici nitelikte değildir.

-İç Borçlar

Devletin ülke içindeki piyasalardan sağladığı kaynaklar iç borç olarak ifade edilir ve türleri hazine bonusu, devlet tahvili ve ilgili Bakanlık tarafından belirlenen diğer iç borçlanma senetleridir. Genel olarak para piyasası, kurumsal tasarruflar, kamu kurum ve kuruluşları ve özel kişi ve kuruluşlar iç borçların kaynağını oluştururlar. İç borçlanma, ülkedeki paranın sadece bir kesimden diğerine aktarılması suretiyle gerçekleştiği için milli gelir üzerinde azaltıcı bir etki ortama çıkarmaz.

Para Piyasası: Merkez Bankası mevduat kabul eden bir banka olmadığından yapılacak borçlanma karşılıksız finansman etkisi doğurur. Zira devletin istemiş olduğu borcu para basmak suretiyle karşılar. Emisyon yapılarak karşılanan bu borçlar, ekonomide para arzını arttırırken toplam arz-talep dengesini toplam talep lehine değiştirir. Bankacılık sistemi de devletin borçlanması açısından önemli ve verimli bir kaynaktır.

Kurumsal Tasarruflar: Faizsiz finans esaslarına göre çalışan katılım bankaları, uygun araçlar yoluyla kamu finansmanına katkı sağlayabilir. Sigorta şirketleri de topladıkları primleri değerlendirmek

zorundadırlar. Yine BES (Bireysel Emeklilik Sistemi) fonları uzun vadeli tasarrufları toplar. Bu fonların önemli bir kısmı kamu borçlanma araçlarına yatırılabilir.

Kamu Kurum ve Kuruluşları: Devlet, çeşitli sosyal güvenlik kuruluşları ile kamu iktisadi teşekküllerinin sahip olduğu kaynaklardan borç alabilir.

Özel Şahıslar ve Kurumlar: Kişilerin tasarruf ettikleri gelirler de bir kaynak teşkil eder. Tasarruflarını devletin ihraç etmiş olduğu borç senetlerine yatıranlar faiz geliri elde etmek amacıyla tasarruflarını kullanmaktan bir süre vazgeçerler.

-Dış Borçlar

Devletin iç kaynaklardan sağladığı gelirin yetersiz olması ve ithalat için gerekli olan döviz ihtiyacı sebepleriyle o ülkede yerleşik olmayan kişilerden (dış kaynaklardan) döviz cinsinden borçlanması mümkündür. Dış borçların türleri, proje ve program kredisi, bağlı ve serbest kredi, ticari krediler, refinansman kredileri, hükümet kredileri, ihracat kredileri, uluslararası kuruluşlardan sağlanan krediler, dış yardım ve bankalar konsorsiyumu, uluslararası piyasalarda tahvil ihracı ve yardımlar olarak sayılabilir. Kaynakları ise hükümetler arası, uluslararası kuruluşlar, özel kaynaklar şeklinde zikredilebilir.

İsteğe Bağlı Olup Olmama Bakımından Devlet Borçları

- İsteğe bağlı (gönüllü) borçlanma

Borçlanma ilke olarak isteğe bağlı olup, doğasında borç alanla borç verenin karşılıklı rızası bulunur. Elinde borç verilebilir fonları bulunanlar tamamen kendi özgür iradeleriyle devlete borç verebilir.

- Zorunlu (cebri) borçlanma

Devletin borç alırken kişi veya kurumları devlete borç vermeye mecbur kılması durumunda zorunlu borçlanmadan bahsedilir. Devlet, borç verecek tarafın özgür iradesinin aranmadığı bu yola piyasanın gönüllü olarak borç vermeye yanaşmadığı kriz dönemlerinde başvurmak zorunda kalabilir.

DEVLET BORÇ YÖNETİMİ

Borç Yönetiminin Tanımı

Borç yönetimi, devletin aldığı borçların miktarını, vadelerini, faiz oranlarını ve geri ödeme planlarını, ülkenin genel ekonomik politikalarıyla uyumlu ve dengeli bir şekilde ayarlama sanatıdır.

Borcun Ödenmesi (İtfası)

Borcun geri ödenmesi suretiyle miktarının azaltılması anlamına gelen bu işlem sonucunda piyasada likidite fazlaşmasına, faizlerin geri çekilmesine ve toplam tüketim üzerinde bir artışa neden olabilir.

Borç Yönetimini Etkileyen Faktörler

Borç yönetimine etki eden faktörler borcun bileşimi, borcun miktarı ve borcun vadesi ve faizi olarak ele alınabilir.

Borcun bileşimi, borcun hangi unsurlardan oluştuğunu ve bu unsurların borç portföyüne nasıl bir risk yapısı yüklediğini ifade eder.

Borcun miktarı ile borcun büyüklüğü kastedilir. Borç miktarı, devletin geçmişte ne kadar borçlandığını gösterdiği kadar bugün ne kadar yük taşıdığına ve yarın ne kadar esnekliğe sahip olacağına da işaret eder. Miktarın artması ile borç yükü artan devletlerin yeni borçlar bulması da zorlaşacaktır.

Borcun vadesi ve faizi ise borçlanmanın zaman ve maliyet boyutunu ortaya koyan iki temel unsurdur.

Bu nedenle vade ve faiz yapısındaki değişiklikler yalnızca borcun teknik niteliğini değil, aynı zamanda ekonomik dengeyi de etkiler.

Olağanüstü Borç Yönetimi

-Borçların Konsolidasyonu (Tahkim)

Konsolidasyon borcun vadesine müdahale eden bir yenileme işlemidir. Öğretide borçların tahkimi şeklinde de isimlendirilen konsolidasyon, vadesi dolmuş veya yaklaşan borçların alacaklısının rızasına binaen veya rızası olmaksızın yeni şartlar dairesinde borcun süresinin uzatılması veya kaldırılması işlemidir.

Konsolidasyon gönüllü ve zorunlu olmak üzere ikiye ayrılır. İlkinde borcun vadesini öteleyen konsolidasyon işlemine alacaklının rızasıyla gerçekleştiği için gönüllü konsolidasyon denir. Buna karşılık alacaklının rızasını aramaksızın borcun vadesinin tek taraflı kararlarla uzatılması yahut yeni vadeli borç senetleriyle borcun süresinin uzatılması veya kaldırılmasına zorunlu konsolidasyon denir.

-Borçların Konversiyonu (Değiştirme)

Devlet borçlanmasının bütçe üzerinde oluşturduğu mali yük, içinde bulunulan ekonomik ortamın sıcak koşullarına göre hesaplanan anapara ve faiz yükü toplamından ibarettir. Faiz yükünün aşağı yönlü seyrinden doğan konjonktürde devlet borçlanmaları üzerindeki yüksek faiz yükü devlet borç yönetiminde konversiyon işlemi gerektirir.

