



KAMU MALİYESİ

KAMU YÖNETİMİ
UZAKTAN EĞİTİM PROGRAMI

PROF. DR. MURAT ŞEKER

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ

KAMU YÖNETİMİ UZAKTAN EĞİTİM PROGRAMI



KAMU MALİYESİ

Prof. Dr. Murat ŞEKER

Yazar Notu

Elinizdeki bu eser, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi'nde okutulmak için

hazırlanmış **bir ders notu**
niteliğindedir.

ÖNSÖZ

Dersin amacı kamu ekonomisi ve maliyesi, kavramlarını ve kurumlarını tanımladıktan sonra kamu hizmetlerini, harcamalarını ve finansman kaynaklarını inceleyerek, öğrencinin ekonominin genel dengesi açısından kamu ekonomisi ve maliyesini analiz etme ve kullanma yeteneğini geliştirmektir. Dersin içeriği kamu maliyesi ile ilgili kavramlar, kamu malları, dışsallık, siyasi karar alma mekanizmaları, kamu harcamaları, kamu harcamalarının sınıflandırılması, kamu gelirleri, vergileme, vergi teorisi, vergileme ilkeleri, vergi yükü, vergi türleri, bütçe sistemi, devlet borçları, yerel yönetimler ve maliye politikasıdır.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
1. KAMU MALİYESİ.....	1
1.1. Kamu Maliyesinin Tanımı.....	8
1.2. Kamu Maliyesinin Diğer Bilim Dallarlarıyla İlişkisi	9
1.2.1. Ekonomi	9
1.2.2. Hukuk.....	9
1.2.3. İşletme.....	10
1.2.4. Muhasebe	10
1.2.5. Psikoloji	10
1.2.6. Sosyoloji	10
1.2.7. İstatistik.....	10
1.2.8. Siyaset Bilimi.....	11
1.3. Kamu Maliyesi ile İlgili Yaklaşımlar	11
1.3.1. Geleneksel Yaklaşımlar	11
1.3.2. Günümüzdeki Yaklaşımlar	12
1.4. Kamu Maliyesinin Gelişimi.....	13
1.4.1. Merkantilizm.....	13
1.4.2. Fیزیokrasi.....	14
1.4.3. Klasik Liberal Görüş.....	14
1.4.4. Keynesyen Görüş	15
1.5. Kamu Maliyesinin Amaçları	16
1.5.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sağlanması.....	16
1.5.2. Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması	17
1.5.3. Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	18

2. KAMU MALLARI	25
2.1. Kamunun Piyasaya Müdahale Etme Gerekçeleri	31
2.2. Kamu Malları.....	32
2.2.1. Tam Kamusal Mallar	33
2.2.2. Yarı Kamusal Mallar.....	36
2.2.3. Erdemli Mallar	38
2.3. Dışsallıklar.....	39
2.3.1. Tanımı ve Özellikleri	39
2.3.2. Dışsallık Türleri	40
2.3.3. Devletin Dışsallıklara Müdahale Yöntemleri	41
3. SİYASİ KARAR ALMA MEKANİZMALARI	48
3.1. Oylama Modelleri.....	54
3.2. Optimal Oylama Oranı	54
3.3. Doğrudan Demokrasi Modelleri	55
3.3.1. Çoğunluk Oylama Modeli.....	55
3.3.2. Oylama Paradoksu	56
3.3.3. Oy Alışverişi (Oy Ticareti)	57
3.4. Temsili Demokrasi Modeli.....	60
3.5. Baskı Grupları	62
3.6. Bürokrasi	63
4. KAMU HARCAMALARI.....	71
4.1. Kamu Harcamalarının Tanımı	77
4.2. Kamu Harcamalarının Artışı Açıklayan Yaklaşımlar	78
4.2.1. Wagner Kanunu	78
4.2.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı	78

4.2.3. Diğer Görüşler	79
4.3. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri.....	81
4.3.1. Görünüşte Artış Nedenleri	81
4.3.2. Gerçek Artış Nedenleri.....	82
5. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI.....	89
5.1. Kurumsal Sınıflandırma	95
5.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	96
5.3. Ekonomik Sınıflandırma.....	99
6. KAMU GELİRLERİ.....	106
6.1. Kamu Gelirlerinin Tanımı	112
6.2. Kamu Gelirlerinin Türleri.....	112
6.2.1. Vergiler	112
6.2.2. Harçlar.....	113
6.2.3. Resimler	114
6.2.4. Şerefiyeler	114
6.2.5. Parafiskal Gelirler	115
6.2.6. Mülk, Teşebbüs ve Özelleştirme Gelirleri	115
6.2.7. Borçlanma Gelirleri	116
6.2.8. Para Basmaktan Doğan Gelirler.....	117
6.2.9. Fonlar	117
6.2.10. Para ve Vergi Cezaları	117
6.2.11. Diğer Kamu Gelirleri	117
7. VERGİ TEORİSİ – I.....	123
7.1. Verginin Tarihsel Gelişimi	129
7.2. Vergiyi Açıklayan Teoriler.....	129

7.2.1. Rasyonalist-Bireyci Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler	130
7.2.2. Organik Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler	130
7.2.3. Devletin Egemenliği Teorisi	130
7.3. Vergilemenin Amaçları	132
7.3.1. Mali Amaç	132
7.3.2. Mali Olmayan Amaçlar.....	132
7.4. Vergileme İlkeleri.....	134
7.4.1. Adam Smith'in Klasik Vergileme İlkeleri.....	134
7.4.2. Faydalanma İlkesi	135
7.4.3. Ödeme Gücü İlkesi	136
7.4.4. Vergilemede Etkinlik İlkesi	139
8. VERGİ TEKNİĞİ	145
8.1. Vergiyle İlgili Temel Kavramlar	150
8.1.1. Verginin Konusu	150
8.1.2. Verginin Matrahı.....	150
8.1.3. Vergiyi Doğuran Olay.....	151
8.1.4. Vergi Mükellefi.....	152
8.2. Vergi Tarifeleri.....	152
8.2.1. Tek Oranlı	153
8.2.2. Artan Oranlı	153
8.2.3. Tersine Artan Oranlı	154
8.3. Vergileme Tekniği.....	154
8.3.1. Tarh.....	154
8.3.2. Tebliğ.....	155
8.3.3. Tahakkuk.....	155

8.3.4. Tahsil	155
9. VERGİ TEORİSİ – II.....	161
9.1. Vergi Yükü ve Türleri	167
9.1.1. Toplam Vergi Yükü	167
9.1.2. Bireysel Vergi Yükü	167
9.1.3. Net Vergi Yükü.....	168
9.1.4. Gerçek Vergi Yükü	168
9.2. Vergi Baskısı	168
9.2.1. Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığı	168
9.2.2. Vergi Baskısının Giderilmesi.....	169
9.2.3. Verginin Yansıtılması ve Türleri	170
9.3. Vergi ile İlgili Diğer Kavramlar	175
10. VERGİ TÜRLERİ.....	182
10.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	187
10.1.1. Gelir Vergisi.....	187
10.1.2. Kurumlar Vergisi	189
10.2. Servet ve Servet Transferinden Alınan Vergiler	192
10.2.1. Servet Vergilerinin Sınıflandırılması	192
10.2.2. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler.....	193
10.2.3. Vergileme Tekniği	193
10.3. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler.....	194
10.3.1. Özel Tüketim Vergileri	194
10.3.2. Muamele Vergileri	195
10.3.3. Katma Değer Vergisi	196
10.3.4. Harcamalar Üzerinden Alınan Diğer Vergiler	198

11. BÜTÇE.....	203
11.1. Bütçe ve Bütçeleme Sistemleri.....	209
11.1.1. Klasik Bütçe Sistemi.....	209
11.1.2. Performans Bütçe Sistemi.....	210
11.1.3. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi	210
11.1.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme	210
11.2. Bütçe İlkeleri	210
11.3. Türk Bütçe Sistemi (5018 Sayılı Kanun)	211
11.3.1. Bütçe Türleri	213
11.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme	213
11.3.3. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanma Süreci	214
11.3.4. Bütçenin Uygulanması.....	219
11.3.5. Bütçenin Denetimi.....	219
12. DEVLET BORÇLARI	224
12.1. Borçlanma Nedenleri.....	230
12.2. Borçlanma Türleri.....	230
12.2.1. Süreleri Bakımından Devlet Borçlarının Ayrımı	231
12.2.2. İsteğe Bağlı, Zorunlu ve Zorlayıştı Borçlar Ayrımı.....	231
12.2.3. İç Borçlar - Dış Borçlar Ayrımı	231
12.3. Borç Yönetimi	232
12.4. Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	233
12.4.1 Ekonomik Denge ve Devlet Borçlanması.....	233
12.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Devlet Borçlanması	234
12.4.3. Borç Yükü Gelir Dağılımı	236
13. YEREL YÖNETİMLER.....	242

13.1. Yerel Yönetimler Maliyesi	248
13.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler	248
13.2.1. Belediye	249
13.2.2. İl Özel İdaresi.....	257
13.2.3. Köy.....	262
14. MALİYE POLİTİKASI	269
14.1. Maliye Politikasının Amaçları.....	275
14.1.1. Ekonomik İstikrar Amacı.....	275
14.1.2. Ekonomik Büyüme ve Gelişme Amacı.....	276
14.1.3. Gelir Dağılımı Amacı	277
14.2. Maliye Politikasının Araçları	277
14.3. Maliye Politikası Yöntemleri.....	279
14.3.1. İhtiyari Maliye Politikası	279
14.3.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemi	280
14.3.3. Formül Esnekliği Yöntemi.....	282
YARDIMCI KAYNAKLAR	287

1. KAMU MALİYESİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

1. KAMU MALİYESİ

1.1. Kamu Maliyesinin Tanımı

1.2. Kamu Maliyesinin Diğer Bilim Dallarıyla İlişkisi

1.2.1. Ekonomi

1.2.2. Hukuk

1.2.3. İşletme

1.2.4. Muhasebe

1.2.5. Psikoloji

1.2.6. Sosyoloji

1.2.7. İstatistik

1.2.8. Siyaset Bilimi

1.3. Kamu Maliyesi İle İlgili Yaklaşımlar

1.3.1. Geleneksel Yaklaşımlar

1.3.1.1. Kurumsal Yaklaşım

1.3.1.2. Yapısal Yaklaşım

1.3.1.3. Değişim Yaklaşımı

1.3.1.4. Refah Yaklaşımı

1.3.1.5. Gelir Yaklaşımı

1.3.2. Günümüzdeki Yaklaşımlar

1.3.2.1. Hukuki Yaklaşım

1.3.2.2. İktisadi Yaklaşım

1.4. Kamu Maliyesinin Gelişimi

1.4.1. Merkantilizm

1.4.2. Fizyokrazi

1.4.3. Klasik Liberal Görüş

1.4.4. Keynesyen Görüş

1.5. Kamu Maliyesinin Amaçları

1.5.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sağlanması

1.5.2. Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması

1.5.3. Ekonomi İstikrarının Sağlanması

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1.** Kamu maliyesi kavramı nedir, neyi kapsar?
- 2.** Kamu maliyesini açıklayan yaklaşımlar nelerdir?
- 3.** Kamu maliyesinin gelişimini iktisadi akımlar açısından değerlendiriniz.
- 4.** Kamu maliyesinin amaçları nelerdir?
- 5.** Kamu maliyesinin diğer bilim dallarıyla ilişkisi nedir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu maliyesi kavramının tanımı	Kamu maliyesi kavramının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu maliyesinin diğer bilim dallarıyla ilişkisi	Diğer bilim dallarıyla kamu maliyesinin ilişkisinin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu maliyesini açıklayan yaklaşımlar	Kamu maliyesini açıklayan yaklaşımların tanımlanması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu maliyesinin gelişimi – iktisadi akımlar	Kamu maliyesinin gelişiminin iktisadi akımlar açısından öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu maliyesinin amaçları	Kamu maliyesinin amaçlarının bilinmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Kamu maliyesi
- Kamu ekonomisi
- Merkantilizm
- Fizyokrasi
- Klasik liberal görüş,
- Keynesyen görüş

Giriş

Bu bölümde, öncelikle kamu maliyesinin tanımı ve kapsamına yer verilecektir. Kamu maliyesinin diğer bilim dallarıyla ilişkisi ekonomi, hukuk, işletme, muhasebe, psikoloji, sosyoloji, istatistik ve siyaset bilimi alanlarında ortaya konulacaktır. Sonrasında kamu maliyesiyle ilgili yaklaşımlar, geleneksel ve modern yaklaşımlar çerçevesinde incelenecektir. Geleneksel yaklaşımlar kurumsal, yapısal, değişim, refah ve gelir yaklaşımları; modern yaklaşımlar ise hukuki ve iktisadi yaklaşımlar olarak tanımlanacaktır. Kamu maliyesinin gelişimi merkantilizm, fizyokrasi, klasik liberal ve Keynesyen görüş gibi iktisadi akımlar açısından sergilenecektir. Bölümün son kısmı kamu maliyesinin amaçlarına ayrılmıştır. Bu kısımda kaynak kullanımında etkinlik, bölüşümde etkinlik ve ekonomik istikrar başlıkları altında kamu maliyesinin amaçları açıklanacaktır. Özetle bu bölümde, kamu maliyesinin genel olarak tanımı, kapsamı, gelişimi ve amaçları açısından bilgiler sunulmaktadır.

1.1. Kamu Maliyesinin Tanımı

Genel ekonomi içerisinde iki kesim faaliyette bulunmaktadır. Bunlar, kamu kesimi ve özel kesimdir. Kamu kesimi, üretim faaliyetlerinde bulunurken genellikle bölünemez ve yarı bölünebilir mal ve hizmet üretmektedir. Ayrıca bu üretimle ilgili kararlar özel kesimde olduğu gibi kâr güdüsü ile değil, sosyal ve siyasi birtakım tercihler doğrultusunda alınmaktadır. Kamu kesiminin üretmiş olduğu kamu malı ve hizmetinin miktar ve bileşimi genellikle bu tercihlerin bir sonucu olmaktadır.

Genel ekonomi içerisinde kamu kesiminin gelişimi, özellikle artan bazı ekonomik, sosyal sorunlar nedeniyle, devletin giderek ekonomiye daha fazla müdahale etme sonucunu doğurmaktadır.

Özellikle, II. Dünya Savaşı sonrasında artan kamu harcamaları ve beraberinde Keynesyen iktisadi ve mali düşüncenin ortaya çıkışı sonucunda, kamu kesiminin boyutlarında yaşanan artış bunun en somut örneğini oluşturmaktadır. Bu dönemde, piyasanın herhangi bir aksaklık yaratmadan kendi kendine işleyeceğini, bir aksaklık söz konusu olsa bile piyasanın kendi kendine yeniden dengeye geleceğini kabul eden Klasik iktisadi ve mali düşünce, yerini devlet müdahalesinin gerekli ve yerinde olduğunu savunan Keynesyen düşünceye bırakmıştır. Gerçekten gelir dağılımının giderek bozulduğu, yoksulluk ve açlık sınırının genişlediği, sosyal güvenlik hizmetlerinin alanlarının aşırı geliştiği bir ortamda, piyasa ekonomisi sosyoekonomik sorunların çözümü konusunda son derece yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizlik daha çok piyasa ekonomisinin işleyişindeki etkinsizliklerden ortaya çıkmaktadır. Azalan maliyetle, sıfır maliyetle yapılan üretim koşulları, dışsallığın yoğun olduğu üretimlerde özel firmaların tekelleşerek toplumun refahını düşüren, daha az üreterek daha yüksek fiyattan satma eğilimi içerisinde oldukları görülmektedir. Bu yüzden de devletin piyasalara eski geleneksel işlevlerini yerine getirmek için ve bunun yanında da piyasadaki rekabet koşullarını iyileştirmek amacıyla ekonomiye müdahale ettikleri görülmektedir.

Keynesyen iktisadi ve mali düşüncenin ortaya çıkışı ve geniş bir şekilde kabul görmesi, ülke ekonomileri içinde kamu kesiminin payının artışını sağlayan en önemli etken hâlini almıştır. Bu gelişmelerden sonra şöyle bir sonuca varılabilir. Devletin ve kamu kesiminin fonksiyonlarını iç-dış güvenlik, diplomasi gibi hizmetlerin varlığı ile sınırlayan Klasik iktisadi ve mali düşünce etkisini yitirmiş, onun yerine gerek sosyal gerekse ekonomik hayatta aktif politikalar uygulayan bir kamu kesiminin varlığı gerekli hâle gelmiştir.

R. Musgrave bu süreçte kamu kesiminin yeni fonksiyonlarını,

- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması,
- Ekonomik istikrarın sağlanması ve
- Gelirin yeniden dağılımı olarak tanımlanmıştır.

1.2. Kamu Maliyesinin Diğer Bilim Dallarıyla İlişkisi

Sosyal bir bilim olan maliye ilmi, diğer sosyal ilimlerle sıkı ilişki içinde bulunmaktadır. Çünkü maliye ilmi karma nitelikte sosyal bir bilim dalıdır ve mali olayları diğer sosyal bilimler alanından çıkarmak ve onlardan ayırmak mümkün değildir. Maliye ilminin, iktisat, hukuk, siyaset, sosyoloji, psikoloji, işletme iktisadı, istatistik, yönetim bilimi ve muhasebe gibi sosyal ilim dallarıyla yakın ilişkisi bulunmaktadır.

1.2.1. Ekonomi

İktisat ve maliye ilimleri aralarında yapısal yakınlıklar olan davranış bilimidirler. İktisat, kıt kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarını en iyi şekilde nasıl karşılanabileceğini, maliye ise yine kıt kaynaklarla kamusal ihtiyaçların en iyi biçimde nasıl karşılanabileceğini inceleme konusu olarak almış bulunmaktadır. O hâlde, iktisatta da maliyede de temel hareket noktası, sonsuz ihtiyaçların kıt kaynaklarla karşılanması gereği olmaktadır. Mali olaylar da millî ekonomi içerisinde ortaya çıkmakta ve cereyan etmektedir. Kamu hizmetlerinin görülmesi, kamu harcamalarını zorunlu kılmaktadır. İşte, devlet kamu harcamalarının karşılanması için ekonomiden, millî gelirden pay almakta ve bunları tekrar ekonomiye katmaktadır. Bütün kamu kuruluşları, başta devlet olmak üzere görevlerini yapabilmek ve faaliyette bulunabilmek için, özel kuruluşlar ve firmalar gibi sınırlı kaynakların bir kısmını kullanmak zorundadırlar. O hâlde, devletin kamu gelirlerini elde ederken iktisadi birimler üzerinde ve genel ekonomik yapı üzerinde önemli etkileri olduğu için, kamu gelirleri bu etkilerin gerçekleşmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır. Aynı durum, kamu gelirlerinin ve fonlarının kullanımı açısından da söz konusu olmaktadır. Devletin, sahip olduğu mali araçları kullandığı zaman, iktisatla maliye ilminin yakınlaşması daha çok ortaya çıkmakta ve görülmektedir.

Günümüzde mali olayların, ekonomik olaylarla ilişkisinin artması kamu maliyesinin önemini artırmış bulunmaktadır. Hangi kamu mal ve hizmetlerinin ne miktarlarda kimler için ve nasıl üretilene ve kimler tarafından üretilene ile üretim finansmanının nasıl sağlanacağı konusunda karar verilmesi kamu ekonomisinin sahasına girmekte ve kamu maliyesinin sosyo-ekonomik fonksiyonlarının gerçekleştirilmesinde büyük rolü bulunmaktadır.

1.2.2. Hukuk

Hukuk toplum hâlinde yaşayan kişilerin birbiriyle veya kişilerin devletle veyahutta devletlerin birbiriyle olan ilişkilerini düzenleyen emredici kurallar bütününe denir. Çağdaş sosyal hukuk devleti anlayışını benimsemiş, hukuki esaslara bağlı ülkelerde, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması hukuk kurallarına göre, hukuki şartların yerine getirilmesine bağlı olarak gerçekleşmektedir. Devlet mallarının yönetiminden, zorunlu gelirlere başta vergiler, harçlar, şerefiyeler vs. kadar, ya da kamu harcamalarına ait bütün işlemlerin hepsi yasalarla düzenlenmiş bulunmaktadır.

1.2.3. İşletme

Maliye ilmi ve bilhassa bu ilmin en önemli bir bölümünü teşkil eden vergicilikle, işletme iktisadı arasında çok yakın ilişki bulunmaktadır. Günden güne bu ilişki daha da artmaktadır, örneğin, bugün devlet gelirlerinin en önemli kaynağını oluşturan vergiler dolayısıyla, vergi idaresi ile işletmeler arasında sıkı ilişkiler vardır.

1.2.4. Muhasebe

Muhasebe, bir kurum veya işletmede cereyan eden iktisadi ve mali olayları kaydeden, onların sahip olduğu veya kullandığı kıymetleri izleyen, bu değerlerin uğradığı değişiklikleri ilgili cetvellere geçiren, bu şekilde kıymet hareketlerini tespit ve takip etmek suretiyle, onların kontrolünü sağlayan tekniğe denilmektedir. Diğer bir ifadeyle, muhasebe, bir kurum veya işletmedeki, kıymet hareketlerinin bir dönem itibarıyla takibini ve kontrolünü sağlayan bir tekniktir diye tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşıldığı gibi, mali olaylarla muhasebenin yakın ilişkisi bulunmaktadır.

1.2.5. Psikoloji

Psikoloji, insan davranışlarına hâkim olan prensipleri inceleme konusu yapan sosyal bir ilim dalı olmaktadır. Mali araçların kullanılması ve mali düzenlemelerin yapılması, insan davranışlarına çok sıkı bir biçimde bağlı olduğu için, bunların bilinmesi ve sürekli olarak göz önünde tutulması gerekir. Herhangi bir ülkede, maliye politikası tedbirlerinin kararlaştırılması ve uygulanması aşamasında, o andaki toplum psikolojisi ve mükellef psikolojisini çok iyi bilmek gerekmektedir. Toplumun sosyo-psikolojik şartlarının, devletin toplayacağı vergi gelirleri ve borçlanma imkânları üzerinde önemli tesirleri olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, devlet borçlanacağı zaman satışa çıkaracağı tahvilleri, halkın psikolojik açıdan en müsait olduğu dönemde piyasaya sürmeye özellikle dikkat etmesi gerekmektedir.

1.2.6. Sosyoloji

Sosyoloji insanların toplum hâlinde yaşamalarından ortaya çıkan olayları incelemektedir. Bu genel tanım içerisinde mali olaylar ve onların etkileri de yer almaktadır. Mali olaylar ülkenin toplumsal ve sosyal yapısına, iktisadi durumuna çok sıkı bir şekilde bağlı bulunmakta ve mali vasıtalar da bu şartlara bağlı olarak yoğunluk ve genişlik kazanmakta ve gelişim göstermektedir. Devlet, sosyal sınıflar arasındaki ahengi sağlamak için mali araçlar kullanmaktadır. Bu mali nitelikli düzenlemelerin ve politikaların başarılı olabilmesi için, o ülkenin sosyal yapısının iyi incelenmesi ve bilinmesi gerekir. İşte, maliye ilmmini diğer ilimlerle olduğu gibi sosyoloji ile de sıkı ilişki içinde olması “maliye sosyolojisi” adlı bir alt ilim dalının kurulup gelişmesine neden olmuş bulunmaktadır.

1.2.7. İstatistik

Herhangi bir ülkede, iktisadi, mali ve sosyal amaçlara ulaşabilmek için, o ülkenin koşullarının belirlenmesi ve gerçeklerinin bilinmesi, aynı zamanda faaliyetlerin belirli hedeflere

yöneltmesi gerekir. Kamu gelir ve giderleri ile kamu borçları sahalarında ve maliyenin diğer alanlarında, yapılan uygulamalarla ilgili verilerin toplanması, bunların analize tabi tutulmak suretiyle değerlendirilmesi, özel istatistiklerin konusunu oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin gelecekteki gelişimlerini tahmin ederken istatistiklerden yararlanılmaktadır. Aynı zamanda maliye ilmi, mali olayların incelenmesinde ve mali araçların en etkin biçimde kullanılmasında da istatistik ilminin metotlarından yararlanmaktadır.

1.2.8. Siyaset Bilimi

Siyaset, insan davranışlarının bir kısmını inceleyen bir bilim dalıdır. Maliye ilminin siyaset ilmi ile de ortak yanları ve sıkı ilişkileri vardır. Siyaset ilmi, devletin kuruluşunu, örgütlenmesini, faaliyetlerini, faaliyet sonuçlarını ve bu konularla ilgili insan davranışlarını teorik açıdan inceleyen sosyal bilim dalıdır. Devletin elindeki mali araçların kullanılması, devletin örgütlenmesine ve bu araçların kullanabilecek bir siyasi yapıya kavuşmasına bağlı bulunmaktadır. Devletin, elinde bulundurduğu mali güce dayanarak, kamu gelirlerini elde etmesi ve onların hangi kamu hizmetlerine harcayacağına karar vermesi, siyasi otoritenin istekleri doğrultusunda olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu gelir ve giderlerinin miktarını ve bileşimini tespit etme hususunda siyasal karar alma süreci etkili olmaktadır. Kamu maliyesinin önemli bir kısmını teşkil eden, kamu mallarının üretim ve tüketim miktarlarının, siyasi karar alma mekanizmasınca belirlenen siyasi tercihlere uygun olması, kamu maliyesi ile siyaset biliminin arasındaki ilişkiyi çok açık şekilde ortaya koymaktadır. Hatta bazı yazarlar, bu nedenden dolayı kamu maliyesini, iktisat ilmi ile siyaset ilminin sınırında yer alan bir ilim dalı olarak nitelendirmiş bulunmaktadır.

1.3. Kamu Maliyesi ile İlgili Yaklaşımlar

Kamu maliyesi ile ilgili yaklaşımlar geleneksel ve modern yaklaşımlar çerçevesinde incelenecektir.

1.3.1. Geleneksel Yaklaşımlar

Kamu maliyesi ile ilgili geleneksel yaklaşımlar; kurumsal, yapısal, değişim, refah ve gelir yaklaşımları başlıkları altında ele alınacaktır.

1.3.1.1. Kurumsal Yaklaşım

Kurumsal yaklaşım, devlet faaliyetlerini hukuki ve idari bakış açısından incelemektedir. Vergilerin uygulamaya konulması, salınması ve toplanması ile ilgili düzenlemeler yanında kamu fonlarının kullanımında ele alınmaktadır. Bu yaklaşımla kamu harcamaları teorisi ve vergi teorisinin geliştirilmesi konusundaki çabalar son derecede sınırlı düzeyde olup yok denecek kadar azdır.

1.3.1.2. Yapısal Yaklaşım

Kamu maliyesi ile ilgili konuların ekonomik açıdan incelenmesine yönelik olup, kaynak dağılımında ve kullanımında etkinlik, devlet faaliyetlerinin etkinliği ve alternatif maliyetler piyasa ekonomisi ile ilgili faaliyetlerin incelenmesi bakımından göz önünde tutulan teorik çerçeve içerisinde kamu faaliyetlerinin ekonomik analizinin yapılması ve benzeri çalışmaları kapsamaktadır.

1.3.1.3. Değişim Yaklaşımı

Fransa ve İtalya’da çeşitli bilim adamları tarafından ileriye sürülmüş bir yaklaşım olup vergileri kamu hizmetlerinin bedeli olarak kabul etmektedir. Devlet faaliyetlerinin optimum düzeyinin piyasa ekonomisine benzer bir şekilde ve vergilerin (fiyatların) üretilen devlet hizmetlerinin marjinal maliyetine eşit olduğu noktada oluşacağını belirtmektedir.

1.3.1.4. Refah Yaklaşımı

Kamu maliyesi aracılığı ile toplum refahının maksimize edilmesini öngörmekte olup kimsenin durumundan fedakârlık yapılmaksızın toplum refahının artırılması amaçlanmaktadır. Refah ölçüsü, kamu maliyesi açısından devlet faaliyetlerinin optimum düzeyini belirlemede önem taşımakta ve vergi yükü bakımından fonksiyon görmektedir.

1.3.1.5. Gelir Yaklaşımı

Fonksiyonel maliye ile ilgili olup her devlet faaliyetinin millî geliri azaltıcı ve arttırıcı etkileri incelenmektedir. Buna kamu harcamalarının finansmanından daha çok harcamaların düzeyini vergiler yolu ile kısmak veya benzer şekilde kamu harcamalarını fonksiyonunun hizmet sağlamak değil gelir akışını daraltmak olması örnek olarak gösterilebilir.

1.3.2. Günümüzdeki Yaklaşımlar

Kamu maliyesi ile ilgili günümüzdeki modern yaklaşımlar; hukuki ve iktisadi açıdan incelenecektir.

1.3.2.1. Hukuki Yaklaşım

Alman ve Fransız ekolünün yaklaşım şekli olup siyasi ve idari sistem içinde kamu maliyesinin temel fonksiyonları üzerinde durulmaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu tüzel kişileri anayasayla kendilerine yüklenmiş olan fonksiyonları gerçekleştirmeleri için harcama yapmak durumunda olup söz konusu harcamaların hangi kaynaktan ve hangi usullerle sağlanacağı ile toplumsal mali yük uygulamalarının toplum kesimleri arasında adil bir şekilde dağılımının nasıl gerçekleştirileceği konuları ağırlık kazanmaktadır.

1.3.2.2. İktisadi Yaklaşım

Devletin vergi ve benzeri nitelikteki kamusal mali yük uygulamaları ve borçlanma aracılığıyla yarattığı ekonomik etkileri ön planda tutmakta söz konusu uygulamaların satın alma gücü tüketim, tasarruf, gelir ve servet dağılımı ile yatırımlar üzerindeki etkilerini analize yönelik bulunmaktadır. İktisadi yaklaşımda devlet faaliyetlerinin Kamu Hukuku ile olan ilişkisi tamamen bir tarafa itilmekte ve konunun sadece ekonomik yanı ile ilgilenilmekte, ülkemizde kıta avrasyasının etkisiyle mali olaylar genellikle hukuki yaklaşıma göre incelenmiştir.

1.4. Kamu Maliyesinin Gelişimi

Kamu maliyesinin tarihsel süreç içindeki gelişimi; merkantilizm, fizyokrasi, klasik liberal ve Keynesyen akım çerçevesinde incelenecektir.

1.4.1. Merkantilizm

Devletin ekonomiye müdahalesi, 17. yüzyılda Merkantilistlerle başlamaktadır. 16. yüzyıl ile 18. yüzyıl arasında çoğu ekonomi politikasına yön veren akım Merkantilizm olarak adlandırılmaktadır. Merkantalizmin doğuşunun temelinde ulusal devletin ortaya çıkması, uluslararası ticaretin gelişmesi ve ticaret sermayesinin güç kazanması bulunmaktadır. Merkantilizmde temel düşünce toplumun zenginliği olarak belirlenmiştir. Toplumların zenginliği sahip oldukları altın ve gümüşlerle ölçülmektedir. Dış ticaretin toplumların zenginliği üzerindeki katkısına önem verilmektedir. Merkantilizme göre dış ticaretin geliştirilebilmesi için millî ekonomilerin geliştirilmesi gereklidir. Dolayısıyla devlet gerekirse ekonomiye müdahale etmeli ve millî ekonominin gelişimine yönelik adımlar atmalıdır. Ancak toplum dışarıdan aldığından daha fazlasını satarsa zenginliğe kavuşacaktır. Merkantilizm, ticaretin bireyleri ve ülkeleri zenginleştirdiği inancını savunan bir iktisadi doktrindir. Bu düşünceyi hayata geçirmenin yolu ise, ülkede kıymetli maden stokunun artırılması olarak görülmüştür.

Devletin ekonomiye müdahalesi açısından Merkantilizm döneminde kamu harcamalarında artış olmuştur. Devlet ticareti kolaylaştırmak amacıyla yollar yapmış ve ihracatı teşvik etmiştir. Sanayide yerli ham madde kullanılması, ham madde ihracatının yasaklanması ithalatın yüksek gümrük vergileri ile ve yasalarla kısıtlanması gibi önlemleri savunmuşlardır. Ayrıca güçlü ulusal deniz ticaret filolarının kurulmasını önemsemişlerdir. Devlet müdahalesinin genişlemesi ile yeni tip bir gelir kaynağı kabul edilen hükümdar imtiyazları (ayrıcalıkları) ve bunlara dayanan gelirler de kamu geliri olarak kabul edilmiştir. Vergiler, kamu harcamalarını karşılamada en önemli kaynak değildir. Ama verginin meşruluğunu savunan görüşler ortaya atılmaktadır. Vergiyi devletin bireye sağladığı koruyucu işlemlerin bir karşılığı sayan görüşler Merkantilist yazarların fikirleri arasında yer almaktadır.

Merkantilistlere göre devlet; eğitim, sağlık, yargı, gibi hizmetleri yerine getirdiğinde, halktan bu hizmetlerin finansmanına katılmasını isteme hakkına sahip olmaktadır. Bu dönemde kamu kredisi gelişmeye başlamıştır. Hükümdarlar özellikle savaş harcamaları için sık sık borçlanmaya başlamıştır. Merkantilist yazarlar arasında, verimli harcamaların borçlanma ile

karşılanabileceğini savunanlara da rastlanmaktadır. Ancak çoğunluk, borçlanmanın bir mali araç olarak sakıncalı olduğu görüşündedir. Merkantilist dönemde bütçe henüz bir kurum olarak gelişmemiştir. Ancak bütçe hakkı ile ilgili ilk adımlar bu dönemde atılmıştır.

1.4.2. Fیزیokrasi

18. yüzyılda Fransa’da gelişmiş olan Fیزیokrasi akımı, bütün maliyeyi kapsayan genel bir sistemi geliştirmiştir. Maliye biliminin doğuşunun, bu dönemde yapılan mali olayların teorik incelemelerinin sonuçlarına dayandığı söylenebilir. Fیزیokratik iktisadi düşünce sahipleri liberal kapitalizm öncüleri sayılmaktadır. Bu düşünce akımının kurucusu Fransız bilim adamı Dr. Quesney’dir. Bu akım, bir yandan liberal düşünce ve uygulamalara öncülük etmesi, diğer yandan A. Smith’i büyük ölçüde etkilemiş olması nedeniyle, aynı zamanda ekonomik olayları ilk defa bir sistem içinde açıklamaya çalışmış olması bakımından önemli bir iktisadi akımdır. Fیزیokratlar devlet müdahalesine karşıdır. Sadece iç ve dış güvenliğin sağlanması ve alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesinde devletin müdahalesini kabul etmişlerdir.

Fیزیokratlar, toplumun yaşamını yöneten doğal bir düzenin varlığına inanırlar. Bu doğal düzenin eksiksiz işleyebilmesi için devlet müdahalesinin mümkün olan asgari sınıra indirilmesini, bunun için de devlet harcamalarının kısılmasını tavsiye ederler. Borçlanmayı savunmayan Fیزیokratlar, aşırı devlet harcamalarının çok ve çeşitli vergilemeyi gerekli kılacağını, bunun da doğal düzeni bozacağını savunurlar. Fیزیokratların vergi hakkındaki görüşü “tek ve dolaysız vergi”dir. Devlet harcamaları azaltılmış olacağı için tek bir vergiden sağlanacak gelirin yeterli olacağı görüşü hâkimdir. Fیزیokratlarda tarım en önemli üretim faktörüdür. Tarım sektörünün dışındaki tüm sektörlerin kısır olması ve net hasılanın sadece topraktan sağlandığı görüşü hâkimdir. Bu nedenle verginin sadece tarım sektöründen alınmasını savunmuşlardır. Diğer sektörlerin vergilendirilmesini gereksiz ve masraflı bulmuşlar, bu kaynağın dışındaki tüm vergilerin, bir yerde ileri ve geriye yansiyarak, sonunda esas kaynak olan toprak üzerinde kalacağını ileri sürmüşlerdir.

1.4.3. Klasik Liberal Görüş

Smith’in benimsediği temel yaklaşım olan “Laissez-faire” (Bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler) ifadesi ekseninde şekillenen klasik liberal görüşe göre, devlet sadece yasa ve hukuk düzenini devam ettirmek, özel mülkiyet haklarını korumak ve sözleşmelerin uygulanabilmesi için gerekli ortamı hazırlamak için müdahale etmelidir. Böylece devletin ekonomiye karışması minimum düzeyde tutulması amaçlanırken, bütün ekonomik etkinliklerin piyasa ekonomisi tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir.

Klasik liberal görüşte devletin ekonomideki rolü, savunma, adalet ve yürütme organının fonksiyonlarını yerine getirecek düzeyde sınırlandırılmış bulunmakla birlikte; kısa dönemde maliyeti karşılanamayacağından dolayı kişiler tarafından kârlı görülmeyle, gerçekleştirilemeyen bayındırlık projelerinin de devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği savunulmaktadır. A. Smith’e göre, özel kesimin cazip görmediği alanlarla, gücünün üstünde olan büyük ölçekli alanların devlet tarafından üstlenilmesi daha uygundur. A. Smith toplumun ihtiyaçlarını, devlet tarafından karşılanan millî savunma, adalet, diplomatik hizmetler gibi

birinci derecedeki ihtiyaçlar ve özel ekonomi tarafından karşılanmadığı ya da yeteri kadar karşılanamadığı zamanlar devletin karşılması gereken millî eğitim, sağlık, bayındırlık hizmetleri gibi ikinci derecedeki ihtiyaçlar olarak ikiye ayırmıştır. Bu dűřünce klasik liberal devlet anlayışı içinde bűyűk öneme sahip olup, kamu ekonomisinin temellerinin atılmasını sağlamıştır.

Klasik maliyeciler, kamu harcamalarının sınırlı olmasını isterler. Çünkü kamu harcamalarının az olması, vergilerin de az toplanmasına ve böylece, ekonomide varlığı kabul edilen gizli elin hem özel hem de kamusal çıkarları műmkűn olan en iyi biçimde dűzenlenmesini sađladığı dođal dűzene műdahale gerekliliđi duyulmayacaktır. Klasikler, tarafsız maliye grűřűnű savunmakta, denk bűtenin önemi űzerinde durmaktadırlar. Műmkűn olduđu kadar sınırlanmıř bir borçlanma, objektif deđiřmez esaslara dayatılmıř dűřűk oranlı bir vergileme klasiklerin temel dűřűnceleridir. Devlet tabi ki kamusal ihtiyaçların gerektirdiđi harcamaların yűkűnű vatandařlar arasında blűřtűreceklerdir. Maliye bu blűřtűrmeyi en iyi biçimde yapmayı sađlayacak ilkeleri arařtıran bir bilimdir. Tűm bu ilkeler ıřığında ilk zamanlarda kamusal faaliyetlerin ktű yűrűtűlmesine karřılık, özel ekonominin bařarı kazanması liberalizmin de gű kazanmasına yol açmıř ve bu dűřűnce altında, devletin görevleri sert bir sınırla çizilmiřtir.

Özetle, Klasiklere göre iktisadi hayatta dođal bir dűzen vardır. Ekonomik dengelerin kendiliđinden ve otomatik olarak oluřtuđu, bu tabii dűzenin bozulmaması için, devletin műmkűn olduđunca ekonomiye műdahalede bulunmaması gerekir. Bugűnkű anlamda serbest piyasa ekonomisi teorisinin kurucuları olarak kabul edilen klasikler devletin faaliyetlerini, űlkenin i ve dıř gűvenliđini sađlamakla sınırlı tutmuřlardır. Devletin vergilerini bir iktisat politikası aracı olarak kullanmalarına karřıdırlar. Kamu harcamaları hacimce dar ve devlet bűtesi denk olmalıdır.

1.4.4. Keynesyen Grűř

Keynes, 1929 ekonomik buhranı űzerindeki gözlemlerinden yeni bir kuram geliřtirerek, ađdař ekonomik dűřűncenin temelini atmıř, ekonomik alandaki tarafsızlık politikasını eleřtirmiř ve devletin ekonomiye műdahale etmesi gerektiđini savunmuřtur. 1929 ekonomik buhranının ardından maliye politikalarının önemi artmıř, liberallerin para politikası Keynes'le beraber maliye politikasına dnűřműř ve kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payı yűkselmiřtir. Ekonomide dengenin sađlanmasında tek are olarak grűnen kamusal harcamalar, kamu ekonomisi ile özel ekonomiyi iř birliđine zorlamıřtır. Keynes, ekonomide önemli bir yapısal aksaklıđın mevcut olduđunu ve piyasanın kendi gűcűyle bu yapısal aksaklıđı gideremeyeceđini ortaya koymuř, özellikle sűrekli ve yaygın iřsizliđin bir ekonomide en bűyűk tehlikeyi yaratacađını savunarak, tam istihdamı sađlayacak önlemlerin alınmasını ileri sűrműřtűr. Klasiklerin ileri sűrdűkleri Laissez-faire (Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) Keynes tarafından bir politika olarak grűlmemiřtir. Keynes'le birlikte műdahaleci bir iktisat politikası ile mali araçlar ekonomi içinde műdahale aracı olarak kullanılmaya bařlanmıřtır. Sűre içinde kamu harcamalarının, bűtenin, özellikle vergilendirmenin ve borçlanmanın çeřitli ekonomik, sosyal, siyasal amaçların gerçekleřtirilmesinde kullanılabilecekleri ortaya konulmuřtur. Böylece yeni bir anlayıř ile birlikte, yeni bir mali teknik, onu kullanan bir politika

ve mali idare anlayışı oluşturulmuştur. Bu da kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payının yükselmesine neden olmuştur.

Günümüze kadar gelen bu akımlar ile birlikte ortaya çıkan demokratik parlamenter devletler, ekonomiye yön veren, toplumun refahını yükseltmeye çalışan “Refah Devleti” amacını taşımaktadırlar. Devlet, bireyin ve toplumun ekonomik refahını, daha genel ifadeyle, sosyal refahını arttırmak için alınması gerekli ekonomi politikası önlemleri ile ekonomik hayattaki istikrardan, vatandaşların belirli bir gelir ve refah seviyesine ulaştırılmasından, ekonomik hayatın devamlı bir kalkınma hızı içinde bulunmasından sorumlu olmaktadır. Bu nedenle özel mülkiyet ve teşebbüse karşı olmayıp tamamlayıcı, yol gösterici tutumdadır.

1.5. Kamu Maliyesinin Amaçları

Devlet tarafından gerçekleştirilmekte olan hizmetlerin büyüklüğü bakımından ortaya çıkan gelişmeler; kamu harcamalarının ve vergi gelirlerinin düzeyinde artmaya yol açmış, söz konusu değişkenlerin ekonominin toplam talep düzeyi üzerinde önemli etkileri olduğu görülmüştür. Buna bağlı olarak, kamu harcama ve vergi politikalarının düzenlenmesi suretiyle, ekonomide arzulanmayan dalgalanmaların önlenmesi ve gerekli düzeltmeler yapılması açısından devlet, mali görevler yüklenmiş bulunmaktadır.

Kamu maliyesinin amaçları değişik bakış açılarına göre farklı şekillerde belirtilebilir. Gerek kuramsal olarak ve gerekse günümüzde uygulama itibarıyla kazandığı anlam ve fonksiyonlar göz önünde bulundurularak, kamu maliyesinin amaçları;

- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması,
- Bölüşümde etkinliğin sağlanması,
- Ekonomik istikrarın sağlanması, şeklinde ifade edilebilir.

1.5.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sağlanması

Ekonomi, insanların ve toplumların sınırsız olan gereksinimlerine karşılık, üretim faktörlerinin gerek miktar gerekse kalite olarak sınırlı olmasının ortaya çıkardığı sorunlara çözüm üretme arayışında olan bir bilimdir. Kaynakların sınırlı olmasının doğal bir sonucu olarak her toplum hangi mal ve hizmetten hangi miktarda ve hangi oranlarda üretileceği, bu malların üretim ve dağıtımının özel ve kamu sektörü arasında ne şekilde paylaşılacağı gibi sorular ile karşı karşıya kalacaktır. Her toplumda halkın gereksinimlerini en geniş ölçüde tatmin etmenin ilk koşulu, mevcut kaynaklarla üretilebilen bütün iktisadi malların miktarın en düşük maliyetle ve en etkin kaynak dağılımı bileşeni ile gerçekleştirilmesidir. Bu basit mantıksal çıkarım, toplumları yönetenleri üretim faktörlerini hangi miktar ve oranda kullanmaları gerektiğini ve buna göre de kaynak tahsisatının düzenlenmesini zorunlu kılar. Bu ise kaynakların özel ve kamu sektörü arasında en etkin biçimde nasıl tahsis edilebileceği sorusunu gündeme getirmiştir.

Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, ekonomideki kaynakların paylaşılmasında, kıt kamu kaynaklarının optimum dağılımını ve kullanımını gerekli kılar.

Yalnızca piyasa sistemi içerisinde, ihtiyaçların en gerçekçi düzeyde karşılanmasına imkân verecek şekilde mal ve hizmet sağlanması ile ilgili olmayıp, yatırım ve tüketim malları arasında kaynakların tahsisi ile de ilgilidir. Devlet, fiyat mekanizmasının fonksiyonlarındaki eksiklikleri gidermek amacıyla, piyasaları, piyasa koşullarını, sosyal ve özel maliyetler ile dışsal ekonomileri ve ekonomik olmayan durumları göz önünde bulundurmaktadır. Karşılaşılan koşullara bağlı olarak, piyasa mekanizması optimal sonuçların elde edilmesine imkân vermeyebilmektedir. Ortaya çıkan başarısızlıklar arasında; piyasa yapısından kaynaklanan başarısızlıklar, kamusal mallar, dışsallıklar, bilgi başarısızlıkları, işsizlik ve enflasyon, iktisadi büyüme yetersizliği ile kalkınma sorunları ifade edilebilir. Burada, daha etkin bir kaynak dağılımı bakımından, kamunun nasıl bir müdahalede bulunması gerektiği sorunu önem kazanmaktadır. Bu açıdan, kurumsal sebepler yanında üretim faktörleri ve üretim süreci ile ilgili koşullar, ortaya çıkan olumlu ve olumsuz dışsallıklar, risk ve zaman faktörleri büyük önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının kamusal gerekler doğrultusunda ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanması amacı içerisinde belirlenmesi, sağlanması, yönlendirilmesi ve kullanılması bakımından kamu sektörünün büyük fonksiyon üstlendiği ve bu fonksiyonun kamu maliyesi içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Kaynakların ekonomik kesimler arasındaki dağılımında özellikle kamu kesiminin hangi oranda kaynak kullanacağını belirlemede siyasal süreç rol oynar. Siyasal rejim demokratik ise seçim sistemi yöntemiyle ortaya çıkan siyasal talebin bir düzenlemesi olarak hangi kaynakların ne miktarda kamu hizmetlerine aktarılacağı belirlenir.

Sonuç olarak; devlet gerek sosyal plandaki hedeflere ulaşmak, gerek piyasanın aksaklıklarını gidermek, gerekse ekonomik kalkınma ve büyüme hedeflerine ulaşmayı sağlayacak makro politikaları uygulamak amacıyla piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale ederek piyasada oluşan göreceli fiyatları ve arz ve talep yapısını değiştirerek kaynakların yeniden dağılımını sağlamaktadır.

1.5.2. Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması

Kamu maliyesinin bir diğer görevi, bireyler, hane halkları ve çeşitli kesimler arasında servet ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri gidermektir. Gelir ve servet dağılımının miras yoluyla edinilmiş olan servet ve/veya bireysel yeteneklerden kaynaklanması, dağılımın başlangıçta bozuk olmasının temel nedenleridir. Gelir ve servet başlangıçta adil bir biçimde dağılmış olsa bile zaman içerisinde yukarıda sözü edilen bireysel yetenekler ve fiyatlarının farklılaşması, alınan eğitim düzeyinin farklılaşması nedeniyle gelir dağılımı daha da bozulacaktır.

Bölüşümde etkinlik, iş imkânları, eğitim düzeyi, veraset sonucu intikallere yönelik politikalar, vergi ve kamu harcama politikaları gibi bazı faktörlere bağlı olarak gelir ve servet dağılımında etkinlik sağlanmasını ifade eder. Gelir ve servet dağılımı, pek çok ülkede çarpık bir görünüme sahiptir. Paylaşım ya da bölüşüm, gelir ve servetteki farklılığın düzeltilmesi için sosyal kararların verilmesi ile ilgili konuları ilgilendirmektedir. Bölüşüm; ekonomik istikrarın sağlanması çabalarıyla desteklenen fiyat dengesinin korunması ile tam istihdam ve kaynak dağılımında etkinlik doğrultusunda belirlenen kamusal isteklerin gerçekleştirilmesi bakımından

önem taşımaktadır. Bir pazar ekonomisinde gelir ve servetin dağılımı, miras hukuku, eğitim alternatiflerinin uygunluğu, sosyal mobilite, paranın yapısı ve sahip olunan yetenekler gibi çok sayıda faktöre bağlıdır. Bu gibi faktörlerin sonucu olarak, bölüşüm; dengeli olabilmekte veya olmayabilmektedir. Sahip olunan imkânların düzeyi, içinde bulunulan sosyoekonomik koşullar, tanınan öncelikler ve bu bakımdan izlenen politikalar, bölüşümde etkinliğin düzeyi bakımından önemlidir. Adalet kavramının çağdaş anlamını göz önünde bulundurularak anlamlı ve kabul edilebilir bir bölüşüm açısından kamu maliyesi içinde çeşitli mali araçlardan yararlanılmaktadır.

Gelir dağılımı ve yoksulluk sorununa verilen önem, siyasal koşullara bağlı olarak değişme göstermiştir. Keynes, Alvin, Hansen, Abba Lerner gibi ekonomistler 1930-1950 yılları arasında özellikle istikrar politikasına ilişkin görüşlere ağırlık vermelerine karşılık, 1950'den sonra gelişme ekonomisi yazını 1960'lı yılların ortalarına kadar sermaye birikimi, büyüme konularına önem verirken gelir dağılımı ve yoksulluk sorununun hızlı büyüme sonucu zaman içinde çözüleceğini ileri sürmüştür. 1970 yıllarında gelir dağılımına ilişkin sorunlar birinci plana geçmeye başlamıştır. Az gelişmiş ülkelerde hızlı büyümeye karşın gelir dağılımının giderek bozulduğu ve yoksulluğun arttığı anlaşıldıktan sonra gelir dağılımı konusuna olan bu yönelim fazla sürmüyerek istikrar politikaları ve programları ön plana çıkarılmıştır. Piyasa ekonomi anlayışı sonucunda sosyal devlet anlayışının zayıflaması gelir dağılımı sorununu geri planlara itmiştir.

Gelirin oluşumu sürecine müdahale daha çok uygulanmakta olan ekonomik sistemin yapısıyla yakından ilişkili bir konudur. Gelir dağılımındaki farklılıkları azaltmak amacıyla devlet, öncelikle gelirin elde edilme sürecinde aldığı önlemler ile dengesizliğe neden olan koşulları değiştirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelebilir. Bu anlamda devletin yapabileceği müdahalelerden başlıcaları; ücret farklılıklarını azaltmaya yönelik önlemler, asgari ücret uygulamaları, rekabeti engelleyici uygulamaları yasaklayan yasal düzenlemeler, üretici ve tüketiciyi korumak amacıyla tarımsal ürün fiyatlarına müdahale, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı tedbirler, enflasyonla mücadele ve toprak reformu olarak sıralanabilir.

1.5.3. Ekonomik İstikrarın Sağlanması

Piyasa başarısızlıklarının en iyi bilinen örnekleri mal ve hizmet piyasalarındaki arz/talep dengesizliğinden kaynaklanan enflasyon, deflasyon, iş gücü piyasalarında ortaya çıkan işsizlik, ithalat/ihracat arasındaki dengesizliğin sonucu cari işlemler açık veya fazlaları gibi makroekonomik konulardır. Piyasaların kendiliğinden dengeleyemediği bu tür sorunlarda devletin görev üstlenmesi gerektiği söylenmektedir. Devlet para ve maliye politikası araçlarını kullanarak piyasaları dengelemeye çalışacaktır. Ancak devletin piyasalardaki dengesizlikleri giderme görevinin gereksiz olduğunu, hatta devletin ekonomideki yerinin fazla olmasıyla piyasa başarısızlıklarının ortaya çıktığını iddia eden bazı iktisadi düşünceler de bulunmaktadır.

Piyasa dengesizliklerinin giderilmesine ek olarak makroekonomik bir hedef olarak, devlet, uzun dönem yeterli büyüme ve kalkınmayı sağlayacak koşulları da oluşturmak zorundadır. Devletler, uzun kalkınma dönemli planları yaparak büyüme ve kalkınma amacına

yönelik koordinasyon çalışmaları yapmaktadır. Ekonomik büyümeyi sağlamak için hiçbir birey veya grup bu tür bir koordinasyon görevini gönüllü olarak üstlenmeyecektir.

İktisadi istikrarın sağlanması, ekonomik dengeyi bozucu nitelikteki gelişmelerle mücadele edilmesi, yani iktisadi dengenin sağlanması ve korunması yanında, iktisadi kalkınma ve büyüme düzeyinin yükseltilmesiyle de ilgilidir. Bu bakımdan iktisadi kalkınma ve iktisadi büyümenin tatmin edici bir düzeye yükseltilmesi için gerekli uygulamaların yapılması, istihdam düzeyinin yükseltilmesi, paranın değerinin dengede tutulması ve korunması, ödemeler dengesinin ve değişim oranlarının tatmin edici düzeyde olmasının sağlanması önem taşımaktadır. Söz konusu amaçların bileşimi değişen boyutlarda gerçekleşmekte ve serbest piyasa koşulları çerçevesinde oluşmaktadır. Devlet; müdahale edilmemesi hâlinde ulaşılabilecek sonuçlardan daha iyi sonuçların alınacağını umduğu zaman, bu uygulamalara müdahale etmek yoluna gitmektedir. Burada önem taşıyan husus; iktisadi istikrarın sağlanması bakımından gerekli ortam ve koşulların yaratılması ile bu açıdan sahip olunan araçlara yön verilmesidir.

İktisadi istikrarın sağlanması, iktisadi dengenin sağlanması ve korunması ile iktisadi kalkınma ve büyümenin sağlanması şeklinde iki bölüm içerisinde incelenebilmektedir. Tam istihdam sağlanması yanında maliye, toplum olarak tüketilen mal ve hizmetlerin yeterli ölçüde üretimini sağlamak açısından da önemli fonksiyona sahip bulunmaktadır. Ülke ekonomisi devlet faaliyetlerinden etkilenmektedir. Bir tüketici gibi mal ve hizmet satın alarak ekonomiyi yönlendirmekte ve uyarmakta olan devlet, üretim ve satış faaliyetleri ile de piyasa fiyatları üzerinde kontrol yaratabilmektedir. Vergileri artırmak suretiyle, ekonomik birimlerin gelirlerini azaltarak, daha az harcama yapmalarına yol açmaktadır. Vergi teşvikleri vererek, ekonomiyi uyarmaktadır. Bütçe fazlaları, ekonomiyi daraltmakta, bütçe açıkları ekonomiyi uyarmaktadır.

Devlet, ekonomide büyük rol oynamakta olup, bu rolünü mali gücü aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Devlet; kamu giderleri ve kamu gelirleri gibi araçlardan yararlanarak, iktisadi istikrar açısından önemli etkiler yaratabilmektedir. Gerek kamu giderleri gerekse kamu gelirleri bakımından, kullanılabilir çeşitli mekanizmalar veya uygulama olanakları vardır. Bunların niteliklerinde, büyüklüklerinde, uygulama şekilleri üzerinde ve zaman faktöründe ayarlamalar, düzenlemeler yapılarak, belirli hedefler doğrultusunda uygulamaya yön vermek söz konusu olabilmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik ve siyasi koşullar, bu araçların kullanılması ve yönlendirilmesi bakımından önemli ölçüde belirleyici olmakta, ileride inceleneceği üzere amaçlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir.

Yukarıda modern devletlerin varlığı için ekonomik gerekçeler açıklanırken de değinildiği gibi söz konusu üç görev birbirleri ile uyumlu oldukları gibi, zaman zaman çatışmaktadır. Devletin istikrar görevinin başarısı aslında kaynak tahsisi ve gelir dağılımı görevleri tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle devlet gelir dağılımı ve kaynak tahsisi görevlerini yerine getirmeye öncelik verdiğinde istikrar görevini de başarması kolaylaşabilecektir. Bunun aksine günümüz ekonomilerinin sorunu olan enflasyonla mücadele etmek, çoğu ekonomistin ortak kanısı olarak gelir dağılımının bozulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, devletin istikrar görevi ile gelir dağılımı görevi çatışmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde kamu maliyesi kavramını açıklayan çeşitli yaklaşımlar ve iktisadi akımlar incelenmiş, kamu maliyesinin amaçları öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

1) Aşağıdakilerden hangisi kamu maliyesi ile ilgili geleneksel yaklaşımlar arasında değildir?

- a) Kurumsal yaklaşım
- b) Yapısal yaklaşım
- c) Değişim yaklaşımı
- d) Hukuki yaklaşım
- e) Refah yaklaşımı

2) Devletin ekonomiye müdahalesi aşağıdaki dönemlerin hangisinde başlamıştır?

- a) Merkantilizm
- b) Fizyokrasi
- c) Klasik liberal görüş
- d) Keynesyen görüş
- e) Neo-klasik liberal görüş

3) Vergileme ilk kez aşağıdaki dönemlerin hangisinde gerçekleşmiştir?

- a) Merkantilizm
- b) Fizyokrasi
- c) Klasik liberal görüş
- d) Keynesyen görüş
- e) Neo-klasik liberal görüş

4) “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ifadesi aşağıdaki akımların hangisinde öne çıkmıştır?

- a) Merkantilizm
- b) Fizyokrasi
- c) Klasik liberal görüş
- d) Keynesyen görüş
- e) Neo-klasik liberal görüş

5) Verginin tek ve sadece tarımdan alınması gerektiğini savunan akım aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Merkantilizm
- b) Fizyokrasi
- c) Klasik liberal görüş
- d) Keynesyen görüş
- e) Neo-klasik liberal görüş

Cevaplar: 1)d, 2)a, 3)b, 4)c, 5)b

2. KAMU MALLARI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

2. KAMU MALLARI

2.1. Kamunun Piyasaya Müdahale Etme Gerekçeleri

2.2. Kamu Malları

2.2.1. Tam Kamusal Mallar

2.2.2. Yarı Kamusal Mallar

2.2.3. Erdemli Mallar

2.3. Dışsallıklar

2.3.1. Tanımı ve Özellikleri

2.3.2. Dışsallık Türleri

2.3.2.1. Üreticiden Üreticiye

2.3.2.2. Üreticiden Tüketicieye

2.3.2.3. Tüketiciden Üreticiye

2.3.2.4. Tüketiciden Tüketicieye

2.3.3. Devletin Dışsallıklara Müdahale Yöntemleri

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Kamunun piyasaya müdahale etme nedenleri nelerdir?
2. Kamu malı ne demektir?
3. Tam, yarı kamusal ve erdemli malların özellikleri nelerdir?
4. Dışsallık kavramını açıklayınız.
5. Dışsallık türleri ve devletin dışsallıklarla mücadele yöntemleri nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamunun piyasaya müdahale etme gerekçeleri	Kamunun piyasaya müdahale etme gerekçelerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu malı kavramı	Kamu malı kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Tam ve yarı kamusal mal ile erdemli mal kavramı	Tam ve yarı kamusal mal ile erdemli mal kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Dışsallık kavramı	Dışsallık kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Dışsallık türleri	Dışsallık türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Kamu malı
- Tam kamusal mal
- Yarı kamusal mal
- Erdemli mal
- Bölünemezlik
- Dışsallık

Giriş

Bu bölümde, kamu malları konusu ele alınacaktır. Kamu mallarına ilişkin açıklamalara geçmeden önce kamunun piyasaya müdahale etme gerekçeleri sıralanacaktır. Kamunun piyasaya müdahale etme nedenlerinin sıralanmasının ardından, kamu malları tam kamusal, yarı kamusal ve erdemli mallar olarak açıklanacaktır. Kamu mallarına yönelik açıklamalar karşılaştırılmalı olarak sunulacak ve devamında dışsallık kavramı incelenecektir. Dışsallıkların tanımı, özellikleri, türleri ortaya konulacak ve dışsallıklara devletin müdahale yöntemleri ortaya konularak bölüm sonlandırılacaktır.

2.1. Kamunun Piyasaya Müdahale Etme Gerekçeleri

Tam rekabet piyasasında mal ve hizmet üretim miktarları ve bunların fiyatları tüketicilerin serbest (gönüllü) olarak belirledikleri tercihleri ve gelir düzeyleri ile belirlenmektedir. Bu biçimde çalışan rekabetçi piyasalar etkin sonuçlar üretmektedir. Piyasa başarısızlığı kavramı ise, piyasaların etkin çalışmasını sağlayan koşulların ya hiç ortaya çıkmamasını ya da bir biçimde ters yönde çalışmasını ifade etmektedir. Piyasalar kendi başlarına bırakıldığında etkin çalışmamaktadır. Bazı malların çok fazla, bazılarının ise yetersiz üretilmesi söz konusu olabilir. Piyasa başarısızlıkları veri iken, devlete yüklenen bir görev piyasaların kaynak tahsisi fonksiyonuna karışma ve piyasa başarısızlıklarını düzeltme veya piyasa başarısızlığının etkilerini azaltacak önlemler almasıdır. Bu devletin “kaynak tahsisi” görevi olarak bilinmektedir.

Piyasalar toplum refahının dağılımında adaleti sağlayamadıkları ölçüde, devlet piyasa mekanizmasına karışarak gelir dağılımını adil olarak kabul edilen bir noktaya getirmeye çalışır. Bu ise devletin “gelir dağılımı” görevini ifade etmektedir.

Günümüz modern devletlerine bunlardan başka iki görev daha yüklenmiştir. Birincisi, “ekonomik istikrar” görevidir. İkincisi devletin “düzenleyici görevidir”. Aslında daha çok kaynak tahsisi görevinin bir parçası olarak, devlet yasa koyup bunları uygulamaktadır.

Neo-klasik iktisatçılara ya da teorik refah iktisatçılarına göre piyasa ekonomisi başlıca aşağıdaki nedenlerden dolayı başarısızlığa uğramaktadır:

– Piyasa ekonomisinde tam rekabet geçerli olmadığından piyasa ekonomisi başarısızlığa uğramaktadır. Devletin rekabeti geliştirmesi ve desteklemesi, aksak rekabet piyasalarını düzenlemesi için rekabet hukuku oluşturması gereklidir.

– Piyasa ekonomisi bazı kamusal mal ve hizmetleri üretememekte, bazı mal ve hizmetleri ise yeterli ölçüde ve istenilen şekilde arz edememektedir. Örneğin, devletin tam kamusal malları (savunma hizmeti örnek olarak verilebilir) arz etmesi mümkün değildir. Yarı kamusal malları ise dışsal ekonomiler özelliği dolayısıyla piyasa ekonomisi toplumda herkese sunmakta başarısız olmaktadır. Eğitim ve sağlık yarı-kamusal mal ve hizmetlere örnek teşkil etmektedir. Özetle, piyasa ekonomisinde “kâr” esas olduğundan, kârın olmadığı alanlarda piyasa ekonomisi üretim yapmayabilir. Bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmesi ve kamusal mal ve hizmetleri üretmesi gerekir.

– Ölçek ekonomilerin söz konusu olduğu enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde piyasa ekonomisi yeterli sermayeye sahip olmadığından bu hizmetleri arz etmekte başarısızlığa uğrayabilir. Yeterli sermayeye sahip olan piyasa ekonomisi üretici birimlerinin piyasada tekel olmaları muhtemeldir. Dolayısıyla bu belirtilen alanlarda devletin faaliyette bulunması ve piyasa ekonomisinin yetersizliğini telafi etmesi gerekir.

Neo-klasik iktisatçıların devlete attıkları görev daha sonra Keynezyen iktisatçıların tarafından daha da genişlemiştir. Keynezyen iktisatçılara göre ise piyasa ekonomisi başlıca aşağıdaki nedenlerden dolayı başarısızlığa uğramaktadır:

– Ekonomide kaynakların dağılımında etkinsizlik söz konusudur. Piyasa ekonomisinin bu sorunu kendi başına çözmesi beklenemez.

– Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında piyasa ekonomisi çeşitli nedenlerle (sermaye birikiminin yetersizliği, risk ve belirsizlik faktörleri vb.) başarısızlığa uğrayabilir. Bu bakımdan ekonomik büyüme ve kalkınmanın devlet tarafından sağlanması gerekir.

– Piyasada gelir ve servet dağılımı adil olmayabilir. Gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanması ancak devlet müdahalesiyle çözümlenebilir.

– Ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıklar (fiyat istikrarının bozulması, eksik istihdam vs.) piyasa ekonomisinde kendiliğinden otomatik olarak çözümlenemez. Devletin enflasyon, işsizlik vb. ekonomik istikrarsızlıklarla mücadele etmesi gerekir.

– Ödemeler bilançosunda ortaya çıkan dengesizlikler de piyasa ekonomisinde otomatik olarak çözümlenemez. Bu soruna karşılık devletin çeşitli kamu politikası araçları ile ekonomiye müdahalesi gerekir.

Özetle, gerek neo-klasik iktisatçılar gerekse Keynezyen iktisatçılar piyasa başarısızlığı üzerinde durarak, devlet müdahalesini ve düzenlemelerini gerekli görmüşlerdir.

2.2. Kamu Malları

Kamusal malların kendi içinde çeşitli bölümlere ayrılması, kamu kesiminde üretim ve kaynak tahsisinde etkinliği amaçlayan mekanizmalardan, sosyal etkinlik sorununu ve sosyal mal ve hizmet kavramını gündeme getirmektedir. Kamu ekonomisinin ekonomik açıdan, ortaya çıkış sebebi ve görevi, piyasada optimum kaynak dağılımında ve tam rekabette sapmalar nedeniyle ortaya çıkan sorunları telafi etmektir. Kamu ekonomisinin ortaya çıkışının bir diğer nedeni de mal ve hizmetlerin özellikleridir. Bu nedenle bu mal ve hizmetlerin ayırımını yapmada fayda vardır. Ekonomide optimumu sağlama açısından mal ve hizmetlerin kimler (kamu ve özel olarak) tarafından üretilebileceğini bu mal ve hizmetlerin özelliklerine bağlı olarak belirlemek mümkündür. Bu anlamda kamusal mal ve hizmetleri 3 ana başlık altında toplayabiliriz;

- Tam Sosyal (kamusal) mal ve hizmetler
- Yarı sosyal (Karma) mal ve hizmetler
- Erdemli (Değerli Mallar)

Mal ve hizmetlerin kamusallık derecesini belirleyen etmenler, kamusal malların;

- Toplumun bireyleri tarafından ortak tüketime konu olması,
- Dışlamanın olmaması,
- Tüketim düzeyinin herkes için aynı olması ve sunulan miktara eşit olması,
- Tüketimde rekabetin olmamasıdır.

