

Vergi Teorisi: İlkeler ve Sınıflandırma

Dersin Planı

I. Vergileme İlkeleri

1. Klasik Verileme İlkeleri
2. Modern Vergileme İlkeleri

II. Vergilerin Sınıflandırılması

1. Dolaylı - Dolaysız Vergiler Ayrımı
2. Subjektif - Objektif Vergiler Ayrımı
3. Gelir, Harcama ve Servet Vergileri Ayrımı

1. VERGİLEME İLKELERİ

- Vergileme ilkeleri, vergileme ile hedeflenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için uyulması gereken kural veya kurallar bütünüdür.
- Vergileme ilkelerini, A.Smith tarafından ortaya konulan «klasik vergileme ilkeleri» ile A.Wagner'in öncülüğünü yaptığı «modern vergileme ilkeleri» olmak üzere iki başlık altında ele almak mümkündür.

A. Smith ve A. Wagner'in Vergileme İlkeleri

A. Smith'in vergileme ilkeleri	A. Wagner'in vergileme ilkeleri
I. Adalet ilkesi: (Eşitlik) Devletin her bireyi, devletin giderlerine ödeme gücü nispetinde katılmalıdır.	I. Mali ilkeler: Mali ilkeler, verimlilik(yeterlik) ve esneklik olmak üzere iki ilkedir.
II. Belirlilik ilkesi: (Kesinlik) Bireylerin ödeyeceği vergi isteğe bağlı değil kesin olmalıdır. Verginin konusu, mükellefi, miktarı, ödeme zamanı, tarh ve tahsil usulleri açık ve belirli olmalıdır.	II. İktisadi ilkeler: Bu ilkeyle, iktisadi açıdan en uygun vergi kaynağının ve vergilerin seçilmesi önemlidir.
III. Uygunluk ilkesi: Vergi, mükelleflerden en uygun zamanda ve en uygun biçimde alınmalıdır.	III. Ahlaki ilkeler (adalet ilkeleri): Vergi yükü toplumun bireyleri arasında adil bir şekilde dağılmalıdır. Genel-lik, Eşitlik ve Ayırma olmak üzere üç ilkeleden oluşur.
IV. İktisadilik ilkesi: (i) Verginin tarh ve tahsil masrafları düşük olmalıdır. (ii)Verginin tarh ve tahsil süresi kısa olmalıdır.(iii) Vergi tarafsız olmalıdır.	IV. İdari ve teknik ilkeler: Wagner'in vergi idaresinin en yüksek ilkeleri olarak nitelendirdiği üç ilke vardır. Bunlar, belirlilik, uygunluk ve iktisadilik (ucuzluk) ilkeleridir.

a. Klasik Vergileme İlkeleri (A.Smith'in Vergileme İlkeleri)

- Adam Smith, 1776 yılında yayımlanan «Ulusların Zenginliği ve Nedenleri Üzerine Bir İnceleme» adlı eserinde, verginin mali amacının gerçekleşmesi ve vergi sisteminin rasyonel işlemesi için aşağıdaki dört ilkeyi taşıması gerektiğini ileri sürer:
 - i. **Adalet (eşitlik) ilkesi:** Herkes, devletin giderlerine ödeme gücü oranında katılmalıdır; diğer bir ifadeyle devletin himayesi altında gelir elde eden her birey, gelirleriyle orantılı olarak vergi ödemelidir.
 - ii. **Belirlilik (kesinlik) ilkesi:** Bireylerin ödeyeceği vergi isteğe bağlı değil kesin olmalıdır.
 - iii. **Uygunluk ilkesi:** Vergi, mükelleflerden en uygun zamanda ve en uygun biçimde alınmalıdır.
 - iv. **İktisadilik (tasarruf) ilkesi:** Verginin tarh ve tahsil masrafları düşük olmalıdır; verginin tarh ve tahsil süresi de mümkün olduğu ölçüde kısa olmalıdır; vergi tarafız olmalıdır.
- Mükelleflerin üretim, tüketim ve yatırım kararlarını olumsuz etkilemeyecek düzeyde sınırlı vergi «**tarafsız vergi**» iken; mükelleflerin üretim, tüketim ve yatırım davranışlarında değişikliğe neden olmayan vergi «**etkin vergi**»'dir.

A.Wagner'in Vergileme İlkeleri

- Adolph Wagner'e göre, toplumsal adalet ile vergi adaleti arasında sıkı ilişki vardır ve vergileme, özellikle sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde bir araç olarak kullanılmalıdır:
 - i. **Mali ilkeler:** vergiler, devletin giderlerini karşılayacak şekilde düzenlenmelidir; 2'ye ayrılır:
 - **Verimlilik ilkesi:** Vergilerin belli bir dönemde devlet tarafından yapılacak harcamaların finansmanının önemli bir kısmını karşılayacak düzeyde olmasıdır.
 - **Esneklik ilkesi:** Vergilerin ekonomik ve mali konjonktüre uygunluğu anlaşılır; bu ilke, vergilerin devletin giderlerine uygun biçimde değişim göstermesini ve vergilerin ekonomide değişen koşullara göre çoğalıp, azalmasını ifade eder; örneğin, artan oranlı tarife, gelirdeki artış veya azalışa paralel olarak otomatik olarak değişen esnek vergilerdendir.
 - ii. **İktisadi ilkeler:** İktisadi açıdan en uygun vergi kaynağının ve vergilerin seçilmesi; bu bakımdan verginin mükelleflerin iktisadi davranışları üzerindeki etkilerinin gözetilmesidir.
 - iii. **Ahlaki ilkeler (Adalet ilkeleri):** Vergi yükü toplumun bireyleri arasında adil bir şekilde dağılmalıdır; 3'e ayrılır:
 - **Genellik ilkesi:** Vergi bir ayırım yapılmaksızın ödeme gücü olan herkesten alınmalıdır.
 - **Eşitlik ilkesi:** Vergi ödeme güçleriyle orantılı ve artan orantılı olarak alınmalıdır; gelir ve servet vergileri artan oranlı olmalıdır.
 - **Ayrırma ilkesi:** Emek geliri sermaye gelirine göre daha düşük vergilendirilmelidir.
 - iii. **İdari ve teknik ilkeler:** Wagner'in vergi idaresinin en yüksek ilkeleri olarak nitelendirdiği 3 ilke vardır:
 - **Belirlilik ilkesi:** Mükellefler verginin konusunu, matrahını, tarifesini, miktarını ve ne zaman ne şekilde ödeyeceğini kesin bir şekilde bilmelidir.
 - **Uygunluk ilkesi:** Vergi mükellef için en uygun zamanda ve en uygun biçimde alınmalıdır; örneğin verginin taksitlendirilmesi.
 - **İktisadilik ilkesi:** Vergi toplama maliyetleri mümkün olduğunca düşük olmalıdır; verginin tarh ve tahsil masrafı en az olmalıdır.

b. Modern Vergileme İlkeleri (1)

Modern Vergileme İlkeleri (verginin mali ve mali olmayan amacının gerçekleşmesi)		
Mali İlkeler (verginin mali amacına yönelir)	İktisadi İlkeler (verginin mali olmayan ekonomik amacına yönelir)	Adalet İlkeleri (verginin mali olmayan sosyal amacına yönelir)
• Yeterlilik • Verimlilik • Esneklik • İstikrar • Kanunilik • Açıklık • Belirlilik • Uygunluk • İstikrar	• Ekonomik istikrar • İşsizlik • Enflasyon • Stagfasyon • Ekonomik kalkınma • Ekonomik büyüme • Ödemeler bilançosu • Bölgesel dengesizler	• Genellik • Eşitlik • Yatay eşitlik • Dikey eşitlik • Faydalanma • Ödeme gücü

b. Modern Vergileme İlkeleri (2)

A. Mali İlkeler: Vergilerin mali amacını gerçekleştirecek biçimde düzenlenmesini ifade eder; vergiler, devletin giderlerini karşılayacak şekilde düzenlenmelidir.

1. Yeterlilik İlkesi: Vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılayacak düzeyde olmasını ifade eder.

2. Verimlilik İlkesi: Vergi sisteminden tahmin edilen hasılatın elde edilebilmesini ifade eder; bir vergi türünden tahmin edilen hasılat elde edilebiliyorsa, bu vergi verimli bir vergidir.

- Frank P. Ramsey, tüketim mallarının optimal (etkin) vergilendirilmesi için «talep esnekliği düşük olan mal ve hizmetlere yüksek vergi oranı; talep esnekliği yüksek olan mal ve hizmetlere ise düşük vergi oranı uygulanması»'nı önermiştir; Ramsey'in önerdiği bu kuralın uygulanması halinde vergiler verimli olacaktır.

3. Esneklik İlkesi: Esnek vergi, gelire bağlı olarak değişebilen vergidir; gelir arttığında vergi artmalı, gelir azaldığında ise azalmalıdır; Örneğin Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi.

4. İstikrar İlkesi: Mikro açıdan, vergi ile ilgili olarak vergileme tekniği konusunda yapılan düzenlemelerin sık değiştirilmemesini; makro açıdan ise ekonomik konjonktür ne olursa olsun vergi sisteminden en azından belli bir düzeyde vergi geliri elde edilebilmesini ifade eder.

5. Kanunilik İlkesi: Vergi ile ilgili düzenlemelerin bir kanuna dayanmasını ifade eder; AY m. 73; ilke 1215 Magna Carta'ya dayanır.

6. Açıklık İlkesi: Vergi ile ilgili yasaların, mali mevzuatın ve bunlarla ilgili yapılacak değişikliklerin mükelleflerin ödevlerini yerine getirecek şekilde basit, sade ve anlaşılır olmasıdır.

7. Belirlilik (Kesinlik) İlkesi: Verginin konusu, mükellefi, miktarı, ödeme zamanı, tarh ve tahsil usulleri açık ve belirli olmalıdır; «yasadışı vergi olmaz» veya «verginin kanuniliği» ilkesinin ön koşulu olarak görülür.

8. Uygunluk İlkesi: Vergi, mükelleflerden en uygun zamanda ve en uygun biçimde alınmalıdır.

9. İktisadilik (Tasarruf) İlkesi: Verginin tarh ve tahsil masrafları düşük olmalıdır; verginin devlet hazinesine en az maliyetle aktarılmalı; verginin tarh ve tahsil süresi mümkün olduğu ölçüde kısa olmalı.

b. Modern Vergileme İlkeleri (3)

B. İktisadi İlkeler: Vergilerin, devletin temel iktisadi amaçlarının (ekonomik istikrarı sağlamak, işsizliği azaltmak, enflasyonu düşürmek, stagflasyonla mücadele, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamak, dış ödemeler bilançosu dengesini sağlamak, bölgesel kalkınmayı sağlamak) gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak şekilde düzenlenmesini ifade eder.

C. Adalet İlkeleri: Temelde kişilerin vergi ödeme güçlerine göre yükümlülük altına alınmalarını ifade eder; A. Smith'e göre «gelirleriyle orantılı» vergi adildir; Wagner'e göre ise «gelirleriyle artan orantılı» bir şekilde vergileme yapılması halinde vergide adaleti sağlamakla birlikte gelir dağılımında da adalet sağlanır.

- Toplumdaki her birey çeşitli türde ve şekillerde vergi öder; ödenen verginin miktarı önemli değildir; önemli olan belli bir dönemde ödenen verginin o dönemde kişinin elde ettiği gelirine oranıdır; buna «**kişisel vergi yükü**» denir. Eğer bir ülkede düşük gelirlilerin vergi yükü düşük, yüksek gelirlinin vergi yükü yüksek hesaplanmış ise bu ülkenin vergi sisteminin adaletli işlediği ileri sürülür. Şu halde vergide adaleti sağlayan her işlemin gelir dağılımında da adaleti sağlayacağı kabul edilir. Vergide adaleti sağlamaya yönelik birbirini tamamlayıcı 4 temel ilke vardır:

1. Genellik İlkesi: Ülkedeki herkesin veya devletin her bir ferdinin toplam vergi yüküne katılmasını öngörür. Bu ilkeye göre, ayırım yapılmaksızın tüm bireylerden vergi alınmalıdır. Herkes, vergi ödeme gücüne göre, devlet giderine katılmalıdır.

2. Eşitlik İlkesi: Genellik ilkesi, herkesten ödeme gücüne göre vergi alınmasını öngörürken; eşitlik ilkesi, ödeme gücüne göre alınacak verginin ölçüsünün ne olacağını öngörür. Vergilendirmenin mükelleflerin ekonomik durumlarına göre eşit bir şekilde yapılmasını ifade eden bu ilke, yatay eşitlik ve dikey eşitlik olarak ele alınır:

i- **Yatay eşitlik:** Ödeme gücü aynı olan mükelleflerin aynı vergi yükümlülüğüne tabi tutulmalarıdır.

ii- **Dikey eşitlik:** Ödeme gücü daha fazla olan mükelleflerin daha fazla vergi yükümlülüğüne tabi tutulmalarıdır.

- Vergilendirmede hem yatay hem de dikey eşitliği sağlayan temel araç «**artan oranlı tarife**»'dir; örneğin kişisel gelir vergisinde artan oranlı tarife uygulandığından gelir gruplarına göre vergi yükü farklıdır, vergileme sonucu düşük gelirlinin vergi yükü düşük, yüksek gelirlinin vergi yükü ise yüksek hesaplanır.

b. Modern Vergileme İlkeleri (4)

- Vergide yatay ve dikey eşitlik ilkesinin hareket noktası ödeme gücünü niceliksel olarak dikkate almasıdır; bununla birlikte niceliksel olarak, ödeme gücü aynı olan mükelleflerden aynı vergiyi almak her zaman adaletli olmayabilir. Örneğin biri evli ve iki çocuklu, diğeri ise bekar olan ve aynı geliri elde eden iki mükelleften aynı vergiyi almak adalet ilkesi ile bağdaşmaz. Dolayısıyla, vergilemede adaleti sağlama açısından vergilemede mükelleflerin özel veya ailevi durumlarının dikkate alınması büyük önem taşır.
- Verginin karşılıksız bir ödeme olması mükellefler açısından bir fedakarlığı ifade eder. Vergi adaleti açısından bu fedakarlığın eşit olması gerekir. Vergi nedeniyle bireylerin katlandığı fedakarlığın veya faydadaki azalmanın ölçüsü konusunda **3 yaklaşım** öne çıkmıştır:
- **a. Eşit Miktarlı (Mutlak) Fedakarlık Yaklaşımı:** Her mükellefin aynı fedakarlığa katlanması için ödeme gücüne bakılmaksızın aynı miktarda vergi ödemesini ifade eden kavramdır. Ödenen vergi sonucunda mükelleflerin gelirindeki yani faydalarındaki azalma aynı olmalıdır. (Sabit miktarda vergileme). Örneğin, bu yaklaşıma göre, farklı gelir düzeylerine sahip A, B ve C mükellefleri, aynı miktar vergi ödemek suretiyle aynı miktarda fedakarlığa katlanır. Böylece faydadaki azalma veya katlanılan fedakarlık her mükellef için $A=B=C$ aynı olacaktır:

Bireyler	Gelir düzeyleri ($Y=U$)	Vergi ödemesi (T)	Fedakarlık düzeyi ($U-T$)
A	$Y=1.000$	$T=100$	$1.000-100$
B	$Y=2.000$	$T=100$	$2.000-100$
C	$Y=3.000$	$T=100$	$3.000-100$

b. Modern Vergileme İlkeleri (5)

- b. Eşit Oranlı Fedakarlık Yaklaşımı:** Mükelleflerden eşit oranda vergi alınmasını ifade eden kavramdır. Her mükellefin vergi yükü, kendi gelirinden elde ettiği fayda ile orantılı olmalıdır. (Düz oranlı vergileme) Örneğin; Bu yaklaşıma göre, farklı gelir düzeylerine sahip A, B ve C mükellefleri, aynı oranda vergiye tabi tutulmak suretiyle farklı miktarda fedakarlığa katlanır. Geliri yüksek olanlar düşük olanlardan daha fazla vergi öder. Böylece faydadaki azalama veya katlanılan fedakarlık her mükellef için $A < B < C$ farklı olacaktır:

Bireyler	Gelir düzeyleri (Y=U)	Vergi oranı (%)	Vergi ödemesi (T)	Fedakarlık düzeyi (U-T)
A	Y=1.000	%10	T=100	1.000-100
B	Y=2.000	%10	T=200	2.000-200
C	Y=3.000	%10	T=300	3.000-300

- c. En Az Toplam Fedakarlık Yaklaşımı:** Toplum üzerindeki vergi yükünün en az (uygun) düzeyde olmasını ifade eden kavramdır. Bu yaklaşımda vergilemede mükellefler arasında eşitlikten ziyade, toplam vergi yükünün yani toplam fedakarlığın en az olması önemlidir. Bunun içinde, ödenen marjinal verginin neden olduğu fayda azalması tüm mükellefler için eşit yük getirecek şekilde olmalıdır.

b. Modern Vergileme İlkeleri (6)

3. Faydalanma İlkesi: Bu ilke, mükelleflerden kamu hizmetlerinden faydalanmaları ölçüsünde vergi uygulanması veya bedel alınmasını öngörür.

- Vergide adaletin sağlanması açısından «mübadele» yani «değişim» esas alınır. Nasıl ki bireylerin özel mal ve hizmeti tüketmek için ödediği fiyat ($P=MC=MU$), malın faydasını temsil ediyorsa; bir kamu mal ve hizmeti tüketmek için ödediği vergi ($T=MC= MU$) de kamu mal ve hizmetinin faydasını temsil etmelidir.
- Ancak kamusal mal ve hizmetlerin önemli bir kısmı özelliği nedeniyle faydası bölünemez ve fiyatlandırılmaz (bedavacılık sorunu), dolayısıyla kamusal mal ve hizmetlerin finansmanında normatif düzeyde kalan faydalanma ilkesi yerine ödeme gücü ilkesi esas alınır.
- Bununla birlikte faydası bölünebilir, fiyatlandırılabilir ve pazarlanabilir nitelikte olan bazı mal ve hizmetlerin (yan kamusal vb.) finansmanında faydalanma ilkesi uygulanabilir.
- Harçlar, resimler, şerefîyeler, katılma payları ve parafiskal gelirler faydalanma ilkesine göre elde edilebilir.

4. Ödeme Gücü İlkesi: Kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu ailesinin fizyolojik ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek gelirin üzerindeki gelir kısmının vergilendirilmesini öngörür.

- Ödeme gücünün göstergeleri: «gelir», «harcama (tüketim)» ve «servet»'tir; günümüzde vergiler ödeme gücünün göstergeleri yani gelir, tüketim ve servet unsurları üzerinden alınır.
- **Ödeme gücü**, bir kişinin belli bir dönemde elde ettiği gelirinin, aynı dönemde bu geliri elde etmek için kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselere yapacağı fizyolojik gideri aşan kısmıdır.

b. Modern Vergileme İlkeleri (7)

Ödeme Gücüne Ulaşmada Kullanılan Araçlar: Vergide ödeme gücüne ulaşmayı sağlayan başlıca 4 araç vardır: «En az geçim indirimi», «artan oranlı tarife», «ayırma ilkesi» ve «muafiyet ve istisnalar»

1. En Az Geçim İndirimi (Asgari Geçim İndirimi): Gelir üzerinden alınan vergilerde uygulanan bir tekniktir. Vergi ödeme gücünün, kişilerin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli asgari miktarda geliri elde ettikten sonra başlaması esasına dayanır. En az geçim indirimi, yüküm/ünün kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayacak gelirinin vergi dışı bırakılmasını esas alır. Gelir vergisinde ödeme gücüne ulaşmada yararlanılan temel araçtır. En az geçim indirimini uygulamada yararlanılan başlıca 3 teknik vardır: «Matrahtan indirim», «vergiden indirim (dekot)» ve «bölme (katsayı) sistemi».

- a) **Matrahtan indirim sistemi:** Mükellefin gelirinden, en az geçim indirimi tutarının düşülmesi ve kalan kısmın artan oranlı vergilendirilmesi şeklinde gerçekleştirilen uygulamadır. Uygulamada sıklıkla başvurulanan bir sistemdir. Ülkemizde 1968 öncesi ve 1981-1986 yılları arasında «genel indirim» adı altında uygulanmıştır.
- b) **Vergiden indirim (dekot) sistemi:** Bu sistemde, önce mükellefin vergilendirilmesi söz konusu geliri vergi tarifesine göre vergilendirilmekte; daha sonra, en az geçim indiriminin vergi tarifesine göre bulunan vergisi, toplam vergiden düşülmektedir. Bu sistem ülkemizde 1968-1980 yılları arasında uygulanmıştır.
- c) **Bölme (katsayı) sistemi:** Aile gelirinin aile bireyleri sayısına bölünmesinden sonra vergilendirilmesini öngören bir sistemdir. Bu sistemin avantajı ailenin toplam vergi yükünü azaltmasıdır. Şöyle ki, aile geliri bölünmeden, toplam gelir üzerinden vergilendirilmesi halinde gelir, vergi tarifesinin üst oranlarına girecektir. Gelirin bölünmesi halinde ise her bir kısmın ayrı ayrı vergisi hesaplanacağından, vergisi tarifenin daha düşük oranlarına karşılık gelecek, böylece toplam vergi yükü azalacaktır.

b. Modern Vergileme İlkeleri (8)

2. Artan Oranlı Vergi Tarifesi: Artan oranlı vergi tarifesi, gelir arttıkça gelirin artan dilimlerine uygulanan vergi oranının artmasını ifade eder. Bu teknik, en etkin şekilde gelir vergisi ve servet vergisine uygulanmaktadır . Artan oranlı vergi tarifesinde amaç, vergi adaletini sağlamak olduğundan düşük gelir gruplarına düşük vergi oranı, yüksek gelir gruplarına yüksek vergi oranı uygulamaktır. Gelir arttıkça, gelirin bireye sağladığı marjinal faydasının azalması temelinde geliştirilen bu teknikten, vergide ödeme gücüne ulaşmayı sağlaması ve gelir dağılımında dengesizlikleri gidermeye yardımcı olması açısından sıklıkla yararlanılır. Artan oranlı tarife vergilemede yatay ve dikey adaleti sağlayan temel araçtır. Türkiye’de kişisel gelir vergisine ile veraset ve intikal vergisi uygulanır.

3. Ayırma İlkesi: Artan oranlı tarife gelirin niceliksel (*kantitatif*) yönünü; ayırma ilkesi ise gelirin niteliksel (*kalitatif*) yönünü ön plana çıkarmaktadır. Ayırma ilkesi; temelde faiz gelirini, ücret gelirine göre daha yüksek oranda vergilendirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Ayırma ilkesi tüm gelir, harcama ve servet unsurları üzerine de uygulanabilir. Örneğin; Motorlu Taşıtlar Vergisi’nde motor silindir hacmi düşük olan araçlara düşük; motor hacmi yüksek olan araçlara yüksek vergi uygulanması.

4. Muafiyet ve İstisnalar: Muafiyet, vergiye tabi belli kişi veya mükelleflerin vergi dışı bırakılması; istisna, vergiye tabi bir konunun vergi dışı bırakılmasıdır. Muafiyet ve istisnalarda temel amaç, ödeme gücü zayıf olanlar lehine bazı kolaylıklar getirmektir: Geçici, kalıcı, koşullu veya koşulsuz olarak yasada belirtilen şekliyle uygulanabilir.

2. VERGİLERİN SINIFLANDIRILMASI

- Vergiler çeşitli kıstaslar veya ölçütlere göre tasnif edilebilir; doktrinde 3 sınıflandırma (tasnif) türü ağırlık kazanmıştır: Yansıtılıp yansıtılamamalarına göre «dolaylı (vasıtalı)-dolaysız (vasıtasız) vergiler», kişilerin özel durumlarını dikkate alıp almamalarına göre «sübjektif (şahsi, öznel)-objektif (gayri şahsi, nesnel) vergiler», konusuna göre «gelir-harcama (gider)-servet vergileri».

A) Dolaylı - Dolaysız Vergiler Ayrımı

- Dolaylı (vasıtalı)-dolaysız (vasıtasız) vergi ayrımında yararlanılan 2 ölçüt vardır: «Yansıma» ve «verimlilik».
- **Yansıma ölçütüne göre;** bir vergi kolay yansıtılabiliyorsa, yani vergiyi ödeyen kişi bunu başkalarına devredebiliyorsa, bu tür vergilere dolaylı vergi adı verilir. Diğer yandan, yansıtılamayan veya kolaylıkla yansıtılamayan vergilere dolaysız vergiler denir. Gümrük vergisi, KDV ve diğer harcama vergileri dolaylı vergiler grubuna girerken, gelir üzerinden alınan gelir vergisi ve kurumlar vergisi ile birlikte servet ve servet transferi üzerinden alınan emlak vergisi ile veraset ve intikal vergisi dolaysız vergiler grubuna girer.
- **Verimlilik kıstasına göre;** konusu ya da kaynağı sürekli, yükümlüsü önceden belli olan vergiler dolaysız vergiler grubuna dahil edilmektedir. Örneğin gelir vergisi, kurumlar vergisi ve emlak vergisi dolaysız vergilerdir. Buna karşılık, konusu ve kaynağı sürekli olmayan, yükümlüsü önceden bilinmeyen vergiler ise dolaylı vergiler grubuna girmektedir. Örneğin, gümrük vergisine tabi olan malın kim tarafından ve ne zaman ithal edileceği önceden bilinmez ve dolayısıyla dolaylı vergidir.
- Vergilerin dolaylı ve dolaysız olarak ayrımı, vergilemede adaletin sağlanması bakımından üzerinde önemle durulan bir konudur. Dolaylı vergiler, örneğin harcama vergileri, azalan oranlı bir etkiye sahip olduğundan, harcamalar üzerinden ödenen vergilerin tutarı bireylerin gelirlerine oranlandığında, geliri çok olan geliri az olandan daha düşük oranda vergi ödemiş olmaktadır. Bu yüzden, bir vergi sistemi ağırlıklı olarak dolaylı vergilere dayandığı ölçüde adaletsiz sayılacaktır.

B) Subjektif - Objektif Vergiler Ayrımı

- Mükelleflerin kişisel ve ailevi durumlarını dikkate alıp almamasına göre vergiler, **objektif-subjektif** vergiler şeklinde **ikiye** ayrılır:
- **Sübjektif vergiler:** Mükelleflerin şahsi ve ailevi durumlarını dikkate alan ve ona göre düzenlemeler yapan vergiler sübjektif (şahsi, öznel) vergiler olarak nitelendirilir. Kişisel duruma en iyi uydurulabilen vergi, kişisel gelir vergisidir. Kişisel gelir vergisi adı üstünde en az geçim indirimi uygulamak suretiyle, mükelleflerin evli, bekar veya çocuklu olup olmamasına göre düzenlenir. Böylece vergi mükelleflerinin kişisel ödeme güçlerine göre ayarlanabilir. Veraset vergisi de subjektif karakterli bir vergidir. .
- **Objektif vergiler:** Mükelleflerin şahsi ve ailevi durumlarının dikkate alınmadığı ve doğrudan vergi konusunun hedef alındığı vergiler ise objektif (gayri şahsi, nesnel) vergiler olarak nitelendirilir. Emlak vergisi, kurumlar vergisi ve genel olarak KDV, ÖTV gibi harcama (gider) vergilerini yükümlülerin kişisel durumlarına göre ayarlamak pek mümkün değildir.
- Mükelleflerin ödeme gücünü gözetmesi bakımından sübjektif vergiler, objektif vergilerden daha adaletli vergilerdir.