Konsolidasyonda olduğu gibi gönüllü ve zorunlu olmak üzere konversiyon da ikiye ayrılır. Uygulamada güncel faizli yeni tahvillerle alacaklının elindeki yüksek faizli eski tahvillerin değiştirilmesi olarak bilinen konversiyon, alacaklıların isteğiyle gerçekleşiyorsa gönüllü veya alacaklılar kanun çıkartmak suretiyle bu değişime icbar ediliyorsa zorunlu konversiyon olarak adlandırılabilir.

-Devlet Borcunun Reddi

Devlet borcunun reddedilmesi, devletin halihazırdaki iç ve dış borçlarını hukuken yahut siyaseten

tanımadığını ilan etmek suretiyle borçların meşruluğunun, bağlayıcılığının veya devamının kabul edilmemesidir. Bu sert ve radikal yöntemin önceki rejimin yaptığı borçların tanınmaması, borcun gayrimeşru sayılması, siyasal devrim veya rejim değişikliği gibi farklı gerekçeleri olabilir.

-Monetizasyon

Devletin mevcut borçlarını Merkez Bankası tarafından para basılması suretiyle ödemesine monetizasyon denir. Piyasaya bu şekilde para sürülmesi para arzını artırdığı için fiyat istikrarına etkisi dikkate alındığında enflasyonist ekonomilerde monetizasyona başvurulması yerinde olmaz.

-Moratoryum

Vadesi gelmiş olan borçlara ilişkin borçlunun tek taraflı kararıyla ödemenin durdurulması veya ertelenmesi şeklindeki uygulama moratoryum olarak ifade edilir. Genel olarak dış borçlarla ilgili olan bu uygulama, devletin borç ödemekten aciz olduğunu ilan etmesi anlamına gelir. Bunu yapan bir ülkenin uluslararası piyasalardaki kredibilitesi (güvenilirliği) olumsuz etkilenir ve bir daha dış borç bulabilmesi neredeyse imkânsız hale gelecektir.

DEVLET BORÇLARININ AZALMASI VE SONA ERMESİ

Borçların Ödeme Yapılmadan Azalması ve Sona Ermesi

Borcun itfası dışında ödeme yapılmadan da borcun tamamen ortadan kalktığı veya kısmen ortadan kalktığı durumlar söz konusudur.

-Borcun Reddedilmesi

Devletin tek taraflı bir kanun çıkararak iç borçlarını reddederek silmesidir. Böyle bir durumda elbette devlete duyulan güven zedelenir.

-Para Değerinin Düşmesi

Devletin borcu resmi olarak ödenmese veya silinmese de borcun değeri tamamen sıfırlanmasa da enflasyon sebebiyle kendiliğinden düşebilir. Uzun vadeli borçlanmalarda enflasyonun etkisiyle değeri azalan borç, vade tarihinde sayısal olarak tam itfa edilse de reel olarak değersiz olacaktır.

Borçların Ödeme (İtfa) Yapılarak Azalması ve Sona Ermesi

Devlet borçlarının normal şartlar altında sona ermesi ve borç stokunun azalması vadesi gelen borçların ödemesi yapılarak gerçekleşir. Ödeme bir defada yapılarak borç ilişkisi tek seferde veya kademeli olarak taksitler halinde ödenerek kapatılabilir. Bu bağlamda devlet borçlanması teorisinde yer edinmiş Dr. Price yöntemi olarak adlandırılan bir geri ödeme şekli de vardır.

Türk mali tarihinde klasik anlamda bütçe uygulaması 1908 yılında Meşrutiyetin İadesiyle başlamış, gerçek anlamda bütçelerin hazırlanması ise Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. 1924 Anayasası bütçeye ilişkin temel kuralları belirlemiş ve yasama organına geniş yetkiler tanımıştır. Bütçe ve bütçeleme ilkeleri uzun süre 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiş, söz konusu kanun 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca başlangıçta “muvazene-i umumiye” terimi kullanılırken 1927 yılından itibaren “bütçe” terimi kullanılmaya başlanmıştır.

KAMU BÜTÇESİNİN TANIMI VE TEMEL UNSURLARI

Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleriyle bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Taşınması gereken unsurlar ise tahmin, tahdit, tevzin ve tasdiktir.

Tahmin: Bütçe, devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçede yer alan gelir ve gider tahminleri ait oldukları mali yıldan önce tahmin edilerek hazırlandıklarından dolayı tüm bütçeler geleceğe ait iktisadi ve mali bir plan ve program özelliğini taşımaktadır. Kesin rakamları göstermediklerinden kesin hesaplardan ve bilançolardan farklı bir yapıya sahiptirler.

Tahdit: Bütçe genellikle yıllık tahminleri gösterir ve Türkiye’de bütçelerin yıllık olacağı Anayasa ile düzenlenmiştir. Nitekim 1982 Anayasasınının 161. maddesinde devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Belirli bir zaman için hazırlanan ve uygulanan devlet bütçesi devresine mali yıl denir ve bütçenin uygulanması mali yıl başında başlayıp genellikle mali yıl sonunda sona ermektedir.

Tevzin: Bütçede yer alan kamu gelir ve gider tahminleri denk olmalıdır. Bütçe dengesi bütçedeki kamu gelir ve gider tahminlerinin eşit olmasını anlatır klasik bütçe anlayışının üzerine durduğu mali dengeye karşın, çağdaş bütçe anlayışında bütçenin mali denge yanında özellikle ekonomik dengeyi sağlaması aranmaktadır.

□ **Tasdik Bütçe,** gelirlerinin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına önceden yetki verir. Parlamento devlet bütçesini kabul edip onaylamakla (yıllık bütçenin hemen hemen tüm ülkelerde parlamento tarafından onaylanması gereklidir) hükümete, gelirlerin toplanması ve betli bir dönem içinde kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı konusunda yetki vermiş olur. Hükümet parlamentonun verdiği bu yetkiye göre hareket eder. Bütçe olmadıkça, daha açık bir deyimle yasama organınca bütçe kabul edilip onaylanmadıkça, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için gerekli yetki yoktur.

KAMU BÜTÇESİNİN FONKSİYONLARI

Devlet bütçesi, hükümetin bir yıllık programıdır. Kamu hizmetlerini ve bunların gerçekleştirilmesiyle ilgili imkanları en iyi bilen yürütme organı hükümettir. Gelişmekte olan ülkelerde, hükümetlerin en büyük sorunu artan kamu hizmet sayısına rağmen kamu gelir kaynaklarını artıramamaktır. Hükümetler kamu hizmetleriyle ilgili program ve faaliyetlerine, politik, ekonomik, sosyal ve tarihi etkenlerle şekil vermektedir. Burada önemli olan devlet giderleri ve gelirlerinin en iyi tahmini, giderler için en uygun gelir miktarının belirlenmesi, ayrılması ve bunların denetimidir. Parlamenter demokrasilerde bütçenin görüşülüp onaylanma yetkisi ise yasama organına aittir.