Bu özellikler çerçevesinde malların kamusalılık derecesi Tablo-1'de gösterilmiştir.

Tablo 1: Malların Kamusal Derecesi

TÜKETİMDE	Dışlama Mümkün	Dışlama Mümkün Değil
Rakip	A	B
Rakip Değil	C	D

Musgrave yaklaşımına göre mal ve hizmetler, tüketimde rekabetin ve dışlamanın olup olmamasına göre sınıflandırılmaktadır. Tablo-1'de A mal/hizmeti için tüketimde rekabet ve dışlama vardır. Bu durumda fiyat mekanizması yolu ile ödeme arzusu yüksek olan birey bu mal/hizmete sahip olarak diğerlerini tüketimin dışında tutabilir. A özel bir mal/hizmettir. (D) durumundaki mal/hizmet ise tüketimde rekabetin ve dışlamanın olmadığı bir durumu göstermektedir ki bu tam kamusal mal/hizmetlerin temel özelliğidir.

B ve C ise karma mal/hizmetlerdir. B mal/hizmetinde tüketiciler rakip durumdadır. Birinin yararlanması diğerinin yararlanma olanağını ortadan kaldırmamaktadır. Ancak bu durumda diğer tüketicilerin payı azalır. C mal/hizmetinde ise ilave tüketimin marjinal maliyeti sıfırdır. Ancak ek miktarın marjinal maliyeti sıfır değildir. Mevcut miktardan bazı tüketicilerin yararlanması engellenebilir ancak bu engelleme, tüketicileri dışlayana ek bir fayda sağlamaz.

2.2.1. Tam Kamusal Mallar

Kamusal mal, bir bireyin tüketmeye başladığında, diğer bireylerin aynı malı tüketmesinde bir azalmaya neden olmayan mallardır. Piyasa başarısızlığının bir kaynağı da kamusal mallardır. Kamusal mallara, ulusal güvenlik, sokak aydınlatması, hava kirliliğini önleme hizmetleri, hava tahmin yayınları, şifresiz televizyon yayınları gibi örnekler vermek mümkündür.

Kamusal malların piyasa mekanizmasının aksamasına neden olan iki özelliğinden bahsedilebilir. Bu özellikler “ortak tüketim” veya “tüketimde rekabetin olmaması” ile “kullanımında dışlanamama” özelliğidir. Bir bireyin kamu malını tüketmesinin bir başka bireyin bu maldan fayda sağlamasını engellememesi ortak tüketim ya da tüketimde rekabetin olmaması tanımlamalarıyla açıklanmaktadır. Ulusal güvenlik hizmetinden bir bireyin fayda

sağlamasının başka bireylerin yararlanmasını engellememesi bunun en basit örneğidir. Öte yandan üretilmiş olan kamu malının kullanımından veya tüketiminden bazı bireyleri mahrum bırakmak (dışlamak) imkânsız veya çok maliyetli olmakta, bu durum ise kullanımında dışlanamama kavramıyla açıklanmaktadır. Ulusal güvenlik hizmeti bu durum için de iyi bir örnektir. Herhangi bir bireyin bu hizmetten mahrum bırakılması söz konusu değildir.

Kamu mallarının tüketiminde rekabetin olmaması ve kullanımında dışlanamama özellikleri piyasa ekonomisinin aksamasına neden olan özelliklerdir. Piyasa mekanizması fiyatlandırma yolu ile bireyleri kullanımdan mahrum bırakmakta, fiyatı ödemeyen o malın faydasından dışlanmaktadır. Kamu mallarının fiyatlandırılmaması bu malın bedava kullanılabilmesinin önünü açmaktadır. Böylece gönüllü fiyat mekanizmasında ortaya çıkan bu sorun “bedavacılık sorunu” olarak adlandırılmaktadır.

Kamusal mallarda dışlama mümkün olsa bile, piyasa mekanizması birtakım sorunları barındırır. Örneğin, ulusal güvenlik hizmetinden, güvenlik sorunlarının az yaşandığı bölge ile sıkça güvenlik sorunu yaşayan bölge arasında farklı fiyatlandırmanın uygulanması gereklidir ki, bu söz konusu değildir. Dolayısıyla bir kamu malından farklı düzeylerde faydaların sağlanması bu tür sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Ayrıca bireyler kamu malının kullanımından mahrum bırakılsa bile kaynakların etkin tahsisi açısından mahrum bırakılmamaları gerekmektedir. Çünkü ilave bireyin kamu malını kullanmaya başlamasının marjinal maliyeti sıfırdır. Ortak tüketim özelliği nedeniyle ilave bireylerin tüketimleri, diğer bireylerin tüketimlerini (fayda düzeylerini) etkilememektedir.

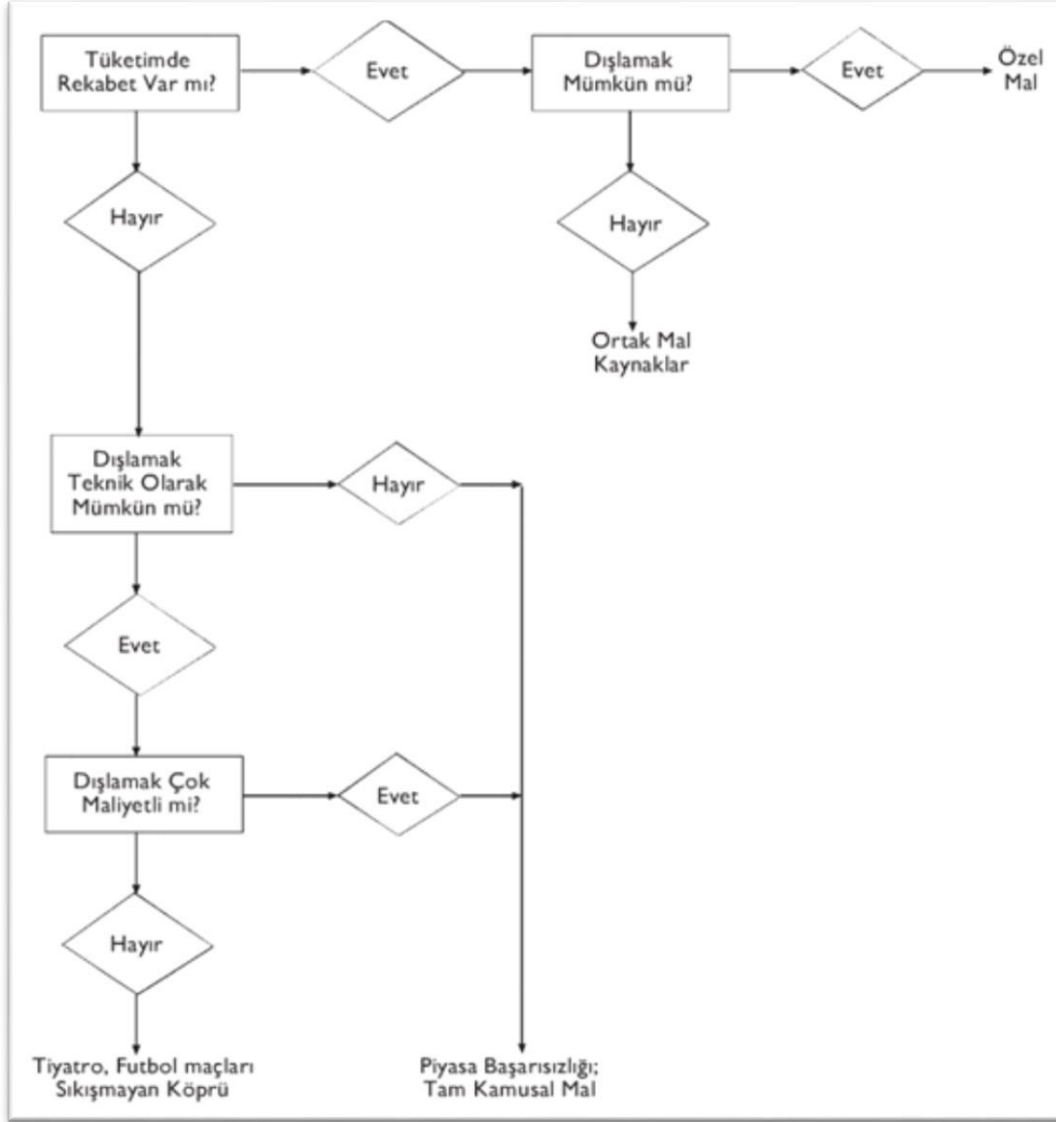
Kamusal mallar piyasa ekonomisinin aksamasının yanı sıra, özellikleri nedeniyle kamu kesiminde de güçlükler neden olmaktadır. Piyasa mekanizmasında bireylerin tercihlerini gösteren fiyat mekanizması kamusal mallarda geçerli değildir. Bu durumda kamusal malların üretim düzeyi için gerekli olan bilgilere ulaşmakta sorunlar yaşanmaktadır. Bilgi yetersizliği sorunu, kamusal malların üretiminde rastlanılan bir sorun olarak kamu kesimi kara alıcılarının karşısına çıkmaktadır.

Tam kamusal mallar toplumun ortak ve eşit tüketimine konu olan mal ve hizmetlerdir. Samuelson'un tanımında belirttiği gibi, tam kamusal malların bireylerin herhangi biri tarafından tüketimi sonucu olarak, aynı malı başka bireylerin tüketim olanaklarında herhangi bir azalış söz konusu olmamaktadır. Diğer deyimle bazı mallar aynı anda birden fazla kişiye yarar sağlayabilir. Teknik ifade ile bazı mallar ortaklaşa tüketilen mallardır. Sosyal mal ve hizmetleri karakterize eden en önemli özellik bunların bölünememesi, sağladığı faydanın kişilere ayrı ayrı dağıtılamamasıdır. Bu durumun sonucu olarak sosyal malların tüketiminde rekabet yoktur (nonrival consumption). Sosyal mal ve hizmetlerin faydası "bölünememekte"dir. Diğer bir özellik ise; istenirse dahi toplum içinde bazı kişilerin bunların tüketiminden dışlanamamasıdır (exclusion principle).

Gereksinimleri karşılamaya yönelik bu tip mal ve hizmetlerin taşıdıkları bu özelliklerden dolayı piyasa mekanizmasına göre üretilmezler. Kişilerin bu tür mal ve hizmetlerden sağladıkları faydanın kolektif faydadan ayırt edilip ölçülmesi ve dolayısıyla fiyat mekanizması yoluyla bedelini ödeyene satılması ve sadece onun kullanımına sunulması olası

değildir. Tam kamusal malların tüketimi sonucu o malı tüketen bireyler bütün toplumu oluşturan bireylere dışsal faydalar yayarlar. Yani, tam kamusal malın tüketimiyle elde edilen fayda, sadece o malı kullanan kimsenin fayda fonksiyonunda yer almaz, bütün bireylerin fayda fonksiyonunda yer alır.

Şekil 1: Kamusal Mallar



Ulusal savunma, iç güvenlik gibi tam sosyal malların tüketiminde asıl olan; bir bireyin tüketiminin diğer bireyler ile rakip olmaması ve fiyat mekanizması yolu ile rakiplerin dışarıda tutulamaması nedeniyle bireylerin "ödeme arzusu" söz konusu olmadan, kendi tercihlerine göre salt sosyal mallardan faydalanmalarıdır.

Sosyal mallar özel malların aksine, birçok birey üzerinde dışsal tüketim etkileri meydana getirirler. Eğer bir mal, ona bedel ödemeyenler üzerinde hiç bir dışsal etki yapmıyor, bütün faydası onu talep eden kişilerde kalıyorsa ve alt bölümlere ayıramıyorsa bu mal kamusal mal değildir. Dışlanamazlık, dolayısıyla ortak kullanım başlıca üç nedenden doğabilir.

Hukuki Neden: Ortak mülkiyet kapsamına giren bir gölde yüzülmesinin veya balık tutulmasının engellenememesi.

Teknik Neden: Malın niteliği herhangi bir tüketicinin dışlanmasına olanak vermiyor olabilir. TV ve radyo yayınları bu tür mallardır.

Ekonomik Neden: Diğer tüketicileri dışlamanın maliyeti faydasından daha büyükse malın tüketimi herkese açık olacaktır. Örneğin, göl bir kişiye ait olduğu hâlde kıyıları çevirmenin ya da bekçi tutmanın maliyeti buradan sağlanacak gelirden daha büyükse gölün sahibi bu gölden faydalanmayı fiyatlandırmaya girişmeyecek, göl kamusal bir mal olacaktır.

Sosyal mallar, ulusal ve bölgesel düzeyde ele alınabilir. Ulusal düzeydeki mal ve hizmetler, özelliklerinden dolayı ağırlıklı olarak merkezi yönetimce sağlanmaktadır. Faydaları genellikle ülke sınırlarının tümüne yayılan ve ulusal düzeyde bölünmez olan ulusal güvenlik, adalet gibi hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kurumlarca üretilmesi mümkün olmamaktadır. Bu ekonomik faktörlerin yanı sıra, gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer yasal faktörler de bu hizmetlerin merkezi yönetimin dışında, kalan birimlerce üretilmesine olanak vermez.

Bir kısım sosyal malların faydaları ise, bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bir bölgedeki çevre kirliliği, yol yapımı, bir sokağın aydınlatılması vb. hizmetlerin faydalarından, ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü faydalanamaz. Öte yandan o bölgede yaşayan insanların tümü bu hizmetlerden yarar sağlar, bu hizmetlerin faydasını bölmek mümkün değildir. Büyük kentlerde hava kirliliğine karşı alınacak önlemler bu kentlerde oturanlara yarar sağlar, bazı bölgelerdeki su baskınlarından korunma önlemleri, çevrenin tarihsel ve doğal güzelliklerin korunması amacıyla alınacak önlemler de bölgesel düzeydeki bölünmez hizmetler arasında yer alır. Bölgesel düzeydeki kamusal malların yönetimler arasında paylaşılabilirliği ve bu tip mal ve hizmetlerin yerel çevre ile olan yakın ilişkileri nedeniyle yerel yönetimlerce karşılanır.

2.2.2. Yarı Kamusal Mallar

Yarı kamusal mallar, kamu malı ile özel mal arasında yer alan birçok mal çeşidi olup, karma mallar olarak da nitelendirilmektedir. Kamusal malların en önemli iki özelliği ortak tüketim ve dışlanamama iken, yarı kamusal mallardan bu iki özellikten sadece birisi bulunmaktadır. Yarı kamusal malların bir kısmında ortak tüketim özelliği bir kısmında ise dışlanamama özelliğinden sapmalar görülmektedir. Tüketimde rekabetin kısmen olduğu kamusal mallarda, belirli seviyede kamu malı üretimi veri iken, bir bireyin bu malı kullanmasına izin verilmesi, bir başka bireyi onu kullanmaktan alıkoymazken, daha önce o malı kullananların elde ettikleri faydaları azaltabilir. Bu durumda bir bireye o malı kullanmaya izin vermenin bir fırsat maliyeti söz konusudur. Literatürde kısmi rekabet, “sıkışıklık” olarak adlandırılmaktadır. Bir malı kullanmak için daha fazla bireye izin vermenin fırsat maliyeti veya o malı daha önce kullananların faydalarındaki azalma “sıkışıklık maliyeti” olarak adlandırılmaktadır. Teorik anlamda tam kamusal mallarda bu tür bir sıkışıklık maliyetinin ortaya çıkması ya tamamen imkânsızdır ya da çok güçtür.

Sıkışıklığın ve maliyetinin ortaya çıkma kaynağı, ilave bir bireyin söz konusu malı kullanmaya başlaması veya belirli bir yarı kamusal malı bir bireyin daha yoğun (uzun süreli) kullanmasına dayanabilmektedir. Belirli sayıda itfaiye aracının olduğu bir bölgede, hizmet verilen kişi sayısı arttıkça, kişi başına faydalar azalabilir. Çünkü herhangi bir yangın durumunda itfaiye araçlarının başka bir görevde olma ihtimali artmaktadır. Ya da kamuya açık bir havuzda, havuzu kullanan birey sayısının artması ile sıkışıklık ortaya çıkabilir.

Tiyatrolar veya restoranlar gibi dışlamanın mümkün olduğu, bazı yarı kamusal mallar özel sektör tarafından sunulabilir. Karayollarında olduğu gibi, dışlama mümkün değil veya çok maliyetli ise, özel sektör uygun değildir ve genellikle kamu kesimince sunulurlar. Tam kamusal mallar ile yarı kamusal ve bunların sözü edilen özellikleri arasındaki ilişkileri Tablo 2.1'de özetlenmektedir.

Tablo 2: Tam Kamusal ve Tam Özel Mal Ayrımı

	Dışlanabilir	Dışlanamaz
	TAM ÖZEL MALLAR	YARI KAMUSAL MALLAR
Tüketimde Rekabet Var	1. Dışlama maliyetleri düşük	1. Faydaları ortak tüketilen ancak sıkışabilen mallar
	2. Özel firmalarca üretilir	2. Özel firmalarca veya kamu kesimince üretilebilirler
	3. Piyasalarda dağıtılır	3. Piyasalarda veya kamu bütçelerinde sunulabilir
	Satış gelirlerinden finanse edilirler Örnekler: Yiyecek, ayakkabı	4. Satış gelirlerinden (servisi kullanma ücretlerinden veya vergi gelirlerinden) finanse edilirler Örnekler: Parklar, ortak mallar, kamu yüzme havuzları
	YARI KAMUSAL MALLAR	TAM KAMUSAL MALLAR
Tüketimde Rekabet Yok	1. Dışsallık yayan özel mallar	1. Dışlama maliyetleri yüksek
	2. Özel firmalarca üretilebilir	2. Doğrudan devlet tarafından veya devlet tarafından izin verilmiş özel firmalarca üretilir.
	3. Özel vergiler veya sübvansiyonlarla piyasalarda sunulur	3. Kamu bütçelerince dağıtılır
	Satış gelirlerinden finanse edilir Örnekler: Okullar, sağlık hizmetleri, Şifreli TV kanalları, Sıkışıklık olmayan köprü, özel yüzme havuzları, golf kulüpleri	4. Zorunlu vergi gelirleri ile finanse edilir Örnekler: Ulusal savunma

Yarı kamusal mallar, bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyatla arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından özel mallara benzeyen, fakat aynı zamanda özel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mallardır. Yarı kamusal mal ve hizmetler, üretimde ve tüketimdeki yarattıkları bu pozitif dışsallıkları nedeniyle, piyasada üretilip pazarlanması ve dolayısıyla fiyat karşılığı tüketiciye sunulması olası olduğu hâlde, aynı zamanda kamu üretim birimlerince de üretilirler veya türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olabilmektedir. Zira bu mal ve hizmetlerin faydası, onu tüketen kişilerin dışına da yayılır. Üçüncü kişiler veya toplumun tümü de bundan yarar sağlayabilir. Toplumun sağladığı yarar için de bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan bu malı üretebilecek özel teşebbüs, kâr maksimizasyonu nedeni ile faydayı yansıtan kişisel talep oranında, üretim faaliyetlerini buna göre ayarlayacaktır. Bu durumda da toplumsal yarar dikkate alınmadığından, üretim yetersizliği olabilecektir. Bu tür mal ve hizmetlerin tüketimiyle elde edilen içsel fayda, malı direkt olarak tüketen kimsenin fayda fonksiyonuna; dışsal faydası ise diğer kişilerin fayda fonksiyonuna girmektedir. Ancak, tam kamusal malın tüketiminin neden olduğu dışsal fayda toplumun bütün bireylerine yayıldığı hâlde, yarı kamusal malların dışsal faydaları sınırlı sayıdaki bireylerin fayda fonksiyonuna girmektedir.

Yarı kamusal mal ve hizmetleri de ulusal ve bölgesel düzeyde ele almak mümkündür. Mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketiminde ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin tümüne yayılabilir. Koruyucu sağlık hizmetleri buna örnek gösterilebilir. Bu tür mal ve hizmetler ulusal düzeydeki yarı kamusal mal ve hizmetlerdir.

Yarı sosyal mal ve hizmetlerin bazılarının üretim veya tüketiminin neden oldukları dışsallıklar, bölgesel sınırlar içinde kalır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. hizmetler bölünebilir ve fiyatlanabilir özelliği nedeniyle özel firmalarca üretilebilmekle birlikte, yarattığı dışsallıkların, toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle genellikle kamu sektörü tarafından üretilir. Faydası bölge düzeyine yayıldığından da yerel yönetimler bu hizmetleri daha etkin yapabilir. Bu durum mal ve hizmetlerin bedava sunulması anlamına gelmez, hizmetten yararlananlar bunun karşılığında bir bedel ödeyebilir. Bu bedelin maliyet ve kâr esasına dayalı bir piyasa fiyatı olması gerekmez.

2.2.3. Erdemli Mallar

Bazı mal ve hizmetlerde dışlanabilirlik ve tüketimde rekabetin olup olmadığına bakılmaksızın toplumsal bir karar süreci sonucu kamusal mal gibi değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle toplumun hâkim olan değer yargılarının etkisiyle tüketimi arzulanan ve iyi olarak kabul edilen mallardır. Bu tür mallara malı tüketen kişiye sağladığı doğrudan faydanın yanı sıra topluma sağladığı pozitif dışsallık nedeniyle erdemli mallar, değerli mallar (Merit Good) adı verilmektedir.

Bu tür mallar Tablo-1'deki A ile gösterilen özel malların özel bir bölümüdür. Piyasa mekanizması tarafından üretilebilmekte, dağıtımı yapılmaktadır. Yani bölünebilen, fiyatlandırılabilen mallardır. Tüketim açısından ise "dışarıda tutulma" ve "rakip olma" özellikleri mevcuttur. Erdemli malların tüketimi kişinin tüketme isteği veya ödeme gücü

dikkate alınmadan teşvik edilmekte ve ilköğretim hizmetinde olduğu gibi zorunlu kılınmaktadır. Örneğin, aşılama erdemli bir mal olarak, sadece bireyi değil hastalığın yayılarak tüm toplumu etkilemesini de önler ve sağlıklı bir toplum oluşturmanın ön şartlarından biridir. Bunun yanı sıra belli bir pazar büyüklüğüne sahip olmamaları nedeniyle piyasa koşullarında üretimleri rasyonel olmayan, fakat az sayıda tüketici açısından önem taşıyan bazı mal ve hizmetler devlet tarafından üretilir veya sübvansede edilir. Buna örnek olarak, sakatları topluma kazandırmak amacıyla yapılan eğitim, teknik, yardımlar, kimsesiz çocuklar için yuvalar açma hizmetleri verilebilir.

Erdemli malların varlık nedenlerini R. Musgrave iki nedenle açıklamaktadır. Bunlardan birincisi, bireyin rasyonel kararı alabilmesi için bu seçimle ilgili alternatiflere ve gerekli bilgilere gereksinimi vardır. Geçici olarak konulan zorunlu tercihler, uzun dönem içerisinde bireyin sağduyulu özgür seçimiyle bağdaşabilir. İkinci olarak bireylerin faydaları arasında karşılıklı etkileşim, bağımlılık vardır. A'nın fayda fonksiyonunda $[U_a, = U_a(X_a, Y_a, Y_b)]$ görüldüğü gibi A bireyi Y malını kullanması durumunda ve B bireyinin bu malı kullanması durumunda da fayda sağlamaktadır. Bazı temel malların geniş bir ölçekte kullanılmasının ardındaki tavr, yiyecek, barınma, sağlık ve benzeri malların tüketiminde sosyal minimumu gerçekleştirme arzudur.

Bazı piyasa yanlısı ekonomistler ise aşağıdaki nedenlerden bir ya da birkaçı nedeniyle erdemli malların varlığını kabul etmemektedir.

İlke olarak, bireyler neyin kendi yararlarına olduğu konusunda daha iyi karar verirler. Toplumun bireye göre daha iyi bilgilenebilmesi nedeniyle faydanın farklı farklı değerlendirilmesi söz konusudur. Bireyler kendi faydalarıyla ilgili bilgi eksikliği içindedir. Böylece erdemli mallar bu özel mal kategorisi içinde düşünülmektedir. Bunlar yalnızca halkın kötü bilgilendirildiği mallara örnektir. Toplum, bireylerin bazı malları tüketmesini, bu malların erdemli olmasından dolayı değil sağladığı dışsal faydasından dolayı ister.

2.3. Dışsallıklar

2.3.1. Tanımı ve Özellikleri

Devletin ekonomiye müdahale etmesinin gerekçelerinden birisi dışsallıklardır. Devlet dışsallıklar nedeniyle yapması gereken müdahaleleri yapmadığı sürece, kaynak dağılımında etkinlikten uzaklaşmaktadır.

Dışsallıklar farklılıkları olmasına rağmen, kamu mallarına benzerlik göstermektedir. Öncelikle dışsallıkta da kamu mallarında da aynı mal veya hizmet birden çok bireyin fayda veya üretim fonksiyonuna eşzamanlı olarak fiyat mekanizması dışında girmektedir. Farklılıklarından ilki, dışsallıkta bireylerin elde ettikleri özel faydalar yeteri kadar büyüktür. Dolayısıyla bireyler veya firmalar söz konusu faaliyeti yürütmek için yeterli motivasyona sahiptirler. Kamu malında ise bireylerin elde edeceği özel faydalar katlanacağı maliyetlerden çok fazla olacağı için bireylerce üretilmek istenmezler. Bir diğer farklılık ise dışsallıkların istek dışı ortaya çıkmasıdır. Hiçbir rasyonel birey sadece dışsal fayda veya zarar yaymak için

faaliyette bulunmaz. Kamusal mallarda ise bu tür bir istek dışı durum söz konusu değildir. Dışsallıkların kamu malı özellikleri nedeniyle, kamu mallarında olduğu gibi bir bilgi sorununu içerdiğini de ayrıca belirtmek gerekir.

Dışsallıklar farklı şekillerde sınıflandırılabilir. En genel olarak, yayılan dışsallığın fayda veya zarar vermesine göre sınıflandırma söz konusu olabilir. Bu durumda bir fayda söz konusu ise, dışsal fayda, zarar söz konusu ise, dışsal zarar olarak nitelendirilebilir. Öte yandan, dışsallık tek yönlü veya çok yönlü olabilir. Tek yönlü dışsallıkta, bir ekonomik birim, diğer birimi tek yönlü olarak etkilemektedir. Çok yönlü dışsallıkta ise, her bir ekonomik birim dışsallık yaymakta ve dışsallıktan etkilenmektedir. Çok yönlü dışsallığın en iyi örneği olarak ortak mallarda ortaya çıkan sorun gösterilebilir. Dışsallığın yönünün yanı sıra dışsallıktan etkilenen alan ya da bireyin sayısı da bir sınıflandırma yöntemi olarak benimsenebilir. Oluşan bir dışsallıktan az sayıda bireyin etkilenmesi kimi zaman devlet müdahalesini gerektirmezken, çok sayıda bireyin etkilendiği durumda devletin düzenleyici rolü kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkacaktır. Bu duruma basit bir örnek vermek gerekirse, iki öğrencinin birinin sigara içmesinin yaratacağı dışsallık etkileme alanı açısından devlet müdahalesini gerektirmemekte, ancak bir öğrenci yurdunun çalışma salonunda sigara içilmesi devlet müdahalesini dolayısıyla yurt yönetimini harekete geçirecektir. Tüm bu sınıflandırma yöntemlerinin olmasına karşın, dışsallıklar maliye literatüründe genellikle faaliyet türlerine göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre dışsallıklar, üreticiden üreticiye, üreticiden tüketiciye, tüketiciden tüketiciye ve tüketiciden üreticiye dışsallıklar olarak gruplandırılmaktadır.

2.3.2. Dışsallık Türleri

2.3.2.1. Üreticiden Üreticiye

Bir firmanın üretim faaliyetleri diğer firmanın veya firmaların üretim olanaklarını olumlu ya da olumsuz yönde etkilediği takdirde üreticiden üreticiye dışsallık gerçekleşmektedir. Bir akarsuyun yukarı bölümünde faaliyet gösteren bir üretim tesisinin atıkları ile suyu kirletmesi sonucu üretim sürecinde su kullanan ve su yatağının alt kısmında faaliyette bulunan firma olumsuz şekilde etkilenecektir. Bu durum üreticiden üreticiye gerçekleşen dış maliyet niteliğinde bir etki olup, bir üreticinin diğerine olan üretim maliyetini, üretim kalitesini vb. etkileyici rol oynayacaktır. Belirli bir gölde avlanan balıkçının yakaladığı balıklar, diğer balıkçıların avlanmasını güçleştirmesi, üreticiden üreticiye dışsallıklara örnektir. Petrol araması yapan bir kuruluş belli bir alanda petrol bulduğu zaman, diğer araştırmacı kurumlara da değerli kullanışlı bilgiler sunmuş olmaktadır. Aynı şekilde bir firma kendi amaçları doğrultusunda istihdam ettiği iş gücünü eğittiği zaman, çeşitli nedenlere bağlı olarak diğer işverenlerin yanına geçen kişiler ikinci işverene de fayda sağlamış olurlar.

2.3.2.2. Üreticiden Tüketiciye

Bu tür dışsallıklar bir üretim faaliyetinin tüketicilerin fayda fonksiyonlarına fiyatlanmaksızın olumlu veya olumsuz etki yapmasıyla görülmektedir.

Olumsuz Etki: Bir üretim tesisinin çevreyi kirletmesinden dolayı yakında yaşayan bireylerin sağlıkları bozulabilir. Böyle bir durumda bir fabrikanın faaliyetinden kaynaklanan dış maliyetin tüketici tarafından karşılanması söz konusu olmaktadır. Bir fabrika bacasından çıkan zararlı dumanların, tüketicilerin sağlıklarını bozması, üretimlerinde zararlı gazları kullananların ozon tabakasını delmesi sonucu, güneş ışınlarının insanlara zarar vermesi bu tür dışsallıklara örnek olarak gösterilebilir.

Olumlu Etki: Yol, su ve enerji imkânlarının bulunmadığı bir yörede bir üretim fabrikasının kurulması, o yörede ve civarında yaşayanlara yol, su, enerji imkânı yaratabilir. Böyle bir durumda üreticinin üretimi sırasında dikkate almadığı yararlarından da doğrudan maliyetine katlanmadıkları bir fayda ortaya çıkmış olmaktadır.

2.3.2.3. Tüketiciden Üreticiye

Tüketiciden üreticiye dışsallık örnekleri oldukça ender ortaya çıkmaktadır. Bir başbakanın televizyonda kuşburnu çayını içerken, onun çok güzel ve sağlıklı olduğunu açıklaması kuşburnu üreticilerine olumlu bir etki yapacaktır. Bir başka örnekte başbakanın pırasa yemeğinden nefret ettiğini açıklaması pırasa üreticilerine dışsal zarar verecektir.

2.3.2.4. Tüketiciden Tüketicie

Bu tür dışsallıklar oldukça fazla karşılaşılan dışsallıklardır. Tüketicinin hoşnut kaldığı bir ürün nedeniyle çevresine olumlu tanıtımda bulunması ya da bir firmanın kalitesiz ya da bozuk ürünü satın almış bir tüketicinin, bu ürünü firmaya iade etmek veya zararın karşılanmasını istemek yerine bu yola gitmeyerek, potansiyel tüketicilerle bu durumu duyurması, bir üretici firmanın üretimi hakkında tüketici tarafından edinilen olumsuz yargının gerek bireysel olarak gerekse basın aracılığıyla çevreye duyurulması firma tarafından o ürün için öngörülmuş olan ekonomik ve teknik ömrün firmanın amaç ve kontrolü dışındaki önlem ve uygulamalarla değiştirilmesi dış maliyet şeklindeki tüketici – üretici dışsallığına örnek olarak gösterilebilir.

2.3.3. Devletin Dışsallıklara Müdahale Yöntemleri

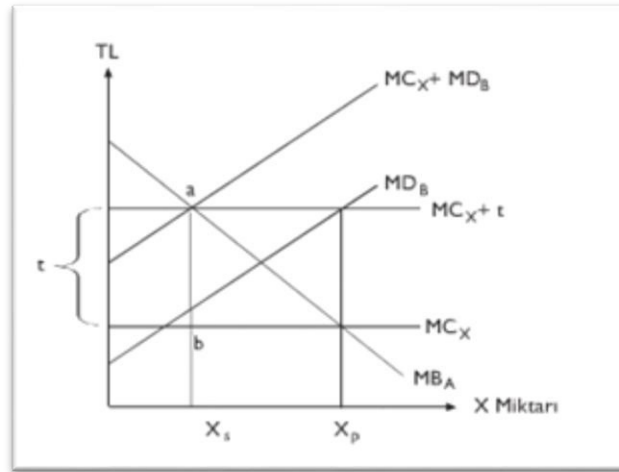
Dışsallıklar maddi veya ruhsal nitelikte olabilmektedir. Çevre kirlenmesi tüketiciyi maddi nitelikte etkiler. Otomobil kullanımının yol açtığı çevre kirlenmesinden kaynaklanan hoşnutsuzluk ruhsal olabileceği gibi maddi nitelikte gerçekleşebilir. Örneğin, bir tatil dönemi başlangıcı veya dönüşünde şehirler arası karayollarındaki araç sayısının artışı hem maddi hem de ruhsal açıdan tüketicilerin birbirlerini etkilemelerine dışsal maliyetlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Dışsallıklar söz konusu olduğunda devletin müdahale yöntemleri; vergileme, sübvansiyon, miktar kısıtlamaları, mülkiyet haklarını düzenlemedir. Grafik 1’de, devlet vergileme yöntemini seçmiş ise, her bir X miktarına t (ab) kadar vergi koyarsa, A bireyinin karşılaştığı maliyet sadece MC_X olmayacak $MC_X + t$ olacaktır. Böylece devlet, X faaliyetini toplum için en uygun X_s düzeyine çekmiş olacaktır. Dikkat edilecek olursa devletin koymuş

olduğu vergi X_s miktarında X faaliyetinin yaratmış olduğu dışsal zarar kadardır. X_s faaliyet düzeyinde, aX_s dikey uzaklığı sosyal maliyeti ($MC_X + MD_B$) ifade etmekteyken, bX_s arası marjinal maliyeti gösterdiğine göre ab arası da X_s düzeyindeki marjinal dışsal zararı vermektedir. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, yaratılan dışsal zararın tamamen ortadan kalkmadığı, ancak toplum tarafından tercih edilen uygun bir düzeye çekildiğidir.

Devlet sübvansiyon yöntemini tercih eder ve A bireyine faaliyetini kısması karşılığında ab miktarı kadar sübvansiyon vereceğini açıklarsa, A bireyi için faaliyeti bir birim arttırmanın maliyeti, katlandığı marjinal maliyet (MC_X) ile birlikte vazgeçmiş olduğu sübvansiyon olacaktır. Üretimi azaltmanın A'ya sağladığı fayda ise, dolayısıyla, MC_X den kurtulmak ve sübvansiyon almak olacaktır. $MC_X + t$ doğrusu X_p 'den başlayarak X'in azalması karşılığında A'ya marjinal kazanç doğrusu gibi değerlendirilebilir. Aynı şekilde MB_A , X'in sınırlanmasının A'ya maliyeti gibi düşünülebilir. A bireyi kendi marjinal kazancı ile marjinal maliyetinin eşitlendiği, a noktasında yani X_s faaliyet düzeyinde karar verecektir. Bunun anlamı ise, vergileme yönteminde olduğu gibi, yine en uygun faaliyet miktarının seçilmesidir.

Grafik 1: Dışsallıklara Devletin Müdahale Yöntemleri



Mülkiyet haklarının düzenlenmesi de dışsallık sorunu ile mücadele etmenin bir başka yoludur. Yukarıdaki örnekte A veya B bireyine malvarlığı hakkını verme dışsallık sorununu çözecektir. Örneğin, A'ya malvarlığı hakları verildiğinde A'nın faaliyet düzeyi (X_p düzeyi) kendisi için uygundur. Ancak, X_p düzeyi sosyal olarak uygun bir nokta olmadığı için, A'nın faaliyetinin kısıtlanması ile toplum kazançlı çıkabilecektir. İki birim arasında maliyetsiz pazarlık yapılabilecekse, B bireyi gönüllü olarak A bireyine faaliyeti kısıtlaması için ödeme yapmak isteyecektir. Grafik 1'de faaliyeti X_s düzeyine indirmek için, en fazla elde ettiği dışsal zarar kadar (MD_B eğrisinin altında kalan kadar) ödeme yapmak isteyecektir. A birimi de, en az tüketici artığındaki azalma kadar (marjinal kazanç doğrusu ile MC_X arasında kalan alan kadar) ödeme aldığıında faaliyetini kısmak isteyebilecektir. Faaliyeti toplum için en uygun X_s düzeyine indiren pazarlığın başlaması için, B'nin maksimum ödemek istediği miktar, A'nın almak istediği minimum miktarı aşması gerekmektedir. Pazarlık bu iki miktar birbirine eşit oluncaya kadar devam edecektir. Sonuçta etkin düzey olan X_s belirlenecektir.

İkinci olarak B bireyine gerekli malvarlığı hakları verilebilir (A bireyi yarattığı zararlardan sorumlu tutulursa). B bireyi A bireyinin mülkiyetine verdiği zararların tazmin edilmesini isteyecektir. Bu tür zararlar karşılığı tazminatların hukuk sistemi tarafından maliyetsiz olarak çözüldüğü varsayılırsa, B bireyinin elde ettiği zarar (MD_B eğrisinin altında kalan alan) kadar, A bireyi tazminat ödeyecektir. Kaynakların etkin tahsisi, maliyetsiz pazarlık varsayımı ile mal varlığı hakkının kime verildiğine bağlı olmaksızın ortaya çıkması “Coase teoremi” olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamada, devlet başka düzenleyici politikalarda izleyebilir. Örneğin, kirliliği azaltmak amacıyla, firmaların faaliyetlerine miktar kısıtlamaları getirebilir. Bu kısıtlama, üretim miktarının önceden belirlenmiş bir miktarı aşmamasını, çevre kirliliği yaratan bazı girdilerin, örneğin altın üretiminde girdi olarak kullanılan siyanür kullanımının kısıtlanması, şeklinde olabilir. Diğer yöntemlere göre kolay uygulanabilir olması nedeniyle devletlerin sıklıkla başvurduğu bir yöntemdir. Bu çözümün olumsuz yanı ise, kaynakların optimal olmayan tahsisidir. Örneğin çevre kirliliği yaratan tüm firmalar (küçük ve büyük ölçekteki), bu yöntemle, aynı kısıtlamalara tabi olacağından ya büyük ölçekli firmaların aşırı kısıtlanmasına ya da küçük ölçekli firmaların üretimlerini arttırmasına neden olabilecektir. Farklı firmalar farklı düzeylerde dışsallık yaymayı göze alabilir.

Alternatif bir kurumsal yöntem dışsallıkların düzeltilmesi için kullanılabilir. Bu yöntem bir piyasa oluşturmaya dayanmaktadır. Bu yöntemi uygulayabilmek için devlet, belirli bir faaliyet düzeyini toplumsal olarak kabul edilebilir olduğunu ve faaliyetlerin devlet tarafından maliyetsiz izlenebildiği varsayılmaktadır. Devlet “çevre kirliliği hakları” piyasası oluşturarak, firmaların dışsallık yayan faaliyeti yürütmek için, bu hakları satın almasını zorunlu kılabilir. Bu hakların miktarı kabul edilebilir faaliyet düzeyinde sabitleştirildiğinde, faaliyeti yürütmek isteyen firmaların teklifleri ile bu hakların bir fiyatı oluşacaktır. Çevre kirliliği hakları piyasası, devletin seçmiş olduğu faaliyet düzeyini garanti edecek ve çevreyi kirletmeyi göze alabilecek firmalar arasında çevre kirliliği haklarının da en uygun dağılımı sağlanacaktır.

Basit örnekte dışsal zararlar için önerilen çözümlerin tümü etkin sonuçlar yaratırken, gerçek hayatta bazı çözümler kullanılamayabilir. Nedenlerin en önemlisi, çok sayıda bireyin eşzamanlı olarak dışsallıkta taraf olmasından kaynaklanmaktadır. Çevreye dışsal zarar yayan bir firma eşzamanlı olarak çok sayıda bireyi etkilemektedir. Böyle bir durumda, pazarlık usulü bedavacılık sorununa neden olacaktır. Dışsallıktan zarar gören birimler faaliyet düzeyinin düşürülmesi için ödemek zorundaysalar, gerçek zararlarını açıklamak istemeyeceklerdir. Pazarlık usulü, bu nedenle, kullanılamayacak ve vergileme veya sübvansiyon gibi kolektif ve zorlayıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. Sübvansiyon yöntemi, sübvansiyon düzeyinin belirlenmesi için belirli bir faaliyet düzeyinin esas alınması gerektiği için uygulama güçlüğü vardır. Birçok bireyin dışsallıkta taraf olması hâlinde geriye bir tek vergileme çözümü kalmaktadır. Vergileme yönteminin uygulanmasında çok kolay değildir. En uygun faaliyet düzeyinin belirlenmesinde “deneme-yanılma” usulü kullanılacaktır. Bir başka deyişle, bir vergi oranı belirlenecek, bu verginin sonucunda ortaya çıkan faaliyet düzeyine göre, vergi oranı istenen bir düzeye ulaşıncaya kadar tekrar düzenlenecektir.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdüğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde devletin piyasaya müdahale etme nedenleri, kamu malı kavramı ve türleri ile dışsallık kavramı öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi piyasa başarısızlığının sebepleri arasında sayılamaz?
 - a) Tam kamusal mallar
 - b) Yarı kamusal mallar
 - c) Ortak mallar
 - d) Özel mallar
 - e) Serbest mallar
- 2) Aşağıdakilerden hangisi kamusal malların özellikleri arasında sayılamaz?
 - a) Tüketimde rekabetin olmaması
 - b) Dışlama olmaması
 - c) Ulusal güvenlik, sokak aydınlatılması gibi malları içermesi
 - d) Ortakların trajedisiyle karşılaşılması
 - e) Faydasının bölünememesi
- 3) Vakıflar Bankasının sunduğu bankacılık hizmetleri aşağıdaki mal ve hizmetlerden hangisinin kapsamına girer?
 - a) Tam kamusal mal
 - b) Yarı kamusal mal
 - c) Erdemli mal
 - d) Ortak mal
 - e) Özel mal
- 4) Bir ekonomik birimin faaliyeti dolayısıyla diğer ekonomik birim veya birimler üzerinde dolaylı olarak görülen olumlu veya olumsuz etkiler nasıl ifade edilir?
 - a) Etkinlik
 - b) Dışsallık
 - c) Fırsat maliyeti
 - d) Azalan verimler
 - e) Artan tüketim

5) Bir özel hastanenin çevresinde hizmet sunan eczanelere sağladığı avantaj dışsallık türlerinden hangisine örnek olabilir?

- a) Üreticiden üreticiye olumsuz dışsallık
- b) Üreticiden üreticiye olumlu dışsallık
- c) Üreticiden tüketiciye olumlu dışsallık
- d) Üreticiden tüketiciye olumsuz dışsallık
- e) Tüketiciden tüketiciye olumsuz dışsallık

Cevaplar: 1)d, 2)d, 3)e, 4)b, 5)b

3. SİYASİ KARAR ALMA MEKANİZMALARI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

3. SİYASİ KARAR ALMA MEKANİZMALARI

3.1. Oylama Modelleri

3.2. Optimal Oylama Oranı

3.3. Doğrudan Demokrasi Modelleri

3.3.1. Çoğunluk Oylama Modeli

3.3.2. Oylama Paradoksu

3.3.3. Oy Alışverişi (Oy Ticareti)

3.4. Temsili Demokrasi Modeli

3.5. Baskı Grupları

3.6. Bürokrasi

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Oylama modelleri nelerdir?
2. Oylama paradoksu nasıl oluşur?
3. Oy alışverişi hangi koşullarda gerçekleşir?
4. Baskı grupları siyasal karar alma sürecini nasıl etkiler?
5. Bürokrasi, siyasal karar alma sürecini nasıl etkiler?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Oylama modelleri	Oylama modellerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Oylama paradoksu	Oylama paradoksu kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Oy alışverişi	Oy alışverişi kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Baskı grupları	Baskı gruplarının siyasal karar alma sürecini etkileme yöntemlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Bürokrasi	Bürokrasinin siyasal karar alma sürecini etkileme yöntemlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Oylama
- Oylama paradoksu
- Oylama alışverişı
- Baskı grupları
- Bürokrasi

Giriş

Bu ünite de öncelikle, rekabetçi piyasaların kamu malı tahsisindeki başarısızlıkları veri iken, kamu malı üretim düzeylerinin belirlenmesinde kamu kesiminin hangi mekanizmaları kullandığı incelenecektir. Bu kararların nasıl alındığı veya kamu mallarının pozitif analizi kamusal tercih teorisi, kamusal seçim teorisi (public choice), olarak adlandırılmaktadır. Bireylerin kamu malı tercihlerinin karar alıcılara aktarıldığı siyasi mekanizmayı, yani, oylama mekanizmasını incelemektedir. Bir başka deyişle, kamusal tercih teorisi ekonomik analizi siyasi karar alma mekanizmasına uygulamaktadır.

Siyasal karar alma mekanizmasında, öncelikle bireylerin tercihlerinin siyasi karar alma mekanizmalarına aktarılması önemlidir. Bir başka deyişle siyasi kararlar bireylerin iyi bir biçimde aktardıkları tercihlerine göre şekillenmelidir. Daha sonra bu tercihlere dayalı olarak siyasi karar alma mekanizması en iyi kararı alabilmelidir. En son olarak ise alınan bu kararlar bürokrasi tarafından en iyi biçimde uygulanmalıdır. Elbette bu üç aşamanın her birinde oldukça önemli sorunlar da bulunmaktadır. Bireylerin tercihlerini belirlemelerinde ve aktarmalarında, siyasi mekanizmanın kararları alırken ortaya koyduğu davranışlarda ve bürokraside ciddi sorunlar ortaya çıkmaktadır.

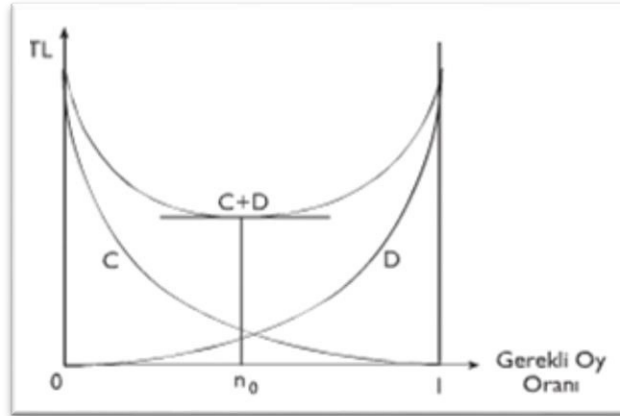
3.1. Oylama Modelleri

Bireylerin tercihlerini siyasi karar alma mekanizmasına aktarma yolu oylamadır. Siyasi karar almayı açıklamaya çalışan bazı basit oylama modelleri bulunmaktadır. Bunların birçoğu, doğrudan demokrasi modelleridir. Yani, modeller kamusal malın üretim düzeyleri konusundaki kararlara vatandaşların doğrudan oy kullandıklarını varsaymaktadır. Vatandaşların yerine karar verenler için oylama yöntemi, bilindiği üzere temsili demokrasi olarak bilinmektedir.

3.2. Optimal Oylama Oranı

Herhangi bir oylama mekanizmasının analizi, teklif edilen bir önerinin kabul edilmesinde kullanılacak olan bir oylama kuralını gerektirir. En uygun oylama oranını bulabilmek için Şekil 4.1'den yararlanılacaktır. Herhangi bir kamusal karar için seçmenlerin daha fazla oranda oylarının gerekli olması, seçmenlerin oylamadan daha fazla fayda kazanç elde etmesine neden olacaktır. Ancak gerekli oranda seçmenin anlaşması için karar alma maliyetleri ve karar alma zamanı da o kadar artacaktır. Bir alternatifin kazanması için gerekli oy oranının azalmasının anlamı daha çok bireyin azınlıkta kalarak alınan karardan zararlı çıkmasıdır. Gerekli oy oranı arttıkça da, azınlıkta kalan birey sayısı azalacağı için ortaya çıkacak zararlar da azalacaktır. Bununla beraber **gerekli oy oranı arttıkça bireylerin kolektif anlaşmadan doğan kazançları da artacaktır.** Bu biçimde elde edilebilecek eğri dışsal maliyet eğrisi olarak tanımlanabilir. Bu tanım gereği, bir bireye dışsal maliyet, hem gelirin yeniden dağılımından hem de kolektif anlaşmadan doğan kazançların azalması sonucu ortaya çıkacak maliyetleri kapsamaktadır.

Grafik 2: Optimal Oylama Oranı



Grafik 2'de C eğrisi bir kararın alınması için gerekli oy oranının artması ile temsili bir bireyin dışsal maliyetinin nasıl düştüğünü ve oybirliğinde sifıra ulaştığını göstermektedir. Ancak oy oranının artması ile karar alma maliyetleri de artacaktır. Oy birliğine yaklaşıldıkça herhangi bir kararı alabilmek için geçecek zaman ve katlanılacak maliyet de o kadar artacaktır. Oybirliğinde ise kararların alınmasında her bireyin, bir anlamda, veto yetkisi olacağından stratejik davranışlar çok daha önemli hale gelecektir. Gerekli oy oranının artması ile ortaya çıkan bu maliyete de "**karar alma maliyetleri eğrisi**" adı verilebilir. Grafik 2'de karar alma

maliyetleri D eğrisi olarak görülmektedir. Tanımlanan bu iki maliyet eğrisinin toplamı, gerekli oy oranının toplam maliyetini (C+D) vermektedir. Toplam maliyet eğrisinin minimum olduğu yerde optimal oy oranı belirlenmiş olacaktır. Grafik 2'de optimal oy oranı n 0 olarak görülmektedir.

Optimum çoğunluğun seçiminde kullanılan bu prosedür ile ilgili bazı sorunlar ortaya çıkacaktır. Dışsal maliyet fonksiyonunun belirlenebilmesi için, temsili bireyin kolektif anlaşmadan doğan tüm kazançların gerçekleştiği fayda düzeyini bilmesini gerektirmektedir.

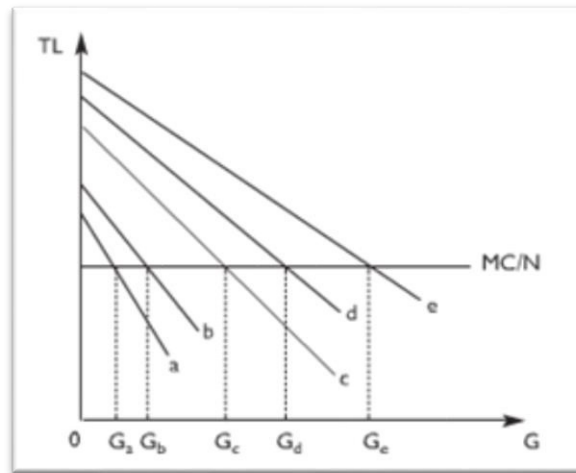
3.3. Doğrudan Demokrasi Modelleri

3.3.1. Çoğunluk Oylama Modeli

Kamusal malların üretim düzeyinin belirlenmesinde en eski model, çoğunluk oylama modelidir.

Grafik 3'de 5 bireyin (a, b, c, d ve e) kamusal mal G'ye talepleri görülmektedir. Kamu malını üretmenin marjinal maliyeti bireyler arasında eşit paylaştırıldığı varsayılırsa, MC/N eğrisi her bireyin karşılaştığı vergi fiyatı olacaktır. Her bireyin en çok tercih ettiği nokta, kendi talep eğrisi ile karşılaştığı vergi fiyatının eşit olduğu üretim düzeyi olacaktır. **Örneğin** a bireyi için G_a , b bireyi için G_b kamusal mal üretim düzeyi en çok tercih edilen düzeydir. Grafik 3'de görüleceği üzere her bireyin en çok tercih ettiği üretim düzeyi farklıdır. Beş bireyden üçünün kabul ettiği kamusal mal üretim düzeyi kabul edilecektir. **Örneğin** bireylere, kamusal mal üretim düzeyinin 0'dan G_a 'ya çıkarılıp çıkarılmadığını oylamasını istersek; tüm bireyler evet oyu verecektir. Üretim düzeyinin G_a 'dan G_b 'ye çıkarılmasına, a bireyi karşı çıkacak, diğer dört birey evet diyecektir. G_b 'den G_c 'ye üretim artırılması için oylamada, a ve b bireyi hayır, diğer üç birey evet oyu kullanacaktır. G_c 'den G_d 'ye artış için oylamada sonuç, a,b ve c bireylerinin karşı oyu ile kabul edilmeyecektir. Görüleceği üzere G_c üretim düzeyi üç bireyin olumlu oyunu almış, daha fazla üretim düzeyi çoğunluk tarafından ret edilmiştir. Dolayısıyla G_c , çoğunluğun kabul ettiği bir üretim düzeyidir.

Grafik 3: Çoğunluk Oylama Modeli



Dikkat edilirse, c bireyi **medyan seçmen**dir. **Medyan** seçmenin en çok tercih ettiği düzey **çoğunluk** tarafından kabul edilmiştir. Bu nedenle bazı kaynaklarda medyan seçmen modeli olarak da tanımlanmaktadır. Örnekteki varsayımlar dahilinde, kamusal mal tercihlerinin ortalama etrafında normal dağıldığı bir durumda, medyan seçmen, ortalama tercihe sahip olacağı için çoğunluk kuralı ile kamusal malın üretim düzeyi etkin olacaktır. Kamu malı tercihleri normal dağılmamış ise, ortalama tercihler ile medyan seçmen farklılaşacaktır. Çoğunluk kuralı medyan seçmeni karar verici konumuna koyduğu için, optimal olmayan bir sonuç elde edilecektir. **Örneğin**, ortalama medyana aşarsa, çoğunluk kuralıyla oylama kamu malı üretiminin optimal altı belirlenmesine neden olacaktır.

3.3.2. Oylama Paradoksu

Yukarıda anlatılan çoğunluk oylama modelinin oldukça çok tartışılan bir yönü herhangi bir sonuca ulaşmadığı durumdur. Gerçek hayatta oldukça sık karşılaşılan bir durumdur. Kişisel tercihlerde ortaya çıkan bazı tutarsızlıklar oylamada bir paradoksa neden olmaktadır. Oylama paradoksu aşağıdaki örnekle açıklanabilir.

Üç bireyin (A,B ve C) millî eğitim bakanlığının bütçe büyüklüğü ile ilgili tercih sıralaması Tablo 3'de verilmektedir.

Tablo 3. Oylama Paradoksu

Bireyler	Küçük Bütçe	Orta Bütçe	Büyük Bütçe
A	1	2	3
B	2	3	1
C	3	1	2

Orta ve küçük bütçe arasındaki oylamada;

A bireyi Küçük bütçeyi,

B bireyi Küçük bütçeyi,

C bireyi Orta bütçeyi tercih edecek, bu nedenle küçük bütçe çoğunluk tarafından kabul edilecektir.

Orta ve büyük bütçe arasındaki oylamada;

A bireyi orta bütçeyi,

B bireyi büyük bütçeyi

C bireyi orta bütçeyi tercih eder. Dolayısıyla orta büyüklükteki bütçe kabul edilecektir.

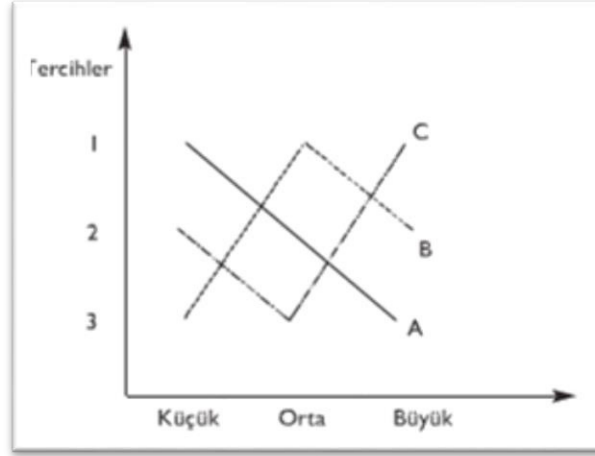
Küçük ve büyük bütçe oylamasında ise;

A bireyi küçük bütçeyi,

B bireyi büyük bütçeyi

C bireyi büyük bütçeyi tercih ederek, büyük bütçenin seçilmesine neden olacaktır.

Grafik 4: Oylama Paradoksu



Görüleceği üzere seçim gündemi değiştikçe farklı bütçe büyüklüğüne karar verilmektedir. Seçim tekrarlandıkça farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Oylama paradoksunun ortaya çıkardığı bu duruma “**döngüsel çoğunluklar**” (cyclical majorities), “**sosyal tercihlerin geçişkensizliği**” (intransitivity of social preferences) denir. Bunun nedeni bireylerin tercihleri birbirlerinden farklı ve tutarsız biçimde sıralamalarıdır. Bireylerin tercih sıralamalarından çoğunluk kuralı ile sosyal bir sıralamaya geçilememektedir. Bu durumun nasıl ortaya çıktığı Grafik 4 yardımıyla açıklanabilir. Grafik 4, Tablo 3'deki seçmen sıralamasının değişik bir ifadesidir. Üç bireyin, üç bütçe büyüklüğü konusundaki tercih sıralamaları görülmektedir. Yatay eksen Grafik 4'teki gibi sıralandığında A ve B bireyinin tercihlerinin tek zirveli olduğu, C bireyinin tercih sıralamasının ise iki zirveli olduğu görülmektedir. C bireyinin tek zirveli olmayan bu tercih sıralaması döngüsel çoğunluğa neden olmaktadır. C bireyinin tercih sıralamasının, tek zirve yapacak biçimde değişmesi hâlinde döngüsel çoğunluklar da ortadan kalkacaktır.

3.3.3. Oy Alışverişi (Oy Ticareti)

Siyasi karar almanın iki önemli özelliğinin yansımaları burada incelenecektir. Bunlardan birincisi, çoğunluk kuralı ile bir konu üzerinde karar verilirken her bireyin oyunun seçmenin tercih yoğunluğu dikkate alınmadan aynı ağırlıkta olduğunun kabul edilmesidir. İkincisi ise tekliflerin birbirinden bağımsız olarak karara bağlanmamasıdır. Teklifler üzerinde sürekli olarak oylama yapılması, zaman içinde oy alışverişine, (oy ticareti) (logrolling) neden olmaktadır.

Çoğunluk oylaması, parasal olarak tüm seçmen tercihlerinin aynı yoğunlukta olduğu varsayımı ile her bireyin sadece bir oyu olduğu varsayımına dayanmaktadır. Her bireyin tercih yoğunluğunun aynı olmasının anlamı, çoğunluğun desteklediği bir teklifte, toplam kazançların

toplam kayıplardan fazla olmasıdır. Çoğunluk oylaması bireylerin alternatifler konusunda tercih yoğunluklarını belirtmelerini engellemektedir. Çünkü her birey bir oya sahiptir. Rekabetçi piyasalarla bireyler bir mal ve hizmet için daha fazla ödeme yapmak isterlerse (bütçe kısıtlarına kadar), tercih yoğunluğunu göstermiş olmaktadır. Kamusal tercihlerde **“bir birey-bir oy” kuralı varken, rekabetçi piyasalarda bir TL-bir oy kuralı** geçerlidir. Rekabetçi piyasalardaki bu kurala uygun biçimde kamusal kararların alınmasındaki kurallara uygulanabilir. **Örneğin** puanlı oylama veya puan verme kuralı (point voting) gibi. Bu kurala göre, her seçmene, **örneğin** 100 puan verilir. Seçmenler gündemde yer alan konular hakkında tercih yoğunluklarına göre söz konusu puanları dağıtırlar. Çok fazla tercih ettikleri bir alternatif için tüm puanlarını oylayabilecekleri gibi, tercih yoğunluğu çok düşük olan bir alternatif için ise sadece bir puanlık oy kullanabilirler. Bu biçimde yapılan oylamada tüm seçmenlerin oyları (puanları) toplanmakta ve en çok puan alan alternatif kazanmaktadır.

Bireylerin tercih yoğunluklarını oylamalarda dikkate almanın bir başka yolu oy alışverişi'dir. Oy alışverişi, üç bireyin (A, B ve C) yollarının yapılması için harcanacak 100 milyar TL'nin, üç bireye sırasıyla 100, 50 ve 10 milyon TL fayda sağlayacak biçimde farklılaştığı örneği üzerinde açıklamalar yapılacaktır. Çoğunluk oylaması 100 milyar TL harcamanın eşit olarak iki yola paylaştırılmasına neden olurken, sağlanan kazançlar hangi iki bireyin çoğunlukta olduğuna bağlı olacaktır. İki yola harcanan paradan sağlanan kazançlarla ilgili üç olası sonuç Tablo 4'de görülmektedir.

Tablo 4: Olasılıkta Kazançlar

	A	B	C	Toplam
1. Olasılıkta Kazançlar (A ve B çoğunlukta)	50	25	0	75
2. Olasılıkta Kazançlar (A ve C çoğunlukta)	50	0	5	55
3. Olasılıkta Kazançlar (B ve C çoğunlukta)	0	25	5	30

Bunların her biri, çoğunluğu hangi iki bireyin oluşturduğuna bağlı olarak, çoğunluk oylamasında ortaya çıkabilir. Buna rağmen ortaya çıkan olasılıklardan daha fazla toplumsal fayda elde etmek mümkündür. İlk olasılıkta, sağlanan toplumsal kazanç 75 milyon TL iken, diğer olasılıklarda daha düşüktür. Yol harcamasından elde edilecek maksimum kazanç birinci bireyin istediği yola tüm harcamanın yapılması durumunda ortaya çıkacaktır. Ancak, sadece bir bireyin kabul etmesi nedeniyle, arzu edilen bu sonuç çoğunluk oylaması ile kabul edilmeyecektir.

Birey A diğer iki bireyden birine veya her ikisine kendi lehinde oy kullanması için yeteri kadar ödeme yapabilir. A bireyinin diğer bireylerin oylarını satın alabileceği olası sonuçlar ise Tablo 5'tedir.

Tablo 5: A bireyinin Diğ er Bireylerin Oylarını Satın Alma Olasılıkları

	A	B	C	Toplam
1. Olasılıkta Kazançlar (B'ye 25 ödeme)	75	25	0	100
2. Olasılıkta Kazançlar (A'ya 5 ödeme)	95	0	5	100
3. Olasılıkta Kazançlar (B ve C'ye ödeme)	70	25	5	100

A bireyi ikinci veya üçüncü veya hem ikinci hem de üçüncü bireye para teklif ederek istediğine ulaşabilir. Her bir durumda da, ulaşılabilecek maksimum sosyal kazanç 100 milyon TL elde edilmektedir. Sonuç aynı olmasına rağmen, kazançların dağılımı değişecektir. Kazançların dağılımı, çoğunluğun kiminle sağlandığına ve pazarlık güçlerine bağlı olacaktır. Bir başka örnek oy alışverişinin daha sıklıkla ortaya çıktığı parlamentolardan verilebilir. Parlamentodaki X grubunun işsizliği azaltmak için geliştirdiği bir proje vardır. Y grubunun ise işsizliğin azaltılması projesi konusunda herhangi bir düşüncesi yoktur. Ancak Y grubunun eğitim niteliğinin artırılması için geliştirdiği bir başka proje vardır. İki grubun projelerinin sahipleri tarafından tek başlarına kabul edilemeyeceği bir durumda oy alışverişi için zemin hazırlanmıştır. X grubu, Y grubuna, işsizliği azaltma projesine olumlu oy vermesi hâlinde, onun geliştirdiği eğitimin kalitesini artırma projesine olumlu oy vereceği teklifinde bulunur. Oy alışverişi olmadığında iki projede kabul edilmeyecektir. Oy alışverişine izin verildiğinde iki proje de kabul edilmektedir.

Oy alışverişinin refah artırıcı olarak görülen bu örneklerin dışında, oldukça olumsuz sonuçları da ortaya çıkabilmektedir. **Örneğin** güvenoyu verme, görüşülen bütçeye olumlu oy verme, koalisyon hükümetlerinin kuruluşunda, bakanlık pazarlıklarında, milletvekili transferlerinin gündeme gelmesi oy ticaretinin, çok ahlaki olmayan (demokrasi kültürüne aykırı olan) gizli oy alışverişine örneklerdir. Hatta bazı zamanlarda belirli oylar karşılığı yüksek paraların konuşulması gizli ve ahlaki olmayan oy ticareti örnekleridir. Oy ticareti her zaman gizli yapılmaz. Koalisyon protokollerinde, **koalisyonu oluşturan partiler birbirlerinin politikalarını destekleme sözü verilir. Bu açık oy alışverişi olarak adlandırılmaktadır.** Bu tür açık oy alışverişleri bir anlamda yasallık kazanmaktadır ve demokrasi kültürüne aykırı sayılmazlar. **Oy alışverişinin olumsuz bir yönü de kamu harcamalarının aşırı artmasına neden olmasıdır.** İki ayrı partinin kendi bölgelerine ve seçmen tabanına yönelik politikaları destekleme sözü vermesi sonucu, oy ticaretinin olmadığı duruma göre, kamu harcamaları fazla olacaktır.

Oy alışverişinin işleyebilmesi için, seçmenlerin veya partilerin teklif ettikleri politikalarından kazançlarında ve/veya katlandıkları maliyetlerinde asimetric olmalıdır. Bir parti belirli bir projesinden fayda sağlarken, bu projenin maliyetine katlanacak seçmen tabanına sahip partiye oy alışverişi teklifi götürmesi anlamsız olacaktır. Aynı biçimde benzer seçmen kitlesine sahip partilerin oy alışverişinde sorunlar yaşanabilmektedir.