C) Gelir, Harcama ve Servet Vergileri Ayrımı (1)

Türkiye’de vergiler, üç kısma ayrılır:

Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler	Servet Üzerinden Alınan Vergiler
1. Gelir Vergisi (GV) 2. Kurumlar Vergisi (KV)	1. Katma Değer Vergisi (KDV) 2. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) 3. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi 4. Damga Vergisi 5. Harçlar 6. Özel İletişim Vergisi 7. Şans Oyunları Vergisi 8. Diğer Tüketim Vergileri	1. Emlak Vergisi (EV) 2. Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) 3. Veraset ve İntikal Vergisi (VİV)

C) Gelir, Harcama ve Servet Vergileri Ayrımı (2)

- Vergiler konularına (kaynağına) göre; gelir, harcama (gider) ve servet vergilerinin olmak üzere 3'e ayrılır:

a) Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

- Gelir vergisinin konusu gelirdir. Mükellefi ise vergiyi doğuran olaya neden olan yani geliri elde eden gerçek veya tüzel kişilerdir. Günümüzde gelir üzerinden alınan vergiler, genel olarak gelir vergisi ve kurumlar vergisidir.

i. Gelir Vergisi (GV)

- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu (GVK) m. 1: “Gelir; bir gerçek kişinin, bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır.”
- 1. «Elde edilmiş» olmalıdır.
 - Tahsil esası: Paranın elde edene ödenmesi
 - Tahakkuk esası: Gelirin hukuken elde edenin tasarrufuna geçmiş olması (Ör: tahsil edilmemiş alacaklar da vergilendirilir)
- 2. «Gerçek kişi» tarafından elde edilmiş olmalıdır.
 - İstisnalar:
 - Kollektif Şirket ortakları
 - Adi Şirket ortakları
 - Paylı Komandit Şirket'te komandite (sorumluluğu sınırsız) ortak
- 3. «Bir takvim yılı içinde» elde edilmiş olmalıdır.
 - İstisna: İnşaat veya onarma işleri (bittikleri zaman)
- 4. «Kazanç ve iratlar»dan oluşur.
 - Kazanç: Bedensel, zihinsel çalışma veya sermaye konularak elde edilen gelirdir.
 - İrat: Sermayenin başkasına kullandırılmasıyla elde edilen gelirdir.
- 5. Kazanç ve iratların, «safi (masraf düşülür)» ve «gerçek (zararlar düşülür)» tutarıdır.

Gelir Vergisinde Mükellefiyet

Tam Mükellefler	Dar Mükellefler
• Türkiye’de ikamet edenler • Bir takvim yılı içinde 6 aydan fazla süre ile Türkiye’de oturanlar • Resmi daire veya merkezi Türkiye’de bulunan teşekkül ve teşebbüslere bağlı çalışan ve işleri dolayısıyla yabancı memleketlerde oturan Türk vatandaşları	• Türkiye’de ikamet etmeyenler • Bir takvim yılı içinde 6 ay ve daha az süre ile Türkiye’de oturanlar
Gerek Türkiye’de gerekse yabancı ülkelerde elde ettikleri kazançlar üzerinden vergilendirilirler	Sadece Türkiye’de elde ettikleri kazançlar üzerinden vergilendirilirler

- 6 aydan fazla kalsalar dahi tam mükellef sayılmayanlar: Geçici görevle veya tahsil, tedavi, seyahat amacıyla Türkiye’ye gelenler.
- Tam mükelleflerle ilgili düzenlemeler, dar mükellefler için de uygulanır.
- Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmasına bakılır.

Gelir Vergisi'nin Kapsamına Giren Gelirler: Gelirin Unsurları (1)

1. Ticari Kazançlar

- Her türlü ticari ve sınai faaliyetlerden doğan kazançlar ticari kazançtır.
- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK)'na göre, **ticari iş**: “Bu Kanunda düzenlenen hususlarla bir ticari işletmeyi ilgilendiren bütün işlem ve fiiller ticari işlerdendir.”
- **Ticari işletme**: “Ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir.” Dolayısıyla ticari işletmeden kasıt şirket değildir.

2. Zirai Kazançlar

- **Zirai faaliyetlerden** doğan kazançlar zirai kazançlardır.
- “Arazide, deniz, göl ve nehirlerde, ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yollarıyla veyahut doğrudan doğruya tabiatan istifade etmek suretiyle nebat, orman, hayvan, balık ve bunların mahsullerinin istihsalini, avlanmasını, avcılar ve yetiştiricileri tarafından muhafazasını, taşınmasını, satılmasını veya bu mahsullerden sair bir şekilde faydalanılmasını ifade eder.”

3. Ücretler

- **Ücret**, GVK m. 61'de şöyle tanımlanmıştır: “Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

4. Serbest Meslek Kazançları

- Her türlü **serbest meslek faaliyetinden** doğan kazançlar serbest meslek kazancıdır.
- Serbest meslek faaliyeti; sermayeden ziyade şahsi mesaiye ilmi veya mesleki bilgiye veya ihtisasa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin işverene tabi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılmasıdır.

Gelir Vergisi'nin Kapsamına Giren Gelirler: Gelirin Unsurları (2)

5. Gayrimenkul Sermaye İratları

- GVK m. 70'de yazılı bulunan mal ve hakların **kiraya verilmesinden** elde edilen gelirler gayrimenkul menkul sermaye iradıdır.
- Söz konusu mal ve hakların ticari/zirai işletmeye dahil edilip kiralanması durumunda elde edilen gelirler ticari/zirai kazanç kapsamındadır.

6. Menkul Sermaye İratları

- GVK m. 75'e göre; sahibinin ticari, zirai veya mesleki faaliyeti dışında nakdi sermaye veya para ile temsil edilen değerlerden müteşekkil **sermaye dolayısıyla** elde ettiği (tahsil esası) kar payı, faiz, kira ve benzeri iratlar menkul sermaye iradıdır.
- Bu tanımın dışında, aynı maddede her halde menkul sermaye iradı sayılacak unsurlar, 17 bent halinde sayılmıştır.

7. Diğer Kazanç ve İratlar

- Bu gruba giren kazanç ve iratların Gelir Vergisi Kanunu mük. m. 80 ve 82'de ayrı ayrı gösterilmiştir. Diğer altı gelir unsuruna **girmeyen** gelirlerin bu grupta vergilendirileceği kanısı yanlıştır.
- Gelir Vergisi Kanunu diğer kazanç ve iratları iki ayrı başlık altında ele almıştır:
 - **Değer artış kazançları** (GVK mük. m. 80)
 - **Arızı kazançlar** (GVK m. 82)

ii. Kurumlar Vergisi (KV)

- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK) m. 1/1: «Aşağıda sayılan kurumların kazançları, kurumlar vergisine tâbidir: a) Sermaye şirketleri, b) Kooperatifler, c) İktisadî kamu kuruluşları, ç) Dernek veya vakıflara ait iktisadî işletmeler, d) İş ortaklıkları.
- Sermaye Şirketleri: Anonim şirket, Limited şirket, Paylı komandit şirket (Komanditer ortak), Aynı yapıya sahip yabancı şirket ve Sermaye Piyasası Kanunu'na göre kurulan yatırım fonları
- KVK m. 1/2: «Kurum kazancı, gelir vergisinin konusuna giren gelir unsurlarından oluşur.»
- Verginin konusu: Kurumların kazançları
- 7 gelir unsuru (Faaliyet gelirleri ve Faaliyet dışı gelirler)
- Matrah; ticari Kazanç hükümlerine göre tespit edilir.
- Tahakkuk esası geçerlidir.
- 1. sınıf tacir sayılırlar: Kazanç gerçek usulde ve bilanço esasına göre tespit edilir.
- Safi Kurum Kazancı: Ticari Bilanço Karı + Kanunen kabul edilmeyen giderler – (İstisna + İndirim + Zararlar)
- Kurumun tüm kazançları beyana tabidir.
- Kurum, tüm işletmeleri için tek bir yıllık beyanname verir: Beyanname, kurumun kanuni veya iş merkezinin bulunduğu yerdeki Vergi Dairesi'ne verilir.
- Kurumlar Vergisi'nin oranı: %22.
- Nisan ayı sonuna kadar beyanname verilir ve beyannamenin verildiği ayın sonuna kadar ödenir.

b) Harcamalar (Gelir) Üzerinden Alınan Vergiler

- Harcama vergileri; üretilen, satılan veya tüketilen mal ve hizmetler ile bazı hukuki işlemler veya muameleler üzerine konulan vergilerdir. **Dolaylı** nitelikte ve kural olarak **yansıtılabilen** vergilerdir.
- Harcama vergilerinin türleri; **muamele vergileri**, **genel tüketim vergileri** (Katma Değer Vergisi, Gümrük Vergisi), **özel tüketim vergileri** (Özel Tüketim Vergisi, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Özel İletişim Vergisi, Şans Oyunları Vergisi), **kamunun mal veya hizmetleri karşılığında alınan harcama vergileri** (Harçlar, Değerli Kağıtlar Vergisi) ve **işlemler üzerinden alınan harcama vergisi** (Damga Vergisi).

i. Muamele Vergileri

- Üretim-tüketim zinciri üzerinden alınan vergilere muamele vergileri denir. Muamele vergilerinin üretim-tüketim zincirinin her aşamasında alınmasına «**yayılı muamele vergisi**»; sadece bir aşamasında alınmasına ise «**toplu muamele vergisi**» denir.
- Örneğin;**

Aşamalar	Alış Fiyatı (TL)	Satış Fiyatı (TL)	Vergi Oranı (%)	Ödenen Vergi (TL)	Ver. Satış Fiyatı (TL)
Üretim	-	2.000	%10	200	2.200
Toptancı	2.200	3.000	%10	300	3.300
Perakendeci	3.300	4.000	%10	400	4.400
Tüketici	4.400				

- Görüldüğü gibi, **yayılı muamele vergileri**, üretici ile tüketici arasındaki **her aşamada** mal ve hizmetin satış fiyatı üzerinden alınmaktadır. Üretim, toptan ve perakende olmak üzere üç aşamadan sonra tüketiciye ulaşan bir mal, her aşamada satış fiyatı üzerinden vergilendirilir.
- Toplu muamele vergileri** sadece **bir aşamasında** alınan vergilerdir. Örnekteki üretim-tüketim zinciri göz önüne alındığında; eğer vergi, yalnızca üretim aşamasında alınıyor ise «**istihsal vergisi**»; yalnızca toptancı aşamasında alınıyor ise «**toptan satış vergisi**»; yalnızca malın tüketiciye sunulduğu perakende aşamasında alınıyor ise «**perakende satış vergisi**» denir.

ii. Katma Değer Vergisi (KDV)

- Yayılı muamele vergisidir ve üretim zincirinin tüm aşamalarında vergi alınır.
- Satış bedeli üzerinden hesaplanarak her üretim-dağıtım aşamasında «katılan değer»'in vergilendirilmesidir (Yani matrah, katılan değerdir).
- **Katılan değer**, üretim faktörlerinin üretim süreci içerisinde yarattıkları değerdir.
- Verginin yasal ve aracı mükellefi **satıcı veya üretici** iken, verginin yüklenicisi (fiili mükellefi) ise **nihai tüketicidir**.
- **Verginin konusu:**
 - Ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan «**teslim**» ve «**hizmetler**»
 - **Diğer Bazı Teslim ve Hizmetler:** Her türlü mal ve hizmet ithalatı; posta, telefon, radyo, televizyon ve bunlara benzer hizmetler; Spor-Toto, piyango, at yarışları ve diğer talih oyunları; konserler, sportif faaliyetler, yarışmalar tertiplenmesi; müzayede ve gümrük satışları; kamu kuruluşlarının ticarî, sınai, zirai ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetleri vb.
- Kural olarak KDV'nin oranı: **%10**'dur
- Uygulanan oranlar: **%1** (Güncel KDV Oranları Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararı'ndaki I sayılı liste; Ör: Ekmek, tahıl, toptancı hallerinde vb), **%8** (Karadaki II sayılı liste; Ör: Kitap, tekstil ürünleri, sinema bileti vb.) ve **%18** (I ve II sayılı liste haricinde vergiye tabi işlemler için genel oran; Ör: Benzin, otomobil, beyaz eşya, sigara, serbest meslek erbabı hizmet teslimleri vb.).
- Vergilendirme dönemi kural olarak **birer ay**'dır (KDVK m. 39).
- Vergilendirme dönemini takip eden ayın 26. günü akşamına beyan edilir ve aynı sürede ödenir (KDVK m. 45, 46).
- Ödenecek KDV bulunmasa bile mükellef her ay beyanname vermek zorundadır.
- Türkiye'de 1985 yılından beri uygulanmaktadır.

iii. Gümrük Vergisi

- 4458 sayılı Gümrük Kanunu (2000), Gümrük Yönetmeliği (2009).
- **Verginin konusu:** Türkiye'ye ithal edilen eşyalardır.
- **Vergiye doğuran olay:** Gümrük denetimine tabi eşyanın beyannamesinin tescili, tahakkuk varakasının imza ve idarece tescili, denetim dışı eşyanın gümrük hattından geçirilmesidir.
- **Verginin mükellefi:** İthal edilen eşyanın mal sahibidir.
- **Verginin matrahı:** Eşyanın gümrük vergisini ödeme tarihindeki normal fiyatıdır.
- **Verginin tarhı ve ödenmesi:**
 - Gümrük Vergisi, Giriş Beyannamesi'ne dayanılarak alınır.
 - Beyan, kural olarak yazılı yapılır.
 - Ödenecek vergi, Gümrük Giriş Tarife Cetveli'ndeki esaslara göre hesaplanır.
 - Vergi peşin olarak ödenir (Hazine ve Maliye Bakanlığı 6 ay erteleyebilir).

iv. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)

- Özel tüketim vergisi, bu vergi kapsamına giren mal ve hizmetlerde üretimin ilk aşamasında alınmaktadır.
- Sadece belli mal ve hizmetlerden ve tek aşamada alınır. **ÖTV matrahı**, malın perakende satış fiyatıdır.
- KDV'de olduğu gibi ÖTV'de kanuni yansıma söz konusudur: Verginin yasal mükellefi üretici; fiili mükellefi ise tüketicilerdir.
- **ÖTV'nin konusu**, KDV'de olduğu gibi mal ve hizmetlerdir ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli 4 ayrı listede belirtilmiştir:
 - **I sayılı liste:** Petrol ürünleri
 - **II sayılı liste:** Motorlu taşıtlar
 - **III sayılı liste:** Alkollü-alkolsüz içecekler ile tütün-tütün ürünleri
 - **IV sayılı liste:** Elektronik-beyaz eşya ile lüks tüketim maddesi sayılan ürünler (havyar, kürk vb.)
- **Vergiye doğuran olay:** Malın teslimi veya ilk iktisabı ve ürünlerin ithalatı.
- **Verginin mükellefi ve sorumlusu:** Malları imal eden, ticaret yapan veya ithal eden.
- Beyannamesi, KDV yönünden bağlı olunan vergi dairesine verilir.
- Türkiye'de 2002 yılından beri uygulanmaktadır.

v. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV)

- 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu (Gid.VK, 1956), m. 28-33; BSMV ile KDVK kapsamı dışında bırakılan bankacılık ve sigortacılık hizmetlerinin vergilendirilmesi amaçlanır.
- **Verginin konusu:** Banka ve sigorta şirketlerinin, yapmış oldukları bütün işlemler dolayısıyla kendi lehlerine, nakden veya hesaben aldıkları paralar (faiz, komisyon, prim) (Gid.VK m. 28) (mevduat kabulü ile finansal kiralama işlemleri karşılıkları hariç).
- **Vergiyi doğuran olay:** Bankacılık işlemleri nedeniyle kendi lehlerine para almaları.
- **Verginin mükellefi:** Banka, sigorta şirketleri ve bankerler (döviz büroları hariç).
- **Verginin matrahı:** Nakden veya hesaben alınan paraların tutarı.
- **Verginin oranı:** %15 (istisnai: %5, %1, %0) (Gid.VK m. 33).
- **Verginin beyanı:** İzleyen ayın 15. gününe kadar beyan ve ödeme.
- **Verginin istisnaları:** Çok sayıda istisna sayılmıştır: Banka içi işlemler, Konut finansmanı işlemleri, KOBİ Kredileri, Koop. Konut Kredileri vb. (Gid.VK m. 29).

vi. Özel İletişim Vergisi (ÖİV)

- Elektronik Haberleşme Vergisi de denir.
- **Verginin konusu:** Telekomünikasyon hizmetleri (cep telefonu, televizyon, kablolu yayın, televizyon, sabit telefon ve internet hizmetleri).
- **Verginin mükellefi:** Telekomünikasyon hizmetlerini sunanlar/hizmet sağlayıcıları (Vergi fatura bedeliyle birlikte tahsil edilir, hizmet sağlayıcısı tarafından yatırılır).
- **Verginin matrahı:** Hizmet bedeli (Fatura bedeli ile birlikte tahsil edilip, hizmet sağlayıcısı tarafından ödenir).
- **Verginin oranı:** %7,5 (Bu orana ayrıca %18 KDV uygulanır).
- **Verginin beyanı:** Kazancın elde edildiği ayı izleyen ayın 15. gününe kadar beyan edilir ve aynı süre içinde ödenir.

vii. Şans Oyunları Vergisi

- 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2007).
- **Verginin konusu:** Şans oyunları (futbol ve diğer spor müsabakaları, at yarışları, Milli Piyango İdaresi'nin düzenlediği şans oyunları).
- **Verginin mükellefi:** Şans oyunları tertip etme hak ve yetkisi verilmiş kurumlar (Spor Toto Teşkilat Başkanlığı, Türkiye Jokey Kulübü ve Milli Piyango İdaresi).
- **Verginin matrahı:** Oyun tutarı (hasılat üzerinden).
- Tahsil edilen tutardan %18 KDV düşüldükten sonra kalan tutar, matrahı oluşturur.
- **Verginin oranı:** Spor müsabakası: %5, At yarışları: %7, diğer şans oyunları: %10.
- Cumhurbaşkanı oranları; 1 katına kadar arttırıp, yarısına kadar indirebilir.
- **Verginin beyanı:** İzleyen ayın 20. gününe kadar beyan edilir ve aynı süre içinde ödenir.

viii. Harçlar

- 492 sayılı Harçlar Kanunu (1964).
- Çeşitli kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alınır, Kanun'a **ekli 9 tarife:**
- (I) sayılı tarife: Yargı harçları, (II) sayılı tarife: Noter harçları, (III) sayılı tarife: Vergi yargı harçları, (IV) sayılı tarife: Tapu ve kadastro harçları, (V) sayılı tarife: Konsolosluk harçları, (VI) sayılı tarife: Pasaport harçları, (VII) sayılı tarife: Gemi ve liman harçları, (VIII) sayılı tarife: İmtiyazname, ruhsatname ve diploma harçları ve (IX) sayılı tarife: Trafik harçları.
- **Harç miktarları:** Maktu (yargı harçları, noter harçları vb.) veya nispi (tapu ve kadastro harçları vb.) olarak belirlenir.
- **Harçların ödemesi usulü:**
 - Makbuz Verilmesi: Noter, yargı, tapu, trafik, konsolosluk harcı vb.
 - Basılı Damga Konulması: Pasaport harcı vb.

ix. Değerli Kağıtlar Vergisi

- 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu (1963).
- **Verginin konusu:**
 - Hukuki işlemler nedeniyle düzenlenen, bir hususu ispat etmeye yarayan, kanunda belirtilen belge ve kağıtlar: (DKK m. 1)
 - Noter kağıtları, Beyanname, Protesto, Vekaletname, Senet, Pasaport, Yabancı İkamet Tezkereleri, TC Kimlik Kartları, Aile Cüzdanı, Sürücü Belgesi, Sürücü Çalışma Belgeleri, Motorlu Araç Trafik Belgesi, Motorlu Araç Tescil Belgesi, İş Makinesi Tescil Belgesi, Banka Çekleri.
 - Bu kağıtların basımı, dağıtımı ve bedellerinin tespiti konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkili
 - Ör: Kimlik kartı değiştirmek.
- **Verginin mükellefi:** Kağıtları imzalayanlar.
- **Verginin sorumluları:** Kağıtları ibraz edenler ve imza edenler.

x. Damga Vergisi

- 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu (1964).
- Üretim aşamasından tüketim aşamasına kadar el değiştiren; mal, servet ve hizmet unsurlarına hukukilik kazandırmak için düzenlenen ve kanunda belirtilen kağıtlar-belgeler vergilendirilir.
- **Verginin konusu:**
 - DVK m.1: Kişilerin kendi aralarında veya Devletle olan çeşitli ilişkilerinde kullanılan bu kağıtlar şunlardır: Para içeren sözleşmelerle ilgili kağıtlar (sözleşme, taahhütname, kefalet vb), kararlar ve mazbatalar (ihale kararları vb.), ticari işletmelerde kullanılan kağıtlar (bilançolar vb.), makbuzlar ve diğer kağıtlar (maaş, ücret, harcırah belgeleri vb.), ödünç alınan paralar için verilen makbuzlar, beyannameler ve posta ve telgraf havaleleri.
- **Vergiye doğuran olay:**
 - Kanunda belirtilen kağıtların Türkiye’de düzenlenmesidir.
 - Şartları (bir arada olmalı): Kağıdın varlığı, kağıdın yazılıp imzalanarak veya imza yerine geçen işaret konularak düzenlenmesi ve düzenlenen kağıdın hukuki sonuç doğuracak özelliğe sahip olmasıdır.
- **Verginin yükümlüsü:** Kağıtları imzalayanlar (DVK m. 3).

c) Servet Üzerinden Alınan Vergiler

- Servet vergileri, **servet unsurları** ve **servet unsurlarının transferi (el değiştirmesi)** üzerinden alınır.
- Motorlu Taşıtlar Vergisi ile Emlak Vergisi servet unsurları üzerinden; Veraset ve İntikal Vergisi servet transferi üzerinden alınan vergilerdir.

i. Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV)

- **Motorlu Taşıt:** «Karada, havada, deniz, göl ve nehirlerde insan, hayvan ve eşya taşımaya yarayan ve makine kuvvetiyle hareket eden taşıtlardır.» (MTVK m. 2)
- **Konusu:** Kayıt ve tescili yapılmış olan kara ve hava taşıtlarıdır.
- **Mükellefi:** Adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş gerçek ve tüzel kişiler (Türkiye’de trafiğe kayıtlı motorlu taşıt sayısı 23 milyon; MTV, EV ile birlikte en fazla mükellefe sahip iki vergi türünden biri).
- **Mükellefiyetin Başlaması:**
 - Motorlu taşıtların Trafik Sicili’ne; hava taşıtlarının Sivil Hava Vasıtaları Sicili’ne kayıt ve tescili ile başlar (MTVK m. 7).
 - Yeni Kayıt: Kayıt ve tescil;
 - Yılın ilk 6 ayı içindeyse, takvim yılı başından,
 - Yılın son 6 ayı içindeyse, son 6 aylık dönemin başından itibaren başlar.
 - Devir ve Temlik: Değişiklik, takip eden 6 aylık dönemin başından itibaren başlar.
- **Mükellefiyetin Sona Ermesi:** Silinme, takip eden 6 aylık dönem başı itibariyle sona erer.
- **Vergi tarifeleri:**

I Nolu Tarife	II Nolu Tarife	IV Nolu Tarife	I/A Nolu Tarife
Otomobil, kaptıkaçtı, panel arazi taşıtları ve motorsiklet (100cc’den büyük)	Minibüs, otobüs, kamyon ve kamyonet	Uçak ve helikopter	31.12.2017 tarihinden önce kayıt ve tescil edilen otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtı vb.

ii. Emlak Vergisi

- Verginin toplanması, 1986 yılından itibaren (3239 sayılı Kanun ile) belediyelere bırakılmıştır.
- 20 milyon civarı mükellef vardır.
- Emlak Vergisi Kanunu (EVK), üç kısımdan oluşur:
 - **Birinci kısım:** Binayla ilgili hükümler (m. 1-11)
 - **İkinci Kısım:** Araziyle ilgili hükümler (m. 12-21)
 - **Üçüncü Kısım:** Ortak hükümler (m. 22-43)
- Emlak Vergisi = Bina Vergisi + Arazi Vergisi
- **a) Bina Vergisi:**
 - Konusu: Türkiye’de bulunan binalardır.
 - Mükellefi: Bina maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa malik gibi tasarruf edenler (EVK m. 3)
 - Örneğin Hazine arazisine gecekondyu yaparak oturan kişi EV yükümlüsüdür.
 - Matrahı: Binanın tespit edilen vergi değeridir.
 - Oranı: Meskenlerde ‰1 , Diğer binalarda ‰2 (Büyükşehir belediye sınırları içinde sırasıyla ‰ 2 - ‰ 4).
- **b) Arazi Vergisi:**
 - Konusu: Türkiye’de bulunan arazi ve arsalardır.
 - Belediye sınırları içinde, belediyece parsellenmiş arazi, arsa sayılır.
 - Belediye sınırları içine girmemekle birlikte, mücavir alan sınırları içine giren araziler de verginin konusuna girer.
 - Mükellefi: Arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa malik gibi tasarruf edenler (EVK m. 13).
 - Matrahı: Arazinin tespit edilen vergi değeridir.
 - Oranı: Konut, Arazi ‰1, İşyeri ‰2, Arazi ‰3 (Büyükşehir belediyesi sınırları içinde sırasıyla ‰2, ‰4, ‰6).

iii. Veraset ve İntikal Vergisi

- 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu (VİVK), 1959.
- Toplam vergi gelirlerinin %8'i.
- **Konusu:** Karşılıksız intikaller (VİVK m. 1) (Malların bir kişiden başka birine; veraset yoluyla veya bağış, yarışma ödülleri (%10), milli piyango (muaf) gibi ivazsız olarak geçmesi).
- **Mükellefi:** Karşılıksız bir şekilde veya veraset yoluyla mal edinenlerdir.
- **Verginin stopaj yoluyla alınması:**
 - Atyarışı ve spor müsabakalarına ait müşterek bahisler ile gerçek veya tüzel kişilerce düzenlenen yarışma ve çekilişlerde kazanılan ikramiyeler üzerinden %20 oranındadır.
 - Yarışma, çekiliş, futbol müsabakası ve at yarışları dışında stopaj yapılmaz (VİVK m. 16).
- **Verginin beyanname üzerinden tahakkuk ettirilmesi:**
 - Ölenin veya tasarrufu yapanın ikametgahının bulunduğu yer vergi dairesine beyan edilir.
- **Miras yoluyla mal edinmede beyan:**
 - Aynı ülke: 4 ay
 - Farklı ülke: 6 ay
 - 3. ülke: 8 ay içinde beyan edilir
- Stopaj yoluyla alınan VİV oranı: %10
- Beyanname üzerinden alınan VİV oranı:
 - Artan oranlı vergi tarifesi uygulanır
 - Veraset: %1, 3, 5, 7, 10; İvazsız İntikal: %10, 15, 20, 25, 30
- Ana, baba ve çocuklardan intikallerde oranların yarısı uygulanır.

Soru 1:

Aşağıdakilerden hangisi vergi ödeme gücüne ulaşmak için yararlanılabilecek tekniklerden biri değildir?

- A) En az geçim indirimi
- B) Artan oranlılık
- C) Ayırma ilkesi
- D) Muafiyet ve istisnalar
- E) Götürü usul

KPSS - 2009

YANIT (E)

Soru 2:

Ödenen vergi sonucunda mükelleflerin toplam faydalarındaki azalışın aynı olmasını savunan yaklaşım aşağıdakilerden hangisidir?