Bütçenin Mali Fonksiyonu: Kamu kesimi mali amaçlarını gerçekleştirmek için planlama yapmakta, yapılan planlar bütçe aracılığıyla uygulamaya geçirilmektedir. Kamu hizmetlerinin bir plan dahilinde en az maliyetle yapılması ve bütçenin denk olması bütçenin mali yönünü oluşturmaktadır.

Bütçenin İktisadi Fonksiyonu: Bütçe, maliye politikasının uygulamaya geçirilmesinde en temel araç olarak kullanılmaktadır. Bütçenin tam istihdam, fiyat istikrarı, mali istikrar, gelir dağılımı adaleti, ekonomik kalkınma ve ödemeler bilançosu açıklarının giderilmesi amacıyla kullanılması bütçenin ekonomik işlevini oluşturmaktadır.

Bütçenin Siyasi Fonksiyonu: Bütçenin siyasi fonksiyonu, ülkeyi yöneten siyasi iktidarların topluma verdikleri vaatleri, bütçe imkânları vasıtasıyla yerine getirebilmelerini ifade eder. Bütçeyi, yürütme organı yani hükümetler hazırlamaktadır. Yasama organı, hükümet tarafından hazırlanan bütçe teklifini görüşür ve gerekli gördüğü değişiklikleri yaptıktan sonra onaylayarak yasalaştırır.

Bütçenin Denetim Fonksiyonu: Bütçenin klasik fonksiyonları içinde tamamlayıcı nitelikte olan denetim fonksiyonu, uygulamaya konulan bütçe ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılıp devletin mali idaresinin ve genel olarak faaliyetlerinin kontrol edilmesi esasına dayanmaktadır.

Bütçenin Hukuki Fonksiyonu: Bütçe aynı zamanda bir yasadır. Yasaların çıkarılması ve uygulanması

hukuki süreci gerektirmektedir. Bütçenin hem kendisi hem de uygulama süreci hukuka dayanmakta olup bu durum bütçenin hukuki işlevini oluşturmaktadır. Hukuki açıdan değerlendirildiğinde bütçe, devletin gelirlerinin toplanmasına, giderlerinin yapılmasına izin veren bir yasadır.

BÜTÇELEME İLKELERİ

Bütçe ilkeleri 19. yüzyılda maliye alanındaki gelişmelerle ortaya çıkmış ve temeli liberal iktisatçılar tarafından atılmıştır. Zamanla devletin görev anlayışının değişmesi bütçe anlayışı ve yapısında da değişikliklere yol açmıştır. Bütçe ilkeleri, bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine ilişkin uyulması gereken kuralları ifade eder. Türkiye’de bütçe ilkeleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir.

Önceden İzin Alma İlkesi: Bütçenin ait olduğu yıla girmeden önce halk temsilcileri tarafından onaylanmasını ifade eder. Bütçeler genellikle halk temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından onaylanmadan yürürlüğe girmez. Bu nedenle parlamentolar tarafından onaylanmamış hiçbir gider harcanamaz ve hiçbir gelir tahsil edilemez.

Denklik İlkesi: Belirli bir dönem için hazırlanan bütçelerin olağan gider kısımları ile olağan gelir kısımlarının birbirine eşit olmasıdır.

Yıllık Olma İlkesi: Bütçenin, gelir ve gider tahminleri bir dönem veya belirli bir süre için onaylanır. Bu nedenle gelir ve giderlerin hukuki yaşamları bir yıl süreyle sınırlanmıştır. Başka bir deyişle bütçenin geçerliliği bir yıldır.

Birlik İlkesi: Devletin tüm gelir ve giderlerinin bir tek bütçede gösterilmesi halini ifade eder. Bu nedenle devletin yaptığı hizmetlere ilişkin tüm giderler ve topladığı tüm gelirler ayrı ayrı değil aynı bütçede gösterilecektir.

Genellik İlkesi: Devletin gelir ve gider tahminlerinin eksiksiz ve tam olarak ayrıntılarıyla bütçede yer almasıdır. Bununla “hazine birliği” ifade edilir. Bu ilkeye kamu kurumlarının gelir ve giderlerinin açık bir şekilde gösterilmesi ile ulaşılır.

Ademi Tahsis İlkesi: Belirli kamusal gelirlerin belirli kamusal giderlere tahsis edilmemesi veya özgülenmemesidir. Bu ilkeye göre devletin gelirleriyle giderleri arasında hiçbir özel ilişki veya irtibatlandırma bulunmaz.

Tahsis (Ayrım) İlkesi: Bütçede yer alan ödeneklerin parlamentonun onayladığı yer, tür, miktar ve zamanda harcanması demek olup, ödeneklerin onaylandığından başka bir yer, tür, miktar ve zamanda kullanılmamasıdır.

Açıklık İlkesi: Bütçede yer alan rakamların herkes tarafından anlaşılır nitelikte olmasıdır. Sadece uzmanların ve uygulayıcıların değil, aynı zamanda toplum fertlerinin de giderlerin çeşitli kamu hizmetlerine ayrılan miktarları ile kamu gelirleri hakkında doğru bir fikir edinebilmeleri açıklık ilkesine uyulması ile mümkün olur. Açıklık ilkesinin önemli bir istisnası “örtülü ödenek” uygulamasıdır.

Mali Saydamlık İlkesi: Hükümetin mali işlemlerinin bütçe vasıtası ile kamuoyu tarafından görülmesinin sağlanmasıdır.

Doğruluk İlkesi: Bütçede yer alan tüm bilgilerin gerçek olmasını ifade eder. Bütçe, devletin gelecek belli bir dönem içinde yapacağı giderleri ve bu giderleri karşılayacak gelir tahminlerini gösterir. Bu yüzden bütçede yer alacak gelir ve gider rakamlarının tahminin gerçeğe uygun olarak yapılması büyük önem taşımaktadır.

BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe sistemleri, kamu kaynaklarının belirli amaç ve öncelikler doğrultusunda tahsisini, kullanımını ve sonuçlarının değerlendirilmesini düzenleyen yöntem ve tekniklerin bütünüdür. Bu kapsamda geleneksel, torba, performans, sıfır tabanlı, program, planlama–programlama–bütçeleme, performans esaslı ve performans esaslı program bütçe sistemleri bütçe sistemlerinin başlıca türlerini oluşturur. Türkiye’de modern bütçeleme anlayışı 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmesiyle başlamış, ancak sistem yaklaşık otuz yıllık uygulamanın ardından 2003 yılında 5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçeleme sistemine bırakılmıştır. Performans bilgilerinin bütçe kaynaklarıyla yeterince ilişkilendirilememesi üzerine performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiş ve merkezi yönetim bütçeleri 2021 yılından itibaren bu sistem çerçevesinde uygulanmaya başlanmıştır.