3.4. Temsili Demokrasi Modeli

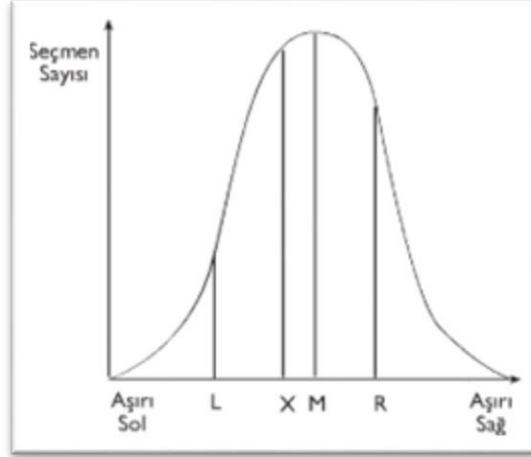
Seçmen ve karar verilecek alternatif sayılarının artması hâlinde, doğrudan demokrasilerin işlemesi güçleşmektedir. Bireylerin bir araya gelip karar alabileceği oldukça küçük birey sayılarında bile, her bireyin her alternatif hakkında düşüncelerini açıklamak için fırsatları olmayacaktır. Bu nedenle, seçmen ve alternatif konular arttıkça seçmen tercihlerini temsil edecek bireylerin seçimi söz konusu olacaktır. Bir başka deyişle, temsili demokrasiler ortaya çıkacaktır.

Kamusal tercihler teorisi, temsili demokrasileri üç açıdan incelemektedir; birincisi temsilcilerin seçilmek için ve seçildikten sonra davranışları, ikincisi, temsilcileri seçen seçmen davranışları, üçüncüsü ise temsili demokrasilerden alınan kararların özellikleridir. Seçmenler gibi temsilcilerin de rasyonel bireyler oldukları varsayılmaktadır. Temsilciler de kendi fayda fonksiyonlarını maksimize etmeye çalışırlar. Seçmenlerin fayda fonksiyonlarının kamusal mal ve hizmetler ile bunların finansman biçimleri tarafından belirlendiğini varsaymak oldukça kolay iken, temsilcilerin fayda fonksiyonlarını tanımlamak oldukça güçtür. Temsilcilerin fayda fonksiyonunda, kendi seçmen tabanının görüşlerini temsil etmeden başka nedenlerde bulunmaktadır. **Örneğin** prestij kazanma, yan parasal avantajlar yer alabilmektedir.

Temsili demokrasilerle ilgili ilk ilgi çeken ve öncü çalışma Anthony Downs tarafından yapılmıştır. Temsili demokrasi modellerinde, bireyler fayda maksimizasyonu için çalışırken, siyasi partiler oy maksimizasyonu amaçlamaktadırlar. Siyasi partilerin temel güdülere iktidara gelebilmek veya iktidarda iken tekrar seçilebilmektir. Bu nedenle, siyasi partiler ve seçilmiş temsilciler, ideal toplumsal amaçlara göre değil, kendi amaçlarına göre davranacaklardır. Bir başka deyişle, **Downs modelinde siyasi partiler, toplum kaynaklarının etkin dağılımını ilke olarak ilgilenmemekte, her birinin temel amacı oylarını maksimize ederek tekrar seçilebilmektir.** Hükûmetler kaynakların etkin kullanımına yönelik davranışları ancak diğer partilerin rekabeti ile gerçekleşir. Dolayısıyla önemli olan konu partiler arası rekabetin, kaynakların etkin kullanımına yönelik işleyip işlemediğidir. Oy maksimizasyonu, bu nedenle, politikacıların ve partilerin davranışlarını açıklamakta oldukça önemlidir.

İki karar alma biriminin bulunduğu bir örnek üzerinde açıklamalar yapılacaktır (seçmenler ve siyasi partiler). Seçmenlerin beklenen faydalarını maksimize etmeye çalıştıkları varsayılmaktadır. İki-partili sistemde seçmenler, belirli bir dönemde kendilerine en yüksek fayda sağlayacak parti için oylarını kullanırlar. Çok partili sistemlerde durum biraz daha karmaşıktır. **Örneğin** başka bir partiyi destekleyen seçmenler, bu üçüncü partinin seçimi kazanma şansının olmadığı düşünüyorsa bu parti için oy kullanmamaya karar verebilirler. Aşağıda en basit durum olarak, iki partili sistem incelenecektir.

Grafik 5: İki Partili Sistem



Modelde seçmenlerin siyasi yelpazedeki (sol-sağ) oy dağılımının tek maksimumlu ve simetrik olduğu varsayılmaktadır. Tüm seçmenlerin oy verdiğini ve seçmenler siyasi yelpazede kendisine en yakın partiye oy verdiği de ayrıca varsayılmaktadır. **Örneğin** iki partinin sol (L) ve sağ (R) iki partinin siyasi yelpazedeki konumlarını Grafik 5'teki gibi belirledikleri düşünülürse. L partisi L'nin solundaki ve L-X arasındaki tüm oyları alacaktır (toplam olarak X'in solundaki oylar). X noktası iki partinin siyasi yelpazedeki konumunu (L-R arasının) orta noktasıdır. R partisi de R'nin sağındaki ve X-R arasındaki tüm oyları alacaktır (toplam olarak X'in sağındaki oylar). Simetrik bir dağılım olduğu ve medyanın (M'nin) solunun ve sağının toplam oyların yarısını ifade etmekte olduğu bilinirse, R partisinin çoğunluk tarafından tercih edileceğini ve seçimi kazanacağı görülebilir.

Bu nedenle L partisi seçimi kazanmak isterse, X noktasını sağa doğru kaydırmak için çaba göstermelidir. Bunu, elbette, R partisinin izin verdiği ölçüde yapabilecektir. Seçim kazanmak isteyen L ve R partileri, medyan seçmene (M) doğru partilerinin konumunu değiştireceklerdir. Partilerin konumlarını aşırı sola veya aşırı sağa doğru kaydırması, alabileceği oylardan gereksiz bir biçimde vazgeçmesi anlamına gelecektir. Daha önce sözü edilen çoğunluk kuralındaki medyan seçmen sonucu burada da geçerlidir. Medyan seçmen seçim sonucuna karar verici pozisyonadadır.

Bu basit modelin varsayımları oldukça gerçek dışıdır (tek maksimumlu ve simetrik oy dağılımı tüm bireylerin oy vermesi, iki parti gibi). Tüm bireyler oy kullandığı sürece, oy dağılımına bakılmaksızın, medyan seçmen sonucu belirleyecektir. **Oy kullanmamanın (çekimser olmanın) iki nedeni olabilir; birincisi iki partinin birbirine çok yakın olması oy kullanmanın cazibesinin yitirilmesine neden olacaktır (farksızlık). Amerika Birleşik Devletlerinde oylamaya katılma oranının çok düşük olması bununla açıklanmaktadır. İkincisi seçmen partilerin kendinden çok uzak olduğunu düşüyorsa oy kullanmamaya karar verebilir (soğukluk, uzaklık).**

Oy vermemenin nedeni farksızlık ise, medyan seçmen yine baskın olacaktır. Simetrik dağılımın ortasına doğru (medyana doğru) kaymak iki partinin de oylarını arttıracaktır.

Çekimsiz kalmanın nedeni uzaklık ise, parti, seçmen dağılımının moduna doğru hareket etmek durumundadır. Ancak simetrik dağılım varsayılması nedeniyle **mod** ile medyan aynı olacağı için medyan seçmen yine gerçekleşecektir. Siyasi yelpazede seçmen (oy) dağılımı tek maksimumlu ve simetrik ise, çekimsizlik medyan seçmenin belirleyici olmasını engellemektedir. Ancak seçmen dağılımının çok maksimumlu ve/veya asimetrik ise, medyan seçmen kuralı işlemeyecektir. Medyan seçmenden uzaklaşmak partiler için seçim kazanma olasılığının artması anlamına gelebilecektir.

3.5. Baskı Grupları

Kamusal kararların alınmasında, günümüzde, seçmenlerle politikacılar/partiler arasındaki ilişkilerden daha çok baskı grupları ile politikacılar/partiler arasındaki ilişkiler geçerlidir. Çıkar grupları, benzer zevk ve tercihlere sahip bireylerin oluşturduğu gruplardır. Çıkar grupları, kendi çıkarlarına yönelik olarak politikacılar/partiler üzerinde baskı oluşturacak biçimde faaliyette bulduklarında baskı grupları adını almaktadır. İşçi ve işveren sendikaları, Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği gibi çeşitli dernekler, basın organları baskı gruplarının örnekleridir.

Bir baskı grubu oluşturmanın altında yatan gerçek, grup üyelerinin ortak çıkarları ve amaçlarıdır. İşçi sendikalarının ortak çıkarı daha yüksek ücret iken, çevreci derneklerin ortak paydası daha temiz doğal kaynaklardır. Baskı gruplarının, grup üyelerinin ortak çıkarları için çalışması yapılan faaliyetin kamusal bir mal/hizmet niteliği almasına neden olmaktadır. Baskı grubunun yaptığı hizmetin faydası tüm bireylerce ortak tüketilmektedir. Bu nedenle, kamusal mallarda ortaya çıkan bedavacılık sorunu, baskı grupları içinde geçerlidir. **Örneğin** Türkiye Otomobilciler ve Kamyoncular Derneğinin, taşımacılık işlerinde vergi avantajı sağlamak için yaptığı faaliyetlerin başarıya ulaşmasında, bu faaliyetlere hiç bir biçimde katılmamış ve faaliyeti finansal olarak desteklememiş bir taşımacı da (bedavacı) fayda sağlayacaktır. Bedavacılık sorunu, üye sayısının artması ile artacağı beklendiğinden, çok sayıda üyesi bulunan baskı gruplarının da faaliyetlerinde başarı şansı da düşmektedir.

Baskı gruplarının başarısını etkileyen bir başka unsur da elde edilecek çıkarın büyüklüğüdür. Bu bir örnekle açıklanabilir. Yılda 500.000'er otomobil üreten X ve Y üreticileri, çevreyi daha az kirletecek bir sistemi gerektiren bir yasa değişikliği nedeniyle otomobil başına 1.000.000 TL ek maliyete katlanmak zorunlu olacaklardır. Yasa yürürlüğe girerse, toplam olarak iki firma bir trilyon TL maliyete katlanacaklardır. İki firmanın yasa aleyhine kulis ve lobi faaliyetinde bulunmasının maliyeti ise 250 milyar TL'dir. Lobi faaliyetinin başarıya ulaşma şansı %25 ise, X üreticisi 500 milyar ek maliyet olasılığına karşı (500ö0.25) 125 milyar TL lobcilik için harcayabilecektir. Aynı biçimde Y üreticisi de yasanın getireceği 500 milyar TL ek maliyet için 125 milyar TL ödeyebilecektir.

Görüleceği üzere baskı grubu olarak faaliyette bulunmanın getireceği fayda (1 trilyon TL ek maliyetten kurtulma), lobcilik faaliyetinin maliyetinden (250 milyar TL lobcilik maliyeti) büyüktür. Dolayısıyla baskı grubu olarak başarıya ulaşma, elde edilecek fayda veya çıkarın büyüklüğü ile doğru orantılıdır. **Örneğin**, yukarıdaki örnekte yasanın zorunluluğu nedeniyle otomobil başına maliyet 100.000 TL olsa idi, toplam olarak 100 milyar TL'lik bir ek

maliyet oluşacak, (X ve Y'nin her ikisinin de lobicilik için harcama yapma istekleri $5000,25=12,5$ milyar TL olacaktır) lobicilik maliyeti ise 250 milyar olacağı için baskı grubu faaliyette bulunmayacaktır.

Bu örnekte baskı grubunun faaliyetinde başarılı olduğu ve dolayısıyla yasanın çıkmasını engellediği varsayılırsa, sonuç çevrenin daha fazla kirletilmesi olacaktır. Toplumsal açıdan bakıldığında durum oldukça değişmektedir. **Örneğin**, çevre kirliliğinden etkilenen birey sayısı 10 milyon kişi ise ve ortalama her birey 1 milyon TL zarar görüyor ise, toplam olarak çevre kirliliğinden 10 trilyon TL zarar ortaya çıkacaktır. Çevre kirlenmesinden etkilenen bireylerin bir baskı grubu oluşturmak için bireysel olarak yeteri kadar teşvikleri olmamasının yanında, yukarıda da sözü edildiği gibi birey sayısı arttıkça bedavacılık sorununun da ortaya çıkma olasılığı fazla olduğundan baskı grubu ortaya çıkmayacaktır. Dolayısıyla, X ve Y üreticileri 1 trilyon TL ek maliyetten kaçınarak, çevre kirletmekten 10 trilyon TL zarara neden olmaktadır. Bir bütün olarak toplumun 9 trilyon zarar uğraması nedeniyle üreticilerin baskı grubu sosyal açıdan etkin işlememiştir. Ancak çevre kirliliğinden etkilenenlerin de bir baskı grubu olarak karşı lobicilik faaliyetini yürütebildiği düşünülürse her birey (lobi faaliyetinin başarı şansı 0,25 ise $1.000.0000,25$) 250.000 TL ödeyerek toplam 2,5 trilyon TL'lik lobi faaliyetinde bulunabilir. Bunun anlamı ise çevrecilerin söz konusu yasanın çıkmasını sağlamalarıdır. Bir başka deyişle çevreciler, otomobil üreticilerinin karşısında dengeleyici bir güç olarak çıkabilirlerse sosyal açıdan etkin sonuç ortaya çıkacaktır. Buradan çıkarılacak sonuç ise şudur; eğer toplumun tüm kesimleri baskı grubu olarak örgütlenebilir ve etkin çalışabilirse, baskı gruplarının kaynakların etkin tahsisinde olumlu rolleri olduğu söylenebilir.

3.6. Bürokrasi

Kaynakların kamusal mal ve hizmetlere tahsisinde, hizmetleri üreten birimlerin de rollerini açıklamak gereklidir. **Bürokrasi, devletin vermiş olduğu hizmetleri üretmekten sorumlu büroların toplamı olarak tanımlanabilir.** Her bir büro, finansmanını satış hasılatından değil, karşılıksız bağışlardan yapan kâr amaçsız bir organizasyona benzetilebilir. Bürolar hizmetlerin finansmanını devletten istedikleri bütçeler aracılığı ile yaparlar. Bu nedenle büroların asıl finansman kaynağı ortak bir havuzda toplanan vergilerdir. Büro ve bürokrasinin ve kaynak tahsisindeki rollerinin incelenmesi bürokratların amaçlarına ve davranış biçimlerinin bilinmesini gerektirmektedir.

Genel olarak bürokrasinin etkin çalışmadığı, yenilikten uzak, esnek olmadığı, rutine sıkı sıkı bağlı olduğu konusunda yaygın bir görüş vardır. Bürokraside ortaya çıkan sorunların nedenleri, sadece kamu kesiminde yer almalarından değil, aynı zamanda bürokrasinin doğasında da vardır. Özel sektör üretim faaliyetinde çalışanların yapacakları işler açık bir biçimde belirlidir, girdiler ve çıktılar gözlemlenebilir ve girdi çıktı arasındaki ilişkiler de kolaylıkla tanımlanabilir. Kamu kesimindeki bürolar için bu sayılanların hiçbiri geçerli değildir. Büroların çalışmasında teşvik yapısının oluşturulamaması temel sorunlardan biridir. Etkin bir teşvik yapısı, girdi çıktı ilişkisine dayalı, performans ölçümlerini gerektiren, bürolarda girdi çıktılar belirli olmadığından performans değerlendirmeleri de yapılamamaktadır. Bu ölçülere dayalı olarak değerlendirme yapmak oldukça sakıncalı

olabilecektir. Başarıların değerlendirilememesi nedeniyle, genellikle, performans ölçüleri bürokratların prosedürleri başarılı takip edip etmediğine dayalı olmaktadır.

Büroların doğasında bulunan bir başka sorun, amaçlarının çokluğudur. Özel sektör üreticisinin genellikle tek bir amacı vardır; kâr maksimizasyonu. Ancak büronun hizmeti birden çok amaca yöneliktir. **Örneğin**, devlet üniversitesinde bir fakülte açılacağı zaman fakültenin nitelikle öğrenci mezun etmesi nedeniyle kaynak tahsisinde etkinlik sağlanacağı söylenebilirken, söz konusu fakültenin aynı zamanda gelir dağılımının düzeltilmesi yönünde de fayda sağlayacağı açıktır. Hangi amacın daha öncelikli olduğu değer yargılarına göre değişecektir.

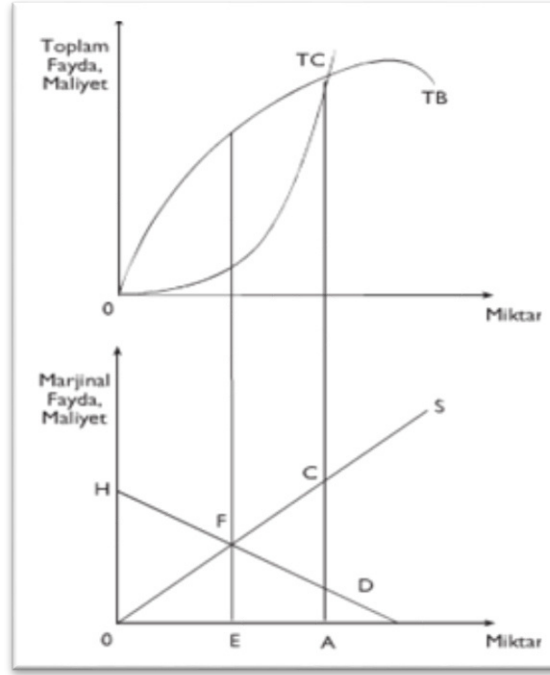
Kendine verilen görevleri soru sormadan kurallara uygun bir biçimde yerine getiren bürokrata çok az rastlanmaktadır. Bu, Max Weber'in tanımladığı rasyonel bürokrattır. Ancak bu tip bürokrat Niskanen ve Breton tarafından daha gerçekçi bir biçimde tanımlanmış ve analiz edilmiştir. **Örneğin**, Niskanen bürokratların, diğer bireyler gibi fayda maksimizasyonunu amaçladığını belirtmektedir. Bürokratin fayda fonksiyonunu, ücreti (parasal tüm gelirleri), terfi koşulları, emrinde çalışan kişi sayısı ve onların ücretleri, bürokrata sağladığı ün, iktidar ve patronaj gücü tarafından etkilenmektedir. Bürokratin fayda fonksiyonu içinde yer alan birçok kalem doğrudan büronun bütçesini ilgilendirmektedir. Bu nedenle bürokratlar, fayda maksimizasyoncu oldukları kadar bütçe maksimizasyoncusu olarak da nitelenebilir.

Niskanen'in en basit modelinde, bürokrasi, toplum için en uygun noktadan iki kat daha fazla çıktı üretebilmektedir. Büro çıktısının, bütçesi ile doğru orantılı olduğu düşünülürse, bütçesini de iki kat artabilecektir. Tüm bürokratların aynı biçimde davrandıkları varsayılırsa, doğal sonuç ise kamu kesiminin iki kat büyümesidir. Niskanen'in bu modeli, devletin küçültülmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Niskanen modelinde büronun hükûmete bir bütçe büyüklüğü teklif ettiği, hükûmetin de bu teklifi kabul ettiği varsayılmaktadır. Burada büronun bütçe teklifini yaparken nelere dikkat ettiği önemlidir. Öncelikle ihtiyacı olandan daha büyük bir bütçe teklif edecektir. İkinci olarak bütçe teklifini yaparken ortaya çıkacak faydaları fazla göstermeye çalışacaktır. Bu eğiliminde de çoğu zaman başarılı olacaktır. Çünkü bürolar faaliyetleri konusunda hükûmete oranla çok daha fazla bilgi avantajına sahiptir. Hükûmet üyeleri her büro ile ilgili ayrıntılı bilgilere sahip değildirler ve bilgi edinmek için belirli bir maliyete katlanmak zorundadırlar. Bu tür bilgiye sahip olmayan hükûmet üyeleri, büronun açıkladığı fayda düzeyini ve bütçe büyüklüğünü kabul etmek durumunda kalmaktadırlar. Bütçe tekliflerini yaparken dikkate ettikleri üçüncü konu, hükûmet üyelerinin bütçede bir indirim olasılığına karşı bütçelerini yüksek teklif etmeye çalışmalarıdır.

Grafik 6'da Niskanen'in modelinde büronun hizmet miktarının nasıl arttırdığını açıklamaktadır. Yatay ekseninde büronun hizmet miktarı, dikey ekseninde ise toplam ve marjinal değerlendirmeler ölçülmektedir. TC eğrisi toplam maliyeti, TB toplam faydayı, D hükûmetin büro hizmetlerini hakkındaki marjinal değerlemesini (marjinal faydayı), S ise büronun marjinal maliyetini ifade etmektedir. Toplum için etkin büro hizmet miktarı TC ile TB arasındaki dikey farkın en çok olduğu, D ile S'nin kesiştiği E kadardır. OA hizmet miktarında, toplam fayda ile toplam maliyet birbirine eşittir. OA miktarından daha fazla hizmette toplam maliyet, toplam

faaydayı aşmakta, 0A'dan düşük hizmet miktarlarında ise toplam fayda toplam maliyeti aşmaktadır. Bu nedenle bürokrat toplam faydanın 0A düzeyine kadar artırılmasını sağlayabilecektir. Dolayısıyla büro 0A düzeyi için bütçe isteyecektir. Hizmet miktarının 0E'den 0A'ya çıkarılması, hükümet üyeleri için kabul edilebilecektir. Çünkü toplam fayda artmaktadır. Ancak 0A hizmet miktarı etkin hizmet miktarını (0E) aşmaktadır. Hizmet miktarında 0E'den sonraki her birim artış faydasından daha çok maliyet getirmektedir.

Grafik 6: Niskanen'in Modelinde Bürokrasi



Niskanen'in modeli oldukça basit ve gerçeklerden uzaktır. Öncelikle büro yöneticilerinin söylediği gibi bütçe maksimizasyonu amaçlayıp amaçlamadıkları sorgulanabilir. Çeşitli çalışmalarda belirlendiği üzere, bürokratlar bütçe maksimizasyonu aracılığı ile kendi fayda fonksiyonlarını maksimize etmekten ziyade, kamu yararına çalışmak veya kamu görevini yerine getirmeyi amaç edinebilmektedirler. Daha sonra hükümetin büro tarafından teklif edilen bütçeyi sorgusuz kabul etmesi söz konusu olmayabilir. Büroların bütçe teklifleri, genellikle önce hükümet tarafından incelenmekte, daha sonra yasama organlarında kabul edilmektedir. Dolayısıyla bütçe tekliflerinde değişiklikler büronun teklifinden sonra değişebilmektedir. Büronun hizmet üretiminde bir anlamda tekel durumunda olması, bütçe teklifini “ya hep, ya hiç” şekline getirmesine neden olmaz. Çünkü bütçe teklifini kabul edecek olan hükümet de tekel satın alıcı (monopson) durumundadır. Büro ile hükümet arasındaki bu tekelci ilişki, çoğu zaman çift taraflı tekel modeli (bilateral monopoly) ile açıklanmaktadır. Ancak Niskanen'in modeli kamu kesimi bürolarında ortaya çıkabilecek kaynak tahsisinde etkisizliklere neden olabileceğini göstermesi açısından ilgi çekici olmuştur. Büroların hizmet miktarının çok düşük olduğunu düşünen seçmen/politikacı olduğu gibi, çok fazla olduğunu da düşünenler bulunmaktadır. Bunun nedeni, aslında kamusal malın özeliğinden kaynaklanmaktadır; her birey kamusal mal miktarını veri almaktadır. Tüm bireyleri tam anlamıyla aynı zamanda tatmin etmek imkânsızdır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde siyasal karar alma süreci, oylama modelleri, oylama paradoksu ve oy alışverişi kavramları öğrenilmiş, baskı grupları ve bürokrasinin siyasal karar alma sürecine etkisi incelenmiştir.

Bölüm Soruları

1) Kamu malının maliyetinin seçmen sayısına bölünmesi ile bulunacak tutara ne ad verilir?

- a) Vergi miktarı
- b) Vergi fiyatı
- c) Denge miktarı
- d) Marjinal fayda
- e) Ortanca fiyat

2) Aşağıdakilerden hangisi siyasal karar alma mekanizmalarında ortaya çıkan sorunlardan birisidir?

- a) Eksik rekabet piyasaları
- b) Mutlak çoğunluk
- c) Oylama paradoksu
- d) Vergi fiyatı
- e) Ortanca seçmen

3) Tüm seçmenlerin tercihi arasında ortancayı oluşturan miktarı tercih eden seçmene ne denir?

- a) Ortanca seçmen
- b) Denge seçmen
- c) Ortalama seçmen
- d) Mod seçmen
- e) Ana seçmen

- 4) Aşağıdakilerden hangisi oy alışverişiyle ilgili yanlış bir ifadedir?
- a) Oy alışverişinin olumsuz sonuçları vardır.
 - b) Koalisyon protokollerinde, açık oy alışverişi olur.
 - c) Oy alışverişi kamu harcamalarının aşırı artmasına neden olur.
 - d) Oy alışverişinin işleyebilmesi için, seçmenlerin veya partilerin teklif ettikleri politikalarından kazançlarında ve/veya katlandıkları maliyetlerinde asimetrik olmalıdır.
 - e) Oy alışverişi her zaman gizli yapılır.
- 5) Aşağıdakilerden hangisi çıkar gruplarının özelliklerinden biri değildir?
- a) Maddi ve manevi çıkarlar etrafında bütünleşmeleri
 - b) Uzmanlığa dayalı bir grup olmaları
 - c) Siyasi yönetimden maddi ve/veya manevi çıkarları doğrultusunda bazı talepleri olması
 - d) Herhangi bir grup olması
 - e) Ortak çıkarları olması

Cevaplar: 1)b, 2)c, 3)a, 4)e, 5)d

4. KAMU HARCAMALARI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

4. KAMU HARCAMALARI
 - 4.1. Kamu Harcamalarının Tanımı
 - 4.2. Kamu Harcamalarının Artışı Açıklayan Yaklaşımlar
 - 4.2.1. Wagner Kanunu
 - 4.2.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı
 - 4.2.3. Diğer Görüşler
 - 4.3. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri
 - 4.3.1. Görünüşte Artış Nedenleri
 - 4.3.2. Gerçek Artış Nedenleri

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1.** Kamu harcaması tanımı ve kapsamı nedir?
- 2.** Kamu harcamalarını açıklayan yaklaşımlar nelerdir?
- 3.** Wagner Kanununu açıklayınız.
- 4.** Peacock-Wiseman Yaklaşımı nedir?
- 5.** Kamu harcamalarının gerçekte ve görünürde artış nedenleri nelerdir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu harcaması tanımı ve kapsamı	Kamu harcaması tanımının ve kapsamının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu harcamalarını açıklayan yaklaşımlar	Kamu harcamalarını açıklayan yaklaşımların öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Wagner Kanunu	Wagner Kanununun anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Peacock-Wiseman Yaklaşımı	Peacock-Wiseman Yaklaşımının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu harcamalarının gerçekte ve görünürde artış nedenleri	Kamu harcamalarının gerçekte ve görünürde artış nedenlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Wagner Kanunu
- Peacock-Wiseman Yaklaşımı

Giriş

İktisat ve maliyecilerin 1950'lere kadar, esas olarak, kamu gelirlerinin üzerinde durdukları görülür. Bu bilim dallarında çalışan bilim adamlarının, kamu gelirleri yanında kamu harcamalarının üzerine gerçekten eğilmeleri ve bu konudaki çalışmalarını yoğunlaştırmaları 1950 sonrası döneme rastlar. 1950'lere kadar ihmal edilen kamu harcamaları, devletin görevlerinin giderek artması sonucu, bu dönemden sonra dikkatleri üzerine çekmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin ve kamu harcamalarının artışı, ülkeden ülkeye ve zaman içinde farklılıklar gösterse de genel olarak bazı eğilimler belirlenebilmektedir. Gelir artışı, nüfus artışı, savaşlar ve benzeri nedenler, geleneksel kamu hizmetlerine olan talebi arttırmıştır. Bunun yanında, kamu maliyesinin işlevleri olarak fiyat istikrarını, adil bir gelir bölüşümünü, tam kullanım (istihdam) ve ekonomik kalkınmayı sağlama gibi önemli sorunları çözmekte, piyasa ekonomisinin yetersiz olduğu kanısının genellikle kabul edilmesi, birçok faaliyet alanının devletin görevleri arasına girmesine neden olmuştur. Kamu maliyesinin işlevleri konusundaki bu değişiklikler sonucudur ki devlet, bu tür görevleri ile ekonomik ve sosyal yaşamı, yaptığı müdahalelerle denetim altında tutmakta ve ulusal ekonomiye ve toplum hayatına yön verebilmektedir. Devlet böylece görev ve uğraşı alanının genişlemesi ve ürettiği mal ve hizmet türlerinin çoğalması nedeniyle, toplam kaynakların gittikçe artan bir oranını kullanma durumunda kalmıştır. Bütün bu gelişmeler kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde ihmal edilemeyecek kadar büyük etkilerinin olduğunu ve önemli bir ekonomik faaliyet olarak ele alınması gerektiğini göstermiştir.

4.1. Kamu Harcamalarının Tanımı

Devletin yüklendiği işlevleri yerine getirebilmesi için bazı giderlere katlanması ve harcamalar yapması gerekmektedir. Devletin varlığının temelini oluşturan toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için devletin bazı mal ve hizmetlerden yararlanması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için gerekli olan girdilerin tümü, harcamayı zorunlu kılmaktadır. Nitekim devletin istihdam ettiği sürekli ve süreli personel ücretleri, özel kesimden satın aldığı veya kendi ürettiği mal, malzeme, araç, gereç gibi girdilere yaptığı ödemeler bu zorunluluğun bir sonucudur.

Toplumsal hizmetlerin yerine getirilmesi yanında çağdaş devletin yüklendiği ekonomik görevler de giderek önemli harcamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir dağılımını düzeltme, tam istihdamı gerçekleştirme, ekonomik kalkınmayı sağlama gibi amaçların devleti sürekli olarak mal ve hizmet alımına yönelttiği bir gerçektir. Aynı zamanda bu amaçlar devleti, zaman zaman özel kesime karşılıksız ödemelerde bulunmaya da yöneltmektedir. Hiç kuşkusuz devletin yapmış olduğu bu harcamalar, belirli hedeflere ulaşmak için kullanmış olduğu araçlardır. Bu durumda, kamu harcamalarını, devletin kamusal mal ve hizmet üretimi için yaptığı harcamalar olarak tanımlayabiliriz. Bir başka deyişle kamu harcaması devletin net değerinde bir azalışı ifade etmektedir.

Kamu harcamaları, devletin örgütlenme biçimine uygun olarak, kamu örgütleri tarafından yapılır. Diğer bir deyişle, üniter devlet sisteminde kamu harcamalarının büyük bir kısmı merkezi devlet örgütüne, bir kısmı yerel yönetimlerce ve bir kısmı da diğer kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilir. Kamu harcamaları ile ilgili çalışmalarda kamu harcamalarının sınırı ve hangi kamu kuruluşlarının yaptığı harcamaların kamu harcamaları kapsamına gireceği konusunda tartışmalar vardır. Merkezi devlet örgütünün ve yerel yönetimlerin yapmış olduğu harcamaların kamu harcaması olduğu konusunda genel görüş birliği söz konusudur. Asıl tartışma, diğer kamu kuruluşlarının harcamaları konusunda olmaktadır. Bu konudaki tartışma kamu iktisadi kuruluşlarının ve bazı ülkelerde ayrı tüzel kişilikleri olan kurumlarca yürütülen sosyal güvenlik hizmetleri için yapılan harcamalar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bu tartışmalar sonucu dar anlamda kamu harcaması ve geniş anlamda kamu harcaması kavramları ortaya çıkmaktadır. Dar anlamda kamu harcaması kavramı kapsamına, merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimlerin harcamaları girmektedir. Geniş anlamda kamu harcaması kavramı ise merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimler yanında kamu iktisadi kuruluşlarının, sosyal güvenlik kuruluşları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının harcamaları ile vergi harcamalarını kapsamaktadır. Geniş anlamda harcama kapsamında yer alan, kuruluşlara birinci ünite de yer verilmiştir. Ancak “vergi harcamaları” kavramından söz edilmediğinden burada açıklamak yerinde olacaktır. Vergi harcaması, devletin vergi olarak alması gereken miktarlardan çeşitli nedenlerle ve çeşitli adlar altında vazgeçtiği miktarı ifade etmektedir. Örneğin, vergi istisnası, vergi muafiyeti, yatırım indirimi, vergi indirimi gibi adlarla devlet alacağı vergi miktarının bir kısmından veya tamamından vazgeçmektedir. Kamu harcamaları ile ilgili yapılan çalışmalarda genellikle dar anlamda kamu harcaması ele alınmaktadır. Çünkü merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimlerin dışındaki kuruluşların harcamalarındaki sistem ve uygulama güçlükleri, bu harcamaların hesaplanmasını zorlaştırmaktadır.

4.2. Kamu Harcamalarının Artışı Açıklayan Yaklaşımlar

Kamu giderleri, görünürde veya gerçek anlamda artış gösterebilmektedir. Topluma sunulan mal veya hizmetin kalitesinde veya miktarında bir artış meydana gelmemesine karşın, kamu giderlerinin tutarında ortaya çıkan artışa "görünürde artış" denilmektedir. Topluma sunulan mal veya hizmetin kalitesinde veya miktarında artış yanında, kamu giderlerinin tutarının da artmasına ise "gerçek artış" denilmektedir. Kamu giderlerinin genel artış seyri içerisinde, görünürde ve gerçek artış nedenleri birlikte etkili olmaktadır. Ülkelerin içinde buldukları ekonomik, mali, sosyal vb. koşullar sözü edilen faktörlerin etkilerinin aşama aşama farklılık göstermesine yol açmaktadır. Sosyoekonomik ve mali açıdan güçlü ülkelerde görülen artışın, genel olarak gerçek artış niteliğinde olmasına karşın, durumu yeterince güçlü olmayan, sosyoekonomik darboğazların yoğun şekilde etkili olduğu ülkelerde görünüşte artış nedenleri daha fazla rol oynamaktadır. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, uzun bir zaman dizisi göz önüne alınırsa, gider rakamlarının bütün ülkelerde yükselme gösterdiği görülmektedir. Kamu giderlerindeki bu artış; ülkelere göre ve ülkenin sahip bulunduğu koşullara göre farklı bir seyir göstermektedir.

4.2.1. Wagner Kanunu

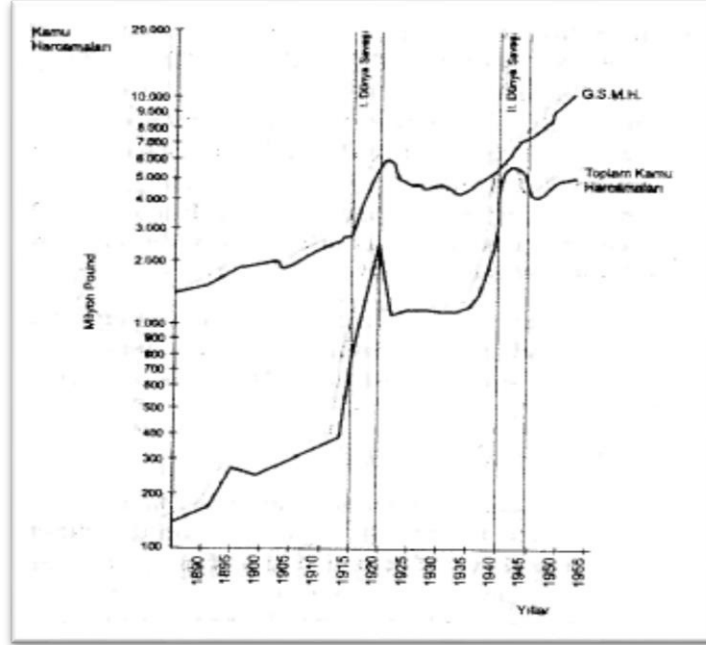
Alman ekonomist Adolph Wagner, 1883 yılında, "devlet faaliyetlerinde sürekli artışı kanununu" ileri sürmüştür. Sosyal, ekonomik ve siyasi yapısı ne olursa olsun hizmetler merkez ve yerel yönetim kuruluşları arasında nasıl bölünmüş bulunursa bulunsun, her ülkede kamu giderlerinin sürekli bir şekilde arttığı görülmektedir. Alman ekonomist Adolph Wagner, kamu harcamalarında sürekli bir artış olduğunu, çeşitli ülkelerde XIX. yüzyılda yaptığı incelemeler sonucunda belirlemiştir. Bu genel eğilime bağlı olarak; "kamu harcamalarında artış kanunu" olarak nitelendirdiği bir bilimsel sonuca varmıştır. Wagner, varlığını ileri sürdüğü bu kanunu devletin ekonomik ve sosyal yapı içerisindeki rolünde ortaya çıkan değişmelere bağlamıştır. Sosyal gelişmelerle ilgili baskılar ve bunun sonucu olarak, özel ve kamu ekonomisinin büyüklüğünde oransal olarak değişme ortaya çıkmıştır. Wagner, kamu harcamalarının (en azından belli bir süre için) millî hasıladan daha hızlı yükseldiğini belirlemiştir. Çeşitli istatistiki veriler göz önünde tutulmak suretiyle yapılan analizlerde, aynı paralelde yaklaşımlarda bulunulmuştur. Wagner, gözlemlerini; gelişmiş batı ülkeleri ile ilgili çalışma sonuçlarına dayandırmış ve bu artışın nedeni olarak, sanayileşme, sosyal gelişmeler ve alt yapının geliştirilmesi amacıyla ortaya çıkan devlet faaliyetlerindeki büyüme zorunluluğunu görmüştür.

4.2.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı

Peacock ve Wiseman, 1961 yılında yaptıkları kamu harcamaları ile ilgili çalışmada, devlet tarafından toplanan kamu gelirleri üzerinde durmuşlardır. Peacock ve Wiseman, kamu harcamalarındaki artışın, kamu gelirlerindeki artışla ilgili olduğunu belirtmişlerdir. Ekonominin, gelişmesine bağlı olarak sağlanan vergi hasılatı ve bunun sonucunda, yapılan harcamalar düzeyinde de yükselme ortaya çıkar. Bu artış yanında, Peacock ve Wiseman, İngiltere'de kamu harcamalarını 1890'dan 1900 yılına kadar incelemeleri sonucunda; savaşlar gibi büyük bunalım dönemlerinde söz konusu harcamaların sıçrama (yer değiştirme) yaptığını,

bunalım sonrası dönemlerde de eski düzeyine inmediğini belirlemiştir. Savaşlardan sonra kamu harcamalarında bir azalış olsa bile bunun düzeyi eskisine kıyasla daha yüksekte olup, kamu gelir ve harcamaları sürekli olarak yükselme eğilimi içerisinde. Bu durum aşağıdaki diyagramda (Şekil 2) belirtilmiştir.

Şekil 2: Sıçrama Tezi Örneği



Kamu giderlerinin artışında, sosyal devlet anlayışına bağlı olarak, devletin gerçekleştirmek durumunda bulunduğu hizmetlerin çeşit ve boyutundaki değişmelerin de payı büyüktür. Savaşlar vb. bunalımlar; devletin, toplumun daha önce önemsenmemiş çeşitli sorunlarıyla ilgilenmesi sonucunu yaratabilir ve refah devleti sağlanması amacıyla sosyal reformlara girişilmesine neden olabilir. Ayrıca, ekonomik kriz dönemlerinde yapılmış olan savunma harcamalarının da etkisini gözden uzak tutmamak gerekir. Başka bir deyişle, kamu giderlerinin artışında; savaşlar kadar, sosyal harcamalar ve barış dönemindeki savunma harcamalarının önemli fonksiyonları vardır.

4.2.3. Diğer Görüşler

1950'li yılların sonunda yapılan çalışmalar kamu harcamalarının artışının açıklanmasında, yukarıda açıklanan klasik yaklaşımlardan farklı olarak, politik süreci (kolektif karar alma süreci) kullanmaya başlamıştır. Kamu harcamalarının artışının kamusal tercihler kuramı kapsamında ele alınarak incelenmesi oldukça yeni bir yaklaşımdır. Aşağıda kamusal tercihler kuramında kamu harcamalarının artışına yönelik olarak yapılan bu açıklamalardan bazılarına değinilmektedir.

Bu açıklamalardan biri, bütçe sisteminin karar alma süreci üzerinde durmakta ve seçmenlerin piyasadaki tüketicilerden farklı olarak, kamu harcamalarının kendilerine sağlayacağı faydalar ile yükleyeceği maliyetler arasında bir ilişki kurmadığı görüşünden

hareket etmektedir. Bu görüşe göre, örneğin, vergi yükümlüleri, kaynakta stopaj yöntemine göre tahsil edilen dolaysız vergiler veya dolaylı vergiler sonucunda vergi ödediklerinin farkına varmamakta (mali aldanma), bunun sonucu olarak da kendilerine sağlanan kamu hizmetlerinin bedelini doğru olarak saptayamamaktadırlar. Bu durumda ise vergi yükümlülerinin kamu hizmetlerine olan talebi artmakta, dolayısıyla kamu harcamaları artış göstermektedir.

Kamu harcamalarının artışı konusunda bir diğer açıklama ise bürokrasinin bütçe üzerindeki etkisini vurgulamaktadır. Niskanen'in geliştirdiği bu modele göre, bürokratların ürettikleri hizmetlerin tek alıcısı hükûmettir. Hükûmet ise bu hizmetleri yalnızca bürolardan sağlayabilmektedir. Böylece bu karşılıklı tekel ilişkisi bürokratları hükûmetin karşısına kamu hizmetlerini üreten tek birim olarak çıkarmakta ve onların daha fazla gelir, güç ve prestij sağlama çabaları kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

Fayda maksimizasyonu amacıyla hareket eden politikacıların neden olduğu kamu harcamaları artışı ise kamu harcamaları artışına ilişkin olarak kamusal tercihler kuramı kapsamında ele alınan diğer bir yaklaşımdır. Bu konuya iki açıdan yaklaşılabilir. Bunlardan birisi, harcamalar üzerinde partilerin politik tercihlerindeki farklılıkların etkisi, diğeri ise partilerin seçime ilişkin rekabetlerinin etkileridir. Partilerin politik tercihlerinin bütçe kararları üzerinde bir etkisinin olup olmadığı, eğer varsa, bu etkinin nasıl olduğu konusu politik bilimcilerin üzerinde en çok durdukları konulardan birisidir. Buna göre genellikle sol iktidarlar döneminde işsizliği azaltıcı, ücret artışlarını destekleyici politikalar yoğunluk kazanırken, daha muhafazakâr iktidarlar döneminde bunun tersi politikalar yürütülebilmektedir. Örneğin, bu konuda yapılan çalışmaların birinde, 1930 ve 1940'larda Avrupa ülkelerinde Sosyal Demokrat ve İşçi Partilerinin Bakanlar Kurulunda temsil oranları arttığı zaman, grev faaliyetlerinin azaldığı ileri sürülmüş, bunun nedeni olarak da, sol partilerin refah harcamaları için daha fazla kaynak sağlama eğilimleri gösterilmiştir.

Kamu kesiminde harcama kararları üzerinde politikacıların etkisini belirleyen ikinci yaklaşım seçime ilişkin olarak partiler arasında yapılan rekabettir. Bilindiği gibi, politikacılar oylarını maksimize edecek, dolayısıyla yeniden seçilmeyi garanti edecek politikaları izleme eğilimindedirler. Bu nedenle, her parti seçilebilmek ya da iktidarda kalabilmek için kamu harcamalarını artırıcı politikalara yönelme eğilimi içinde olabileceklerdir. Buna göre, bazı politikacılar, daha fazla oy toplamak için vergilerde bir azalma yapacakları konusunda söz verirken, bazıları kamu harcamalarını artıracaklarını ileri süreceklerdir. Diğer bazı politikacılar ise hem vergileri azaltacaklarını hem de harcamaları artıracaklarını ifade edeceklerdir. Bu konuda yapılan gelişmelerde, genellikle, seçim rekabetinin kamu harcamaları üzerinde genişletici bir etki yaratacağı ileri sürülmektedir. Örneğin, muhalefet partileri daha fazla harcamada bulunacakları konusunda söz vererek seçmenlerden oy isteme eğiliminde oldukları gibi, seçmenlerde gerçek kişisel gelirlerini artırmayı vaat eden partileri seçim konusunda destekleme eğiliminde olacaklardır. Bu şekilde periyodik olarak gerçekleşen bu seçim rekabetlerinin ekonomi üzerinde politik konjonktürel bir etki meydana getireceği sonucuna varılabilir. Bu politik konjonktürel etki hemen seçim öncesi ve sonrası dönemde, harcamaların artması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir politik konjonktürel dalgalanmanın varlığının kabulü hâlinde, muhalefet partileri seçimde destek sağlamak amacıyla

bazı programlara daha fazla harcama yapacakları konusunda söz verirken, iktidar partisi de seçim desteğini artırmak için, harcamaları artırma eğiliminde olacak ve bütün bunların sonucunda kamu harcamalarında, hemen seçim öncesinde ve eğer muhalefet iktidarı ele geçirirse hemen seçim sonrasında alışılmamış hızlı bir artış meydana gelecektir.

William Baumal, kamu harcamalarının artışını, kamu kesiminin üretim fonksiyonunda kullanılan girdilerin fiyatlarında ortaya çıkan artışlardan kaynaklanabileceğini belirtmiştir. Özel sektörde ölçeğe göre artan getiri ve teknolojik gelişmeler nedeniyle emek faktörünün verimi hızlı bir biçimde artmakta, kamu kesiminde ise verimlilik artışı çok yavaş kalmaktadır. Ayrıca özel sektördeki emek faktörünün sermaye veya teknoloji ile ikamesi mümkün iken, kamu kesiminde çalışan emeğin ikame olanakları çok güçtür. Bu nedenle kamu kesiminde emek azalışı üretim düzeyin azalışı olarak yansiyacaktır. Özel sektördeki emeğin verimliliğinin yüksek olması ücret düzeyinin de yüksek olması anlamına gelmektedir. Kamu kesiminin üretim düzeyini aynı tutabilmesi için, emeğin özel sektöre kaymasını önlemesi gerekmektedir. Bunu yapabilmeyen bir yolu ise verimlilik artışı olmaksızın ücretlerin yükseltilmesidir. Buna bağlı olarak da kamu harcamalarının artışı söz konusu olacaktır.

4.3. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Kamu giderlerinde ortaya çıkan büyüme veya artışlar, kısmen görünüşte, kısmen de gerçek artış nedenlerinden kaynaklanmaktadır.

4.3.1. Görünüşte Artış Nedenleri

Kamu giderlerinin görünüşte artışı; ihtiyaçlarda köklü bir değişiklik olmamasına, topluma götürülen hizmetlerde değişiklik bulunmamasına karşın, gider rakamlarının yükselmesini belirtmektedir. Kamu giderlerinin görünüşte büyümesinde etkili olan faktörler; para ekonomisinin yaygınlaşması, bütçe usulünün değişmesi, para değerinin düşmesi, ülke sınırlarının büyümesi olarak belirtilebilir.

Para Ekonomisinin Yaygınlaşması: Ödemelerin aynî şekilde yapılması yönündeki uygulamalardan, başka bir deyişle aynî ekonomiden, nakdî ekonomiye geçiş kamu giderleri ile ilgili rakamların büyümesine yol açmıştır. Daha önceleri karşılığı aynî olarak ödenen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile ilgili giderlerin, ekonomilerin gelişmesine bağlı olarak para ile gördürülmesi, başka bir deyişle nakdi olarak finanse edilmesi, topluma götürülen hizmetlerin boyutlarında değişiklik olmasa da, bütçede para olarak ifadesinin yükselmesine neden olmuştur.

Bütçe Usullerinin Değişmesi: XX. yüzyılın başına kadar, devlet bütçesi gayrisafi usul ile değil, safi bütçe usulüne göre hazırlanmaktaydı. Kamu gelirlerinin tahsili için yapılan masraflar, elde edilen gelirden düşülüyor ve kalan, tutar bütçede yer alıyordu. Yapılan giderlerin ve sağlanan gelirlerin toplamı ayrı ayrı ve açık bir şekilde görülemiyor, gelir ve gider kalemleri birbirlerinin arkasına gizlenmiş oluyordu. İsrar ve suistimallere yol açabilen bu usul, devletin sahip olduğu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımı, gerek kamu giderlerinin ve gerekse kamu gelirlerinin kontrol ve denetimi bakımından, kullanılan

rakamların anlaşılabilirliği açısından önemli sakıncalar taşıdığından, terkedilmiş ve yerine gayrisafi usul kabul edilmiştir. Gelir ve gider kalemlerinin birbirlerine mahsubu yapılmaksızın gösterilmesi, bütçe rakamlarının kabarmasına, yükselmesine neden olmuştur. Safi usul içerisinde; örneğin, bir harcama yerine 50.000 TL gider yapılması, bu harcama yerinden de 10.000 TL gelir sağlanması söz konusu ise, bütçede o harcama yeri için; $50.000 \text{ TL} - 10.000 \text{ TL} = 40.000 \text{ TL}$ gider kalemi gözükecektir. Gayrisafi usulde ise, bütçede giderler kısmında 50.000 TL gelirler kısmında ise 10.000 TL ayrı ayrı ve birbirinden ilişkisiz olarak yer alacaktır. Örnekten de görüleceği üzere, yapılan hizmetin aynı olmasına rağmen, gayrisafi usulde, bütçe rakamları daha yüksek gözükmektedir.

Para Değerinin Değişmesi: Yapılan hizmetlerin miktar veya kalitesindeki değişimin etkilerine bağlı olmaksızın, bütçe rakamlarının nominal artış göstermesinde, para değerindeki düşmelerin önemli etkisi vardır. Önceki yıllarda belirli bir tutarda para ile gerçekleştirilebilen bir kısım mal ve hizmetlerin aynen sürdürülebilmesi, enflasyonist etkiler sonucu daha fazla harcama yapılmasına ihtiyaç gösterebilmektedir. Genel fiyat düzeyindeki yükselme nedeniyle, topluma ulaştırılan o mal veya hizmetin, belki de niteliğinde ya da miktarında bir artma olmadığı hâlde, yapılan harcama tutarı yükselmiş olmaktadır. Bir süre önce bir miktar para ile gerçekleştirilebilen bir hizmet ya da satın alınabilen bir mal, bir süre sonra aynı tutardaki ödeme ile gerçekleştirilemeye bilmektedir. Paranın satın alma gücünde ortaya çıkan azalışlar, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için katlanılması gereken giderlerin de görünüşte, yani nominal olarak artmasına yol açmaktadır.

Ülke Sınırlarının ve Nüfusun Büyümesi: Kamu giderlerinin görünüşte artışında etkili olan bir faktör de ülke sınırlarının büyümesidir. Ülke sınırlarının büyümesi; hâlihazırda sunulan kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinde herhangi bir artma olmamasına rağmen, sunulan hizmetler dolayısıyla katlanılan giderlerin artmasına neden olur. Hizmet götürülmesi ve yönetilmesi gereken alanların büyümesi sonucu, yapılan kamu giderlerinde de toplam olarak artış ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki nüfusun artması yanında kompozisyonundaki değişim de kamu hizmetlerinin düzeyinde artışa neden olmuştur. Ortalama yaşam süresinin uzaması, eğitim standartlarının yükselmesi, sosyal devlet anlayışının uzantısı olarak devletten beklentilerin ve devletin fonksiyonlarının değişmesi bu bakımdan önemlidir. Kamu giderlerinin artışında nüfus artışına bağlı olarak; sağlık, eğitim, konut vb. konulardaki harcamalar kamu giderlerinin büyümesinde etkili olmuştur. Başka bir deyişle nüfus artışı; devletin gördüğü hizmete olan talebin gittikçe artmasına yol açmış, hizmetin kalite ve standardında herhangi bir artma söz konusu olmasa dahi, kamu giderlerinin yükselen bir seyir göstermesi sonucunu yaratmıştır. Aşağıda, gerçekte artış nedenleri incelenirken, nüfus artışlarının, kamu giderleri açısından gerçekte artış yönü de incelenecektir.

4.3.2. Gerçek Artış Nedenleri

Görünüşte artışlar yanında, bütçe rakamlarının büyümesinde, gerçek artış nedenlerinin de rol oynadığı bir gerçektir. Topluma götürülmesi gereken yeni mal ve hizmet türlerinin ortaya çıkması, ekonomik, sosyal ve teknolojik koşullardaki değişiklikler sonucu toplumun devletten beklentilerine bağlı olarak, devletin yüklediği görevlerin niteliklerinde değişiklikler ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik Nedenler: İhtiyaçların sınırsız olması ve tatmin edildikçe yeni ihtiyaçların ortaya çıkması, birey düzeyinde olduğu kadar toplum düzeyinde de etkili olan bir kuraldır. Buna bağlı olarak, bireysel ihtiyaçlar gibi kamu ihtiyaçları da hem miktar hem de nitelik olarak artma göstermektedir. Devletin, yüklenmiş olduğu görevlerin boyut ve niteliklerinde değişim, fiskal fonksiyonları yanında ektrafiskal fonksiyonları da yapar hâle gelmesi; ihtiyaçların ve buna bağlı olarak hizmet ve gider kalemlerinin gittikçe yükselmesine neden olmuştur. Ekonomik dengeyi bozucu baskılar ile ekonomik dengesizlik halleri de kamu harcamalarının büyümesinde etkilidir. Ekonomik krizler, yeni devlet fonksiyonlarının ve hizmet alanlarının ortaya çıkmasına neden olabilir, özellikle, söz konusu krizler dolayısıyla toplumun refah düzeyini sürdürebilmesi bakımından yapılan katkı ve ödemeler bu anlamda büyük önem taşır. 1930 ekonomik krizi sırasında Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilmiş olan ekonomik nitelikli ve sosyal güvenlik düzenlemeleri buna örnek olarak gösterilebilir. Genişleme dönemlerinde de fiyat yükselişleri kamu harcamalarının büyümesine neden olmaktadır. Bunlara bağlı olarak kamu harcamalarında büyüme, söz konusu harcamaların içeriği ve bileşiminin değişmesi sonucunda da gerçekleşebilmekte ve buna bağlı olarak bir kısım harcamaların diğerlerine kıyasla daha fazla artması sonucunu yaratabilmektedir.

Teknolojik Nedenler: Ekonomik nedenlerle yakından ilişkilidir. Yeni teknik buluşlar yeni ihtiyaçların doğmasına neden olmuş, hem bireysel hem de toplumsal boyutta önemli ihtiyaçların karşılanması gereği ortaya çıkmıştır. Kara, deniz ve hava ulaştırması ile ilgili araçların bulunması ve geliştirilmesi, bu araçlardan yararlanılabilmesi için gerekli harcamaların yapılması sonucunu yaratmıştır. Sağlıkla ilgili hizmetlerin etkin bir şekilde sürdürülebilmesi için, bu alandaki teknik gelişmelerin izlenmesi ve ülkeye getirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Enerji, telekomünikasyon, eğitim ve kültür alanlarında önemli harcamalar yapılması, sınai ve zirai faaliyetlerin, savunma hizmetlerinin etkinleştirilmesi için teknoloji kullanımı, bütçe kalemleri üzerinde önemli artışların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Teknolojik alanda buluş ve gelişmeler, ihtiyaç düzeyinin ve bunlarla ilgili hizmetlerin artmasına yol açmıştır. Bu anlamda; ulaşım, radyo, televizyon, su, elektrik, gaz, trafik hizmetlerini gerçekleştirmeye yönelik harcamalar örnek olarak gösterilebilir.

Sosyal Nedenler: Ekonomik koşullardaki değişim yanında, toplumun yapısında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Toplumun belirli bir eğitim düzeyine ulaştırılması amacıyla, ücretsiz eğitim ve öğretim hizmeti sunulması, kimsesiz ve düşkünlere, yaşlılara yönelik sosyal tesisler, sağlık tesisleri, dinlenme tesisleri oluşturulması yanında, toplumun refah içerisinde yaşamını sürdürmesi bakımından gerçekleştirilen uygulamalar, bütçe rakamlarının yükselmesi sonucunu yaratmıştır. Kamu giderleri üzerinde; nüfus artışı dolayısıyla ortaya çıkan yeni hizmet çeşitleri nedeniyle yapılan giderlerin büyümesi de etkili olmuştur. Başka bir deyişle, nüfus artışı; devletin gördüğü hizmetlerin çeşit ve nitelikleri bakımından etkili olmuş ve giderlerin gerçekte büyümesine yol açmıştır. Nüfusun şehirlerde yoğunlaşması, sanayileşmenin artması, ulaşım ihtiyacının karşılanması ile ilgili uygulamalar, toplum sağlığı ile ilgili olarak çeşitli problemlerin doğumuna neden olmuştur. Gerek yiyecek ve gerekse barınma ihtiyaçlarının karşılanması çabaları yanında, insanların bir arada yaşamalarının gereği olarak ortaya çıkan (su, temizlik, güvenlik, itfaiye gibi) hizmetlerin gerçekleştirilmesi harcama düzeyinin yükselmesi sonucunu yaratmıştır. Toplumun yaşam standardının yükselmesine bağlı

olarak, hizmet beklentilerinin gerek miktar gerekse kalite olarak artması da bu açıdan etkili bulunmaktadır.

Savaş ve Savunma Harcamalarında Artış: Özellikle XIX. ve XX. yüzyıllarda, askerî nedenlerle yapılan harcamalar önemli boyutlara ulaşmıştır. Savunma araç ve gereçlerinin, silahlarının sürekli gelişim içerisinde bulunması ve maliyetlerinin yüksekliği, bütçe rakamlarının; hem sürekli olarak hem de önemli boyutta yükselmesinde etkili olmaktadır. Özellikle, savaş öncesi ve savaş dönemlerinde bu etki, rakamların önemli sıçramalar göstermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Savaşlar, kamu harcamalarının düzeyi üzerinde üç şekilde etkili olmaktadır. Bunlardan birincisi, savaş uygulamasının yarattığı maliyet, ikincisi; millî savunmayı sağlamaya yönelik çalışmaların maliyeti, üçüncüsü ise; savaş sonrası dönem ile ilgili olarak karşılanması gereken maliyettir.

Nüfus Artışı: Nüfus artışı, kamu harcamalarını artıran gerçek nedenlerden bir diğeridir. Nüfus artışları kent hizmetlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının artmasına neden olmakta; eğitim, sağlık, ulaşım, konut gibi hizmetlerin çeşitlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, nüfus yeni iş imkânları (istihdam) ve gelir dağılımı ile ilgili önemli sorunları da beraberinde getirmektedir. Az gelişmiş ülkelerde kamu hizmetleri zaten eksik ve yetersiz olduğundan nüfusun hızla artması, devlet bütçesi üzerindeki yükü daha da ağırlaştırır. Çünkü devlet mal ve hizmet üretiminin hacmini nüfus ile doğru orantılı olarak artırmak zorunda kalmaktadır.

Siyasi Nedenler: Siyasi yapı da harcamalar üzerinde etkili olabilmektedir. Özellikle, toplum bireylerinin oylarıyla seçtikleri kişiler ve partiler nedeniyle, gerek seçmenlerin arzularının gerçekleştirilmesi bakımından nüfuzlarını kullanmaları gerekse partilerin taahhütlerini yerine getirme çabaları, devletin yeni bazı görevler üstlenmesine yol açabilir. Bunun doğal bir sonucu olarak da bütçe gider rakamları yükselmektedir.

Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişmeler: Devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, kamu hizmetlerinin gittikçe gelişmesine ve genişlemesine yol açarak kamu harcamalarının gerçek artış nedenlerinden biri olmuştur. Bilindiği gibi, klasik anlayışta devlet tarafından yürütülen kamu hizmetleri oldukça sınırlı idi. Zamanla bu hizmetler hem nitelik bakımından daha iyi karşılanmaya başlanmış hem de bunların türleri artmıştır. Böylece devlet, daha fazla kamu harcaması yapmak zorunda kalmıştır. Diğer bir anlatımla, kamu hizmetlerinin daha yaygın ve nitelikli olarak yerine getirilmesi isteği sonucu bunlar için daha fazla harcama yapılması amacı, çağdaş devletin temel ilkelerinden biri hâline gelmiştir. Sosyal refah devleti kavramı ile bütünleşen bu amaca göre devlet; sağlık, eğitim, konut, sosyal güvenlik gibi kamu hizmetlerini vatandaşlarına sunarak, onların hayat düzeylerini yükseltmekle zorunlu sayılmıştır. Kamu harcamalarının artışında sosyal güvenlik harcamalarının önemi giderek artmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdüğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde kamu harcamasının tanımı ve kapsamı çizilmiş olup, kamu harcamalarını açıklayan yaklaşımlar öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

1) Devletin vergi olarak alması gereken miktarlardan çeşitli nedenlerle ve çeşitli adlar altında vazgeçtiği miktara ne denir?

- a) Vergi erozyonu
- b) Vergi harcaması
- c) Vergi geliri
- d) Sübvansiyon
- e) Vergi indirimi

2) Merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimler yanında kamu iktisadi kuruluşlarının, sosyal güvenlik kuruluşları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının harcamaları ile vergi harcamalarını da kapsayan devlet harcamaları nasıl tanımlanır?

- a) Dar anlamda kamu harcaması
- b) Geniş anlamda kamu harcaması
- c) Kamu bütçesi
- d) Merkezi yönetim harcamaları
- e) Vergi harcaması

3) Devlet faaliyetlerinin sürekli artış yönünde olduğunu ileri süren ve teorisini bu kabule göre açıklayan iktisatçı aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Wagner
- b) Peacock
- c) Wiseman
- d) Colin Clark
- e) Niskanen

4) Aşağıdakilerden hangisi kamu harcamalarının görünürde artış nedenleri arasında yer almaz?

- a) Para ekonomisinin yaygınlaşması
- b) Bütçe usullerinin değişmesi
- c) Para değerinin değişmesi
- d) Savaş ve savunma harcamalarında artış
- e) Ülke sınırlarının ve nüfusun büyümesi

5) Aşağıdakilerden hangisi kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri arasında yer almaz?

- a) Savaş ve savunma harcamalarında artış
- b) Sosyal nedenler
- c) Teknolojik nedenler
- d) Devlet anlayışında meydana gelen değişmeler
- e) Ülke sınırlarının ve nüfusun büyümesi

Cevaplar: 1)b, 2)b, 3)a, 4)d, 5)e

5. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

5. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

5.1. Kurumsal Sınıflandırma

5.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

5.3. Ekonomik Sınıflandırma

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Kamu harcamalarının sınıflandırılmasının amacı nedir?
2. Kamu harcamaları nasıl sınıflandırılmaktadır?
3. Kurumsal sınıflandırmayı açıklayınız.
4. Ekonomik sınıflandırmayı açıklayınız.
5. Fonksiyonel sınıflandırmayı açıklayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu harcamalarının sınıflandırılması	Kamu harcamalarının sınıflandırılmasının amacının ve kapsamının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma	Kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Kamu harcaması
- Kurumsal sınıflandırma
- Fonksiyonel sınıflandırma
- Ekonomik sınıflandırma

Giriş

Kamu harcamalarına ilişkin çeşitli sınıflandırmalar vardır. Bu sınıflandırmalar devlet hizmetlerinin yapısını, biçimini ve ekonomik kaynakların kullanımını belirlemede kullanılan araçlardır. Bu araçların kullanımı hedefler doğrultusunda olup, devletin var olan kaynaklarla neler yapmak istediğini yansıtmaktadır. Aynı zamanda, devletin yapmak istediği ile gerçekte neler yaptığı konusunda yönetsel bir denetim yapısı oluşturmalıdır.

Kamu hizmetlerinde tahsis edilen kamu harcamaları, bu hizmetlerin önemini belirtmektedir. Böylece devletin, kamu hizmetleri arasında yapmış olduğu kaynak dağılımının oransal miktarı, önceliği ve bu hizmetlerin topluma olan parasal maliyetinin büyüklüğü kamu harcamalarının hizmete yönelik olarak sınıflandırılmasının önemini ortaya koymaktadır. Çünkü kamu harcamalarının ne tür mal ve hizmet üretimine yöneldiği, diğer bir deyişle, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin türü, ekonominin genel kalkınma süreci ile ilgilidir.

Kamu harcamaları ekonomik ve toplumsal sonuçlar yaratan etkin bir mali araçtır. Bu, kamu kesiminin üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin yapısından ileri gelmektedir. Diğer bir anlatımla, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetler için yapılan harcamaların, yapıları gereği, ekonomik etkilerinin niteliği söz konusudur. Kamu harcamalarının ekonomik ve toplumsal sonuçlarının belirlenebilmesi, ancak harcamaların ekonomik etkilerine göre sınıflandırılması ile mümkün olabilmektedir.

Yeni bütçe sınıflaması, **“Kurumsal Sınıflandırma”**, **“Fonksiyonel Sınıflandırma”**, **“Ekonomik Sınıflandırma”** olmak üzere üç ana gruptan oluşmaktadır. Yeni bütçe sınıflamasıyla, modern bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe sınıflamasının getirdiği önemli yenilikler; programları uygulayan sorumlularının belirlenmesine olanak vermesi, mevcut bütçe sınıflamasında var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, detaylı bir kurumsal sınıflamaya yer verilmemesi, aynı sınıflamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara olanak vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistik veriler üretebilmesi nedenleriyle yeni bütçe sınıflaması **Analitik Bütçe Sınıflandırması** olarak adlandırılmıştır.

5.1. Kurumsal Sınıflandırma

Kamu harcamalarının idari sınıflaması, harcamayı yapan yönetim birimlerini esas almaktadır. Bir başka deyişle devletin örgüt yapısına göre belirlenmektedir. İdari sınıflama, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Çok fazla pratik faydası olmayan bir sınıflamadır.

Türkiye'de uygulamasına 2003 yılında geçilen ve “**Analitik Sınıflama**” olarak adlandırılan sınıflama türlerinden biri olan kurumsal sınıflamada ise aynı kuruma tahsis edilen kaynakların aynı kuruluşta yer alması benimsenmiştir. Söz konusu kuruluşla bağlı ve ilgili kuruluşlara verilen kaynaklar da, kuruluşun bağlı bulunduğu kurumda yer alacaktır. Bu sınıflamada siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi temel kriter kabul edilmiştir.

Dört düzeyli bir sınıflama benimsenmiştir. Birinci düzey, bakanlıkları ve benzer kurumları belirlemektedir. 24 kurum ve yükseköğretim kurumları birinci düzey kodları oluşturmaktadır. İkinci düzey, birinci düzeyde tanımlanan, müsteşarlar gibi, yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimleri ifade etmektedir. Üçüncü düzey kodlar, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsamaktadır. Dördüncü düzey ise, politikaları uygulayan birimleri tanımlamaktadır. Kurumsal Sınıflama düzenlemesi Tablo 6'da görülmektedir.