- A) Eşit Fedakârlık Yaklaşımı
- B) Eşit Oranlı Fedakârlık Yaklaşımı
- C) En Az Fedakârlık Yaklaşımı
- D) Ödeme Gücü Yaklaşımı
- E) Yararlanma Yaklaşımı

KPSS - 2013

YANIT (A)

Soru 3:

1982 Anayasası'nın Vergi Ödevini düzenleyen 73. maddesinde "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" denmektedir. Anayasa'nın bu hükmü hangi vergileme ilkelerini benimsemiştir?

- A) Genellik, Zorunluluk, Ödeme Gücü
- B) Karşılıklılık
- C) Genellik, Gönüllülük, Yasallık
- D) Nihailik
- E) Genellik, Kanunilik, Belirlilik

YANIT (A)

Soru 4:

Üniter gelir vergisi sistemlerinde ailenin sahip bulunduğu toplam gelirin, ailenin fert sayısına bölündüğü, her bir aile ferdi için ayrı ayrı en az geçim indirimi uygulandığı en az geçim indirimi tekniği aşağıdakilerden hangisidir?

- A) Matrahtan indirim
- B) Vergiden indirim
- C) Dekot
- D) Bölme
- E) Çarpma

YANIT (D)

Soru 5:

Dar mükellefiyete tabi bir kurumun vergilendirilmesine ilişkin olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?

- A) Sadece Türkiye’de elde ettiği kazançlar üzerinden vergilendirilir.
- B) Vergi borcu hesaplanarak başka ülkelerde ödediği vergiler mahsup edilir.
- C) Gelir vergisinden muaf olmakla birlikte katma değer vergisi öder.
- D) Sadece harcamaları üzerinden vergi öder.
- E) Mal ve hizmet alımında özel tüketim vergisinden muaftır.

KPSS - 2013

YANIT (A)

Soru 6:

Türkiye’de yapılan aşağıdaki işlemlerden hangisi katma değer vergisine tabi değildir?

- A) Ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan mal teslimi
- B) Ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan hizmet ifası
- C) Her türlü mal ve hizmet ithalatı
- D) Diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetler
- E) Her türlü mal ve hizmet ihracatı

YANIT (E)

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, derste takip edilen «Arda Hakan ÖĞRETİR, Maliye Ders Notları, Editör: Yüksel BİLGİLİ, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2014; Komisyon, Maliye, Yayın Kodu: 1314, Murat Yayınları, Ankara, 2020; Nurettin BİLİCİ ve Adem BİLİCİ, Kamu Maliyesi I (Hukuki Boyut), Savaş Yayınevi, Eylül 2019; Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Eylül 2019; Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Ekim 2007;; Abdurrahman TARAKTAŞ, Mehmet Oğuz ARSLAN, Şebnem TOSUNGİL, Tufan ÇAKIR ve Cumhur DÜLGER, Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, Ağustos 2018» adlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kitapların ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.

Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
2020-2021 Eğitim-Öğretim Yılı
Maliye Dersi
Bahar Dönemi

Kamu Bütçesi

Dersin Planı

I. Kamu Bütçesi Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

II. Kamu Bütçesinin Özellikleri

III. Kamu Bütçesinin İlkeleri

IV. Kamu İdareleri ve Bütçeleme

V. Kamu Bütçesinin İşlevleri/Fonksiyonları

VI. Bütçe Teorileri

VII. Bütçeleme Sistemleri/Teknikleri

VIII. Türkiye’de Bütçeleme Süreci

1. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması
2. Bütçenin TBMM’de Görüşülmesi ve Onaylanması
3. Bütçenin Uygulanması
4. Bütçenin Denetimi

IX. Genel Bütçe Dışında Hazırlanan Bütçeler: Bütçenin Birliği İlkesine İstisnalar

I. Kamu Bütçesi Kavramı ve Tarihsel Gelişimi (1)

- Bouget
- Küçük çanta, torba (Orta Çağ): İngiliz krallarının gelir ve giderlerinin bulunduğu çanta
- Budget
- Türkiye’de;
 - İlk kez 18.yy’da İngiltere’de
 - 1215 yılı Magna Carta: Dünya’da ilk bütçe hakkı
 - Osmanlı Devleti’nde ilk kez 1855 yılında (Muvazene-i Umumiye, Genel Denge) kullanılmaya başlandı
 - Anayasal olarak ilk kez Kanun-ı Esasi (1876)’de düzenlendi
 - Klasik anlamda bütçe uygulaması: 1908 İkinci Meşrutiyet
 - 1911-2006 yılları arası: 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye
 - 2003 yılı ve sonrası: 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu Bütçesi Kavramı

- 5018 sayılı Kanun m. 3'e göre bütçe; «Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge»
- Kamu kurum ve kuruluşlarının
- bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren,
- bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren
- kanundur (Bütçenin hukuki işlevi)
- Genellikle içinde Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ve Yüksek Yargı organlarının bulunduğu «genel bütçe»yi ifade eder.
 - Genel bütçeye ilave olarak üniversitelerden oluşan «özel bütçeli idareler» ve
 - Belediyeler, il özel idareleri için «yerel idare bütçeleri» de vardır.

II. Kamu Bütçesinin Özellikleri

- Her yıl tekrar eden süreli bir özel kanun
- Gider belirleme öncelikli
- Denklik esası
- Geleceğe yönelik
- Tahmine dayalı
- Yürütme organının programı niteliğinde
- Sınırlı süreli kanuni izin ve yetki
- Sosyo-ekonomik politikaların göstergesi
- Ekonomik, mali, siyasi ve hukuki sonuçlar doğurur
- Anayasalıdır
 - AY m. 161 bütçe esasları
 - AY m. 89 ve 104'teki kanunların yayınlanma usulleri
- Bütçenin temel ögeleri (4T):
 - i. **Tahmin:** Bütçedeki gider-gelir tahmini
 - ii. **Tasdik:** Yürütme organının hazırladığı bütçeyi yasama organı onaylar
 - iii. **Tevzin:** Bütçedeki gider ve gelirlerin birbirine denk olması
 - iv. **Tahdit:** Bütçenin belli bir süreyle geçerli olması

III. Kamu Bütçesinin İlkeleri (1)

- **Genellik İlkesi**

- Bütün gelir ve giderlerin tam olarak bütçede gösterilmesi
- 2 görünümü vardır:

1. **Gelir ve giderlerin bütçede yer alış biçimi açısından: Gayrisafi ve Safi Usul**

- ✓ **Safi Usul:** Gelirler tahsil masrafları düşüldükten sonra net tutarlar itibarı ile bütçede gösterilir
- ✓ **Gayrisafi Usul:** Gelir ve giderler, eksiksiz bir biçimde (birbirlerine mahsup edilmeden) bütçede gösterilir
- ✓ Türkiye’de gayrisafi usul esas alınır

2. **Adem-i Tahsis (hazine birliği) İlkesi**

- ✓ Bir kaynaktan sağlanan gelirlerin, sadece o kaynak için yapılacak gidere karşılık gösterilmemesi
- ✓ Kamu gelirlerinin tamamı devlet hazinesinde toplanır ve buradan çeşitli kamu hizmetleri için bütçe kanunu ile ayrılmış ödenekler çerçevesinde harcanır

- **Yıllık Olma İlkesi**

- Bütçe ile verilen iznin belirli süre ile sınırlandırılması gerekir
- Bu süre sağlıklı ve isabetli tahminler yapılması ve iş planlaması nedenlerinden dolayı her ülkede 1 yıl olarak kabul edilir

- **Ön İzin İlkesi**

- Yeni mali yıla girilmeden önce bütçenin onaylanmış ve kanunlaşmış olması
- Böylelikle yasama organı tarafından yürütme organına, gelirlerin toplanması için izin ve giderlerin yapılması için yetki vermiş olur

Kamu Bütçesinin İlkeleri (2)

- **Açıklık (Alenilik) İlkesi**

- Bütçenin **açık** olması: Bütçenin herkes tarafından herhangi bir teknik bilgi gerektirmeden anlaşılması
- Bütçenin **aleni** olması: Bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların, bütün toplumun gözü önünde ve şeffaf bir biçimde görüşülmesi, onaylanması ve denetlenmesi

- **Doğruluk ve Samimilik İlkesi**

- Bütçenin **doğruluk** ilkesi: Bütçe öngörülerinin mümkün olduğunca gerçek durumu yansıtmayı ve yanıltıcı olmaması
- Bütçenin **samimilik** ilkesi: Bütçenin mevcut durumu içtenlikle ortaya koyması (doğruluk ilkesinin subjektif yönü)
 - Bütçe tahminlerinin, yıl sonunda gerçekleşen gelir-giderlerle uygun çıktığı ölçüde samimilik ilkesine uyulduğu kabul edilir

- **Planlama İlkesi**

- Geleceğe ilişkin gelir-gider tahminlerinin sadece bir yıllla sınırlı kalmaması, birden fazla yılı kapsayacak şekilde yapılması
- Stratejik Plan çerçevesinde: Gelecek yıl ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer verilir
- Türkiye’de 2006 yılından sonra çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiştir

Kamu Bütçesinin İlkeleri (3)

- **Sorumluluk İlkesi**

- Bütçeyi uygulayanların, uygulama sonuçlarıyla ilgili hesap vermeleri
- 5018 sayılı Kanun;
 - m.10- Bakanların Sorumluluğu: Cumhurbaşkanına karşı
 - m. 11- Üst Yöneticilerin (bakan/bakan yardımcısı, vali ve belediye başkanı) Sorumluluğu: Bakana, mahalli idare meclisine ve/veya iç denetçiye karşı

- **Giderlerin Gelirlerden Önce Olması İlkesi**

- Bütçenin hazırlanış aşamasında;
 - Memur maaşları, faiz ödemeleri gibi mutlaka yapılmak zorunda olan harcamaların varlığı, öncelikle giderlerin belirlenmesini gerekli kılar
 - Bütçe kanunlarının ekinde de öncelikle bütçe giderlerini gösteren cetvel (A Cetveli) iken ikinci cetvel bütçe gelirlerini (B Cetveli) gösterir

- **Birlik (Teklik) İlkesi**

- Kamunun tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesi: Denetim kolaylaşır
- 5018 sayılı Kanun m. 6: Hazine Birliği
 - Merkezi Yönetim kapsamındaki tüm idarelerin hesaplarının bir arada gösterilmesini öngörür
- İstisnaları: Özel bütçeler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçeleri, sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi, yerel yönetim bütçeleri ve özerk bütçeler (kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) bütçeleri)

5018 Sayılı Kanun'a Göre Bütçe İlkeleri

1. Makro Ekonomik İstikrar ve Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi

Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

2. Kanunilik İlkesi ve Harcama Yetkisi

Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.

3. Plan ve Programlara Uygunluk İlkesi

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.

4. Çok Yıllı Bütçeleme İlkesi

Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen 2 yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

5. Sınırlı Yetki İlkesi

Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.

6. Uluslararası Standartlara Uygunluk İlkesi

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

7. Açıklık, Doğruluk, Mali Saydamlık İlkesi

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

8. Uygunluk İlkesi

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

9. Tahsis İlkesi

Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

IV. Kamu İdareleri ve Bütçeleme

- Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri **üç gruptan** oluşur:
 - Genel bütçeli idareler,
 - Özel bütçeli idareler,
 - Düzenleyici ve denetleyici kurumlar.
- Bu üç idarenin bütçesinin hazırlanmasında, uygulanmasında ve denetimi «**Merkezi Yönetim Bütçesi**» adı altında ortak düzenlemelere tabi kılınmıştır (5018 sayılı Kanun m. 6).
- Kamu, sadece Merkezi Yönetim'den ibaret değildir:
- 5018 sayılı Kanun m. 3 ve 12'de «Genel Yönetim» kapsamında Merkezi Yönetim'e ilaveten **iki grup** idare daha sayılmıştır:
 - Sosyal güvenlik kurumları,
 - Yerel yönetimler (mahalli idareler).

Merkezi Yönetim Bütçesi

A. Genel Bütçe

- Tek bir nakit idaresine sahip
- Devlet tüzel kişiliği (kendilerine ait tüzel kişilikleri yok)
- Kendilerine ait malvarlığı ve gelirleri **yoktur**
- Ağırlıklı olarak tam kamusal mal ve hizmet üretirler
- Ödenekleri yetmezse, **yedek ödenek** kullanabilirler
- I Sayılı Cetvelde yer alırlar: **TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, Sayıştay, Yüksek Mahkemeler, Müsteşarlıklar** (Savunma Sanayi Müsteşarlığı hariç), **Komutanlıklar**

B. Özel Bütçe

- Bir bakanlığa veya belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulurlar
- Kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri, nakit idareleri, mal varlığı ve gelirleri vardır
- Ödenekleri yetmezse genel bütçeden **hazine yardımı** alırlar
- II Sayılı Cetvelde yer alırlar.: **YÖK, ÖSYM, üniversiteler, diğer idareler (TÜBİTAK, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü vb.)**

C. Düzenleyici-Denetleyici Kurumlar Bütçesi

- Özel kanunla kurulurlar
- Mal ve hizmet üretmez, kural/norm koyma ve denetleme yaparlar
- Kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri, mal varlığı ve gelirleri vardır
- Ödenekleri yetmezse genel bütçeden **hazine yardımı** alırlar
- III Sayılı Cetvelde yer alırlar: **RTÜK, SPK, BDDK, EPDK, TAPDK, KİK, Rekabet Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu**

V. Kamu Bütçesinin İşlevleri/Fonksiyonları

Bütçenin Klasik İşlevleri

- Mali işlevi
- Siyasi işlevi
- Hukuk işlevi
- Denetim işlevi

Bütçenin Çağdaş İşlevleri

- Kaynak tahsisinde etkinlik işlevi
- Gelir dağılımında adalet işlevi
- Ekonomik istikrar işlevi

VI. Bütçe Teorileri

1. Geleneksel Bütçe Teorisi

- **Klasik** iktisadi düşünce
- “Mali denklik” (yıllık denklik) esası
- Devletin sadece zorunlu hizmetleri sunması amacı nedeniyle bütçe **küçük** ve **denk** olmalı
- Bütçe devletin ekonomiye yönelik bir müdahale aracı olamaz
- Borçlanma olağanüstü bir kamu geliridir, devlet gelirini vergiler ile sağlamalı

2. Devri Bütçe Teorisi

- Keynesyen teori: **A. Hansen**
- 5 ile 8 yıllık **konjonktürel dönemler** halinde denklik aranır
- Yıl içinde gerçekleşen açık ve fazlalardan çok konjonktür devresinin sonunda oluşan ”ekonomik denklik” önemli
- Bütçe canlanma dönemlerinde fazla verir

3. Telafi Edici Bütçe Teorisi

- Keynesyen teori: **W. Beveridge**
- “Ekonomik denge” ve “bütçe açığı” politikalarına dayanır
- Ekonomi, tam istihdam ve istikrar halinde olmalıdır, bu durum bütçe açığı gerektirir
- Depresyon içindeki bir ekonomide, özel sektör tam istihdamı sağlayamayacağı için bu görevi devlet üstlenecek
- Bütçe açıkları borçlanma ile finanse edilir
- Devlet, ekonomi **tam istihdama ulaşıncaya kadar bütçe açığı** vermeli, bu noktadan son denklik aranmalı

VII. Bütçeleme Sistemleri/Teknikleri (1)

1. Klasik (Geleneksel) Bütçeleme Sistemi

- Devletin ekonomiye müdahale etmemesi düşüncesi üzerine kurulu
- Gelecek yılın bütçesinin hazırlanmasında **bir önceki yıl** bütçe rakamları **esas** alınır, buna enflasyon ve yeni işlerin maliyetleri eklenir.
- Genellikle bir yıllık hazırlanır
- Kamu harcamalarında **kurumsal sınıflandırma** yapılır
- Ödenekler hizmetlere tahsis edilirken esas olan kurumun ihtiyacıdır
- Bütçenin **denk** olması amaçlanır, hizmet miktarı ve kalitesi üzerinde durulmaz
- Girdi odaklı: Performans denetimi değil **mali denetim** esastır
- Siyasi anlayış önemli: Plan ile bütçe ilişkisi kurulmaz

2. Modern (Çağdaş) Bütçeleme Sistemleri

a) Sıfır Tabanlı Bütçeleme

- Sosyal yaşam **sürekli** değişmektedir
- Geçen yılın bütçesi **sıfır** olarak kabul edilir: Yani sanki kamu kuruluşları **yeni hizmet vermeye başlıyormuş gibi** düşünülür
- Yeni baştan hedefler, alternatifler ve maliyetler incelenir, öncelikli programlar belirlenir
- Amaç: Kıt kaynakların etkin kullanılmasını ve belirli bir kamu hizmetini en düşük maliyetle elde etmek
- Ör: 1964 yılı ABD bütçesi
- Eleştirisi: Zahmetli ve masraflı

Bütçeleme Sistemleri/Teknikleri (2)

b) Performans Bütçe

- Eldeki kaynaklarla en yüksek kamu hizmeti çıktısını hedefler
- Amaç: En az girdiyle en çok hizmet çıktısı:
- Devletin gerçekleştirdiği hizmetlerle bunların **birim maliyeti** önemli
- Fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi vb. teknikler kullanılır
- Yapılacak hizmetin en ucuza nasıl yapılacağını belirtilir
- Eleştiri: Performansı ölçmek her zaman mümkün olmaz

c) Program Bütçe

- Amaç: Belirlenen kamu hizmetlerinin, eldeki kaynaklarla en yüksek toplumsal refah sağlanması
- Alternatif programlar arasından en **rasyonel** seçimi yapma
- Süresi bir yıldan uzun
- Her kamu idarenin yapacağı işler **programlara** ayrılır, her bir program bir hizmet türüdür, hizmetlerin altında **alt programlar** yapılır, daha sonra **faaliyetler** belirlenir
- Ör: Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesi içinde «genel yönetim ve destek hizmetleri» program, «genel hizmetler yönetimi» alt program, «bakım onarım giderleri» faaliyetler olarak gösterilir

Program Bütçe - Performans Bütçe

Program bütçe uygulaması **bütçe harcamalarının toplum refahına katkısı** ile ilgilendir.

Performans bütçe teorisi ise harcamalarla nelerin başarıldığı yanında bunlar başarılıken **etkin olup olunmadığına** da bakar.

Bir başka ifadeyle performans bütçe uygulamasında, **hizmetlerin programlanmasına ilave olarak harcamaları yapan birimlerin performanslarının (etkinliklerinin) ölçülmesi de amaçlanır.**

Bütçeleme Sistemleri/Teknikleri (3)

d) Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

- Program bütçenin **uzun vadeli planlar** yapılarak uygulanan halidir: İlave olarak «**sistem analizi**» yapılır.
- Kamu faaliyet programları ile belirlenen hedefler ve kamu kaynakları arasındaki ilişkiler esastır.
- 4 aşamalı:
 - **Planlama:** Gelecek yıllarda sağlanacak kamu gelirleri ve harcamalar tahmin edilerek planlanır
 - **Programlama:** Planlama ile belirlenen amaçların somutlaştırılarak programlara bölünmesi
 - **Bütçeleme:** Mevcut kaynakların bu programlar arasında dağıtılması
 - **Sistem analizi:**
 - Amaçların tanımlanması,
 - Analiz metotlarının belirlenmesi (model tespiti),
 - Seçeneklerin belirlenmesi (maliyet tespiti)
 - Değerlendirme
- Fonksiyonel sınırlandırma: Esnektir
- Eleştiri: Uygulanması için kalifiye eleman gerekli, maliyet yüksek

Bütçe Politikası: Enflasyon ve Deflasyonla Mücadele

Bütçe fazlası yaratılması (daha az harcama yapılması) veya denk bütçe yapılması **enflasyonla mücadelede**

Bütçe açığı uygulaması (daha fazla harcama yapılması) **deflasyonla mücadelede** etkili olur.

Doğrudan milli gelir artışına destek veren...: Yatırım harcamalarının payının en yüksek seviyede olması...

VIII. Türkiye’de Bütçeleme Süreci

T.C. Anayasası’nın “Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması” başlığını taşıyan 161. maddesinde;

“...kamu tüzel kişilerinin KİT’ler dışındaki harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

...merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü...

Kanun... bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için...

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”¹⁵⁴

ifadelerine yer verilmiştir.

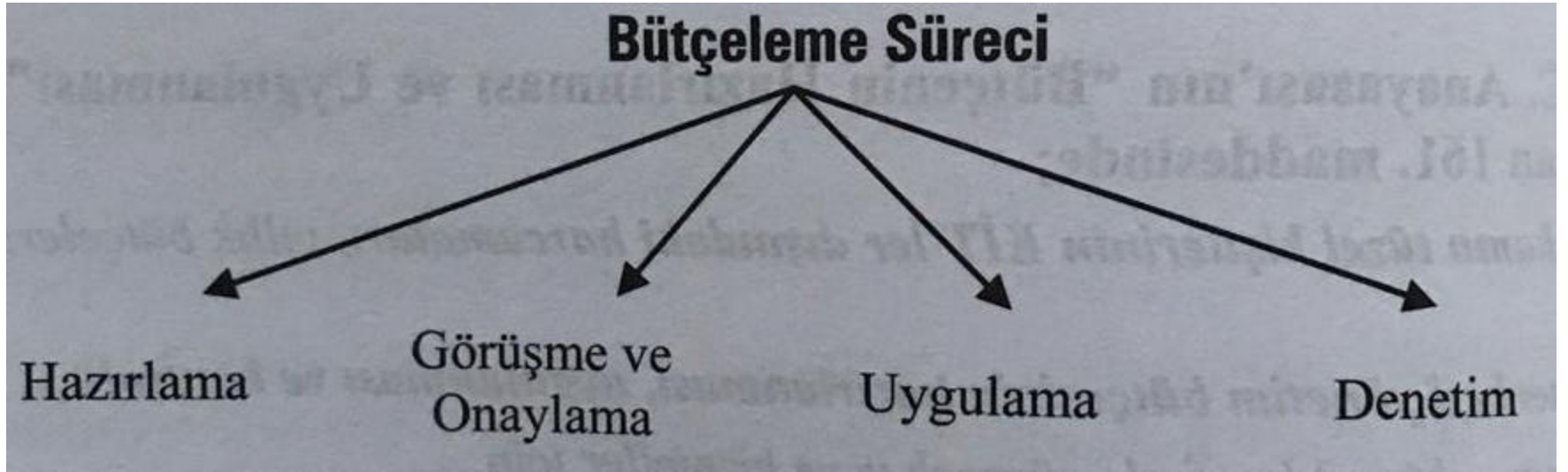
161. madde ile, aşağıda açıklanan (KİT’ler dışındaki) kamu tüzel kişilerinin **harcamalarının yıllık bütçelerle belirlenmesi öngörülmüştür:**

- Merkezi Yönetim kapsamında; genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, fonlar, döner sermayeli işletmeler,
- Genel Yönetim kapsamında da; sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel idareler bulunmaktadır.

Bunlardan sosyal güvenlik kuruluşları, yerel idareler, fonlar ve döner sermaye işletme bütçeleri hakkında beşinci bölümde bilgi verilmiştir. Bu bölümde verilecek bilgiler, “Merkezi Yönetim” kapsamındaki idarelerin bütçesi ile ilgili olacaktır.

Anayasa’nın 161. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve “merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü” konusunda çıkarılması istenen kanun, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**’dur. Bu bölümde ve izleyen bölümde yapacağımız açıklamalar, önemli ölçüde bu Kanun içinde yapılan düzenlemelerle ilgilidir.

Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci



Bütçeleme Sürecinin Aşamaları

I. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması

1. Gider bütçesinin hazırlanması
 - A. Orta Vadeli Program (Yeni Ekonomi Programı) ve Orta Vadeli Mali Plan
 - B. Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
 - C. Kamu kurumlarının, bütçe gider tekliflerini Cumhurbaşkanlığı'na sunması
2. Gelir bütçesinin hazırlanması
3. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi'nin ekleri ile birlikte TBMM'ye sunulması

II. Bütçenin TBMM'de Görüşülmesi ve Onaylanması

1. Bütçe Komisyonu görüşmeleri
2. Genel Kurul görüşmeleri

III. Bütçenin Uygulanması

1. Giderlerin toplanması
2. Giderlerin yapılması
 - A. Ödeneklerin serbest bırakılması
 - B. Giderlerin yapılma süreci ve yetkiler
 - a. Yüklenmeye girilmesi (giderlerin taahhüdü): Harcama Yetkilisi
 - b. Ödeneklerin tahakkuku: Gerçekleştirme Görevlisi
 - c. Ödeneklerin ödeme emrine bağlanması: Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisi
 - d. Ödemenin gerçekleştirilmesi: Muhasebe Yetkilisi
3. Ayrılan ödeneklerin arttırılamaması kuralı
4. Bütçe kalemleri arasında değişiklik yapılamaması (ödenek aktarılamaması) kuralı
5. Hazine işlemleri
 - A. Yer bakımından Hazine işlemleri
 - B. Zaman bakımından Hazine işlemleri
 - C. Hazinenin borç yönetim görevi
6. Bütçe hesaplarının kapatılması

IV. Bütçenin Denetimi

1. İdari denetim (İç denetim)
2. Sayıştay denetimi (Dış denetim)
3. Yasama denetimi (Siyasal denetim)

Bütçenin Hazırlanma Usulleri

- Amaç: Yürütme organının, kamusal ihtiyaçların büyüklük ve önemini kendi programı dahilinde objektif kriterler çerçevesinde gerçekleştirmesi
- 3 aşamalı:
 - a. **Giderlerin Tahmini:** Kamu idareleri, hizmet birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider teklifi hazırlar
 - b. **Gelirlerin Tahmini**
 - i. **Otomatik Gelir Tahmin Usulleri**
 - **Bir Önceki Yıl Usulü:** Bir önceki yıl geliri, bütçesi hazırlanan yıl için aynen esas alınır.
 - **Ortalama Artışa Göre Arttırma Usulü:** Son birkaç yılın gelir rakamlarının **artış oranı** belirlenir ve sonucu bilinen önceki yılın rakamları aynı oranda arttırılır
 - **Ortalama Usulü:** Son birkaç yılın gelir rakamlarının ortalaması hesaplanarak bütçesi hazırlanan yılın geliri tahmininde esas alınır
 - ii. **Serbest Takdir Usulü:**
 - Gelir tahmini için istatistik ve analiz yöntemleri kullanılır
 - Ülkenin sosyal, ekonomik, mali koşulları göz önünde bulundurularak, sonucu alınmış yıl vergilerinin tahmin ve hesap tekniklerinden yararlanılır.
 - c. **Gider-Gelir Dengesinin Kurulması**

1. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması (1)

- **Gider** bütçeleri, ilgili **idare** tarafından hazırlanmakta ve **Cumhurbaşkanlığı** ile yapılan ortak çalışmalar sonucunda tasarı haline gelmektedir.
- **Gelir** bütçesinin hazırlanması ikinci etapta yapılır.
- **Gider ve gelir teklifleri**, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, **Cumhurbaşkanlığı** tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır (5018 sayılı Kanun m. 17).

1. Gider Bütçesinin Hazırlanması

Bütçe büyüklükleri, daha önce kabul edilen **kalkınma planları** göz önünde tutularak hazırlanır.

A. Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan

- Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan **Orta Vadeli Program**'ın RG'de yayımlanması ile **başlar**:
 - OVP, **Cumhurbaşkanlığı** tarafından hazırlanır.
 - 2019-2021 dönemi OVP'si «**Yeni Ekonomi Programı**» (YEP) ismiyle açıklanmıştır.
- Orta Vadeli Mali Plan ise OVP ile uyumlu olarak hazırlanır ve gelecek **üç** yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini içerir:
 - Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır ve **en geç Eylül ayının 15'ine kadar** RG'de yayımlanır.
 - 2019-2021 dönemi Orta Vadeli Mali Planı, **Hazine ve Maliye Bakanlığı** ile **Strateji ve Bütçe Başkanlığı**'nca hazırlanarak, 11.10.2018 tarihli RG'de yayımlanmıştır.

Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması (2)

B. Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

- Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere;
 - Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile
 - Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
- Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının 15'ine kadar RG'de yayımlanır.

C. Kamu Kurumlarının Bütçe Gider Tekliflerini Cumhurbaşkanlığına Sunması

- Kamu idarelerinin hazırladıkları bütçe (gider) teklifleri, Eylül ayının sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderilir.
- Bu teklifler, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde görev yapan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nda görüşülür.
- Bu şekilde bütçe taslağına son hali verilir.

2. Gelir Bütçesinin Hazırlanması

- Bütçe gelir tahminleri; «serbest takdir yöntemi»'ne göre yapılır.
- Genel bütçe gelir teklifleri Cumhurbaşkanlığı tarafından; diğer bütçe teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır (5018 sayılı Kanun m. 17).

Merkezi Yönetim Bütçe Teklifi Hazırlama Süreci

- Kalkınma Planı hedefleri doğrultusunda, **Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan** hazırlanarak RG'de yayımlanır. (Eylül ayının ilk 2 haftası)
- **Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Genelgesi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi** hazırlanıp RG'de yayımlanır. (15 Eylül'e kadar)
- **Bütçe Gerekçesi ve Yıllık Ekonomik Rapor** hazırlanır.
- **Bütçe gider tekliflerini** hazırlayan kamu kurumları ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında bütçe görüşmeleri (pazarlıkları) yapılır. (Eylülün son iki haftası)
- **Gelir bütçesi** hazırlanır.
- Hazırlığı tamamlanan **bütçe yasa teklifi** 17 Ekim mesai saati bitimine kadar TBMM'ye sunulur.

Not: Tarihler 5018 sayılı Kanun'da öngörülen tarihlerdir. Uygulamada bu tarihlerde gecikmeler olabilmektedir.

Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması (3)

3. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Ekleri ile TBMM'ye Sunulması

- Son şekli ortaya çıkan Merkezi Yönetim bütçe teklifi, **mali yıl başından en az 75 gün önce (17 Ekim** mesai bitimine kadar) **Cumhurbaşkanı** tarafından aşağıdaki eklerle birlikte **TBMM'ye** sunulur;
 - Bütçe kanunu gerekçesi
 - Yıllık ekonomik rapor
 - Kamu borç yönetimi raporu
 - Vergi muafiyeti, istisnası, indirimleri ve benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli
 - Yerel yönetim ve sosyal güvenlik kurumlarının kabul edilmiş olan bütçeleri
 - Merkezi yönetim bütçesi dışından kalan ancak bu bütçeden yardım alan kurum ve kuruluşların listesi
 - Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile mevcut yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri
 - Ekli Cetveller (A'dan T'ye kadar isimlendirilir):
 - **A Cetveli:** Gider ödeneklerinin toplam miktarını,
 - **B Cetveli:** Genel bütçe gelir tahminlerinin toplamını,
 - **C Cetveli:** Devletin gelirlerinin dayanağı olan yasal hükümleri gösterir

2. Bütçenin TBMM’de Görüşülmesi ve Onaylanması (1)

Bütçenin, yasama organı tarafından onaylanarak yürütme organının uygulanmasına hazır hale getirilmesine «önizin ilkesi» veya «önceden izin ilkesi» denir.

1. Bütçe Komisyonu Görüşmeleri

- AY m. 161:
 - TBMM’ye gelen Merkezi Yönetim bütçe teklifi, Bütçe Komisyonu’nda **incelenir**.
 - Metin, Bütçe Komisyonu’nda **55 gün içinde** kabul edildikten sonra **TBMM Genel Kurulu’nda görüşülür** ve **mali yıl başına kadar karara bağlanır**.
- Bütçe yasa teklifinin Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesi:
 - Görüşmeler Hazine ve Maliye Bakanı’nın konuşmasıyla açılır.
 - Komisyon, **kaynağını göstermek şartıyla** ödenek artışı yapabilir.
- Bütçe Komisyonu **30** üyeden oluşur. Bunun;
 - **15’i** iktidar partisine,
 - Kalan **15’i** üye sayılarına göre diğer partilere dağıtılır.

Bütçenin TBMM’de Görüşülmesi ve Onaylanması (2)

2. Genel Kurul Görüşmeleri

- Bütçenin TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmesi esnasında;
 - **Gider arttırıcı** veya **gelirleri azaltıcı** tekliflerde **bulunulamaz**.
 - Gelirleri arttırıcı veya giderleri azaltıcı tekliflerde bulunulabilir.
- Parlamentoda, Merkezi Yönetim bütçe kanunun teklifinin metni, **maddeler** ve **her bir kamu idaresi itibariyle** görüşülür ve oylanır (5018 sayılı Kanun m. 19):
 - **a)** TBMM’de **kabul edilen** bütçe, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır ve mali yıl başından önce RG’de yayımlanır.
 - Cumhurbaşkanının bütçeyi tekrar görüşülmek üzere geri gönderme (veto) hakkı **yoktur**.
 - **b)** Yasama organında bütçenin kabul edilmeyip **reddi** de söz konusu olabilir. Bu durumda **Geçici bütçe** uygulaması devreye girer:
 - Bir önceki yıl bütçe rakamları üzerinden (yeniden değerlendirme oranı kadar arttırılarak) harcama yapılmasıdır.
 - Süresi **6 ayı** geçemez.
 - Sonradan cari yıl bütçesi kabul edilip yürürlüğe girmesiyle sona erer.
 - Türkiye’de 1965, 1970, 2002 ve 2016 yıllarında geçici bütçeye gidilmiştir.
- Bu aşamaların sonunda **kabul** edilmişse **3 yıl için hazırlanan** bütçe, **1 yıl için yasalaşmış** olur.

3. Bütçenin Uygulanması (1)

Bütçenin uygulanması kavramı; bütçeyle izin verilen **gelirlerin toplanmasını** ve **harcamaların yapılmasını** anlatır:

1. Gelirlerin Toplanması

- Genel bütçe gelirlerini **Hazine ve Maliye Bakanlığı** toplar, bünyesindeki **Gelir İdaresi Başkanlığı** bu görevi üstlenmiştir.
- Genel bütçe **dışındaki** kurumların gelirlerini ise bizzat kendileri tarafından ayrı ayrı hesaplarda toplanır.

2. Giderlerin Yapılması

A. Ödeneklerin Serbest Bırakılması

- Bütçe kanununda yazan ödeneklerin kullanılabilmesi için **öncelikle serbest bırakılması** gerekir.
- Serbest bırakma; **Hazine ve Maliye Bakanlığı** tarafından **Bütçe Uygulama Yönergesi** ile gerçekleşir.
- Serbest bırakma **üçer** yada **altışar aylık** dönemleri kapsar.

B. Giderlerin Yapılma Süreci ve Yetkiler

- Bir kısım giderler sürekli, miktarları daha önceden bellidir (donmuş giderler): Örn; personel maaşları vb.
- Bir kısım giderlerin yapılması belli aşamaların (**taahhüt, tahakkuk, ödeme emrine bağlanma** ve **ödenme**) geçmesinden sonra gerçekleşir: Örn; bina inşası, bakım-onarım giderleri vb.

Bütçenin Uygulanması (2)

a. Yüklenmeye Girişilmesi (Giderlerin Taahhüdü): Harcama Yetkilisi

- Kamu adına iş yaptırmak veya mal ve hizmet satın almak için sözleşme imzalanması söz konusu olur.
- Bu sözleşme ile kamu, mal veya hizmet teslimi yapacak kişiye karşı ödeme yapma yükümlülüğü altına girer.
- Taahhüt altına, harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı ile girilir.
- Harcama yetkilisi, bütçe ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir:
 - Bakanlıklarda, müsteşar veya genel müdürler,
 - Kurul başkanları veya daire başkanları,
 - Merkez teşkilatının taşra uzantısında; defterdar, il milli eğitim, il sağlık müdürü gibi kişiler,
 - Belediyelerde daire başkanları veya müdürleri.
- Girişilecek olan yüklenme;
 - Mali yılla,
 - Ödeneğin tertibiyle,
 - İşin cinsiyle,
 - Ayrılan parayla sınırlıdır (5018 sayılı Kanun m. 32).

Bütçenin Uygulanması (3)

b. Ödeneklerin Tahakkuku: Gerçekleştirme Görevlisi

- Evrakların kontrol edilerek borcun miktarının ve alacaklısının **tespitidir**.
- Öncesinde **ön mali kontrolün** yapılması gerekir:
 - Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin **gerçekleştirilmesi** ve **belgelendirilmesinden** oluşur (5018 sayılı Kanun m. 58).
- Tahakkuku yapan kişiler, harcama yetkililerince belirlenen gerçekleştirme görevlileridir:
 - **Gerçekleştirme görevlileri**, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler (5018 sayılı Kanun m. 33).
- Örneğin bir kitap alımı ile ilgili para ödenecekse kitapların teslim edilip edilmediğini kontrol ederler.
- Bu aşamanın tamamlanması, devlete bir mal veya hizmet tesliminde bulunanlar açısından «**hakediş**» anlamına gelir.

Bütçenin Uygulanması (4)

c. Ödeneklerin Ödeme Emrine (Verile Emrine) Bağlanması: Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisi

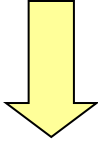
- Gerçekleştirme görevlisi, tahakkuk ettirdiği harcama işlemini (ödeme emri belgesini) harcama yetkilisine **imzalatır**.

d. Ödemenin Gerçekleştirilmesi: Muhasebe Yetkilisi

- Süreç, tutarın hak sahibine **ödenmesiyle** tamamlanır.
- Ödeme, **muhasebe yetkilisi** tarafından yapılır.
 - Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri, **Hazine ve Maliye Bakanlığı** tarafından yürütülür.
 - İl ve ilçelerde bu görevi **mal müdürlükleri** ve **diğer saymanlar** yapar.
 - Diğer kamu idarelerinin muhasebe yetkilileri ise üst yöneticiler tarafından **atanır**.
- Muhasebe yetkilileri; taahhüt ve tahakkuk belgelerini ve bunlara dayanarak ödeme emrinin düzgün bir şekilde düzenlendiğini **kontrol ederek ödemeyi yaparlar**.

KAMU GİDERİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE GÖREV ALANLAR

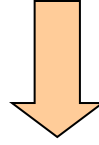
Harcama Yetkilisi



* Bir kamu giderinin yapılabilmesi için harcama yetkilisi tarafından **harcama talimatı** verilmesi gerekmektedir (5018 sayılı Kanun m. 32/1).

* Verdikleri harcama talimatının ilgili **mevzuata uygun** olmasından sorumludur (5018 sayılı Kanun m. 32/2)

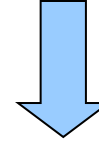
Gerçekleştirme Görevlisi



* Gerçekleştirmeye görevli olanlar ise giderin **belgelendirilmesi** ve ödeme için gerekli **belgelerin hazırlanması** görevlerini yürütür (5018 sayılı Kanun m. 33/2).

* Bu **kanun** çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludur (5018 sayılı Kanun m. 33/4)

Muhasebe Yetkilisi



Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin **kayıtlarının yapılması** ve **raporlanması** işlemlerini yürütür.

ÖDEME EMRİ BELGESİ

Kurumun Adı	VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ																	
Muhasebe Birimi Adı	MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ								Bütçe Yılı	2009		İlgili Adı, Soyadı T.C./ Vergi Kimlik No Banka Şube Adı Banka Hesap Numarası Bağlı Olduğu Vergi Dairesi	xxx					
Kurum- Birim Kodu	I	II	III	IV	Yevmiyenin	Tarihi			T.C./ Vergi Kimlik No	1111111111								
	40	18	0	2		No.su			Banka Şube Adı	T.C. ZİRAAT BANKASI XX ŞB.								
Birim Adı	ÖZEL KALEM										Banka Hesap Numarası		12345678					
Hesap No	Kurumsal Kod				Fonksiyonel Kod				Finans Kodu	Ekonomik / Hesap Ayrıntı Kodu				Tutar		Hesap / Ayrıntı Adı		
														Borç			Alacak	
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	1	2	3	4	YTL	YKr		YTL	YKr
630	40	18	00	02	08	02	00	03	2	03	09	01	01	572				Kamu Personeli Tedavi Giderleri
360										03	09	00	00			4		Damga Vergisi
103										02	00	00	00			568		Gönderme Emirleri
830	40	18	00	02	08	02	00	03	2	03	09	01	01	572				Kamu Personeli Tedavi Giderleri
835										00	00	00	00			572		Gider Yansıtma Hesabı
905	40	18	00	02	08	02	00	03	2	03	09	00	00	572				Tedavi ve Cenaze Giderleri
900	40	18	00	02	08	02	00	03	2	03	09	00	00			572		Tedavi ve Cenaze Giderleri
Toplam:														1.716	0	1.716	0	

Yukarıda yazılı Bütçe Gideri tahakkuk ettirilmiştir. Ödenmesi / Mahsubu gerekir.

Ödeme Emri No.	Bütçe Gideri Tahakkuk Toplamı		Özel Gider İndirimi Toplamı		Kesinti Toplamı		Ödenmesi Gereken		Çek / Gönderme Emri No.	 / / 2009 Düzenleyen * Adı, Soyadı
	YTL	YKr	YTL	YKr	YTL	YKr	YTL	YKr		
TETKİK EDEN										
Memur		Şef		Muhasebe Yetkilisi Yrd.		AÇIKLAMA VE EKLER				
ÖDEMEYE ESAS BELGENİN										
Türü	Tarihi	No.su	Tutarı							
			YTL	YKr						
					Uygun / / 20 Harcama Yetkilisi Adı, Soyadı			Ödeyiniz / Mahsup Ediniz / / 20 Muhasebe Yetkilisi Adı, Soyadı		

Yalnız : aldım.

(*) Gerçekleştirme görevlileri arasından harcama yetkilisince görevlendirilen kişi tarafından imzalanacaktır.

Bütçe Giderlerinin Yapılma Aşamaları

Yetkili Birim	Yapılan İşlem
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Ödeneğin serbest bırakılması
Harcama yetkilisi	Harcamanın yapılmasına onay
Satınalma/ihale görevlileri	Harcamaya ilişkin ön işlemler/belgeler
Gerçekleştirme görevlisi	Ödeme emrinin düzenlenmesi
Harcama yetkilisi	Ödeme emrinin imzalanması
Muhasebe yetkilisi	Ödemenin yapılması

Bütçenin Uygulanması (5)

3. Ayrılan Ödeneklerin Arttırılamaması Kuralı

- Bütçede ödeneklerin tahsis edilmesinden sonra belirlenen ödeneklerin arttırılması kural olarak mümkün değildir. **Sadece iki durumda** ödenek artışı mümkündür:
- **i. Yedek ödenek**
 - Ayrılan ödenekler o iş için yeterli olmayabilir, öngörülmeven yeni harcamalar ortaya çıkabilir.
 - Bu ihtiyaçları karşılamak için ve Merkezi Yönetim bütçesi kapsamındaki idarelere aktarılmak üzere bütçeye **cari yıl genel bütçe giderlerinin %2'sini aşmayacak şekilde** yedek ödenek konulabilir.
 - Aktarmaları yapmaya **Cumhurbaşkanı** yetkilidir.
- **ii. Ek ödenek**
 - Bütçede ayrılan ödeneğin **yetmemesi** durumunda, eksikliği karşılamaya yönelik harcama yapmak üzere **kanun** çıkarılır.
 - Bir nevi **ek bütçe** yapılmasıdır.
 - **Yasama organının onayı** gerekir.
 - Uygulamada «**tamamlayıcı ödenek**» (mütemmim ödenek) istemiyle de anılır.
 - Verilen ödenekten fazla yapılan harcamaları, yasama organınca kesin hesap kanunu ile onaylanır ve ilgililerin sorumluluğu ortadan kalkar.

Bütçenin Uygulanması (6)

4. Bütçe Kalemleri Arasında Değişiklik Yapılamaması (Ödenek Aktarılamaması) Kuralı

- Kural olarak bütçe kalemleri arasında ödenek aktarılması mümkün değildir. Ancak **bazı istisnalar** bulunur:
 - **Yasal düzenleme** yapılarak kurumlar arası ödenek aktarımı yapılabilir.
 - Merkezi Yönetim kapsamında ödenek aktarımına **belli bir sınıra kadar izin** verilmiştir:
 - Genel bütçe ödeneklerinin **%10'unu geçmemek** kaydıyla aktarma yapılabilir.
 - Bu şekilde örneğin Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi içinde, Ankara'daki bir okul yapımından artan paranın, Çorum'daki bir okul yapımına aktarılması veya örneğin okul yaptırımına ayrılan paranın, ders araç-gereç alımına aktarılması mümkün olabilmektedir.
 - **Ödeneklerin birleştirilmesi:**
 - Savaş, seferberlik gibi **olağanüstü** hallerde,
 - **Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma ve Sahil Güvenlik** bütçelerindeki ödenekler birleştirilerek kullanılır.
 - Toplam tutarın yetmemesi halinde bunun **%15'ine** kadar ek harcama yapılabilir (5018 sayılı Kanun m. 20).

Bütçenin Uygulanması (7)

5. Hazine İşlemleri

- Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bir parçası olan Hazine, devletin mali tüzel kişiliğini temsil eder.
- Bakanlık «hazine birliği» ilkesi gereğince;
 - Devletin tüm gelirlerini bir havuzda toplamak,
 - Bunları nemalandırmak ve
 - Buradan bütçe ödemelerini yapmakla görevlidir (Hatırlatma: Bütçenin yönetimi, Cumhurbaşkanlığında).
- Hazinenin yaptığı bu görev; yer ve zaman bakımından iki başlık altında toplanır:

A. Yer Bakımından Hazine İşlemleri

- Gelir fazlası olan bölgelerden, gider fazlası olan bölgelere para aktarılması anlamındadır.
- Hazine bütçe işlemleriyle ilgili «kasa» vazifesini görür.
- Nakit yönetimini yapan Hazine bir finansal yönetim merkezi gibi çalışır: Hesabı tutar, gelir, gider, alacak ve borçları takip eder.
- Paralar; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) kasalarında (olmadığı yerlerde Ziraat Bankası'nda) tutulur: Bu anlamda TCMB ve Ziraat Bankası, Hazinenin veznedarı gibi görev yaparlar.

Bütçenin Uygulanması (8)

B. Zaman Bakımından Hazine İşlemleri

a) Nakit İhtiyacı

- Denk bütçe planlansa bile, dönem içinde gelirlerin giderleri **karşılayamadığı** anlar olabilir.
- Bu hallerde, nakit ihtiyacını Hazine ve Maliye Bakanlığı içinde **Hazine** karşılar:
 - **Kısa vadeli borçlanma** ile giderir:
 - Hazine bonosu
 - Hazine kefaletini haiz bono vb. araçları kullanır.
 - Bu borçlanma kural olarak bütçe dönemini aşamaz: «Dalgalı borçlar» da denir.

b) Nakit Dengesi-Bütçe Dengesi (Hazine Hesabı-Bütçe Hesabı)

- Cumhurbaşkanlığı bünyesinde takip edilen Bütçe Hesabı (**bütçe dengesi**) ile Hazine Hesabı (**nakit dengesi**) her zaman birbirine eşit olmayabilir:
 - **Denk** bütçe uygulamasının olduğu yıllarda denklik; **emanet** ve **avanslardan** karşılanır.
 - **Açık** bütçe uygulamasının olduğu yıllarda denklik; **Devlet iç veya dış borçlanması** yapılarak veya çoğunlukla **Devlet tahvili satılarak** gerçekleştirilir.

Bütçenin Uygulanması (9)

C. Hazinesinin Borç Yönetimi Görevi

- Hazinesinin yer ve zaman açısından nakit dengelemesi görevi «klasik görev» olarak isimlendirilir.
- Hazine buna ilaveten, «**kamu borç yönetimi**»ni de yürütür.
- Borç yönetimi;
 - Yeni borç alınması,
 - Borçlanma ihalelerinin yapılması,
 - Vadesi gelen kamu borçlarının ödenmesi vb. faaliyetleri kapsar.
- Alınan borçların;
 - **Anaparalarının** ödenmesi **Hazine** kaynaklarından;
 - **Faizlerinin** ödenmesi ise **genel bütçe kaynaklarından** yapılır.

Bütçenin Uygulanması (10)

6. Bütçe Hesaplarının Kapatılması Usulleri

Bütçe hesaplarının kapatılmasında **egzersiz** ve **jestiyon** olmak üzere iki yöntem uygulanır:

A. Egzersiz (Hesap Devresi) Usulü: Bütçe # Mali Yıl

- Bir mali yıl ile ilgili olan gelir ve harcamalar, bütçenin tümünün uygulanması ile ilişkilendirilir
- Bütçe gelir ve gider hesapları **bütçe dönemi içinde sonuçlanmazsa bütçe kapatılmaz.**
- Yani yıl bitse de henüz planlanan para harcanmamışsa, izleyen yılda bu işlemlerin tamamlanması çalışmaları devam eder.
- Örneğin, 2015 yılına ait bir gelirin o yıl tahsili mümkün olmaz ve ancak 2018 yılında tahsil edilirse, bu gelir 2018 yılının değil 2015 yılının geliri olarak işlem görür.
- Eleştiriler: Hesapları izlemede karışıklık ve denetim güçlüğü, bütçenin yıllık olma ilkesine aykırılık

b. Jestiyon Usulü (Yönetim Dönemi): Bütçe = Mali Yıl

- Bütçe gelir ve giderleri **mali yıl süresi ile sınırlı olarak toplanır ve harcanır.**
- Bütçe her mali yılın sonu itibariyle kapatılır.
- Yıl sonunda toplanamayan gelirler izleyen yılların bütçesine kaydedilir.
- Yapılmayan harcamalar ise iptal olur.
- **Türkiye’de** uygulanan yöntem budur.

4. Bütçenin Denetimi (1)

Denetime İlişkin Temel İlkeler

- «Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin **hesap verebilmelerini** sağlayacak şekilde uygulanır» (5018 sayılı Kanun m. 5/b).
- «Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında **görevli ve yetkili** olanlar, kaynakların **etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun** olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ... **sorumludur** ve yetkili kılınmış mercilere **hesap vermek zorundadır**» (5018 sayılı Kanun m. 8).

Bütçenin Denetimi

- A. İdari Denetim (**İç Denetim**)
- B. Yargı (Sayıştay) Denetimi (**Dış Denetim**)
- C. Yasama (TBMM) Denetimi (**Siyasal Denetim**)

A. İdari Denetim (İç Denetim)

5018 sayılı Kanun'a göre İdari Denetim:

- İç kontrol
- İç denetim

1. İç Kontrol

- Bütçenin uygulanması aşamasında yapılır
- «İç kontrol; ... faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, ... sağlamak üzere» (5018 sayılı Kanun m. 55).
- Harcamaların yapılmasında görev yapanların (harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi vb.), birbirleri üzerinde yaptıkları kontroldür

2. İç Denetim

- İç denetim bütçenin uygulanma aşamasında ve/veya uygulamanın tamamlanmasından sonra yapılır
- «İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ... amacıyla yapılan bağımsız, ... danışmanlık faaliyetidir» (5018 sayılı Kanun m. 63).
- «Kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacaklar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, iç denetim eğitimine tâbi tutulur» (5018 sayılı Kanun m. 65).

B. Sayıştay Denetimi (Dış Denetim) (1)

Sayıştay'ın Görevi

«Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının **bütün gelir ve giderleri ile mallarını** Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve **sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak** ... işlerini yapmakla görevlidir» (Anayasa m. 160).

Sayıştay Denetiminin Amacı

- «Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin **amacı**, ... yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının **Türkiye Büyük Millet Meclisine** raporlanmasıdır» (5018 sayılı Kanun m. 68/1).
- Aynı zamanda **yargı merciidir**: Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar

Sayıştay'ın Organları ve Denetim İlkeleri

- «Sayıştay'ın **kuruluşuna dahil organlar** şunlardır: a) Başkanlık, b) Daireler, c) Genel Kurul, ç) Temyiz Kurulu, d) Daireler Kurulu, e) Rapor Değerlendirme Kurulu, f) Yüksek Disiplin Kurulu, g) Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, ğ) Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, h) Başsavcılık» (Sayıştay Kanunu m. 11).
- «**Denetimin genel esasları** şunlardır:
 - a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının **değerlendirilmesidir**. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi **yapılamaz**, idarenin takdir yetkisini **sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz**.
 - b) Denetim genel kabul görmüş **uluslararası denetim standartlarına uygun** olarak yürütülür.
 - c) Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini **bağımsız ve tarafsız** olarak yürütür. Sayıştay'a **talimat verilemez**» (Sayıştay Kanunu m. 35).

Sayıştay Denetimi (Dış Denetim) (2)

Sayıştay Denetimine Tabi Olan Kamu Kurumları

- **AY 160'a** göre Sayıştay'ın denetlediği kamu kurumları
 - Merkezi Yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri
 - Sosyal güvenlik kurumları
 - Mahalli idareler (belediyeler, il özel idareleri ve bunlara bağlı iktisadi işletmeler)
- **Sayıştay Kanunu m. 4'e** göre genişletilmiş Sayıştay'ın denetlediği kamu kurumları
 - Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve bunlara bağlı her çeşit idare
 - AB fonları dahil yurt-içi yurt dışından sağlanan fonlar
 - KİT
 - Döner sermayeler
 - Kamunun tüm hesaplarını, fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetleme görevi

Sayıştay'a Hesap Verecek Kişiler

- Esas olarak; **muhasebe yetkilileri** ve **kamu geliri toplanmasında görev alan memurlar**
- Gerek olması halinde; **üst yöneticiler** veya **harcama yetkilileri** (5018 sayılı Kanun).

Sayıştay Denetimi (Dış Denetim) (3)

Sayıştay'ın Hukukilik (Düzenlilik) Denetimi (Sayıştay'ın Yargılama Görevi)

- «Kamu idaresi **hesapları** ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının **tespiti**» (5018 sayılı Kanun m. 68/a).
- Sayıştay denetimine tabi kamu idareleri, **her hesap dönemi başından**; muhasebe birimlerini, **muhasebe yetkililerinin** ad ve soyadlarını Sayıştay'a **bildirmek zorundadırlar** (Sayıştay Kanunu m. 8/4).

Sayıştay'ın Hazırlamakla Görevli Olduğu Denetim Raporları

- Sayıştay «bütçe hakkı»nın sahibi olan **TBMM adına** denetim yapar
- Ancak bu görevini yaparken hiçbir şekilde TBMM'ye bağlı hareket etmez, görevini **özerk** bir şekilde yapar, denetim sonuçlarını ve raporlarını TBMM'ye bildirir

Sayıştay Tarafından Hazırlanan Rapor Türleri

1. Yargı Raporu
2. Mali Denetim Raporu
3. Performans Denetim Raporu
4. Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu (Sayıştay Raporu)
5. Genel Uygunluk Bildirimi

Sayıştay'ın Geçen Yıla İlişkin Denetim Takvimi

řubat Sonu	Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Yerel İdarelerin faaliyet raporları Sayıştaya ulaşır.
Haziran	Genel Faaliyet Raporu (Merkezi Yönetim ve Sosyal Güvenlik hesapları ile ilgili) ve Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya ulaşır.
Haziran	Sayıştayın sorunlu harcamalarla ilgili raporlarının yazılması tamamlanır.
Haziran Sonu*	Kesinhesap Kanun Teklifi: Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlar. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Bir örneği Sayıştaya gönderilir.
15 Temmuz	Haklarında rapor yazılan kamu kurumları iddiaları cevaplandırır lar.
15 Ekim	Sayıştay Raporu ve Genel Uygunluk Bildirimi TBMM'ye sunulur.