Geleneksel Bütçe Sistemi: Bütçe sistemlerinin en eskisidir. Bu bütçe sisteminde ödeneklerin kamu hizmetini yapacak idari organlara göre verilmesi esastır. İdari organın bütçesi onun ihtiyaçlarını giderecek ödeneklerin parlamentonun onayından geçirilerek verilmesi suretiyle yapılır.

Torba Bütçe Sistemi: Torba bütçe sisteminde, ödenekler idari birimlere ayrıntılara inilmeksizin ve detaylandırılmaksızın torba (bütün) olarak verilir. Kendisine parlamentoca onaylanarak verilen torba bütçeden sonra idari birim ödenekleri nerelere harcayacağına kendi karar verir. Kurum ödenekleri tahsis etmede herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmaz ve harcama yerlerini belirlemek bakımından serbesttir.

Performans Bütçe Sistemi: Ödenegin çıktısı veya sonuçları üzerine oturtulan performans ölçümüne dayanır. Gerçekleştirilmek istenen hizmetlerin maliyetleri hesap edilip, elde edilen faydanın karşılaştırması yapılarak başarı ya da başarısızlığın performans ölçüğünde tespit edilmesidir. Belirli

bir ödenek harcamasıyla en fazla çıktının sağlanması veya belirli bir çıktıya ulaşabilmek açısından en az ödeneğin kullanılması sistemin özünü oluşturur. Bu nedenle harcamalar sonucunda çıkan sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi başarının tespiti açısından son derece önem taşır.

Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi: İdari birimlere ödenekler, o kurum yeni kurulmuş gibi düşünülerek verilir. İdari birimin eski yıl veya yıllar bütçeleri ile ilişkisi kopartılır. Yani yeni dönem için baz alınacak bir eski dönem yok sayılır. Dolayısıyla, yeni dönemde verilecek ödeneklerin eski dönemle ilişkisi kopartıldığı için bu idari birimin daha önceden hiçbir ödeneğe sahip olmadığı kabul edilir.

Program Bütçe Sistemi: Ödenekler plan ve programlarda belirlenmiş hizmetler için verilir.

Ödeneklerin verilmesinde idareler ikinci planda gelir. Ödenek verilecek hizmetlerin neden ve hangi gerekçe veya gerekçelerle tercih edildiğine cevap aranır. Amaç, farklı tercihler arasında en yüksek faydayı sağlayanın seçilmesidir. Seçim yapılması tercihler arasında sıralama yapılmasını gerektirir.

Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS): Performans ve program bütçe sisteminin gelişmiş bir biçimi olup çok yıllık ve çıktı odaklı bir bütçeleme anlayışına dayanır. Sistem planlama, programlama ve bütçeleme olmak üzere üç aşamadan oluşur ve kamu harcamalarının sonuçlarının nicel ve nitel analiz teknikleri aracılığıyla değerlendirilmesini öngörür. Uygulanabilmesi için kapsamlı bir kamu yönetimi reformunu gerektirir.

Performans Esaslı Bütçe Sistemi: Kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsis edilmesini ve kullanılan kaynaklarla elde edilen sonuçların performans ölçümleri aracılığıyla değerlendirilmesini esas alır. Sistemde temel değerlendirme ölçütü kullanılan kaynak miktarı değil kamu hizmetlerinin ortaya çıkardığı sonuçlar olup, çeşitli analiz teknikleriyle kamu hizmetlerinin performansı ölçülür. Türkiye’de sistem stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olmak üzere üç temel unsurdan oluşur.

Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi: Kamu harcamalarının programlara göre düzenlendiği ve kamu hizmetlerinin performansına ilişkin bilgilerin bütçe kararlarında kullanıldığı bütçe sistemidir. 5018 sayılı Kanun ile uygulanan performans esaslı bütçeleme yaklaşımını geliştirmek ve performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında daha güçlü bir ilişki kurmak amacıyla geliştirilmiştir.

BÜTÇE KANUN TEKLİFİNİN HAZIRLANMASI

Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren belgeye bütçe denir. Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe süreci Eylül ayının ilk hafta sonu Cumhurbaşkanının onaylamış olduğu Orta Vadeli Programın (OVP) Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlar. 31 Aralık tarihinde TBMM tarafından Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun kabul edilerek Resmî Gazete'de yayınlanmasıyla tamamlanır.

Gider ve Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifini Cumhurbaşkanlığı hazırlar. Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında şu unsurlar göz önünde bulundurulur: İdare performans hedefleri, Stratejik planla uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, OVP'de çerçevesi çizilmiş ilke ve esaslar ile temel büyüklükler, Kurum stratejik planı, kalkınma planı ve yıllık programa göre belirlenen ödenek tavanları. Kamu idareleri gider tekliflerini hazırlarken ödenek taleplerini dikkate alır. Kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini bütçe hazırlama rehberi ve stratejik planlar doğrultusunda gerekçeli biçimde hazırlar. Yetkililerin imzalaması sonrasında Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na yollanır.

Bütçe Sınıflandırması

Türkiye'de 2021 senesinde Performans Esaslı Program Bütçe sistemine geçilmiştir. Program bütçe, harcamaların programlara göre sınıflandırıldığı, performansla ilgili bilgi sağlandığı bütçe sistemidir. Bu sistem ile harcamalar program, alt program ve faaliyet düzeyinde sınıflandırılmaktadır. Program bütçenin entegre edildiği analitik bütçe sınıflandırması ise giderin sınıflandırması, gelirin sınıflandırması ve finansmanın sınıflandırması olmak üzere üçe ayrılır.

Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanması ve Sunulması

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulur. Bütçe kanun teklifinde; Kalkınma Planı, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, OVP, Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi dikkate alınır.

BÜTÇE KANUN TEKLİFİNİN GÖRÜŞÜLMESİ VE ONAYLANMASI

Cumhurbaşkanının merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini TBMM'ye sunmasının ardından teklifin TBMM'de görüşülme süreci başlamaktadır. Bu süreç, 17 Ekim'i takip eden elli beş gün içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve sonraki yirmi gün içerisinde ise Genel Kurul'da olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi gider-gelir cetvelleri kamu idareleri bazında TBMM'de görüşülür ve mali yılbaşı evvelinde Resmî Gazete'de yayımlanır

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda İncelenmesi

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bütçe teklifi ve teklifle birlikte sunulan belgeler; görüşülür, oylanır ve Genel Kurul'a gönderilir. Bu süreçte Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerince gider artırıcı veya gelir azaltıcı öneriler yapılabilmektedir

TBMM Genel Kurulunda Görüşülüp Onanması

Kamu idare bütçeleri hakkında milletvekillerinin düşüncelerini görüşmeler esnasında açıklaması gerekmektedir. Ayrıca kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri okunarak oylanmaktadır. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan farklı olarak, genel kurulda milletvekilleri gelir azaltıcı veyahut gider artırıcı öneride bulunamaz.