Tablo 6: Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı

İDARİ YAPI VE HİYERARŞİK KADEME			I	II	III	IV
			Bakan veya Bütçe Türü	Bakana karşı sorumlu en üst düzey	Politikaların uygulanmasından sorumlu olanlar	Politikadan yararlanan kitle ile temas halinde olan, destek ve lojistik
MERKEZ A=01-60						
a. Müsteşar	a=01			01		
b. Yardımcı birimler	b=02-19					
-Özel Kalem		02				02
-Savunma Sekreteri		03				03
-İ.M.İ.D.		04				04
-Personel Gn. Md./Dai.		05			05	05
-Eğitim Dairesi		06				06
-Yayın		07				07
-Arşiv		08				08
-Sağlık		09				09
-Bilgi İşlem Dairesi (Muh. ve Elekt. Dai.)		10				10
-Makina İkmal Dairesi (Yapı İşl. - İnş. Bakım)		11				11
-AB İlişkiler Dairesi (Dış İlişkiler Dairesi)		12				12
-						
c. Danışma ve Denetim	c=20-29					
-Denetim Birimleri		20-22				20-22
-APK Başkanlığı		23				23
-Hukuk Müşavirliği		24				24
-Basın ve Halkla İliş. Mütş.		25				25
-Diğer Müşavirlikler		26				26
-						
d. Ana Hizmet Birim.	d=30-60				30-60	30-60
-						
TAŞRA B=61-62						61-62
a. Bölge	a=61					61
b. İl	b=62					62
YURTDIŞI C=63						63
Yurtdışı Teşkilatı	a=63					63
BAĞLI KURULUŞ D=64-96				64-96		
a. Genel	a.64-90			64-90		
1- Aynı Bütçe İçinde	1- 64-74					
2- Ayrı Bütçesi Olan	2- 75-90					
b. Katma	b.91-96			91-96		

5.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Kamu kesiminin büyüklüğünün belirlenmesi, öncelikle, ekonominin kamu ve özel kesimleri arasındaki kaynak dağılımında dengenin kurulması ile mümkün olabilmektedir. Kamu kesiminin ulusal ekonomi içerisinde yeri belirlendikten sonra, kaynakların kamu kesimi içerisinde dağılımı söz konusu olmaktadır. Kamu kesimince sunulan değişik nitelikteki hizmetlerin, ekonomik kalkınma düzeyi ile yakından ilgisi olması nedeniyle, kaynak dağılımı hizmetlerin niteliğine göre yapılmaktadır. Bundan dolayı, kamu harcamalarının çeşitli hizmetler arasında oransal dağılımının belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu kesimindeki kaynak dağılımı, aynı zamanda gelir dağılımını da etkilemektedir. Çünkü devlet, tam istihdam ve ekonomik kalkınma gibi makro ekonomik politikaların yanı sıra vergi yapısındaki değişiklik ve özel harcama programları gibi mikro politikalara da başvurarak gelir dağılımını etkileyebilmektedir. Kamu kesiminin sunduğu kamusal hizmetlerin sağladığı faydanın bireyler arasında eşit olduğu yarı kamusal hizmetlerin, dışsallıkları nedeniyle, toplumsal fayda; bölünebilirlikleri nedeniyle de özel fayda sağladığı kabul edilmektedir. Bireylere özel fayda sağlayan, eğitim, sağlık, sosyal konut gibi mal ve hizmetler, gelir dağılımını olumlu bir biçimde etkilemektedir. Bunun için, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlere yapılan harcamaların bu niteliklerine göre belirlenmesi, kaynak dağılımı yanında gelir dağılımı açısından da önemlidir.

İşlevsel sınıflandırma, politik organlarca belirlenen kamu harcamalarını kapsayan ve harcamalarla ulaşılmak istenen belirli hedeflerin anlamlı biçimde birleştirildiği bir sınıflandırma olarak tanımlanabilir. İşlevsel sınıflandırmanın çeşitli tanımlarından çıkan ortak özellik, belirli bir amaca yönelik hizmetlerle, bu hizmetlerin yürütülmesi için yapılan kamu harcamaları arasında çok açık bir ilişkinin kurulmasıdır. İşlevsel sınıflandırmada yer alan hizmetlerin her biri (örneğin, millî savunma, eğitim, sağlık gibi) devleti oluşturan örgütlerin programları olup, halka sunulan değişik hizmetleri kapsamaktadır. Bu sınıflandırma, o hizmetleri hangi kuruluşların yaptığını dikkate almaksızın, harcamaların hangi amaçları gerçekleştirmek üzere kullanıldıklarını gösterir. Böyle bir sınıflandırmanın yapılabilmesi için devletin bütün olarak görev ve sorumlulukları göz önünde tutularak, kamu örgütlerinin sundukları hizmetlerin, programlar olarak gruplandırılması gerekmektedir. Böylece kamu harcamalarının amacı, belli hizmetler arasındaki dağılımı ve öncelikleri daha kolay görülebilecektir. Bu sınıflandırma, hizmetler konusunda, kamuoyuna, karmaşıklığı olmayan sağlıklı bilgiler verecektir. Aynı zamanda, devlet yönetiminden sorumlu karar organlarına da daha geniş politika amaçları belirleyebilme ve uygulama olanağı sağlayacaktır.

Diğer yandan, çoğu kamu hizmetlerinde örnekleri görülebileceği gibi, belli bir hizmet türü, birden fazla devlet örgütü tarafından yürütülebilmektedir. Bu ise hizmetlerin belirginliğini azaltmaktadır. İşlevsel sınıflandırmanın bir diğer yararı da böyle bir sakıncayı geniş ölçüde ortadan kaldırmasıdır. Örneğin, ülkemizde eğitim hizmetlerini genel olarak Millî Eğitim Bakanlığı yürütmekle birlikte, Millî Savunma Bakanlığı gibi bazı bakanlıklar da eğitim hizmetleri yürütebilmektedir. Eğitim hizmetlerine yapılan kamu harcamalarının belirlenebilmesi için bütün kamu örgütlerinin eğitim hizmetlerine tahsis ettikleri harcamalarının teker teker ayıklanarak birleştirilmesi gerekmektedir. Burada, özellikle, hizmet programlarının

örgütsel yapıdan bağımsız olarak oluşturulması önemli bir öge olmaktadır. Böylece, her işlevin kapsamı ve ayrıntıları daha kolaylıkla belirlenebilmekte ve kamu kesimindeki hizmet çakışmaları ve tekrarları ortaya konulabilmektedir. Ayrıca, işlevsel sınıflandırmanın bir özelliği de örgütlerin bütçelerindeki ödeneğin, hizmeti belirten isimden çok, yapılan kesin harcamanın hangi amaca yönelik yapıldığıdır. Bu sınıflandırma, diğer taraftan harcamanın ne olabileceği yolundaki tahminlerden çok kesin harcamayla ilgilenir. Böylece, kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetler, kesin harcamalarla ortaya konulurken devletin ne yaptığı (ya da yapamadığı) belirlenmektedir. Söz konusu sınıflandırmanın kullandığı kesin harcamalarla, devletin ürettiği mal ve hizmetlerin maliyet değerleri sonuç olarak ortaya konulabilmektedir.

Bu tür sınıflandırmada önemli bir durum, herhangi bir hizmet türünün, ana işlevi ondan farklı olan birden çok işlev kapsamına girebilecek hizmet biçiminde olmasıdır. Örneğin, silahlı kuvvetlerin eğitim faaliyetlerinin hem eğitim hem de ulusal savunma hizmeti olması gibi. Bu tür çok amaçlı hizmetlerin sınıflandırılması güç olmakta ve hesaplama bir kez katılması için bazı kararların alınması gerekmektedir. İşlevsel sınıflandırma, yasama organına ve halka bilgi sunmak, işlevsel denetimi kolaylaştırmak yanında kalkınma planı ve hükümet programlarının devlet bütçesi haline gelmesini sağlayarak yürütülen hizmetleri eskisine oranla daha belirgin hale getirir. Daha belirgin hale gelen hizmetlerle bunlara yapılan harcamalar sonucunda, yaratılan fayda ve yük ile kaynak tahsis politikasının başarısı veya başarısızlığı ortaya çıkabilecektir.

1950'li yıllarda Dünya Bankası'nın önermiş olduğu işlevsel sınıflandırmayı oluşturan hizmetler üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; genel hizmetler, ekonomik hizmetler ve sosyal hizmetlerdir. Genel hizmetler, devlet düzeninin sürdürülmesini, korunmasını ve devletin yönetimini sağlayan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin kapsamına genel yönetim, savunma, yargı ve kolluk hizmetleri girmektedir. Buna göre, ülkemizde TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı gibi kuruluşlar genel hizmetleri yürüten kuruluşlardır.

Ekonomik hizmetler, genellikle bireylere doğrudan yarar sunma yerine; üretim sürecinin ilk aşamalarında hammadde ve ara malları ile alt yapıyı oluşturan özellikleri dolayısıyla firmalara yarar sağlama amacına yönelik hizmetlerdir. Bu hizmetler, firmaların özel maliyetlerini azaltmaya yardımcı olduğu için tüketicilere de dolaylı bir biçimde yarar sağlamaktadır. Ekonomik hizmetlerin kapsamına tarım, enerji ve doğal kaynaklar ile üretim, inşaat ve ulaşım gibi hizmetler girmektedir. Buna göre, ülkemizde genel ve katma bütçeli kuruluşlardan Ulaştırma Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar ekonomik hizmetleri yürütmektedir.

Sosyal hizmetler ise bireylere teker teker ve dolayısıyla topluma yarar sağlayan hizmetlerdir. Bu hizmetlerden bireyler, kendi ihtiyaçları için doğrudan doğruya yararlanabilmektedirler. Sosyal hizmetlerin kapsamına eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve refah, kültürel hizmetler; boş zamanları değerlendirici hizmetler; din konut ve genel araştırma hizmetleri girmektedir. Ülkemizde genel ve katma bütçeli kuruluşlardan Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Anadolu Üniversitesi ve diğer üniversiteler gibi kuruluşlar sosyal hizmetleri yürütmektedir.

Ülkemizde 1973 mali yılı ile uygulamaya konulan program bütçe sistemi ile hizmetlerin belirlenmesinden sonra işlevsel sınıflandırmaya geçileceğinden söz edilmiş ise de 1995 yılına kadar bu konuda herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Ülkemizde işlevsel sınıflamaya geçilememesine rağmen; işlevsel sınıflamaya bir yaklaşım olarak, ancak işlevsel sınıflamanın sağlayacağı faydaların birçoğunu sağlamayan, idari-fonksiyonel olarak adlandırılan bir sınıflama yapılmaktadır. Bu sınıflama biçimi, idari sınıflamada yer alan bir kuruluşun, daha çok hangi fonksiyona yönelik görev yaptığı düşünülerek oluşturulan bir sınıflamadır.

Yukarıda sözü edilen ve 2003 yılında uygulamaya geçilen analitik sınıflama içerisinde fonksiyonel sınıflama Tablo 7'de görüldüğü gibi düzenlenmiştir.

Tablo 7: Fonksiyonel Sınıflama (1. Düzey)

Kodu	Birinci Düzey
01	Genel Kamu Hizmetleri
02	Savunma Hizmetleri
03	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
04	Ekonomik İşler ve Hizmetler
05	Çevre Koruma Hizmetleri
06	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
07	Sağlık Hizmetleri
08	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
09	Eğitim Hizmetleri
10	Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Birinci düzey, devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır. Bunlar; genel hizmetler, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ve Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir. Genel hizmetler; yasama, dışişleri, dış ekonomik yardımlar, genel hizmetler, borç yönetimi gibi hizmetleri kapsamaktadır. Askeri ve sivil savunma idaresi ile dış askeri yardımlar, savunma hizmetleri içerisinde yer almaktadır. Genel asayiş, itfaiye, yargı, cezaevi hizmetleri ise kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerini ifade etmektedir. Ekonomik işler ve hizmetlerde ticari ve sınai faaliyetlerin düzenlenmesi ve sürdürülmesine ilişkin kamu hizmetleri yer almaktadır. Çevre koruma Hizmetlerinde ise atık yönetimi, kirliliğin azaltılması ve doğal ortamın korunması amaçlanmaktadır. İskân ve toplum refahı Hizmetlerinde ise, kişi ve ailelerin iskân hizmetleri ile sokak aydınlatması, su şebekeleri gibi hizmetler yer almaktadır. Sağlık hizmetleri ana grubunda bireysel ve toplumsal sağlık hizmetleri ve yaygın sağlık hizmetleri bulunmaktadır. **“Dinlenme, kültür ve din hizmetleri”** dinlenme ve spor hizmetleri, kültürel

hizmetler din hizmetlerini kapsamaktadır. Eğitim hizmetleri içerisinde ise temel eğitim, orta eğitim, yaygın eğitim, eğitim sübvansiyonları gibi hizmetler verilmektedir.

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ise hastalık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik hizmetleri gibi hizmetleri kapsamaktadır. Ana fonksiyonlar (I. Düzey), ikinci düzeyde programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Dördüncü düzey açılmış ancak olası ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

5.3. Ekonomik Sınıflandırma

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması, ekonomi politikasının belirlenmesinde kullanılan araçlardan yalnızca biridir. Böyle olması yanında, değinilmesi gereken bazı özellikleri vardır. Bu sınıflandırmanın, devlet hizmetlerinin ekonomik faaliyet düzeyi üzerindeki tüm etkilerini ölçmesini beklemek fazla iyimserlik olur. Bu yalnızca etkinin bir kısmını ölçer ve ölçüyü de yaklaşık olarak belirtir. Dolayısıyla bu sınıflandırma yöntemiyle devletin, millî gelire olan katkısını ve bu katkının azalıp çoğaldığı konusunda gerekli olan bilgileri sağlayabiliriz. Devlet kesimince yaratılan sermaye birikiminin, ulusal sermaye birikimi içindeki oransal payı da bu sınıflandırma ile belirlenebilir. Ekonomik sınıflandırma ile belirli dönemler arası karşılaştırmalar yapılarak, devletin talep arttırıcı faaliyetleri sonucu enflasyonist baskıya neden olduğu veya devlet faaliyetlerinin deflasyonist etkiler yarattığı gösterilebilir. Aynı zamanda, devlet faaliyetlerinin etkilerinin, transfer veya doğrudan doğruya kaynak kullanımını biçimlerinden hangisi kanalıyla yaratıldığı konusunda bu sınıflandırma yöntemi gerekli bilgiyi sağlayabilir. Kamu harcamalarının ekonomik yönden sınıflandırılmasının yararlı bir biçimde kullanımı, bütçenin ekonomi üzerindeki etkisinin bilinmesine ve bu etkinin bütçe politikasının belirlenmesinde gerekli etmenlerden birisi olduğunun kabul edilmesine bağlıdır. Bu ayırımın, devlet faaliyetlerinin üretim ve tüketim amaçlarıyla kaynakların kullanımı ya da transferleri arasında yapılması zorunludur.

Kamu harcamalarının **analitik sınıflama** içerisindeki ekonomik sınıflaması daha farklı bir yaklaşımla düzenlenmiştir. Devlet, piyasa dışı mal ve hizmetleri sunumunu üç türlü yapabilir. Birincisinde kamu kuruluşları mal/hizmeti kendisi üretip dağıtabilir. İkincisinde mal/hizmetleri üçüncü bir kişiden alıp dağıtabilir. Üçüncüsünde ise bir kişi veya kuruluşa nakit transfer ederek mal/hizmet satın alması sağlayabilir. Yeni ekonomik sınıflama bu üç faaliyet sonucu oluşan harcama türlerini tanımlamaktadır. Ekonomik sınıflama dört düzeyde sınıflanmıştır. Sınıflamanın çok detaylı olması ve kamu maliyesi ders içeriğini çok fazla aşması nedeniyle, sadece birinci düzey açıklanacaktır. Tablo 8'de birinci düzey sınıflama yer almaktadır. **“Personel Giderleri”**, maaşlar, tazminatlar, özel hizmet ödenekleri, ek ders ücretleri gibi kamu çalışanlarına çalışmaları karşılığı verilen nakdi ve aynı ödemeleri kapsamaktadır. **“Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri”** ise kamu çalışanlarının adına sosyal güvenlik kuruluşlarına yatırılan işveren paylarını ifade etmektedir. **“Mal ve Hizmet Alım Giderleri”** içerisinde ise, devletin satın aldığı mal/hizmet tutarları bulunmaktadır. **“Faiz Giderleri”** ise anlaşılacağı üzere devletin her tür borçlarına için verdiği faiz ödemelerini kapsamaktadır. **“Cari Transferler”** içerisinde ise sermaye birikimi için yapılanlar hariç, görev zararları, hazine yardımları gibi karşılıksız ödemeler yer almaktadır. **“Sermaye Giderleri”** ise devletin mal varlığını arttırıcı nitelikteki harcamalardır. **Örneğin,**

büro mefruşat alımları, bilgisayar alımları, taşıt alımları bu ayırırnda yer almaktadır. “**Sermaye Transferleri**” sermaye birikimini amaçlayarak yurtiçinde **örneğin** yerel yönetimlere, özerk kurumlara yapılan karşılıksız ödemeleri içermektedir. Borç verme yurtiçi ve yurtdışı kurum ve kuruluşlara verilecek borçları ve bağışları kapsamaktadır. “**Yedek Ödenek**” ise bütçede öngörülmeven hizmetler için sadece maliye bakanlığı bütçesinde yer alacak bir sınıflamadır.

Tablo 8: Ekonomik Sınıflandırma (1. Düzey)

	<u>Birinci Düzey Ekonomik Kodlar</u>
01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
06	Sermaye Giderleri
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Şekil 3: Harcamaların Ekonomik Sınıflaması

PERSONEL GİDERLERİ	BORDROYA DAYALI OLARAK KAMU PERSONELİNE YAPILAN ÖDEMELERİ. (TEDAVİ ÖDEMELERİ VE AYNİ ÖDEMELER HARİÇ)
DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	DEVLETİN İŞVEREN SIFATIYLA ÖDEDİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KATKI PAYLARI. (PERSONELDEN KESİLEN PRİMLER HARİÇ)
MAL VE HİZMET ALIMLARI	FATURALI OLARAK TESLİM ALINAN MAL VE HİZMET BEDELLERİ. (SABİT SERMAYE EDİNİMİ GİDERLERİ HARİÇ)
FAİZ GİDERLERİ	DEVLET BORÇLARINA İLİŞKİN FAİZ ÖDEMELERİ. (ÖDENEN KOMİSYON VE İHRAÇ GİDERLERİ HARİÇ)
CARİ TRANSFERLER	SERMAYE BİRİKİMİ HEDEFLEMİYEN KARŞILIKSIZ ÖDEMELER (DEVLET BORÇ FAİZLERİ HARİÇ)
SERMAYE GİDERLERİ	DEVLET MALVARLIĞINI ARTIRAN ÖDEMELERDİR. (SAVUNMA VE STOK ALIMLARI HARİÇ)
SERMAYE TRANSFERLERİ	BÜTÇE DIŞINA SERMAYE BİRİKİMİ AMAÇLAYAN ÖDEMELER. (KİT SERMAYE İŞTİRAKLERİ HARİÇ)
BORÇ VERME	BİR MALİ VARLIK KARŞILIĞINDA YAPILAN ÖDEMELERDİR. (GÖREV ZARARLARI HARİÇ)
YEDEK ÖDENEKLER	BÜTÇEDE ÖNGÖRÜLMİYEN HİZMET KARŞILIKLARI. (YALNIZCA MALİYE BÜTÇESİNDE YER ALIR.)

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde kamu harcamalarının sınıflandırılma kapsamı belirtilmiş olup, sınıflandırma türleri öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

1) Aşağıdakilerden hangisi Türkiye’de uygulanan yeni bütçe sistemiyle ilgili sınıflandırmalardan biri değildir?

- a) Kurumsal sınıflandırma
- b) Ekonomik sınıflandırma
- c) Fonksiyonel sınıflandırma
- d) İdari-işlevsel sınıflandırma
- e) Analitik sınıflandırma

2) Bakanlıkların ayrı ayrı bütçelerinin gösterildiği sınıflandırma türü hangisidir?

- a) Kurumsal sınıflandırma
- b) Ekonomik sınıflandırma
- c) Fonksiyonel sınıflandırma
- d) İdari-işlevsel sınıflandırma
- e) Analitik sınıflandırma

3) Bütçede eğitime yapılan harcamalar hangi sınıflandırmada görülebilir?

- a) Kurumsal sınıflandırma
- b) Ekonomik sınıflandırma
- c) Fonksiyonel sınıflandırma
- d) İdari-işlevsel sınıflandırma
- e) Analitik sınıflandırma

4) Kamu personeline yapılan giderler bütçedeki hangi sınıflandırmada görülebilir?

- a) Kurumsal sınıflandırma
- b) Ekonomik sınıflandırma
- c) Fonksiyonel sınıflandırma
- d) İdari-işlevsel sınıflandırma
- e) Analitik sınıflandırma

5) Savunma hizmetlerine yapılan harcamalar hangi sınıflandırmada görülebilir?

- a) Kurumsal sınıflandırma
- b) Ekonomik sınıflandırma
- c) Fonksiyonel sınıflandırma
- d) İdari-işlevsel sınıflandırma
- e) Analitik sınıflandırma

Cevaplar: 1)d, 2)a, 3)c, 4)b, 5)c

6. KAMU GELİRLERİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

6. KAMU GELİRLERİ

6.1. Kamu Gelirlerinin Tanımı

6.2. Kamu Gelirlerinin Türleri

6.2.1. Vergiler

6.2.2. Harçlar

6.2.3. Resimler

6.2.4. Şerefiyeler

6.2.5. Parafiskal Gelirler

6.2.6. Mülk, Teşebbüs ve Özelleştirme Gelirleri

6.2.7. Borçlanma Gelirleri

6.2.8. Para Basmaktan Doğan Gelirler

6.2.9. Fonlar

6.2.10. Para ve Vergi Cezaları

6.2.11. Diğer Kamu Gelirleri

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Kamu gelirinin tanımı ve kapsamı nedir?
2. Kamu gelirlerinin türleri nelerdir?
3. Vergi ile harç arasındaki benzerlikler ve farklılıklar nelerdir?
4. Harç ile resim arasındaki benzerlikler ve farklılıklar nelerdir?
5. Şerefiye hangi durumlarda alınır?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Kamu gelirlerinin tanımı ve kapsamı	Kamu gelirlerinin tanımının ve kapsamının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Kamu gelirlerinin türleri	Kamu gelirlerinin türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Vergi
- Harç
- Resim
- Şerefiye
- Parafiskal gelir

Giriş

Kamu maliyesi, devlet faaliyetlerini, kamu harcamalarını ve kamu harcamalarının finansmanı için alternatif gelir kaynaklarını inceleyen bir ilim daldır. Devlet, toplum hâlinde yaşayan bireylerin faaliyetleri üzerinde otorite kullanmak ve bireylere temel mal ve hizmetleri sunmak; bu mal ve hizmetler için finans kaynakları bulmak için oluşturulmuş bir organizasyondur. Tabii ki, devletin hangi mal ve hizmetleri üreteceğine toplum karar verir. Ancak bu mal ve hizmetlerin miktarı toplumsal kaynaklara bağlı olarak bir toplumdan diğerine farklılıklar gösterebilir. Devletlerin ne yapacağı, ne kadar para harcayacağı ve bu harcamaların hangi kaynaklardan finanse edileceği konuları o toplumdaki bireylerin politik kararları ile belirlenecektir. Bu kararlar demokratik toplumlarda bireyler tarafından verilirken, totaliter toplumlarda devlet tarafından saptanacaktır. Yelpazenin arasında karma ekonomiler yer alır. Karma ekonomilerde ise devlet ve özel ekonomi bu kararları alacaktır. Devlet, önemli mal ve hizmetleri sunan ve ekonomik faaliyetleri düzenleyen bir birimdir. Devlet mal ve hizmet üretirken ekonomiden malzeme, işgücü, bina, arazi ve benzeri mal ve hizmetleri satın alır. Bu olay ekonomide kaynakların özel kesimden kamu kesimine transferi anlamına gelir. Tabii ki bu kaynak transferinin topluma bir maliyeti vardır. Kamu kesimine aktarılan kaynaklar kadar özel kesimde üretim azalışı meydana gelecektir. Aynı zamanda kamu kesiminde üretilecek mal ve hizmetler için kullanılacak kaynakların finansmanı yine toplumdaki özel ve tüzel kişilerce sağlanacaktır. Kamusal finansman teknikleri yapı itibariyle özel finans tekniklerinden farklılık gösterir. Mal ve hizmetler özel mal ve hizmetler, yarı kamusal mal ve hizmetler ve tam kamusal mal ve hizmetler olarak üç başlık altında incelenebilmektedir. Özel ekonomilerde özel mal ve hizmetler üretilir. Özel mal ve hizmetler bildiğiniz gibi faydası bölünebilen, ölçülebilen bir özellik gösterir. Bu nedenle özel mal ve hizmetler yalnızca bunlara sahip olanlara bir fayda sağladığı için piyasada mahrum bırakma ilkesine göre üretilirler. Bunlar piyasada bir bedel karşılığı satın alınabilip tüketilebilmektedir. Başka deyişle özel ekonomide değişim piyasa fiyatlarına bağlı olarak yapılmaktadır. Mal ve hizmetin bedelini ödemeyen bireyler ise bu mal ve hizmetin tüketiminden, dolayısıyla faydasından mahrum bırakılmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin özelliği ise faydasının bölünemez olması ve piyasada fiyat karşılığı satılamamasıdır. Bu mal ve hizmetler topluma sunulduğunda tüm bireyler bunların faydasından yararlanırlar. Hiçbir birey bedel ödemesi dahi bu mal ve hizmetlerin faydasından mahrum bırakılamaz. Dolayısıyla millî savunma, diplomasi gibi mal ve hizmetlerin finansmanında başlıca kaynak zorunlu tahsil edilen vergilerdir. Piyasada bazı mal ve hizmetler bireylere tek tek fayda sağladığı gibi aynı zamanda topluma da fayda sağlarlar. Bunlara yarı kamusal mal ve hizmetler denir. Örneğin, eğitim ve sağlık hizmetleri bu kapsamdadır. Faydasının bir kısmının bölünebilir, bir kısmının bölünemez olması nedeniyle bu mal ve hizmetler zorunlu ve gönüllü finans araçlarıyla karşılanır. Başka bir deyişle bu mal ve hizmetler vergi ve harçlarla finanse edilir. Görüldüğü gibi devletin ürettiği mal ve hizmetler piyasa fiyatları, vergi, harç ve benzeri gelirlerle finanse edilebilmektedir.

6.1. Kamu Gelirlerinin Tanımı

Ülkenin içinde bulunduğu koşullara, toplumsal ihtiyaçlara ve tercihlere bağlı olarak ortaya çıkan ve sınırları anayasa ile belirlenmiş bir kısım görevlerin devlet tarafından üstlenildiği görülmektedir. Devletin yüklenmiş bulunduğu görevleri gerçekleştirebilmesi için gelire ihtiyacı vardır. Bu ihtiyaç devletin çeşitli kuruluşları aracılığıyla, farklı kaynaklardan sağlanır. Kamu hizmetleri ve kamu giderleri ile ilgili açıklamalar sırasında belirtildiği üzere, devlet; mali, sosyal ve ekonomik nitelikteki fonksiyonlar görmektedir. Bu fonksiyonların yerine getirilebilmesi, önemli finansal kaynakları gerektirir. İşte devletin yüklendiği fonksiyonları gerçekleştirmek amacıyla, anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne, kamu gelirleri denilmektedir.

6.2. Kamu Gelirlerinin Türleri

Kamu gelirleri çeşitli kaynaklardan sağlanmaktadır. Bunlar; vergiler, harçlar, resimler, şerhiyeler, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, fonlar, para basmaktan doğan gelirler, bağışlar, ganimetler gibi gelirlerden oluşmaktadır.

6.2.1. Vergiler

Devlet, gelir ihtiyacının çok önemli bir bölümünü vergilerle karşılar. Bu durum, bütün ülkelerin gelir sistemleri açısından geçerlilik taşımaktadır. Klasik devlet anlayışının değişime uğraması ve devletin sosyoekonomik nitelikte önemli fonksiyonlar görür hale gelmesi, verimli ve özellikle önemli hasılat yaratabilir şekilde uygulanabilme olanağı, kamu gelirleri içerisinde vergilerin rolünü artırmıştır. İlk şekliyle hediye gibi uygulanan, zaman içerisindeki gelişimine bağlı olarak bilahare zorunlu ödeme şekline dönüşmüş bulunan vergiler ile ilgili olarak gerek bilimsel yönden gerekse uygulama itibarıyla önemli gelişmeler olmuştur. Kamu gelirlerinin %75 - %90'ını oluşturan vergiler, zorunlu bir ödeme olmaları, karşılıksız olarak, gerçek ve tüzel kişilerden, para şeklinde alınmaları bakımından, diğer kamu gelirlerinden büyük ölçüde ayrılırlar. Aşağıda inceleneceği üzere; harç, resim gibi bir kısım kamu gelirleriyle benzerlik taşıyan tarafları bulunsa da, özellikle karşılıksız ve cebri olma nitelikleri, vergiye; kamu gelirleri içerisinde ayrı bir yer sağlamakta ve önem vermektedir. Günümüzde duyulan fon ihtiyacının sağlanması bakımından ülkeler, çeşitli vergi uygulamalarına yer vermektedirler. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, veraset ve intikal vergisi, motorlu taşıtlardan alınan vergiler, üretim veya tüketim aşamalarında alınan vergiler bu uygulamaların başlıca örneklerini oluşturmaktadırlar.

Vergilerin özellikleri:

Vergi devlet veya yetkilerini devrettiği kuruluşlar tarafından alınır: Vergi Anayasal ilkeler gereği devlet veya yetkisini devrettiği kuruluşlar tarafından alınabilir. Toplumda bunların dışında kurum ve kuruluşların vergi koyma veya toplama yetkisi yoktur.

Vergi kamu harcamalarını finanse etmek için alınır: Vergilerin konulmasının temel amacı kamu harcamalarının finanse edilmesidir. Ancak vergiler bu mali amacın dışında, gelir dağılımı etkilemek ve ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmak amacına da yönelik olabilir.

Vergi gerçek veya tüzel kişilerden alınır: Vergilerin mükellefleri gerçek veya tüzel kişilerdir.

Vergi karşılıksızdır: Vergi devletin sunduğu mal ve hizmetler karşılığında alınmaz. Yukarıda belirtildiği gibi kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerde faydanın bölünmesi mümkün olmadığı için mahrum bırakma ilkesi uygulanamaz. Bu mal ve hizmetler bir kez sunulduğunda tüm toplum tarafından yararlanır.

Vergi kesindir: Buna göre borçlanmada olduğu gibi belirli bir süre sonra verginin geri ödenmesi mümkün değildir. Vergi ödeyen yükümlü, bir daha verginin geri ödenmesini talep edemez.

Vergi devletin egemenlik hakkına dayalı olarak salınır: Vergi devletin egemenlik hakkına dayalı olarak salınır. Verginin en önemli özelliği zor (cebir) ögesine dayanmasıdır. Bununla birlikte bu zor ögesi vergilerin keyfi salınması anlamına gelmez.

Vergi kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır: Egemenlik hakkına sahip olanların vergileri keyfi olarak uygulamaları Anayasalarda vergiler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır hükmüyle engellenmiştir.

Vergi parasal bir ödemedir: Geçmiş dönemlerde vergiler mal ve hizmetlerle ödenebilmekteydi. Hatta Yol Vergisinde olduğu gibi bireyler bedenleriyle de vergiyi ödeyebiliyorlardı. Ancak günümüzde bu uygulama yer almamaktadır. Vergi, özel kesimden kamu kesimine parasal bir transferdir.

6.2.2. Harçlar

Devletin bazı hizmetleri nedeniyle alınan iktisadi değerler olup, vergiden farklı olarak harçlarda karşılık vardır. Kamusal nitelikteki bir hizmetten bazı kişilerin özel yarar elde etmeleri söz konusu olabilir. Yargı harçları, noter harçları, eğitim harçları ile ölçü aletlerine yönelik harçlar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Devletin toplum yararına sunduğu hizmetlerden ayrıca, özel yarar elde edilmesi dolayısıyla alınan bedel olarak tanımlanabilecek olan harçların nitelikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Devletin yaptığı bir hizmet, kişiye sağladığı özel bir fayda nedeniyle alınır.
- Vergi gibi cebridir.
- Yapılan hizmet ticari ve sınai nitelikte değildir.

Her şeyden önce harç alınabilmesi için, toplum yararına yönelik olarak yapılan bir hizmetten özel yarar elde edilmiş olması gereklidir. Kişi tarafından elde edilen bu özel yarar,

harç olarak yaptırılan ödemenin karşılığını oluşturmaktadır. Harç olarak ödenen tutarın, yapılan hizmete kıyasla çok yüksek olmaması gerekir. Aksi takdirde, yapılan ödeme vergiye yaklaşır, vergi niteliği kazanmaya başlar. Vergilerde özel bir karşılık bulunmamasına karşın, harçlarda özel bir karşılık vardır. Vergiler gibi cebri bir yapıya sahip olan harçlar da, kanuna ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak uygulamaya konulur.

6.2.3. Resimler

Resimler, bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödemedir. Karşılığının bulunması nedeniyle vergiden farklı, harçlara ise benzer bir niteliğe sahiptir. Uygulamada; ilgili belgelere basılı damga konulması, makbuz verilmesi ya da kesinti yapılması şekillerinde ödemesi yapılan resimlere, örnek olarak; ithalde alınacak damga resmi gösterilebilir.

Resimlerin, zaman içerisinde bazen harç bazen de vergi uygulamalarını adlandırmak için kullanıldıkları görülmektedir. Aralarındaki farklılıklar yanında, benzerliklerin de bulunması, gerek teoride ve gerekse uygulamada kavram kargaşasına neden olmuştur. Günümüzde, gittikçe sadeleştiği ve sınırlarının belirli bir ayrıma doğru gittiği görülmektedir. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, resimlerin kamu gelirleri içerisinde önemi fazla değildir. Daha çok yerel yönetim kuruluşları tarafından tahsil olunan resimlere, merkezi yönetim gelirleri arasında da rastlanabilmektedir.

6.2.4. Şerefiyeler

Kamu kuruluşları tarafından, çeşitli bayındırlık hizmetlerinin yapılması söz konusudur. Yol, köprü, meydan, park vb. bayındırlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, bu faaliyetlerin yapıldığı bölgede yaşamını sürdüren bireyler açısından iki türlü fayda sağlar. Bunlardan ilki, söz konusu bayındırlık hizmetleri dolayısıyla yaratılan ve herkesin kullanımına açık olan toplumsal yarardır. İkincisi ise, bölgenin ekonomik niteliğinde değişme sonucu, o bölgedeki gayrimenkul sahiplerinin elde ettiği yarardır. Bayındırlık hizmeti nedeniyle, gayrimenkul değerlerinde bir artış söz konusu olabilir. Bu artış, sahip olunan kıymetlerin niteliğinde ortaya çıkan bir değişiklik nedeniyle değil de, bayındırlık hizmetlerinin yarattığı katkı ve önem dolayısıyladır.

Sözü edilen hizmetlerin gerçekleştirilmesi nedeniyle yapılan giderler için, o bölgedeki gayrimenkul sahiplerinden belirli bir tutarda tahsilat yapılması yoluna gidilebilmektedir. Alınan bu pay, kamu gelirleri içerisinde "şerefiye" olarak adlandırılmaktadır. Yapılan bayındırlık hizmetleri sonucu, gayrimenkullerin değerinde artış olan kişilerden, yapılan giderler için alınan paralar olarak tanımlanabilecek olan şerefiyelerin uygulama itibarıyla bazı güçlükleri de bünyesinde taşıdığını belirtmek gerekir. Bunlar arasında; şerefiye tutarlarının belirlenmesi bakımından kullanılacak ölçüler ile ölçüleri gayrimenkuller itibarıyla değerlendirecek görevlilerin objektifliği, eşit uygulamaların sağlanması, takdir edilen şerefiye tutarının kişileri zor durumda bırakmayacak şekil ve zamanlarda toplanmasının sağlanması belirtilebilir. Günümüzde daha çok yerel yönetim kuruluşlarının gelir kaynakları arasında yer alan şerefiye, ancak ilgili karar organlarının uygun ve gerekli görmeleri hâlinde uygulanabilmektedir. Başka

bir deyişle, her bayındırlık hizmeti şerefiye alınması gibi bir kural yoktur, ilgili karar birimlerinin bu konuda karar vermeleri gerekir.

6.2.5. Parafiskal Gelirler

Günümüz toplumlarında her geçen gün toplumsal ihtiyaçlar artmakta ve çeşitlenmektedir. Devletler artan kamu harcamalarını finanse edebilmek için yeni gelir kaynakları arayışı içerisinde girmişler ve parafiskal gelir kavramı bu ihtiyacın sonucu son zamanlarda gündeme gelmiştir. Parafiskal gelirler, iktisadi ve sosyal amaçlı kamu kuruluşu niteliğindeki mesleki kuruluşların bağımsız olarak finansmanlarını karşılamak amacıyla bunların hizmetlerinden dolayı veya dolaysız olarak yararlanan kimselerden zora dayalı olarak aldığı paralar olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte parafiskal gelirler özel kanunlara dayalı özel bir yükümlülüktür.

Parafiskal gelirlerin özellikleri:

- Parafiskal gelirler kamu kuruluşları veya kamu kuruluşu niteliğindeki mesleki kuruluşlar tarafından bu kuruluşlara gelir sağlamak amacıyla alınır.
- Parafiskal gelirleri ödeyenler bu kuruluşların hizmetlerinden yararlanırlar.
- Parafiskal gelirler bir hizmet karşılığı alınmaktadır.
- Parafiskal gelirler bir kanuna dayalı olarak ve zor ögesi kullanılarak tahsil edilir.

Parafiskal gelirlerin diğer bir özelliği de devlet bütçesinde yer almamalarıdır. Bu gelirler yukarıda sözü edilen kuruluşların bütçeleri içinde veya özel fonlarda toplanmaktadır. Parafiskal gelirlere örnek olarak özel kanunlarla kurulmuş bulunan Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Ziraat Odalarının topladıkları aidatlar; Sosyal Sigorta Kurumunun işçilerden, Emekli Sandığının memurlardan, Bağ-Kur'un ticaret, sanayi, tarım ve serbest meslek kesiminden topladığı primler; Toplu Konut Fonu, Denetleme ve Fiyat İstikrar Fonu ve Kaynak Kullanımı ve Destekleme Fonu gösterilebilir. Parafiskal gelirler ile diğer kamu gelir türlerini karşılaştırdığımızda bunların bir hizmet karşılığı alınması harç niteliği taşıdığını; zora dayalı olarak alınmaları sonucu vergiye yaklaştıkları söylenebilir.

6.2.6. Mülk, Teşebbüs ve Özelleştirme Gelirleri

Mülk ve teşebbüs gelirleri, devletin; arazi, bina, orman, maden gibi gayrimenkul kıymetleri ile ticari, sınai ve mali girişimlerinden sağladığı gelirleri kapsamaktadır. Bu gelirlerin, kamu gelirleri içerisindeki önemi ülkelere ve zamana, sahip olunan koşullara ve izlenen sosyal, ekonomik ve mali politikalara göre değişiklik göstermektedir. Devlet, söz konusu malları, yasalar çerçevesinde çeşitli şekillerde değerlendirebilmektedir. İşletmeler kurabildiği gibi, bir kısım mallarını kiraya verebilmekte, satabilmekte ya da özelleştirebilmektedir. Bu baskımdan gerçekleştirilecek uygulamaların sınırlarını; esas itibarıyla, söz konusu malların hukuki niteliği ile izlenecek politikalar konusundaki tercihler belirlemektedir. Kaynak dağılımında ve kullanımında daha fazla etkinliğe yol açabilme

imkânları, gelir dağılımının yapısı ve niteliği, mali-ekonomik ve sosyal koşullar, siyasi tercihler bu bakımdan etkili olmaktadır.

Özelleştirmede rol oynayan etken ve tercihler arasında; kamu bütçesi üzerindeki mali yükün azaltılması, kamu girişimlerinin verimsizliği, aşırı istihdama yol açmaları, dinamizm ve uyum sorunları, faaliyetlerinin zararlı sonuçlanmasına bağlı olarak etkinsizliklere yol açmaları, müdahalelerin azaltılması, siyasi amaçlarla kullanımlarının önüne geçilmesi, güdülen sosyal-ekonomik ve siyasi yaklaşımlar ile tercihler, uluslararası kuruluşların yönlendirmeleri, yürütme açısından ortaya çıkan başarısızlıklar, işletme ve yönetim fonksiyonlarının yeterince dikkate alınmaması, teknolojik yenilik ve gelişmelere uyum sorunu, kuruluş yeri seçimi ve etkinlik sorunları, rekabet güçlerindeki gerileme ve etkinsizlikler, mali yetersizlikler, bilanço ve sonuç değerlerindeki olumsuzluklar, kamu şemsiyesi altında bulunmanın yarattığı üretim aksaklıkları ve etkinsizlikler ve benzeri faktörler ifade edilebilir.

6.2.7. Borçlanma Gelirleri

Kamusal finansman içinde vergiden sonra en önemli kaynak borçlanmadır. Klasik anlamda ve özellikle modern devlet anlayışı içinde ihtiyaçlar her gün daha fazla artmaktadır. Devlet artan bu ihtiyaçları karşılayabilmesi için her geçen gün daha fazla kamu harcaması yapmak zorunda kalmaktadır. Kamu harcamaları ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların uygun olduğu dönemlerde kamu gelirleri ile ve ağırlıklı olarak vergilerle karşılanır. Çünkü vergiler, en sağlam gelir kaynağı olmaları özelliğinin yanında, ekonomide emisyon, devalüasyon gibi araçların arzulanmayan sonuçlarını da yaratmazlar. Ancak, devletin bu olağan giderleri dışında bazen ya da beklenmedik şekilde ya da çok büyük miktarda harcama yapması gerekir. Devlet ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların bozulduğu olağanüstü durumlarda ve vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamayacak seviyelere düşmesi hâlinde alternatif finans kaynağı olarak borçlanmaya başvurur. Özellikle büyük yatırımlar ya da savaşlar olağan kamu gelirleriyle karşılanamaz. Bunlar için devlet, ihtiyaç duyduğu parayı borçlanma (istikraz) yoluyla sağlar. Ancak devletlerin büyük yatırımlar, savaşlar dışında, yıllık bütçe açıklarını da kapatmak için de borçlanmaya başvurduğu görülmektedir.

Günümüzde olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanma, devlet bütçelerinde olağan gelir kaynakları arasında yer almaya başlamıştır. Borçlanma, gönüllü ve geçici olarak yapılan bir işlemdir. Bu işlem sonunda elde edilen gelirler vergilerden farklılık gösterir. Çünkü borçlanmada zor ögesi yoktur. Borcun geçici olma niteliği, her zaman bir vadeye bağlanmasını ve vade sonunda borcun faiziyle birlikte geri ödenmesini gerekli kılar. Dolayısıyla borçlanma geçici olması özelliği ile de vergiden ayrılır. Borçlanma bazen zorunlu olarak da yapılabilir. Bu durumda vergi gibidir; ancak belli bir vade sonunda yine geri ödenmesi onu vergiden ayırır. Borçlanma yurt içinden veya yurt dışından yapılabilir. Yurtiçinden yapılan borçlanmaya İç Borçlar; yurtdışından yapılan borçlanmaya Dış Borçlar denilmektedir. İç borçlar bireylerden, bazı özel kuruluşlardan, bankalardan, merkez bankasından ve bazı sosyal güvenlik kuruluşlarından sağlanabilir. Bu borçlar özel kesimde kullanılabilir fonları azaltır, kamu kesiminin kullanılabilir fonlarını yükseltir. İç borçlar kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılır. Dış borçlar ise yabancı ülkelerden alınan kredi ve yardımlardan oluşmaktadır. Dış borçlar genellikle büyük yatırım harcamalarında kullanılır.

6.2.8. Para Basmaktan Doğan Gelirler

Para basmaktan doğan gelirler; uygulanması kolay, gelir yaratıcı etkisi çok kısa bir süre içerisinde sağlanabilen bir uygulama olmakla birlikte, ülkenin ekonomik yapısı ve koşullar üzerinde önemli etkiler yaratabilmesi, ekonomik dengeyi bozucu sonuçlara neden olması dolayısıyla gelişigüzel ve sık sık başvurulabilecek bir kaynak olarak değerlendirilemez.

Bu uygulama, hazinenin; merkez bankasından kısa vadeli avans alması, iç borçlanma senetlerinin merkez bankasına satılması anlamına gelmekte olup, bu da emisyon hacminin artmasına neden olmaktadır.

Senyoraj gelirleri olarak da ifade edilen bu gelirler, söz konusu tercihlere bağlı olarak önemli fonksiyon görebilmektedir. Senyoraj basit bir tanımlamayla, devletin para basmak suretiyle elde ettiği reel gelir olup, sonuç olarak; ekonomide enflasyon yaratılacağından dolayı para arzındaki artışın reel değeri senyoraj gelirini verecektir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara ve kamusal finansman sağlamak bakımından benimsenen tercihlere bağlı olarak bu gelirlere başvurulabilmektedir.

6.2.9. Fonlar

Kamu gelir sistemi içerisinde fonların yer alması yeni bir uygulama olmamakla birlikte, konunun önem kazanması 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir. Gerek niteliği gerekse sağladığı siyasi, idari ve mali kolaylıklar nedeniyle gittikçe yaygınlaşan fon uygulaması, kamu hesap düzeninin işleyiş sistemine olan uyumsuzlukları dolayısıyla da sorunlara yol açabilir bir nitelik taşıdığından giderek büyük ölçüde terk edilmiştir.

6.2.10. Para ve Vergi Cezaları

Devlet kamu düzenine uymayan bireylerden ve kurumlardan para cezaları ve vergi cezaları tahsil etmektedir. Trafik cezaları, vergi cezaları, vergi ve benzeri mali yükümlülükleri zamanında yerine getirmeyenlerden tahsil ettiği gecikme zam ve faizleri bu tür gelirler arasında yer almaktadır. Son zamanlarda kamu gelirleri arasında önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

6.2.11. Diğer Kamu Gelirleri

Dolaylı olarak gelir yaratan ya da toplam kamu gelirleri içerisindeki önemi fazla olmayan başka gelir kaynaklarından da söz edilebilir. Bunlar arasında; bağış ve yardımlar, ganimetler, devlete intikal eden mallar belirtilebilir.

Bağış ve yardımlar; kamu kuruluşları ile kamu yararına faaliyet gösteren kuruluşlara, gerçek veya tüzel kişiler tarafından çeşitli nedenlerle yapılan karşılıksız ödemeleri ifade etmektedir. Olağanüstü bir durumun ortaya çıkması, yurt savunmasına, sağlık hizmetlerinin etkinleştirilmesine, eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve eğitim hizmetlerinin etkinleştirilmesine yönelik girişimlerin desteklenmesi ve toplum açısından büyük yarar yaratan diğer kuruluşların faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürebilmesi için yapılan bağış ve yardımlar, gelir etkisi yaratmaktadırlar.

Öte yandan devlete gelir sağlamak ve üretimi kontrol etmek için devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını bir firmaya vermesiyle mali tekeller oluşur. Mali tekeller bir yandan devlete dolaylı vergi geliri sağlarken, aynı zamanda oluşan monopol kârı da devlet için bir gelir olmaktadır. Günümüzde mali tekellerin önemi azalmıştır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde kamu gelirlerinin tanımı ve kapsamı belirtilmiş olup, kamu gelirlerinin türleri öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi verginin özellikleri arasında sayılamaz?
- a) Vergi kamu harcamalarını finanse etmek için alınır
 - b) Vergi gerçek veya tüzel kişilerden alınır
 - c) Vergi kesindir
 - d) Verginin doğrudan doğruya karşılığı vardır
 - e) Vergi kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır
- 2) Aşağıdakilerden hangisi harçların özellikleri arasında sayılamaz?
- a) Kişiye sağladığı özel bir fayda nedeniyle alınır.
 - b) Vergi gibi cebridir.
 - c) Yapılan hizmet ticari ve sınai nitelikte değildir.
 - d) Zorunlu bir ödemedir.
 - e) Karşılıksızdır.
- 3) Bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan ödeme aşağıdakilerden hangisidir?
- a) Vergi
 - b) Harç
 - c) Resim
 - d) Şerefiye
 - e) Aidat
- 4) Aşağıdakilerden hangisi parafiskal gelirlere örnek olarak sayılamaz?
- a) İstanbul Ticaret Odasının topladığı aidatlar
 - b) Ziraat Odasının topladığı aidatlar
 - c) Sosyal Güvenlik Kurumunun topladığı primler
 - d) Tapu harcı
 - e) Ticaret Borsasının topladığı aidatlar

5) Para basmaktan dolayı elde edilen gelire ne ad verilir?

- a) Kamu fonu
- b) Senyoraj geliri
- c) Devlet tahvili
- d) İstikraz
- e) Hazine bonosu

Cevaplar: 1)d, 2)e, 3)c, 4)d, 5)b

7. VERGİ TEORİSİ – I

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

7. VERGİ TEORİSİ

7.1. Verginin Tarihsel Gelişimi

7.2. Vergiyi Açıklayan Teoriler

7.2.1. Rasyonalist-Bireyci Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler

7.2.2. Organik Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler

7.2.3. Devletin Egemenliği Teorisi

7.3. Vergilemenin Amaçları

7.3.1. Mali Amaç

7.3.2. Mali Olmayan Amaçlar

7.4. Vergileme İlkeleri

7.4.1. Adam Smith'in Klasik Vergileme İlkeleri

7.4.2. Faydalanma İlkesi

7.4.3. Ödeme Gücü İlkesi

7.4.4. Vergilemede Etkinlik İlkesi

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Verginin tarihsel gelişimini açıklayınız.
2. Vergiyi açıklayan teorileri anlatınız.
3. Vergilemenin amaçlarını anlatınız.
4. Vergileme ilkelerini açıklayınız.
5. Ödeme gücü ve faydalanma ilkesine göre vergilendirme nedir?

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Verginin tarihsel gelişimi	Verginin tarihsel gelişiminin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergiyi açıklayan teoriler	Vergiyi açıklayan teorilerin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergilemenin amaçları	Vergilemenin amaçlarının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergileme ilkeleri	Vergileme ilkelerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Rasyonalist-bireyci devlet görüşü
- Organik devlet görüşü
- Klasik vergileme ilkeleri
- Faydalanma ilkesi
- Ödeme gücü ilkesi

Giriş

Bu bölümde kamu gelirleri arasında en önemli yeri tutan verginin teorik açıdan altyapısı ortaya konulmaktadır. Verginin tarihsel süreç içindeki gelişimine kısaca değinildikten sonra, vergiyi açıklayan teorilere yer verilecektir. Bu teoriler, rasyonalist-bireyci ve organik devlet görüşüne dayanan teoriler ile devletin egemenliği teorisi olarak açıklanacaktır. Teorik açıdan vergiyi açıklayan görüşlerin ardından, vergilemenin amaçları anlatılacaktır. Vergilemenin mali ve mali olmayan amaçları mevcuttur. Bu bölümde bahsi geçen tüm amaçlara değinilecektir. Vergilemenin amaçlarının açıklanmasıyla, vergileme ilkeleri sıralanacaktır. Bu kısımda Adam Smith'in klasik vergileme ilkeleri, faydalanma ve ödeme gücü ilkeleri ile vergilemede etkinlik ilkesi incelenecektir. Ödeme gücü ilkesi detaylandırılarak ödeme gücünün göstergeleri ve ödeme gücünü gerçekleştirmede kullanılan araçlara ilişkin de açıklamalar sunulacaktır.

7.1. Verginin Tarihsel Gelişimi

İnsanlık tarihinin büyük bir bölümünde vergiler, idarecileri ve zengin sınıfları desteklemek amacıyla yoksul köylüler, köleler ya da fethedilen ülkelerde yaşayan halk tarafından ödenmiştir. Özgür yurttaşların bir sorumluluğu anlamında vergilendirme modern bir kavramdır. Bu anlamda vergilendirme, anayasal hükümetlerin ortaya çıkışına bağlı olarak ilk kez İngiltere'de ve daha sonra da ABD ve Batı Avrupa'da uygulanmıştır. Antik çağlardan Batı Roma İmparatorluğu'nun çöküşüne kadar (yaklaşık MS 476) olan evrede, devletler ülke sınırları içinde bulunan varlıkların büyük bir kısmına sahiptiler. Maden gelirleri, egemenlikleri altında tutulan toplumlardan alınan haraçlar ve zengin yurttaşların verdikleri hediyeler devlet gelirlerinin çok önemli bir kısmını oluşturuyordu. Bunların yetmediği yerde, devlet ihtiyaçlarını karşılamak için ticaret ve tüketim üzerine konulmuş vergilere başvuruluyordu. Her ne kadar Roma'da veraset vergisi ve baş vergisi (bir toplumda yaşayan her birey üzerine konulmuş bir vergi) bulunsa da, modern gelir vergisi gibi dolaysız vergiler pek bilinmiyordu. MÖ 1. yüzyılda Jül Sezar zamanında, Roma'da %1 oranında bir satış vergisi uygulamaya konulmuştur. Araziler üzerinden de genellikle bir vergi alınıyordu.

Orta Çağ'ın feodal sistemi içerisinde, kilise tarafından konulanlar dışında, hangi türden olursa olsun vergilere pek az yer verilmişti. Krallar ve soylular geçimlerini doğrudan ellerinde tuttukları arazilerden ya da bu arazileri işleyen kişilerin yaptıkları ödemelerden sağlıyorlardı. Orta Çağ toplumsal sisteminin çökmesiyle birlikte, toprak, zenginliğin ve dolayısıyla vergilendirmenin başlıca kaynağı olmuştur. Fransa'da tarımsal gelir üzerinden hesaplanan yıllık bir vergi (taille) alınmıştır. İngiltere'de arazi vergileri önce yüzölçümü üzerinden, fakat daha sonra yıllık kira değeri üzerinden hesaplanmıştır. Kuzey Amerika'daki İngiliz kolonilerinde, İngilizlerin arazi vergisi sistemi genişleyerek bir servet vergisine dönüşmüştür. Bu verginin kapsamına araziler, binalar, kişisel mülkler ve araziye sahip olan bireylerin kazanç elde etme kapasiteleri dâhil edilmiştir. Ezici vergi sistemlerine karşı çıkan ayaklanmalar, gerek Amerikan gerekse Fransız devrimlerinde önemli bir rol oynamıştır. Bu devrimlerin ardından kurulan temsili demokrasiler modern bir ideal olarak sosyal adalet anlayışı ile birlikte vergi sistemlerinin yeniden biçimlenmesine imkân sağlamıştır. Modern ekonomik sistemin çok çeşitli gelir ve servet kaynaklarıyla birlikte ortaya çıkmasıyla da gelirin doğrudan vergilendirilmesini esas alan vergi sistemleri doğmuştur. İlk modern gelir vergisi, 1799'da İngiltere'de kabul edilmiş, fakat 1816 ile 1842 yılları arasında uygulanmamıştır.

7.2. Vergiyi Açıklayan Teoriler

Vergi tarihsel bir olgu olmakla birlikte, hemen her devirde devletin vergilendirme yetkisini nereden aldığı ve bu yetkinin meşruiyeti sorgulana gelmiştir. Aslında bütün bu teorik tartışmalar devlet kavramına yönelik felsefi ve ideolojik bakış açısıyla yakından ilintilidir. Vergilerin dayandığı temelleri açıklamaya çalışan bu teorik yaklaşımları üç başlık altında inceleyebiliriz.

7.2.1. Rasyonalist-Bireyci Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler

17. ve 18. yüzyılların doğal hukuk anlayışı etkisinde gelişen bu görüşe göre devlet, kişilerin ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere kurmuş oldukları bir çıkar birliğidir. Aralarında bazı nüanslar bulunsa da, rasyonalist-bireyci devlet anlayışını benimseyenlerin vergiye ilişkin görüşlerindeki ortak nokta, vergi ödemeleriyle devletçe sunulan hizmetler arasında karşılıklı bir değişim (mübadele) ilişkisinin kurulmasıdır. Daha açık bir deyişle, bu bakış açısına göre vergi, devletin sunduğu hizmetlerden yararlanmanın bir karşılığı olarak kabul edilmektedir. Bu karşılık, kimilerine göre devletçe sağlanan hizmetlerin bir fiyatıdır. Kimilerine göre can ve mal güvenliğini her türlü riske karşı koruması için devlete ödenen bir tür sigorta primidir. Kimilerine göre ise adeta bir şirkete benzetilen devletin genel giderlerine katılma payıdır.

Görüldüğü gibi bütün bu görüşler, verginin karşılıksız bir ödeme olmadığı noktasında birleşmektedir. Devleti bireylerin çıkarlarını korumak üzere toplumsal bir sözleşme ile oluşturulmuş bir kurum olarak kabul edince, vergilendirmeye de bu çıkar ilişkisi çerçevesinde bakılmasını doğal karşılamak gerekir. Çünkü bu devlet anlayışına göre bireyler, üyesi oldukları siyasal toplumun yalnızca bir uyruğu değil, aynı zamanda ondan belli hizmetleri talep etme hakkına sahip kişiler konumundadırlar. Ancak, serbest piyasada nasıl bir mal ya da hizmetin karşılığında bir bedel ödenirse, devletin sağladığı kamu hizmetleri karşılığında da vergi ödenmesi gerekir. Bu teorik yaklaşımlar günümüzde benimsenmemektedir. Çünkü her şeyden önce, bu bakış açısı modern vergi sistemlerinin karakteristik bir özelliği olan verginin karşılıksız ve zora dayalı niteliğini açıklayamamaktadır. Öte yandan, devletle kişiler arasındaki ilişkinin bir sözleşme ya da çıkar ilişkisine indirgenmesi de bugün terkedilmiş bir anlayışı yansıtmaktadır. Kaldı ki, kamu hizmetlerinin bölünemez niteliği dolayısıyla her bir mükellefin elde ettiği bireysel faydayı belirlemek ve bu fayda oranında vergi hesaplamak teknik olarak mümkün değildir.

7.2.2. Organik Devlet Görüşüne Dayanan Teoriler

Organik devlet görüşüne göre, devletin bireylerin oluşturduğu toplumdaki ayrı ve üstün bir varlığı vardır. Devlet, ekonomik ve sosyal hayatın her alanında üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmek amacıyla, bireylerden ödeme güçleriyle orantılı olarak fedakârlıkta bulunmalarını isteyebilir. Ancak, devlet bunun karşılığında bireylere karşı herhangi bir taahhüt altına girmez. Organik devlet görüşünü benimseyenler vergi ile kamu hizmetlerinden sağlanan fayda arasındaki ilişkiyi bütünüyle kopartmışlardır. Bu teoriye göre vergi almak devlet için bir hak, vermek ise bireyler için bir görevdir. Rasyonalist-bireyci devlet anlayışı, faydalanma ilkesinin hukuki temelini oluştururken, organik devlet anlayışı da ödeme gücüne göre vergilendirme ilkesinin temelini oluşturmuştur. Ancak, organik devlet anlayışı da günümüzde vergi olgusunu kısmen açıklayabilen teorik bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

7.2.3. Devletin Egemenliği Teorisi

Çağdaş anlayış vergilendirme yetkisini devletin egemenliği temeline dayandırmaktadır. Vergi bir olgudur. Nasıl insanların toplumsal bir varlık olmaları devlet dediğimiz siyasal örgütlenmeyi kaçınılmaz kılıyorsa, vergi de bu siyasal topluluğun harcamalarını finanse etmek

için toplanan kaçınılmaz bir araçtır. Devletin vergi koyma yetkisi bütünüyle egemenlik yetkilerinden kaynaklanmaktadır. Kuşkusuz, devlet egemenliğinin bir unsuru olan vergilendirme yetkisi, günümüzde, keyfi bir şekilde kullanılan bir yetki olmaktan çıkmıştır. Vergilendirme yetkisi, devletin bütün anayasal yetkileri gibi hukuk devleti ilkesi çerçevesinde kullanılması gereken bir yetkidir.

Günümüzde, devletlerin vergilendirme yetkisinin pozitif kaynağını anayasalar oluşturmaktadır. Devlet vergilendirme yetkisini bir taraftan vergi yasaları çıkararak genel ve objektif bir şekilde kullanırken; öte yandan, devletin en önemli aygıtlarından biri olan vergi yönetimi bu vergi yasalarını zor kullanma ve yaptırım uygulama yetkilerine dayanarak somut olaylara uygulamaktadır. Aslında, devletin iktisadi kaynakları kamusal kullanıma aktarmasına olanak veren, vergilendirme dışında başka mekanizmalar da vardır. Çok kaba bir şekilde ifade etmek gerekirse, devlet istediğini alma gücüne sahiptir. Diğer bir deyişle, devlet iktisadi kaynaklara el koyma yetkisine sahiptir. Günümüzde devletin bu yetkisini kullandığı en önemli alanlardan biri ulusal güvenlik alanıdır. Bilindiği gibi devlet bireyleri zorla askerlik hizmetine alabilir. Anayasamızda vergi ödevini düzenleyen hükümden bir önceki hüküm askerlik yükümlülüğünü düzenlemektedir. Gerçi, günümüzde bazı ülkelerde gönüllü ve paralı askerlik sistemi uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle, askeri personel serbest piyasadan sözleşme ile istihdam edilmektedir. Ancak bu duruma rağmen, zorunlu askerlik sisteminin, ulusal güvenliğimizi korumak uğruna kendi varlıklarını riske atacak kişilerin belirlenmesinde piyasayı kullanan sistemden daha adaletli ve daha etkin olduğunu ileri süren pek çok görüş vardır.

Yine, Anayasaya göre, devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hâllerde, karşılıklarını peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmazları kamulaştırmaya, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsleri devletleştirmeye yetkilidir. Hukuk sistemi devlete, savaş ya da doğal afetler gibi olağanüstü zamanlarda kişilerin özel mülkiyetindeki iktisadi kaynaklara el koyma yetkisini vermektedir. Ancak, hiç kuşkusuz modern sanayi toplumlarında bu tür yetkilerin çok sınırlı bir kullanım alanı vardır. Eğer, el koyma yetkisi çok sık kullanılacak olursa, bu durum keyfiliğe ve adaletsizliğe yol açabilir. Devlet egemenliğinden kaynaklanan bir diğer yetki de para basma yetkisidir. Devlet isterse faaliyetlerini yeni basılmış paralarla da finanse edebilir. Ancak, hükümetler için bazen çekici gelebilen bu yöntem kamu sektörünün finansman yükünün geçici olarak maskelenmesinden başka bir şey değildir. Başlangıçta bir tür illüzyonla yanıltılan kitleler, bir süre sonra para arzındaki artışın yol açtığı fiyat artışlarından kaynaklanan yüksek enflasyon sorunlarıyla baş başa kalırlar. Aşırı borçlanma da çok ciddi ekonomik sorunlara yol açabilecek bir başka finansman yöntemidir. Bu yüzdendir ki, iktisadi kaynakların özel kesimden kamusal kullanım alanına aktarılmasında başvurulan en temel araç vergilendirmedir. Vergiler kamu sektörüne yapılan isteğe bağlı bir katkı olmaz, zorunlu ödemelerdir. Bir vergi sisteminde devletin zorla el koyduğu iktisadi kaynak mal ya da hizmetler değil paradır. Vergi gelirlerinden oluşan fonlar devletin eline geçtiğinde, ihtiyaç duyulan kaynakların edinilmesi bakımından devlet çok büyük bir esnekliğe sahip olacaktır.

7.3. Vergilemenin Amaçları

Klasik liberal iktisatçıların vergilerin hangi amaçla alınması gerektiği sorusuna verdikleri yanıt, sorunun kendisi kadar açık ve nettir. Bunlara göre, vergi, işlevleri sınırlandırılmış bir devletin harcamalarını karşılamak için alınmalıdır. Öğretide kamu giderlerinin finansmanı için vergi alınmasına vergilendirmenin mali amacı denilmektedir. Buna karşılık vergilendirmeye mali amacın ötesine geçilerek iktisadi, sosyal ya da başka nedenlerle başvurulmasına ve böylece verginin devlet müdahalesinin etkin bir aracı olarak görülmesine ise vergilendirmenin mali olmayan amacı denilmektedir.

7.3.1. Mali Amaç

Klasiklere göre verginin devlete gelir sağlamaktan başka bir amacının olmaması gerekir. Vergilendirmenin tarihsel olarak en eski ve geleneksel mali amacı, kamu giderlerinin finansmanı için gerekli geliri sağlamaktır. Klasik iktisat anlayışı içinde vergilendirmeye tanınan işlevin kamu giderlerini finanse etmekle sınırlandırılmasını doğal karşılamak gerekir. Bilindiği gibi, klasik iktisat anlayışı devletin ekonomik hayatın işleyişine müdahale etmemesini öngörür. Devletin tarafsızlık niteliğine uygun olarak, vergilerin de tarafsız olması gerekir. Bu anlayışa göre, iktisadi bir perspektiften bakıldığında en iyi vergi tarafsız vergidir. Verginin tarafsız olması demek, piyasa mekanizmasının işleyişinin olağan çizgisinden, diğer bir deyişle verginin mevcut olmadığı zamandaki doğrultusundan, vergi dolayısıyla sapılmaması demektir. Vergiler girişimcilerin yatırım eğilimi, işgücü arzı ve tasarruf kararları üzerinde herhangi bir etki yapmamalıdır. İktisadi kaynaklar, piyasa kurallarına bırakıldığında en etkin bir biçimde tahsis olunurlar. Vergi de dahil olmak üzere iktisadi kaynakları optimum kullanım alanından saptıran her türlü etken, etkinliğin azalmasına ve ekonomik büyümenin yavaşlamasına neden olur. Öte yandan, iktisadi sapmalar önceden kestirilmesi mümkün olmayan bir dizi problemin doğmasına yol açar. Özetlemek gerekirse, vergilemenin mali amacı, temel ilkelerden biri olan vergi adaleti ilkesine uymak ve vergilemeyi rekabet açısından olabildiğince tarafsız kılmak, yani iktisadi sapmaları önlemek suretiyle, işlevleri bir hayli sınırlanmış bir devletin gerek duyduğu yeterli vergi hasılatını sağlamak demektir.