C. Yasama Denetimi (Siyasal Denetim)

Yasama Organının Bütçe Üzerindeki Denetimi

- Bütçenin kabul edilmesi ve uygulanması aşamasında denetim
- Bütçenin uygulanmasından sonra gerçekleştirilen denetim

1. Bütçenin Kabul Edilmesi ve Uygulanması Aşamasında Denetim

- Bütçenin kabul edilme aşamasında, gerek Bütçe Komisyonu'nda, gerekse Genel Kurul'da yapılan çalışmalarda kendini gösterir
- Bütçenin uygulanma aşamasında da denetim görevini yapar
 - Anayasa m. 98'e göre TBMM'de bütçe uygulamaları hakkında; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması talebinde bulunabilir veya yazılı soru yöneltebilir

2. Bütçenin Uygulanmasından Sonra Gerçekleştirilen Denetim

- 15 Ekim tarihine kadar TBMM'de geçen yıla ilişkin;
 - Cumhurbaşkanının sunduğu kesinhesap kanunu teklifi,
 - Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildirimi,
 - Cumhurbaşkanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporları toplanmış olur
- Bu belgeler ışığında, TBMM'de kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülür
- Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının, ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur (5018 sayılı Kanun m. 41/4).
- Bir önceki yılın uygulama sonuçları ile ilgili kesinhesap kanun teklifi, TBMM'de izleyen yıl bütçesinin görüşülmesine paralel bir şekilde, önce Bütçe Komisyonu'nda, arkasında Genel Kurul'da görüşülür ve oylanarak karara bağlanır
- Örn, 2016 yılı Kesin Hesap Kanun Teklifi, 2018 yılı Bütçe Kanun teklifiyle birlikte görüşülür, bu görüşmelerde Sayıştay'ın hazırladığı Genel Uygunluk Bildirimi milletvekillerini aydınlatır

TBMM'nin Denetim Dayanakları

Belge	Kim Hazırlar?
Genel Faaliyet Raporları	Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı
Kesin Hesap Kanun Teklifi	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Genel Uygunluk Bildirimi	Sayıştay

IX. Genel Bütçe Dışında Hazırlanan Bütçeler: Bütçenin Birliği İlkesine İstisnalar (1)

1. ÖZEL BÜTÇELER

«Özel bütçe, bir **bakanlığa bağlı** veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları **özel kanunla** düzenlenen **kamu idarelerinin bütçesidir.**» (5018 sayılı Kanun m. 12).

- **II sayılı cetvelde** gösterilirler.
- Genelde **yarı kamusal** nitelikte mal ve hizmet üretirler.
- **Üniversiteler** ile diğer kamu kuruluşlarının (Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü vb.) bütçeleridir.
- Her bir özel bütçeli kuruluşun **ayrı bir tüzel kişiliği** vardır.
- Kendilerine **ait** mal varlıkları, gelirleri ve nakit idareleri vardır.
- Özel bütçeli kuruluşların bütçeleri **genel bütçenin tâbi olduğu esaslara** göre hazırlanır, görüşülür, uygulanır ve uygulama sonuçları denetlenir.

2. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM BÜTÇELERİ

- **Özel kanunlarla**; kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu kanuna ekli **III sayılı cetvelde** yer alan her bir **düzenleyici ve denetleyici kurumun** bütçesidir.
- Bu kurumların ortak özelliği belirli bir **piyasanın veya sektörün etkin ve rekabetçi** çalışması için düzenlemeler yapmak ve bunları denetleyip uymayanlar hakkında **cezai işlem** yapmaktır.
- 5018 sayılı Kanunda bu kurumlar için getirilen en önemli ayrıcalık, bütçe tasarılarını **doğrudan TBMM'ne sunmalarıdır** (bir örneğini de Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gönderirler).
- Çoğunlukla Sayıştay denetimi **kapsamındadırlar.**
- **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu**, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu vb.

Genel Bütçe Dışında Hazırlanan Bütçeler: Bütçenin Birliği İlkesine İstisnalar (2)

3. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇELERİ

- Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve 5018 sayılı Kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Bunlar;
 - 1- Sosyal Güvenlik Kurumu,
 - 2- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
- Bütçelerini kendi hazırlarlar
- Giderlerini, üyelerinden toplamış oldukları kendi gelirleriyle karşılarlar
- Gider açığı ortaya çıkması halinde genel bütçeden yapılacak transfer harcamalarıyla bu açık kapatılır
- Sosyal güvenlik kapsamında olan iş kazası, meslek hastalığı, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi sosyal risklerin maliyetlerinin, primli sistem yardımıyla aktüeryel dengeyi bulmak için ayrı bütçelerle idare edilmeleri esastır.
- Bu ayrıntılı harcama programları TBMM’de genel bütçeyle birlikte görüşülür.
- Dış denetim yönünden Sayıştay denetimine tabidirler.

Genel Bütçe Dışında Hazırlanan Bütçeler: Bütçenin Birliği İlkesine İstisnalar (3)

4. YEREL YÖNETİM (MAHALLİ İDARE) BÜTÇELERİ

- Anayasa m. 127 yerel yönetimler «mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kuruluşlar esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.»
- Yerel Yönetimler → İç İşler Bakanlığı → Cumhurbaşkanlığı → TBMM
- Türkiye’de mahalli idareler; İl Özel İdareleri, Belediyeler, Köyler ve Mahalli İdare Birlikleri’nden oluşmaktadır:

A. İl Özel İdaresi Bütçeleri

- Vali bütçeyi hazırlar
- Hazırlanan bütçe İl Daimi Encümeni’ne ve İl Genel Meclisi’ne sevk edilir
- İl Genel Meclisi tarafından onaylanan bütçe vali tarafından İçişleri Bakanlığı’na gönderilir
- İçişleri Bakanlığı bütçeyi konsolide eder.

B. Belediye Bütçeleri

- Bütçeye hazırlık aşaması Belediye Başkanı’nın talimatıyla başlar
- Belediye Daireleri ve Belediye Hesap İşleri Müdürü tarafından hazırlanır.
- Hazırlanan bütçe belediye başkanı tarafından Belediye Encümenine gönderilir
- Encümen 2 ay bütçeyi inceler ve belediye başkanı tarafından Belediye Meclisine sevk edilir
- Belediye Meclisi onayı basar
- Onaylanan bütçe 7 gün içerisinde Vali ya da Kaymakama gönderilerek bütçe yürürlüğe girer

C. Köy Bütçeleri

- 5018 kapsamında yer almazlar
- Bütçe; Muhtar ya da İhtiyar Heyeti tarafından hazırlanır
- Vali ya da Kaymakam tarafından onaylanır

D. Mahalli Birlikler

- Mahalli birliklerin ve Belediye İktisadi Teşebbüslerinin bütçelerini kapsar
- Belediye İktisadi Teşebbüslerinin denetimini Sayıştay yapar
- Halk Ekmek, EGO, İETT, Belediye İktisadi Teşebbüsü vb.

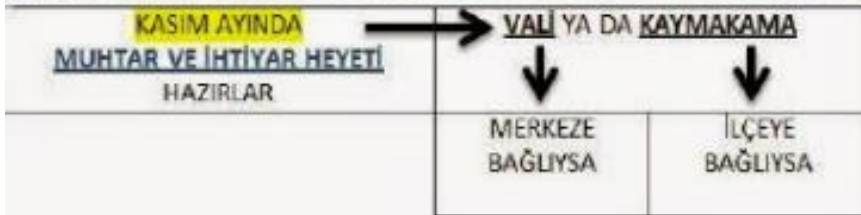
Yerel Yönetimlerde Bütçeleme Süreci

İL ÖZEL İDARE BÜTÇELERİ

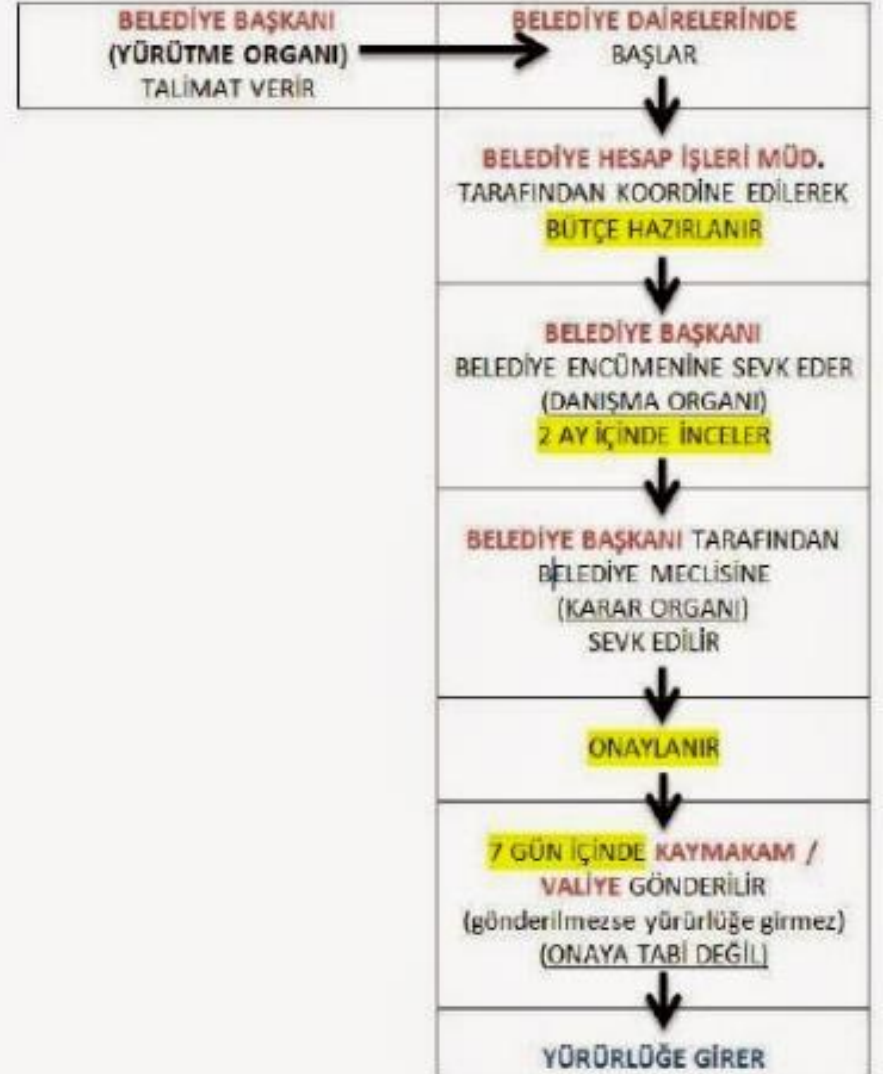


KÖY BÜTÇESİ (5018'E TABİİ DEĞİL)

(İÇ İŞLERİ BAKANLIĞININ HAZIRLADIĞI KÖY İDARELERİ HESAP TALİMATINA GÖRE)



BELEDİYE BÜTÇELERİ



Genel Bütçe Dışında Hazırlanan Bütçeler: Bütçenin Birliği İlkesine İstisnalar (4)

5. ÖZERK BÜTÇELER

- Özerk bütçeli kuruluşlar ([Kamu İktisadi Teşebbüsleri](#), KİT); [İktisadi Devlet Teşekkülleri](#) (İDT) ve [Kamu İktisadi Kuruluşları](#) (KİK) olarak bir araya getirilmiş kuruluşlar topluluğudur.
- [İktisadi Devlet Teşekkülleri](#) (İDT), sermayesinin yarısından fazlası genel ve özel (katma) bütçeli idarelere ait bulunan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren girişimlerdir. Örn; özelleştirilmeden önceki Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları (SEKA), [Et ve Süt Kurumu](#) vb.
- [Kamu İktisadi Kuruluşları](#) (KİK) ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ancak tekel niteliğinde mallar ile temel mal hizmetleri üretmek ve pazarlamak amacıyla kanunla kurulan ve kamu hizmeti ağır basan KİT'lerdir. Örn; Türk Hava Yolları (THY), Türkiye [Elektrik Kurumu](#) (TEK), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) , PTT vb.
- KİT'nin kendilerine ait bütçeleri vardır. Ancak yatırım ve işletme faaliyetlerini sürdürürken kalkınma planları, yıllık programlar ve bütçeleri dikkate almak zorundadır.
- İşletme ve yatırım bütçesi [hazırlamaları](#) gerekir.
- İşletme bütçeleri [kaynak-ödeme dengesini](#) göstermektedir.
- Kesinleşen işletme bütçeleri ise, ilgili bakanlık ve Sayıştay'a gönderilir.
- Kesinleşmiş faaliyet sonuçları ve denetim raporları TBMM'ye sunulur, TBMM [iç tüzük](#) hükümlerine göre bunlar önce ilgili komisyonda sonra da [Genel Kurulda](#) görüşülür.

Soru 1:

Aşağıdakilerden hangisi bütçenin temel unsurlarından biri olan tahminin özellikleri arasında yer almaz?

- A) Giderler için yapılan tahminlerin bir üst sınır göstermesi
- B) Gider tahminlerinin sadece bütçede açıkça gösterilmiş olan yere ve konuya harcanabilmesi
- C) Bütçede gösterilmiş olan kaynaklar dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaması
- D) Gelirler için yapılan tahminlerin bir alt sınır göstermesi
- E) Tahminlerden sapmaların, tahmin yapanların başarıları için bir ölçü olarak kullanılabilmesi

(Sayıştay 2011)

YANIT (D)

Soru 2:

I. Genel bütçe II. Katma bütçe III. Özel bütçe

Yukarıdaki bütçe türlerinden hangileri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almaz?

- A) Yalnız I
- B) Yalnız II
- C) Yalnız III
- D) I ve III
- E) II ve III

(Kaymakam Adaylığı 2011)

YANIT (B)

Soru 3:

Telafi edici bütçeler teorisini geliştiren iktisatçı aşağıdakilerden hangisidir?

- A) J.Wiseman
- B) J.M.Buchanan
- C) W.Beveridge
- D) A.Wagner

(Vergi Denetmenliği 2009)

YANIT (C)

Soru 4:

Bütçede belirli kaynaklardan elde edilen gelirlerin, belirli harcamaların karşılığı olarak ayrılması ilkesi aşağıdakilerden hangisidir?

- A) Birlik ilkesi
- B) Tahsis ilkesi
- C) Açıklık ilkesi
- D) Genellik ilkesi
- E) Adem-i tahsis ilkesi

(Vakıfbank Mali Analist-Uzman Yardımcısı-Kontrolör 2008)

YANIT (E)

Soru 5:

Devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetinin önem kazandığı, istenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için alternatif programların maliyetini ve her bir program uygulaması ile elde edilmesi söz konusu sonucun karşılaştırılması suretiyle başarının değerlendirilmesine olanak sağlayan bütçeleme sistemine ne ad verilir?

- A) Telafi edici bütçe sistemi
- B) Program bütçe
- C) Performans bütçe
- D) Devir bütçe teorisi

(Gelir Uzman Yrdm 2012)

YANIT (C)

Soru 6:

Aşağıdakilerden hangisi 5018 sayılı yasaya ekli (I) sayılı cetvelde yer verilen genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden **değildir**?

- A) Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
- B) Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
- C) Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü
- D) Gelir İdaresi Başkanlığı

(Vergi Denetmenliği 2009)

YANIT (B)

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, derste takip edilen «Nurettin BİLİCİ ve Adem BİLİCİ, Kamu Maliyesi I (Hukuki Boyut), Savaş Yayınevi, 10. Baskı, Eylül 2019; Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 20. Baskı, Eylül 2019» adlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kitapların ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.

Yerel Yönetimler Maliyesi

Dersin Planı

I. Türkiye’de İdari Teşkilat Yapısı

II. Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler): Tanım ve Özellikler

III. Mali Tevzin (Mali Paylaşım, Uyuşma, Uzlaşma, Denkleştirme)

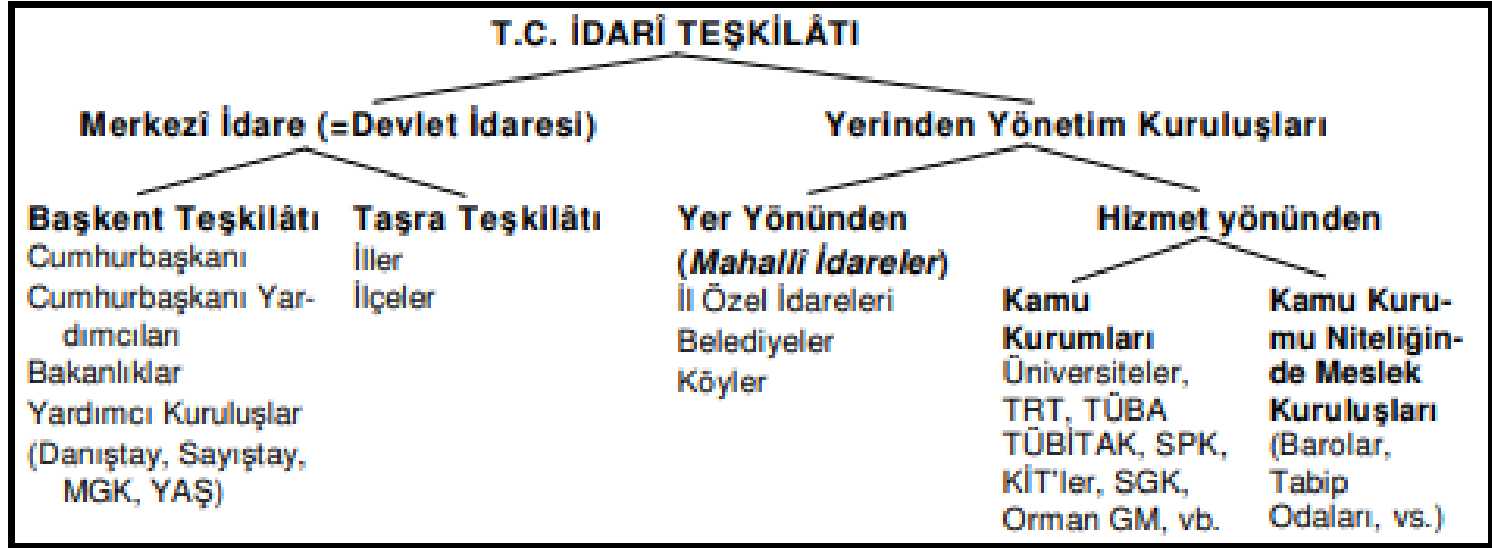
IV. İdari Vesayet ve Denetim

V. Belediyeleştirme

VI. Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçeleri

- 1. İl Özel İdaresi Bütçesi**
- 2. Belediye Bütçesi**
- 3. Köy Bütçesi**

I. Türkiye’de İdari Teşkilat Yapısı



Kaynak: Kemal GÖZLER, Türkiye’nin Yönetim Yapısı (TC İdari Teşkilatı), Ekin, Ekim 2018, s. sunuş 1.

Merkezden Yönetim ile Yerinden Yönetimin Karşılıklı Özellikleri

ÖZELLİK	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Tüzel Kişilik	Tek Tüzel Kişilik (Devlet)	Her kuruluşunun ayrı tüzel kişiliği var.
Özerklik (Karar ve Yönetim Organları, Bütçe ve Malvarlığı)	Devletin kendisi bağımsızdır. İçindeki bölümlerin (bakanlıkların veya il ve ilçe gibi mülkî bölümlerin) bir özerkliği yoktur.	Her kuruluş özerktir. Her kuruluşun kendi karar ve yönetim organları, malvarlığı ve bütçesi vardır.
Denetim	Devletin <i>üzerinde</i> denetim olmaz. Devletin kendi <i>içinde</i> ise hiyerarşik denetim vardır.	Her kuruluşun <i>üzerinde</i> , merkezî idarenin vesayet denetimi bulunur. Her kuruluşun kendi <i>içinde</i> ise hiyerarşik denetim vardır.

Kaynak: GÖZLER, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, s. 30.

İdarenin Bütünlüğü İlkesi



Kaynak: GÖZLER, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 63.

Devlet ile Diğer Kamu Tüzel Kişileri Arasındaki Yetki Dağılımı

	Konu Bakımından Yetki	Yer Bakımından Yetki
Devlet	Genel	Bütün Ülkede
Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	Genel	Sınırlı Bir Yerde
Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	Özel	Bütün Ülkede

Kaynak: GÖZLER, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 43.

GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ

➤ GENEL BÜTÇELİ İDARELER

➤ ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER

➤ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ
KURUMLAR BÜTÇESİ

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇESİ

SOSYAL GÜVENLİK
KURUMU BÜTÇESİ

TÜRKİYE İŞ
KURUMU BÜTÇESİ

YEREL YÖNETİMLER BÜTÇESİ

➤ İL ÖZEL İDARESİ BÜTÇESİ

➤ BELEDİYE BÜTÇESİ

➤ KÖY BÜTÇESİ

II. Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler): Tanım ve Özellikler

- Yerel yönetimler;
 - belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine,
 - bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan,
 - karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen,
 - yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip,
 - üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen,
 - merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan
 - kamu tüzel kişileridir.
- Kanun-i Esasi (1876) ile anayasaya girmiş ve **tüm** anayasalarda (1921, 1924, 1961 ve 1982) yer verilmiştir.
- Görev ve yetkileri **anayasada** belirtilir.
- **İdari vesayet** denetimine tabii tutulmuştur.
- **Yerinden yönetim** ilkesine uygun şekilde düzenlenmiştir.
- “İl özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere **üç** türlü yerel yönetim birimi bulunur.

Anayasa'da Yerel Yönetimler

AY m. 127: Mahalli idareler;

- “İl, belediye veya köy halkının **mahalli müşterek** ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları **kanunla** belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından **seçilerek** oluşturulan kamu tüzelkişileridir.
- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, **yerinden yönetim ilkesine** uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre **beş yılda bir** yapılır.
- Kanun, **büyük** yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.
- Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin **idarenin bütünlüğü ilkesine** uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde **idari vesayet yetkisine** sahiptir.
- Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında **birlik** kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri, kanunla düzenlenir.
- Bu idarelere, görevleri ile orantılı **gelir** kaynakları sağlanır.”

III. Mali Tevzin (Mali Paylaşım, Uyuşma, Uzlaşma, Denkleştirme)

- Merkezi yönetim ve yerel yönetim bütçelerinde yer alan,
- kamu harcamalarının ve
- bunları karşılamaya yönelik gelirlerin,
- bu kuruluşlar arasındaki bölüşümü olayıdır.

IV. İdari Vesayet ve Denetim

- İdari ve mali konularda, merkezi yönetimin, yerel yönetim kuruluşları üzerindeki gözetim ve denetim hakkı ve uygulamasıdır.
- Kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır.
- İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını kabul veya iptal edebilir ya da yürütmesini durdurabilir.

V. Belediyeleştirme

- Sosyal, ekonomik, teknik ve mali nedenlerle; daha önce piyasaya gördürülen bazı hizmetlerin, yerel **yönetim kuruluşları tarafından** gerçekleştirilmesi yönündeki uygulamalardır.
- Piyasada üretilebilir nitelikteki bir kısım mal ve hizmetler, toplumsal faydalarının ve maliyetlerinin önemi, piyasa tarafından yeterince üretilmemesi, sağlık ve izlenebilecek üretim ve fiyat politikası, teknolojik güçlükler nedeniyle yerel yönetimler tarafından yerine getirilir.
- Su, ulaşım, gaz, elektrik, çöp, mezarlık, park hizmetleri vb.

VI. Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçeleri

- İl özel idaresi ve belediyelerin bütçesi; mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir **meclis kararıdır**
- Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen **iki** yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir
- Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile **fayda ve maliyet** unsurları gözönünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslar arası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır
- Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur
- **Genel bütçe vergi gelirlerinden** belediye ve il özel idarelerine ayrılan paylar; belediye ve il özel idare bütçe gelirlerinin yaklaşık **%47'sini** oluşturur

Yerel İdare Gelirleri (1)

Yerel idarelerin bir yandan **öz gelirleri** vardır, diğer yandan ise **Merkezi Yönetimden yardım** alırlar.⁴⁸

1. Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylar

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre bu idarelere ayrılan payları iki gruba ayırarak açıklayabiliriz:

A. Belediyelere (Büyükşehir Hariç) ve İl Özel İdarelerine Ayrılan Pay

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının;

- %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere⁴⁹,
- %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine⁵⁰,
- %1,15'i il özel idarelerine ayrılır.

Bu şekilde, **genel bütçe vergi gelirleri toplamının %6,5'u** bu idarelere ayrılmış olmaktadır.

B. Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Pay

- Bundan önce sözünü ettiğimiz büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30'u,
- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilat toplamının %5'idir.⁵¹

Yerel İdare Gelirleri (2)

5779 sayılı Kanun gereğince dağıtılan bu paylara ilave olarak hükümet, belli yatırım veya projeleri finanse etmek üzere, **bazı yerel idarelere ilave Hazine yardımı** yapabilmektedir. Bu yardımlar hükümetin takdiri çerçevesinde, Merkezi Yönetim bütçe kanunu kapsamındaki farklı bakanlıkların bütçelerine konulan ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. Örneğin Ankara metrosunun tamamlanmasıyla ilgili Ulaştırma Bakanlığının⁵² bütçesine ödenek koyulmuştur.

Merkezi Yönetimden sağlanan yardımlar genellikle **İller Bankası** aracılığı ile bu idarelere ulaştırılmaktadır.

a) İl Özel İdaresi Bütçesi

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m. 3/a: «İl özel idaresi; il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi»dir
- İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer (5302 sayılı Kanun m. 4).
- İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar (5302 sayılı Kanun m. 5).
- İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları: Mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, il sınırları içinde (çevre düzeni, bayındırlık, kültür-sanat, sosyal hizmet, yardım, eğitim, bakım ve onarım) ve belediye sınırları dışında (imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre acil yardım, kurtarma, ağaçlandırma, park, bahçe) bir takım belirlenmiş işleri yapmak) (5302 sayılı Kanun m. 6).
- İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları: Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak (izin-ruhsat vermek, yönetmelik çıkarmak, emir-talimat vermek, yasaklar koymak, cezalar vermek, taşınır-taşınmaz mal almak-satmak-kiralamak, borç almak, kendine ait vergi-resim-harçları tarh-tahakkuk-tahsil etmek, denetim yapmak) (5302 sayılı Kanun m. 7).