Geçici Bütçe

Bütçenin mali yılbaşına yetişmemesi halinde hükümetlere gelir toplama ve kamu harcaması yapma yetkisini geçici bütçe verir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer.

BÜTÇENİN UYGULANMASI

Bütçenin kanunlaşması sonrası bütçe uygulanmasına başlanır. Böylece faaliyetlerin yürütülebilmesi adına giderler yapılabilir, gelirler toplanabilir.

Gelirlerin Toplanması

Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler yalnızca kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Elde edilen gelirlerden diğer kurumlara verilecek paylar ödeneklerden karşılanır. Ödenek miktarları hesaplanacak pay miktarını geçemez.

Giderlerin Yapılması

5018 sayılı Kanununa göre kamu gideri: "Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç

faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri” olarak belirtilmiştir.

Yetkili ve sorumlu kurum ve kişiler

Giderlerin yapılmasında yetkili ve görevliler; bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisidir

Giderlerin yapılma aşamaları

Kamunun tahsis edilmiş bir ödeneği alacaklıya ödeyebilmesi; giderin taahhüdü, giderin tahakkuku, ödeme emrine bağlanması ve ödeme aşamalarıyla gerçekleşir.

Ödenek kavramı ve ödenek çeşitleri

Yasama organının yürütme organına verdiği harcama yetkisine ödenek denir. Ödenek çeşitleri: Yedek ödenek, ek ödenek ve örtülü ödenektir. Yedek ödenek, bütçe kanunundaki öngörülmeyen hizmetleri yerine getirmek için konan ödenektir. Ek ödenek, ödeneklerin yetersiz kalması durumunda karşılığı gelir gösterilerek kanunla verilen ödenektir. Örtülü ödenek, devletin milli güvenliği, itibarı, yüksek menfaatleri gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar, olağanüstü hizmetler ile kapalı savunma ve istihbarat hizmetlerinin yürütülmesi için Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir.

Hazine İşlemleri

Hazine, devletin gelirlerinin toplandığı bir kasadır. Türkiye’de merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin nakit planlaması, borç yönetimi, gelir, gider, tahsilat ve ödemeleri Hazine birliğini sağlayacak biçimde yürütülür.

Devlet Muhasebesi Sistemi

Devlet Muhasebesi de devlet faaliyetlerinin parasal neticelerinin bir hesap sistemi içinde incelenmesidir. Devlet muhasebesinde kayıtlar nakit esas ve tahakkuk esasına göre tutulmaktadır. Nakit esas, parasal giriş ve çıkışları dikkate alan bir yöntemdir. Tahakkuk esas, işlemlerin tahakkuk edilmesiyle kaydın tutulmasıdır.

BÜTÇENİN DENETİMİ

Türk bütçe sisteminde denetim iç kontrol sistemi ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır.

Bütçenin İdari Denetimi

Bütçenin idari denetimi her idarenin kendi sorumluluğunda yürütülür ve iç kontrol sistemi çerçevesinde gerçekleşir. İç kontrol, ön mali kontrol ve harcama sonrası denetim (İç Denetim) şeklinde yapılır.

Yargı (Sayıştay) Denetimi

Yargı organları tarafından yapılan denetimdir ve TBMM adına Sayıştay gerçekleştirir. Sayıştay vazifesini TBMM adına yapsa da denetimlerinde bağımsızdır. Sayıştay denetimi düzenlilik ve performans denetimi olmak üzere ikiye ayrılır. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğudur. Performans denetimi ise kaynakların etkin, verimli kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir.

Yasama Denetimi

Meclis bu denetimi kesin hesap kanunuyla sağlar. Yasama organının ilk denetimi bütçe teklifinin incelenmesidir. Bütçe uygulaması sonrasında denetim Cumhurbaşkanı’nın TBMM’ye sunduğu kesin hesap kanun teklifinin görüşülmesi ve onaylanmasıyla sağlanır.

BÜTÇE HESAPLARININ KAPATILMASI

Egzersiz ve Jestiyon Yöntemi

Egzersiz yöntemi, bütçe döneminin yeni bütçe uygulamaya konulması sonrasında da sürdürülmesidir. Jestiyon yöntemi, mali yılla başlayan bütçe hesaplarının aynı yıl sonunda kapatılmasıdır. Kimi istisnalar söz konusu olsa da Türkiye’de jestiyon yöntemi uygulanmaktadır. Giderler hususunda tanınan istisnalardan bazıları bütçe emanetleri ve mahsup işlemleridir.

Faaliyet Raporları

Yargı ve yasama denetiminin hazırlık aşamasını oluşturan faaliyet raporları hesap verme sorumluluğu kapsamında üst yöneticiler ve harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.

Kesin Hesap Kanun Teklifi ve Ekleri

Kesin hesap kanun teklifini Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlar. Kesin hesap kanun teklifi ekinde yer alan belgeler şunlardır: genel mizan, bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması, bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması, bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idarelere göre dağılımı, kamu alacakları cetveli, devlet borçları ve Hazine garantilerine dair cetveller, mal yönetim hesabı icmal cetvelleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca gerekli görülen diğer belgeler.

Genel Uygunluk Bildirimi

Genel uygunluk bildirimi Sayıştay tarafından merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için kesin hesap kanun teklifinin verilmesini izleyen en geç 75 gün içerisinde TBMM’ye sunulur.

YEREL YÖNETİMLERİN ANA ÇERÇEVESİ

Yerel nitelikte ortak kamusal hizmetlerin yürütülmesi maksadıyla kurulan köy, belediye, ilçe, il düzeyindeki kamu idari birimlerine “yerel yönetimler” denir. Yerel yönetimler, ayrı tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali özerkliği olan, merkezin vesayet denetimine tabii, kanunda belirlenen esas ve usullere uyan yönetim birimleridir.

YEREL YÖNETİMLERİN VAR OLMA NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin var olmasını açıklayan nedenler hukuki, siyasal ve iktisadi çerçevede açıklanabilir.

Hukuki Yaklaşım

Hukuki yaklaşıma göre yerel yönetimlerin varlık sebebi yerel halkın adalet ve eşitlik talepleridir.