7.3.2. Mali Olmayan Amaçlar

İktisadi ve sosyal olaylara karışmayan, yalnızca güvenlik, idare, hukuk düzeninin iyi bir şekilde işlemesi, diplomasi gibi klasik işlevlerin yerine getirilmesiyle sınırlı, hakem konumundaki tarafsız devlet anlayışı zaman içerisinde değişime uğramıştır. Bu anlayış değişikliğinde, mükemmelliğine inanılan piyasa mekanizmasından, 1929 yılında ortaya çıkan büyük ekonomik kriz dolayısıyla, kuşku duyulması da etkili olmuştur. Bu devlet anlayışının yerini alan yeni devlet anlayışı, iktisadi ve sosyal olaylara karışmamak biçimindeki, bir anlamda hareketsizliği öngören olumsuz tutumun terk edilmesini savunmuştur. Devlet karşı karşıya kalınan ekonomik ve sosyal sorunların üstesinden gelebilmek için olumlu, diğer bir deyişle müdahaleci bir tutum içinde olmalıdır. Devletin giderek müdahaleci bir nitelik kazanması, klasik devlet hizmetlerinin yanı sıra, sayıları sürekli artan yeni görev ve

sorumlulukların doğmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak devletin vergi gelirlerine olan ihtiyacı da artmıştır.

Tarafsız devletin yerini müdahaleci devlete bırakmasıyla, tarafsız vergi de müdahaleci vergiye dönüşmüştür. Kaldı ki vergi gelirlerinin gayri safi milli hasılaya olan oranının giderek büyük boyutlara ulaşması olgusu karşısında, klasiklerin anladığı manada vergi tarafsızlığından söz etmek de imkânsız hâle gelmiştir. Gerçekten, salt mali amaçla toplansa bile, kamu kesimine transfer edilen ve sonra tekrar ekonomiye enjekte edilen büyük boyutlardaki vergisel fonlar genel ekonomi üzerinde önemli etkilere yol açacaktır. Günümüzde vergi, devletin iktisadi ve sosyal politikalarının hayata geçirilmesinde bilinçli olarak kullanılan önemli bir araç niteliğindedir.

Verginin, ekstra-fiskal amaçlar da denilen, mali olmayan amaçlara yönelik olarak kullanılmasına ilişkin belli başlı durumları şöylece sıralayabiliriz. Vergilendirme ile ulaşılmak istenen iktisadi amaçlardan biri, konjonktürel dalgalanmalarla mücadele etmektir. Konjonktürel dalgalanmaların iktisadi istikrarı bozucu nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Bir ekonomide istikrarın gerçekleştirilmesi amaçlandığında üç unsurun bir arada gerçekleştirilmesi gerekir: Fiyat istikrarı, tam istihdam ve dış ekonomik denge. Vergi politikası aracılığıyla, fiyat istikrarının gerçekleştirilmesine katkı sağlanabilir. Sözelimi, toplam talebin toplam arzdan yüksek olması dolayısıyla, fiyatların sürekli yükselme eğilimi içinde olduğu enflasyonist dönemlerde, yeni vergiler koymak ya da mevcut vergileri arttırmak suretiyle ekonomideki talep fazlasını emecek düzenlemeler yapılabilir.

Hızlı nüfus artışı, sermaye birikiminin yetersizliği gibi yapısal nedenlerden kaynaklanan işsizlik sorunlarıyla vergi politikası araçlarını kullanarak mücadele etmek bir hayli zor olmakla birlikte, talep yetersizliğinden kaynaklanan konjonktürel işsizlikle, vergi yükünün azaltılması ve böylece talebin arttırılması yoluyla mücadele edilebilir. Yine, dış ekonomik dengenin sağlanmasında dış ticaret vergileri bir araç olarak kullanılabilir. Vergiler belirli iktisadi amaçlara ulaşmak için kullanılabilir gibi, sosyal amaçlar için de kullanılabilir. Sözelimi, vergi yoluyla sosyal adaletin gerçekleştirilmesi, yani gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması amacı güdülebilir. Bunun için, yüksek düzeyde gelir ve servete sahip kişilerin nispeten daha ağır bir biçimde vergilendirilmesi yoluna gidilerek ve transfer harcamalarıyla da geliri yeniden dağıtarak, gelir dağılımındaki eşitsizlikler giderilmeye çalışılabilir.

Günümüzde vergiler iktisadi ve sosyal amaçların yanı sıra çevre sorunları ile mücadele etmek, belirli nüfus politikalarını desteklemek gibi daha pek çok amacın gerçekleştirilmesinde kullanılabilir. Alkollü içkilerin ve tütün mamullerinin üzerine ağır vergiler konulmasının gerekçelerinden biri de insan sağlığının korunması amacıdır. Görüldüğü gibi vergilendirme pek çok amacın gerçekleştirilmesinde bir araç olarak kullanılabilir. Ancak, hemen belirtmeliyiz ki yukarıda sözünü ettiğimiz amaçların gerçekleştirilmesinde vergiyi tek başına kullanılabilecek bir araç olarak görmemek gerekir. Vergi, çok kapsamlı düzenlemelerin uyumlu bir parçası olduğu ve dikkatli kullanıldığı takdirde başarılı sonuçlar almak mümkün olabilir. Öte yandan, vergileme yoluyla ulaşılmaya çalışılan amaçlar arasında çatışma çıkması da kuvvetle muhtemeldir. Örneğin, sosyal adaleti gerçekleştirmek amacıyla yüksek gelirli kişilerin vergi yükünün arttırılması, yatırımların azalmasına neden olabilir. Bu

da iktisadi büyümeyi engelleyebilir. Sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacı yüksek gelirliilerin daha ağır vergilendirilmesini gerektirirken, iktisadi büyüme amacı yüksek gelirliilerin daha düşük vergilendirilerek, bu kişilerin yatırımlarının teşvik edilmesini gerektirir.

7.4. Vergileme İlkeleri

7.4.1. Adam Smith'in Klasik Vergileme İlkeleri

18. yüzyıl filozoflarından Adam Smith, Ulusların Zenginliği isimli eserinde bir vergi sisteminin rasyonel bir biçimde işlemesi için uyulması gerekli kuralları dört temel ilkeye bağlamıştır:

Eşitlik (Adalet): Bir devletin uyruğunda bulunan kişiler, mümkün olduğunca, kendi güçleriyle oranlı olarak, yani devletin koruması altında kazandıkları gelir oranında, kamu harcamalarına katılmalıdır.

Açıklık (Kesin): Her kişinin ödemek zorunda olduğu vergi, kesin olmalı, keyfi olmamalıdır. Ödeme zamanı, ödeme biçimi, ödenecek miktar; hepsi gerek mükellef, gerekse diğer kişiler için belli ve açık olmalıdır.

Uygunluk: Her vergi, mükellef için en uygun zamanda ve biçimde tahsil edilmelidir.

İktisadilik: “Her vergi, halkın cebinden çıkan parayla devlet hazinesine giren kısım arasındaki farkı mümkün olduğu kadar az, paranın halkın cebi dışında kaldığı süreyi, mümkün olduğu kadar kısa tutacak biçimde düzenlenmelidir.” Adam Smith'in bu şekilde ifade ettiği iktisadilik ilkesinin iki yönü bulunmaktadır. Bu ilke bir yönüyle, verginin yol açtığı tarh ve tahsil masraflarının olabildiğince düşük düzeyde kalması gerektiğini ifade ederken; diğer yönüyle de, verginin “etkileri bakımından iktisadi faaliyete mümkün olduğu kadar az zarar vermesi” gerektiği şeklinde yorumlanmaktadır.

Adam Smith'in yukarıda sözünü ettiğimiz dört temel vergilendirme ilkesinden bazıları, tarihsel süreç içerisinde anayasal niteliği olan hukuki metinlere de girmiştir. Örneğin, bugün bütün modern anayasalarda hatta uluslararası belgelerde yer alan “kanunsuz vergi olmaz” ilkesinin arka planında “açıklık” ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Açıklık ilkesinin ön koşulunun “vergilerin yasallığı” ilkesi olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Diğer bir deyişle, vergi ancak yasa ile konulduğu takdirde vergilendirme alanında açıklık ve belirlilik gerçekleştirilebilir. Verginin yasa ile konulması demek, vergilendirmeye ilişkin temel unsurların yasa da yer alması demektir. Vergilendirmenin temel unsurları, verginin konusu, mükellefi, vergiyi doğuran olay, tarh ve tahsil usulleri gibi açıklık ilkesi bakımından çok önem taşıyan unsurları ifade eder. Vergilendirme bakımından önem taşıyan bütün bu temel unsurlar yasa ile düzenlenmelidir. Bu konuların yürütme organının ya da vergi yönetimin takdirine bırakılması vergilendirmede belirsizliğe yol açabilir.

Yine, yasallık ilkesini tamamlayan vergi yasalarının geçmişe yürümezliği, kıyas yasağı, dar yorum esası gibi ilkeler son tahlilde vergilendirme alanında açıklığı sağlamaya yönelik modern hukuk prensipleridir. Klasik vergilendirme ilkelerinden bir diğeri olan “adalet” ilkesi

de T.C. Anayasasının “vergi ödevi” başlığını taşıyan 73. maddesinde, “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır” şeklinde ifade edilmiştir. Klasik vergilendirme ilkelerinin her dönemde yeniden yorumlanmasına gerek vardır kuşkusuz. Özellikle adalet ilkesi günümüzde de ilgi çekmeye devam etmektedir. Bu ilkedен, vergi yükünün mükellefler arasında dağılımında adaletin nasıl sağlanacağını açıklamaya çalışan iki temel görüş türetilmiştir. Bunlardan biri, verginin bireyin ödeme gücüne dayanması gerektiğini savunan ve ödeme gücü ilkesi diye bilinen görüştür. Diğeri ise faydalanma ilkesi olarak anılan ve bireyin ödediği vergi ile onun devlet faaliyetlerinden sağladığı faydalar arasında bir denklik ya da karşılıklı bir ilişki aranması gerektiğini savunan görüştür.

7.4.2. Faydalanma İlkesi

Faydalanma ilkesine göre, vergilerin yükü kişiler arasında kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri fayda ile bağlantılı olarak paylaştırılmalıdır. Bu ilke aynı durumda olan kişilerin, diğeri bir deyişle aynı düzeyde fayda sağlayanların aynı miktarda vergi ödemelerini öngörür (yatay adalet). Kamusal mal ya da hizmetlerden daha fazla fayda sağlayanların daha az fayda sağlayanlara göre daha çok vergi ödemeleriyle de dikey adaletin gerçekleştirileceği ileri sürülür. Kuşkusuz, bu teoriye göre mantıksal olarak, kamusal hizmetlerden hiçbir şekilde yararlanmayanlar hiç vergi ödemeyeceklerdir. Görüldüğü gibi, aldığı kadar ödeme fikri, başkalarının faaliyetlerini finanse etmekten hoşlanmayacaklara cazip gelebilecektir. Faydalanma ilkesi kuramsal yönüyle bir çekiciliğe sahiptir. Bu yaklaşım parasal fonların kullanımını ve kaynaklarını birlikte ele almaktadır. Diğeri bir deyişle, vergiler, finanse ettikleri kamu hizmetlerinden bağımsız olarak değil, finanse edilen hizmet miktarı ile birlikte düşünülmektedir.

Kişilerin ödedikleri vergileri onların elde ettikleri hizmetlerle irtibatlandırmak, kamu malları üretiminde etkinliğin gerçekleştirilmesi olasılığını arttırabilecektir. Eğer insanlara kullandıkları kadar bir bedel ödettirilebilirse, maliyetler konusunda bir fikir sahibi olabileceklerdir. Böylece kişiler, kamusal mal ve hizmetleri diğeri mal ve hizmetlerle daha sağlıklı bir şekilde karşılaştırabileceklerdir. Sözelimi, sular idaresinin faaliyetlerinin su tüketimi karşılığında alınacak yıllık sabit bir bedelle finanse edilmesine karar verilsin. Bu durumda, ister az su tüketilsin ister çok su tüketilsin, kullanıcılara bunun maliyeti aynı kalacaktır. Her bir kişi için, fazladan tüketilecek bir litre suyun maliyeti sıfır olacaktır. Eğer insanlar suya fiyatı sıfır olan bir mal gibi bakarlarsa, onu olağan insani ihtiyaçlardan kedilerini köpeklerini yıkamaya varıncaya değin, hayal edilebilecek her türlü amaç için kullanabileceklerdir. Kolaylıkla tahmin edilebileceği gibi, kuraklık zamanlarında, bu çok tehlikeli bir fiyatlandırma politikası olabilir. Kamu kesimince üretilen hizmetlerin bedava olduğu yanılığına düşen bireyler, bu tür hizmetlere olan taleplerini aşırı bir şekilde arttırırlar.

Faydalanma esasına dayalı bir vergilendirme tekniğini katı bir şekilde uygulayabilmek için, bireylerce elde edilen faydaların değerini bilmemiz gerekir. Eğer bir devlet ürettiği hizmetleri piyasada gerçekten satabilir ve bedelini ödemeyenleri bu hizmetlerin faydasından yoksun bırakabilirse, kullanıcılar tıpkı özel piyasalarda olduğu gibi, bu hizmetler için gerçek tercihlerini açıklamaya zorlanabilirler. Bu durumda, kişilerin belirli bir mal için ödemeye razı

oldukları fiyatlar, o maldan elde edilen faydanın ölçülebilmesine olanak sağlayan iyi bir araç niteliğine kavuşur. Bununla birlikte, kamu hizmetlerinin pek çoğu bakımından faydalanma ilkesini uygulamak bir hayli zordur. Bunun nedeni, daha önceki ünitelerden de hatırlayacağınız gibi, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının faydasının bölünemez nitelikte oluşudur. Faydası bölünemeyen, diğer bir deyişle tek tek bireyler arasında paylaştırılmayan bir mal ya da hizmetin finansmanına bundan faydalananları katmak, bu ilkeye göre, kolay değildir. Çünkü bu tür mal ya da hizmetlerin doğası gereği bedel ödemekten kaçınanları, söz konusu mal ya da hizmetlerin faydasından yoksun kılmayı mümkün kılacak bir tekniğe sahip değiliz.

Faydalanma ilkesine dayanan vergilendirme günümüzde daha çok yerel nitelikteki bazı kamusal hizmetlerin finansmanında uygulanma imkânı bulabilmektedir. Sözelimi; yol, yaya kaldırımı, kanalizasyon, su şebekesi gibi belediye hizmetleri karşılığında alınan harcamalara katılma paylarında faydalanma ilkesinin etkisini belirli bir ölçüde de olsa görmek mümkündür. Yine, akaryakıt ya da motorlu taşıtlar üzerine konulan vergilerin sağladığı hasılatın karayollarının yapım ve onarım işlerinde kullanılması hâlinde, karayollarından sağlanan fayda ile ödenen vergiler arasında tam kesin bir ilişki kurulamasa da kabaca bir ilişki kurmak mümkün olabilir. Çok daha genel ve kapsamlı vergiler ile pür kamusal mal ya da hizmetler söz konusu olduğunda, faydalanma ilkesinin bireyler arasında vergi yükünün dağıtımında kullanışlı bir ölçüt olma özelliği azalmaktadır. Bu tespit bizi çok önemli bir noktaya getirmektedir. Bir vergi sistemi tümüyle faydalanma ilkesi temeli üzerine inşa edilemez. Gerçekten de, bütünüyle faydalanma esasına dayalı bir vergilendirme, kamu sektörünün varoluş nedenlerini haklı kılan temel gerekçelerle bir çelişki oluştururdu. Bütün mal ya da hizmetler bakımından, faydalananlar ile fiilen elde edilen faydanın değerini tespit edebilmek mümkün olsaydı, herhalde bir kamu sektörüne duyulan ihtiyaç pek az olurdu.

7.4.3. Ödeme Gücü İlkesi

Kişilerin kamu hizmetlerinden elde ettiği fayda oranında vergi ödemelerini öngören faydalanma ilkesinin bütün kamu hizmetlerine uygulanmasına olanak yoktur. Faydalanma ilkesi devlet bütçesinin harcamalar yönü, dolayısıyla kamu hizmetlerinin maliyeti üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ödeme gücü ilkesi dikkatini bütünüyle kamu sektörünün vergi boyutu üzerinde yoğunlaştırmaktadır. Diğer bir deyişle, burada, devlet bütçesinin giderler boyutundan türetilmeyen finansman ilkeleri söz konusu olmaktadır. Vergilendirme yetkisi kullanılırken gözetilecek temel ilkelerden biri adalettir. Vergi adaleti denildiğinde karşımıza iki kavram çıkmaktadır: Yatay adalet ve dikey adalet. **Yatay adalet**, aynı ödeme gücüne sahip kişilerin aynı vergi yükümlülüğüne tabi olmalarını gerektirir. **Dikey adalet** ise, genel olarak, daha fazla ödeme gücüne sahip kişilerin daha az ödeme gücüne sahip olanlardan daha çok vergi ödemeleri gerektiği şeklinde yorumlanmaktadır.

7.4.3.1. Ödeme Gücünün Göstergeleri

Ödeme gücü ilkesini uygulayabilmek için vergi ödeme gücünden ne anladığımızı ortaya koymamız gerekir. Ödeme gücünün tanımlanması, önemli görüş farklılıklarına yol açmış bir sorundur. Bununla birlikte, pek çok kişi bakımından ödeme gücünün ölçülmesine en iyi imkân sağlayan kavramın “**gelir**” olduğunu söyleyebiliriz. Öyleyse, yatay adaletin eşit gelire sahip

kişilerin eşit miktarda vergi ödemeleri anlamına geldiğini söylersek daha net ve açık bir ifade kullanmış oluruz. Aynı şekilde, dikey adalet de daha fazla gelire sahip olanların, daha az geliri olanlardan daha çok vergi ödemeleri gerektiği anlamına gelir. Günümüzde, genel olarak kabul gören anlayışa göre, zenginler yoksullardan daha fazla vergi ödemekle yetinmeyip, bu fazla ödemenin giderek artan oranlarda olması gerekmektedir. Bir başka deyişle, zenginler yoksullardan daha yüksek oranlarda vergi ödemelidirler. Bu düşüncenin temelinde gelir arttıkça marjinal faydasının azaldığı görüşü yer almaktadır. Gelirin marjinal faydası, gelir olarak elde edilen her bir liranın kişiye sağladığı refah ya da tatmin olarak tanımlanmaktadır. Bireylerin marjinal fayda eğrilerinin negatif eğimli olduğu kabul edilir. Bunun anlamı, elde edilen her liranın, sahibinin refahına yaptığı katkının giderek azalmasıdır.

Gerçekten de, genel hayat tecrübeleri bize göstermektedir ki gelirin ilk birkaç lirası kişinin hayatını sürdürmesi için gerekli gıda, giyim, barınma gibi zorunlu harcamalar için kullanılır; daha sonraki gelir kısımları ise hayatın lüksleri diyebileceğimiz harcamalara ayrılır. Öyleyse, gelir arttıkça üst gelir dilimlerinin daha yüksek oranlarda vergilendirilmesi düşünülebilecektir. Gelirin azalan marjinal faydası, vergi dolayısıyla katlanılan fedakârlığın niteliği üzerinde yoğunlaşılmasına yol açmıştır. Bu konuda karşımıza iki yaklaşım çıkmaktadır.

Bunlardan ilki, eşit mutlak fedakârlık yaklaşımıdır. Buna göre, vergi sistemi öyle düzenlenmelidir ki, vergi dolayısıyla her bireyin katlandığı fedakârlık eşit olsun. Fedakârlığın eşit olması, herkesin kamu sektörüne yaptığı katkı dolayısıyla uğradığı refah kaybının aynı olması anlamına gelmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, eşit fedakârlık öğretisinin herkesin aynı miktarda vergi ödemesini değil, yalnızca refah bağlamında katlandıkları fedakârlığın aynı olmasını gerektirmesidir. İkinci yaklaşım, en az toplam fedakârlık yaklaşımıdır. Bu öğretiye göre, vergi dolayısıyla bütün toplumun katlandığı toplam fedakârlık mümkün olduğunca az olmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için de toplumun zengin kesimlerinin, vergi sonrası gelirleri kendilerinden sonra gelen zengin grubun düzeyine eşitleninceye kadar vergilendirilmeleri gerekir. Böylece, toplam fayda bütün toplum için maksimum düzeye çıkarılacaktır. Bunun anlamı, her bireyin gelirinin marjinal faydasının eşitlenmesidir. Ancak, bunun için marjinal vergi oranının %100'e ulaştığı bir vergi sistemine gerek duyulacaktır.

Yukarıda ana hatlarıyla açıklamaya çalıştığımız fedakârlık yaklaşımı çok ciddi eleştirilere uğramıştır. Bir kere bu yaklaşım bütün bireylerin aynı marjinal fayda eğrilerine sahip olduklarını varsaymaktadır. Gerçekte ise, bütünüyle aynı marjinal fayda eğrilerine sahip iki kişiyi dahi bulmak mümkün değildir. Herkesin gelirini değerlendirme yeteneği farklı farklıdır. Öte yandan, bireylerin kişisel faydalarını doğru düzgün ölçmeye yarayacak araçlara sahip olmadığımızı da belirtmemiz gerekir. Kişilerin fayda fonksiyonlarının şekli konusunda kesin bir bilgiye sahip olmadan, fedakârlık yaklaşımından hareketle somut bir vergi tarifesi çıkarmaya kalkmak doğru değildir. Bütün bu teorik tartışmalardan sonra belki sadece şundan emin olabiliriz: Zenginler, fakirlerden daha fazla vergi ödemelidirler. Gelirin yüksek dilimlerinin artan oranlarda mı, sabit oranlarda mı yoksa daha düşük oranlarda mı vergilendirilmesi gerektiğine karar vermek, fedakârlık telakkilerini aşan bir anlayışı gerektirecektir.

Vergilendirmenin yeniden dağıtıcı etkileri ile iktisadi kararlarla davranışlar üzerindeki etkilerinin de dikkate alınması zorunludur. Öte yandan, bazıları için en uygun vergi sistemi gelirin optimal dağılımını sağlayan sistem olurken; bazıları da yüksek iktisadi büyüme oranları ile bağdaşabilen bir vergi sistemini tercih edebilirler. Ödeme gücünün göstergesi olarak gelir yerine tüketimin esas alınabileceğini savunan görüşler de vardır. Bu görüşü savunanlar, adaletin ortak havuza ne konulduğundan (gelir) ziyade havuzdan ne alındığına (tüketim) bakılarak gerçekleştirilmesi gerektiğini ileri sürerler. Bu görüşün temelinde tüketime dayalı vergilerin tasarruflar karşısında tarafsız kaldığı, buna karşılık gelir vergilerinin tasarruflar aleyhine bir ayrımcılığa yol açtığı düşüncesi yer alır. Yine bu görüştekilere göre, bireylerin ödeme gücünün belirlenmesinde bütün bir yaşam boyunca yapılan tüketimin diğer göstergelere kıyasla bir üstünlüğü vardır. Ödeme gücünün belirlenmesinde kullanılabilir bir başka ölçüt de servettir. Çünkü servete sahip olmak, sahip olunan servet unsurları somut bir gelir yaratmasa da (sözgelimi sanat eseri koleksiyonları ya da mücevherler gibi) kişilerin ödeme güçlerine ve vergilendirilme yeteneklerine dolaylı bir kanıt oluşturur.

7.4.3.2. Ödeme Gücünü Gerçekleştirmede Kullanılan Araçlar

Uygulamada ödeme gücüne ulaşmak için kullanılan bazı teknikler vardır:

En Az geçim İndirimi: En az geçim indirimi gelir üzerinden alınan vergilerde uygulanan bir tekniktir. Bu uygulamanın temelinde yatan soru şudur: Bir kimsenin vergi ödeme gücü ne zaman başlar? Bu soru genel olarak şöyle yanıtlanır: Kişilerin vergi ödeme gücü hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli asgari miktarda gelir elde edildikten sonra başlar. Öyleyse, kişilerin hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli bu miktar vergi dışı bırakılmalı; bu miktarı aşan gelir kısımları üzerinden vergi alınmalıdır. Ancak, vergi dışı bırakılması gereken miktarın belirlenmesinde ortaya bazı sorunlar çıkmaktadır. Bir görüşe göre, vergi dışı bırakılması gereken miktar, bireyin fiziki varlığını sürdürebilmesi, diğer bir deyişle en temel insani ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gerekli miktardır. Buna, fizyolojik asgari yaklaşımı denilmektedir. Diğer bir görüş ise, vergi dışı bırakılması gereken miktar saptanırken, kişinin içinde bulunduğu toplumsal konumun esas alınması gerektiğini ileri sürmektedir. Toplumsal konum esas alınınca, en az geçim indirimi miktarı belirlenirken kişinin mensup olduğu sosyal katmana göre, sözgelimi işçi, köylü ya da tüccar oluşuna göre, bir ayırım yapılması gerekebilecektir. Buna da kültürel asgari yaklaşımı denilmektedir. Bir başka yaklaşım da, medeni asgari yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, belirli bir toplumda ulaşılan uygarlık düzeyinin gereklerine ve imkânlarına uygun bir miktarın vergi dışı bırakılmasını öngörmektedir. Uygulamada ise, en az geçim indirimi miktarı belirlenirken yukarıdaki yaklaşımların pek az etkisi olduğunu söylememiz gerekiyor. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin gelir ihtiyacı baskın gelmektedir. Bu yüzden en az geçim indirimi miktarı olarak belirlenen miktarlar, sembolik olmanın ötesine geçmemektedir. Ülkemizde de, Gelir Vergisi Kanununa göre asgari ücretin %50'si oranında asgari geçim indirimi uygulanmaktadır. Bu oran eşin çalışıp çalışmamasına, çocuk sayısına göre değişebilmektedir.

Artan Oranlılık: Artan oranlılık, vergi matrahı arttıkça, matrahın artan dilimlerine uygulanan oranların da artması demektir. Artan oranlılığın temelinde yukarıda açıklamaya çalıştığımız marjinal fayda yaklaşımı yer almaktadır. Bilindiği üzere, gelir arttıkça marjinal

faıdasının azalması, daha fazla gelir elde edenlerin daha yüksek oranlarda vergilendirilmesini haklı kılmaktadır. Böylece, gelir dağılımındaki dengesizliklerin bir ölçüde de olsa artan oranlı bir vergiyle törpülenebileceği düşünölmektedir. Teoride artan oranlılığın ne şekilde olması gerektiğine ilişkin pek çok tartışma yapılmaktadır. Uygulamada ise artan oranların belirlenmesinde objektif bir kıstas kullanmak yerine, içinde bulunulan sosyal, politik, ekonomik ve mali koşulların etkisinde kaldığı gözlenmektedir. Artan oranlılığın gerçek anlamda uygulanabildiği vergiler, gelir vergisi ile veraset ve intikal vergisi gibi subjektif dolaysız vergilerdir.

Ayırma İlkesi: Ayırma ilkesinin amacı da kişilerin ödeme gücüne göre vergi ödemelerini gerçekleştirmeı sağlamaktır. Artan oranlılık bu amaca ulaşabilmek için yükömlülerin gelir düzeyi ile ilgilenirken, ayırma ilkesi gelirin elde edildiği kaynak ile yükömlünün sosyal durumu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bir başka deyişle, artan oranlılık gelirin niceliksel (kantitatif) yönünü ön plana çıkarırken; ayırma ilkesi gelirin niteliksel (kalitatif) yönü üzerinde durmaktadır. Bu ilkeye göre, emek gelirleri ile sermaye gelirleri arasında bir ayırım yapılmakta ve sermaye gelirlerinin emek gelirlerine kıyasla daha yüksek düzeyde vergilendirilmesi gerektiği ileri sürölmektedir. Bu yaklaşımın temelinde, sermaye gelirlerinin emek gelirlerinden daha yüksek bir ödeme gücünü yansıttığı düşünögesi vardır. Çünkü bu görüşeye göre, sermaye emeğe göre daha fazla gelir getirme şansına sahip bir üretim faktörüdür. Öte yandan, sermaye gelirlerinin sürekli, sağlam ve istikrarlı olduğu varsayılmaktadır. Ancak, günümüzde özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesine bağlı olarak, bu özelliklerin emek gelirleri için de geçerli olduğu, dolayısıyla artan oranlılığın uygulandığı bir sistemde ayrıca ayırma ilkesine gerek olmadığı ileri sürölmektedir.

7.4.4. Vergilemede Etkinlik İlkesi

Etkinlik için gerekli koşulların “gerçek dünya” dediğimiz yaşadığımız dünyada bulunmadığı genellikle kabul edilmekle birlikte, sağlıklı bir analiz yapabilmek için, etkinliğin ne olduğu konusunda net bir fikre sahip olmamız ve “kaynakların optimal dağılımının” nasıl gerçekleşebileceğini tanımlamamız gerekmektedir. Ancak bundan sonradır ki, vergilerin ekonominin etkin bir şekilde işlemesine nasıl katkıda bulunacağını belirleyebiliriz. Böylece, ekonominin yürürlükteki kaynak dağılımından daha arzulanabilir bir kaynak dağılımı düzeyine çıkmasını teşvik etmek için hangi türden vergilerin kullanılması gerektiği de belirlenebilecektir. Kaynak dağılımı sorununun incelenmesinde “**Pareto optimumu**” kavramı oldukça kullanışlı bir kavramdır. Eğer **bir ekonomide kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesiyle, herhangi bir kimsenin durumunu kötüleştirmeden, yani refahında azalma olmaksızın, bir başkasının durumu iyileştirilemiyorsa, diğer bir deyişle refahı arttırılamıyorsa, Pareto optimumu** olarak bilinen etkinlik kıstası gerçekleşmiş olur. Şöyle de denebilir: Eğer üretim yöntemlerini ya da üretilen mal çeşitlerini değiştirmek suretiyle, başkalarının durumunu kötüleştirmeden, bir kişinin durumunu iyileştirmek mümkün oluyorsa, mevcut kaynak dağılımı optimum düzeyin altındadır; dolayısıyla değişiklik yapılarak ekonominin etkinliği arttırılabilir. Uygulamada, hiç kuşkusuz, ekonomik değişikliklerin pek çoğu bazı kişilerin durumunu iyileştirmekte, bazılarının da kötüleştirilmektedir. Bu yüzden etkinlik kavramı, kazananların kazancının, kaybedenlerin kayıplarından daha fazla olması şeklinde ifade edilebilir. Diğer bir

deyişle, değişikliğin sonucunda, kazananlar kaybedenlerin kayıplarını miktar itibariyle telafi edebiliyor iseler ve hala daha iyi durumdaysalar, etkinliğin arttığı söylenebilir. Özel sektörün piyasa mekanizması içinde Pareto etkinliğini gerçekleştirebilmesi için tam rekabet şartlarının hâkim kılınması ve dışsal etkilerin mevcut olmaması gerekir.

Vergilemede etkinlik ise, genel olarak, vergi dolayısıyla refah düzeyinde bir azalışın olmaması gereğini ifade eder. Kamu giderlerini karşılamak için tahsil edilen vergilerin ekonomi üzerinde dolaylı bazı etkileri vardır. Söz konusu dolaylı etkiler, kamusal finansman ile özel finansman arasındaki önemli farklılıkları yansıtır. Özel hukuk kişileri arasındaki alışverişler, çoğu zaman satıcıların iktisadi ilişkilerini düzenleme biçimlerinden bağımsız olarak gerçekleşir. Sözelimi, bir otomobilin fiyatı bir doktor için ne ise bir çiftçi için de aynıdır. Hâlbuki bir kişinin ödeyeceği vergiler, genel olarak, yaptığı işe, satın aldığı mallara, yaptığı yatırımlara ve bunun gibi daha pek çok unsura bağlı olmaktadır. Diğer bir deyişle, ödenen vergiler kişilerin iktisadi tercihlerinin bir fonksiyonudur. İşte bu yüzden etkinliğe yönelik hedeflere ulaşılabilmesi için vergilerin kişilerin iktisadi kararları ve tercihleri üzerindeki etkilerinin göz önünde tutulması gerekir.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde vergilemenin tarihi süreci ortaya konulmuş, vergiyi açıklayan teoriler anlatılmış, vergilemenin amaçları ve ilkeleri öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

1) Vergiyi kamu hizmetlerinin bir karşılığı olarak kabul eden görüş aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Rasyonalist-bireyci devlet görüşü
- b) Organik devlet görüşü
- c) Devletin egemenliği teorisi
- d) Sosyal devlet anlayışı
- e) Kamusal seçim teorisi

2) Aşağıdakilerden hangisi Adam Smith'in klasik vergilendirme ilkeleri arasında yer almaz?

- a) Eşitlik
- b) Açıklık
- c) Uygunluk
- d) İktisadilik
- e) Mali refah

3) Aynı düzeyde fayda sağlayanların aynı miktarda vergi ödemelerini öngören görüş aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Ödeme gücüne göre vergilendirme ilkesi
- b) Faydalanma ilkesi
- c) Mali refah ilkesi
- d) Vergide etkinlik ilkesi
- e) Vergide uygunluk ilkesi

4) En az geçim indirimi, artan oranlılık, ayırma ilkesi gibi teknikler hangi alanda kullanılır?

- a) Mali refah ilkesi
- b) Vergide etkinlik ilkesi
- c) Vergide uygunluk ilkesi
- d) Ödeme gücüne göre vergilendirme ilkesi
- e) Faydalanma ilkesi

5) Bir ekonomide kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesiyle, herhangi bir kimsenin durumunu kötüleştirmeden, yani refahında azalma olmaksızın, bir başkasının durumu iyileştirilemiyorsa, diğer bir deyişle refahı arttırılamıyorsa, aşağıdakilerden hangisi gerçekleşmiş olur?

- a) Vergi optimizasyonu
- b) Pareto optimumu
- c) Vergide etkinlik
- d) Mali etkinlik
- e) Faydalanma ilkesine göre vergilendirme

Cevaplar: 1)a, 2)e, 3)b, 4)d, 5)b

8. VERGI TEKNİĞİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

8.1. Vergiyle İlgili Temel Kavramlar

8.1.1. Verginin Konusu

8.1.2. Verginin Matrahı

8.1.3. Vergiyi Doğuran Olay

8.1.4. Vergi Mükellefi

8.2. Vergi Tarifeleri

8.2.1. Tek Oranlı

8.2.2. Artan Oranlı

8.2.3. Tersine Artan Oranlı

8.3. Vergileme Tekniği

8.3.1. Tarh

8.3.2. Tebliğ

8.3.3. Tahakkuk

8.3.4. Tahsil

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1.** Verginin konusu, matrahı, vergiyi doğuran olay ve vergi mükellefi kavramlarını açıklayınız.
- 2.** Vergi tarifesi ne demektir?
- 3.** Vergi tarifesi türlerini anlatınız.
- 4.** Vergileme tekniğini ve sürecini açıklayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Vergiyle ilgili temel kavramlar	Vergiyle ilgili temel kavramların öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergi tarifesi kavramı	Vergi tarifesi kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergi tarifesi türleri	Vergi tarifesi türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergileme tekniği	Vergileme tekniği sürecinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Giriş

Burada ele alacağımız temel kavramlar, aynı zamanda bir verginin esaslı unsurlarını oluşturur. Verginin konusu, matrahı, oranı, mükellefi, sorumlusu, vergiyi doğuran olay, tarh, tahakkuk ve tahsil gibi kavramlar kendine özgü anlamları olan teknik kavramlardır. Vergi yasalarında sık sık karşımıza çıkan bu kavramlar aslında hukuki çözümlenmeleri de gerektirir. Bu bölümde vergiyle ilgili temel kavramların yanı sıra vergi tarifeleri de incelenecektir. Vergi tarifeleri tek, artan ve tersine artan oranlı olarak açıklanacaktır.

8.1. Vergiyle İlgili Temel Kavramlar

8.1.1. Verginin Konusu

Verginin konusu üzerine vergi konulan ve doğrudan doğruya veya dolayısıyla verginin kaynağını teşkil eden iktisadi unsurdur. Diğer bir ifadeyle, vergi ne üzerinden alınıyorsa o şey verginin konusudur. Bu bir mal veya eşya, bir hizmet, bir gelir, bir sermaye bir ticari ve hukuki işlem, ekonomik değer, üretim ve tüketim, fail ve vakıa olabilir. Nelerin vergi konusunu oluşturacağını önceden tespit etmeye imkân bulunmamaktadır. Ancak, vergi koyan yasanın hükmü hangi iktisadi unsurun, vergiyi doğuran olayla irtibatlanacağına açıklık getirmektedir. Şöyle ki; kanun koyucu o ana kadar üzerine vergi konulmamış olan bir iktisadi unsurdan vergi alınmasına karar verebilir. Böylece, üzerinden vergi alınan o iktisadi unsur verginin konusunu teşkil eder. Her vergi kanunu ilk maddelerinde verginin konusunu açık bir şekilde belirtmeye çalışır. Örneğin, Gelir Vergisinin konusunu, gerçek kişilerin gelirleri oluşturmaktadır; gelir ise gerçek kişilerin bir takvim yılı içinde elde ettikleri irat ve kazançların safi tutarıdır. Kurumlar Vergisinin konusunu ise kurumların elde ettiği kazançlar teşkil etmektedir. Emlak Vergisine göre, bina vergisinin konusu, Türkiye sınırları içinde bulunan binalar; arazi vergisinin konusu ise Türkiye siyasi sınırları içinde yer alan arazi ve arsalardır.

Vergi kanunla salınır ve alınır. Verginin konusu da kanun koyucu tarafından tespit edilmektedir. Kanuna dayanmayan hiç bir vergi alınmaz. Ayrıca vergilemede kıyas yoluyla vergi alınması mümkün değildir. Kanun koyucu vergi kanunlarını çıkarırken ülkenin iktisadi ve sosyal gerçeklerine uygun davranmak zorundadır. Aksi halde ülkede birtakım sosyal dengesizlik ve bunalımların ortaya çıkmasına neden olur. Çağdaş modern mali düşünceye göre vergiler gelir, servet ve giderler üzerinden alınmaktadır.

8.1.2. Verginin Matrahı

Vergi borcunun hesaplanması için dayanılan temel, verginin matrahıdır. Yani bir verginin matrahını bilmeden vergi borcunu hesaplamak mümkün, değildir. O hâlde verginin konusu ve matrahı farklı unsurlardır. Matrah, vergi borcunu hesaplamak maksadıyla, vergi konusunun indirildiği teknik miktar fiziki ölçü veya ekonomik değerdir.

Devletin alacağı vergi miktarını hesaplayabilmek için, vergi kanunlarında gösterilen oranların ve miktarların, belirli ekonomik değerlere ve miktarlara uygulanmak suretiyle saptanması gerekir. Örneğin, bina vergisinde binanın kendisi verginin konusunu oluşturmaktadır. Hâlbuki bina vergisinin matrahı ise o binanın değeridir. Bina vergisi hesaplanırken kanunda gösterilen bina vergisi vergi oranını binanın kıymetiyle çarpılarak saptanması lazımdır. Aynı şekilde arazi vergisinin konusu arazinin kendisi; matrahı ise arazinin değeridir. Arazi vergisi hesaplanırken de kanunda belirtilmiş olan vergi oranının arazi değeriyle çarpılması gerekir. Veraset ve intikal vergisinde, verginin konusu, mirasçılara intikal eden mallar; matrahı ise bu malların kıymetidir. Gelir Vergisinde, verginin konusu gelirin kendisi; matrahı ise gelirin safi tutarıdır.

Görülüyor ki her verginin bir matrahı bulunmakta ve bu matrah üzerine bir vergi tarifesi uygulanmak suretiyle mükellefin vergi borcu saptanmaktadır. Bu bakımdan, bir verginin hesaplanması için konusunun bilinmesi yeterli olmamakta, matrahının da açık ve net olarak belirtilmesi gerekmektedir. O hâlde, verginin konusu, üzerinden vergi alınan bir iktisadi unsur veya hukuki muamele, verginin matrahı ise vergi konusunun kıymet veya miktarı olmaktadır. İşte, vergi hesaplanırken bu değer veya miktarlar esas alınmaktadır.

Verginin matrahı (dayanağı) iktisadi bir kıymet olmayabilir. Teknik birimler veya fiziki ölçüler de verginin matrahını teşkil edebilir. Örneğin, Motorlu Taşıtlar Vergisinde özel otoların vergisi araçların yaş veya ağırlıklarına göre belirlenmektedir. Ayrıca, kumaşın metresi, benzinin litresi, hava gazının metre küpü ve tuzun ağırlığı gibi miktarı belirten fiziki ölçülere dayanarak vergi alınabilmektedir.

Bazı durumlarda verginin konusu ile matrahı aynı iki kavram olduğu halde bazı vergilerin konusu ile matrahının aynı şey olduğu görülür. Özellikle baş vergilerinde bu durum söz konusu olur. Bu vergilerde verginin konusu da matrahı da mükellefin kendisi, yani fiziki varlığı olmaktadır. Hatta ülkemizde 1952 yılına kadar uygulanmış olan yol vergisini buna bir örnek olarak gösterebiliriz.

Genel olarak vergi kanunları verginin konusunu ve matrahını ayrı ayrı açık ve net bir şekilde ifade etmektedirler. Ancak matrah tespitleri çeşitli usullere göre yapılmaktadır.

Vergi matrahının tespiti iki şekilde yapılmaktadır. Birincisi matrahın uzunluk, hacim ağırlık, sayı vs. gibi teknik miktar ve fizik ölçülerden oluşmasıdır. İkincisi, ise değer, fiyat ve bedel gibi, iktisadi miktar olarak belirlenmesidir. O hâlde, verginin matrahı değer esasına (ad valorem) dayalı olabileceği gibi, miktar esasına (spesifik) bağlı da olabilmektedir.

Vergi alacağının hesaplanmasında, miktarın ve fiziki ölçülerin esas alınmak suretiyle yapılmasına "miktar esası" veya "spesifik vergiler", değer esas alınması suretiyle yapılan vergi uygulamasına ise "değer esas" veya "ad valorem" vergiler denilmektedir.

8.1.3. Vergiyi Doğuran Olay

Her verginin bir konusu ve mükellefi vardır. Devlet lehine bir alacağın doğması için bazı şartların gerçekleşmesi gerekir. İşte vergi kanunlarında verginin konusunun ve mükellefinin belirtilmesi vergi borcunun doğması için yeterli değildir. Mükellef bakımından vergi borcunun (devlet bakımından vergi alacağının) doğması için verginin konusu ile mükellefi arasında kanunun aradığı şartların ve hukuki ilişkinin doğmuş olması gerekir. Ancak, ondan sonra mükellef için bir vergi borcundan söz edilebilir. Devletin vergi alacağı da vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesinden sonra doğmaktadır. Vergi borcunun doğması için verginin konusu ile mükellefi arasında kanunun aradığı şartların ve ilişkinin doğması hâline vergiyi doğuran olay diyoruz. İşte konusu, mükellefi, matrahı ve nispeti kanunda belirtilmiş olan bir verginin, mükellef bakımından muayyen bir miktarda borç hâline gelmesi için etkene ihtiyaç vardır. Bu etken de vergiyi doğuran olaydır.

8.1.4. Vergi Mükellefi

Kanuni Mükellef: Bir vergi olayında iki taraf bulunmaktadır. Bunlardan biri devlet, diğeri ise vergi yükümlüsüdür. Vergi yükümlüsüne pasif vergi süjesi de denilmektedir. Daha önce ifade etmiş olduğumuz gibi kanuni mükellef hukuken kendisine vergi borcu terettüp eden (vergi yükümlülüğü düşen) fert ve kurumlardır. Vergi kanunları genellikle konudan sonra mükellef tayin ve tespit etmektedirler. Vergi Usul Kanunu'nun 8. maddesinde "Mükellef, vergi kanunlarına göre, kendisine vergi borcu terettüp eden gerçek veya tüzel kişidir." denilmektedir. Mükellefiyet esas itibarıyla şahsidir, mukavele ile başkasına devredilemez. Aynı zamanda mükellefiyet için kanuni ehliyet şart değildir. Tüzel kişilerin, küçüklerin ve kısıtlıların mükellef olmaları hâlinde, bunların yerine getirmesi gereken görevler, müdürler kanuni mümessiller, veli, vasiler tarafından yerine getirilir. Kanuni mükellefin ölümü hâlinde ise, mükelleflere düşen ödevlerin, mirası reddetmemiş olan kanuni ve mensup mirasçılar tarafından yerine getirilmesi icap eder.

Vergi sorumlusu: Gerçek vergi mükellefi olmadıkları hâlde, asıl vergi mükelleflerinden istenen vergiyi vergi dairesine ödemek ve diğer vergi ödevlerini yerine getirmek zorunda olan kişilere vergi sorumlusu denilmektedir.

Mutavassıt (Aracı mükellef): Daha önce, kanuni mükellefi, kanunen kendisine vergi borcu düşen fert ve kurumlar olarak tanımlamıştık. Kanunen vergi borcunu ödemek mecburiyetinde olan bu mükellef acaba vergi yükünü son olarak yüklenen kişi midir? İşte kanun koyucunun açık iradesine göre, mutavassıt (aracı) mükellef, vergiyi kendi nam ve hesabına ödeyen, fakat sonradan bu ödediği vergiyi yansıma yoluyla başkalarına yüklemeye çalışan kişiye denir. Genellikle bu iş fiyat mekanizması yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılır, çok zaman başarılı da olunur.

Vergi yüklenicisi veya taşıyıcısı: Kanuni mükellef kendi nam ve hesabına ödediği vergiyi iktisadi hayatın şartlarına, arz ve talebe bağlı olarak fiyat mekanizması yoluyla, başkalarına yansıtmaya çalışır. İşte bu mücadele sonunda vergi yükünü son olarak yüklenen kişiye, vergi yüklenicisi veya vergi taşıyıcısı denilmektedir. Bazen vergi yükümlüsü ile vergi yüklenicisi aynı kişiler olmaktadır da, çok zaman kanuni yükümlü ödediği vergiyi fiili veya kanuni yansıma (inikâs) yoluyla başkalarına kısmen veya tamamen devretmektedir.

8.2. Vergi Tarifeleri

Vergi tarifesi, vergi miktarını hesaplayabilmek için matraha uygulanması gereken ölçülerdir. Eğer matrah teknik nitelikteyse (ağırlık, yüzölçümü, hacim vs.) vergi borcu, maddi ölçüler üzerinden belirli bir miktara göre hesaplanır. Günümüzde giderek azalan bu tarifelere **spesifik tarife** denir. Buna karşılık, para birimiyle ifade edilen matrahlardan oransal olarak, genellikle yüzde, bazı durumlarda binde şeklinde belirlenen oranlara göre vergi alınmasını öngören tarifelere **advalorem** yani değer esasına dayalı tarifeler denir. Vergi tarifelerini incelemeye geçmeden önce, ortalama vergi oranı ve marjinal vergi oranı kavramlarını açıklamak yerinde olacaktır. Vergi miktarı (T) ile matrah (X) arasındaki orantıya ortalama vergi oranı denir ve T/X olarak ifade edilir. Örneğin, 1000 birim geliri olan bir kişinin ödediği vergi 500 birim ise, ortalama vergi oranı 500/1000 yani %50'dir. Buna karşılık, vergi miktarındaki

artışın matrahtaki artış miktarına oranına marjinal vergi oranı denir ve ZT/ ZX olarak gösterilir. Örneğin, matrah 1000 birimken 500 birim vergi ödeyen bir mükellef, matrah 1100 birime çıktığında 600 birim vergi ödüyorsa, ortalama vergi oranının %50'den, %54,5'a yükselmesine karşın, marjinal vergi oranı %100'e ulaşacaktır. Kuşkusuz, mükellefler iktisadi davranışlarını belirlerken vergi tarifelerinin bu özelliğini de dikkate alacaklardır.

8.2.1. Tek Oranlı

Matrah artsa bile vergi oranının sabit kaldığı tarifelere tek oranlı tarifeler denilmektedir. Diğer bir deyişle, bu tip tarifelerde matrahın her düzeyinde uygulanan vergi oranı aynıdır. Matrah arttıkça ödenecek vergi miktarı mutlak olarak artmakla birlikte, oransal olarak sabit kalmaktadır.

8.2.2. Artan Oranlı

Matrah arttıkça ortalama vergi oranı da yükselen tarifeye artan oranlı tarife denir. Artan oranlı tarifelerde ödenecek vergi miktarı hem mutlak tutarlar olarak hem de oransal olarak artar. Hâlbuki tek oranlı tarifelerde matrah arttıkça vergi miktarı mutlak tutarlar olarak artmakla birlikte, oransal olarak aynı kalmaktadır. Öte yandan, artan oranlı tarifelerde marjinal vergi oranı, ortalama vergi oranından büyüktür. Artan oranlı tarifeler vergi adaletini gerçekleştiriminin araçlarından biri olarak görülür. Gelir arttıkça kişilerin vergi ödeme güçlerinin arttığının kabul edilmesi dolayısıyla, yüksek gelir sahiplerinin daha yüksek oranlarda vergilendirilmesinin adalete uygun olduğu düşünülür. Bu yüzden, artan oranlı tarifeler daha ziyade gelir vergisinde uygulanır. Bununla birlikte, gelir vergisi dışında başka vergilerde de artan oranlı tarife uygulanması mümkündür. Örneğin, Türkiye'de uygulanan veraset ve intikal vergisi tarifesi de artan oranlı bir tarife niteliğindedir. Artan oranlı tarifelerin değişik tipleri vardır. Her ülke uyguladığı iktisadi, mali ve sosyal politikalara göre kendisi için en uygun tarife yapısını belirlemeye çalışır. Vergi hesaplanırken sırasıyla ilk dilimden başlanarak, ilgili matraha ulaşincaya kadar tarifede yer alan oranlar uygulanır ve her dilime karşılık gelen vergi miktarları toplanarak belli bir matraha isabet eden vergi borcu bulunur. Örneğin, yukarıdaki tarifeye göre 35.000 TL tutarında bir matraha isabet eden gelir vergisi şöyle hesaplanır:

Tablo 9: Artan Oranlı Tarifeli Vergi Hesaplaması Örneği

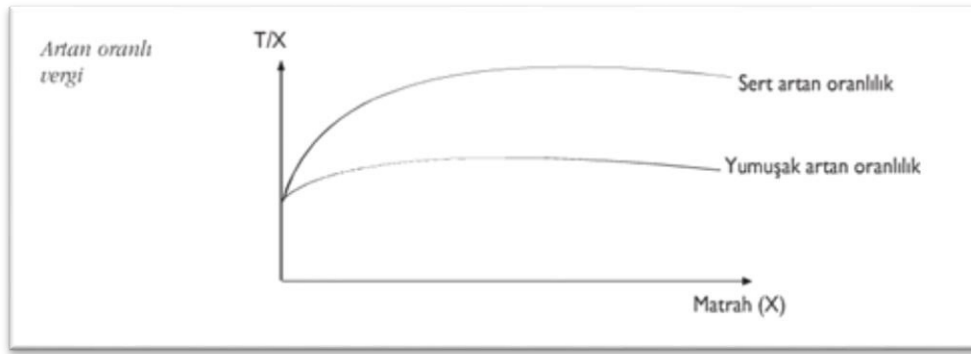
İlk	8.800 x %15		1.320
Sonra gelen	13.200 x %20		2.640
Sonra gelen	13.000 x %27		3.510
TOPLAM MATRAH	35.000	TOPLAM VERGİ	7.470

Artan oranlılığın derecesi, yani artan oranlılığın sert mi yumuşak mı olduğu tarifinin yükseklik ve uzunluk farkına bağlıdır. Yükseklik farkı, bir vergi tarifesindeki en yüksek oranla en düşük oran arasındaki farkı ifade eder.

Uzunluk farkı ise, **en düşük matrah dilimi ile en yüksek matrah dilimi arasındaki farkı** belirtir.

Örneğin, yukarıda verdiğimiz gelir vergisi tarifesinin yükseklik farkı $35-15 = 20$ 'dir. Buna karşılık, uzunluk farkı $50.000-8.800 = 41.200$ TL'dir. Yükseklik farkı aynı kalmak koşuluyla uzunluk farkı ne kadar büyük olursa, artan oranlılık o derece yumuşak olur. Uzunluk farkı aynı olduğunda yükseklik farkı ne kadar artar ise, artan oranlılık o derece sert olur. Yumuşak bir artan oranlılık vergi adaleti açısından daha uygun kabul edilir. Çünkü artan oranlılığın sert olması hâlinde matrahın daha küçük dilimlerinden itibaren yüksek oranlı vergiyle karşılaşılır.

Grafik 7: Artan Oranlı Tarife



Grafik 7'de görüldüğü gibi yumuşak bir artan oranlılığa sahip bir tarifede, matrahın üst dilimlerinde ortalama vergi oranını gösteren eğri yatay bir seyir izlemektedir.

8.2.3. Tersine Artan Oranlı

Tersine artan oranlı vergi tarifeleri, vergi yükü ile toplam gelir miktarı arasında kurulan ilişki sonucu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde bu tür tarifelere fazla rastlanmamakla birlikte, bazı vergiler mükellef üzerinde tersine artan oranlı (gerileyici-ric'i) etkiler yaratabilmektedir. Bu tür vergi tarifelerinde, artan oranlı tarifelerin aksine mükelleflerin gelirleri arttıkça, vergi oranları giderek azalır. Bu yüzden, **matrah arttıkça ortalama vergi oranının azaldığı tarifelere sahip vergilere, tersine artan oranlı vergiler ya da gerileyici (ric'i) vergiler denir.** Tersine artan oranlı vergi tarifelerinde, marjinal vergi oranı, ortalama vergi oranından daima küçüktür. Çünkü, yükümlülerin ödediği vergi miktarı değişmediği için, gelirleri arttıkça marjinal vergi oranı azalır.

8.3. Vergileme Tekniği

8.3.1. Tarh

Vergileme tekniği açısından tarh, bir mükellefin ödemesi gereken vergi tutarının hesaplanması, Hazine adına bir vergi alacağının belirlenmesi için yapılan idari bir işlem niteliğindedir. Vergi kanunlarında; verginin konusunun, mükelleflerinin, matrahının, oranının ve diğer vergilendirmeyi ilgilendiren konuların düzenlenmiş olması yeterli değildir. Vergiyi

doğuran olayın ortaya çıkmasından sonra, yasal süreler içerisinde ve yasalara göre belirlenmiş olan matrahlara vergi oranlarının ve ilgili ölçülerin uygulanması, yani vergi alacağının saptanması ve idareyi alacaklı, mükellefi borçlu kılan işlemlerin tamamlanması gerekir. Vergi tarhiyatı çeşitli şekillerde gerçekleştirilmektedir. Mükellefin yaptığı bildirim üzerinden tarhiyat yapılması genellikle görülen uygulama olmakla birlikte; mükelleflerin vergi yasalarından doğan yükümlülüklerini ihmal etmeleri hâlinde; resen veya ikmalen vergi tarhiyatı yapılabilmektedir.

8.3.2. Tebliğ

Tarh işlemi tahakkuk ve kural olarak ödeme ile sonuçlanan bir işlemin başlangıcı olup, tarh sırasında hata yapılması söz konusu olabilir. En azından mükellefin bu konudaki kuşkularının giderilmesi gerekir. Verginin, kanunun emrettiği koşul ve şekillere göre tarh edilip edilmediğinden, hata yapıp yapılmadığından emin olunmasını sağlamak için; mükellefe kontrol hakkı ve fırsatını vermek gerekmektedir. Tarh işleminin sonuçlandırılmasından sonra verginin mükellefe tebliğinin yapılması bu ihtiyacı karşılamaktadır. Vergilemenin hüküm ifade edebilmesi bakımından, vergileme ile ilgili belgelerin süresi içinde ve usulüne uygun bir şekilde yükümlülere bildirilmesi gerekmektedir. Posta yoluyla, ilan aracılığıyla veya memur eliyle tebliğ yapılması yoluna gidilebildiği gibi, ilgilinin kabul etmesi koşuluyla daire ya da komisyonda da tebliğ yapılabilmektedir. Tebliğ işleminin usulüne uygun olarak yapılması ve tebliği söz konusu belgelerin sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi, yükümlülükten doğan sonuçların sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi bakımından büyük önem taşımakta olup, aksi takdirde uyuşmazlıkların doğmasına neden olunabilir.

8.3.3. Tahakkuk

Verginin ödenebilir aşamaya gelmesi olarak tanımlanan verginin tahakkuku, tarhi ve mükellefe tebliğ olunan vergi ile ilgili olarak herhangi bir uyuşmazlığın söz konusu olmaması veya var ise, uyuşmazlığı çözümlenmesi sonucunda kesinleşmesinden sonra ortaya çıkabilmektedir. Verginin ödenebilir aşamaya gelebilmesi için hesaplama sırasında ortaya çıkabilecek hataların düzeltilmesi, hesaplanmış olan vergiyle ilgili olarak borçlusu tarafından dava açılmış ise bu davanın sonuçlanması ya da dava açma süresinin geçmiş veya uzlaşmış olması gerekmektedir. Vergi tarh edildikten sonra, idare adına vergi alacağı mükellef adına da vergi borcu kaydı düşülmüş olmaktadır. Verginin ödenebilir hale gelmesi bakımından, mükellefin söz konusu vergiden veya ilgili ödemelerden haberdar kılınması yani kendisine tebligatta bulunulması ve mükellefin de sonuçlarını kabullenmiş olması gereği vardır. Yasalarla kendisine tanınmış olan sürenin geçmesi ya da varsa uyuşmazlığın giderilmesi veya çözümlenmesinden sonra vergi tahakkuk edebilmektedir.

8.3.4. Tahsil

Verginin tahsili, vergi borcunun ilgili vergi dairesine ödenmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu tahsil işlemi; doğrudan ya da dolaylı bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Verginin tahsili, çeşitli usullerle gerçekleştirilmektedir. Bunlar; mükellefin vergisini vergi dairesine yatırması,

yetkili kişilerce verginin toplanması, tahsil ile ilgili diğer uygulamalar, başlıkları altında incelenebilir.

Verginin Mükellefçe Yatırılması: Vergi, mükellef tarafından, yasaların öngördüğü dönemlerde ve taksitler hâlinde ilgili vergi dairesine ödenmektedir. Ülkenin çeşitli yörelerinde kurulan vergi dairelerine mükellefin vergi borcunu yatırması veya ödemeyi posta ya da banka aracılığıyla gerçekleştirilmesi sonucu, vergi tahsil işlemleri büyük ölçüde kolaylaşmaktadır.

Yetkili Kişiler Tarafından Verginin Toplanması:

– **İltizam Usulü:** Günümüzde uygulaması görülmeyen bu usul daha çok verginin aynı olarak uygulandığı dönemlerde izlenmiş bir usuldür. İltizam usulünde gerek vergi örgütünün yeterli olmaması gerekse uygulamadan dolayı pek çok sorunlarla karşı karşıya kalınması dolayısıyla, aynı nitelikteki bir verginin tahsilatında üçüncü kişilere bırakılması söz konusudur. Mültezim, yani aracı kişi götürü olarak üzerine aldığı bir bölgenin vergi tahsilatını kâr veya zarar kendisine ait olmak üzere gerçekleştirmektedir.

– **İhale Usulü:** İltizam usulüne benzer nitelik taşıyan ancak, verginin toplanması yetkisinin verilmesi bakımından izlenen süreç itibarıyla değişiklik gösteren bir uygulamadır. En yüksek vergi hasılatını getirmeyi taahhüt edene vergi toplama yetkisinin verilmesi esastır.

– **Temsilciler Aracılığıyla Tahsil Usulü:** Özellikle mali örgütlenmenin yeteri ölçüde gelişmemiş olduğu dönemlerde yer verilmiş olan bu usul, Fransa ve Osmanlı İmparatorluğu'nda bir süre uygulanmış olup, günümüzde terk edilmiştir.

– **Emanet Usulü:** Verginin, devletin aylıklı memurları aracılığıyla toplanması söz konusudur. Toplanan vergiden, belirli bir oran dâhilinde pay verilmesi söz konusu olabilmekte ise de, daha sonraları bu uygulama terkedilmiş ve yalnızca görevleri nedeniyle aldıkları aylıklar karşılığı tahsilat hizmetlerini sürdürmüşlerdir.

Verginin Kaynakta Kesilmesi Usulü: Verginin gelir kuruluşunca değil, doğduğu kaynakta başkaları tarafından hesaplanıp tahsil usulüdür. Burada vergi doğduğu anda ve kaynakta kesilerek daha sonra gelir kuruluşuna yatırılmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdüğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde vergiyle ilgili temel kavramlar, vergi tarifesi ve türleri ile vergileme tekniği süreci açıklanmıştır.

Bölüm Soruları

1) Üzerine vergi konulan ve doğrudan doğruya veya dolayısıyla verginin kaynağını teşkil eden iktisadi unsura ne denir?

- a) Vergiyi doğuran olay
- b) Verginin konusu
- c) Verginin matrahı
- d) Vergi mükellefi
- e) Vergi tarifesi

2) Vergi borcunun hesaplanması için dayanılan temel aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Vergiyi doğuran olay
- b) Verginin konusu
- c) Verginin matrahı
- d) Vergi mükellefi
- e) Vergi tarifesi

3) Matrah arttıkça ortalama vergi oranı da yükselen tarife aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Tek oranlı tarife
- b) Çok oranlı tarife
- c) Genel tarife
- d) Artan oranlı tarife
- e) Tersine artan oranlı tarife

4) Aşağıdakilerden hangisi vergileme tekniğinde karşılaşılmayan bir kavramdır?

- a) Tarh
- b) Tebliğ
- c) Tahakkuk
- d) Tahsil
- e) Temerrüt

5) Aşağıdakilerden hangisi vergiyi tahsil etme yöntemlerinden biri değildir?

a) Verginin mükellefçe yatırılması

b) Dış karineler yöntemi

c) İltizam usulü

d) Emanet usulü

e) Verginin kaynaktan kesilmesi

Cevaplar: 1)b, 2)c, 3)d, 4)e, 5)b

9. VERGİ TEORİSİ – II

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

9. VERGİ TEORİSİ – II

9.1. Vergi Yüğü ve Türleri

9.1.1. Toplam Vergi Yüğü

9.1.2. Bireysel Vergi Yüğü

9.1.3. Net Vergi Yüğü

9.1.4. Gerçek Vergi Yüğü

9.2. Vergi Baskısı

9.2.1. Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığı

9.2.2. Vergi Baskısının Giderilmesi

9.2.3. Verginin Yansıtılması ve Türleri

9.2.3.1. Yansıma Türleri

9.2.3.1.1. Kanuni Yansıma ve Ekonomik Yansıma

9.2.3.1.2. İleriye ve Geriye Yansıma

9.2.3.1.3. Sınırsız Yansıma ve Sınırlı Yansıma

9.2.3.1.4. Mutlak ve Diferansiyel Yansıma

9.2.3.2. Vergi Yansımalarını Etkileyen Faktörler

9.2.3.2.1. Piyasaların Yapısı

9.2.3.2.2. Verginin Türü

9.2.3.2.3. Vergilendirilen Malın Türü

9.2.3.2.4. Talep ve Arz Esnekliği

9.3. Vergi İle İlgili Diğer Kavramlar

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Vergi yükü nedir, türlerini açıklayınız.
2. Vergi baskısı ne demektir?
3. Verginin yansıtılması ve türlerini anlatınız.
4. Vergilendirmeye ilgili kavramları sıralayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Vergi yükü kavramı ve türleri	Vergi yükü kavramının ve türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergi baskısı kavramı	Vergi baskısı kavramının anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Verginin yansıtılması ve türleri	Verginin yansıtılması ve türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Vergilendirmeye ilgili kavramlar	Vergilendirmeye ilgili kavramların öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Vergi yükü
- Subjektif vergi yükü
- Objektif vergi yükü
- Vergi baskısı
- Vergi yansıması

Giriş

Bu bölümde vergi analizi konusu ele alınacaktır. Bu bağlamda vergi yükü ve türleri toplam, bireysel, net ve gerçek vergi yükü tanımlamalarıyla açıklanacaktır. Vergi yüküne ilişkin açıklamaların ardından, vergi baskısı konusu üzerinde durulacaktır. Bu kısımda, vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı, vergi baskısının giderilmesi ve verginin yansıtılması konularına değinilecektir. Verginin yansıtılması detaylı olarak ele alınacak olup, yansıma türleri ve vergi yansımalarını etkileyen faktörler ortaya konulacaktır. Bölüm vergi ile ilgili diğer kavramların tanımlanmasıyla sonlandırılacaktır.

9.1. Vergi Yüğü ve Türleri

Verginin ödenmesi, mikro açıdan gerçek ve tüzel kişilerin gelirlerinin, makro açıdan ise toplum gelirlerinin özel kesimden kamu kesimine aktarılması anlamına gelir. Gerek gerçek kişilerin, gerekse tüzel kişilerin üzerlerine düşen vergi borcu, her zaman mükelleflerin şimdiki veya gelecekteki harcanabilir gelirlerinde bir azalmaya yol açacaktır. Verginin ödenmesi bu nedenle mükellefler üzerinde ölçülemeyen (subjektif) veya ölçülebilen (objektif) bir yük yaratır. İşte mükelleflerin hissettiğı ancak etkisi ölçülemeyen bu yük vergi baskısıdır ve subjektif vergi yüğü olarak tanımlanır. İktisadi bir olayın yol açtığı psikolojik bir baskıdır. Bu baskının mükellef tarafından nasıl ve ne ölçüde hissedildiğı vergiyi ödeyenin psikolojik yapısına bağlıdır.

Subjektif vergi yüğü, aynı gelir düzeyindeki bazı mükellefleri daha fazla etkilerken bazılarını daha az şiddette etkileyebilecektir. (Objektif vergi yüğü) Gerçek vergi yüğü ise bir takım hesaplamalar sonucu bulunan bir orandır. Mükellefin ödediğı vergi ile geliri arasındaki oransal ilişkiyi esas aldığından teorik olarak hesaplanmaya daha uygundur. Hesaplamalarda bazı güçlükler olur. Birinci tanıma göre vergi yüğü, belli bir dönemde devlete veya diğerk kamu tüzel kişilerine yapılan ödemelerle, bu ödemeleri yapan mükelleflerin aynı dönemde elde ettikleri gelirler arasındaki niceliksel ilişkidir. İkinci tanıma göre vergi yüğü, ödenen vergi ve vergi ödeme gücünün bir işlevidir. Vergi yüğü, ödenen vergi ile doğru orantılı olmakta vergi miktarı attıkça vergi yüğü de artmakta; ödeme gücü ile tersine orantılı olmakta ve ödeme gücü arttıkça vergi yüğü azalmaktadır. Günümüzde vergi yüğü hesaplarına vergilerin kamu harcamaları ile ilişkisinin kurulması, vergilemenin gerekçelerinin ortaya konulması, uygulanacak olan vergi politikalarının saptanması ve uluslararası kuruluşlara yapılacak parasal katkıların belirlenmesi amacıyla başvurulmaktadır.