İl Özel İdaresinin Gelir ve Giderleri

- İl özel idaresinin **gelirleri**:
 - i. Özgelirler: Vergiler, harçlar, ücretler, yasal katkılar, yatırım ve aktivite gelirleri, taşınır-taşınmaz mal gelirleri, ortaklıklar ve banka gelirleri ve diğer özgelirler,
 - ii. Devlet Gelirlerinden Ayrılan Paylar: İl özel idarelerine 2380 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden %1.12 oranında verilen pay nüfus esasına göre dağıtılır
- İl özel idaresinin **giderleri**:
 - i. Kanunlarla verilen yerel hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmek için yapılan giderler,
 - ii. İdari ve personelle ilgili giderler,
 - iii. Özel kanunlar, kararlar, ortaklıklar, ödemeler ve benzeri harcamalar,
 - iv. Mülkleri için vergiler, harçlar, ücretler ve sigortalar.
- İl özel idaresinin **organları**:
 - a. İl genel meclisi,
 - b. İl daimi encümeni ve
 - c. Vali (5302 sayılı Kanun m. 3/b).
- İl genel idaresinin başı olan **vali**, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır

İl Özel İdaresinin Öz Gelirleri

İl özel idareleri personel harcamaları için gelire ihtiyaç duyar.

İl özel idarelerinin gelirleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde açıklanmıştır:

- İl 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.

İl Özel İdaresi Bütçesi ve Bütçeleme Süreci

- İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî 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 Devlet malî 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 denkliliğini **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 malî kontrol yetkilisi tarafından **vize** edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

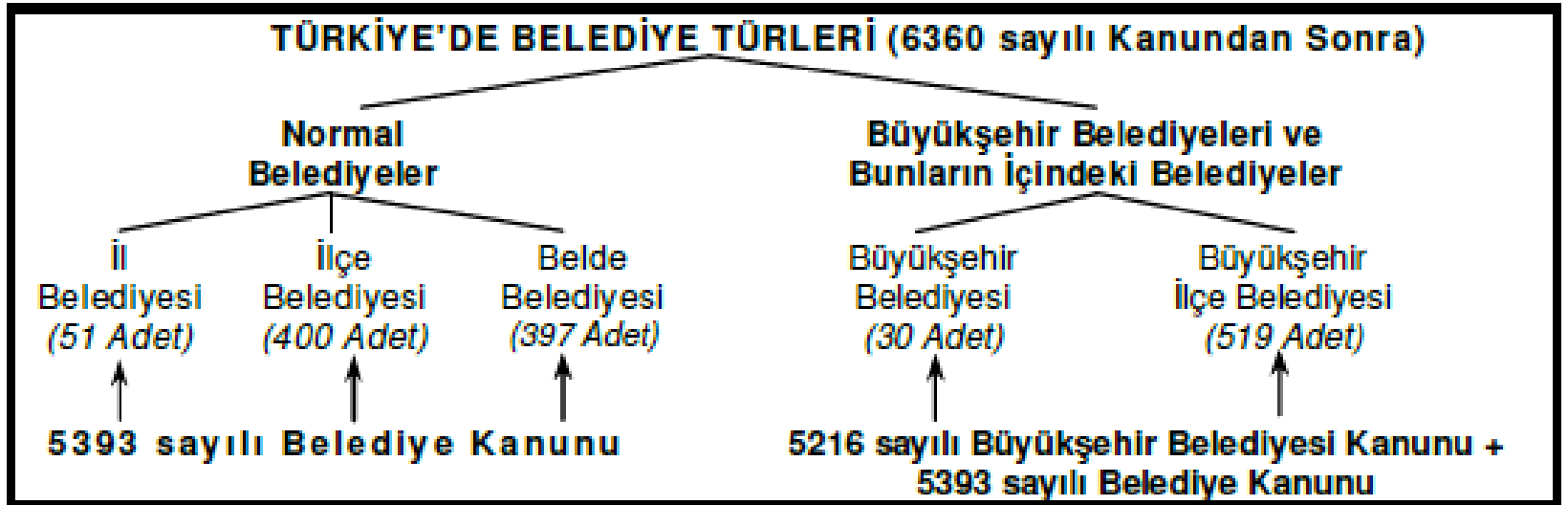
b) Belediye Bütçesi

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun m.3'e göre belediye: «belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi»dir.
- Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (5393 sayılı Kanun m. 4).
- Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.
- Belediye idaresinin üç organı vardır: Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı.

Belediyelerin Görev ve Yetkileri

- Belediyenin **görev ve sorumlulukları**: Mahallî 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 orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları vb. (5393 sayılı Kanun m. 14).
- Belediyenin **yetkileri ve imtiyazları**: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak (yönetmelik çıkartmak, ruhsat vermek, doğalgaz-su-atık su ve hizmet karşılığı alacakları tahsil etmek, bunlar için tesis kurmak, toplu taşıma yapmak, katı atık toplama, borç almak reklam panolarına standart getirmek vb.) (5393 sayılı Kanun m. 15).

Belediyeleri Düzenleyen Kanunlar



Kaynak: GÖZLER, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 187.

Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin önemli gelir kaynaklarından birisi daha önce açıkladığımız ayrı bir kanunu olan **emlak vergisidir**. Bunun dışında **Belediye Gelirleri Kanunu**'nda belediyelerin toplamasına izin verilen üç grup gelir sayılmıştır:

- Belediye vergileri,
- Belediye harçları ve
- Harcamalara katılma payları.

Belediyeler bu gelirlere ilave olarak;

- Taşınır taşınmaz mallarından,
- Belediye iktisadi Teşebbüslerinden de (BİT'ler)⁵³ gelir sağlayabilirler.

Ayrıca bağış alabilirler ve borçlanma yoluna gidebilirler.⁵⁴

i. Belediye Vergileri

Daha önce incelediğimiz **emlak vergisi**ne ilave olarak, Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilk 44 maddesinde diğer belediye vergileri düzenlenmiştir. Özetle bunların arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- **İlan ve reklam vergisi:** Belediye sınırları ve mücavir alanları⁵⁵ içinde yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınmaktadır.
- **Eğlence vergisi:** Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden alınır. Bu eğlence işletmeleri arasında; sinema, bar, pavyon, gazino, gece kulübü, diskotek, bilardo salonu gibi yerler bulunmaktadır.
- **Haberleşme vergisi:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki PTT işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faks ve data ücretleri üzerinden alınır. Tesis, devir ve nakil ücretleri vergi dışında tutulmuştur. Verginin mükellefi **PTT**'dir. (Posta Telefon Telgraf İdare-si) İdare vergiyi müşterilere yansıtır.⁵⁶
- **Elektrik ve havagazı tüketim vergisi:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketim ücretleri üzerinden alınmaktadır. Matrah, elektrik ve havagazı satış bedelidir. Verginin mükellefi, elektrik ve havagazını tüketenler; verginin belediyeye yatırılmasından sorumlu olan kuruluş ise bu ürünleri dağıtan işletmelerdir.
- **Yangın sigortası vergisi:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortası dolaşısıyla alınan primler üzerinden tahsil edilir. Verginin mükellefi sigorta şirketleridir. Şirketler vergiyi sigorta hizmetinden yararlanan müşterilere yansıtırlar.
- **Çevre temizlik vergisi:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer binalar bu vergiye tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. **Konutlara** ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle **su faturaları üzerinden** alınmaktadır. **İş yerlerine** ait çevre temizlik vergisi ise BGK, mük. m. 44'te yazılı tarifeye göre **beyanname üzerinden** alınmaktadır.

ii. Belediye Harçları

Belediye harçları, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 45-85. maddeleri arasında düzenlenmiştir:

- **İşgal harcı:** Belediye sınırları içinde bulunan pazar, yol, meydan, iskele, köprü, motorlu araçlar için ayrılmış park yerleri gibi mahalleri geçici olarak işgal edenlerden alınır.
- **Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı:** Hafta tatillerinde ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi karşılığında alınmaktadır.
- **Kaynak suları harcı:** Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenmesi karşılığında alınmaktadır.
- **Tellallık harcı:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelere ait hal, balıkthane ve mezat yerlerinde her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve ürünlerin satış tutarı üzerinden alınmaktadır.
- **Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, verilen izne dayanarak kurulmuş mezbahalarda kesilen hayvanların muayene ve denetlenmesi hizmeti karşılığında alınmaktadır.
- **Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı:** Ölçü ve tartı aletlerinin belediyelerce damgalanması bu harcin konusunu oluşturmaktadır.
- **Bina inşaat harcı:** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil) için ruhsat alınması sırasında ödenir.
- **Kayıt ve suret harcı:** Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle taşınmazlarla ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri bu harca tabidir.
- **İmar ile ilgili harçlar:** İmar mevzuatı gereğince sağlanan çeşitli hizmetler için şu harçlar alınmaktadır:
 - Parselasyon harcı,
 - İfraz ve tevhit (ayırma, birleştirme) harcı,
 - Plan ve proje tasdik harcı,
 - Zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı (toprağın kazınması ve gösterilen yere taşınması),
 - Yapı kullanma izin harcı,
- **İşyeri açma izni harcı:** Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde işyeri açılmasına izin verilmesi esnasında alınır.
- **Muayene, ruhsat ve rapor harcı:** Muayene, sağlık veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olan ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler üzerinden alınır.

iii. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86-94. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu paylar, belediyelerce veya belediyelere bağlı kuruluşlarca yapılan yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarını karşılamak amacıyla, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınır. Paylar, hizmetten yararlanan gayrimenkul sahipleri arasında, toplam harcamanın, ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanması suretiyle paylaşılır.

Bu şekilde hesaplanan pay borcu olanlar, belediyenin ilan panolarında ilan olunur. Ayrıca mükelleflere borçları yazıyla **tebliğ edilir.**⁵⁷

Harcamalara katılma payları üç çeşittir:

- **Yol harcamalarına katılma payı:** Yeni yol yapılması, mevcut yollarda çeşitli değişiklikler yapılması gibi durumlarda alınır.
- **Kanalizasyon harcamalarına katılma payı:** Belediyelerin kanalizasyon yapması durumunda bunlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınır.
- **Su tesisleri harcamalarına katılma payı:** Belediyelerin yeni içme suyu şebeke tesisleri yapmaları, mevcut şebeke tesislerini genişletmeleri veya iyileştirmeleri durumunda, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkul sahiplerinden alınır.

iv. Şerefiyeler

Devlet veya belediyelerin verdikleri bayındırlık hizmetleri, o hizmetin verildiği yerdeki **bina ve arsaların değerinde artışlara** yol açabilir. Örneğin yolu olmayan bir yere yol açılması böyle bir sonucu doğurabilir.

Şerefiyeler, değeri artan gayrimenkullerin sahiplerinden, yapılan hizmetin masraflarına katılmaları amacıyla alınmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 3'e göre **büyükşehir belediyesi**: «Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında **koordinasyonu** sağlayan; idarî ve malî **özerkliğe** sahip olarak **kanunlarla** verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı **seçmenler** tarafından seçilerek oluşturulan **kamu tüzel kişisi**»dir.
- Büyükşehir belediyesinin **organları**: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı.
- **İlçe belediyesi**: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi.
- **Toplam nüfusu 750.000'den fazla** olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (5216 sayılı Kanun m. 4).
- Büyükşehir belediyelerinin sınırları, **il mülki sınırlarıdır**. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.
- 6360 sayılı Kanun (2012) birlikte, Türkiye'de büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan **30'a** yükselmiştir.

Belediye Gelirleri (I)

- Belediye **gelirleri** (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu):
 1. Öz gelirler (vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, diğer paylar ve ücrete tabi işlerden elde edilen gelirler)
 2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar
 3. Devlet yardımları
 4. Borçlanmalar, cezalar ve diğer gelirler
- Belediyelerin **tahsile yetkili olduğu vergiler**:
 - i. İlan ve Reklam Vergisi
 - ii. Eğlence Vergisi
 - iii. Çeşitli Vergiler (Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi)

Belediye Gelirleri (II)

- Belediyelerin tahsile yetkili olduğu **harçlar**: İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kay Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli Harçlar (Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor harcı, Sağlık Belgesi Harcı)
- Belediyelerin tahsile yetkili olduğu **harcamalara katılma payları**: Yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı
- **Ücrete tabi işler**: Belediyeler harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.

Belediye Gelirleri (III)

- **Diğer paylar:** 2464 sayılı Kanunun mükerrer 97. maddesine göre, TBMM'ye bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının %0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır.
- **Devlet gelirlerinden ayrılan paylar:** 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanun ile genel bütçe gelirleri tahsilatının belli bir yüzdesi belediyelere ayrılır.
- **Devlet yardımları:** Hem Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine hem de diğer bakanlıkların bütçesine mahalli idarelere yardım amacıyla ödenek konulup, mahalli idarelere gönderilmesi söz konusudur.

Belediye Bütçesi ve Bütçeleme Süreci (I)

- **Belediye bütçesi**; belediyelerin gelir ve gider tahminlerini gösteren gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren meclis kararıdır.
- **Belediye başkanı**, her yıl **Mayıs** ayının ilk haftasında belediye birimlerine kendi dairelerinin gider bütçelerini hazırlamak üzere **çağrı** yapar. Çağrıda, bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir.
- Belediye **birimleri**, kendi dairelerine ait gider bütçesiyle ilgili cetvelleri hazırlayarak gerekçesiyle birlikte **15 Haziran tarihine kadar** belediye hesap işleri müdürlüğüne veya **saymanlığına** verirler.
- Sayman, birimlere ait giderlere ilişkin bütçe önerilerinin **ön incelemesini** bitirdikten sonra, kendi birimine ait gider bütçesiyle diğer birimlerden gelen gider önerilerini birleştirerek **tek bütçe taslağı** haline getirir. Ayrıca, gelir bütçesini düzenleyerek **Temmuz ayı başına kadar** gider bütçesiyle birlikte **belediye başkanına** verir.
- Belediye başkanı, kendisine verilen hazırlık bütçe taslağıyla gider ve gelir cetvellerini inceleyip gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak **taslağı, eklerini ve kendi görüşünü, Ağustos ayının ilk haftası** içinde **encümene** havale eder.
- Encümen, bütçe taslağını kendisine havale edildiği tarihten itibaren **30 gün içinde** inceleyerek, inceleme raporuyla birlikte tasarı haline gelen bütçeyi **belediye başkanına** verir.

Belediye Bütçesi ve Bütçeleme Süreci (II)

- Belediye başkanı, bütçe tasarısını 1 Ekim tarihine kadar meclise, büyükşehir belediyesi bütçe tasarısını ise 1 Kasım tarihine kadar büyükşehir belediye meclisine havale eder.
- Meclis, bütçe kararnamesini madde madde, bütçeyi ise bölüm bölüm (program, program) inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder.
- Bütçenin tümü üzerinde, ayrıca bir oylama yapılmaz.
- Belediye meclisince kabul edilen bütçe, 1580 sayılı Belediye Kanununun 123. ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunun 20. maddesi gereğince mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir.
- Bütçeler mahallin en büyük mülki idare amirinin onayıyla kesinleşir. Belediye başkanı atama yoluyla görevlendirilmiş il merkezi olmayan beldelerin bütçeleri valinin; il merkezi olan beldelerin bütçeleri Bakanın onayıyla kesinleşir.
- Mülki idare amirleri bütçeyi kendilerine veriliş tarihinden itibaren bir hafta içinde aynen veya değiştirerek onaylar.
- Bir hafta içinde incelenip onaylanmayan bütçeler doğrudan doğruya kesinleşir.

c) Köy Bütçesi

- 442 sayılı Köy Kanunu m. 1'e göre köy; «nüfusu 2.000'den az olan yerleşim birimleri»dir.
- Nüfusu 150'den aşağı olan yerleşim birimleri en yakın bir köye bağlanabileceği gibi vali veya kaymakamın emri ile köy kanununun bazı hükümlerini de uygulayabilirler.
- Köy idaresinin **organları**: Köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı.
- **Köy derneği**; köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin topluluğudur.
- **İhtiyar meclisi**; köy yönetimine ilişkin kararların alındığı, üyeleri köy derneğince seçilen karar organıdır.
- **Köy muhtarı**; kendisine verilen görevler itibarıyla köy yönetiminin ve ihtiyar meclisinin başıdır ve bu yönüyle hem devlet memuru hem de köy yerel yönetiminin amiridir.
 - Köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır.
 - Görevleri: Devlet işleri ve köy işleri .
 - Köy derneği tarafından seçilir.
 - Görev süresi 5 yıldır.

Köy Bütçesi ve Gelirleri

- Köy bütçesi, **ihtiyar meclisi** ile **muhtar** tarafından hazırlanarak **köyün bağlı olduğu mülki idare amiri** tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer
- **Köy gelirleri** arasında imece ve salma önem taşır:
 - **İmece:** Köyün **zorunlu** işlerinin yapılması için, köy halkının **ortaklaşa** çalışmalarıdır (442 sayılı Kanun m. 15)
 - İmece ile yapılabilecek işler konusunda muhtar ve **ihtiyar meclisine** geniş bir yetki tanınmıştır
 - Bütün köylü imece ile yükümlüdür. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işte çalışacaklarını ihtiyar meclisi saptar.
 - **Salma:** Köy gelirleri, köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine **yetmezse**, herkesin maddi durumlarına göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlardan **alınan gelirdir** (442 sayılı Kanun m. 16)

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, derste takip edilen «Nurettin BİLİCİ ve Adem BİLİCİ, Kamu Maliyesi I (Hukuki Boyut), Savaş Yayınevi, 10. Baskı, Eylül 2019; Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 20. Baskı, Eylül 2019; Kemal GÖZLER, Türkiye'nin Yönetim Yapısı (TC İdari Teşkilatı), Ekin Yayınevi, Ekim 2018» adlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kitapların ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.

Parafiskal Gelirler

Dersin Planı

I. Parafiskal Gelirlerin Tanımı

II. Parafiskal Gelirlerin Özellikleri

III. Parafiskal Gelirlerin Sınıflandırılması

IV. Parafiskal Gelirlerin Vergiler ile Karşılaştırılması

V. Parafiskal Gelirlerin Harçlar ile Karşılaştırılması

VI. Parafiskal Gelirlerin Fiyat ile Karşılaştırılması

VII. Parafiskal Gelirlerin Elde Edilmesi

VIII. Parafiskal Yük

IX. Parafiskal Gelirlerin Ekonomik Etkileri

X. Parafiskal Kurumların Gelir Dağılımı Açısından Önemi

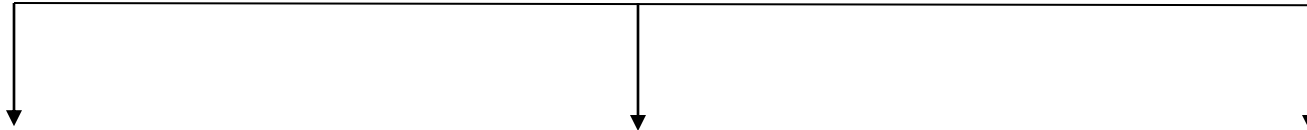
I. Parafiskal Gelirlerin Tanımı

- Sosyo-ekonomik alanda devlet müdahaleciliğinin genişlemesi dolayısıyla artan kamu harcamalarının bir bölümünü karşılamak suretiyle, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan,
- Kamu veya yarı kamu niteliğinde olan,
- Ekonomik, sosyal veya mesleki kuruluşlara,
- Bu amaçlarının finansmanına tahsis edilmek üzere,
- Kamu otoritesince gelir toplama yetkisinin verilmesiyle ortaya çıkan bütçe dışı kamu geliridir

II. Parafiskal Gelirlerin Özellikleri

- Kamusal özelliğe sahiptir
- Karşılığında bir çıkar vardır: Hizmetlerden dolayı veya dolaysız olarak yararlanan kişilerden toplanır
- Zorunlu bir ödemedir
- Sosyal, ekonomik ve mesleki kuruluşlarca toplanır
- Devlet veya yerel yönetim kuruluşlarının bütçelerinde yer almaz
- Sosyal, ekonomik ve mesleki amaca yönelik olmalıdır
- Karşılığı vardır
- Hukuki yaptırımı vardır

III. Parafiskal Gelirlerin Sınıflandırılması



Mesleki P.G.

- Odalar ve Barolar

Sosyal P.G.

- SGK
- Türkiye İş Kurumu

Ekonomik P.G.

- Merkez Bankası Fonları

- Örnek için bkz.:

- 1136 sayılı Avukatlık Kanunu m. 65, 72/d, 81/2;
- 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu m. 24

IV. Parafiskal Gelirlerin Vergiler ile Karşılaştırılması

- Benzerlikler:

- Kamu hukuku kurallarına göre alınırlar
- Cebrilik ve zorunluluk vardır
- Yarar ile ödeme arasında ilişki kurulamaz
- Yükümlülükten kaçınılamaz
- Kamu alacağı niteliğindedirler

- Farklılıklar:

- Vergiler merkezi yönetim tarafından, parafiskal gelirler ilgili **kurum** tarafından toplanır
- Vergiler adem-i tahsis ilkesine göre, parafiskal gelirler ise **tahsis ilkesine** göre kullanılır
- Vergilerde ödeme gücü esası, parafiskal **gelirlerde faydalanma esası** geçerlidir

V. Parafiskal Gelirlerin Harçlar ile Karşılaştırılması

- Benzerlikler:
 - Zorunlu ödeme olmaları
 - Kanuna dayanmaları
 - Hizmet karşılığı bir para ödenmesi
 - Fayda sağlanması
- Farklılıklar:
 - Tahsil eden kurumlar farklı: Devlet, İÖİ, Belediye - Kamu idare kuruluşu olmayan kamu kuruluşları
 - Hizmet: Kişiye - Meslek veya topluluğa sunulur

VI. Parafiskal Gelirlerin Fiyat ile Karşılaştırılması

- Farklılıkları:
 - Ticari amaç güdülmemesi
 - Hizmetin tam karşılığı olarak belirlenmemeleri
 - Kar amacı olmaması
 - Fiyat esasına göre belirlenmemesi
 - Ödeme gücüne göre ayarlanmaması
 - Hukuki tasarrufa dayalı olarak gerçekleştirilmesi
 - Vergi esaslarına ve objektif kurallara göre uygulanmaları

VII. Parafiskal Gelirlerin Elde Edilmesi

- Parafiskal Gelirlerde Konu
 - Mesleki: Üye olmak
 - Ekonomik: Piyasada yapılan işlem
 - Sosyal: Üyeler
- Parafiskal Gelirlerde Mükellef
 - Mesleki: Üyeleri
 - Ekonomik: Piyasada faaliyet yürütenler
 - Sosyal: Prim ödemek zorunda olanlar
- Parafiskal Gelirlerde Matrah ve Tarife
 - Mesleki: Üyelerin fiziki varlığı (sabit matrahlı) veya kazancı (sabit veya sabit oranlı tarife)
 - Ekonomik: İşlem tutarı (sabit oranlı tarife)
 - Sosyal: Maaş veya ücret (sabit oranlı tarife)

VIII. Parafiskal Yük

$$\text{Toplam Gayri Safi Sosyal Parafiskal Yük} = \frac{\text{Toplam Sosyal Parafiskal Gelirler}}{\text{Toplam Sigorta Primine Esas Maaş ve Ücretler}}$$

$$\text{Kişi Başına Gayri Safi Sosyal Parafiskal Yük} = \frac{\text{Kişi Başına Düşen Sosyal Parafiskal Gelirler}}{\text{Kişi Başına Düşen Maaş ve Ücretler Toplamı}}$$

$$\text{Net Sosyal Parafiskal Yük} = \frac{\text{Toplam Sosyal Parafiskal Gelirler-Yapılan Yardımlar}}{\text{Sigorta Primine Esas Maaş ve Ücretler Toplamı}}$$

$$\text{Sektörler İtibariyle Gayri Safi Sosyal Parafiskal Yük} = \frac{\text{Belirli Bir Sektörde Ödenen Toplam Sosyal Parafiskal Gelirler}}{\text{Aynı Sektördeki Sigorta Primine Esas Maaş ve Ücretler Toplamı}}$$

IX. Parafiskal Gelirlerin Ekonomik Etkileri

- İktisadi kalkınma
- Enflasyon
- Kaynak dağılımı
- Gelirin yeniden dağılımı

X. Parafiskal Kurumların Gelir Dağılımı Açısından Önemi

- Toplum yaşamını güvence altına alırlar
- Ödeme gücünün değişimine yol açarlar

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, büyük oranda, derste takip edilen «Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 20. Baskı, Eylül 2019» adlı kaynaktan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kitabın ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Dersin Planı

I. Kamu Teşebbüsü Kavramı

II. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)'nin Tanımı

III. KİT'lerin Temel Özellikleri

IV. KİT'lerin Önemi

V. KİT'lerin Kuruluş Nedenleri

VI. KİT'lerle İlgili Temel Mevzuat

VII. KİT'lerin Denetimi

I. Kamu Teşebbüsü Kavramı

- Teşebbüs

Kar veya diğer şekilde fayda sağlamak amacıyla kurulan hukuki ve mali kişiliğe sahip, devamlı nitelikte bir örgüttür.

- Kamu Teşebbüsü

Ekonomik bir faaliyetin yerine getirilmesi amacıyla tahsis edilmiş kamu mülkiyeti olup, devletin tamamen veya kısmen girişimci görevini yerine getirdiği teşebbüstür.

- Yasa ile kurulur.
- Ayı tüzel kişiliği vardır, kendi organları tarafından yönetilir.
- Mali bakımdan özerktir, kendi mal varlıkları vardır.
- Devlet bütçesi dışında yönetilir, bütçeden yardım alabilir.
- YDK ve TBMM tarafından denetlenir.
- Tek amaç kar değildir, kamu hizmeti ve sosyal amaç da gözönünde tutulur.
- Devlet muhasebesi dışındadır.

II. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)'nin Tanımı

Türkiye'de KİT'lerin Sınıflandırılması

Kamu iktisadi teşebbüsleri, veya bilinen adıyla KİT'ler, 233 sayılı KHK'ya tabi ve sermayesinin tamamı devlete ait olan İDT ve KİK'lerin ortak adıdır.

İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT): İktisadi alanda ticari esaslara göre, kâr amacı güderek faaliyet gösteren teşebbüslerdir (MKEK, EÜAŞ, ÇAYKUR, EBK, BOTAŞ, TPAO ve TKİ gibi).

Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK): İktisadi alanda tekel niteliğini haiz mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üreten ve pazarlayan teşebbüslerdir (TCDD, KEGM, PTT ve DHMİ).

Bu kapsamda, her ne kadar pay sahibi kamu olsa da; kamu bankaları, özelleştirme portföyündeki kuruluşlar, mahalli idare işletmeleri, bütçe dışı fonlar, TMSF iştirakleri ve döner sermaye işletmeleri 233 sayılı KHK kapsamında olmayıp, bu KHK'da yer alan KİT tanımına girmemektedirler.