Siyasal Yaklaşım

Yerel yönetimlerin halkın katılımı ve denetimiyle görevlerini yerine getiren demokrasinin temel unsurlarından biri olması siyasi açıdan varlık gerekçesini ortaya koyar.

İktisadi Yaklaşım

İktisadi yaklaşımın temel hareket noktası kıt kaynakların optimal kullanımudur. Buradaki ana gaye az kaynak kullanarak daha fazla hizmet sunumunu sağlamaktır. Burada iki temel unsur karşımıza çıkar: hizmet faydasının yayılma alanı ve hizmet talep edenlerin tercihi. Hizmet faydasının yayıldığı alan, bir kamusal malın faydalarının belli bir coğrafi alanda ortaya çıkması durumunda (çöp toplama gibi) karar alma yetkisinin de yerelleşmesini ifade eder. Tiebout Hipotezine göre yeterince yerel topluluğun varlığı halinde kamusal mallara olan gerçek tercihler bireyler tarafından hangi toplulukta yaşayacaklarını seçerek gösterilir. Buna ayakla oy verme denilir. İktisadi yaklaşımın bir diğer boyutu hizmet talep edenlerin tercihidir. Burada ifade edilmek istenilen toplumu ilgilendiren hususlarda oy çokluğuyla hizmetin merkezi idare tarafından sunulması, yerel bölgenin alanına giren mal ve hizmet sunumunda ise ilgili bölge halkının tercihlerini kullanmasıdır.

YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİM İLE BAĞI VE MALİ YAPISI

Bu bölümde yerel yönetimin merkezi yönetim ile olan ilişkileri çeşitli boyutlarda irdelenmiştir.

Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler

Merkezi idareler ve yerel yönetimler arasında kaynakların etkin dağılımı için mali ve dengeli bir ilişkinin kurulması gerekir. Merkezi ve yerel idare arasında gelir ve giderin paylaşılmasına mali tevzin denir. İdareler arası mali ilişkinin kurulmasının sebepleri şu şekildedir: Dış fayda ve maliyetler, yarı kamusal mal niteliğinde bölgesel hizmetler, bütçe dengesinin sağlanması, yerindenlik, ölçek ekonomileri.

Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Mal ve Hizmetler

Merkezi idarelerle ortaklaşa sunulan mal ve hizmetlerde faydanın yayılma alanı ve ölçekten kazançlar olmak üzere iki kriter söz konusudur. Yerel yönetimler itfaiye, çöp toplama, kanalizasyon, park, bahçe gibi kent hizmetlerini sunarlar. Konut, eğitim ve sağlık gibi pozitif dışsallığı olan hizmetler de pek çok ülkede yerel yönetimlerce sunulur ya da sunumu desteklenir. Kamu hizmetlerinin merkezi ya da yerel yönetim tarafından sunumu noktasında kesin bir sınır belirlemek güçtür ve ülkeye göre farklılık sergiler.

Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel yönetimlerin gelirlerini vergi gelirleri gibi öz gelirler, merkezi yönetimin aktardığı paylar olan transferler ve borçlanma oluşturmaktadır.

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE MALİ YAPILARI

Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal temeli 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu ile çizilmiştir. Türkiye’de 2002 senesi sonrası yerel yönetimlere yönelik yasal çerçevede reform yapılmıştır. T.C. Anayasası 127.maddesine göre yerel yönetimler; “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Kuruluş, görev ve yetkileri kanun ile düzenlenir”.

İl Özel İdaresi ve Mali Yapısı

İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin organları; İl genel meclisi, il encümeni ve validir.

İl Özel İdaresi’nin görev yetki ve sorumlulukları

İl Özel İdaresinin il sınırları içindeki görevleri: yoksullara mikro kredi verilmesi, bayındırlık ve iskân, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, kültür, gençlik ve spor, sağlık, sanayi ve ticaret, tarım, çevre düzeni, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, toprağın korunması, ilk ve orta öğretime bina yapımı, onarımı ve arsa temini hususlarında ihtiyaçların giderilmesidir. Belediye sınırları dışındaki görevi ise çevre, imar, katı atık, kanalizasyon, su, yol, ağaçlandırma, park, acil yardım ve kurtarma olarak sıralanabilir. İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları şunlardır: borç almak, bağış kabul etmek, il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini taşınır/taşınmaz mal alımı, satımı, kiralanması, kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, izin ve ruhsatları vermek.

İl Özel İdaresi'nin gelir ve giderleri

İl özel idaresinin gelirleri: Vergi, resim, harç, katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden paylar, genel/özel bütçeli idarelerden ödemeler, taşınır/taşınmaz kira, satış geliri, hizmet ücretleri, faiz, ceza, bağışlar olarak sıralanabilir. İl özel idaresinin giderleri: Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, sosyal yardım ve sosyal hizmet, altyapı, bakımı onarım, personel, temsil ve tanıtım, faiz ve borçlanma, dava ve icra giderleri, köylere ve birliklerine yardımlar, şirket, kuruluş ortaklık giderleridir.

İl Özel İdaresi'nin Bütçesi

Bütçe tasarısını vali hazırlar ve Eylül ayı başında il encümenine sunar. İncelemelerin sağlanması sonrasında Encümen bütçeyi Kasım ayının birinci gününden evvel İl Genel Meclisi'ne sunar. Bütçe kesin hesabı vali tarafından hesap dönemi bitimi Mart ayı içinde encümenine sunulur. İl genel meclisinde Mayıs ayında kesin hesap karara bağlanır.

Belediye İdaresi ve Mali Yapısı

Belediye: "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir". Organları; Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur.

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları

Belediyelerin görevleri şunlardır: Sosyal hizmet ve yardım, bakım, altyapı ve onarım, itfaiye, defin, acil yardım, kurtarma, ambulans, sanat ve turizm, çevre işleri ve yerel hizmetlerin koordinasyonudur.

Belediyelerin gelir ve giderleri

Belediyenin gelirleri şunlardır: Vergi, resim, harç ve katılma payları, bağışlar, girişim, iştirak gelirleri, faiz ve ceza gelirleri, hizmet karşılığı alınan ücretler, genel bütçe vergi gelirlerinden pay, genel ve özel bütçeli idarelerden ödemeler, taşınır-taşınmazların kira ve satış gelirleri. Belediyelerin giderleri ise şöyledir: Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar, temsil ve tanıtım giderleri, proje, araştırma ve imar düzenleme giderleri, altyapı, bakım, onarım gideri, personel giderleri, bakım ve onarım giderleri, şartlı bağış giderleri, dava, avukatlık, danışmanlık giderleri, mezarlık giderleri, faiz giderleri, kültürel, bilimsel giderler, takip ve tahsil giderleri, zabıta ve itfaiye giderleri

Belediye bütçesi

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; stratejik plân ve yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına temel oluşturur. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, harcanmasından sorumludur. Bütçe kesin hesabı hesap dönemi bitimi sonrası Nisan ayı içerisinde belediye başkanı tarafından encümenine sunulur. Mayıs ayında yapılacak toplantıda belediye meclisinde kesin hesap karara bağlanır.