9.1.1. Toplam Vergi Yüğü

Bir ekonomide ödenen vergilerin, ekonomi üzerinde oluşturduğu yüke **toplam vergi yüğü** denilir.

$$\text{Toplam Vergi Yüğü} = \frac{\text{Ödenen vergiler}}{\text{Toplumun geliri}}$$

Bu formülde paydada yer alan toplumun geliri için gayrisafi millî hâsıla, safi millî hâsıla veya millî gelir kavramlarından biri kullanılabilir. Payda yer alan ödenen vergiler araştırmanın özelliğine göre Sosyal Sigorta Ödentileri dâhil tüm vergileri içerebileceğı geniş anlamda ödenen vergileri içerebilir.

9.1.2. Bireysel Vergi Yüğü

Bireysel vergi yüğü **objektif** ve **subjektif** vergi yüğü olarak ikiye ayrılmaktadır. Vergi baskısı olarak tanımladığımız subjektif vergi yüğü bireylerin vergi ödemeleri sonucu takındıkları psikolojik tavırlar olup bunun ölçülmesi mümkün değildir. Çünkü kişilerin vergiye ilişkin fedakârlık düşüncelerinin ve refah kaybına ilişkin değer yargılarının matematiksel olarak belirlemek imkânsızdır. Objektif bireysel vergi yükünü ise ölçmek mümkündür. Bireylerin belli

bir dönemde ödemek zorunda oldukları tüm vergilerin ve vergi benzeri ödentilerin elde ettikleri gelire oranlanması sonucu bulunur.

$$\text{Bireysel Vergi Yüğü} = \text{Bireyin ödediğı tüm vergiler/Bireyin geliri}$$

Her birey bir takvim yılında ödediğı toplam vergileri aynı dönemde elde ettiğı gelire bölmek suretiyle kendi vergi yükünü hesaplayabilir.

9.1.3. Net Vergi Yüğü

Toplam vergi yüğü brüt bir kavramdır. Çünkü vergi yükünün hesaplanmasında sadece ödenen vergiler dikkate alınmış fakat bunun karşılığında devletin sağladığı hizmetlerden elde edilen faydalar göz önünde bulundurulmamıştır. Her ne kadar mükellefler vergiyi karşılıksız olarak ödeseler de, devletin bu vergiler aracılığı ile gerçekleştirdiğı hizmetlerden yararlanırlar. Şayet devlet olmasaydı ve mükellefler vergi ödemeseydi bireyler ve tüzel kişiler devletin sunduğı hizmetleri kendileri harcama yaparak gerçekleştirmek zorunda kalacaklardı. Öyleyse, mükelleflerin net vergi yükünü hesaplayabilmek için, ödenen vergilerden devletin vergilerle finanse ettiğı hizmetlerden sağlanan faydanın çıkarılması gerekir.

$$\text{Net Vergi Yüğü} = \text{Ödenen Tüm Vergiler- Kamu Hizmetlerinden Sağlanan Yarar/ Gelir}$$

Ancak burada kamu hizmetlerinden sağlanan yararın ölçülmesi zordur. Belki yarı kamusal ve özel mallardan sağlanan fayda belli bir ölçüde hesaplanabilse de toplumsal mal ve hizmetlerden sağlanan faydanın ölçülmesi mümkün değildir.

9.1.4. Gerçek Vergi Yüğü

Gerçek vergi yüğü, net vergi yüğü kavramının bireyler üzerine yansıyan ve bireylerin yansıttıkları vergilerin de dikkate alınması sonucu genişletilmesi ile ortaya çıkan bir kavramdır.

$$\text{Gerçek Vergi Yüğü} = (\text{Ödenen Vergiler} + \text{Yansıyan Vergiler}) - \text{Hizmetlerden Sağlanan Fayda} + \text{Yansıtılan Vergiler} / \text{Gelir}$$

Ancak bu hesaplamada da kamu hizmetlerinden sağlanan yarar ile yansıyan ve yansıtılan vergilerin hesaplanması son derece zordur. Bu nedenle uygulamada genellikle toplam ve bireysel vergi yüğü hesaplamaları kullanılır. Bunların dışında gelir grupları, meslek grupları ve sektörler için vergi yüğü hesapları kolaylıkla yapılabilir.

9.2. Vergi Baskısı

9.2.1. Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığı

Vergiden kaçınma, vergi yasalarına aykırı hareket etmeksizin bireylerin vergi mükellefiyetinden kurtulması ve hazinenin vergi kaybına uğratılmasıdır.

Mükellefler kısa dönemde vergi yasalarında var olan boşluklardan yararlanarak veya uzun dönemde baskı grupları veya lobi faaliyetleri ile vergi borcunu azaltıcı tedbirler alarak, yasal yollarla, ödeyecekleri vergileri azaltabilirler. Dolayısıyla vergiden kaçınma, yasal yollarla ödenecek verginin azaltılması olduğu için, yapılan işlemde bir vergi suçu da ortaya çıkmayacaktır. Mükellefler dört yolla vergiden kaçınabilirler. Bunlardan birincisi vergi kanunları iyice araştırılarak, vergi kanunlarında mükelleflere tanınan vergi avantajları bulmaktır. İkinci yol gelir aktarımıdır. Yüksek oranlarda vergi ödeyen mükellefler, düşük oranda vergi ödeyen veya hiç vergi ödemeyen yakınlarına gelir aktarmak suretiyle ödeyecekleri vergileri azaltabilirler. Üçüncü yol vergilerin ertelenmesidir. Bugünün bir lirası, gelecek yılın bir lirasından daha değerli olacağı düşünülürse ki yüksek enflasyonun hâkim olduğu ekonomilerde her zaman böyledir, mükelleflerin bu yıl ödeyecekleri vergiyi ertesi yıllara aktarabilmeleri kendilerine büyük vergi avantajları sağlayacaktır. Dördüncü yol vergi arbitrajıdır. Vergi arbitrajı, herhangi bir riske girmeksizin, vergi kanunlarındaki boşluklardan yararlanarak vergi avantajı sağlamaktır. Başka bir deyişle vergi arbitrajı, farklı vergi türleri veya farklı vergi oranlarından yararlanarak vergi avantajı elde etmeyi ifade etmektedir.

Vergi kaçakçılığı yasal olmayan bir eylem olup vergi yasalarında yasaklanan bir faaliyettir. Başka bir deyişle vergi kaçakçılığı, vergi yasalarının yapılmasını emrettiği fiilleri yapmamak veya yapılmamasını emrettiği fiilleri yaparak vergi mükellefiyetinden kısmen veya tamamen kurtulmak olarak tanımlanabilir. Ödenmesi gereken vergilerin yasal olmayan yollarla azaltılması, vergi kaçakçılığıdır. Vergiden kaçınmanın bir cezası olmadığı halde vergi kaçakçılığı yapan mükelleflere ağır para cezaları ve hapis cezaları verilmektedir.

9.2.2. Vergi Baskısının Giderilmesi

Vergi baskısının giderilmesi, mükelleflerin vergi yükünü azaltmak veya bu yükten tamamen kurtulmak için vergi karşısında bireylerin aldığı ekonomik önlemler olarak tanımlanabilir. Dikkat edilirse vergiden kaçınma ile verginin giderilmesi tanımları arasında bir benzerlik görülecektir. Her iki eylemde de ödenecek verginin azaltılması söz konusudur. Ancak vergiden kaçınmada bu eylem yasalar çerçevesinde gerçekleştirilirken, verginin giderilmesinde ekonomik davranışlar ön plana çıkmaktadır.

Karar (Beyan) Etkisi: Vergi mükelleflerin satın alma güçlerini etkilediği gibi, aynı zamanda bireylerin tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarını da etkileyebilir. Buna karar etkisi veya beyan etkisi denilmektedir. Mükellefler bu kararlarını değiştirmek suretiyle daha az vergi ödeyebilirler.

Gelir Etkisi: Ödenen tüm vergiler bireylerin harcamalarını azaltır. Vergi nedeniyle harcamaları azalan mükellefler ek işler bularak veya kendi işinde daha fazla çalışarak verginin etkilerini gidermek yolunu seçebilirler. Bu tercih gelir etkisidir. Burada dikkat edilmesi gereken konu bireylerin vergi nedeniyle azalan gelirlerini daha çok çalışarak gidermeleridir. Yoksa bireylerin ürettiği veya sattığı mal ve hizmetlerin fiyatını arttırarak gelirlerini yükseltmeleri gelir etkisi değildir.

İkame Etkisi: Bireyler çalışma saatleri dışında dinlenmek isterler. Bu isteğe boş zaman talebi denir. Uygulanan, yeni konulan veya oranları arttırılan vergiler çalışma sonucu elde edilen gelirler üzerinde önemli ölçüde etkili olursa, bireyler boş zaman taleplerini arttırabilirler. Başka bir deyişle, imkânlar uygunsa, mükellefler daha az çalışarak gelir düzeylerini vergi sonrası düzeye göre ayarlayacaklardır. Böylece verginin etkisini gidermiş olacaklardır. Buna vergilerin ikame etkisi diyoruz.

9.2.3. Verginin Yansıtılması ve Türleri

Ekonomilerde en önemli sorun vergilerin gelir dağılımını nasıl etkilediğini saptamaktır. Bu nedenle yapılan anketlerde bireylere her yıl kaç lira vergi ödedikleri sorulur. Ancak bu doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü vergiyi ödeyen bireylerle vergiyi taşıyan bireyler her zaman aynı kişiler olmayabilir. Örneğin, bir şişe meşrubatın fiyatının 1 TL olduğunu ve devletin meşrubat satışları üzerine 10 kr. vergi koyduğunu varsayalım. Devlet her bir şişe meşrubat satıldığında 10 kr. vergi alacaktır. Burada vergiyi ödeyen meşrubat satıcısı gibi görünmektedir. Satıcıların belirli bir süre sonra meşrubat satış fiyatını 1 TL 10 kr. yükselttiğini varsayalım. Satıcı yine aynı geliri elde ederken bu kez vergiyi tüketiciler ödemiş olacaklardır. Çünkü satıcı yüksek fiyat içinde ödeyeceği vergiyi tüketicilerden tahsil etmiştir. Diğer bir örnekte diyelim ki piyasadaki rekabet nedeniyle satıcılar fiyatı 1 TL 10 kr. yerine 1 TL 5 kr. olarak belirlesinler. Bu durumda verginin yarısı satıcılar, yarısı da tüketiciler üzerinde kalmıştır. İşte bu örneklerde görüldüğü gibi vergiyi ödeyen birey gerçekten onun yükünü taşııyorsa vergiler yansıyor demektir.

Vergi yansıtılması vergi yükünün piyasa koşullarına bağlı olarak kısmen veya tamamen başkalarına aktarılması işlemidir. Bütün mükellefler satın alma gücünü azaltan vergileri piyasa mekanizmasının arz, talep ve fiyatlandırma süreci gibi araçlarından yararlanarak başkalarına aktarmak isterler. Bu girişimin sonucunda her zaman herkesin başarılı olduğu düşünülmemelidir. Vergilerin yansıtılması vergilerin türüne, piyasa yapısına, piyasa koşullarına ve hukuki düzenlemelere bağlıdır. Bununla birlikte vergilerin yansıtılması şu süreç içinde gerçekleşir:

Verginin ödenmesi: Vergi yansıtılmasından söz edebilmek için her şeyden önce bir verginin ödenmiş olması gerekir.

Vurgu: Verginin ödenmesi sonucu parasal mükellefiyet altında olan bireyin vergi karşısında göstermiş olduğu ilk olumsuz psikolojik tepkidir. Çünkü bireyin satın alma gücü vergi nedeniyle azalmıştır. İşte bu psikolojik baskı sonucu birey ödemiş olduğu vergiyi başkalarına aktarma yollarını arayacaktır. Ancak yine bu bireylerin ödemiş oldukları verginin tamamını, her zaman başkalarına aktaramayacaklarını bilmek gerekir.

Aktarma: Aktarma, vurgudan sonra ödenen veya aktarılan vergi yükünün bir başkasına geçirilmesi olayıdır. Aktarma süreci tamamen ekonomik bir olaydır. Çünkü bu aşamada arz, talep ve fiyatlar ile verginin türü, piyasa yapısı önem taşımaktadır. Eğer piyasa yapısı uygun ise verginin aktarılması kolaylaşacaktır.

Yerleşme: Verginin artık aktarılamayarak son bir mükellef üzerinde kalmasıdır. Üzerine vergi aktarılan birey de vergiyi ödediği zaman verginin vurgusunu hissedecek ve vergiyi aktarmak isteyecektir. Bu noktada birey aktarma sürecine geçemiyorsa vergi kendi üzerine yerleşecek ve yansıma olayı tamamlanacaktır. Eğer birey aktarma sürecine geçebiliyorsa yansıma devam edecektir. Buna vergi yayılması denmektedir.

Şimdi başka bir örnek vererek vergi yansıması aşamalarını görmeye çalışalım:

Diyelim ki, bir otomobil ithalatçısı 10.000 TL alış fiyatı olan bir otomobil için 4.000 TL gümrük vergisi ve diğer vergileri ödesin. İthalatçı vergiyi ödediği zaman verginin vurgusunu hissedecek ve satın alma gücü vergi oranında azalacaktır. İthalatçı bu otomobili 14.000 TL satana kadar vergi kendi üzerinde kalacaktır. Eğer otomobili 14.000 TL satarsa vergiyi aktaracak ve vergi yeni otomobil alıcısı üzerine yerleşecektir. Eğer otomobili 13.000 TL satarsa verginin bir kısmı satıcının üzerinde kalacak bir kısmını ise tüketiciye aktarmış olacaktır. Bu kez aktarılan vergi alıcı üzerine yerleşecektir. Verginin vurgusunu hisseden alıcı otomobili belli bir süre kullandıktan sonra otomobili uygun bir fiyatla bir başkasına satarsa ödediği verginin bir kısmını veya tamamını aktarma imkânına kavuşacaktır. Bu kez vergi son alıcı üzerine yerleşmiş olacaktır.

9.2.3.1. Yansıma Türleri

Ödenen bir verginin yansıtılabilmesinin piyasa koşullarına, arz ve talebe ve fiyat sürecine bağlı olduğunu öğrenmiş bulunuyoruz. Ödenen vergiler değişik biçimlerde yansıtılabilir.

9.2.3.1.1. Kanuni Yansıma ve Ekonomik Yansıma

Kanuni yansıma, gerçekten verginin kimin tarafından ödeneceğini belirtir. Kanun koyucu vergi yasalarını yürürlüğe koyarken yasal ödeyicisi tarafından yansıtılmasını veya yansıtılmamasını öngörebilir. Kanun koyucu, vergi yasalarında gerçekten vergiyi tahsil ettiği kişi dışında birisini veya birilerini vergilendirmek isteyebilir. Bu durum vergi kanunlarında açık olarak belirlenmişse, vergiyi ödeyen kişi vergiyi yasalara dayanarak yansıtır. Örneğin, tekel maddelerinden alınan vergide durum böyledir. Tekel idaresi devlete ödediği vergiyi, yasaya dayanarak, malın satış fiyatına ekleyerek tüketiciye yansıtır. Vergilerin ekonomik yansıması ise, vergi nedeniyle özel reel gelir dağılımında meydana gelen değişimdir. Vergi yasalarında kanun koyucu verginin yansıtılmasını öngörmüyorsa, ama vergiyi ödeyen kişi vergiyi piyasa koşullarına bağlı olarak başkalarına yansıtıyorsa ekonomik yansımadan söz edilir. Piyasa koşulları elverişli ise vergi yansıtılır, aksi halde ödeyenin üstünde kalır. Verginin yansıtılması hâlinde doğal olarak gelir dağılımında değişiklikler görülecektir.

9.2.3.1.2. İleriye ve Geriye Yansıma

Yukarıda verdiğimiz meşrubat ve otomobil örneklerinde vergi, malın alış fiyatına eklenerek satılmaktaydı. Eğer malın satış fiyatına eklenen vergi, bu mala olan talebini etkilemiyorsa satış fiyatı artırılarak vergi aktarılabilir. Buna verginin ileriye doğru yansıması

diyoruz. Eğer fiyat artışları talebi etkiliyor ve bu nedenle fiyat arttırılamıyorsa vergi ithalatçı veya satıcı üzerinde kalacaktır. Konuyu üreticiler açısından ele aldığımızda, eğer üreticiler mal ve hizmetleri üretirken ödedikleri vergiyi ileriye doğru yansıtamıyorsa, girdi fiyatlarını düşürmeye çalışarak vergi yükünden kurtulma imkânlarını araştırırlar. Eğer üreticiler çalıştırdıkları işçilerin ücretlerini, aldıkları hammadde ve enerji fiyatlarını düşürebilirse vergiyi geriye doğru yansıtabileceklerdir.

9.2.3.1.3. Sınırsız Yansıma ve Sınırlı Yansıma

Eğer vurgu süreci sonrası vergi aktarılabiliyorsa ve bu olay çok sayıda tekrarlanabiliyorsa, buna sınırsız yansıma denir. Vergi, durgun bir suya atılan bir taşın neden olduğu daireler gibi, ekonomi içinde yayılacak ve sonuçta etkisini kaybederek bir kişi veya grup üzerine yerleşecektir. Sınırlı yansımada ise ödenen bir vergi belli bir kişi veya grup üzerine yerleşir ve bir daha aktarılamaz. Genellikle ücretler üzerinden ödenen vergide veya veraset vergilerinde sınırlı yansımadan söz edilir.

9.2.3.1.4. Mutlak ve Diferansiyel Yansıma

Mutlak yansıma, belirli bir vergideki artışın diğer vergilerde veya devlet harcamalarında bir değişiklik olmaması hâlinde gelir dağılımı üzerindeki etkisini incelemek için kullanılan bir araçtır. Bu koşullarda vergi gelirlerindeki bu artış tabii ki kamu harcamalarında bir artışa yol açabilecektir. Mutlak yansıma, makro ekonomik modellerde istikrar hedefine ulaşmak için vergi seviyelerinde yapılan değişiklikleri hedef alan bir deyimdir. Diferansiyel yansıma ise, kamu harcamaları değişmez kabul edildiğinde, herhangi bir verginin kaldırılıp yerine yeni bir vergi konulması hâlinde gelir dağılımında meydana gelen etkilerdir.

9.2.3.2. Vergi Yansımasını Etkileyen Faktörler

Bir verginin yansıtılıp yansıtılamaması değişik faktörlerin etkilerine bağlıdır. Vergi yansımasında, piyasaların yapısı, vergilerin türü, analizin yapıldığı dönem (kısa veya uzun dönem), ekonominin dışı açık olup olmaması, arz ve talep elastikiyeti önemli faktörlerdir.

9.2.3.2.1. Piyasaların Yapısı

Verginin ödenmesiyle taşınan parasal yükün ileriye veya geriye yansıtılabilmesi büyük ölçüde alıcı ve satıcı davranışlarının egemen olduğu piyasaların yapısına sıkı sıkıya bağlıdır. Değişik yapıdaki piyasalarda kısa ve uzun dönemde vergi yansıması imkânlarını tam rekabet piyasalarını, monopollü, monopolcü rekabet piyasalarını ve oligopol piyasalarını ele alarak inceleyelim:

Tam rekabet piyasalarında satıcıların fiyatı veri olarak kabul ettiklerini İktisat derslerinde öğrenmiş bulunuyoruz. Dolayısıyla firmalar mal ve hizmetlerin üzerine konulan bir vergiyi, mal ve hizmetin satış fiyatını arttırmak suretiyle yansıtamazlar. Çünkü tam rekabet piyasalarında satıcılar fiyatları kontrol edebilme gücüne sahip değildirler. Bunun nedeni, malların homojen olması ve piyasada çok sayıda alıcı ve satıcı bulunması ve firmaların normal kâr elde etmeleridir. Eğer satıcılar fiyatları arttırarak mallarını satmak isterlerse, alıcıların talebi

düşük fiyat öneren firmalara kayacak ve fiyatları arttıran firmalar mal ve hizmetlerini satabilmek için tekrar fiyatlarını eski düzeye indirmek zorunda kalacaklardır. Bu nedenle tam rekabet piyasalarında kısa dönemde verginin yansıma imkânı son derece kısıtlı olup genelde vergi satıcıların üzerine yerleşecektir. Bununla birlikte uzun dönemde bazı firmaların piyasadan çekilmeleri ve teknolojiye meydana gelen değişikliklerin maliyetleri düşürmesi gibi faktörler, verginin kısmen veya tamamen yansıtılmasını kolaylaştıracaktır. Konulan vergiler nedeniyle maliyetleri karşılayamayan ve fiyatlarını konulan vergileri karşılayacak kadar arttıramayan marjinal firmaların piyasalardan çekilmeleri sonucu arz miktarı azalacağından, piyasada kalan diğer firmalar mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükselterek tekrar normal kâr elde edecekler ve ödedikleri vergiyi yansıtabileceklerdir. Bu nedenle uzun dönemde vergi mal ve hizmetin son tüketicisi üzerine yerleşecektir.

Tam monopol piyasasında tek bir satıcı ve çok sayıda alıcı bulunmaktadır. Mal ve hizmetler homojendir. Başka bir deyişle satıcı belli bir mal ve hizmeti sunmaktadır (tek el ürünleri, ekmek gibi). Böyle bir piyasada tek elci firmanın kârı maksimum düzeyde bulunacaktır. Çünkü monopol piyasasında tek satıcı, tüm endüstri ile özdeş olduğundan, fiyatları kârını maksimize edecek düzeyde saptayabilecektir. Bu nedenle mal ve hizmetler üzerine yeni konulan veya oranları arttırılan bir vergi monopolcünün kârını azaltacaktır. Vergi öncesi monopol kârı, vergi sonrası monopol kârından büyük olacaktır. Bu durumda tek satıcı fiyatları sonsuza kadar arttırıp verginin tümünü yansıtamayacaktır. Verginin yansıtılabilmesi maliyet yapısına, mal talebi ve kaynak arzının fiyat elastikliklerine bağlı olacaktır. Kısa ve uzun dönemde piyasa koşulları uygunsa tek satıcı konulan veya oranları yükseltilecek verginin tamamını yansıtacak; aksi halde verginin bir kısmı firma üzerinde kalacak, bir kısmını ileriye ve bir kısmını da geriye yansıtacaktır.

Oligopolde az sayıda satıcının piyasaya hâkim olması söz konusudur. Bu piyasalarda da mal ve hizmetler homojendir. Böyle bir durumda mal ve hizmetler üzerine konulacak yeni bir vergi veya oranları arttırılacak bir vergi, doğrudan doğruya maliyetleri etkileyecek ve arttıracaktır. Firmaların sattıkları mal ve hizmetlere olan talep esnek olmadıkça ve firmaların mal ve hizmetleri arasında önemli farklılıklar olmadıkça, her firma vergi kadar satış fiyatlarını arttırarak üzerlerindeki vergiyi tüketicilere yansıtabileceklerdir.

Monopol rekabet piyasası farklılaştırılmış mal ve hizmetleri üreten ve alan önemli sayıda satıcı ve alıcının bulunduğu piyasalardır. Bu piyasalarda vergi yansıması bazı farklılıklarla tam rekabet piyasalarına benzemektedir. Ancak tam rekabet piyasalarında üretici firmaların mal ve hizmetlerin fiyatlarını kontrol etmeleri mümkün değil iken monopol piyasalarda farklılaştırılmış malların bulunması, bu malları üreten firmalara fiyatlar üzerinde kontrol imkânı sağlar. Kısa dönemde her ne kadar vergi üretici firmalar üzerinde kalmakta ise de, üreticilerin farklılaştırılmış mallar nedeniyle fiyatları kontrol edebilmeleri mal ve hizmetler üzerine yeni konulan veya oranları arttırılan vergilerin çok az da olsa tüketicilere yansıtılmasına imkân sağlar. Uzun dönemde vergiler nedeniyle artan maliyetler bazı firmaların piyasadan çekilmesine neden olacağı için, piyasada kalan firmalar kısmen de olsa üzerlerindeki vergiyi tüketicilere yansıtabileceklerdir.

9.2.3.2.2. Verginin Türü

Verginin türü, dolaylı veya dolaysız olması; vergi tabanını geniş veya dar olması vergi yansımalarını belirleyebilecektir. Yapılan araştırmalarda, dolaylı vergilerin, dolaysız vergilere göre çok daha kolay yansıtılabildikleri görülmüştür. Bu yargıdan hareketle tüm dolaylı vergilerin tamamen, dolaysız vergilerin ise hiç yansıtılamayacağı düşünülmemelidir. Vergi yükünün belli bir kişi veya grup üzerinde kalmasını hedefleyen vergiler dolaysız vergilerdir. Eğer vergi yükünün, belli bir kişi veya bir grup üzerinde kalması istenmiyorsa, başka bir deyişle verginin yansımaları öngörülüyorsa bu vergiler dolaylı vergilerdir. Dolaysız vergiler vergi yansımalarını kolaylaştıran piyasa işlemlerine uydurulamadığı için vergi yansımalarını gerçekleştirmek zordur. Dolaylı vergiler ise piyasa işlemlerine daha kolay adapte edilebildiği için çok daha kolay yansıtılabilirler. Örneğin, mal ve hizmetlerin satış fiyatı üzerinden hesaplanan bir satış vergisi, dolaylı bir vergi, piyasa koşullarına ve arz ve talep elastikiyetine bağlı olarak kısmen veya tamamen yansıtılabilirken; gelir veya kurumlar vergisi, dolaysız iki vergi, yine zamana ve piyasa koşullarına göre sınırlı olarak yansıtılabilecektir.

Görüldüğü gibi vergi yansımaları açısından dolaylı vergiler, dolaysız vergilere göre daha avantajlıdır. Yine dolaylı vergiler üretim aşamasında alınırsa vergi yansımaları birkaç kez tekrarlanırken, perakende aşamasında alınırsa vergi bir kez yansıtılabilecektir. Vergi yansımalarında verginin geniş tabanlı (kapsamlı) olması veya dar tabanlı (kapsamlı) olması da önem kazanacaktır. Geniş kapsamlı vergiler kolaylıkla yansıtılabilirken, dar kapsamlı vergilerin yansıtılması daha zor olacaktır. Çünkü geniş kapsamlı vergilerde mal ve hizmetlerin tümü vergilendirildiği için, tüketicilerin alternatif mal ve hizmetlere yönelmeleri mümkün olmayacak ve vergi kolaylıkla yansıtılabilecektir. Örneğin, bir toplumda sinema ve tiyatro hizmetleri vergilendirilirken diğer eğlence alanları vergi dışı kalırsa, sinema ve tiyatro biletleri fiyatları arttırılarak verginin yansımaları güçleşir. Çünkü tüketiciler sinema ve tiyatro talebini kısacaklar ve vergilendirilmeyen eğlence alanlarını tercih edeceklerdir. Eğer sinema ve tiyatronun dışında diğer tüm eğlence alanları da aynı oranda vergilendirilirse, bu kez tüketicilerin ikame imkânları kalmayacağı için fiyat artışıyla verginin yansıtılması mümkün olabilecektir. Bu nedenle genel vergilerin yansıtılması kolay, özel vergilerin yansıtılması çok daha zor olacaktır.

9.2.3.2.3. Vergilendirilen Malın Türü

Verginin yansımaları, verginin üzerine konulduğu malın türüne de bağlı olarak kolaylaşabilir veya zorlaşabilir. Genellikle zorunlu tüketim malları üzerine konulan vergiler kolaylıkla yansıtılabilirken, zorunlu olmayan tüketim malları üzerine konulan vergilerin yansıtılması zorlaşır.

9.2.3.2.4. Talep ve Arz Esnekliği

Yansımaları etkileyen faktörlerden bir diğeri de fiyatlardaki değişim karşılığında arz ve talep miktarında meydana gelen değişimlerdir. Başka bir deyişle talep ve arz esnekliği vergi yansımaları üzerinde etkili olacaktır.

Talep Esnekliği: İktisada giriş derslerinden hatırlayacağınız gibi talep esnekliği (elastikiyeti), talep miktarındaki değişimin fiyattaki değişime oranı olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak bir malın talebi, fiyat değişimleri karşısında esnek ise, mal ve

hizmetlerin fiyatını ödenen vergi kadar arttırmak ve vergiyi yansıtmak güç olacaktır. Eğer mal ve hizmete olan talep esnek değilse, bu takdirde ödenen vergilerin mal ve hizmet fiyatlarını yükselterek yansıtmak daha kolay olacaktır. Ekmek, tuz ve şeker gibi zorunlu tüketim maddelerinin talebi esnek değildir. Dolayısıyla bu malların fiyatı arttırılsa dahi, bireyler bu malları tüketmekten vazgeçmeyeceklerdir. Ama havyar, çamaşır makinesi gibi mallara olan talep (tabii ki ülkelerin sosyoekonomik yapıları Göz önüne alınarak) fiyat artışları karşısında esnek olabilir ve tüketiciler fiyatı artan malların alternatiflerini ararlar. Bu nedenle zorunlu tüketim malları üzerine konan vergilerin, lüks tüketim malları üzerine konulan vergilere oranla yansıtılmaları kolay olacaktır (vergi yansımada diğer faktörler her zaman akılda tutulmalıdır).

Arz Esnekliği: İleriye yansıma mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükselterek, geriye doğru yansıma ise mal ve hizmet girdilerinin fiyatlarını düşürerek gerçekleştirilir. Geriye doğru yansımada arz esnekliği önem kazanır. Arz esnekliği yüksek oldukça (girdilerin fiyatı azalırken, girdi arzı azalırsa) vergiyi geriye yansıtmak zorlaşacak; girdi arzı esnek değilse (girdilerin arzı fiyat azalmaları karşısında değişmiyorsa) vergiyi geriye yansıtmak kolaylaşacaktır. Böylece olayı arz esnekliği açısından incelersek talep eğrisi tam esnek ise vergi geriye yansıtılamayacak; arz eğrisi esnek değilse verginin tamamı geriye yansıtılabilecektir. Verginin Uygulandığı Alanın Vergi Yansıması Üzerindeki Etkisi, Vergiyi koyan politik birimin bulunduğu coğrafik alan da vergi yansımasını etkileyen bir faktördür. Vergi koyan birim mahalli idare, eyalet, ulusal veya uluslararası bir kuruluş olabilir. Genelde coğrafik alan daraldıkça vergi yansıması zorlaşacak; alan genişledikçe verginin yansıması kolaylaşacaktır. Örneğin, mahalli bir idarenin koyduğu bir vergi, bir eyaletin koyduğu aynı vergiye oranla daha güç yansıtılırken; bir eyaletin koyduğu vergi federal devletin koyduğu vergiye oranla daha zor yansıtılabilecektir. Aynı zamanda bir endüstri üzerine konulan verginin yansıması birçok endüstri üzerine konulacak verginin yansımasından daha zor olacaktır.

9.3. Vergi ile İlgili Diğer Kavramlar

Çifte Vergi: Çifte vergileme olayı; aynı vergi konusu üzerinden birden fazla vergi alınması veya aynı vergi konusu üzerinde birden fazla vergileme yetkisinin çatışması olarak ifade edilebilir. Bir mükellefin, aynı vergi konusu üzerinden iki veya daha fazla kez vergiye tabi tutulması olasılığı vardır. Bu, yasa koyucunun bilerek ve isteyerek yer verdiği bir uygulama olabileceği gibi, arzulanan ancak, uygulamadan kaynaklanan bir olgu şeklinde de gerçekleşebilir.

Vergi iadesi: Vergi iadesi; vergi kanunlarına göre alınmaması gerekirken alınmış olan veya kanunlara göre alınması gerekenden daha fazla tahsil edilmiş olan vergilerin, mükelleflerine geri verilmesi şeklinde olabileceği gibi, bir özendirme politikasının sonucu olarak ekonomik ya da otokontrolü ve belirli bir gelir transferini sağlamak için idari veya sosyal bir nedenle de uygulanabilmektedir.

Vergi Erozyonu: Vergi erozyonu, vergi harcamaları, yasal boşluklar ve benzeri nedenlerle vergi hasılatındaki azalmayı belirtmektedir. Vergi matrahının aşınması olarak da adlandırılmaktadır.

Mali Anestezi: Mali yükümlülüklerin, muhatapları tarafından farkına varılmadan yerine getirilmesini ifade etmektedir. Özellikle dolaylı vergilerin fiyat içerisine gizlenmiş olmaları nedeniyle, verginin ödeyicisi tarafından açıkça hissedilmemesi, bunun en iyi örneğini oluşturur. Fiyat içerisine gizlenmiş olan vergilerin farkına varmak gerçekten son derece güç olup, küçük çapta da olsa bir araştırma yapmayı zorunlu kılar. Kişi, mal veya hizmeti satın alırken, yaptığı ödemenin bir bölümünün vergi için olduğunun farkına varamaz. Verginin yüklenicisi; ödediği dolaylı nitelikteki bu vergi bakımından, his-duygu iptaline uğraması, mali açıdan uyuşturulmuş olması sonucu verginin farkına varamamaktadır.

Mali Zorlama: Özellikle, savaş ve doğal afetlerle karşı karşıya kalma, ekonomik kriz gibi olağanüstü koşulların yaşandığı dönemlerde, toplumun olumlu duyarlılıkları da göz önünde tutularak, mali ihtiyaçların, mali kaynaklara aşırı yüklenme ile karşılanması yoluna gidilebilmektedir.

Vergi Rekabeti: Günümüzde giderek artan uluslararası iktisadi ilişkiler, çok uluslu işletmelerin giderek yaygınlaşması, işletmelerin faaliyetlerinin giderek uluslararası nitelik kazanması, vergi rekabetinin önemli bir boyut kazanmasına yol açmıştır. Ülkelerin, vergi avantajları ve vergi kolaylıkları sağlamak suretiyle, bundan etkilenecek nitelikteki kuruluşları kendilerine çekme yönündeki uygulamaları, vergi rekabeti olarak nitelendirilebilir.

Vergi Cenneti: Vergi uygulaması olmayan ya da çok düşük oranda vergi uygulanan ülkelere vergi cenneti ülkeler denilmektedir. Yerleşik olmayan sermayeye, yerleşik olduğu ülkelerdeki vergi sorumluluklarından kaçabilmesi için özel ve ayrımcı vergi düzenlemeleri sunan sistemdir.

Vergi Dampingi: Damping, daha çok ticari yaşamla ilgili olarak kullanılan bir kavram olup, maliyetin altında sunum yapılması anlamına gelmektedir. Vergi dampingi ise, bir ülkede normal koşullarda uygulanması gereken vergi oranlarının altında vergi oranlarına yer verilmesidir.

Vergi Tatili: Vergi tatili, esas niteliği itibarıyla bir vergi teşvik uygulamasıdır. Belirli bölgelerde ya da konularda, gerçekleştirilmek istenilen iktisadi, sosyal nitelikli amaçlara uygun davranan mükelleflerden, belirli bir süre ya da tamamen vergi alınmamasına vergi tatili denilmektedir.

Vergi Arbitraji: Vergi arbitraji; farklı gelir türleri ve farklı bireylerin vergilendiği, farklı oranların avantajından yararlanılmasını ifade etmekte olup, bunun sonucunda; her iki tarafın da ortak vergi yükümlülüklerinin azalması sonucu daha iyi duruma geldiği risksiz işlemler kümesini ifade etmektedir. Bir firmanın bir kısım makinesini diğer bir firmaya satıp, daha sonra leasing yoluyla, ondan bunları kiralaması sonucunda gider yazılabilecek tutarların değişimine bağlı olarak, vergi avantajı elde edilmesi, söz konusu işleme örnek gösterilebilir.

Vergi kapasitesi: Bir ülkede devletin vatandaşlardan toplayabileceği en yüksek vergi miktarıdır. Maksimum vergi/millî gelir şeklinde oransal olarak da ifade edilebilir. Vergi kapasitesi, bir ülkenin geliri, ekonominin kayıt dışılık oranı gibi unsurlara bağlıdır.

Negatif gelir vergisi: Asgari geçim indirimiyle ilgili bir kavramdır. Bazı maliyeciler gelir vergisi matrahının, daha önce belirlenmiş asgari gelir düzeyi kadar indirimden sonra belirlenmesini savunmuşlardır. Negatif gelir vergisini savunan maliyeciler de aslında aynı mantıkla konuyu tersten ele alarak asgari geçim düzeyinin altında yaşayan vatandaşlara, devletin aradaki fark kadar "negatif gelir vergisi" ödeyerek onları asgari geçim standardına ulaştırması gerektiğini savunurlar.

Vergi harcaması: Devletin aldığı vergiler için uyguladığı muafiyet, istisna ve indirimlerden dolayı vergi gelirlerinde oluşan kayıplardır.

Vergi grevi: Vergi yükünün mükelleflerin çoğunluğunca çok yüksek algılanması durumunda vergiye karşı gösterilen toplu tepkidir.

Verginin amortismanı: Bir şey üzerine vergi konmasının o şeyin değerini düşürmesidir.

Verginin kapitilizasyonu: Bir şey üzerine konmuş olan verginin kaldırılmasının o şeyin değerini, eskiye oranla, yükseltmesidir.

Mali sürüklenme: Ekonomik konjonktürün genişleme evresinde vergi matrahlarında meydana gelen nominal artışların, artan oranlı tarifelerden ötürü vergi gelirlerini reel olarak büyük oranda artırması sonucu ortaya çıkan durgunluk ortamıdır.

Vergilemede eşitlik (yatay, dikey): Vergilemede yatay eşitlik aynı durumdaki mükelleflerin benzer şekilde vergilendirilmesi anlamına gelirken; vergilemede dikey eşitlikse farklı durumdaki mükelleflerin birbirlerinden farklı biçimde vergilendirilmesidir.

Eşit fedakârlık görüşü: Vergi ödenirken herkesin aynı miktarda vergi ödemesi gerektiği görüşüdür.

Muafiyet: Vergi yasalarına göre vergilendirilmesi gereken bazı gerçek ve tüzel kişilerin çeşitli siyasal, sosyal, ekonomik vb. nedenlerle, kanunlarda belirtilerek, vergi ödemekten muaf tutulmasıdır.

İstisna: Vergilendirilmesi gereken kimi olayların, yasalarla vergi dışı bırakılmasıdır.

Vergi Gayreti: Fiili olarak elde edilen verginin vergi kapasitesine oranıdır. Bir ülkede, bulunduğu tahmin edilen vergi kapasitesi ile fiili vergi hasılatı arasındaki oransal ilişki şeklinde ifade edilebilecek vergi gayreti, mali yönetimin etkinliği ile yakından ilgilidir. Gerek, vergi idaresinin gerekse mali mevzuat ve mail yargının etkinliği, mükelleflerin vergiye karşı duydukları tepkiler ve eğitim düzeyi vergi gayretini etkilemektedir. Vergi uygulamasından ümit edilen sonuçların gerçekleştirilmesi, vergi gayretinin en etkin düzeyde tutulmasını gerekli kılmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde vergi yükü ve türleri ile vergi baskısı kavramları öğrenilmiş, verginin yansıtılma süreci ve ilgili diğer kavramlar açıklanmıştır.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi net vergi yükünü ifade eder?
- a) Ödenen vergiler/Toplumun geliri
 - b) Bireyin ödediği tüm vergiler/Bireyin geliri
 - c) (Ödenen Tüm Vergiler- Kamu Hizmetlerinden Sağlanan Yarar) / Gelir
 - d) (Ödenen Vergiler + Yansıyan Vergiler) – Hizmetlerden Sağlanan Fayda / Gelir
 - e) (Ödenen Vergiler + Yansıyan Vergiler) – (Hizmetlerden Sağlanan Fayda + Yansıtılan Vergiler) / Gelir
- 2) Aşağıdakilerden hangisi vergi baskısının giderilmesinde karşılaşılan durumlar arasında değildir?
- a) Karar etkisi
 - b) Beyan etkisi
 - c) Gelir etkisi
 - d) İkame etkisi
 - e) Vergi yansımaları etkisi
- 3) Verginin yansımaları için sırasıyla hangi durumların gerçekleşmesi gerekir?
- a) Verginin ödenmesi-Vurgu-Aktarma-Yerleşme
 - b) Vurgu-Aktarma-Yerleşme- Verginin ödenmesi
 - c) Aktarma-Yerleşme- Verginin ödenmesi- Vurgu
 - d) Yerleşme- Verginin ödenmesi- Vurgu- Aktarma
 - e) Verginin ödenmesi-Aktarma-Vurgu-Yerleşme
- 4) Vergi harcamaları, yasal boşluklar ve benzeri nedenlerle vergi hasılatındaki azalma hangi kavramla ifade edilir?
- a) Vergi iadesi
 - b) Mali anestezi
 - c) Vergi erozyonu
 - d) Vergi arbitrajı

e) Mali sürüklenme

5) Mali yükümlülüklerin, muhatapları tarafından farkına varılmadan yerine getirilmesi hangi kavramla ifade edilir?

a) Vergi iadesi

b) Mali anestezi

c) Vergi erozyonu

d) Vergi arbitrajı

e) Mali sürüklenme

Cevaplar: 1)c, 2)e, 3)a, 4)c, 5)b

10. VERGİ TÜRLERİ

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

10.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

10.1.1. Gelir Vergisi

10.1.1.1. Vergileme Tekniği

10.1.1.2. Vergiye Tabi Gelir ve Verginin Mükellefleri

10.1.2. Kurumlar Vergisi

10.1.2.1. Kurumlar Vergisinin Gerekliliği

10.1.2.2. Kurumlar Vergisi Uygulamasında Sistemler

10.1.2.3. Vergileme Tekniği

10.2. Servet ve Servet Transferinden Alınan Vergiler

10.2.1. Servet Vergilerinin Sınıflandırılması

10.2.2. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler

10.2.3. Vergileme Tekniği

10.3. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler

10.3.1. Özel Tüketim Vergileri

10.3.2. Muamele Vergileri

10.3.3. Katma Değer Vergisi

10.3.3.1. Katma Değer Vergisinde Matrahın Tespit Yöntemleri

10.3.3.2. Katma Değer Vergisinin Hesaplanma Yöntemleri

10.3.3.3. Vergileme Tekniği

10.3.4. Harcamalar Üzerinden Alınan Diğer Vergiler

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1. Türk vergi sistemindeki vergi türlerini ana hatlarıyla açıklayınız.**
- 2. Gelir vergisinin vergileme tekniğini açıklayınız.**
- 3. Kurumlar vergisinin vergileme tekniğini açıklayınız.**
- 4. Servet ve servet transferi vergilerini açıklayınız.**
- 5. Harcamalar üzerinden alınan vergiler nelerdir, açıklayınız.**

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Türk vergi sistemindeki vergi türleri	Türk vergi sistemindeki vergi türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Gelir üzerinden alınan vergiler	Gelir üzerinden alınan vergilerin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Servet ve servet transferi üzerinden alınan vergiler	Servet ve servet transferi üzerinden alınan vergilerin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Harcamalar üzerinden alınan vergiler	Harcamalar üzerinden alınan vergilerin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Giriş

İyi bir vergi sisteminin bazı temel özelliklerinin olması gerekir. Bunları başlıklar hâlinde şöyle özetleyebiliriz:

- Bir vergi sistemi basit olmalı ve mükellefler tarafından kolaylıkla anlaşılabilmelidir.
- Bir vergi sistemi adil olmalıdır. Mükellef grupları arasında yatay ve dikey adaleti sağlamalıdır.
- Bir vergi sistemi mükelleflerin ödeme güçleri dikkate alınarak düzenlenmelidir.
- Bir vergi etkin olmalıdır. Vergi sistemi bireylerin serbest tercihleri bozucu etkilere sahip olmamalıdır.

Tabii ki bu hedefler arasında var olan ikilemler vergi sistemlerinin her zaman yukarıda sayılan özelliklerinin bir arada olmasını engelleyebilir.

Bu bölümde vergi türleri, gelir, servet ve servet transferi ile harcamalar üzerinden alınan vergiler açısından incelenecektir.

10.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

Gelirler üzerinden alınan vergiler Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi başlıkları altında incelenebilir. Gelir Vergisi gerçek kişilerin gelirlerini hedef alırken Kurumlar Vergisi tüzel kişiliğe sahip bazı kurum ve kuruluşların gelirlerini kapsar.

10.1.1. Gelir Vergisi

Gelir Vergisi dolaysız bir vergi türüdür ve gelişmiş ülkelerin ve bazı gelişmekte olan ülkelerin vergi gelirleri içinde çok önemli bir paya sahiptir. Bireylerin ödeme güçlerini dikkate alan ve adil olduğu savunulan bir vergi türüdür. Çünkü ülkelerin gelir tanımları bazı hallerde adaletsiz uygulamaları ortaya çıkarabilmektedir. Gelirin tanımlanmasında iki teoriden söz edilebilir.

Birincisi Kaynak Teorisidir. **Kaynak teorisine göre gelir bir gerçek kişinin üretim faktörlerini üretim sürecine sokması karşılığı yaratmış olduğu hasıladan oluşur.** Böylece gelir dar anlamda tanımlanmış olur. İktisatta üretim faktörleri toprak, emek, sermaye ve müteşebbisten oluşur. Bireylerin bu üretim faktörlerinden birini, birkaçını veya hepsini üretim sürecine sokması hâlinde elde edilen hâsıla verginin konusunu oluşturacaktır. Bu nedenle ticari faaliyetlerden (emek, sermaye, müteşebbis); zirai faaliyetlerden(emek, toprak, müteşebbis, sermaye); serbest meslek faaliyetinden (emek, sermaye); ücretten (emek); gayrimenkul sermaye iratlarından (sermaye); menkul sermaye iratlarından (sermaye) ve diğer kazançlardan oluşan hâsıla gelir vergisi açısından elde edilen kazanç ve irat olarak değerlendirilir. Böylece üretim dışı elde edilen gelirler, **miras, bağış, sayısal loto, millî piyango gelirleri kaynak teorisine göre elde edilmiş gelir olarak kabul edilmeyecektir.**

İkinci teori ise **Net Artış Teorisidir.** Bu teoriye göre **gelir bir gerçek kişinin belli bir dönemde harcamalarıyla varlıklarında meydana gelen artış veya azalışların toplamıdır.** Böylece gelir geniş anlamda tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle kişinin varlıklarında(servetlerinde) meydana gelen artışlar da verginin konusuna girer. Böylece üretim faktörlerinin üretim sürecine katılması sonucu elde edilen hâsıla da gelir olarak ele alınırken, miras, piyango geliri, hisse senetlerinin değerinde meydana gelen artışlar, mülklerin değerinde meydana gelen artışlar ve benzeri gelirler verginin konusuna girmektedir. Ülkeler ekonomik, politik ve sosyal yapılarına bağlı olarak geliri farklı tanımlamaktadırlar. Ülkemizde 1998 yılına kadar gelirin tanımında kaynak teorisi benimseniyordu. 1998 sonrası net artış teorisine geçilmekle birlikte, bu teorinin uygulamasına ara verilmiştir.

10.1.1.1. Vergileme Tekniği

Gerçek kişiler sadece bir kaynaktan gelir elde edebilecekleri gibi değişik kaynaklardan da gelir elde edebilirler. Böylece bireylerin gelirlerini ayrı ayrı veya toplu hâlde vergilendirme sorunu ortaya çıkmaktadır. Gelirlerin ayrı vergilendirilmesi sedüler gelir vergisini; toplu vergilendirilmesi ise üniter gelir vergisini ortaya çıkarmıştır.

Sedüler Gelir Vergisi: Sedüler gelir vergisinde, gerçek kişilerin tüm kazançları birbirleriyle bağlantı olmaksızın ayrı ayrı ele alınarak vergilendirilir. Her gelir türü (ticari kazanç, zirai kazanç, ücret, serbest meslek kazancı, menkul sermaye iradı, gayrimenkul sermaye iradı gibi) sanki farklı bireyler bunları elde etmiş gibi, ayrı ayrı matrahlar ve tarifeler üzerinden vergilendirilir. Bu sistemde gelirler toplanmayacak, dolayısıyla bir kaynaktan elde edilen zarar diğer bir kaynaktan elde edilen kârdan mahsup edilemeyecektir. Örneğin, Bay A'nın 10.000 TL ticari kazancı, 2.000 TL zirai zararı, 3.000 TL gayrimenkul sermaye iradı varsa, mükellef zirai zararını diğer kazançlarından düşmeyecek ve ticari kazancı 10.000 TL belli bir tarifeye göre; 3.000 TL gayrimenkul sermaye iradı üzerinden farklı bir tarifeye göre vergi ödeyecektir. Dolayısıyla sedüler gelir vergisi objektif karakterli bir randıman vergisi özelliği gösterir. Bazı durumlarda aile indirimleri yapılmak suretiyle yarı subjektif hâle getirildiği görülmektedir. Bazen çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirler, ayrı ayrı vergilendirildikten sonra kazanç ve iratlar belirli bir toplamı aşılırsa, bu toplam üzerinden ayrıca artan oranlı tamamlayıcı bir vergi de alınabilmektedir. Gelir vergisinin amaçları ile bağdaşmayan sedüler gelir vergisi yakın zamanlara kadar Fransa, Belçika ve İtalya'da uygulama alanı bulmakla birlikte günümüzde uygulamadan kaldırılmıştır.

Üniter Gelir Vergisi: Üniter gelir vergisinde, gerçek kişilerin çeşitli kaynaklardan elde ettikleri tüm kazanç ve iratlar (ticari kazanç, zirai kazanç, serbest meslek kazancı, ücret, menkul ve gayrimenkul sermaye iradı ve diğer kazanç ve iratlar) toplanır, varsa diğer kaynaklardaki zararlar mahsup edilir ve bulunacak safi kazançta artan oranlı bir tarife uygulanarak vergi hesaplanır. Üniter gelir vergisi hesaplanırken en az geçim indirimi, diğer kişisel veya ailevi indirimler de uygulanır. Böylece artan oranlı tarife ile birlikte vergi kişinin ödeme gücüne göre alınmış olur. Başka bir deyişle vergi subjektif hâle gelir. Sedüler gelir vergisini açıklarken verdiğimiz örneği yine hatırlarsak; mükellef Bay A'nın kazancı ticari kazanç 10.000 TL+gayrimenkul sermaye iradı 3.000 TL=13.000 TL. 13.000 TL kazançlar toplamı-2.000 TL zirai zararı düşersek matrahı 11.000 TL olarak buluruz. Matrahtan yasaların öngördüğü kişisel ve ailevi indirimlerden sonra artan oranlı tarife uygulanarak gelir vergisi hesaplanmış olur. Bu uygulamaya tek elemanlı üniter gelir vergisi denir. Eğer tek elemanlı sistemde toplam gelir belirli bir tutarı aşarsa aşan kısım ayrıca artan oranlı bir tarife ile vergilendirilirse buna da çift elemanlı üniter gelir vergisi denir. Tek elemanlı gelir vergisi Türkiye, Fransa, Almanya ve İskandinav ülkelerinde uygulanırken çift elemanlı vergi İngiltere'de uygulanmaktadır.

10.1.1.2. Vergiye Tabi Gelir ve Verginin Mükellefleri

Gelir vergisinde vergiye tabi gelir gayri safi hasıllardan kanunda öngörülen giderlerin düşülmesi sonucu bulunan safi tutardır. Türk gelir vergisinde kaynak teorisi uygulanmakta, diğer kazanç ve iratlarda net artış teorisine yaklaşılmaktadır. Buna göre gelir "bir gerçek kişinin bir takvim yılında elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır. Bununla birlikte gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılında tasarruf veya harcamasına kaynak teşkil eden her türlü kazanç ve iratların safi tutarıdır" şeklinde gelirin geniş bir tanımı yapılmaya çalışılmış ancak uygulamaya konulamamıştır. Bu yeni tanım uygulanabilmiş olsaydı Türk gelir vergisinde tamamen net artış teorisine geçilmiş olacaktı. Tabii ki her iki teoriye göre safi gelir hesaplanırken, gayri safi hasıllardan kanunda öngörülen giderler ve istisna ve muafiyetler düşülecek ve diğer indirimler

de yapılacaktır. Türk gelir vergisi tek elemanlı bir yapıya sahip olup artan oranlı bir tarife uygulanmaktadır. Her zaman gelir vergisinin mükellefi gerçek kişilerdir. Herkes, çocuklar ve kısıtlılar dâhil gelir elde ettiği sürece gelir vergisi mükellefi olur. Ancak küçükler ve kısıtlılara ait vergi ödevleri bunların kanuni temsilcileri tarafından yerine getirilir.

10.1.2. Kurumlar Vergisi

Gelirler üzerinden alınan ikinci vergi türü kurumlar vergisidir. Gelir vergisi gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınırken kurumlar vergisi tüzel kişiliğe sahip bazı kurum ve kuruluşların kazançları üzerinden alınmaktadır. Tüm tüzel kişilikler kurumlar vergisine tabi değildir. **Kolektif şirketler, adi komandit şirketler tüzel kişiliği olmasına rağmen gelir ve kurumlar vergisi kapsamına alınmazken;** tüzel kişiliği olmayan **dernek ve vakıflara** ait iktisadi işletmeler ve **iş ortaklıkları** kurumlar vergisinin kapsamına alınmıştır. Kurumlar (şirketler) gerçek kişilerin sermayelerini bir araya getirmek suretiyle, yasalar çerçevesinde oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Kurumun elde ettiği kazanç Türk Ticaret Kanununun hükümlerine uygun olarak hazırlanmış sözleşme gereğince vergiden sonra ortaklara dağıtılabilir veya kurum içinde tutulabilir. Kazanç ister ortaklara dağıtılsın, ister kurum içinde tutulsun her zaman ortakların gelirini oluşturacaktır. İşletmede bırakılan karlar daha sonra yatırımlara aktarılacak ve yine ortaklar bu işlem sonrası kazançlarını arttıracaklardır. Görüldüğü gibi kurumların kazançları sonuçta ister dağıtılsın, ister dağıtılmasın kurum ortakları gerçek kişilerin gelirine dönüşmekte ve ayrıca gelir vergisine tabi tutulmaktadır.

10.1.2.1. Kurumlar Vergisinin Gerekliliği

Kurum kazancının, dolaylı veya dolaysız yollarla o kurumun hisselerine sahip olan gerçek kişilerin geliri olduğunu görmüş bulunuyoruz. O halde şimdi gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınan gelir vergisinin dışında, sonuçta bireylerin gelirleri olan kurum kazançları üzerinden alınan ayrı bir kurumlar vergisinin var olma nedenlerini araştırabiliriz. Bu nedenle ayrıca bir kurumlar vergisinin gereğini savunan düşünürlerin görüşlerini şöyle sıralayabiliriz:

Kurumlar vergisinin vergi sistemi içinde yer almasının gerekli olduğunu savunanlar, bireylerin bu vergiye almış olduklarını öne sürerler. Devletin, var olduğu kabul edilen çifte vergilemeyi önlemek için, alması vergi kaynaklarına başvurmasının bazı sosyal maliyetler yaratacağını vurgularlar.

Kurumların, devletin çıkardığı kanunların verdiği yetkiyle, onu oluşturan ortakların gerçek kişiliği dışında bir tüzel kişiliği vardır. Bu tüzel kişilik yapılan faaliyetler sonucu kazanç ve irat elde edebileceği için kendisini oluşturan ortakların dışında ayrı bir vergi ödeme gücüne sahiptir. Nasıl ki gerçek kişiler gelirleri üzerinden gelir vergisi ödüyorsa, tüzel kişilerin de kazanç ve iratları üzerinden kurumlar vergisi ödemeleri gerekir.

Kurumlara yasalar gereği diğer işletmelerin genellikle sahip olmadıkları bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Ortakların üçüncü kişilere karşı sorumluluklarının koydukları sermaye ile sınırlı tutulması çok önemli bir ayrıcalıktır. Kurumun herhangi bir nedenle borçlarını ödeyemez duruma düşmesi hâlinde, ortaklara başvurularak koymuş oldukları sermayenin

dışında bir ödemede bulunmaları istenemez. Aynı zamanda kurumlarda, sermaye hisse senetlerine bölünmüş olup ortaklık hakları bu hisse senetleri ile temsil edilmektedir. Kurumlar, karar almak koşuluyla, yeni hisse senetlerini ihraç ederek geniş finansman kaynaklarına sahip olabilirler veya herhangi bir finans kurumuna başvurmadan tahvil çıkarmak suretiyle yabancı kaynak sağlayabilirler. Bu ayrıcalıklar kurumlara büyük mali yararlar sağlamaktadır. Devletin sağladığı bu yararların bedeli olarak alınacak bir kurumlar vergisi, en azından kurumların diğer işletmeler karşısında rekabet üstünlüğünü hafifletmesi bakımından da gereklidir.

Kurumlar vergisi, ayırma ilkesinin uygulanmasına olanak sağlamak ve vergi adaletini gerçekleştirmek amacıyla alınmaktadır. Bilindiği gibi, ayırma ilkesinde emek gelirleri düşük, emek ve sermaye gelirleri daha yüksek ve sermaye gelirleri diğer iki gelir türüne göre çok daha yüksek oranlarda vergilendirilmelidir. Maliye düşünürlerine göre kurumlar vergisi, sermaye kazançlarını ayrıca vergilendirerek emek gelirleri ile sermaye kazançları arasındaki dengenin sağlanmasına da yardımcı olmaktadır. Böylece kurumlar vergisi, toplumda vergi adaletini sağladığı için de savunulmaktadır.

Kurumlar vergisinin uygulanmasının bir nedeni de, kurumların tüm kazançlarını kâr payı olarak ortaklarına dağıtmamalarıdır. Eğer tüm kazançlar ortaklara dağıtılmış olsaydı, gerçek kişilerin geliri olarak gelir vergisine tabi tutulur ve belki de ayrıca bir kurumlar vergisine gerek kalmayabilirdi. Ancak kurum kazancının bir kısmının dağıtılmaması ve kurum içinde tutulması, tüm kazancın gelir vergisi içinde vergilendirilmesini zorlaştırmaktadır.

Kurumlar vergisi, kurumlarda dağıtılmayan kazançları da içine aldığından, kurumlarda vergilendirilmemiş kazanç kalmamakta ve bu olay da yatay vergi adaletinin gerçekleşmesinde etkin bir araç olmaktadır.

Kurumlar genellikle geniş sermaye olanaklarıyla kurulur. Böylece optimum kapasiteye ulaşarak maliyetlerini minimize, karlarını da maksimize eder ve yeni yatırımlarla daha da büyüme olanağı sağlarlar. Olaya bu açıdan bakıldığında kurumlar vergisi, devletin kurumları denetlemesinde etkin bir araç olarak kabul edilir. Çünkü kurumlar vergisi kanalıyla devlet, kurumların birleşmelerini, büyümelerini denetim altına alır. Böylece kurumların önemli ölçüde monopolist güce erişmeleri önlenir.

Günümüzde kurumlar, üretim süreçleri sırasında çevre kirlenmesine yol açmakta, gürültü çıkararak çevreyi rahatsız etmekte ve mevcut alt yapı tesislerinden (yol, köprü gibi) yararlanmakta, ağır yük taşıyarak bunları bozmakta, ancak bunların karşılığında topluma bir bedel ödememektedirler.

Böylece işletmelerin bir kısım maliyetine toplum katıldığı halde, kurum karları yalnızca kurum ortakları arasında bölüştürülmektedir. Kurumlar vergisi, kurumların bu tür eylemlerini dengeleyen ve topluma yükledikleri sosyal maliyetlerin sosyal fayda olarak aktarılmasını sağlayan bir araç olarak kabul edilmektedir.

Kurumlar vergisini haklı göstermeye çalışan tüm düşüncelerde bir gerçek payı olmasına karşın günümüzde kurumlar vergisinin alınmasının temel nedeni verginin önemli bir gelir

yaratma potansiyeline sahip olmasından ileri gelmektedir. Aynı zamanda, kurumlar vergisi mükelleflerinin tüzel kişiler olması nedeniyle, salınan vergiye tepkileri de olmaz. Böylece tahsili de kolaylaşan vergi, kamu hizmetlerinin finansmanı için kaynak arayan devlet için çekicilik kazanmaktadır.

10.1.2.2. Kurumlar Vergisi Uygulamasında Sistemler

Kurumlar vergisi uygulamasında, kurumlar vergisi ile şahsi gelir vergisinin bütünleştirilmesine bağlı olarak, dört ayrı sistem vardır:

- Ayrı tüzel kişilik sistemi
- Tam bütünleşme sistemi
- Farklılaştırılmış oranlar sistemi
- Vergi alacağı sistemi

Ayrı tüzel kişilik sistemi: Bu sistemde kurum, onu oluşturan ortaklardan tamamen ayrı bir tüzel kişilik olarak kabul edilir ve kurumun ayrı bir vergi kapasitesi olduğu düşünülür. Böylece kurumlar vergisi ve gelir vergisi tüm kazanç türlerine birbirinden bağımsız olarak uygulanır. Bu durumda ortaklar, kurumlar vergisi ödendikten sonra kalan kazancı aralarında dağıttıkları takdirde gelir vergisine tabi tutulurlar. Bu olay aynı kazanç üzerinden iki kez vergi alınmasına neden olacaktır. Bu tür bir sistem Amerika, Hollanda, Fransa ve Türkiye’de uygulama alanı bulmaktadır.

Tam bütünleşme sistemi: Tam bütünleşme sistemi ise ayrı tüzel kişilik sisteminin tersine kurumları ayrı bir tüzel kişilik olarak kabul etmez. Kurumları ortakların oluşturduğu kabul edilir. Bu sistemde kurumlar vergisi kaynakta kesilen bir vergi muamelesi görür ve kesilen verginin tamamı vergi alacağı olarak gelir vergisinden indirilir. Aynı sistemin ikinci bir uygulama biçimine göre kurumlar vergisi tamamen uygulamadan kaldırılır ve gerçek kişiler gelir vergilerini, hesaplanan kurum kazancını da içerecek biçimde öderler. Tam bütünleşme sistemi uygulama alanı bulamamıştır.

Farklılaştırılmış oranlar sistemi: Bu sistemde kurum kazançları dağıtılmış ve dağıtılmamış kazançlar olarak nitelendirilir. Dağıtılan kurum kazançları, dağıtılmamış kurum kazançlarına oranla daha düşük düzeyde vergilendirilir. Böylece dağıtılmayarak şirket bünyesinde bırakılan karların, gelir vergisi dışında tutulması önlenir ve kâr dağıtımını teşvik edilir. Bu sistem Almanya’da 1976 yılına kadar uygulanmış ve bu yıldan itibaren sisteme vergi alacağı da dâhil edilmiştir.

Vergi alacağı sistemi: Bu sistemde kurum, tüm kazançları üzerinden kurumlar vergisi öder. Vergi sonrası kâr payı ortaklara dağıtıldığında, ortaklar gelir vergisi matrahlarına kanunda öngörülen oranda vergi alacağını da ilave ederek vergiyi hesaplarlar. Hesaplanan gelir vergisinden daha sonra vergi alacağı mahsup edilerek (indirilerek) gerçek gelir vergisine

ulaşılır. Böylece aynı kazanç üzerinden iki kez vergi alınması (çifte vergileme) önlenmiş olur. Bazı ülkelerde aynı sistem farklı uygulama alanı da bulmaktadır.

Örneğin, mükellef vergilemenin başladığı taban gelirin altında gelir elde ederse hiç vergi ödemeyecek ve ödenmiş kurumlar vergisinin payına düşen kısmının iadesini talep edebilecektir. Eğer mükellef bu taban gelirin üstünde gelir elde ederse ekstra vergi ödeyecektir. Bu sistem İngiltere’de ve değişik biçimleriyle Fransa’da uygulanmaktadır. Türkiye’de de bir dönem uygulanmıştır.

10.1.2.3. Vergileme Tekniği

Kurumlar vergisinin konusu kurum kazançlarıdır. Mükellefleri kanunda sayılan tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlardır. Türk vergi sisteminde sermaye şirketleri (**anonim şirketler, limitet şirketler, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler**), **kooperatifler, iktisadi kamu müesseseleri, dernek ve vakıflara** ait iktisadi işletmeler ve **iş ortaklıkları** kurumlar vergisi mükellefi olarak sayılmıştır. Kurumların geliri, gelir vergisi mükelleflerinin elde ettiği yedi kazanç ve irat türünden (ticari, zirai, serbest meslek kazancı, ücret, menkul ve gayrimenkul sermaye iradı ve diğer kazanç ve iratlar) oluşur. Bu kazançlar ticari kazanç başlığı altında toplanır ve ticari kazancın tespitine ilişkin esaslar uygulanarak vergiye tabi kazanç bulunur. **Ülkemizde kurumlar vergisi oranı %20’dir.**

10.2. Servet ve Servet Transferinden Alınan Vergiler

Servet gelirin tüketilmeyen kısmının biriktirilmesi ile oluşur. Gelir bir akımı ifade ederken servet bir stok durumunu ifade eder. Başka bir deyişle servet statik bir kavramdır. Servetler, çok eski dönemlerden bu yana ödeme gücünün bir göstergesi olarak vergilendirilmiştir. Servet vergileri eski dönemlerde önemli gelir kaynağı oluştururken, günümüzde nispi önemi azalmıştır. Bununla birlikte servet vergileri, vergiler arasında oto kontrolü gerçekleştirmek, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri azaltmak ve tabii ki devlete gelir sağlamak amacıyla uygulanmaktadır.

10.2.1. Servet Vergilerinin Sınıflandırılması

Servetler üzerinden alınan vergiler bir kereye özel-sürekli; genel-özel; gerçek-itibari; olağan-olağanüstü servet vergileri gibi çeşitli şekillerde gruplandırılabilir. Şimdi servet vergilerini inceleyelim.

Bir Kereye Özel Servet Vergileri: Bir kereye özel servet vergileri gerçek servet vergileri olup yükümlünün toplam servetinde meydana gelen artışlar üzerinden bir kez veya belirli aralıklarla birkaç kez alınır. Vergi genellikle mükellefin varlıklarının paraya dönüştürülmesi ile ödenebilecek kadar ağır olabilir. Bu nedenle verginin hem konusu hem de matrahı servettir. Bu tür vergilere savaş sırasında veya savaş sonrası dönemlerde ulusal borçların ödenmesi veya savaş dönemlerinde ve enflasyonun hızla arttığı toplumlarda elde edilen aşırı veya haksız kazançların törpülenmesi amacıyla başvurulur. Ülkemizde 1943 yılında uygulanan Varlık Vergisi bir kereye özel servet vergisi örneğidir.

Sürekli Servet Vergileri: Sürekli servet vergileri, bir kereye özel servet vergilerinin tersine, her yıl tekrarlanan vergilerdir. Bu tip vergilerin özelliği matrah servet olmakla beraber vergi servetin getirdiği irattan veya diğer gelirlerden ödenir. Örneğin, Emlak Vergisi sürekli bir servet vergisidir. Sürekli servet vergileri genel ve özel servet vergilerinin özelliklerini taşır.