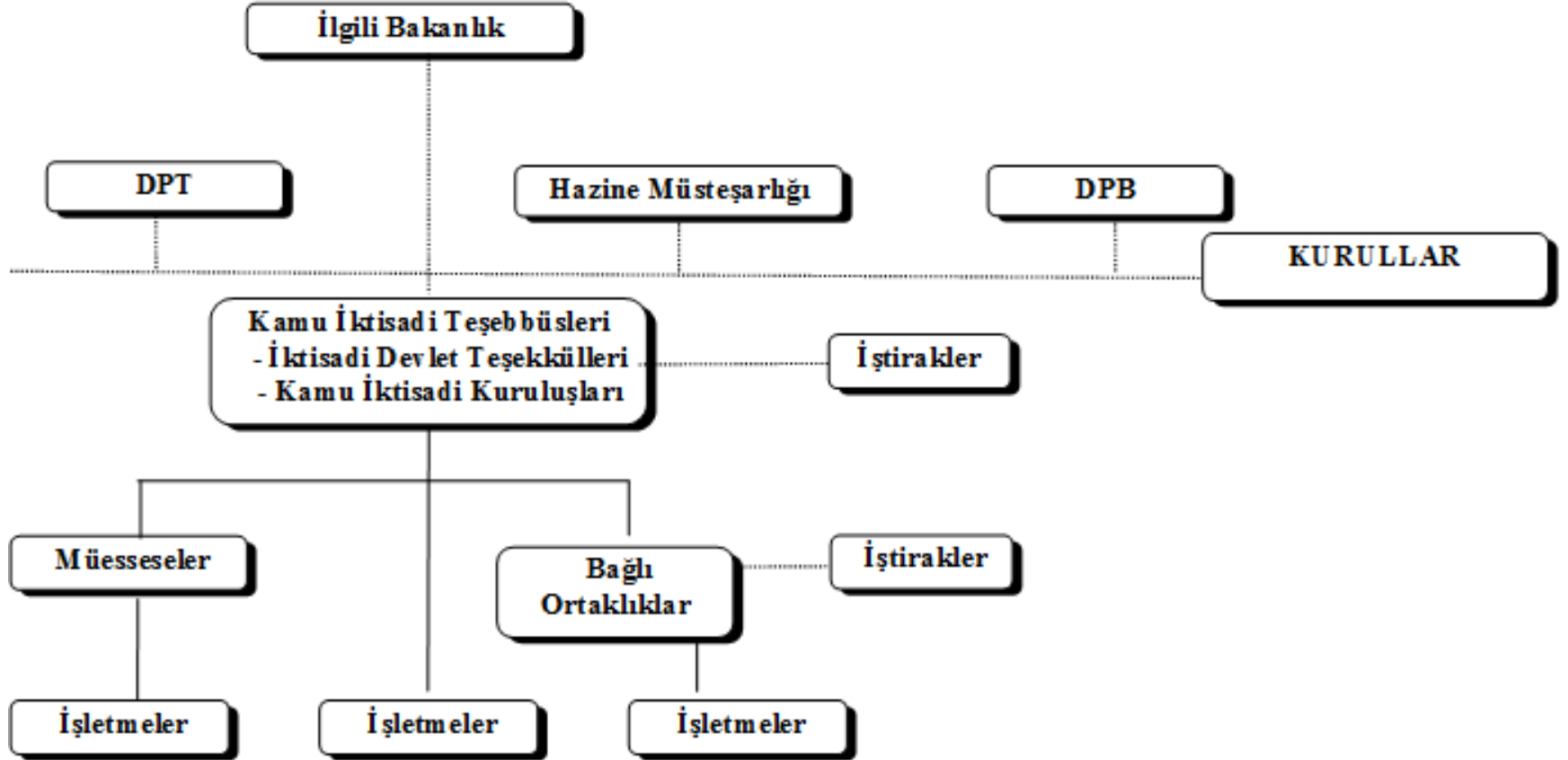
$$KİT = İDT + KİK$$

- **İDT:** Sermayesinin tamamı devlete ait olan, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'lerdir.
- **KİK:** Sermayesinin tamamı devlete ait olan, Tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan KİT'lerdir.

KİT'ler İle İlgili Temel Tanımlar

- **İktisadi Devlet Teşekkülü** (Ör: BOTAŞ, TTK vb).
 - Sermayenin tamamı devletin, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösterir.
- **Kamu İktisadi Kuruluşu** (Ör: TCDD, DHMİ vb).
 - Sermayenin tamamı devletin, kamu hizmeti ağırlıklı, tekel niteliği taşır
- **Müessese** (Ör: TTK-Kozlu Müessesesi, TMO-Alkoloid Müessesesi vb.).
 - Sermayenin tamamı bir KİT'e ait olan işletme veya işletmeler topluluğu
- **Bağlı Ortaklık** (Ör: TEMSAN, ETİ KROM vb).
 - Sermayenin %50'sinden fazlası bir KİT'e ait, TBMM'de ibrası gerekmez
- **İştirak** (Ör: İGSAŞ-Akdeniz Gübre San. A.Ş., TEKEL-Bitlis Sigara ve Tütün San. A.Ş. vb).
 - Sermayenin %15-50'si KİT veya Bağlı Ortaklığa ait, yönetim özeldir.
- **İşletme** (Ör: TİGEM-Ceylanpınar İşletmesi, ÇAYKUR-Fındıklı Çay Fabrikası vb).
 - Müessese ve Bağlı Ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve birimleridir.

KİT'lerin İdari Teşkilat İçindeki Konumu



III. KİT'lerin Temel Özellikleri

- KİT'leri doğuran nedenler:
 - Sermaye birikiminde yetersizlikler
 - Girişim noksanlığı
 - İşsizlik
 - Alt yapı yetersizlikleri
 - Politik, mali ve benzeri etkenler
- KİT'lerin nitelikleri:
 - Ticari yaklaşım: Özel sektör gibi ekonomik faaliyet göstermesi (kar amacı).
 - Ekonomik yaklaşım: Tüm topluma hizmet sunmak, alt yapının oluşturulması, büyük zararların giderilmesi, temel girdilerin sağlanması.
 - Sosyal yaklaşım: Toplumsal ve bölgesel gelişmenin sağlanması, şehirleşme ve istihdam sorunlarının giderilmesi, refah seviyesinin yükseltilmesi.
- Karlılık, verimlilik ve kamu yararı anlayışı içinde faaliyet görürler.
- Ticari esaslara göre kurulurlar.
- Sermayelerinin tamamı veya bir bölümü devlete aittir.

IV. KİT'lerin Önemi

- Ekonomik kalkınmayı ve sanayileşmeyi hızlandırmak
- Mali, ekonomik ve sosyal politika araçları olmak
 - Fiyat kontrolleri
 - Sübvansiyon uygulamaları
 - Vergi ve harcama politikası
 - Teşvik uygulamaları
 - Para ve kredi politikası
 - Borçlanma politikası
 - Üretim ve fiyat politikası
 - Dengeli kalkınma politikası

V. KİT'lerin Kuruluş Nedenleri (1)

- Dört yaklaşım vardır:

1- Ampirik Yaklaşım

a) Tarihsel Yaklaşım:

- ✓ KİT'lerin kurulduğu dönemdeki tarihsel koşulları incelemek gerektiği düşünülür
- ✓ KİT'ler; ekonomik krizler, savaşlar ve savaş sonrası ülke koşulları, ulusal savunmada dışa bağımlılığı azaltma arzusu, devlete gelir sağlama nedenleriyle kurulur

b) Sektörel Yaklaşım:

- ✓ KİT'lerin faaliyette bulunduğu sektörlerin ve endüstrilerin ortak niteliklerinden hareketle kuruluşlarına ilişkin kriterler ortaya çıkarılır:
 - **Ulusal savunma kriteri:** Bir sektörün ulusal savunmayla dolaylı doğrudan ilişkisi bir KİT'lerin kuruluş nedeni olabilir
 - **Sermaye yoğunluğu kriteri:** KİT'lerin sermaye yoğunluğu yüksek sektörlerde kurulmasının nedeni, bu sektörlerde konsantrasyonun kuvvetli olması ve çok sayıda işletmenin faaliyet göstermesinin rasyonel olmamasıdır (Tüpraş örneği)
 - **Kilit sektörler kriteri:** Bu sektörler, üretim süreci içinde ya da kredi dağıtımında önemleri nedeniyle diğer ekonomik faaliyetleri yönlendiren ve bu yüzden ekonomide egemen durumda olan sektörlerdir, bu nedenle bu sektörde KİT kurulur
 - **Monopol kriteri:** Genellikle tekellerin ortaya çıkışı ya doğal nedenlerden (demiryolları) ya da ekonomik nedenlerden (sabit sermaye ihtiyacının çok büyük olması nedeniyle baraj ve elektrik santrali inşaatının yerli özel sektöre yapılamaması - Nükleer Santral) kaynaklanır
- ✓ Eleştiri: KİT'lerin üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanan piyasa ekonomisi içindeki varlıklarını açıklamakta yetersiz kalır

KİT'lerin Kuruluş Nedenleri (2)

2- Neo- Klasik Yaklaşım

- Pareto analizi üzerine kurulu genel denge ve optimalite modeli, ilke olarak, üretim araçlarının devlet mülkiyetinde olmasını dışlar
- Optimumun sağlanması için gerekli koşullardan birisi: İşletmelerin ürettikleri malların marjinal maliyetlerini, piyasada oluşan fiyata eşitleyerek satış yapmalarıdır
- Ancak azalan maliyet koşulları altında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan doğal tekeller, Pareto optimumunun gerçekleşmesini engeller
- Toplam maliyetler içinde sabit maliyetlerin payının çok önemli olduğu sektörlerde azalan maliyet koşulları geçerli olur
- Bu koşulun sağlanamadığı durumlarda ya tekel olmanın verdiği ayrıcalık nedeniyle fiyatlar arttırılmakta ya da zarar oluşması göze alır
- Özel sektör zarar ortamında çalışamayacağından, enerji, ulaşım vb. sektörlerde KİT'lerin kurulması kabul edilebilir

KİT'lerin Kuruluş Nedenleri (3)

3- Global Yaklaşım

- Keynesyen'lerden etkilenen bu görüşe göre piyasa ekonomisi otomatik olarak, yani kendiliğinde tam istihdamı sağlayamaz
- Krizler ve dalgalanmalar devletin ekonomiye müdahalesini gerektirebilir
- Nedenleri şunlardır:
 - i. Azalan maliyet koşullarının varlığı
 - ii. Tekellerin olumsuzluklarının giderilmesi
 - iii. Özel sektörün yetersiz olduğu sektörlerin organize edilmesi
 - iv. Yabancı rekabete karşı mücadele
 - v. Toplumsal tüketimi karşılayan mal ve hizmetlerin yeterli düzeyde üretimini ve dağılımını sağlamak
 - vi. Toplumsal donanımın uygun düzeyde oluşmasını sağlamak
 - vii. Özel girişime bırakılmış faaliyet dallarında eşgüdümü gerçekleştirmek

KİT'lerin Kuruluş Nedenleri (4)

4- Kalkınma Yaklaşımı

- KİT'lerin kuruluş nedenleri azgelişmiş ülkelerde piyasa mekanizmasının ve özel sektörün yapısal ve işlevsel olarak yetersiz kalmalarının sonucu devletin ekonomiye müdahale etmek zorunda kalmasıdır
- Nedenleri iki gruba ayrılır:
 - i. Piyasa mekanizmasının kalkınma için gerekli tasarruf ve sermaye birikimini sağlayamaması ve özel sektörün kadro, deneyim, bilgi ve teknoloji yönünden yetersizliği
 - ii. Piyasa mekanizmasının kalkınma açısından optimum kaynak dağılımını gerçekleştirememesi. İktisadi kaynakların optimum olarak dağıtılabilmesi için, fiyatların marjinal sosyal maliyetleri yansıtmaması ve kaynakların çeşitli kullanım alanlarında marjinal sosyal verimliliklerinin eşitlenmesi gerekir. Bunun için de mal ve faktör piyasalarında tam rekabet koşullarının geçerli olması şarttır. Az gelişmiş ekonomilerde piyasa ve fiyat mekanizmalarının işleyişini bozarak kaynakların optimum dağılımını önleyen başlıca nedenler şunlardır:
 - **Gelir dağılımında adaletsizlik:** Sadece temel mallara harcama yapılabildiği için özel sektör çok büyük sermaye isteyen yatırımlardan kaçınır
 - **Devlet müdahalelerinden ötürü, fiyatlar sosyal maliyetleri yansıtamaması:** Devletin asgari ücret, gümrük tarifeleri gibi politikaları fiyat mekanizmalarının tam çalışmasını engelleyebilir
 - **Piyanın darlığı:** Sermaye, döviz ve nitelikli işgücü gibi faktörler ekonomide tekeli eğilimlere yol açabilir
 - **Azalan maliyet koşullarının ortaya çıkardığı dışsal yararlar:** Azalan maliyetle çalışan işletmeler, ürünlerini kullanan diğer işletmelere dışsal yarar sağlarlar, dolayısıyla özel girişimciler, azalan maliyetlerle çalışan sektörlerle ilgi göstermezler; özel karlılığın yüksek olduğu diğer alanlara yönelirler; bu alanlarda da KİT'ler devreye girer

VI. KİT'lerle İlgili Temel Mevzuat

- 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK, 2929 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK (1983-1984)
 - İDT, KİK, Müessese, Bağlı Ortaklık, İştirak, İşletme tanımları
 - KİT'lerin hukuki yapıları ve ana statüleri
 - Verimlilik, karlılık içinde çalışması ve görevleri
 - KİT'lerin denetimi
- 72 sayılı KHK (1983)
 - KİT denetiminin Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılması
- 3346 sayılı KİT'ler ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesi Hk. Kanun (1987)
 - KİT'ler ve fonların TBMM'ce denetlenmesi
- 399 sayılı KHK (1990)
 - KİT'lere personel alınması, personelin görev ve yetkileri
- 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu (1994)
 - Kamu kuruluşlarının ve kamu paylarının özelleştirilmesi
- 10925 sayılı Yatırım ve Finansman Kararnamesi (2017)
 - Yıllık faaliyet programlaması ve işletme bütçelerinin hazırlanması

Kamu İşletmeleri Listesi

233 SAYILI KHK KAPSAMINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ (KİT'LER)

A	İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ	Kamu Payı
1	MKEK (Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu)	100,00%
2	DMO (Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü)	100,00%
3	TTK (Türkiye Taşkömürü Kurumu)	100,00%
4	TKİ (Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%
5	Eli Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü*	100,00%
6	EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi)	100,00%
7	TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim A.Ş.)	100,00%
8	TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.)	100,00%
9	TEMSAN (Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.)	100,00%
10	TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı)*	100,00%
11	BOTAŞ (Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.)*	100,00%
12	TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi)	100,00%
13	TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü)	100,00%
14	ESK (Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%
15	ÇAYKUR (Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü)*	100,00%
16	TCDD (T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü) ¹	100,00%
16.1	TÜVASAŞ (Türkiye Vagon Sanayi A.Ş.)	100,00%
16.2	TÜLOMSAŞ (Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş.)	100,00%
16.3	TÜDEMSAŞ (Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayi A.Ş.)	100,00%
16.4	TCDD TAŞIMACILIK (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.) ²	100,00%
B	KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI	Kamu Payı
1	DHİM (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü)	100,00%
2	KEGM (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü)	100,00%

233 SAYILI KHK KAPSAMI DIŞINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ

C	ÖZELLEŞTİRME KAPSAM VE PROGRAMINDAKİ KURULUŞLAR	Kamu Payı
1	Sümer Holding A.Ş.	100,00%
2	Doğuşan Boru Sanayi ve Ticaret A.Ş.	56,09%
3	ADÜAŞ (Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.)	100,00%
4	TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.)	100,00%
5	TDİ (Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.) ³	51,00%
Ç	KAMU SERMAYELİ BANKALAR	Kamu Payı
1	T.C. Ziraat Bankası A.Ş.*	100,00%
2	T. Halk Bankası A.Ş.*	51,11%
3	Eximbank (Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.)	100,00%
4	T. Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş.	99,08%
5	T. Emlak Katılım Bankası A.Ş.	99,99%
6	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	55,12%
7	Vakıfbank (Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.)	58,44%
8	İller Bankası A.Ş.	100,00%
D	DİĞER İŞLETMELER ⁴	Kamu Payı
1	TRT (Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu)	100,00%
2	AOÇ (Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü)	100,00%
3	TÜRKSAT (TÜRKSAT Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.)*	100,00%
4	PTT (Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.)*	100,00%
5	BİAŞ (Borsa İstanbul Anonim Şirketi)*	73,60%
6	ASFAT A.Ş. (Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi) ⁵	100,00%
7	USHAŞ (Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi) ⁶	100,00%
8	NÜTED A.Ş. (Nükleer Teknik Destek Anonim Şirketi) ⁷	100,00%
9	Türk Reasürans A.Ş. ⁸	100,00%

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/01/Kamu-Isletmeleri-Listesi_22.01.2020.pdf , E.T.: 02.04.2020

VII. KİT'lerin Denetimi

- a) AY m. 165 gereği çıkartılan 3346 sayılı Kanun çerçevesinde TBMM tarafından denetim
- b) 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK uyarınca YDK tarafından denetim
- c) KİT faaliyetlerinin denetimi ve yıl sonu hesaplarının KİT Komisyonu tarafından ibra edilmesi

KİT'lerle İlgili Temel İstatistikler

	Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Hariç Toplam				Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Dâhil Toplam			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Toplam Personel Sayısı	112.481	109.173	107.737	102.940	125.671	121.960	119.891	114.277
- Memur ve Sözleşmeli Personel	47.821	47.335	48.252	47.376	50.757	50.309	50.937	49.934
- İşçi	64.660	61.839	59.485	55.564	74.914	71.652	68.954	64.342
Toplam Personel Harcamaları	6.906	7.221	7.708	8.391	7.793	8.180	8.720	9.456
- Memur ve Sözleşmeli Personel	2.541	2.737	2.909	3.304	2.700	2.910	3.085	3.489
- İşçi	4.365	4.484	4.799	5.087	5.093	5.270	5.635	5.967
Mal ve Hizmet Satış Hasılatı	101.009	111.103	106.490	87.517	103.828	114.241	112.440	93.497
Görev Zararı Tahakkukları	2.478	1.802	1.940	3.339	2.478	1.802	1.940	3.339
İşletme Faaliyet Kâr - Zararı	6.520	-1.760	4.921	14.002	5.913	-2.214	4.469	13.592
Faiz Ödemeleri	212	266	438	644	238	336	473	669
Dönem Kâr - Zararı	8.147	-1.125	3.118	17.800	3.392	-1.926	2.767	17.515
Faktör Gelirleri	10.222	1.922	6.737	19.287	6.004	1.417	6.698	19.355
Temettü Ödemeleri	4.488	5.865	1.338	1.999	4.488	5.865	1.338	1.999
Sabit Sermaye Yatırımları	7.386	8.425	8.737	8.700	7.508	8.455	8.786	8.802
Bütçe ve Fon Transferleri	7.345	8.775	10.592	10.175	10.681	14.891	10.989	10.294
Borçlanma Gereği	-1.473	5.994	-1.044	-8.986	-4.526	176	-1.595	-8.448
Borçlanma Gereği ⁽¹⁾	5.871	14.769	9.547	1.188	6.155	15.067	9.394	1.847
Borçlanma Gereği ⁽²⁾	-845,2	6.461	-748	-8.605	-3.901	607	-1.258	-7.966
Borçlanma Gereği/GSYH	-0,08	0,29	-0,04	-0,34	-0,25	0,01	-0,07	-0,32
Borçlanma Gereği ⁽¹⁾/GSYH	0,32	0,72	0,41	0,05	0,34	0,74	0,40	0,07
Borçlanma Gereği ⁽²⁾/GSYH	-0,05	0,32	-0,03	-0,33	-0,22	0,03	-0,05	-0,31
Personel Harc./Hasılat (Yüzde)	6,84	6,50	7,24	9,59	7,51	7,16	7,76	10,11
Faiz Ödemeleri/Hasılat (Yüzde)	0,21	0,24	0,41	0,74	0,23	0,29	0,42	0,72

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, <http://bit.ly/12YIMcd>, 2018

KİT'lerin Ekonomi İçindeki Konumu

Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu İçinde KİT'ler

Kamu Sırası	KİT'ler	500 Büyük Kuruluş İçindeki Sırası	Net Satışlar Sırası	Brüt Katma Değer Sırası	Özkaynak Sırası	Dönem Kârı/Zararı Sırası	İhracat Sırası
1	EÜAŞ Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü	6	10	4	1	2	-
2	Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	20	24	27	22	478	410
3	Etİ Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü	32	43	16	9	6	13
4	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü	42	42	35	32	112	289
5	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu	47	37	81	20	371	-
6	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	54	69	8	2	1	-
7	Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü	112	35	-	-	-	-
8	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu G.M.	130	102	55	53	379	98
9	TÜVASAŞ-Türkiye Vagon Sanayi A.Ş.	-	452	-	-	-	-
10	Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş.	295	473	197	261	365	453

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, <http://bit.ly/2F9yi12>, 2018

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, büyük oranda, derste takip edilen «Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 20. Baskı, Eylül 2019; R. Hakan ÖZYILDIZ, Kitler ve Özelleştirme, 2012, <http://hakan.hozyildiz.com/kaynaklar/hepsi.php>, E.T.: 02.04.2020» adlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kaynakların ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.

Kamu Borçlanması

Dersin Planı

I. Kamu Borçlanması (Devlet Borçlanması) Kavramı

II. Kamu Borçlanmasının Özellikleri

III. Kamu Borçlanmasının Nedenleri

IV. Kamu Borçlarının Büyüklüğü Ne Olmalıdır?

V. Kamu Borçlanmasının Sınıflandırılması

VI. Kamu Borçlarının Yönetimi

VII. İstisnai Borç Yönetimi

VIII. Kamu Borçlanmasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri ve Sonuçları

I. Kamu Borçlanması (Devlet Borçlanması) Kavramı (1)

- Borç; taraflar arasında varılan bir anlaşmasıyla bir tarafın para gibi değerli bir şeyi, belirli bir süre için diğer tarafa ödünç vermesi anlamını taşır.
- Borçlanma; belli bir süre sonra ödenmek üzere para ya da benzeri değerli şeylerin ödünç alınmasıdır.
- Kamu borcu (devlet borcu); devlet ya da benzeri kamu tüzel kişileri tarafından akdolunan borçtur.
- Kamu gelirleri her zaman kamu harcamalarını karşılamayabilir.
- Bu durumda devletler borçla kamu harcamalarını finanse etme yolunu seçebilirler.
- Kamu borçlanması devletin, belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ya da anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür.
- Doktrinde, kamu borcu; «devlet borcu» ve «kamu kredisi» ile eş anlamda kullanılmaktadır.
- Vergiden farkı, geri ödeme yükümlülüğünün olmasıdır.

Kamu Borçlanması Kavramı (2)

- Belli bir dönemde kamu giderleri ile olağan kamu gelirleri arasındaki farka «bütçe açığı» denir. Kamu borçlanması, bütçe açığı sonucu ortaya çıkar ve sürekli bütçe açığı verilmesi halinde borçlar zaman içinde artar.
- Kamu borçlanması, devletin belirlenen bir vadeye göre önceden belirlenen hakların sahiplerine faiz ve anapara ödemesi yapmasına ilişkin yasal yükümlüğü ifade eder. Belirli bir zaman kesitinde o zamana kadar oluşmuş olan bütçe açıklarının toplam değerine ise «kamu borç stoku» denir.
- Belli bir dönemde bütçe açığı veya kamu borç stoku parasal olarak artabilir. Ancak önemli olan bu değişkenlerin GSMH'ya oranının artıp artmadığıdır. Kamu borç stokunun GSMH'ya oranının azalması kamu borçlarının sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Bu orana ilişkin genel kabul edilebilir bir ölçüt olmasa da, AB üye olacak ülkeler için getirilen mali kriterlerden bahsedilebilir. AB'ye aday ülkelerin bütçe açığı GSMH'ya oranı %3'ü; kamu borç stokunun GSMH'ya oranı ise %60'ı aşmamalıdır.

II. Kamu Borçlanması'nın Özellikleri (1)

- Borçlanma bir kamu geliridir. Devletin vergiden sonra ikinci en önemli gelir kaynağıdır. Ancak borçlanmayı vergiden ayıran bazı özellikler vardır:
 - Vergiler en önemli gelir kaynağı iken, borçlanma ikinci önemli gelir kaynağıdır.
 - Vergiler karşılıksız iken, borçlanmada devlet borç verene karşı faiz ödeme gibi maddi bir yükümlülüğe girer.
 - Vergiler zorunlu bir ödeme iken, borçlanma bazı istisnalar dışında gönüllülük esasına dayanır.
 - Vergiler devletin asli gelir kaynağı iken, borçlanma geçici bir gelir kaynağıdır.
 - Vergiler sadece iç kaynaklardan sağlanırken, borçlanma dış kaynaklardan da sağlanabilir.
 - Vergiler önemli ölçüde gelirden sağlanırken, borçlanma tasarruflardan sağlanır.
 - Vergiler devletin olağan gelir kaynağı iken, borçlanma olağanüstü bir gelir kaynağıdır (Klasik bakış).
 - Vergiler şimdiki nesil üzerinde bir yük oluştururken, borçlanma gelecek nesiller üzerinde potansiyel bir yük oluşturur.

Kamu Borçlanmasının Özellikleri (2)

- Devlet borçlanması konusunda ilk çalışma D. Hume ve C. Davenant'a aittir. Klasik iktisadi yaklaşımın devletin borçlanmak suretiyle kamu harcamasında bulunmasına karşı çıkmıştır. Klasik iktisatçılara göre devlet sadece olağanüstü dönemlerde veya literatürde «altın kural» olarak ifade edilen önemli kamu yatırımlarının finansmanın da borçlanmaya başvurmalıdır.
- Devlet borçlanmasına karşı çıkılmasının en önemli nedeni, özel tüketim ve yatırım harcamalarının dışlanacağı ve borçların gelecek nesiller üzerinde haksız bir yük oluşturacağı görüşüdür. Ancak özellikle 1929 büyük buhranından sonra devletin ekonomik ve sosyal hayata daha aktif bir biçimde katılması gereğinin ortaya çıkması ile birlikte vergi gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması sonucu birçok devlet borçlanmak zorunda kalmıştır.
- Günümüzde birçok ülkede bütçe açıkları, kamu kesiminin bir doğası haline gelmiştir. Bu açıklarını finanse etmek için ise devletler önemli miktarda iç ve dış borçlanma yoluna gitmekte ve doktrinde borçlanma artık normal kamu gelirleri arasında görülme eğilimindedir.

Kamu Borçlanmasının Karşılaştırılması

DEVLET BORCU

- Borçlanmanın nedeni topluma hizmettir
- Miktarı büyüktür
- Vadesi genellikle özel borçlanmaya göre daha uzundur
- Zorunlu olarak alınabilir
- Bazı durumlarda devlet borcunu geri ödemeyebilir

ÖZEL BORÇ

- Borçlanma nedeni özel amaçlıdır
- Miktarı sınırlıdır
- Vadesi devlet borçlanmasına göre daha kısadır
- Gönüllüdür
- Borç başlangıcında belirlenen şartlarda geri ödenmek zorundadır

BORÇLANMA

- Geçici bir finansman kaynağıdır.
- Gönüllü katılımlardan oluşur
- Kullanım yeri genellikle bellidir
- Yükü gelecek nesillere kayabilir
- Yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan elde edilebilir

VERGİ

- Devlet için sürekli ve kesin bir finansman kaynağıdır
- Zorunlu olarak toplanır
- Tüm kamu hizmetleri için kullanılır
- Yükü şimdiki nesiller üzerindedir
- Genellikle yurt içi kaynaklardan elde edilir

III. Kamu Borçlanması Nedenleri (1)

- Dar anlamda borçlanmaya bütçe açığını kapatmak için başvurulur. Bütçe açığını kapatmak borçlanmanın mali nedenidir.
- Bununla birlikte devletler, mali olmayan ekonomik, sosyal nedenler veya amaçlar için borçlanmaya gidebilir.
- Diğer yandan borçlanma, hükümetlerin siyasi amaçlarını gerçekleştirmede kullandıkları bir araç niteliği taşır.
- Genel olarak, devlet borçlanmasının nedenleri şu şekilde sıralanabilir:
 - Bütçe açıklarının finansmanı,
 - Kalkınmanın finansmanı,
 - Kamu gelirlerini yer ve zaman itibarıyla denkleştirme,
 - Olağanüstü giderlerin finansmanı,
 - Üretimin dışa bağımlı olması ve bu nedenle döviz ihtiyacının artması,
 - Ödemeler bilançosu açıklarının kapatılması,
 - Teknolojik ve teknik bilgi birikiminin olmaması,
 - Yeterli hammadde ve ara malına sahip olunmaması,
 - Ülke parasının değerinin korunması,
 - Vadesi gelmiş borçların ödenebilmesi,
 - Maliye politikası amacına yönelik olarak borçlanma.