Büyükşehir Belediye İdaresi ve Mali Yapısı

Büyükşehir belediyeleri sınırları il mülki sınırı olan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyelerinin özellikleri şu şekildedir: İdari ve mali özerkliğe sahiptir, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlar, kanunlarla çerçevelenmiş görev ve sorumlulukları vardır, karar organı seçmenler tarafından oluşturulur.

Büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları

Büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları şunlardır: bütçe hazırlamak, imar plânını yapmak, ruhsat vermek ve denetlemek, altyapı ve ulaşım hizmetleri, sosyal donatılar, doğal afetlerle mücadele, mezarlık ve defin işleri.

Büyükşehir belediyesinin gelir ve giderleri

Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri şu şekilde sıralanabilir: Eğlence vergisi, belediye vergi, resim ve harçları, ilân ve reklam vergileri, park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelir, yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinden pay, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar. Büyükşehir belediyesinin giderleri ise şu şekilde sıralanabilir: Bakım ve onarım, personel giderleri, yardımlar ve ortak proje giderleri, altyapı ve yatırım giderleri, gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, şirket, kuruluş

ve birlik payı ve üyelik aidatı, mezarlıklara ilişkin giderler, borçlanma ve faiz giderleri, sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

Büyükşehir belediyesinin bütçesi

Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken kanuna aykırı maddeleri çıkarabilir, tahsil için yetkili olunmayan gelirleri çıkartabilir ve/veya yasal sınırların dışında belirlenmiş vergi/harçların oran ve miktarlarında değişiklik yapabilir, eklenmesi gereken ödenekleri ekleyebilir.

Köy İdaresi ve Mali Yapısı

Nüfusu iki binden aşağı yuurtlara köy denir.

Köy idaresinin görev, yetki ve sorumlulukları

Köy meydanı açılması, yol kenarının ağaçlandırılması, mektep yapımı, mezarlığın yerinin seçimi, düzeni, tehlikeli yapıların yıkılması, köy içi çapraz yol açılması, salgın hastalık bildirimini, içme suyu getirilmesi/korunması, askerde olanların tarlalarının işlenmesi, sel durumunda müdahale edilmesi, sokak temizliği, pis su akıntılarının düzenlenmesi, pazar ve çarşı yeri yapımı.

Köy idaresinin gelir ve giderleri

Köy gelirleri şunlardır: Salma, ceza ve harç, taşınmaz geliri, bağış ve yardımlar, vakıf geliri, hayvan satışı, mera gibi doğal kaynak geliri, işletme geliri olarak sıralanabilir. Köy giderleri ise şu şekildedir: Zorunlu köy hizmetlerinin finansmanı, personel gideri, taşınmaz gideri, muhtar ve diğer köy görevlilerinin ücretleridir. Köylerde işler genellikle imece usulü gerçekleştirilmektedir

Yerel Yönetim Bankacılığı Olarak İller Bankası

Yerel yönetim bankaları yerel yönetimlere finansman sağlama ve teknik destek verme amacıyla ortaya çıkmıştır. Türkiye’de İller Bankası, 1933 tarihinde “Belediyeler Bankası” adıyla yerel yönetimlerin kalkınmasının desteklenebilmesi amacıyla kurulmuştur. İller Bankası’nın amacı yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarının karşılanması için kredi sağlanması, proje geliştirilmesi, teknik yardım sağlanması ve danışmanlık yapılmasıdır.

MALİYE POLİTİKASININ GENEL ÇERÇEVESİ

Maliye politikası ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için devletlerin kamu harcaması, kamu geliri ve borçlanma araçlarını kullanmasıdır.

Maliye Politikasının Tanımı ve Konusu

Devletin amaçlarına ulaşabilmek için kamu harcaması, kamu geliri, borçlanma ile ekonomik yaşama müdahalesini inceleyen bilim dalına maliye politikası denir. Maliye politikası, ekonominin bir dalıdır. Maliye politikasının konusu ise temel makroekonomik amaçlara ulaşmak için kamu harcaması, kamu geliri ve borçlanma araçlarının bileşiminde yapılan düzenlemelerdir.

Maliye Politikasının Tarihsel Gelişimi ve Önemi

1929 Büyük Buhran sonrası piyasanın kendi kendisine dengeye gelemeyişi ve toplam talep yetersizliği karşısında gereken çözümü üretmeyişi müdahaleci devlet anlayışını ön plana çıkarmıştır. John M. Keynes İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi adlı eserinde kamu harcamaları ve maliye politikalarının önemini ortaya koymuş ve krizden çıkışta devletin ekonomiye müdahalesi benimsenen bir yaklaşım olmuştur. 1970'li yıllarda Bretton Woods sisteminin çökmesi ve petrol krizi beraberinde arz yönlü şokları getirmiştir. 1980'li yıllarda popülerleşen kamu tercihi teorisi yine devletin ekonomideki işlevlerinin sorgulanmasına sebep olmuştur. 2008 Küresel Finans Krizi ve 2020 senesinde yaşanan Covid-19 pandemisi söz konusu daralma eğilimlerinin sınırlarını ortaya koymuş, devlet her iki süreçte de gerek ekonomik gerek toplumsal istikrarın yeniden sağlanabilmesi adına maliye politikası araçlarına başvurmuştur.

MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI

Maliye politikasının amaçları iktisadi istikrarın sağlanması, iktisadi kalkınma ve büyümenin gerçekleşmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır.

İktisadi İstikrarın Sağlanması

Tam istihdam konjonktürel işsizliğin olmayıp sadece doğal işsizliğin olduğu durumdur. Fiyat istikrarı, ekonomik birimlerin geleceğe yönelik kararları üzerinde etkisi olmayan düşük ve istikrarlı fiyat düzeyidir. Ödemeler dengesi, bir ülkenin dış dünya ile arasında geçen ilişkilerin sistematik kayıdır

İktisadi Kalkınma ve Büyümenin Gerçekleşmesi

Ekonomik büyüme, ekonomideki üretim kapasitesinin artırılarak daha fazla mal ve hizmet üretilmesidir. İktisadi kalkınma ise ülkelerin sosyal, ekonomik, kurumsal yapılarındaki köklü değişikliklerle ekonomik büyümedir.

Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması

Belirli bir dönemde yaratılan gelirin hane halkları, fertler veyahut üretim faktörleri arasındaki bölüşümüne gelir dağılımı denir. Söz konusu gelirin haneler veyahut fertler arasındaki dağılımına bireysel gelir dağılımı, üretim faktörleri arasındaki dağılımına fonksiyonel gelir dağılımı denir

MALİYE POLİTİKASININ ARAÇLARI

Maliye politikası araçları kamu harcaması, kamu gelirleri, borçlanma ve bütçedir.

Kamu Harcaması

Kamu harcamaları devlet faaliyetlerinin bir fonksiyonudur. Ekonomik sınıflandırmaya göre cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak sınıflandırılabilir.

Kamu Gelirleri

Devletin kamu hizmetlerinin finansmanı için yasalar yoluyla elde ettiği gelirlerdir. Vergiler, harçlar, parafiskal gelirler kamu gelirlerine örnek olarak gösterilebilir.

Borçlanma

Kamu gelirleri kamu giderlerini finanse edemediğinde iç ya da dış kaynaklardan elde edilen mali kaynaklardır.

Kamu Bütçesi

Kamu bütçesi belirli bir dönemde gelir-gider tahminlerini ve uygulamaya yönelik hususları gösteren mali bir yol haritasıdır.

MALİYE POLİTİKASINDA AMAÇ VE ARAÇ ÇATIŞMASI

İstikrara, büyümeye ve gelir dağılımına ulaşmaya çalışırken maliye politikasının hem amaçları arasında hem de amaç-araç bağlamında çatışmalar meydana gelebilmektedir

Maliye Politikasının Amaçları Arasındaki Çatışma

Çatışmalardan ilki ekonomik istikrar ve ekonomik büyüme amaçları arasındadır. Buna göre ekonomik

büyümenin sağlanabilmesi adına kaynakların yeniden tahsis edilmesi gerekir. Bu durum ekonomide önemli değişikliklere yol açar ki söz konusu değişiklikler iktisadi dengesizliklere sebep olabilir. Diğer bir çatışma alanı tam istihdam ve fiyat istikrarıdır. Ekonomilerde tam istihdama ulaşılması halinde fiyatlarda artış gerçekleşir. Marjinal işçilerin verimliliğinin düşmesiyle üretim maliyetleri artış kaydeder. Bu durum fiyatların artışı yönünde bir baskı unsuru olur. Ekonomik büyüme ve gelir dağılımı maliye politikası amaçlarının çatışma alanlarından birisidir. Ekonomik büyüme amacı zaman zaman adil gelir dağılımını ikincil plana düşürebilmektedir. Adil gelir dağılımının gerçekleştiği varsayımı altında düşük gelirlielerin marjinal tüketim eğilimleri yüksek olduğundan tasarruflar azalacaktır. Ekonomik gelişimi engelleyen en önemli faktörlerden birisi de tasarruf yetersizliğidir.

Maliye Politikasının Amaçları ile Araçları Arasındaki Çatışma

Dolaylı vergilerin payının oransal olarak fazla olması gelir dağılımında adaleti sağlama amacı ile çatışmaktadır. Gelir vergisinin artırılması adil gelir dağılımıyla uyumlu bir çerçevede yer alsa da tasarruf ve yatırımları azalttığından ekonomik büyüme amacıyla çatışmaktadır.

MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ KULLANILMASINI SINIRLAYAN FAKTÖRLER

İşlemsel sınırlamalar, yapısal sınırlamalar ve politik sınırlamalar olmak üzere üçe ayrılır. İşlemsel sınırlama, zamanlama problemini kapsar. Yapısal sınırlama ekonominin kendi yapısından kaynaklanan sorunlara işaret eder. Politik sınırlamalar ise politik kaygıların maliye politikalarının etkinliğini sınırlamasıdır.

MALİYE POLİTİKASI YÖNTEMLERİ

Ekonomilerde fiyat istikrarı, tam istihdam, gelir dağılımı gibi amaçlara ulaşabilmek için konjonktüre göre farklı maliye politikası yöntemleri uygulanabilir

İhtiyari Maliye Politikası

İhtiyari maliye politikası önlemleri sadece ilgili siyasi organlar ve yetkili birimler tarafından alınabilir. Gecikmeler, politikaların etkinliğini sınırlandıran bir unsurdur.

Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemi

Artan oranlı vergi tarifeleri, işsizlik sigortası, tarım sektörü destekleri ve kurum/aile tasarruflarıdır.

Formül Esnekliği Yöntemi

İhtiyari maliye politikası ve otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasının olası sakıncalarını önleyebilmek adına ortaya çıkmış bir yöntemdir.

Telafi Edici Maliye Politikası

Telafi edici maliye politikasında ekonomi tam istihdam düzeyinde dengeye getirilmeye çalışılır.

Tedrici Maliye Politikası

Makroekonomik hedeflere ulaşabilmek için uygulanan kademeli politikalarıdır.

Şok Maliye Politikası

Maliye politikalarında meydana gelen beklenmeyen değişimlere şok maliye politikası denir.

Kurala bağlı maliye politikası

Siyasetçi ve bürokratların mali manevra alanlarının kontrol altına alınarak mali disiplinin sağlanmasını hedefleyen bir yaklaşımdır.

Konjonktürel Gelişmeler Karşısında Maliye Politikası

Ekonomilerin durgunluk (daralma) dönemlerinde kamu harcamaları artırılır, vergiler azaltılır. Burada amaç toplam talebi desteklemektir. Uygulanan politika da genişleyici maliye politikasıdır. Ekonomide söz gelimi enflasyonun olduğu dönemlerde daraltıcı maliye politikaları uygulanır. Buna göre kamu harcamaları azaltılır, vergiler artırılır.

Enflasyon ve Maliye Politikası

Talep enflasyonunda, kamu harcamaları kısılr ve vergiler artırılır. Para politikası ayağında ise para arzı kısılr. Maliyet enflasyonunda ise ilk olarak maliyet artışının kaynağı tespit edilmelidir. Eğer bu artış ithal mal fiyat artışından kaynaklıysa söz konusu mallar üzerindeki gümrük vergileri düşürülebilir. Eğer maliyet enflasyonunun sebebi hammadde ve ara mal fiyatlarından kaynaklanıyorsa yine bu mallar üzerindeki vergilerle ilgili bir düzenleme gerçekleştirilir.

Durgunluk ve Maliye Politikası

Ekonomide daralma söz konusu olduğundan, genişleyici maliye politikalarının uygulanması gerekir. Vergiler azaltılır, muafiyet ve istisnalar genişletilir, kamu harcamaları artırılır.

Stagflasyon ve Maliye Politikası

Stagflasyon; enflasyon içinde durgunluk demektir. Politika tasarımı manasında mücadelesi en güç durum budur. Hem ekonomiyi canlandırarak hem de enflasyonla mücadele edecek bir politika tasarımına ihtiyaç vardır.