Genel ve özel servet vergileri: Genel servet vergilerinde matrahı toplam servet ögeleri oluşturur. Toplam servet ögelerinin gayri safi veya safi olarak dikkate alınmasına bağlı olarak mülkiyet vergileri ve net servet vergileri ortaya çıkar. Genel mülkiyet vergisi Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerce tahsil edilen bir vergidir. Teorik olarak servet kapsamı içerisine binalar, araziler, mal stokları, hisse senetleri, tahviller, ipotekler, banka mevduatı, makineler, para ve haklar gibi taşınamaz ve taşınabilir mal ve haklar girmektedir. Bununla beraber uygulamada karşılaşılan güçlükler nedeniyle matraha yalnızca bina ve araziler alınmaktadır. Vergi objektif karakterlidir. Borçlar hiçbir şekilde dikkate alınmaz. Net servet vergilerinde, verginin konusu servet toplamından borçların düşülmesi suretiyle bulunan safi servet değeridir. Bu safi servet değerine artan oranlı tarife uygulanmak suretiyle vergi şahsileştirilmiş olur. Yine teorik olarak tüm servet ögeleri matraha dâhil edilirken uygulamada bina ve araziler üzerinden alınan bir vergidir.

Kısmi servet vergileri, özel servet vergileridir. Başka bir deyişle bazı servet ögelerini hedef alan bir vergidir. Örneğin, ülkemizde uygulanan Emlak Vergisi ve Motorlu Taşıtlar Vergisi kısmi servet vergilerine örnek olarak gösterilebilir.

10.2.2. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler

Servet transferleri üzerinden alınan vergiler, servet ögelerinin bir bedel ödenmeksizin (ıvazsız) veya ölüme bağlı olarak el değiştirmeleri sırasında alınan bir vergi türüdür. **Servet transferi üzerinden alınan vergiler, veraset vergileri ve intikal vergilerinden oluşmaktadır.** Bireyler miras, vasiyet veya miras mukavelesi gibi nedenlerle bazı servet ögelerine sahip olursa, bu varlıkların el değişimi sırasında veraset vergisi; bağış veya diğer yollarla mal edinirse intikal vergisi öder. Bu her iki vergi de geçici servet vergilerine örnektir. Bu vergiler vergi sistemimizde yer almaktadır. Veraset vergisinde, murisin (ölen kişinin) bıraktığı servet değerinden belgeli vergi borçları ve diğer belgeli borçlar düşüldükten sonra kalan değer mirasçılara miras payları oranında dağıtıldıktan ve kanunda öngörülen istisna düşüldükten sonra kalan pay vergilendirilir. Bu verginin bir de farklı bir uygulaması olan, tereke vergisine, İngiltere ve dominyonlarında rastlanmaktadır. Tereke vergisinde murisin bıraktığı servet, önce vergilendirilir ve vergi düşüldükten sonra kalan kısım varisler arasında hisselerine göre dağıtılır.

10.2.3. Vergileme Tekniği

Türk vergi sisteminde genel bir servet vergisi uygulaması yoktur. Sistemimizde bazı servet ögelerini hedef alan kısmi servet vergileriyle servet transferi üzerinden alınan vergiler yer almaktadır. Kısmi servet vergileri içinde Emlak Vergisi mükelleflerin sahip oldukları arazi, arsa ve binaları; Motorlu Taşıtlar Vergisi de mükelleflerin sahip oldukları kara, deniz ve hava taşıtlarını vergi kapsamına alır. Emlak vergisinde arazi ve binalar binde 1, işyerleri binde 2 ve

arsalar binde 3 oranında vergilendirilir. Bu oranlar Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde 2 katı olarak uygulanır. Motorlu taşıtlar vergisi taşıtın ağırlığına, yaşına ve motor gücüne göre alınmaktadır. Veraset ve intikal vergisi ölüme bağlı ve ivazsız intikalleri hedef alır. Veraset vergisi oranları aynı matrah dilimleri için (%1 ile %10 arasında değişir) intikal vergisi oranlarından (%10 ila %30 arasında değişir) daha düşük tutulmuştur.

10.3. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler

Harcamalar üzerinden alınan vergiler, nispeten basit yapıya sahip oldukları için, birçok ülke tarafından kolaylıkla uygulanabilmektedir. Malların değişimini hedef alan bu vergiler eski Mısır'da, Roma'da, İslam ülkelerinde önemli bir gelir kaynağı olmuştur. 18. yüzyılda verginin ödeme gücü ilkesine göre alınması akımının başlamasıyla harcama vergilerinin önemi azalmıştır. Ancak son yıllarda, çağdaş vergi sistemlerinde, harcamalar üzerinden alınan vergilerin önemi her geçen gün daha da artmaktadır. Harcama vergilerinin önemindeki bu artış verginin yükümlü psikolojisi üzerindeki etkisinin azlığından ve mali açıdan verimliliğinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Her ne kadar harcamalar üzerinden alınan vergilerin tersine artan oranlı olmalarının yarattığı sakıncalar varsa da günümüzde artan oranlı tarifelerin harcama vergilerine de uygulanabildiği görülmekte ve bu sakıncalar bir ölçüde ortadan kaldırılabilir. Bu değişimin yanında özellikle sağladıkları bol hasılat nedeniyle harcama vergileri vergi sistemlerinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Harcamalar üzerinden alınan vergiler, gelir vergilendirildikten sonra kalan kullanılabilir gelirin tüketim amacıyla kullanılması sırasında alınmaktadır. Söz konusu vergiler genellikle **üreticiler** tarafından ödenmekte ve ödenen vergi daha sonra yansıma mekanizmasına bağlı olarak malın ve hizmetin fiyatına eklenerek, değişim anında tüketicilere aktarılmaktadır. Tüketici ise malın veya hizmetin fiyatı ile kaynaşmış vergiyi ödemek ve üzerinde taşımak zorunda kalmaktadır.

Harcamalar üzerinden alınan vergileri beş başlık altında inceleyebiliriz:

- Özel tüketim vergileri
- Muamele vergileri
- Katma değer vergisi
- Gümrük vergileri
- Diğer harcama vergileri

10.3.1. Özel Tüketim Vergileri

Özel tüketim vergileri harcamanın fiilen yapıldığı anda sınırlı sayıda mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerdir. Özel tüketim (özel satış) vergileri sürümü yüksek, talep esnekliği zayıf mallardan alınır (tuz, sigara, alkollü içkiler gibi). Bu mallardan çok vergi hasılatı sağlamak veya tüketimi özendirmemek amacıyla vergi oranları yüksek tutulur. Vergi oranının yüksek oluşu, kaçakçılığı özendirmediği için, devlet bu malları kendisi tekeller oluşturarak üretmeyi tercih edebilir.

Özel tüketim vergileri:

- Gelir dağılımını sınırlı da olsa düzeltmek amacıyla,
- Kaynak dağılımını düzenlemek amacıyla,
- Savaş ve enflasyonist dönemlerde bazı malların tüketimini azaltmak amacıyla salınabilir.

10.3.2. Muamele Vergileri

Muamele vergilerine genel satış vergileri de denilmektedir. Özel tüketim vergileri sınırlı sayıda mal ve hizmetler üzerine konulduğu halde, muamele vergileri bir değişime konu olabilecek her türlü mal ve hizmetler üzerine konulabilir. Muamele vergileri üretim ve dağıtım sürecinin yalnızca bir aşamasında alınabildiği gibi, bazen tüm aşamalar da vergi kapsamına alınabilmektedir. Bu nedenle üretim ve dağıtımın belirli bir aşamasında (üretim veya toptan satış veya perakende satış) alınan vergilere toplu muamele vergileri; her aşamanın vergilendirilmesi hâlinde yaygın muamele vergileri söz konusu olur.

Toplu Muamele Vergileri: Toplu muamele vergileri, bir malın üretim, toptan satış, perakende satış veya ithalat muameleleriyle ilgili aşamalarından sadece birisini kavrar. Buna göre her aşamada sırasıyla, üretim vergisi, toptan satış vergisi, perakende satış vergisi, ithalat muamele vergisi adlarını alır. Verginin matrahı o aşamadaki satış değeridir.

Üretim vergisi: Malların üretim aşamasında vergiye tabi tutulmasıdır. Böylece vergi hammadde veya ilk maddelerin üretimi üzerine konulabilir. Verginin üretim aşamasında alınması vergi denetimini kolaylaştırmakta ve muhtemel vergi kaçağını en aza indirebilmektedir. Ancak mükellef sayısı az olduğundan devlet yüksek gelir sağlamak için vergi oranlarını yüksek tutmak zorunda kalmaktadır. Yüksek vergi maliyetleri arttırmakta ve üretici firmaları mali ve ekonomik açıdan darboğaza sokabilmektedir.

Toptan satış vergisi: Verginin diğer bir uygulama biçimi de malların toptan satış aşamasında alınmasıdır. Toptancıların sayısının da az olması vergi güvenliğini ve verginin kolay uygulanmasını sağlar. Vergi oranları üretim aşamasına göre daha düşük seviyelerde tutulabilmektedir.

Perakende satış vergisi: Malların perakendecilerden tüketicilere aktarılması sırasında alınan vergidir. Bu durumda üretim ve toptan satış aşamaları vergi dışında kalır. Çok sayıda perakendeci olması, uygulanacak vergi oranının düşük tutulmasını sağlar. Ancak verginin etkin denetiminde sorunlar yaşanır.

İthalat muamele vergisi: Malların gümrüklerden geçmesi anında alınır. Bu vergiler Gümrük vergilerinden farklıdır. Verginin konulmasındaki amaç, yurt içinde alınan satış vergileri nedeniyle yerli mallar aleyhine bozulan fiyat dengesini sağlamaktır. Toplu muamele vergilerinin, firmaların bütünleşmelerini önleyerek ticari rekabeti sağlamak, vergi yükünün dağılımında eşitliği sağlamak, ithal mallarını vergilendirerek yerli üretimde rekabeti

dengelemek gibi çok sayıda yararları bulunmaktadır. Ancak vergi hasılatını arttırmak için vergi oranlarının yüksek tutulması ve vergi yükünün belirli firmalar üzerinde yoğunlaşması, tüketiciler üzerinde yansıma yoluyla büyük külfetler yüklemesi verginin sakıncalı yönleridir.

Yaygın Muamele Vergisi: Yaygın muamele vergileri mal ve hizmetlerin ilk madde üretiminden tüketicilerin eline geçinceye kadar her el değiştirmesinde satış fiyatı üzerinden alınan bir vergi türüdür. Üretim, toptan ve perakende olmak üzere üç aşamadan geçerek tüketicie ulaşan bir mal üç kez satış fiyatı üzerinden vergilendirilecektir. Yalnız bu vergileme sırasında bir önceki aşamada alınan vergi de fiyatın içine dâhil edileceğinden bir sonraki aşamada verginin de vergisi hesaplanmış olacaktır. Üretim ve nihai tüketici arasındaki aşama sayısı arttıkça vergi de katlanarak tüketicie intikal edecektir. Bu vergilere şelale tipi muamele vergisi de denilmektedir. Yaygın muamele vergilerinin faydalı ve sakıncalı yönleri vardır. Bu vergilerin faydalı yönü verginin küçük parçalara ayrılmasıdır. Her muamelede verginin alınacak olması, uygulanan oranların düşük tutulmasını gerektirir. Bu vergilerin aracı mükellef konumunda olan firmalar tarafından ödenmesi kolaydır. Oranların da düşük olması vergi kaçacağını azaltır, hazineye bol gelir sağlar. Verginin sakıncalı yönü, vergi yükünün muamele sayısına bağlı olması nedeniyle zorunlu tüketim mallarının daha ağır biçimde vergilendirilmesine yol açabilmesidir. Diğer taraftan ödenen vergilerin bir sonraki aşamada indirilememesi, aracı sayısının azaltılarak firma bütünleşmelerini teşvik etmesi, verginin bir başka sakıncalı yanıdır. Uygulamada yaygın muamele vergileri fazla ilgi görmemiştir. Bugün daha çok toplu muamele vergileri ve katma değer vergisi daha çok ilgi görmektedir.

10.3.3. Katma Değer Vergisi

Katma değer vergisi, harcamalar üzerinden alınan vergilerin en modern ve geniş uygulama alanı bulanıdır. 1952 yılından beri uygulama alanı bulan katma değer vergisi, ülkemizde 1984 yılında kabul edilerek 1985 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Katma değer vergisi, firmalarda veya işletmelerde yaratılan katma değeri hedef almaktadır. Mikro ekonomik açıdan katma değer, bir firmanın bir malı veya bir hizmeti sattığı bedel ile maliyetler arasındaki farktır. Makroekonomik açıdan katma değer ise bir üretim faaliyetinde üretime katılan üretim faktörlerinin yarattıkları ek değerdir. İşte katma değer vergisi, yaratılan katma değeri hedef alan bir vergidir. Başka bir deyişle vergi, ilk madde üretiminden nihai tüketiciye ulaşıncaya kadar geçirilen bütün üretim ve satış aşamalarında yaratılan katma değer üzerinden hesaplanmakta ve ödenmektedir. Bu ödenen vergi daha sonra satış fiyatına ilave edilmek suretiyle diğer bir aşamaya aktarılmaktadır. Böylece sınai veya ticari işletme aracı mükellef olmakta, en son vergi yüklenicisi ise tüketici olmaktadır. Ayrıca vergi maliyet içerisine girmediği için de vergi mükerrerliği (çifte vergileme) ortaya çıkmamaktadır. Katma değer vergisinde matrah değişik biçimlerde hesaplanabilmektedir.

10.3.3.1. Katma Değer Vergisinde Matrahın Tespit Yöntemleri

Matrahın tespitinde satışlardan yapılacak indirimlere göre farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Katma değer vergisinde matrahın hesaplanmasında birçok yöntemler geliştirilmiştir. Şimdi bunları kısaca inceleyelim.

Gayri safi hâsıla tipi katma değer vergisi: Bu hesaplama yönteminde matrah satışlardan (S) alışların (A) düşülmesi suretiyle bulunur. Malların üretiminde kullanılan sabit varlıkların (V) değerindeki azalmalar, başka bir deyişle amortismanlar (D) dikkate alınmamaktadır. Söylediklerimizi formüle edecek olursak gayrisafi hâsıla tipi katma değer vergisinde: $\text{Matrah} = S - A$ olacaktır. Sermaye mallarının (sabit varlıkların) yıpranma ve aşınma paylarının düşülmesine izin vermeyen bu vergi tipi sermaye yoğun teknolojilerin ağır vergi yükü ile karşı karşıya kalmasına neden olacak ve yatırımları olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle önemli sakıncalar taşımaktadır.

Gelir tipi katma değer vergisi: Bu tipte vergi matrahına satışlardan, alışların ve sabit varlıkların aşınma ve yıpranma payları düşülerek erişilir. Söylediklerimizi formüle edecek olursak, gelir tipi katma değer vergisinde:

$$\text{Matrah} = S - (A + D) \text{ olacaktır.}$$

Gelir tipi katma değer vergisi, amortismanların indirilmesine izin verdiği için yatırımlar üzerindeki bozucu etkisi azalmış olur. Bu tip katma değer vergisi uygulaması, detaylı bir amortisman hesabı tutulmasını zorunlu kılmaktadır.

Tüketim tipi katma değer vergisi: Satışlardan, alışlar ve amortismanların yerine sabit varlıkların tamamen düşülmesine izin veren türe tüketim tipi katma değer vergisi denilmektedir. Bu uygulamada:

$$\text{Matrah} = S - (A + V) \text{ olacaktır.}$$

Amortisman yerine sabit varlıkların (sermaye mallarının) değerinin tamamının düşülmesi bu tip katma değer vergisini diğer tiplere üstün kılan özelliğidir. Böylece yatırımlar teşvik edilmekte ve ekonomik kalkınma hızlanabilmektedir. Ülkemizde ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulama alanı bulan vergi, tüketim tipi katma değer vergisidir.

10.3.3.2. Katma Değer Vergisinin Hesaplanma Yöntemleri

Katma değer vergisi başlıca üç yöntemle hesaplanır. Bunlar; toplama yöntemi, çıkarma yöntemi ve ön vergi indirim yöntemleridir.

Toplama yöntemi: Üretim faktörlerinin gelirleri olan ücret, faiz ve kâr ve kira toplanır ve matrah hesaplanır. Oranların uygulanmasıyla vergi hesaplanır. Uygulamada fazla rastlanmamaktadır.

Çıkarma yöntemi: Çıkarma yönteminde matrah, bir vergilendirme döneminde satışlardan aynı dönem içinde gerçekleştirilen alışların düşülmesiyle bulunur. Cari vergi oranlarının uygulanmasıyla ödenecek vergi hesaplanır.

Ön vergi indirimi yöntemi: Ön vergi indirimi veya vergi indirimi veya vergi mahsubu da denilen bu yöntemde ödenecek vergi, ön muameleler (alışlar) üzerinden hesaplanan verginin, firmanın sattığı mallar üzerinden tahsil ettiği vergiden düşülmesi suretiyle bulunur. Ülkemizde

de uygulanan ön vergi indirimi yöntemin birçok yararlı yönleri vardır. Bu sistem faturalı alışları özendirir, belge düzenine geçmeyi zorunlu kılar. Çünkü alışlarda ödenen katma değer vergisi ancak belgelendirildiği takdirde satışlardan tahsil edilen katma değer vergisinden indirilebilir. Bu nedenle aynı zamanda gelir vergisi ile oto kontrolün sağlanmasına yardımcı olur. Tabii ki bu yöntemin faydalarından biri de uygulanan oranların farklılaştırılabilmesidir.

10.3.3. Vergileme Tekniği

Ülkemizde katma değer vergisinin konusunu mal ve hizmetlerin teslimi, mal ithalatı ve diğer işlemler oluşturmaktadır. Verginin mükellefi, mal ve hizmetleri teslim edenler, mal ve hizmet ithalatı yapanlar ve diğer işlemleri (posta, telefon hizmeti; boru hattı ile petrol taşınması; mal ve hakların kiralanması gibi) yerine getirenlerdir. Vergi her bir üretim ve dağıtım aşamasında uygulanmaktadır. Böylece üreticiler, toptan ticaret ve perakende ticaret yapanlar, mal ve hizmet ithal edenler ve diğer işlemleri yapanlar verginin mükellefi olmaktadır. Ülkemizde katma değer vergisi kanununda mal ve hizmetlere 3 farklı listede yer verilmiştir. Zorunlu tüketim maddeleriyle başlayan listeler lüks sayılan mamullerle tamamlanmaktadır. Bu nedenle zorunlu tüketim malları için %1, ikincil zorunlu tüketim malları için %8, bu listelerde yer almayan mal ve hizmetler için %18 oranı uygulanmaktadır. Vergileme dönemi bir aydır. Bir ay içinde mal ve hizmetler satın alınırken ödenen katma değer vergisi, satışlardan tahsil edilen katma değer vergisinden düşülerek fark vergi idaresine yatırılır. Eğer ödenen katma değer vergisi tahsil edilen katma değer vergisinden büyükse, fark ertesi ayda indirilmek üzere devrolunur. Beyanname işlemlerin yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilir ve vergi aynı ayın 26. günün akşamına kadar ödenir. Vergi, mükellefler üzerinde kalmamakta ve en sonunda nihai tüketiciye aktarılmaktadır. Ayrıca bazı mal ve hizmetler Özel Tüketim Vergisine tabi tutulur.

10.3.4. Harcamalar Üzerinden Alınan Diğer Vergiler

Harcamalar üzerinden alınan diğer vergileri gümrük vergisi banka ve sigorta muameleleri vergisi ve taşıt alım vergisi olarak üç başlık altında inceleyebiliriz.

Gümrük vergisi mal ve hizmetlerin bir ülkenin sınırından (ithal, ihraç ve transit işlemler gibi) geçişi sırasında miktar veya değer üzerinden alınan bir vergidir. Miktar üzerinden alınırsa spesifik vergiden; değer üzerinden alınırsa advalorem vergiden söz edilir. Gümrük vergilerinin amacı, bazı mal ve hizmetlerin yurda girişini sınırlandırmak, ülke ürünlerini korumak ve tabii ki hazineye gelir sağlamaktır

Banka ve sigorta muameleleri vergisi, katma değer vergisi uygulamasına geçildiğinde devam eden gider vergisi türüdür. Verginin konusu banka ve sigortacılık hizmetleri karşılığı alınan her türlü paralardır.

Taşıt alım vergileri de bir harcama yapılırken alınan bir vergidir. Motorlu taşıtlar trafiğe çıkmadan önce taşıtın yaşına ve ağırlığına göre alınmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde Türk vergi sistemindeki vergi türleri; gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergiler açısından incelenmiştir.

Bölüm Soruları

1) Geliri, bir gerçek kişinin üretim faktörlerini üretim sürecine sokması karşılığı yaratmış olduğu hâsıla olarak tanımlayan teori aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Gelir vergisi
- b) Kurumlar vergisi
- c) Kaynak teorisi
- d) Net artış teorisi
- e) Safi artış teorisi

2) Gerçek kişilerin çeşitli kaynaklardan elde ettikleri tüm kazanç ve iratların toplanarak artan oranlı tarifinin uygulandığı vergileme tekniği aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Sedüler gelir vergisi
- b) Üniter gelir vergisi
- c) Kaynak teorisi
- d) Net artış teorisi
- e) Safi artış teorisi

3) Türkiye’de uygulanan gelir vergisi oranı/tarifesi nedir?

- a) %15
- b) %27
- c) %35
- d) Türkiye’de artan oranlı bir gelir vergisi tarifesi uygulanmaktadır.
- e) Türkiye’de tersine artan oranlı bir gelir vergisi tarifesi uygulanmaktadır.

4) Aşağıdakilerden hangisi servet vergisine bir örnek teşkil eder?

- a) Pasaport harcı
- b) Tapu harcı
- c) Motorlu taşıtlar vergisi
- d) Katma değer vergisi
- e) Özel tüketim vergisi

5) Aşağıdakilerden hangisi harcamalar üzerinden alınan bir vergidir?

- a) Gelir vergisi
- b) Kurumlar vergisi
- c) Servet vergisi
- d) Veraset ve intikal vergisi
- e) Özel tüketim vergisi

Cevaplar: 1)c, 2)b, 3)d, 4)c, 5)e

11. BÜTÇE

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

11. BÜTÇE

11.1. Bütçe ve Bütçeleme Sistemleri

11.1.1. Klasik Bütçe Sistemi

11.1.2. Performans Bütçe Sistemi

11.1.3. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi

11.1.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme

11.2. Bütçe İlkeleri

11.3. Türk Bütçe Sistemi (5018 Sayılı Kanun)

11.3.1. Bütçe Türleri

11.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme

11.3.3. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanma Süreci

11.3.3.1. Orta Vadeli Program

11.3.3.2. Orta Vadeli Mali Plan

11.3.3.3. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi

11.3.3.4. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

11.3.3.5. Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması ve Görüşülmesi

11.3.4. Bütçenin Uygulanması

11.3.5. Bütçenin Denetimi

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1.** Bütçe kavramı ve ilkelerini açıklayınız.
- 2.** Bütçeleme sistemlerini açıklayınız.
- 3.** 5018 sayılı Kanuna göre bütçe sistemini anlatınız.
- 4.** Çok yıllık bütçeleme, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, bütçe çağrısı kavramlarını açıklayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Bütçe kavramı ve ilkeleri	Bütçe kavramı ve ilkelerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Bütçeleme sistemleri	Bütçeleme sistemlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
5018 Sayılı Kanuna göre bütçe sistemi	5018 Sayılı Kanuna göre bütçe sisteminin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Bütçelemeye ilgili yeni kavramlar	Bütçelemeye ilgili yeni kavramların öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Bütçe
- Performans bütçe
- Çok yıllık bütçeleme
- Bütçeleme süreci

Giriş

Devlet bütçesi, devlet harcamaları ile gelirlerinin geleceğe yönelik tahminlerini ayrıntılı biçimde gösteren ve gerek giderlerin yapılmasına gerekse gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanundur. Bir başka deyişle kamu kaynaklarının toplanması ve harcamaların yapılması için hükûmetin, ulusal egemenliği temsil eden parlamentodan aldığı bir yetkidir; bu bağlamda, toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımı konusunda da yapılan bir sözleşmedir. Demokratik parlamenter rejimlerde bütçe yapma, yani devlet gelir ve giderlerini belirleme yetkisi meclislere aittir. Bu hak milletlerin, ödeyecekleri vergiyi kendilerinin belirlemesi uğrunda geçmişte yaptıkları uzun mücadeleler sonunda elde edildi. “Bütçe” sözcüğü, bu kavramın ortaya çıktığı dönemde “para çantası” veya “kamu cüzdanı” karşılığı olarak kullanılırdı. Bütçe kavramı, İngiltere’de Hazine Bakanı tarafından parlamentoya sunulmak üzere taşınan bu belgelerin kendisi için kullanılıyor, gelişiminin bu ilk döneminde bile devletin gelir-gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinimlerini açıklıyordu. Bütçe uygulamalarının gelişmesiyle giderek siyasi ve hukuki bir nitelik kazanan bütçe, çağdaş bütçecilik anlayışıyla ekonomik bir nitelik de kazandı.

Bütçe vatandaşı neden ilgilendirir? Bu noktada bütçenin dünyada tarihsel gelişimine kısaca göz atmakta fayda olduğunu düşünüyoruz. Bütçenin tarihsel gelişimi önemli ölçüde toplumların verdiği demokrasi mücadelelerine dayanıyor. Tarih boyunca mali yönetimin siyasi yönetim ile paralel bir oluşum içinde olması ve yöneticilerin kendi siyasi hedefleri için mali yönetimi bir araç olarak kullanabilmeleri, toplumları, yöneticilerin çeşitli alanlardaki yetkilerini kısıtlarken en başta da yöneticilerin mali alandaki yetkilerinin kısıtlamaya itti. Özetle, demokrasi mücadelesi halkların öncelikle hükümdarın keyfi olarak vergi alma, harcama yapma gibi yetkilerine karşı çıkmaları ile başladı. Bu konuda ilk tarihsel belge 1215 yılında İngiltere’de imzalanan Magna Carta’dır. Bu nedendir ki **bütçe hakkı**, parlamentoların, kamudan toplanacak her türlü kaynak ve bunların harcama yerleri hakkındaki yetkilerinin tanınması şeklinde ortaya çıktı. Kamu gelirlerinin toplanması doğrudan doğruya vatandaş ilgilendirdiği için ilk olarak bütçenin gelir tarafı, yani vergi konulması ile ilgili söz hakkı hükümdardan parlamentoya geçti. Bu, ilk olarak bütçenin doğduğu ve geliştiği İngiltere’de gerçekleşti. Daha sonra parlamentolar aynı hakkı giderler için elde ettiler. Son olarak da bütçenin gelir ve gider kısımlarının ortaya çıkması ile birlikte, bütçenin belirli bir süre için hazırlanması ve o dönem sonunda bütçenin yeni gelir ve gideriyle tekrar hazırlanıp uygulanması esası getirildi. Bu bağlamda önce vergileme hakkı, sonra harcama hakkı olarak bütçe hakkı oluştu. Böylece bütçelerin siyasal, hukuksal, mali-iktisadi ve denetim işlevleri belirlenmiş oldu.

Yukarıda söz edilen bütçe gelişim sürecinin dışında zamanla kamu kesiminin ekonomi içinde büyüyen bir yer alması bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili çeşitli yöntemlere hukuki açıklık kazandırma gereğini doğurdu. Aynı zamanda kamu kesimi ekonomideki kaynakların tahsisi açısından büyük önem arz ettiğinden, bütçeyi iktisadi kriterlere bağlı olarak yapılandırma uygulaması ortaya çıktı. Bunun uzantısı olarak bütçeleme dayandığı temel ilkeler oluştu.

11.1. Bütçe ve Bütçeleme Sistemleri

11.1.1. Klasik Bütçe Sistemi

Klasik bütçe teorisi, bütçenin denk olması gerektiğini ileri sürmekte olup, bütçe denklığı için; kamu giderlerinin normal kamu gelirleriyle (vergi, resim, harç gibi) karşılanması gerektiği savunulmuştur. Klasik maliyeciler, devlet bütçesini, devlet gelirleri var olduğu oranda harcama yapılması düşüncesi içerisinde değerlendirmişlerdir. Devlet faaliyetlerinin; bazı temel hizmetlerin yürütülmesi ile sınırlı düzeyde tutulması, ekonominin doğal dengesini saptırıcı girişimlerden kaçınılması düşüncesinin bir uzantısı olarak, klasik bütçe teorisi içerisinde devletin fonksiyonları son derece sınırlı düzeyde düşünülmektedir. Bütçenin önemi, gelir ve gider uygulamaları bakımından gerekli izin ve yetkinin verilmesi ile denetim açısından ortaya çıkmaktadır. Bütçe denklığı büyük önem taşımakta olup yalnızca bütçe açıkları değil, aynı zamanda bütçe fazlaları da ekonominin doğal dengesi açısından sakıncalı görülmüştür. Klasik bütçecilikte, kamu giderleri yönünden alınan kararlar büyük ölçüde siyasi nitelik taşımakta olup kamu yararı, toplum yararı ilkeleri ya da fayda-maliyet ilişkileri fazla söz konusu değildir. Bütçe ödeneklerinin verilmesinde; kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değil, hizmetleri yapacak kuruluşların ihtiyaçları önemlidir

Klasik bütçenin üstünlükleri şöyle sıralanabilir:

- Tercihlerin saptanması kolay ve belirgindir;
- Tahmin ve hesaplamalar daha kolay yapılabilmektedir;
- Kaynak israfı önlenmektedir;
- Kamu yönetiminde istikrar sağlanmakta ve uzmanlaşma kolaylaşmaktadır;
- Bürokrasiye yapılacak işler konusunda geniş bir takdir yetkisi bırakılmaktadır.

Klasik bütçenin aksaklıkları ise şunlardır:

- Geleneksel bütçe amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesine gereken önemi vermez;
- Bütçede hizmetler görülmez, sadece harcama kalemleri ve bu kalemlerden, ne kadar harcama yapılabileceği görülür;
- Geleneksel bütçe ile bütçe-plan ilişkisi kurulamaz;
- Tahminlerin doğruluğu ve program sonuçlarının değerlendirilmesinde bilimsel tekniklerden yararlanılamaz.

11.1.2. Performans Bütçe Sistemi

Devletin yüklendiği görevleri yerini getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Mal ve hizmet üretimi yapmaya yönelik kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi güdüleri amaç olup, üretim maliyeti düzeyi ile üretimin miktarı arasındaki ilişki önem taşımaktadır. İstenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için alternatif programların maliyetini ve her bir program uygulaması ile elde edilmesi söz konusu sonucun karşılaştırılması suretiyle başarının değerlendirilmesine olanak sağlanmaktadır. Gerçekleştirilecek görevlerin planlaması yapıldıktan sonra, her bir hizmet biriminin alanına giren hizmetler belirlenmekte, ilgili programlar ve faaliyetler incelenmektedir. Faaliyetler sonucu yapılan nihai üretim ve belirli bir üretimin yapılabilmesi için katlanılması söz konusu maliyetin en aza indirilmesi, performans bütçenin esasını oluşturmaktadır.

11.1.3. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi

Kamu harcamalarının planlanması ve kontrolü, finansmanının sağlanması önemli süreçleri gerekli kılmaktadır. 1960'larda kamu harcamaları ile ilgili kararların analizinde fayda-maliyet ilkelerinin uygulanması çabalarındaki artış, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının çeşitli faaliyetlerinde planlama, programlama ve bütçeleme sisteminin uygulanması sonucunu doğurmuştur. Planlama, programlama ve bütçeleme sistemi, ülkemizde kısaca "Program Bütçe" olarak kullanılmış olup, bu bütçeleme tekniğinin temel özelliği kamu giderlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmak şeklinde ifade edilebilir. Program bütçe uygulaması, fayda-maliyet analizlerine büyük önem vermekte olup bütçe olanaklarının en etkin düzeyde kullanımı bakımından mevcut alternatifler arasından en uygunun seçimini zorunlu kılmaktadır.

11.1.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme

Sıfır tabanlı bütçeleme, kamu bütçelemesine ilişkin bir yaklaşım olup her yılın bütçe işlemleri kendi bünyesi içinde yargılanmakta, geçmiş yılların politikalarına ya hiç önem verilmemekte veya geçmiş uygulamalarla çok az bağlantı kurmaktadır. Sıfır temelli bütçeleme sisteminin çatısını, her programın esastan ve her programın kapsadığı hizmetlerin ilk kez sunulacakmış gibi analiz edilmesi oluşturur.

11.2. Bütçe İlkeleri

Bu kısımda açıklanacak ilkeler genellikle klasik bütçelemenin ilkeleri olup geçerliliğini hâlen koruyan ilkelere aittir.

Genellik İlkesi: Devletin bütün gelirlerinin ve giderlerinin tam olarak bütçede yer alması olup, ayrı ayrı gösterilmesi ve kamu gelirlerinin önceden belirli bir hizmete karşılık olarak gösterilmeksizin bütün kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul edilmesidir.

Birlik İlkesi: Tüm devlet gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesidir.

Ön İzin İlkesi: Bu ilke, mali yıla girilmeden önce bütçenin onaylanmış ve kanunlaşmış olmasını öngörmektedir.

Yıllık Olma İlkesi: Bütçenin süresinin 1 yıl olmasıdır.

Açıklık ve Alenilik İlkesi: Açıklık, bütçenin açık ve herkes tarafından kolaylıkla anlaşılabilir olması; alenilik ise bütçe ile ilgili tüm sürecin herkesin izleyebileceği şekilde yürütülmesidir.

Doğruluk ve Samimiyet İlkesi: Bütçe öngörülerinde ve tahminlerde doğruluk ve samimiyete dikkat edilmesidir.

11.3. Türk Bütçe Sistemi (5018 Sayılı Kanun)

Türkiye’de 1973 yılına kadar klasik bütçe anlayışı süregeldi. Klasik bütçenin eksiklikleri ve gelişmiş ülkelerdeki bütçeleme anlayışındaki gelişmeler sonucunda ülkelerde 1970’lerin başında, ilk defa 1913-1915 yıllarında Amerika’da ortaya atılan, *program bütçe* anlayışına bir geçiş olmuştur. Ülkemizde klasik bütçeden program bütçeye geçme çalışmaları 1968 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde başlamış ve 1973’ten itibaren uygulanmaya başlanmıştır. *Program bütçe* veya *Program Performans bütçe* (1960-70 yıllarında aynı anlamda kullanılmışlardır; program ve performans bütçe arasındaki fark program bütçenin performans bütçeye göre daha geniş bir kavram olmasıdır. Program bütçe kamu yönetimi tarafından yapılması gereken görevlerin işlevsel sınıflandırılması iken performans bütçe kamu yönetimi tarafından mali yıl içinde kendilerine ayrılan ödeneklerle amaçları gerçekleştirmelerini saptayan bir sınıflandırmadır.) sisteminin esas amacı ödenekler ve hizmetler arasında net bir ilişki kurarak bütçeyi daha etkin bir yapıya kavuşturmasıdır.

Türkiye’de 1973-2003 yılları arasında uygulanan program bütçe uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda kaynak-amaç ilişkisi, bütçe plan ilişkisi, ileriki yılların hizmet projeksiyonlarını gösteren programlar yapılması açısından başarıya ulaşmış olsa da daha sonraları gelişme çabaları durdurulmuştur. Sonuç olarak bu yıllar arasında program bütçe sistemi adı altında klasik bütçe esasları devam ettirilmiştir. Yukarıda klasik bütçe için sıralanmış olan eleştiriler program bütçe için de geçerli hale gelmiştir. Bu sistem dâhilinde yapılan programlar geleneksel örgüt yapısını kıramamış ve işlevsel bir sınıflandırma yansıtamamıştır. Analize elverişli bir ortamın yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkân vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılmıştır.

ABS; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana grupta oluşmakta olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik

sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır. Türkiye’de 2003 yılından bu yana ABS uygulanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu’nu kaldırmış ve bu nedenle eski bütçe sürecinden farklı bir süreç ve bütçe anlayışı ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı Kanun 12 inci maddesinde, “Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır.” hükmüyle bütçe kapsamını oldukça genişletmiştir. Aynı kanun, çok yıllık ya da üç yıllık bütçe yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Hükûmetlerin gelecek yıllla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösterecek biçimde çok yıllık bütçeler hazırlanmak, bütçelerin bir yılı aşan etkilerini ve bir yılı aşan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu nedenle geçmiş ve gelecek dönemlerden bağımsız hazırlanan bütçenin iyi sonuçlar vermesi, özellikle hükûmet politikalarının izlenmesi açısından mümkün görülmemektedir.

5018 sayılı Kanun ile bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

- Makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.
- Harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.
- Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.
- Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.
- Bütçe, hükûmetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.
- Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.
- Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır.
- Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.

– Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.

– Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.

– Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.

– Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.

– Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Bu kanunla temel ilkelere ek olarak iki yeni ilke karşımıza çıkmaktadır. Makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve çok yıllık bütçeleme esasına dayanarak bütçenin, izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp, değerlendirilmesi.

11.3.1. Bütçe Türleri

5018 sayılı Kanun kapsamında bütçe türleri:

Merkezi Yönetim Bütçesi: Kanuna ekli (I), (II), ve (III) sayılı cetvelerde 11 yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

– **Genel Bütçe:** (I) sayılı cetvelde yer alan, Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerinin bütçesidir.

– **Özel Bütçe:** (II) sayılı cetvelde yer alan, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmeti yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçeleridir.

– **Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi:** (III) sayılı cetvelde yer alan, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan kurumların bütçeleridir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi: Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere kanunla kurulan kamu idarelerinin bütçeleridir.

Mahalli İdare Bütçesi: Mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin (belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri) bütçeleridir.

11.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme

Türkiye'de çok yıllık bütçelemenin ilk bütçesi 2006-2008 yılları bütçesi oldu. Çok yıllık bütçeler, ilgili yıla ait verilerin yanında izleyen iki ya da üç yıllık bir sürece ilişkin gelir ve gider

tahminlerini de içerir. Aslında çok yıllık bütçe uygulamaları ülkeler arasında da değişiklik gösteriyor. İyi hazırlanmış bir bütçe, bütçe yılından öteye taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve bunların sonuçlarını da öngörmelidir. Bu etkiler geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçelerini etkileyen ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, aynı yıl içinde veya gelecek dönemde yapılması programlanmış hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden diğer dönemler dikkate alınmadan hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi, doğru politika üretmesi pek mümkün görülemez. Bu nedenle etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe sürecinin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması kaçınılmazdır.

Çok yıllık bütçeleme sürecinin aşamaları bu kitabın ikinci bölümünde açıklanmaktadır. Önceki bütçeleme süreci ile çok fazla farklılık göstermediği düşünülse dahi, süreçlerin içindeki bütçeleme yaklaşımı ve yöntemleri asıl farklılığı oluşturmaktadır. Çok yıllık bütçeleme ile sürece *Orta Vadeli Program* ve *Orta Vadeli Mali Plan* eklenmiştir.

11.3.3. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanma Süreci

5018 sayılı Kanun'un 15. maddesi merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamını şu şekilde belirler:

“Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır.”

Her bütçe döneminde ortaya çıkan görevler dizisini süreç olarak tanımlamak mümkündür. Süreç bir döngü oluşturur ve her döngü tamamlandıktan sonra aynı şekilde bir yenisi başlar. Bu bağlamda bütçe döngüsünü aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- Makro planlama,
- Programlama,
- Stratejik planlama,
- Bütçe hazırlama,
- Bütçe uygulama,
- Faaliyet sonuçlarının alınması,
- Denetleme.

Bütçe süreci **Orta Vadeli Program** hazırlık çalışmaları ile başlar. Sürecin en önemli aşaması harcamacı kurumların yapacakları ön hazırlıklardır. Bu hazırlıklar kapsamında kurumlar stratejik planlarıyla ilgili gerekli çalışmaları tamamlamalı ve tüm ihtiyaçlarını tespit ederek bütçe teklif sürecine hazırlıklı olmalıdırlar.

Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanması ve onaylanması şu aşamalardan geçer:

- Orta Vadeli Program (OVP)
- Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)
- Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi
- Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması
- Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması
- Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi

11.3.3.1. Orta Vadeli Program

OVP, Kalkınma Bakanlığı (eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)) tarafından hazırlanan, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda üç yıllık bir dönem için makro politikaları, ilkeleri, hedefleri ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan bir belgedir. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar OVP'yi kabul etmesi ile başlar. OVP aynı gün içerisinde Resmî Gazete'de yayımlanır. (5018 sayılı kanun Md.16)

OVP üç yıllık bir dönemi kapsamakla birlikte genel şartlardaki değişmelere göre her yıl yenilenebilecek bir yapıya sahiptir.

11.3.3.2. Orta Vadeli Mali Plan

Bütçe hazırlık sürecinde ikinci aşama OVP ile paralellik gösteren OVMP'nin hazırlanıp kabul edilmesidir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, orta vadeli program ile uyumlu olarak, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedeflenen açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. OVMP **Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu** tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazete'de yayımlanır. (5018 sayılı Kanun Md.16)

11.3.3.3. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi

Bütçe sürecinde OVP ve OVMP aşamaları tamamlandıktan sonraki aşama, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere **Bütçe Çağrısı** ile eki olan **Bütçe Hazırlama Rehberi**'nin (Maliye Bakanlığı tarafından) ve

Yatırım Genelgesi ile eki olan **Yatırım Programı Hazırlama Rehberi**'nin (DPT tarafından), hazırlanıp, her ikisinin de Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazete'de yayımlanmasıdır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerini hazırlarken kamu idarelerinin uymaları gereken ilkeleri, standartları ve hesaplama yöntemlerini içerir.

11.3.3.4. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması

Kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini hazırlarken, OVP ve OVMP'de belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları, Kalkınma Planı ve Yıllık Program öncelikleri ile idarenin stratejik planı çerçevesinde belirlenmiş ödenek teklif tavanlarını, idarenin stratejik planı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını ve kendi performans hedeflerini dikkate alırlar. (5018 sayılı Kanun Md.17)

Kamu idareleri **gider tekliflerini**, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerine göre hazırlar. Gider tekliflerinde Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS)'na uygun bir şekilde kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemi uygulanır. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce, yine ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri bütçe gelir ve gider tekliflerini (gerekçeli olarak) hazırlayıp, **Temmuz ayı sonuna kadar** Maliye Bakanlığı'na gönderir. Aynı süre içinde kamu idarelerinin yatırım teklifleri de değerlendirilmek üzere DPT'ye verilir. Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na ve DPT'ye verilmesinden sonra kamu idarelerinin yetkilileri ile gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçelerini, OVP ve OVMP'ye bağlı olmaksızın, üç yıllık bütçeleme anlayışı ve performans hedefleri doğrultusunda kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.

Bütçe teklifinin bir diğer önemli ögesi **finansman teklifidir**. Bu ilk defa 2006 yılı bütçe hazırlık sürecinde yer alan yeni bir kavramdır. Finansman teklifi, bütçenin açık veya fazla vermesi ile ilgilidir. Eğer açık varsa bu açığın nasıl karşılanacağını veya fazla varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceğini açıklar. Kendilerine tahsis edilmiş gelirleri olmayan idarelerin bütçelerinden oluşan Genel Bütçe için finansman teklifi oluşturulmayacak, gelir ve gider arasındaki fark bütçe açığı olarak yer alacaktır.

Diğer kurumlar, yani Özel Bütçeli Kurumlar ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ise bütçe hazırlık sürecinde kendi finansman tekliflerini oluşturup, finansman açığı olarak ortaya çıkacak değeri bütçelerine ödenek olarak teklif edeceklerdir.

11.3.3.5. Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması ve Görüşülmesi

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç **Ekim ayının ilk haftası içinde** Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden sonra (5018 sayılı Kanun Md. 18)

Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'na sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı **mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce** Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur (Anayasa, Md.162).

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olan bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ise bütçelerini **Eylül ayı sonuna kadar** doğrudan TBMM'ye gönderirler.

Bütçe hazırlama sürecinin son aşaması TBMM'de gerçekleşir. Anayasa'nın 162. Maddesine göre **Plan ve Bütçe Komisyonu** bütçe tasarısını elli beş gün içinde görüşüp, karara bağlamak zorundadır. TBMM üyeleri, Genel Kurul'da, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca değişiklik yapılmaksızın okunur ve oylanır. Yine Anayasa'nın aynı maddesine göre Plan ve Bütçe Komisyonu'nca bütçe kalemlerine ilişkin gelir ve gider arttırıcı ya da azaltıcı teklifler yapılırken **TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında, gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.** Merkezi yönetim bütçe kanunu **1 Ocak'tan önce** Resmî Gazete'de yayımlanır ve **1 Ocak'ta** yürürlüğe girer.

Yukarıda aşamaları açıklanan süreç Tablo 10'dan izlenebilir.

Anayasa'nın 89. maddesine göre **Cumhurbaşkanı'nın bütçe yasasını veto hakkı yoktur.** 1050 sayılı Kanun'da yer almayan fakat uygulamada ortaya çıkmış bulunan geçici

bütçeler, TBMM'nin bütçe kanun tasarısını onaylamadığı veya zorunlu nedenlerle bütçe kanununun zamanında yürürlüğe giremediği durumlarda hazırlanır. Geçici bütçedeki ödenekler ve gelirler bir önceki yıl bütçe başlangıç rakamlarının belirli bir oranı veya TBMM'den geçememiş yeni tasarının rakamları esas alınarak belirlenir. **Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez ve kabul edilen yeni cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle sona erer.**

Bir başka olası durum olan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması hâlinde veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, kanunla **ek bütçe** yapılabilir.

Tablo 10: Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve Onaylanması Süreci

Hazırlayan/ Gönderen Kurum	Kabul Eden Kurum	Sürecin Aşamaları	Kabul edilmiş ve Resmi Gazete'de yayınlanış tarihi
DPT	Bakanlar Kurulu	Orta Vadeli Program (kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşullar doğrultusunda hazırlanır; 3 yıllık dönemi kapsar)	Mayıs ayının sonuna kadar kabul edilir, aynı gün Resmi Gazete'de yayımlanır
MB	Yüksek Planlama Kurulu	Orta Vadeli Mali Plan	Haziran ayının onbeşine kadar
MB	→	Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi	Haziran ayının sonuna kadar
DPT	→	Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	
Kamu İdareleri	MB →	Bütçe Teklifleri	Temmuz ayı sonuna kadar
	DPT →	Yatırım Teklifleri	
1. Yüksek Planlama Kurulu	TBMM	Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması 1. Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin görüşülmesi	1. Ekim ayının ilk haftası içinde
2. MB		2. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı	2. Ekimin onbeşinden itibaren
	TBMM	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi	1 Ocak'tan önce kabul edilir, 1 Ocak'ta Resmi Gazete'de yayımlanır

11.3.4. Bütçenin Uygulanması

Bütçe sürecinin en önemli aşamalarından biri olan uygulama aşaması çok kapsamlı olduğundan bu aşamayı kılavuzun dışında tutarak hakkında çok kısa bilgi vereceğiz. Uygulama aşaması hakkında daha detaylı bilgi edinmek isteyen okuyucular dipnottaki kaynaktan faydalanabilirler.

Bütçe uygulaması, bütçe kanununun mali yılbaşında yürürlüğe girmesiyle başlar. Uygulama, yürütme organı olan hükûmet tarafından gerçekleştirilir. Bütçe uygulaması, giderlerin yapılması, gelirlerin toplanması ve nakit giriş ve çıkışları arasındaki zaman ve mekân dengelemesini yapan hazine işlemlerinden oluşur. Bütçenin uygulamasıyla görevli kuruluş Maliye Bakanlığı'dır.

11.3.5. Bütçenin Denetimi

Bu aşamada bütçenin uygulandığı yıl içinde toplanmış olan gelirlerin ve ödenmiş olan giderlerin bütçe kanununa ve diğer mali yasalara uygunlukları denetlenir. 5018 sayılı Kanun'la mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği arttırmak amacıyla bütçe denetiminin uluslararası standartlara uygun bir hâle getirilmesi öngörülmüştür ve bu bağlamda kamu mali yönetim sisteminde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bütçenin denetimi konusu bu kılavuzun beşinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde bütçe kavramı, türleri, Türkiye’de uygulanan bütçe sistemi ve getirilen yenilikler öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi bütçeleme sistemleri arasında gösterilemez?
 - a) Klasik bütçeleme sistemi
 - b) Performans bütçe sistemi
 - c) Planlama, programlama, bütçeleme sistemi
 - d) Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi
 - e) Analitik bütçe sistemi
- 2) Aşağıdakilerden hangisi bütçenin klasik ilkeleri arasında yer almaz?
 - a) Genellik ilkesi
 - b) Birlik ilkesi
 - c) Yıllık olma ilkesi
 - d) Denetim ilkesi
 - e) Ön izin ilkesi
- 3) Aşağıdakilerden hangisi Türkiye’de uygulanan bütçe sistemiyle ilgili bir kavram değildir?
 - a) Çok yıllık bütçeleme
 - b) Orta vadeli program
 - c) Orta vadeli mali plan
 - d) Merkezi yönetim bütçesi
 - e) Karma bütçe
- 4) Orta vadeli mali planı hangi kurum hazırlar?
 - a) Maliye Bakanlığı
 - b) Kalkınma Bakanlığı
 - c) Ekonomi Bakanlığı
 - d) Sanayi Bakanlığı
 - e) Enerji Bakanlığı

5) Orta vadeli programı hangi kurum hazırlar?

- a) Maliye Bakanlığı
- b) Kalkınma Bakanlığı
- c) Ekonomi Bakanlığı
- d) Sanayi Bakanlığı
- e) Enerji Bakanlığı

Cevaplar: 1)e, 2)d, 3)e, 4)a, 5)b

12. DEVLET BORÇLARI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

12. DEVLET BORÇLARI

12.1. Borçlanma Nedenleri

12.2. Borçlanma Türleri

12.2.1. Süreleri Bakımından Devlet Borçlarının Ayrımı

12.2.2. İsteğe Bağlı, Zorunlu ve Zorlayıştı Borçlar Ayrımı

12.2.3. İç Borçlar - Dış Borçlar Ayrımı

12.3. Borç Yönetimi

12.4. Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

12.4.1 Ekonomik Denge ve Devlet Borçlanması

12.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Devlet Borçlanması

12.4.3. Borç Yükü Gelir Dağılımı

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Borçlanmanın nedenlerini açıklayınız.
2. Borçlanmanın türlerini açıklayınız.
3. Borç yönetiminde önemli olan faktörleri sıralayınız.
4. Borçlanmanın ekonomik etkilerini açıklayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Borçlanmanın nedenleri	Borçlanmanın nedenlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Borçlanmanın türleri	Borçlanmanın türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Borç yönetimi	Borç yönetimi sisteminin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Borçlanmanın ekonomik etkileri	Borçlanmanın ekonomik etkilerinin analizi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Devlet borçları
- Borç yönetimi
- Borç yükü
- İç borç
- Dış borç

Giriş

Borçlanma ve borç yönetimi, modern kamu maliyesi içerisinde, büyük ve önemli bir yer tutar. Günümüzde, ister gelişmiş isterse gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler açısından olsun, devlet borçlanmasının büyük bir önemi vardır. Bir taraftan sosyoekonomik hedeflere ulaşılabilmesi, diğer taraftan uluslararası mali ve iktisadi ilişkilerdeki gelişme ve devletin fonksiyonlarındaki artma, borçlanmayı her zaman başvurulabilir bir finansman kaynağı şekline dönüştürmüştür.

Bu bölümde devletin borçlanma nedenleri, borçlanma türleri ve borçlanmanın ekonomik etkiler ortaya konulacaktır.

12.1. Borçlanma Nedenleri

Fonksiyonel maliye düşüncesi ve maliye politikası; belirli hallerde devletin borçlanmasını gerekli ve zorunlu olarak kabul etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ekonomiler açısından, ekonominin bulunduğu yerden daha ileriye götürülmesi ve kalkınmanın başarılmasında dayanmaları gereken temel unsur iç çabalar olmakla birlikte, çözüm bekleyen problemlerin giderilmesinde sahip olunan öz kaynaklar yeterli olmaktan uzaktır. Eski devirlerde genellikle çok basit olan ve yalnızca güçlünün baskısına dayanan borçlanma nedeni, yerini; siyasi, askeri ve iktisadi nedenlere terk etmiş olup, özellikle uluslararası borçlarda siyasi ve iktisadi nedenler ilk planda yer almaktadır. Dış yardımın nedenleri, siyasi ve iktisadi açıdan belirtilebilir. Kalkınmalarını hızlı bir tempoda gerçekleştirmek isteyen ülkelere, kendi yanlarına çekmek amacıyla çeşitli şekillerde yardım uygulaması yapılabilmektedir. Ayrıca, yeni pazar bulma çabaları ve girdi temininde artan ihtiyaç dış yardım temini ve yardım sağlanması konusundaki ilişkilerin düzeyini artırmıştır. Bu yardımlar, sermaye birikiminde ve dış alım gücünde artış yaratmak suretiyle, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmalarına katkıda bulunmaktadır. Devlet borçlarının nedenleri; iç ve dış borçlar itibarıyla farklılıklar gösterebilmekte ya da bazen benzer nedenlerle de borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. Genel olarak borçlanmada etkili olan başlıca nedenler arasında;

- Bütçe açıklarının giderilmesi,
- Savunma giderleri için finansman sağlanması,
- Ekonomik dengeyi sağlayıcı veya koruyucu etkiler yaratılması,
- Büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi,
- Kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlayıcı etkiler yaratılması,
- Tasarrufların belirli yatırımlara kanalize edilmesinin amaçlanması,
- Vadesi gelmiş borçlara finansman sağlanması,
- Olağanüstü harcamaların (doğal afetler, savaş vb.) karşılanması, belirtilebilir.

12.2. Borçlanma Türleri

Devlet borçları; süreleri, sağlandıkları kaynaklar, cebirilik ya da isteğe bağlılık, sağlanan avantajlar gibi çeşitli kriterlerden yararlanmak suretiyle değişik sınıflandırmalara tabi tutulabilir. Borçlar süreleri dikkate alınarak; kısa ve uzun vadeli ya da kısa-orta-uzun vadeli borçlar ayırımına tabi tutulabileceği gibi, sağlandığı piyasa veya kişilerin uyruğu dikkate alınmak suretiyle "iç borçlar - dış borçlar" ayırımı yapılabilir. Devlet borçlanması, vergiye bir ölçüde de olsa benzer şekilde; zorlayıcı yani mükellefin borç verme konusundaki istekliliği dikkate alınmaksızın yapılabileceği gibi, isteğe bağlı borçlanma şeklinde de uygulanabilir ya da "kalkınmaya hizmet", "savunmaya hizmet", "vatandaşlık görevi" gibi yaklaşımlarla psikolojik zorlama yapılması söz konusu olabilir. Ayrıca, getirileri vergi dışı ya da getirileri

vergi dışı olmayan borçlanmalar, primli, ikramiyeli veya primsiz, ikramiyesiz borçlar ve benzeri uygulamalardan söz edilebilir.

12.2.1. Süreleri Bakımından Devlet Borçlarının Ayrımı

Süreleri göz önünde bulundurulmak suretiyle devlet borçları iki şekilde ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlardan ilki, ikili ayırım şekli olup, buna göre; bir yıla kadar vadeli borçlar "kısa", bir yılı aşkın süreli borçlar ise "uzun vadeli borçlar" olarak ifade edilmektedir. Kısa süreli borçlara, dalgalı borçlar da denilmektedir. İkinci ayırım şekli üçlü olup, buna göre; bir yıla kadar olanlara "kısa", 1-5 yıl arasında olanlara "orta", 5 yılı aşkın süreli planlara ise "uzun" vadeli borçlar denilmektedir.

12.2.2. İsteğe Bağlı, Zorunlu ve Zorlayıştı Borçlar Ayrımı

Daha önce de belirtildiği üzere, devlet borçlanmasında borç akdi ile ilgili şartlar devlet tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte devlete borç vermesi söz konusu olan kişilerin, sunulan şartları kabullenerek borç vermesi ya da vermemesi bakımından durumu ve davranış serbestileri birbirlerinden farklı olabilmektedir.

Kural olarak devlet borçları, borç vermesi söz konusu olabilecek kişilerin isteğine bağlı olarak sağlanmaktadır. Başka bir deyişle, vergi gibi cebri nitelikte olmayıp, devlet tarafından; miktarı, faizi, itfa koşulları, ihraç şekli ve yan çıkarları belirlenen borç tahvilleri toplumun ilgisine sunulmaktadır. Kişi ve kurumlar, kendi istekleriyle bu tahvillerden edinmek yoluna gitmektedirler. Akdin şartlarının devlet tarafından belirlenmekte olması, isteğe bağlı borçlanmada dahi gizli bir zorlamanın bulunduğu şeklinde değerlendirilmesine neden olabilmektedir.

Zorunlu ya da cebri borçlanma ise; şartları devlet tarafından belirlenmiş borç tahvillerinin, belirlenen bazı kişi ya da kurumlar tarafından satın alınmalarının, başka bir ifade ile devlete borç vermelerinin zorunlu tutulmasıdır.

12.2.3. İç Borçlar - Dış Borçlar Ayrımı

Devlet borçlarının, iç ve dış borçlar şeklinde ayırımında çeşitli kriterler kullanılmaktadır. Bunlar arasında borcun sağlandığı piyasanın uyruğu, borcun sağlandığı kişilerin uyruğu, borç olarak alınan paranın niteliği gibi kriterler belirtilebilir.

Bunlardan birincisinde, yani borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğunda; borç iç piyasadan sağlanmış ise iç borç; dış piyasadan sağlanmış ise dış borç olarak kabul edilmektedir. Borcun sağlandığı kişilerin uyruğu kriterinde ise, devlete borç veren kişilerin hangi ülke uyruğunda olduğuna bakılması gerekmektedir. Alacaklı kişiler yabancı bir devlet uyruğunda ise dış borç; borç alan ülkenin uyruğunda ise iç borç sayılacaktır.

12.3. Borç Yönetimi

Borç yönetimi, devlet borçlarının miktarında ve bileşiminde ayarlamalar yapmak suretiyle, sosyoekonomik amaçlara ulaşmaya çalışılması şeklinde ifade edilebilir. Devlet, gerek iç gerekse dış borç kaynakları ile ilgili girişim ve uygulamaları dolayısıyla; ekonomik ve sosyal yapıyı etkileyici çeşitli sonuçlara neden olabilmektedir. Bir taraftan faiz oranları, mal ve hizmet piyasası üzerinde etkili olunurken, diğer taraftan ekonomik denge, kalkınma ve gelir dağılımı açısından çeşitli değişimlere yol açılmaktadır. Amaç, tüm beklentilerin aynı olumluluk ve etkinlik düzeyinde gerçekleştirilmesi olmakla birlikte, uygulamanın bir kısmının istenilmeyen sonuçlar yaratması söz konusu olabilmektedir. Borç yönetimi tanımında yer alan faktörlerden; "borcun miktarı" kavramı, devletin amaçlarına en etkin düzeyde ulaşabilmesi bakımından hangi büyüklüklerde borçlanması gerektiğini ve bununla ilgili ayarlama ve düzenlemeleri belirtmektedir. "Borçların bileşimi" ise; borçlanmanın koşullarını kapsamakta olup, borcun süresi, faizi, geri ödeme koşulları, borca sağlanan yan çıkarlar vs. ifade etmektedir.

Devlet; borçların miktarı ve bileşimi üzerinde ayarlamalar yapmak suretiyle toplam arz ve toplam talep düzeyi bakımından etkili olabilmekte, cari faiz oranları üzerinde rol oynayabilmektedir. Eskiden; yalnızca savaşlar, ekonomik krizler ve gelecek kuşakların yararlanacağı büyük bayındırlık tesisleri gibi olağanüstü ihtiyaçların karşılanması için borçlanmaya gidilmesi hem bilimsel açıdan hem de hakkaniyet ve adalet açısından uygun görülmekte iken, günümüzde; toplum refahının sağlanması için kendilerini görevli sayan devletler, ekonomik kalkınma amacını gerçekleştirebilmesi bakımından da borç uygulamalarına girişebilmektedirler. Ayrıca, devlet borçlanması; yarattığı yük yanında, gerçekleştirilen yatırım ve hizmetler ve borç verenlere yapılan ödemeler ve sağlanan çıkarlar dolayısıyla gelir dağılımı üzerinde etkili olabilmekte, düzenleyici sonuçlar yaratabilmektedir.

Devlet borçlanma suretiyle güttüğü amaçlara en etkin bir şekilde ulaşabilmek bakımından; gerek borçların miktarı gerekse bileşimi üzerinde ayarlamalar yapabilmekte, şartlar zorunlu kıldığı takdirde tahkim, konversiyon ve erken ödeme gibi olağanüstü borç yönetimi işlemlerine başvurabilmektedir. Bunlardan tahkim (konsolidasyon); vadesi gelmiş ya da kısa vadeli borçların uzun süreli borç şekline dönüştürülmesidir. Konversiyon ise; şartların elvermesi nedeniyle yüksek faizli borçların düşük faizli borçlarla değiştirilmesini ifade etmektedir. Kamu borçlarının itfası, normal olarak borcun vadesi geldiği dönemde ödenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ancak, zaman zaman bu ödeme işleminin finansmanı bakımından güçlüklerle karşılaşılabilir.

Devletin; borçlarının tutarını azaltmak bakımından kullanabileceği çeşitli uygulamalar söz konusu olabilir. Bunlar arasında genel fiyat düzeyi çerçevesinde nominal değerli bonolar aracılığıyla mevcut borçların ödenmesi, bono fiyatlarının düşmesine yol açacak politikaların izlenmesi, enflasyonist bir politika izlenerek devralınmış borç stoklarının reel değerlerinin azaltılması ve borcun tamamen ya da kısmen reddedilmesi belirtilebilir. Bu anlamda, borcun geri ödeme dönemlerinde finansman sıkıntısının aşılabilmesi bakımından; "para basma" yöntemine başvurulabilmektedir. İster vadesi gelmiş isterse vadesi henüz gelmemiş borçlanmadan kaynaklanan borçların, para basmak suretiyle ödenmesi işlemine monetizasyon denilmektedir. Monetizasyon seçeneğine göre borçların azaltılması uygulaması, enflasyona ve

bunun doğurduğu olumsuz sonuçlara yol açacağından, bu seçenekten kaçınılmalıdır. Vadesi gelmiş olan borçların para basımı suretiyle yaratılan fonlar aracılığıyla ödenmesi, uygulamada daha çok görülmektedir. Özellikle kamu finansman açıkları ve bu amaçla borçlanmadan kaynaklanan finansman sorunları ile mücadele bakımından; vadesi gelmemiş borçların para basmak suretiyle ödenmesi yoluna gidilebilmektedir. Ancak, böyle bir uygulamanın yol açabileceği muhtemel ekonomik, mali ve sosyal etkilerin ve sorunların göz ardı edilmemesi gerekir. Gerek olağan gerekse olağanüstü borç yönetimi işlemlerine girişilmesi bakımından; planlı programlı ve bilimsel esaslara dayalı uygulamalar yapılması, gözden uzak tutulmaması gereken bir zorunluluk durumundadır. Edinilen kaynaklar kadar, bu kaynakların en etkin düzeyde değerlendirilmesinin de büyük bir önemi vardır. Vadesi geldiğinde borçların yan yükleri ile birlikte ödeneceği, yani itfası gerekeceğinin ve kaynakların etkin kullanım gereğinin bilinci içinde etkin bir borç yönetiminin sürdürülmesi şarttır.

12.4. Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Devlet borçları ile ilgili olarak yaratılması amaçlanan etkiler ve karşılaşılması söz konusu sonuçlar hakkında bilgi vermek bakımından; devlet borçlarının ekonomik denge, ekonomik kalkınma ve borç yükü ile gelir dağılımı konuları üzerinde kısaca da olsa durmak yararlı olacaktır.

12.4.1 Ekonomik Denge ve Devlet Borçlanması

Devlet borçlarının gerek tüketim gerekse üretim düzeyi üzerinde çeşitli etkileri ortaya çıkabilmektedir. Para ve kredi politikası açısından da yaratılan etkilerin bir sonucu olarak, ekonomide denge sağlayıcı ya da koruyucu yönde sonuçlar doğurabilmektedir.

Devlet borçlanmasının; tüketim düzeyi üzerindeki etkisi iki yönlü olarak incelenebilir. Bunlardan birincisinin daraltıcı, diğeri ise genişletici yöndeki etkileriyle ilgilidir. Vergi kadar olmasa ve nihai bir nitelik taşımasa da devlet borçlanması satın alma gücü üzerinde daraltıcı etki yaratmaktadır. Özellikle, isteğe bağlı olmayan borç uygulamalarında yaratılan etki, vergininkine yaklaşmaktadır. Ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre, devlet tarafından borç adı altında çekilen fonlar; ekonominin çeşitli kesim ve aşamalarında daraltıcı yönde etkili olabilmektedir. Özellikle, enflasyonist dönemlerde ekonomideki satın alma gücünü daraltmak için vergi politikası ve para politikası yanında uygulanabilen bir niteliğe sahip olan borç yönetimi politikasının başarısı, kuşkusuz; sağlanan fonların kullanımı ile de yakından ilgili bulunmaktadır. Diğer yaklaşım biçimi; devlete borç vermiş olan kişilerin, ileride bu paraları faiz ve diğer çıkarlarıyla geri alacaklarını düşünüp, mevcut harcama düzeyini yükseltmeleri sonucu genişletici etkiyle karşılaşılacağıyla ilgilidir. Bunun, tam istihdamın söz konusu olmadığı ekonomiler açısından olumlu sonuçları olabileceği, gelir ve istihdam düzeyinin yükselmesine fırsat vereceği kabul edilmektedir. Para ve maliye politikası ile uyumlu bir şekilde uygulandığı takdirde, borç yönetimi politikası, ekonomik dengeyi sağlayıcı söz konusu politikalara önemli ölçüde yardımcı olabilecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere; devlet borçlanmasının deflasyonist olduğu görüşü yanında, enflasyonist yapıda olduğu da literatürde ileri sürülmektedir. Bunlardan ilki devlet

borçlanmasının özel harcamaları azaltıcı yönde etkiler yaratacağı, genel olarak devletin piyasadan borç adı altında para toplaması ve likiditeyi azaltmasının deflasyonist etkileri olacağı düşüncesine dayanmaktadır. Bununla birlikte, devlet borçları sonucu sağlanan fonların kullanım şekli, anapara ve faiz ödemeleri, söz konusu etkilerin tartışılabilir bir nitelik kazanmasına neden olmaktadır. Sağlanan fonlar, devletin yüklendiği fonksiyonları gerçekleştirmek amacı doğrultusunda ekonomiye katıldığı, mal ve hizmet alımında bulunduğu takdirde çarpan etkisi çerçevesinde genişletici etkilere yol açabilecektir. Kaldı ki, borcun anaparası nihayetinde ödendiğinde, faiz ödemeleri ile birlikte, ekonomide genişletici bir etki yaratacaktır.

12.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Devlet Borçlanması

Devlet borçlarının; borç yönetimine, borçların bileşimi ve ödenmesine bağlı olarak ekonomik yapı üzerinde çeşitli etkileri ortaya çıkmaktadır. Devlet borçlanması, ekonomik kalkınma açısından önemli fonksiyonlar görür. Bu fonksiyon, ancak kalkınmaya yönelik bir borçlanmanın verimli yatırımlara kanalize edilmesiyle gerçekleştirilebilir. Verimli yatırımlara yöneltmiş bir borç, çarpan etkisi ile yeni yatırım hadlerinde bir yükselme yarattığı ölçüde, bu yatırımlarla ilgili olarak çarpan katsayısı kadar bir artış ortaya çıkacaktır. Yatırımlara kanalize edilen devlet borçları sonucu sağlanan fonlar, sonuçta bireysel gelir düzeyini yükseltici etki yaratacak ve hızlandırıcı yöndeki fonksiyonu dolayısıyla ek yatırımlar yapılmasına yol açabilecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ya da az gelişmiş ülkeler açısından önemli olan nokta, borçlanma yapılırken ve sağlanan fonlar kullanılırken verimliliğe ve etkinliğe özen gösterilmesi, ekonominin ihtiyacı olan (yol, kanal, sulama şebekeleri, barajlar, limanlar ve ekonomiye dinamizm katıcı, üretici) alanlarda, verimli bir şekilde değerlendirilmesidir. Günümüzde, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından dış kaynakların büyük bir fonksiyonu vardır. Dış yardım desteği ile kalkınma modeli, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çok yaygın ve âdeta normal bir hâle gelmiştir. Bunda, gelişmiş ülkelerin; dünya barışı ve güvenliği yönünden, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere yardım zorunluluğunu duyması etkili olmuştur.

Devlet borçlanmasının ekonomik kalkınma açısından etkili olabilmesi için, kalkınma amacına yönelik borç uygulamasına başvurulması gereği vardır. Ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi bakımından, yalnızca iç borç kaynakları yeterli finansal güç yaratamaz, iç borçların kalkınma girişimini yeterince besleyememesi ve gerekli fonları yaratamaması nedeniyle dış borç kaynaklarına başvurmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu ülkelerde gelir dağılımındaki aksaklıklar ve fert başına düşen millî gelirdeki düşüklük nedeniyle yalnızca kendi tasarrufları ile yatırım yapmak ve kalkınmak istenildiği takdirde daha düşük bir gelişme hızı gerçekleşebilecektir. Gerek ihtiyaç duyulan dış finansmanın sağlanması gerekse iç finansal kaynakların yetersizliğinin telafi edilmesi, dış kaynaklara başvurulmasını zorunlu hâle getirmektedir. Çeşitli ülkelere ve uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan dış borçların elde edildikleri aşamada olduğu kadar, kullanıldıkları ve geri ödendikleri aşamalarda da çok dikkatli bir şekilde yönetilmeleri gerekmektedir. Borçlanmayla güdülen amaçlara ulaşılabilmesi, etkin bir borç yönetimini zorunlu kılar. Borçlanma sonucu yaratılması söz

konusu sosyoekonomik etkilerin ve mali koşulların göz önünde bulundurularak ve ileride geri ödeneceğinin bilinci içerisinde etkin bir kullanım şarttır.

Kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler sermaye ihtiyacını gidermek amacıyla gelişmiş ülkelere yönelmişlerdir. Bu durum, özellikle dış borçlar konusunun, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından büyük bir önem kazanmasına neden olmuştur. Geniş anlamda dış yardımlar, hibe ya da ödeme şartları çok uygun olan krediler yanında özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmalarının dış finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla verilen değişik şart ve şekillerdeki kredilerin tümünü, dar anlamda dış yardımlar ise; genellikle hibe veya ödeme şartları uygun sermaye akımlarını ifade etmektedir.

Dış kaynaklardan sağlanan fonlar nedeniyle; zorunlu yatırımların gerçekleşme şansı artmaktadır. Yatırımların gerçekleşmesi sonucu, bazı koşullar dâhilinde “çoğaltan” ve “hızlandıran” harekete geçmekte ve ekonomi, bütünüyle konjonktürün yükseliş aşamasına geçmektedir.

Bu gelişim dolayısıyla, kalkınma hareketi; dış yardım alınmaması durumuna kıyasla daha hızlı bir gelişme göstermektedir.

İthal edilen makina ve benzeri üretim malları dolayısıyla yapılan yatırımlar, üretimi çeşitlendirme olanağını yaratırlar ve ihracattan genellikle tek mala bağılılık gösteren az gelişmiş ekonomiler, dış talebin değişmelerinden daha az etkilenme yeteneğini kazanırlar.

Dış yardımlar, az gelişmiş ülkelerin ödemeler dengesine olumlu etkiler yaparlar. Bunun yanında, elde edilmesi amaçlanan faydanın, kuşkusuz maliyeti de vardır. Dış yardımların sakıncalı olarak ifade edilebilecek yanları arasında şunlar belirtilebilir:

- Dış bağımlılığı artırır, hâkimiyet etkisi yaratır.
- Ülke içinde israf riski yaratır.
- Dış yardım gören ülkenin ayrıntılı bir plana sahip olmaması hâlinde, acele ile yardımın ülke içinde kötü ve yanlış dağılımına neden olabilir.
- Yeterli ithalat için kullanılmayan dış yardımın, enflasyon yaratması ihtimali vardır. Bu artan efektif talep düzeyinin aynı oranda artacak arzla karşılanamamasının bir sonucudur.
- Dış yardımların itfası gerektiğinde ödemeler dengesinde büyük sarsıntılar yaratır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını sağlama çabaları sırasında karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi, dış borçların yarattığı “borç yükü” olup, alındığında ülke ekonomisine katkıda bulunan dış borçlar, geri ödenmeleri sırasında ekonomik açıdan olumsuz yönde etki yaratırlar. Dış borç ya da dış tasarruf kullanımının, gelecek dönemlerin iç tasarruflarının bugünden kullanımı şeklinde düşünülebileceği ve gelecek nesillerin vergi-borç yükünü ağırlaştıracağı göz önünde bulundurularak, gerek dış borç ve alternatiflerinin

değerlendirilmesi gerekse sağlanan fonların rasyonel bir şekilde kullanımı konularına büyük dikkat gösterilmesi gerekmektedir.

12.4.3. Borç Yükü Gelir Dağılımı

İç borçlarla ilgili olarak ortaya çıkan en önemli sorunlardan birisi, borçtan dolayı katlanılması söz konusu olan yükün toplum bireyleri arasında dağılımıdır. Borç uygulaması nedeniyle, bazı kimselere yapılan faiz ödemeleri ve bunun için herkesten alınan vergiler sonucu yaratılan fayda ya da maliyet, toplumun gelir dengesi üzerinde etkili olmaktadır. Faizi elde edenler, vergiyi ödeyenlerden farklı olduğu ve faizi sağlayanların daha varlıklı ve gelire daha az muhtaç oldukları oranda, gelirin yeniden bölüşümü ile ilgili olarak önemli etkiler ortaya çıkar. Bununla birlikte Samuelson, kamu borçlarının her vatandaşın sırtına yükletilmiş kaya parçalarına benzetilmemesi gerektiğini belirterek, geleceğe daha az sermaye malı bırakan, sınırlanmış bir sermaye birikimi politikası güdüldüğü takdirde, geleceğin üretim olanaklarının doğrudan doğruya etkileneceğini, gelecek kuşaklara bir iç borç bırakmakla birlikte, borçla ilgili olarak sermaye stokunda herhangi bir artış olmaz ise, toplumdaki bir grubun, başka bir grup aleyhine olmak üzere üretilecek mallardan daha büyük pay almasının bazı iç transfer sorunlarına yol açabileceğini ifade etmektedir.

Klasik yazarlar, borç yükünü, borçlanmanın yapıldığı zamandaki neslin taşıyacağını ileri sürmüşlerdir. Günümüzde de bu paralelde görüşler mevcut olup, gelecek nesiller için bir yük söz konusu olmayacağı savunulmaktadır. Bununla birlikte, aynı görüşte olmayanlar, örneğin J.M. Buchanan; borç yükünün bugünkü nesilde kalmayıp gelecek nesillere geçeceği görüşünü ileri sürmektedir. Buna göre borcun gelecekte ödenmesi için konulacak vergiler, kesinlikle bir fedakârlığı gerektirmektedir ve bu fedakârlık da borç yükünün kendisidir. Borcun, süresi ve sağlanan avantajlara ve yüke bağlı olarak çeşitli toplum kesimleri üzerinde değişik boyutlarda etkileri vardır. Bir taraftan borç almak suretiyle oluşturulan fonlarla gerçekleştirilen faydaların dağılımı, ekonomik dengeyi koruyucu, kalkınmayı hızlandırıcı etkiler yaratırken, diğer taraftan borcun vadesi ve anapara ve faiz ödemelerinin finansman biçimi toplum kesimleri üzerinde etkili olabilmektedir.

Özellikle az gelişmiş ekonomilerin başlıca niteliklerinden biri olan millî gelirin paylaşımındaki eşitlik, "fakirlik çemberinin" büyük ölçüde etkisi altındadır. Bir ülkenin kalkınma derecesi de bununla yakından ilgili olup, kalkınmışlık düzeyine bağlı olarak gelir dağılımındaki dengenin arttığı ve azaldığı görülmektedir. Verginin aksine, şekil bakımından kesin bir finansman usulü niteliğinde olmayan borçlanma ilk etkisi itibarıyla gelir ve servet dağılımını değiştirmemekle birlikte, transfer harcamaları grubunda yer alan faiz ödemeleri gelir dağılımını değiştirmektedir. Buna bağlı olarak devlet borçları, gelirin yeniden dağılımı açısından etki yaratabilmekte olup, bu etki, vergi sisteminin yapısına ve borç tahvili sahipliğinin dağılımına bağlıdır.

Vergi sisteminin artan oranlı olduğu ve borç tahvillerinin de aynı doğrultuda dağıldığı varsayımı altında, gelir düzeyi arttıkça tahvile sahip olma olanağı da artacak demektir. Vergiler ile tahvil sahipliğinin artan oranlılığı aynı doğrultuda ise, borç ödemeleri gelir dağılımını etkilemeyecektir. Gelir dağılımındaki değişim, kamu borçlarının finansmanında yararlanılan

kaynakların yapısı ile ilgili olduğu kadar, borç verenlere sağlanan çıkarlar ve bunların gelir grupları itibarıyla dağılımı ile de yakından ilgilidir. Devlet borçlarının ve borç verenlere sağlanan katkıların er geç daha çok vergilerle finanse edileceği varsayımından hareket edildiğinde, vergi sisteminin yapısı önem kazanmaktadır.

Dolaylı vergilere dayalı ve çoğunlukla tüketime yönelik vergi uygulamalarında, devlet borçlarının ve faiz vb. ödemelerin finansmanı; tersine artan oranlı nitelikteki bu vergilerle gerçekleştirilecek demek olup, bu takdirde gelir dağılımı açısından olumsuz etkiler ortaya çıkacaktır. Başka bir deyişle, borç verebilecek durumda olan toplum kesimlerine faiz ve benzeri nitelikteki ödemeler, daha çok gelir düzeyleri bakımından desteğe ihtiyaç duyan kimselerce finanse ediliyor demektir. Vergi sistemi; kural olarak dolaysız vergilere dayalı bir yapıya sahip ve şahsi nitelikteki vergi uygulamaları çoğunlukta ise; yatay gelir dağılımının etkilenmesi söz konusu olacak; yani aynı gelir grubu içerisinde transferler ortaya çıkacaktır.

Devlet borçlarının gelirin yeniden dağılımı açısından bir etkisi de, borç verenlere ödenen faiz getirilerine sağlanan vergi istisnaları ve benzeri yan çıkarlarla ilgilidir. Söz konusu kaynakların vergilendirilmesinden, vazgeçilmiş olması nedeniyle ortaya çıkan gelir açığı, yeni vergiler konulması ya da mevcut vergilerde düzenleme yapılması suretiyle gerçekleştiriliyor ise, dolaylı veya dolaysız vergi uygulamasına göre yukarıda belirtilen nitelikte bir etkileme söz konusu olacaktır.

Devlet borçlanması; kuşaklar itibarıyla da geliri yeniden dağıtıcı etki yaratabilmektedir. Borçlanma sonucu yaratılan fonlarla gerçekleştirilen hizmetlerin katkıları, gelecek nesilleri de ilgilendirmekle birlikte daha çok bugünkü nesile yöneliktir. Yani, borç uygulaması bugün vergi almanın bir alternatifi durumundadır. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, gelecek yılların gelirleri üzerine yapılmış bir avans niteliğindedir. Gelecek yıllarda faiz yanında, ana borcun da bölümler hâlinde ödenmesi gerekmekte olup, borç uygulaması; yapılması öngörülen kamu hizmetleri için bireylere yükletilen mükellefiyet tutarının gelecek yıllara ve kuşaklara dağılımını sağlayan mali bir olay ve hukuki bir işlem durumundadır.

Günümüzde, devlet borçlarının gelecek nesiller için yük yarattığı görüşünden farklı bir yaklaşım da mevcuttur. Buna göre; iç borçların makro planda bir yükünden söz edilemeyeceğinden, bu yükün nesiller arasında nakli de söz konusu olamaz. Borçların finansmanının sonuçta vergi ile karşılanması doğru olmakla birlikte, kişilerin bu amaçla ödedikleri vergi onlar için yük yaratmaktadır. Ancak bu vergi hasılatı tahvil sahiplerine faiz ve anapara olarak geçirileceğine ve bu kişiler de aynı toplumun üyeleri olduğuna göre, toplam olarak bir yükten bahsedilemez. Yapılan şey, belli bir satın alma gücünün toplumdaki bir grup insandan alınıp bir başka gruba transferi olup, böyle bir uygulamada; vergi ödeyen kişilerle devlet tahvillerinden gelir elde eden kişilerin aynı olmaması nedeniyle bireysel yük farklılıklarının ve gelir dağılımı sorunlarının ortaya çıkması ihtimali vardır, bu ise nesiller arasında yük aktarmasıyla ilgili olmayan, bir toplumun aynı nesildeki kişilerini ilgilendiren bir husustur.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde devlet borçları kavramı, türleri, borç yönetimi ve borçlanmanın ekonomik etkileri öğrenilmiştir.

Bölüm Soruları

- 1) Aşağıdakilerden hangisi borçlanmanın nedenleri arasında gösterilemez?
 - a) Bütçe açıklarının giderilmesi
 - b) Savunma giderleri için finansman sağlanması
 - c) Büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi
 - d) Başka devletlere yardım yapmak için
 - e) Vadesi gelmiş borçlara finansman sağlanması
- 2) Aşağıdakilerden hangisi borçlanma türlerinden biri değildir?
 - a) Kısa vadeli borçlar
 - b) Uzun vadeli borçlar
 - c) İç borçlar
 - d) Dış borçlar
 - e) Yedek akçe borçları
- 3) Vadesi gelmiş ya da kısa vadeli borçların uzun süreli borç şekline dönüştürülmesi aşağıdakilerden hangisidir?
 - a) Konsolidasyon
 - b) Konversiyon
 - c) Ariyere borç
 - d) Monetizasyon
 - e) Borcun itfası
- 4) Aşağıdakilerden hangisi yüksek faizli borçların düşük faizli borçlarla değiştirilmesini ifade eder?
 - a) Konsolidasyon
 - b) Konversiyon
 - c) Ariyere borç
 - d) Monetizasyon
 - e) Borcun itfası

5) Aşağıdakilerden hangisi borçların para basmak suretiyle ödenmesini ifade eder?

a) Konsolidasyon

b) Konversiyon

c) Ariyere borç

d) Monetizasyon

e) Borcun itfası

Cevaplar: 1)d, 2)e, 3)a, 4)b, 5)d

13. YEREL YÖNETİMLER

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

13. YEREL YÖNETİMLER

13.1. Yerel Yönetimler Maliyesi

13.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

13.2.1. Belediye

13.2.1.1. Organları

13.2.1.2. Görevleri

13.2.1.3. Gelirleri

13.2.1.4. Bütçesi

13.2.2. İl Özel İdaresi

13.2.2.1. Organları

13.2.2.2. Görevleri

13.2.2.3. Gelirleri

13.2.2.4. Bütçesi

13.2.3. Köy

13.2.3.1. Organları

13.2.3.2. Görevleri

13.2.3.3. Gelirleri

13.2.3.4. Bütçesi

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

1. Yerel yönetimlere neden ihtiyaç duyulmaktadır?
2. Türkiye'deki yerel yönetim türlerini açıklayınız.
3. Yerel yönetimlerin organları ve görevlerini açıklayınız.
4. Yerel yönetimlerin bütçe ve gelirlerini açıklayınız.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Yerel yönetimler maliyesi	Yerel yönetim kavramının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Yerel yönetim türleri	Yerel yönetim türlerinin öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Yerel yönetimlerin organları ve görevleri	Yerel yönetimlerin organları ve görevlerinin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Yerel yönetimlerin bütçeleri ve gelirleri	Yerel yönetimlerin bütçeleri ve gelirlerinin analizi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Yerel yönetim
- Belediye
- İl özel idaresi
- Köy

Giriş

Her devlette varolan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin, kısaca kamu gücünün tamamının merkezi bir otoritede toplanmasına ve her işin merkezden yönetilmesine, merkezden yönetim denir. Bu yönetim biçiminde, ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun, tüm kamu hizmetleri merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilir.

Hiyerarşi, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve denetleme yetkilerini ifade eden bir kavramdır. Merkezden yönetimde, yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kademeleri izler. Bu ünitadaki konumuz olan yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin hiyerarşik bir yapı içinde olmamasının en somut göstergesidir.

Yerinden yönetim; yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin, merkezi otoriteden daha az yetkili bir diğer otoriteye aktarılmasıdır. Başka bir ifadeyle yerinden yönetimi, “kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir” şeklinde tanımlayabiliriz.

Bu bölümde yerel yönetimler, belediye, il özel idaresi ve köy birimleri çerçevesinde ele alınacaktır. Bu birimlerin, organları, görev alanları, gelirleri ve giderleri, bütçeleri incelenecektir.

13.1. Yerel Yönetimler Maliyesi

Toplum için gerekli hizmetlerin, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, doğal olarak yönetimler arası ilişkilerin doğmasına neden olur. Bu ilişkilerin hem rasyonel ilkelere göre düzenlenmesi hem de hukuki bazı esaslara bağlanması gereklidir. Aksi hâlde, ekonomik açıdan kaynakların israfı, siyasal açıdan yetki çatışması ve toplumda huzursuzluk yaratacak bazı kargaşaların doğması kaçınılmaz olur. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmetlerin bir başka deyişle giderlerin ve gelirlerin ne şekilde bölüşüleceğinin incelenmesi, mali bölüşüm anlamına gelen “**mali tevzin**” kavramıyla ifade edilmektedir. Mali tevzin konusunun, yeterince sağlıklı ve net bir biçimde, aynı zamanda yasal olarak ortaya konulmaması durumunda yönetimler arası çekişmelerin sonucu, kamu düzeninin bozulmasından kaynak israfına kadar bir dizi sorun doğacaktır. Mali tevzin, uygulamada daha çok, gelir kaynaklarının yönetimler arası bölüşümü konusunda ağırlık kazanmıştır. Hizmetlerin bölüşümü konusunda ise, hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın optimumu, bu hizmetlerden yararlanacak optimum nüfus ve dışsallıkları dikkate alan bölüşümden ziyade, geleneksel yaklaşımlar ile mal ve hizmetlerin niteliği göz önüne alınmıştır. Buna göre, ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilmezlik özelliklerine sahip, iç ve dış güvenlik, diploması ve adalet gibi kamusal mal ve hizmetler kesinlikle merkezi yönetim tarafından üretilmektedir. Yerel yönetimler ise genellikle bölgesel düzeydeki kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetleri üretmektedirler. Hava kirlenmesinden ve su baskınlarından korunmaya karşı alınacak önlemler, bir sokağın aydınlatılması, su, kanalizasyon, park, itfaiye, mezbaha vb. hizmetler örnek olarak verilebilir. Yönetimler arası gelir bölüşümünde, çoğunlukla benimsenip birçok ülkede uygulamaya konulmuş standart bir şekil yoktur. Bu durumun başlıca nedenleri, devletlerin milli gelir düzeylerinde, yapılarında ve yönetim anlayışlarında gözlenen farklılıklardır.

13.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimler deyiminin kapsamına giren kuruluşlar; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.

Yerel yönetimlerin özellikleri;

- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşturulacaktır.
- Yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri ve yetkileri ile ilgili çıkarılacak kanunlar, yerinden yönetim ilkesine uygun düzenlenmek zorundadır.
- Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.
- Yerel yönetim seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile yapılabilir.
- Seçilmiş yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı görevden alabilir. Ancak bu işlem, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile

hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan üyeler hakkında, yargının vereceği kesin hükme kadar uygulanabilir.

- Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller içinde aşağıdaki amaçlarla denetim yapabilir.
- Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi.
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması.
- Toplum yararının korunması.
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.
- Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilirler.
- Yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

13.2.1. Belediye

Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5 km'den daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

13.2.1.1. Organları

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. **Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır** ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek.

- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi 30 yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'den fazla dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; belediyeyi tanıttıcı amblem, filama ve benzerlerini kabul etmek.
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Buna göre; Belediye başkanı halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilir. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye

meclisleri tarafından seçilirken, 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Seçilme süreleri 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile beş yıla çıkarılmıştır. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özörlüler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

13.2.1.2. Görevleri

Belediye görevleri;

– Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

– Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

– Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor müsabakaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.

– Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı, belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

– Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

– Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

– Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

– Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak veya yaptırmak.

- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdukmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdukmak, işletmek ve işlettmek.
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde taşınmaz malları almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek.
- Borç almak, bağış kabul etmek.
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha kurmak, kurdukmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların, anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- Gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

13.2.1.3. Gelirleri

Belediyenin gelirleri şunlardır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

Belediye Vergileri:

İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.

Eğlence Vergisi: Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleridir. Bu vergi;

- Yerli ve yabancı film gösterimlerinden,
- Tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla, orta oyunundan,
- Spor yarışmaları, at yarışları ve konserlerden,
- Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden,
- Müşterek bahislerden,
- Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden (bar, gazino, gece kulübü, diskotek ve bilardo salonu gibi yerler) alınmaktadır.

Haberleşme Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, bu verginin konusudur.

Yangın Sigortası Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler, bu verginin konusunu oluşturur.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, verginin konusunu oluşturmaktadır.

Belediye Harçları: Belediye harçları aşağıdaki harçlardan oluşmuştur;

- İşgal harcı
- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
- Kaynak Suları Harcı
- Tellallık Harcı
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
- Bina İnşaat Harcı
- Kayıt ve Suret Harcı
- İmar ile İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı)
- İşyeri Açma İzni Harcı
- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı
- Sağlık Belgesi Harcı

Ayrıca kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı da belediyenin gelirleri arasındadır.

Emlak Vergisi: Emlak vergisi bina ve arazi vergisinden oluşmaktadır. Bina vergisinin konusu, Türkiye sınırları içindeki binalardır. Mükellefi ise binaların sahibidir. Bina vergisinin oranı meskenlerde 1/1000, diğer binalarda ise 2/1000'dir.

Genel Bütçe Vergi Gelirleri Üzerinden Ayrılan Pay: 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle 1.1.2002 tarihinden itibaren, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %6 oranında pay verilmesi esası getirilmiştir.

13.2.1.4. Bütçesi

Belediyenin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı merkezi yönetim bütçesi mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

13.2.2. İl Özel İdaresi

İl özel idarelerinin esaslarını düzenleyen kanun, 1913 yılında geçici olduğu belirtilerek yürürlüğe konulmuş bulunan bir kanundur. Adında bile geçici olduğu belirtilen kanun 74 yıl yürürlükte kalmış, 1987 yılında bir değişiklikle adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değişmiştir. 1913 yılından bu yana yapılan birçok değişiklik sonucu bazı maddeler yürürlükten kalkmış, bazıları da değişmiştir. 22 Şubat 2005 tarihinde yukarıda belirtilen 1913 tarihli kanun yürürlükten kaldırılarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Buna göre il özel idaresi; "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu

tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Görev alanı il sınırlarını kapsar.

13.2.2.1. Organları

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- İl çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar hâline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı 5.000 TL'den 25.000 TL'ye kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

İl encümeni:

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'ye kadar olan uyuşmazlıkların anlaşma ile çözülmesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Vali:

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- İl özel idaresi personelini atamak.
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

13.2.2.2. Görevleri

İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, imar, yol, su, kanalizasyon,

katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

13.2.2.3. Gelirleri

İl özel idaresinin gelirleri şunlardır:

- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

13.2.2.4. Bütçesi

İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı merkezi yönetim bütçesi mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi **mali kontrol yetkilisi** tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde

encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır. İl özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.

13.2.3. Köy

Köy Kanunu'na göre köyün üç ayrı tanımı yapılmıştır. Buna göre;

- Nüfusu iki binden az olan yerleşme birimlerine köy denilmektedir.
- Cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy oluştururlar.
- Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna **tüzel kişilik** denir.

13.2.3.1. Organları

Herhangi bir köyün, Köy Kanunu'nun uygulama alanına girebilmesi için nüfusun 150'den yukarı olması da gerekmektedir. Türkiye'de nüfusu 150'nin altında olup, mezra, kom, divan, oba diye adlandırılan çok küçük yerleşme birimleri de vardır. Bu yerler, Köy Kanunu'nun uygulanması yönünden köy değildirler. Köy halkından seçim hakkı olanların yarısından çoğunun isteğiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar. Veya vali ya da kaymakamlar, Köy Kanunu'nun hangi maddelerinin buralarda uygulanacağını belirler. Eğer 150 nüfustan az bu yerleşme birimleri hiç bir köye bağlanmaz, vali ve kaymakam da hiç bir emir vermezse, bu yerler eski göreneklerine göre işlerini yaparlar. Bu açıklamalardan şu sonucu çıkarabiliriz; köy olabilmek için, tavan nüfus yanında taban nüfusta söz konusudur. Taban nüfus ise 150 kişi olarak belirlenmiştir. Köyün yürütme organı muhtar, danışma ve karar organı ise köy derneği ile ihtiyar meclisidir.

13.2.3.2. Görevleri

Çoğunluğu Köy Kanunu ile olmak üzere çeşitli kanun ve yönetmeliklerle köy yönetimine 115 ayrı görev verilmiştir. Köyün isteğe bağlı görevleri ise 32 tür hizmet şeklinde sayılarak belirtilmiştir. Örneğin, köyde çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yerleri yaptırmak, köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek, köylünün bilgisini çoğaltacak kitap getirtmek, köy korusu olmayan yerlerde kuru yetiştirmek vs. Yukarıda yer verilen görevlerin

zorunlu ve isteğe bağı olarak belirlenmesinin doğruluk derecesi, tartışılır niteliktedir. Kanunun isteğe bağı olarak belirttiğı birçok görev, bugün için öncelikle ele alınması gereken işler arasında sayılmaktadır. Ancak uygulamaya baktığımızda köyün gelirlerinin durumu bu görevleri yapmaya elverişli değildir. 1987 yılında merkezi yönetime bağı “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü” kurularak köye yönelik hizmet yapma işi merkezi yönetimce üstlenilmiştir.

13.2.3.3. Gelirleri

İmece: Köy gelirleri arasında önemli bir yer tutan imece, köy işlerinde köylülerin ücretsiz olarak bedenen çalıştırılmasını ifade eden bir kavramdır.

Salma: Salma bir tür vergidir. Dağıtma vergileri sınıfına giren bir yükümlülüktür. Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı personelinin aylık ve yıllıklarıyla, köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse, uygulanacak bir gelirdir.

Diğer Gelirler:

– *Yardımlar, hediyeler, bağışlar:* Köyün önemli gelirlerindedir. İller Bankası safi kârının yarısı, köylere yardım olarak dağıtılmaktadır. Köyler ayrıca, merkezi yönetimden, il özel idaresinden ve gerçek kişilerden yardım alabilmektedir.

– *Bakaya:* Bir önceki bütçe yılında tahakkuk edip, tahsil edilemeyen çeşitli gelirlerin, bir sonraki yıl bütçesinde ayrı bir bölümde toplanmasıdır.

– *Asker ailelerine yardım:* Köylerde kırk beş günden fazla askerlik görevine çağrılanların muhtaç ailelerine yardım olarak 4109 sayılı “Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Kanunu” gereğince imece veya ürün toplamak şeklinde yardım yapılmaktadır. Bu yolla sağlanan gelir, başka işlere harcanmamakta, sadece muhtaç asker ailelerine tahsis edilmektedir.

- Para cezaları,
- Emlak gelirleri,
- Köy adına ekilen tarla gelirleri,
- Köy ambar, tezgâh ve dükkân gelirleri,
- Mühürlenecek belgelerden alınan para,
- Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çanak, kil gibi ocaklardan alınacak para,
- Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para,
- Köy sınırı içindeki otlak ve meralardan fazlasının kira paraları,
- Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para,

- Köy sınırı içindeki sahihsiz ağaçların ve yemişlerin gelirleri,
- Köy sınırı içindeki, köye ait kaplıcaların ve maden sularının gelirleri.

13.2.3.4. Bütçesi

Köy Kanunu'nda, köyün görevleri ve gelirleri ayrıntılı olarak belirlenmesine rağmen, köy bütçelerine ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Köy bütçeleri, İçişleri Bakanlığının 1942 yılında yayınladığı “Köy İdareleri Hesap Talimatı”na göre düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu talimata göre, “Köy bütçesi, köy idarelerinin bir yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp, kanunlarla belirlenen işlere ve hizmetler harcanmasına izin veren bir kararnamedir.” Köy bütçelerinin hazırlanışında, önce gelir tahminleri yapıp, sonuçlara göre bütçenin gider kısmı hazırlanır. Böylece, bütçenin denk olarak hazırlanması sağlanır. Köy bütçesi, muhtarın başkanlığında ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. Bütçenin hazırlanışına ilişkin ayrıntılara, İçişleri Bakanlığının yukarıda belirtilen talimatında yer verilmiştir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı “bütçe örneği” bastırıp köylere dağıtmıştır. İhtiyar meclisi, köyün bütçesini örneğe uygun olarak hazırlayıp, kabul eder. Sonra da, onanmak üzere bağlı oldukları ilçe veya ile gönderir. Kaymakam veya vali onaylamadan önce düzeltme yapabilir veya ihtiyar meclisine yaptırabilir. Bütçenin yürütücüsü muhtardır. Ödenek değişikliği gerekirse bunun ihtiyar meclisi tarafından yapılması ve vesayet makamı tarafından onaylanması gerekir. Kesin hesaplar sayman görevini de üstlenmiş muhtar tarafından düzenlenir.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde yerel yönetim kavramı ve türleri öğrenilmiş; yerel yönetimlerin organları, görevleri, bütçe ve gelirleri incelenmiştir.

Bölüm Soruları

1) Aşağıdakilerden hangisi idareler arası mali ilişkilerde gelirlerin ve giderlerin birimler arasındaki paylaşımını ifade eder?

- a) Mali anestezi
- b) Mali fonksiyon
- c) Mali tevzin
- d) Gelir dağılımı
- e) Yerel bölüşüm

2) Aşağıdakilerden hangisi Türkiye'deki yerel yönetim birimleri arasında gösterilemez?

- a) Köy
- b) Belediye
- c) Büyükşehir belediyesi
- d) İl özel idaresi
- e) Semt idaresi

3) Aşağıdakilerden hangisi belediyelerin gelirleri arasında sayılamaz?

- a) İlan ve reklam vergisi
- b) Emlak vergisi
- c) Çevre temizlik vergisi
- d) Tapu harcı
- e) Belediye harçları

4) İl özel idaresine kim başkanlık eder?

- a) Vali
- b) Büyükşehir belediyesi başkanı
- c) Belediye başkanı
- d) Ticaret odası başkanı
- e) Mahalle muhtarı

5) Aşağıdakilerden hangi yerel yönetimin başkanı seçimle değil, atamayla belirlenir?

a) Büyükşehir belediyesi

b) İl belediyesi

c) İlçe belediyesi

d) Köy muhtarı

e) İl özel idaresi

Cevaplar: 1)c, 2)e, 3)d, 4)a, 5)e

14. MALİYE POLİTİKASI

Bu Bölümde Neler Öğreneceğiz?

14. MALİYE POLİTİKASI

14.1. Maliye Politikasının Amaçları

14.1.1. Ekonomik İstikrar Amacı

14.1.2. Ekonomik Büyüme ve Gelişme Amacı

14.1.3. Gelir Dağılımı Amacı

14.2. Maliye Politikasının Araçları

14.3. Maliye Politikası Yöntemleri

14.3.1. İhtiyari Maliye Politikası

14.3.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemi

14.3.2.1. Kamu Harcamalarının Konjonktürel Esnekliği

14.3.2.2. Vergi Gelirlerinin Konjonktürel Esnekliği

14.3.2.3. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemine Karşı

İleri Sürülen Eleştiriler

14.3.3. Formül Esnekliği Yöntemi

Bölüm Hakkında İlgi Oluşturan Sorular

- 1.** Maliye politikasının amaçları nelerdir?
- 2.** Maliye politikasının araçları nelerdir?
- 3.** Maliye politikasının yöntemlerini açıklayınız.
- 4.** Maliye politikaları uygulanırken amaç-araç çatışması yaşanan durumlara örnek veriniz.

Bölümde Hedeflenen Kazanımlar ve Kazanım Yöntemleri

Konu	Kazanım	Kazanımın nasıl elde edileceği veya geliştirileceği
Maliye politikasının amaçları	Maliye politikasının amaçlarının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Maliye politikasının araçları	Maliye politikasının araçlarının öğrenilmesi	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.
Maliye politikasının yöntemleri	Maliye politikasının yöntemlerinin anlaşılması	Kazanım okuyarak ve araştırarak geliştirilecektir.

Anahtar Kavramlar

- Maliye politikası
- Gelir dağılımı
- Otomatik istikrar sağlayıcılar
- Formül esnekliği

Giriş

Kamu maliyesi ile maliye politikası, birbiriyle yakın ilişki içinde bulunan, iki bilim dalıdır ve bunların gelişmesinde bu ilişkinin önemli rolü olmuştur. Daha önce de açıklamış olduğumuz gibi, kamu maliyesi devlet ve diğer kamu kuruluşlarının (kamu ekonomisinin) yapısını, faaliyetlerini ve bu faaliyetlerin gerektirdiği kamu harcamalarının ve bunları karşılayacak olan kamu gelirlerinin tesirlerini iktisadi ve mali yönden inceleyen bir ilim dalıdır. Hâlbuki ekonomide temel iktisadi amaçlara ulaşmak için kamu gelir ve giderlerinin miktarında ve bileşiminde gereken değişikliklerin yapılmasına ise maliye politikası denilmektedir.

Bu bölümde, maliye politikasının amaçları, araçları ve yöntemleri ortaya konulacaktır.

14.1. Maliye Politikasının Amaçları

Maliye politikası, genel iktisat politikasının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Toplumun refah düzeyini yükseltmek için genellikle kabul edilen temel iktisat politikası hedefleri, tam istihdamın sağlanması, fiyat istikrarının temin edilmesi ve korunması belli bir ekonomik büyüme ve gelişme hızının gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ödemeler bilançosunda denkliğin gerçekleştirilmesi şeklinde sıralanabilir. Bu hedeflerin önemi ve öncelik sırası ülkelerin içinde buldukları iktisadi ve sosyal şartlara göre değişiklikler göstermektedir. Şöyle ki, içinde bulunulan iktisadi sisteme göre, bu amaçlardan bazıları diğerlerinden daha önemli olmaktadır. Örneğin, piyasa ekonomisinde optimal kaynak dağılımı ve iktisadi büyüme amaçları sosyalist ekonomilerde ise adil gelir dağılımı ön sırayı almaktadır. Bir ülkede temel ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için çeşitli politikalar ve hedefler saptanmaktadır. İşte, temel iktisat politikasının hedeflerine ulaşmak için uygulanan bu politikaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kamu hizmetlerinin harcamalarının ve gelirlerinin büyüklüğü ve bileşimi (maliye politikası)
- Para hacmi, kredi hacmi ve dağılımı (para politikası)
- İthalat ve ihracat rejimi, döviz kuru sistemi, yabancı sermaye hareketleri (dış ticaret politikası)
- Fiyatlar (fiyat politikası)
- Gelirler (gelir politikası)
- Sanayileşme politikası vs.

Belirlenen temel iktisadi amaçların kendi aralarında her zaman uyum içinde oldukları söylenemez. Gerçekten, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi, başka bir amacın gerçekleşmesini belli bir ölçüde engelleyebilir. Bu nedenle her amaç için bazı zorunlu sınırlamalar ve tercihler söz konusu olabilir. Örneğin, gelir dağılımının daha adil hâle getirilmesi ve düzeltilmesi konusunda yapılan girişimler, ekonominin uzun dönemde büyümesini önleyebilmektedir veya bir ekonomide ekonomik istikrarın sağlanması demek olan, fiyat istikrarı ve tam istihdam alt amaçları arasında bir çatışma söz konusudur. Hakikaten bir ekonomide aynı zamanda hem tam istihdamın hem de fiyat istikrarının sağlanması oldukça zor bir olaydır. Bu bakımdan bir ekonomide maliye politikası uygulamalarında, amaçların getirdiği sınırlamaları dikkate alınarak, birlikte uygulandığı takdirde çatışan amaçların denge bozucu etkilerini giderici tedbirlerin alınması ve uygulanması gerekir.

14.1.1. Ekonomik İstikrar Amacı

Ekonomik istikrarın mahiyeti günümüzde çok değişmiştir. Bilindiği gibi, klasik iktisatçılara göre, bir ekonomide fiyat istikrarı sağlandığı takdirde, ekonomik istikrar gerçekleştirilmiş sayılıyordu. Bu iktisatçıların ekonomik istikrarla fiyat istikrarını eş anlamda almalarının nedeni, onların ekonomiyi devamlı olarak tam istihdam düzeyinde dengede olduğunu

kabul etmeleriydi. Bu varsayıma Keynesyen düşünce taraftarlarınca karşı çıkılmış ve yine daha önce açıklandığı gibi, ekonominin aşırı veya noksan istihdam düzeylerinde bulunabileceği, hatta tam istihdamın istisna olduğu ifade edilmiştir. Böylece, ekonomik istikrar kavramı Keynesyen düşünceyle birlikte yeni bir anlam kazanmış ve ekonomide ekonomik istikrardan söz edilebilmek için tam istihdam ve fiyat istikrarı arasında güçlü bir ilişkinin kurulması gerektiği gibi hem yurtiçi istikrarın sağlanması hem de ödemeler dengesi açığının giderilmesi gerekmektedir. Ancak hemen ifade etmemiz gerekir ki, bu amaçların hepsine birden, aynı zamanda maliye politikası ile ulaşmak mümkün değildir.

14.1.2. Ekonomik Büyüme ve Gelişme Amacı

Eskiden beri kamu ekonomisi faaliyetlerinin iktisadi büyüme ve gelişme üzerindeki etkileri iktisatçılar arasında önemli tartışmalara neden olmuştur. Bilhassa 1930'lardan sonra kamu ekonomisinin toplam-talep üzerindeki etkilerinin çok önem kazandığını görüyoruz. Gerek gelişmekte olan ülkelerin savaş sonrası büyük kalkınma hamleleri yapmaları ve böyle bir çaba içine girmeleri gerekse gelişmiş ülkelerin dengeli ve devamlı bir iktisadi büyümeyi sürdürme arzuları, iktisadi büyüme ve gelişmenin maliye politikasının önemli bir amacı hâline gelmesine yol açmıştır. Maliye politikasının kısa dönemli amacı ekonomik istikrar olduğu hâlde, iktisadi büyüme ve gelişme ise maliye politikasının uzun dönemli amacını oluşturmaktadır.

İktisadi büyüme kavramı genellikle gelişmiş ülkelerde millî gelir artışını; iktisadi gelişme kavramı ise az gelişmiş ülkelerde millî gelir artışını ifade etmektedir. Gelişmiş ülkelerde ekonominin iç dinamiği ile gerçekleşen büyüme hızı, gelişmekte olan ülkelerde ekonomiye dıştan yapılan bilinçli müdahalelerle belirli bir gelişme sağlanmaya çalışılmaktadır. Diğer bir ifadeyle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde ise belirli bir gelişme düzeyine erişmek için sosyoekonomik yapıyı değiştirmek amacıyla ekonomiye dışardan müdahale şart olmaktadır. Bu nedenle, kamu ekonomisi değişkenlerinin, yani kamu ekonomisi gelir ve giderlerinin toplam talep ve ekonomik gelişme üzerindeki etkileri gittikçe önem kazanmaktadır.

İktisadi büyüme oranını açıklayan iki yaklaşım söz konusudur. Bunlardan birincisine Neo-Keynesyen, ikincisine ise Neo-Klasik yaklaşım denilmektedir. Harrod-Domar Neo-Keynesyen büyüme modelini kurmuş ve geliştirmişlerdir. Bu yaklaşıma göre, büyüme hızının sermaye birikimi tarafından belirlendiği diğer ifadeyle, bir ekonomide büyüme hızını tayin eden faktör sermaye birikimidir. Şu hâlde, devlet ekonomiye kamu gelir ve giderleri ile müdahale ederek arzu edilen büyüme hızını tayin etmesi ve gerçekleştirmesi veya uzun dönemde ekonomide büyüme hızında ortaya çıkacak sapmalarında böylece düzeltilmesi mümkün olacaktır. Çünkü kamu harcamalarını ve gelirlerini sermaye birikimi üzerinde önemli etkisi olmaktadır.

Son yıllarda Harrod-Domar büyüme modelinin önem kaybetmiş olmasına karşın Neo-Klasik yaklaşımı benimseyen büyüme modelleri önem kazanmış bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre büyüme hızını tayin eden faktör nüfus artış hızı olmaktadır; sermaye birikimi maliye politikası ile değiştirilebilmekte, ancak uzun dönem büyüme hızı arttırılamamaktadır. Neo-Klasik büyüme modelleri konusunda yapılan son çalışmalarda kamu gelir ve giderlerinin büyüme hızı üzerindeki etkilerinin de dikkate alınmaya başlandığı görülmektedir.

14.1.3. Gelir Dağılımı Amacı

Piyasa ekonomisinin devlet müdahalesi olmaksızın kendi kendine işlemesi sonucunda, özellikle az gelişmiş ve gelişme yolundaki ülkelerde, gerçekleşen millî gelir dağılımının adil olmadığı fikri, bugün artık tartışmasız kabul edilmektedir. Bir ekonomide üretim, tüketim ve bölüşüm dengelerinin piyasa koşullarına ve fiyat mekanizmasına göre tayin edilmesi hâlinde, yani piyasa ekonomisi kendi hâline bırakıldığı takdirde, o ülkedeki mülkiyet dağılımı (üretim faktörlerine olan sahiplik derecesi) ve üretim faktörlerine olan talep farklı olduğu sürece, gelir dağılımının adil olmayacağı görüşü ileri sürülmektedir. Daha önce devletin görevleri ve devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler açıklanırken çok geniş olarak incelenmiş olan bu amaçlar ve amaç çatışmaları konuların burada tekrar etmek istemiyoruz.

Devlet adil gelir dağılımını sağlamak için çeşitli politikalar uygulamakta olup bunlardan bir tanesi de maliye politikasıdır. Maliye politikasının amaçlarından bir tanesi de, gelir dağılımında meydana gelen büyük dengesizliklerin giderilmesi ve düzeltilmesidir. Böylece, devlet toplumu oluşturan kişiler arasında reel gelir ve refahı adil bir biçimde dağıtmış olmaktadır. Madem ki piyasa ekonomisinin işleyişi arz, talep ve fiyat mekanizmasına bağlıdır. Belli bir satın alma gücü ile desteklenmeyen bir talebin önemi ve anlamı yoktur. Daha doğrusu, belli bir satın alma gücü ile desteklenen istek ve arzuya talep denilmektedir. O hâlde gelir dağılımı veri olmadıkça toplumdaki kişilerin gerek özel gerekse kamusal ihtiyaçlarını talep yapılan içine yansıtmaları, yani gerçek taleplerinin oluşması ve ortaya çıkması mümkün değildir. Ayrıca, bir ekonomide adil gelir dağılımı gerçekleşmedikçe, buna bağlı olarak ortaya çıkacak talep yapısı, o ekonomide kaynakların optimum dağılımını sağlayamayacaktır. Diğer bir ifadeyle gelir dağılımı adil olmadıkça, buna bağlı olarak oluşan talep yapısı, kaynakların etkin kullanımı için bir gösterge sayılamayacaktır. Ancak hemen ifade etmemiz gerekir ki, adil gelir dağılımının ölçüsü yani adil gelir dağılımının nasıl olması gerektiği konusu, iktisadi bir kavram olmayıp, o ülkenin siyasi, sosyal ve ahlaki değer yargılarına da bağlı bulunan bir kavramdır.

Bu konuda son zamanlarda gelişmiş ülkelerde oldukça önemli değişiklikler olmaktadır. Şöyle ki, toplumu oluşturan bireyler arasında gelirin eşit bir biçimde dağılımını savunan görüşler terkedilmek suretiyle, gelirin adil dağılımı görüşü savunulmaktadır. Gelirin adil dağılımından ise, gelir ve servetin dengeli ve uygun bir biçimde dağıtımını kastedilmemekte, ayrıca dengeli, uygun refah düzeyinin sağlanması da ifade edilmektedir. Çünkü uygun refah düzeyi sadece parasal gelire bağlı olmayıp en az bir tüketim, düzeyine erişmeyi de gerekli kılmaktadır. Bundan dolayı, adil gelir dağılımı politikası, kişilerin tüketimlerini belirli bir miktarın üzerine çıkarmayı da amaç edinmiş bulunmaktadır.

Devlet, maliye politikası yoluyla kamu harcamalarının faydalarının dağılımını ve vergi yükünün dağılımını etkilemek suretiyle gelirin daha adil ve uygun şekilde yeniden dağılımını gerçekleştirebilir.

14.2. Maliye Politikasının Araçları

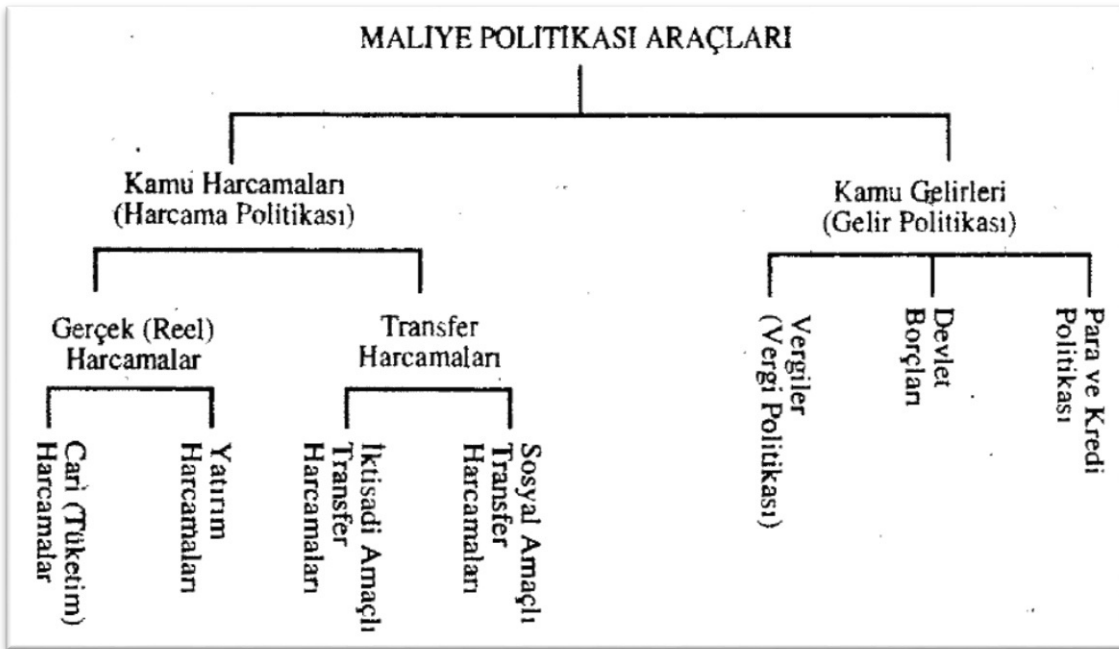
Bir ülkede, belirlenen iktisadi sosyal ve siyasi amaçlara ulaşmak üzere maliye politikasının kullanabileceği çeşitli araçlar bulunmaktadır. Bu araçlarda farklı etkiler yapmaktadırlar. Örneğin,

kamu harcamalarının ve gelirlerinin büyüklüğü ve bileşimleri ve bunlarla yakın ilişkisi bulunan bütçe açık ve fazlalarının maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesinde kullanılabilecek en önemli araçlardır ve bunların ekonomik faaliyetler üzerine çeşitli etkileri vardır.

Maliye politikası temel olarak devlet bütçe politikası ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Şöyle ki, devlet bütçesi devlet gelir ve giderlerini önceden tahmin eden bir hukuki belge ve bir kanun olduğuna ve belirli amaçlar doğrultusunda hazırlandığına göre, bütçe politikası da bir maliye politikası aracı olarak değerlendirilebilir.

Maliye politikasının aracı olarak, kamu gelir ve giderlerinin belli unsurlarını kullanılabilmesi için bunların bağımsız değişken olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, bir ekonomideki iktisadi faaliyetleri etkileyen ve tayin eden diğer değişkenlerden etkilenmemeleri, sadece devletin almış olduğu kararlardan etkilenmeleri gerekmektedir. Şöyle ki, bir verginin hasılatı, o verginin oranına ve matrahına bağlı olarak belirlenmektedir. O hâlde verginin oranını tespit etmek devletin kararı ile olduğu için bir maliye politikası aracı olmakta, ancak verginin hasılatını etkileyen matrah diğer ekonomik değişkenlere bağlı olarak gerçekleştiği için vergi hasılatı maliye politikası aracı değildir. Örneğin, Katma Değer Vergisinin oranını tespit etmek devletin kararına bağlı bulunmaktadır. Fakat Katma Değer Vergisinin hasılatı, millî gelir ve alış veriş hacmi gibi, diğer değişkenlere de bağlı olduğu için, maliye politikası aracı sayılamaz. Hâlbuki katma değer vergisinin oranının tespiti bağımsız bir değişken olduğundan dolayı maliye politikasının bir aracı olmaktadır.

Şekil 4: Maliye Politikası Araçları



Yukarıdaki şemada görüldüğü gibi, çeşitli maliye politikası araçları bulunmaktadır. Devlet bu araçları kullanmak suretiyle değişik ekonomik olaylarda değişik etkiler yaratabilmektedir. Örneğin, konjonktür hareketleri karşısında kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin oldukça farklı etkileri söz konusudur. Kamu harcamalarının efektif talebi kısma ve

arttırma etkisi ile kamu gelirlerinin etkisi birbirinden çok farklıdır. Bu fark, her şeyden önce kamu harcamaları ve vergi çarpanından dolayı ortaya çıkmaktadır. Hatta kamu harcamaları çarpanı da, kamu harcamalarının türüne göre farklı olabilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarının azaltılması veya vergilerin çoğaltılması politikalarında siyasi sınırlamalar ve engeller söz konusu olabilmektedir. Hâlbuki kamu harcamalarının arttırılması veya vergilerin azaltılması politikalarında politik sınırlamalar ve engeller hemen hemen tamamen ortadan kalkmakta veya asgari düzeye inmektedir, denilebilir.

Aynı zamanda kamu gelirlerinin türü de çeşitli ekonomik faaliyetler üzerinde farklı etkiler meydana getirmektedir. Örneğin, devletin kamu harcamalarını, vergi gelirleriyle veya borçlanma veyahutta açık finansman yoluyla karşılaması hâllerinde de farklı etkiler görülecektir. Eğer, artan kamu harcamaları, vergi gelirleri ile karşılanıyorsa, ekonomide daha fazla daraltıcı etki meydana gelecektir. Artan kamu harcamaları açık finansman ile yani para basmak suretiyle karşılandığı takdirde ekonomide genişleyici etki en yüksek düzeyde gerçekleşecektir. Böylece, bir ülkede kamu harcamalarındaki artışın kamu gelirlerinde yapılacak bir artışla karşılanması hâlinde vergilerden para basmaya doğru ekonomi üzerinde genişletici etki çoğalacaktır. Hatta vergi gelirlerinin vergi türlerine göre dağılışının bile ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisi farklı olacaktır. Örneğin, dolaylı ve dolaysız vergilerin harcamalar üzerindeki doğrudan daraltıcı veya genişletici etkisi dolaylı vergilerin lehinedir. Diğer bir ifadeyle dolaylı vergilerin harcamalar üzerindeki doğrudan daraltıcı ve genişletici etkisi, dolaysız vergilere nazaran daha güçlüdür. Hâlbuki dolaysız bir vergi olan gelir vergisinin gelir dağılımını düzenleme ve yatırımları teşvik etkisi daha fazladır.

14.3. Maliye Politikası Yöntemleri

Bir ekonomide temel iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi için, kamu gelir ve giderlerinin büyüklüğünün ve bileşiminin bütçe politikası yoluyla değiştirilmesine maliye politikası denildiğine göre; maliye politikası uygulamasına ilişkin yöntemleri başlıca üç guruba ayırmak suretiyle inceleyebiliriz.

14.3.1. İhtiyari Maliye Politikası

İhtiyari maliye politikası yöntemine, aynı zamanda takdiri maliye politikası yöntemi de denilmektedir. Bu yöntemin temel özelliği, uygulanacak maliye politikasına ilişkin önlemlerin, sadece bu politikayı uygulamaya yetkili ve yükümlü siyasi karar organları tarafından alınabilmeleridir. Diğer bir ifadeyle, ihtiyari maliye politikası yöntemine göre, kamu gelir ve giderlerinin miktarı ve bileşimi önceden, kesin olarak belirlenmiş bir kurala bağlı olmaksızın, ekonomideki iktisadi koşullar dikkate alınarak, iradi değişikliklerle saptanmak suretiyle, ekonomik istikrar sağlanmaya çalışılmaktadır.

İhtiyari maliye politikasının katı bir şekilde uygulanması hâlinde, ekonomik kararları alıp uygulayacak olan yetkili kamu organlarının ekonomik istikrarı sağlayabilmek için, konjonktürel durumun değerlendirilmesi, uygulamaya konulacak araçların seçimi, alınacak önlemlerin dozu, uygulama süresi ve zamanlaması konularında çok geniş bir yetki ve hareket serbestisine sahip bulunmaktadır. Hâlbuki maliye politikasının etkin bir biçimde uygulanabilmesi için ekonomik

koşulların çok iyi teşhis edilmesi ve ekonomide görülen dengesizliklerin giderilmesini engelleyen hususların önlenmesi gerekir. Ayrıca bir mali politika değişikliği yapıldıktan sonra, bu değişikliğin ekonomi üzerindeki etkisi hemen ortaya çıkmamakta, bazen 6-18 aydan sonra görülmektedir. Yani, bir ekonomide görülen dengesizliğin giderilmesi hemen gerçekleştirilemez. Ekonomik istikrarı sağlamak için yapılacak olan müdahale çeşitli aşamalardan oluşmaktadır.

14.3.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemi

Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yönteminde konjunktürel dalgalanmalara bağlı olarak mevcut yasalar çerçevesinde belirli bütçe kalemlerinde kendiliğinden meydana gelen artış veya azalışlar yoluyla otomatikman istikrar temin edilmektedir. Kamu gelir ve giderleri içindeki bazı kalemler otomat olarak görev yapmaktadırlar. Örneğin, enflasyonist bir gelişmenin olduğu bir dönemde kamu harcamaları, kamu gelirlerine nazaran, hiç artmaz ya da pek az artarsa o zaman bütçe fazlası olacaktır. Deflasyonist bir gelişmenin olduğu bir dönemde ise, giderler aynı düzeyde kalıp artmadığı takdirde gelirler azalırsa, bu gibi hâllerde de, bir bütçe açığı söz konusu olacaktır. Böylece, millî gelirdeki değişikliklere paralel olarak iradi bir karara bağlı olmaksızın, kamu gelir ve giderlerinde kendiliğinden otomatik olarak meydana gelen değişiklikler konjunktürel dalgalanmaları hafifletmektedir.

14.3.2.1. Kamu Harcamalarının Konjunktürel Esnekliği

Kamu harcamalarının konjunktürel esnekliği denildiği zaman, konjunktürün yükselme yani refah döneminde bu tür harcamaların kendiliğinden azalması konjunktürün alçalma yani buhran dönemlerinde ise otomatik olarak çoğalmasının anlaşılması gerekir.

Devletin yapmış olduğu kamu harcamalarının bir kısmını oluşturan transfer harcamaları, istihdam hacmine ve millî gelir seviyesine bağlı olarak, konjunktürel gelişmeye ters yönde seyretmektedirler. Örneğin, işsizlik yardımları refah dönemlerinde azalmakta, buhran dönemlerinde ise çoğalmaktadır. Aynı zamanda, belirli bir gelir düzeyinin altında gelir elde edenlere yapılan sosyal yardımlarda, konjunktürel istikrarı sağlama etkileri fazla olmamakla beraber, çok kuvvetli ekonomik buhranların yaşandığı dönemlerde, özellikle zorunlu sigorta sistemine dayanan işsizlik yardımlarının, konjunktürel daralma yani buhran dönemlerinde, daralma eğiliminin hafiflemesini sağlar.

14.3.2.2. Vergi Gelirlerinin Konjunktürel Esnekliği

Bir verginin gelir esnekliği denildiği zaman vergi gelirindeki nispi değişikliği millî gelirdeki (veya gayri safi millî hasıladaki) nispi değişikliğe oranı anlaşılmaktadır.

Bir verginin gelir esnekliği olduğu gibi bir vergi sisteminin de gelir esnekliği hesaplanabilir. Bu verginin hasılatı refah dönemlerinde kendiliğinden yani otomatik olarak artıyorsa ve konjunktürel daralma dönemlerinde ise azalıyorsa gelir esnekliğinden söz edilmektedir. Örneğin, gelir ve gider vergilerinin gelir esnekliği oldukça yüksektir. Bir verginin, vergi mevzuatında değişiklik yapılmaksızın konjunktürün refah dönemlerinde daha yüksek, gerileme dönemlerinde ise daha düşük hasılat sağlamasının önemini gelir esnekliğini

değeri ile ölçebiliriz. Ancak, gelir esnekliği yüksek olan bir verginin konjonktürel istikrar sağlayıcı etkisinin kuvvetli aynı zamanda bu verginin vergi sistemi içindeki hasılatının yüksekliğine de bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle vergi sistemi içinde çok küçük bir hasılatı olan bir verginin gelir esnekliği yüksek olsa dahi, konjonktürel etkisi önemsenmeyecek düzeyde çok sınırlı olabilir. Vergi gelirlerindeki değişikliğin ve bunların tüm ekonomi üzerindeki etkilerini daha iyi anlayabilmek için bir vergi veya vergi sisteminin gelir esnekliği yanında, vergi esnekliğinin de incelenmesi ve bilinmesi gerekir. Vergi esnekliği denildiği zaman, bir verginin veya vergi sisteminin gelirinde meydana gelen mutlak değişikliğin aynı dönemde millî gelirden meydana gelen mutlak değişikliğe olan oranı anlaşılmaktadır.

– Bir verginin gelir esnekliği, her şeyden önce o vergi (veya vergi sisteminin) matrahının konjonktürel gelişmeye bağlılığına göre ortaya çıkar. Yani, millî gelirden meydana gelen değişimler ve dalgalanmaların vergi matrahı ile ilişkisine bağlı bulunmaktadır. Örneğin, toplumdaki herkesin aynı miktar ödediği baş vergisinin geliri konjonktürel durumdan hiç etkilenmediği hâlde, gelir üzerinden alınan bir verginin geliri ekonomideki millî gelir ve istihdam düzeyine sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır.

– Gelir esnekliğini belirleyen ikinci faktör ise, vergi tarifesinin türüdür. Eğer artan oranlı bir vergi tarifesi söz konusu ise matrahta meydana gelen artış artan oranlı bir şekilde kavrayıp vergilendirme sonucu elde edilen hasılatındaki artış vergi matrahındaki artıştan daha yüksek şekilde gerçekleşir.

– Son olarak, vergi tekniğine ilişkin bazı özelliklerde, vergi gelirinin hem düzeyini hem de tahsil zamanını belirli ölçülerde etkileyen diğer etkenlerdir. Örneğin, devletin vergi alacağına doğumu ile verginin tahsil zamanı arasındaki sürede çeşitli vergiler bakımından çok farklı olabilmektedir. Muamele vergisi, gelir vergisi ve kurumlar vergisi bakımından durum böyledir. Bu durum ekonomideki likiditenin uygun olmayan bir dönemde arttırılmasına ve azaltılmasına neden olabilir.

Konjonktürel esnekliği en yüksek olan vergiler gelir vergileridir. Kişisel gelir vergilerinin artan oranlı tarifelere göre ve kişisel gelirlerden alınması onların gelir esnekliğini attırmaktadır. Aynı şekilde genel bir muamele vergisinin de gelir esnekliği oldukça yüksektir. Çünkü konjonktürel gelişim hem muamelelerin hacmine hem de her bir muamelenin değerine etki yaptığından dolayı bu tür vergilerin hasılatı ile konjonktürel değişiklikler arasında sıkı ilişki bulunmaktadır.

14.3.2.3. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası Yöntemine Karşı İleri Sürülen Eleştiriler

Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası, ihtiyari maliye politikasının bazı sakıncalarını gidermesine rağmen birtakım eleştirilere de hedef olmaktadır. Bu eleştirileri şu şekilde sıralamak mümkündür.

– Millî gelire, vergi gelirlerinin ahenk içinde gelişmeleri bazı hâllerde ekonomik dalgalanmaları hızlandırıcı yönde etki yapabilir.

– Vergi sisteminin sahip olduğu yapısal esneklik, dinamik bir ekonomide büyümenin otomatik olarak frenlenmesine neden olabilir. Örneğin, konjonktürün yükselme ve canlanma döneminde artan oranlılık nedeniyle vergi gelirlerinde nispi olarak meydana gelen aşırı artışlar, maliye politikasının tesirini azaltabilir. Böylece ekonomide konjunktürel gelişmeyi geciktirmek suretiyle, ekonomik büyüme engellenmiş olur.

– Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemi ile büyük konjunktürel dalgalanmaları önlemek mümkün değildir. Ancak böyle bir sistemin ilk savunma hattı olarak düşünülüp uygulanmasında büyük yarar vardır.

14.3.3. Formül Esnekliği Yöntemi

Formül esnekliği yöntemi, ihtiyari maliye politikası ile otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasını sakıncalarını önlemek için ileri sürülmüş bir yöntemdir. Bu yöntemde göre, formül esnekliği ya dar ya da geniş anlamda olmak üzere uygulanmaktadır.

Uygulamalar

Bu bölüm teorik bilgi içerdiğinden uygulaması bulunmamaktadır.

Bu Bölümde Ne Öğrendik Özeti

Bu bölümde maliye politikasının amaçları, araçları ve yöntemleri öğrenilmiş, maliye politikası ile genel ekonomi politikaları arasındaki ilişki incelenmiştir.

Bölüm Soruları

1) Aşağıdakilerden hangisi maliye politikasının amaçları arasında sayılamaz?

- a) Ekonomik istikrar
- b) Ekonomik büyüme
- c) Ekonomik kalkınma
- d) Döviz piyasalarında düzenleme
- e) Gelir dağılımı

2) Aşağıdakilerden hangisi maliye politikasının araçları arasında sayılamaz?

- a) Kamu harcamaları
- b) Kamu gelirleri
- c) Faiz politikası
- d) Vergiler
- e) Devlet borçları

3) Kamu gelir ve giderlerinin miktarı ve bileşimi önceden, kesin olarak belirlenmiş bir kurala bağlı olmaksızın, ekonomideki iktisadi koşullar dikkate alınarak belirleniyorsa aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmaktadır?

- a) İhtiyari maliye politikası yöntemi
- b) Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemi
- c) Kamu harcamalarının konjonktürel esnekliği
- d) Vergi gelirlerinin konjonktürel esnekliği
- e) Formül esnekliği yöntemi

4) Aşağıdakilerden hangisi maliye politikası aracı olarak kullanılan kamu harcamaları arasında yer almaz?

- a) Cari (tüketim) harcamaları
- b) Yatırım harcamaları
- c) İktisadi amaçlı transfer harcamaları
- d) Sosyal amaçlı transfer harcamaları
- e) Örtülü ödenek harcamaları

5) Vergi gelirindeki nispi değişikliğin millî gelirdeki (veya gayrisafi millî hasıladaki) nispi değişikliğe oranı hangi kavramla açıklanır?

- a) İhtiyari maliye politikası
- b) Otomatik istikrar sağlayıcı
- c) Harcama esnekliği
- d) Vergi geliri esnekliği
- e) Formül esnekliği

Cevaplar: 1-D, 2-C, 3-A, 4-E, 5-D

YARDIMCI KAYNAKLAR

Bütçe Hukuku, Ahmet Kesik, M.Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner, 2007, İstanbul.

Bütçe Kılavuzu, Müge Karacal, Ayşe Uyduranoğlu Öktem, TESEV Yayınları, 2007, İstanbul.

Kamu Maliyesi, Abdurrahman Akdoğan, 13. Bs., Gazi Kitabevi, 2009, Ankara.

Kamu Maliyesi, AÖF Yayınları, 2007, Eskişehir.

Kamu Maliyesi Ders Notları, İsmail Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/econ.htm>.

Kamu Maliyesi, Özhan Uluatam, 7.Bs., İmaj Yayıncılık, 2001, Ankara.

Kamu Maliyesi, Şerafettin Aksoy, 3.Bs., Filiz Kitabevi, 1998, İstanbul.

Public Finance, Harvey S. Rosen and Ted Gayer, Eighth Edition, McGraw Hill International Edition, 2008.

Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, Ahmet Kesik, M.Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner, 2007, İstanbul.