Kamu Borçlanmasının Nedenleri (2)

- Maliye politikası amacına yönelik olarak borçlanma:
 - Devlete sadece gelir elde etmek amacıyla borçlanmaz.
 - Enflasyon döneminde, toplam talebi düşürmek için borçlanmanın kişi ve firmalardan yüksek faizli ve uzun vadeli olması gerekir.
 - Enflasyon dönemlerinde borçlanmada amaç bütçe fazlası vermektir. Bir başka ifadeyle ekonomideki parasal şişkinliği gidermektir. (Borçlanmayla elde edilen gelirleri harcamaya dönüştürülmez).
 - Durgunluk dönemlerinde ise borçlanma ile atıl fonları harekete geçirmeyi amaçlayabilir. Devlet borçlanma ile elde ettiği gelirleri harcamaya dönüştürerek toplam talep artırılabilir.
 - Durgunluk dönemlerinde kısa vadeli borçlanmaya gidilmesi ve vadesi gelen borçların yenilemesi gerekir.
 - Devletin istikrar politikalarının uygulandığı dönemlerde merkez bankası ve bankalara olan borçlarını itfa etmek suretiyle, para stokunu ve enflasyonu kontrol altına almaya çalışabilir.
 - Maliye politikası amacına uygun borçlanma, hükümet üzerindeki baskıları azaltır.

IV. Kamu Borçlarının Büyüklüğü Ne Olmalıdır?

1. Klasik Maliyeciler Bakış Açısı

- Borca karşı temkinli
- Sadece olağanüstü durumlarda
- Borçlanma = Bugün alınması gereken verginin ileride alınması
- Açık bütçe değil, denk bütçe

2. Modern Maliyeci Bakış Açısı

- Talep yetersizliğini gidermek için borçlanma
- Ekonomide canlanma ve gelir
- Açık bütçe politikası

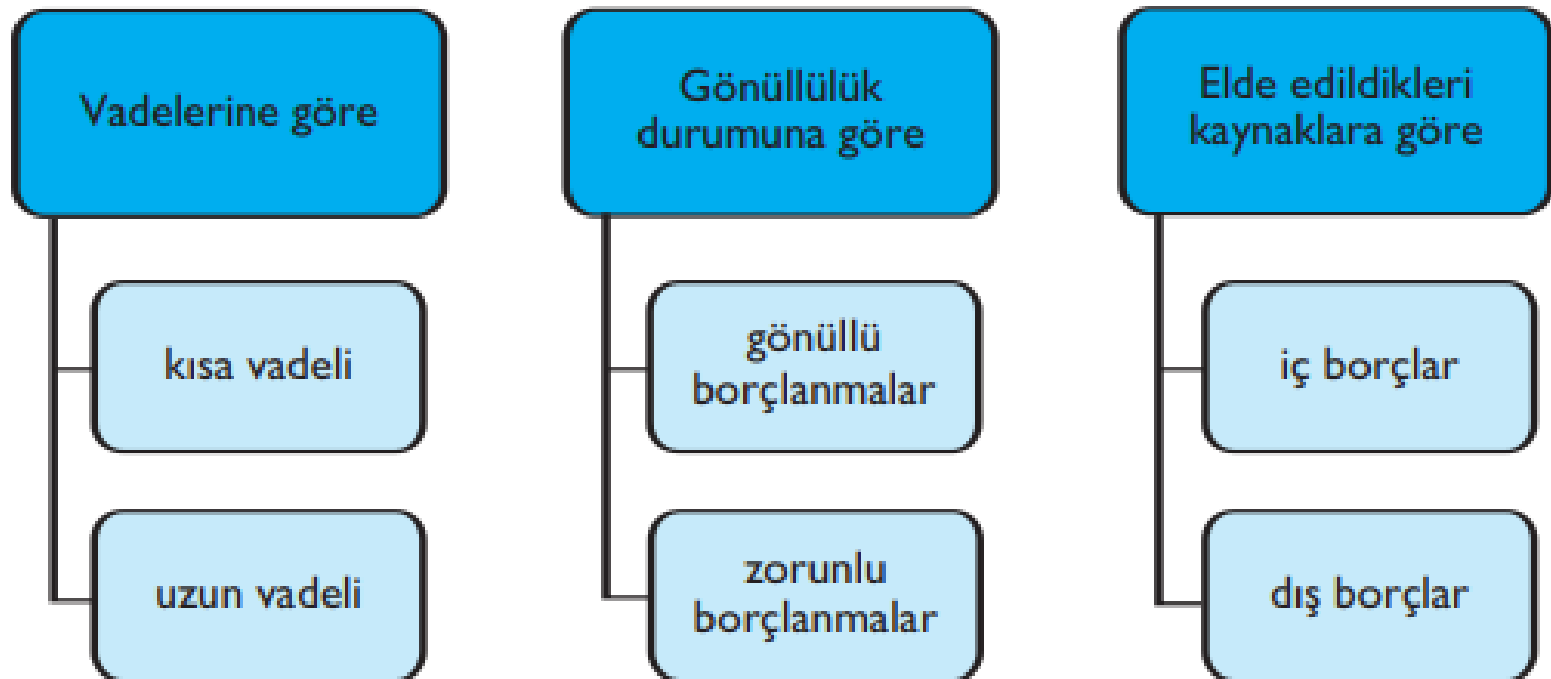
3. Günümüz Klasikleri Liberal İktisat(Anayasal İktisat) Anlayışı

- Öncüsü: James Buchanan
- Devletin borçlanma yetkisini sınırlayan anayasal hükümlere ihtiyaç doğar
- Aksi halde politikacı ve bürokratlar yetkilerini kötüye kullanır

4. Günümüz Borçlanma Anlayışı

- Dünyada ekonomik krizin temelinde, aşırı bütçe açıkları ve kamu borçlarının olduğu kabul edilir.
- AB üyelerine yönelik, Maastricht Kriterleri
 - Kamu borçlarını milli gelirin (GSYH'nin) %60'ı ile sınırlamıştır.
 - Bütçe açığını da yine GSYH'nin %3'ü ile sınırlamıştır.
 - Merkez bankasından kamunun borçlanmasına yasak getirilmiştir.

V. Kamu Borçlanmasının Sınıflandırılması (1)



Kamu Borçlanmasının Sınıflandırılması (2)

1. İç Borçlanma ve Dış Borçlanma Ayrımı

a) İç Borçlanma:

- Ülke içerisinde maddi gücü olan gerçek veya tüzel kişilerden (ulusal sermaye piyasasından) sağlanır.
- Bunlar bazen devletin kendi kontrolünde olan SGK ve KİT'ler de olabilir.
- İç borçlanmada çoğunlukla banka kaynaklarından yararlanılır.
- İç borçlar, milli gelirde değişikliğe yol açmaz.
- Ekonomi için ek bir kaynağın çıkması söz konusu olmaz.

b) Dış Borçlanma

- Dış borçlanma, yabancı sermaye piyasalarından (ülke dışı), uluslararası kuruluşlardan veya devletlerden yapılır.
- Uygulamada bu borçlar; «Teknik yardım, Kalkınma kredisi, Program kredisi, Proje kredisi, Borç erteleme kredisi» gibi isimlerle anılır.
- Borç veren ülke verdiği parayla alınacak malların kendi ülkesinden alınmasını şart koşmuşsa şartlı(bağlı) kredi, böyle bir şart yoksa serbest kredi söz konusudur.
- Dış borçla üretim artırılarak milli gelir düzeyi artırılabilir.
- Alınan borçların iyi değerlendirilmemesi durumunda ise özellikle dış borcun ödeme zamanında;
 - Döviz stoğunda azalma ortaya çıkar.
 - Ödemeler bilançosu açığı artar.
- Bu durum da ekonomide durgunluğa (deflasyona) yol açabilir: Ulusal para değer kaybeder ve milli gelir seviyesi düşer.

İç Borçlanma (1)

- **İç Borçlanmanın Kaynakları:** İç borçlanma, devletin ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanmasıdır. Böylece satın alma gücü özel kesim ile kamu kesimi arasında el değiştirir. Devlet iç kaynaklardan kısa veya uzun vadeli borçlanabilir.
- Türkiye’de devlet adına iç ve dış borçlanma görevini üstlenen Hazine Müsteşarlığıdır.
- İç borçlanma kaynakları şunlardır:
 - **Kişi ve Firmalar:** Devlet, tasarrufları olan gerçek kişiler ve firmalardan borçlanabilir.
 - **Kurum ve Kuruluşlar:** Devlet, tasarruf ve yardımlaşma sandıkları, çeşitli vakıflar, sigorta şirketleri, sosyal güvenlik kurumları ve kamu iktisadi kuruluşları gibi kamu kurumu, yarı kamu kurumu, özel kurum veya kuruluşlardan borçlanabilir.
 - **Ticari Bankalar:** Devlet, ticari bankalar ve özel finans kurumlarından borçlanabilir.
 - **Merkez Bankası:** Devlet, merkez bankasından borçlanabilir. Merkez bankası devlet borç senetleri karşılığında para basmak suretiyle devlete borç verebilir. Ancak bunun enflasyona neden olacağı unutulmamalıdır (Teorik olarak merkez bankaları iç borçlanma kaynakları arasında yer almakla birlikte Türkiye’de 25.04.2001 tarihinde 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nda yapılan değişiklikle Merkez Bankası’nın hazineye kısa vadeli avans verme yetkisi yürürlükten kaldırılmıştır. Türkiye’de merkez bankası iç borçlanma kaynaklarından biri değildir).

İç Borçlanma (2)

- **İç Borçlanma Araçları:** Devletin kısa vadeli (dalgalı) borçlanma araçları; hazine bonosu, hazine kefaletine haiz bonolar, müteahhit bonoları, adi emanetler, bütçe emanetleri, merkez bankası avansı ve diğer kurum ve mali kuruluşlardan alınan kredilerdir (Devletin uzun vadeli borçlanma aracı ise devlet (hazine) tahvilidir.).
- Hazine, devlet adına bono veya tahvil ihraç etmek suretiyle dolaylı borçlanabileceği gibi, kredi sözleşmesi şeklinde dolaysız da borçlanabilir:
 - **Hazine Bonoları ve Devlet Tahvilleri:** Vadesi bir yıla kadar olan devlet borç senetlerine hazine bonosu denir. Daha çok yıl içinde ortaya çıkan merkezi yönetim birimlerinin bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılır. Vadesi bir yıldan fazla olan orta ve uzun vadeli devlet borç senetlerine devlet tahvili denir. Esasen kamu yatırımlarının finansmanında kullanılır. Bu senetler, iskontolu, enflasyona endeksli, sabit faizli ve kuponlu ve değişken faizli ihraç edilebilmektedir.
 - **Hazine Kefaletine Haiz Bonolar:** Merkezi yönetim bütçesi dışında kalan iktisadi faaliyette bulunan KİT'ler gibi özerk bütçeli kamu kuruluşlarının finansman sıkıntısı yaşamaları halinde hazine güvencesi altında bono çıkarmak suretiyle merkez bankasından avans alınabilmekteydi. Ancak 25.04.2001 tarihinde 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle Merkez Bankası'nın bu şekilde avans verme yetkisi yürürlükten kaldırılmıştır.
 - **Müteahhit Bonoları:** Kamu yatırımlarını üstlenen müteahhitlere verilen bonolardır. Bu bonolar merkez bankası tarafından nakde çevrilebilmesi, kamu ihalelerinde teminat olarak gösterilebilmesi özelliğinden dolayı kısa vadeli borçlanma aracı özelliği gösterir.
 - **Bütçe Emanetleri:** Bütçe emaneti mali yılın sonuna kadar bütçe harcamalarından verilme emrine bağlanmış fakat ödemesi gerçekleştirilmemiş olan giderlerin, ilgili yılın bütçesine kaydedilmek üzere bir emanet hesaba alınmasıdır. Emanet hesabına alınan paraların hak sahibine verilene kadar geçen sürede bu emanetler devlete kısa süreli bir kaynak teşkil etmiş olmaktadır.
 - **Adi Emanetler:** Gerçek ve tüzel kişilerce geçici olarak hazineye yatırılan; ihale (müteahhitlerin) teminatları, gümrük teminatları, hacizli malların satışından artan paralar, çeşitli fonlara ait kesintiler, niteliği belirlenemeyen paralardır. Bu emanet paralar devlet için kısa vadeli bir kredi olmaktadır.
 - **Merkez Bankası Avansı:** Devletin kısa vadeli borç kaynaklarından biri de Merkez Bankası'ndan avans almaktaydı. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi bu borçlanma yolu enflasyona yol açtığından 25.04.2001'den itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

İç Borçlanma Çeşitleri

Vadeye göre

- Hazine bonosu (vadesi 1 yıldan kısa)
- Devlet Tahvili (vadesi 1 yıl ve daha uzun)

Para cinsine göre

- Türk Lirası
- Döviz (Döviz cinsinden-dövizde endeksli)

Kupon durumuna göre

- İskontulu senetler (Faiz ödemesi anapara ile vade sonunda yapılır)
- Kuponlu senetler (ara dönem ödemesi yapılan senetlerdir)

Faiz tipine göre

- Sabit getirili (vade sonunda ödenecek faiz miktarı borcun başlangıcında bellidir)
- Değişken Faizli (Faiz ödemesi bir değere endekslenir)

Finansman amacına göre

- Nakit senetler (Bütçe finansmanı amacıyla ihraç edilen DİBS)
- Nakit Dışı senetler (Hazine hesaplarına nakit girişi sağlamayan senetler)

Dış Borçlanma (1)

- **Dış Borçlanmanın Kaynakları:** Dış borçlanma, devletin ülke sınırları dışındaki kişi ve kurumlara yabancı para cinsinden borçlanmasıdır. Dış borçlanmayla ülkede satın alma gücü artar. Ülke yeni ödeme imkanları elde eder. Dış borçlanma, kısa veya uzun vadeli olabilir. Dış borçlanmaya; hazine bonosu, devlet tahvili ihraç etmek veya diğer devletlerden kredi almak veya uluslararası kurum ve kuruluşlardan kredi almak suretiyle gidilebilir.
- Dış borçlanmanın kaynakları üç başlık altında ele alınabilir:
 - **Devletten-Devlete Borç Verme:** Daha çok devletten devlete yardım programı niteliğindedir. Bu tür borçlanma, ekonomik kalkınmayı destekleyen düşük faizli ve uzun vadeli krediler şeklinde gerçekleşir. Borç veren devlet krediyi kendi ülkesinin mallarını ithal etme şartına bağlayabilir. Günümüzde devletten devlete borçlanma pek fazla tercih edilmemektedir.
 - **Uluslararası Kuruluşlardan Borçlanma:** Bu kuruluşlar, ülkelere borçlanma olanağı tanıyan önemli bir kaynak oluşturur. Günümüzde dış borçlanmalar daha çok bu kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu kuruluşlara örnek olarak; Uluslar arası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (IBRD), Uluslar arası Kalkınma Birliği (IDA), Uluslar arası Finans Kurumu (IFC), Avrupa Yatırım Bankası (EIB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) sayılabilir.
 - **Dış Yardım ve Bankalar Konsorsiyumu:** Dış yardım konsorsiyumları, geçici mali birliklerdir. Az gelişmiş ülkelerin kalkınmasına yardımcı olmak üzere o ülkeye kredi vermek isteyen gelişmiş ülkeler ile uluslararası ekonomik kuruluşların oluşturdukları mali birliklerdir. Bankalar konsorsiyumu ise herhangi bir devletin uluslararası piyasalarda borçlanmasına aracılık eden mali kuruluşlardır.

Dış Borçlanma (2)

- **Dış Borçlanma Türleri:** Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler dış borçlanmaya daha fazla gereksinim duyar.
- Dış borçlanma, niteliğine göre; «kalkınma kredileri» ve «diğer krediler olmak üzere iki başlık altında incelenebilir:
- **Kalkınma Kredileri:** Az gelişmiş ülkelerin kalkınması için çeşitli şekillerde verilen finansman kredileridir. Bunlar:
 - **Proje Kredileri:** Belli bir yatırım projesinin gerçekleştirilmesine yönelik verilen kredilerdir. Bu krediler, özellikle altyapı yatırımlarına yöneliktir. Proje kredisi antlaşmaları çeşitli şekillerde yapılabilir. Örneğin, antlaşma krediyi verecek ülke veya kuruluş ile krediyi alacak ülke arasında imzalanır. Antlaşmayı imzalayan hükümet krediyi projeyi yürütecek olan kamu yada özel kuruluşa aktarır. Kredi sağlanan özel yada kamu kuruluşu, borç taksitleri ve faizini kendi para cinsinden hükümete öder. Hükümette antlaşma koşullarına uygun olarak kredi veren ülkeye ödeme yapar. Proje kredileri, yalnızca yatırımlar (sermaye mallarının alımı) için kullanılabilir. Hammadde veya tüketim mallarının alımında kullanılmazlar. Proje kredileri çoğu kez bağlı kredilerdir.
 - **Program Kredileri:** Program kredileri, hemen her zaman kredi alan ülkenin, yurt içi ekonomik faaliyetlerinin sürekliliği için gerekli olan ithalatın finansmanını amaçlar. Bu krediler belli bir ekonomik programın uygulanması koşuluyla(bağlı kredi) verilebileceği gibi, bazen serbest kredi şeklinde de verilebilir. Program kredileri, proje kredilerinden farklı olarak, borçlanan ülkeye dengeli bir kalkınma imkanı tanınması, yatırımlar için gerekli hammadde ve aramalı ithalini kolay/aştırması gibi yararları vardır.
 - **Bağlı Krediler (Tied Loan):** Alınan kredinin, kredi veren ülkede kullanılması koşuluna bağlayan kredilerdir. Bağlı krediler, bazen hem ülkeye hem de mala bağlı olabilir. Kredi sözleşmesinde, ülke içindeki hangi mallar için kullanılacağı belirtilebilir. Düşük faizli ve uzun vadeli verilen dış krediler, dış yardım niteliği taşır.
 - **Serbest Krediler (Soft Loan):** Kredi alan ülkenin, doğru dan döviz şeklinde aldığı krediyi, bir şarta bağlı olmaksızın istediği ülkede ve istediği şekilde kullanabildiği kredilerdir. Bu kredilerin vadesi uzun, faizleri düşüktür ve nakit olarak borç alınan ülkeye verilir.
 - **Satıcı Kredileri:** Bu krediler, hükümet değil özel sektör firmalarınca kullanılan kredilerdir. Krediyi veren başka ülkedeki satıcı firmalardır. Bu kredilere, ihracat kredileri de denir. Ancak satıcı firmalar, krediyi kendilerine teminat veren özel veya yarı kamu kuruluşu niteliğinde büyük mali kuruluş ar denetiminde verir. Riskin önemli bir kısmını bu kuruluşlar üstlenir.
 - **Borç Erteleme Kredileri:** Vadesi gelen borç için, yeni ve belli bir süre tanınmasıdır. Borç erteleme, tarafların iyi niyetle ve karşılıklı uzlaşması ile gerçekleştirilir ve borcun vadesi uzatılır.
 - **Röfinansman Kredileri:** Vadesi gelen borcun kapatılması için, yeni bir borçlanmaya gidilmesidir. Bu amaçla sağlanan krediye röfinansman kredi denir. En önemli nedeni borçlu ülkedeki mali sıkışıklıktı . Ayrıca önceden başlanan yatırımların devam edebilmesidir. Borç ertelemeleri ve röfinansman kredileri, şeklen borcun süresini uzatmaktadır.

Dış Borçlanma (3)

- **Diğer krediler:** Kalkınma kredileri dışında gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere, çeşitli yardım ve bağış şeklinde verdiği kredileridir. Dış yardımlar; teknik ve savunma yardımı şeklinde olabilir.
 - **Teknik Yardımlar:** Gelişmiş ülkelerin kalkınma aşamasındaki az gelişmiş ülkelere, bazı alanlarda eğitim, staj, danışmanlık hizmetleri, teknik bilgi ve personel desteği şeklinde verdikleri kredilerdir. Böylece gelişmiş ülkeler, bu yardımlar yoluyla hem az gelişmiş ülke üzerinde siyasi avantaj sağlar, hem de kendi tekniklerinin bu ülkeye yerleşmesi sonucu ekonomik pazarını genişletir. Teknik yardımlar, niteliğine göre kısa ve uzun vadeli olabilir.
 - **Savunma Yardımları:** Gelişmiş ülkelerin, az gelişmiş ülkeye savunma amaçlı verdiği krediler. Devletler arası olup, çoğu kez gizli anlaşmalar şeklindedir. Vadeleri uzun ve faizleri ise oldukça düşüktür. Askeri yardımlar karşılıklıdır. Bazen savunma amaçlı krediler, karşılıksız hibe şeklinde de olabilir.
 - **Hibe ve Bağışlar:** Gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere veya doğal afet gibi olağan üstü koşullarda olan ülkelere verdiği karşılıksız kredilerdir.
- Dış yardımlar; vadeleri uzun, faizleri oldukça düşük olan dış kredilerdir. Bu kredilerin geri ödeme koşulları çok uygun olduğu için bir tür yardım niteliği taşırlar.
- Gelişmekte olan ülkelere sağlanan dış kaynakların verimli şekilde kullanılabildiği üst sınıra «**massetme kapasitesi**» denir. Yeni dış kaynağın üretimi artırma gücü, ülkenin yatırımları massetme kapasitesine bağlıdır. Ülkenin doğal kaynakları, nitelikli işgücü ve iyi girişimcinin varlığı, ithal edilen sermaye malının iç piyasada kullanımını kolaylaştıran yabancı işgücünün istihdamı, ülkeyi yöneten siyasi iradenin yeteneği, sermayenin verimliliği massetme kapasitesini belirleyen temel unsurlardır. Massetme kapasitesinden sonra borç alınması ülke içi kaynakların dış ülkelere transferine neden olur.

Dış Borçlanma Çeşitleri

Vadeye göre

- Kısa Vadeli (vadesi 1 yıldan kısa)
- Uzun Vadeli (vadesi 1 yıl ve daha uzun)

Faiz durumuna göre

- Sabit faizli
- Değişken faizli

Döviz cinsine göre

- alındığı para birimine göre

Bütçe gerekçesine göre

- Devirli krediler (Kamu kurumlarına devretmek üzere Hazine tarafından alınan krediler)
- Garantili krediler (Kamu kurumlarının kendi imkanları ile sağladığı ancak Hazinesinin kefil olduğu krediler)

Kullanım amaçlarına göre

- Proje kredileri (belirli bir projenin gerçekleştirilmesi için alınan krediler)
- Program kredileri (Belli bir programın gerçekleştirilmesi için alınan krediler)

Kamu Borçlanmasının Sınıflandırılması (3)

2. Kısa (Orta) ve Uzun Vadeli Borçlar Ayrımı

a) Kısa Vadeli Borçlar

- Süresi bir yıla kadar olan borçlar kısa, 1yıl-5yıl orta, 5 yıldan fazla borçlar ise uzun vadelidir.
- Kısa vadeli borçlara, bütçe dönemi içinde ortaya çıkan geçici açıkları kapatmak amacıyla başvurulur.
- Bütçe başlangıçta açıkla bağlanmışsa, bu açık da kısa vadeli borçlanmayla kapatılır.

b) Uzun Vadeli Borçlar

- Yatırım yapma, altyapı giderlerini karşılamak amacıyla başvurulur.
- Hazinesin çıkarttığı tahvillerin banka ve diğer finans kurumlarına satılması yoluyla gerçekleşir
- Uzun vadeli borçlanmada «devlet tahvili» adı verilen araçlar kullanılır.
- Borçlanmanın yapılmasında da;
 - İhale veya
 - Halka arz yöntemleri kullanılır.

3. Gönüllü (İhtiyari) Borçlar ve Zorunlu (Mecburi) Borçlar Ayrımı

- **Gönüllü borçlarda** borç veren kendi isteğiyle devlete borç verir, devlet kağıdını satın alır.
- **Zorunlu borçlarda** ise kişilerin, iradesine bakılmaksızın borç vermeleri istenir:
 - Zorunlu borçlanmaya savaş veya iktisadi kriz dönemlerinde başvurulabilir.
 - Ör: Konut edindirme yardımı adıyla çalışanların aylıklarından kesilen paralar.
 - Günümüz modern maliye teorisinde, devletlerinde zorunlu borçlanması kavramına yer verilmez.

Kısa Vadeli Borçlanma - Uzun Vadeli Borçlanma

<u>Kısa vadeli borçlanma</u> <u>(dalgalı borçlar)</u>	<u>Uzun vadeli borçlanma</u> <u>(konsolide borçlar)</u>
- Vadesi bir yıla kadar olan borçlardır. (bir yıl dahil) - Bu borçlara dalgalı borçlar da denir. - Devlet bütçesinin yıl içindeki gelir gider dengesini sağlamak, nakit ihtiyacını karşılamak amacıyla gidilir. - Hazine bonosu ile gerçekleştirilir. - Para piyasasından karşılanır. - Açık piyasa işlemlerine konudur.	- Vadesi beş yılı aşan borçlardır. - Süresiz(daimi, devamlı) borçlar bu kapsamdadır. - Yatırımları finanse etmek, kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla gidilir. - Devlet tahvili ile gerçekleştirilir. - Sermaye piyasasından karşılanır. - Açık piyasa işlemlerine konu değildir.
* Faizleri nispeten düşüktür.	* Faizleri nispeten yüksektir.
** İç ve dış borçlanma şeklinde olabilir.	** İç ve dış borçlanma şeklinde olabilir.

VI. Kamu Borçlarının Yönetimi (1)

- Borç yönetimi, borcun sağlanması sırasında ve sağlanmasından sonraki anapara ve faizlerinin ödenerek borcun kapatılmasına kadar yürütülen işlemler bütünüdür.
- Borcun miktarı: Borcun büyüklüğünü ifade eder. Devletin paraya olan ihtiyacına bağlıdır.
- Borcun bileşimi: Borcun vadesi, faizi, geri ödeme koşulları ve ihraçla sağlanan diğer menfaatler ve teminatları ifade eder.
- Borç yönetiminin amacı; borçların miktarında, bileşiminde ve geri ödeme şartlarında düzenleme ya da çeşitli ayarlamalar yapmak suretiyle temel iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşmayı ifade eder. Bu bakımdan borç yönetimi hem maliye politikası hem de para politikasıyla yakından ilişkilidir.
- Borcun miktarında yapılan düzenlemeler yani borç miktarının azaltılıp çoğaltılması borcun süre yönünden düzenlenmesi gibi işlemler borç yönetiminin önemli konularındandır. Bu işlemler bütünün borcun miktar ve bileşiminde yapılacak düzenlemeler ile belli ekonomik hedeflere ulaşmayı sağlayacak her türlü politikaları kapsamına aldığı da unutulmamalıdır.
- Borç yönetiminin bir diğer amacı da, borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklardan milli ekonomi için maksimum faydayı elde etmek ve borç yükünden en az maliyetle kurtulmayı sağlamaktır.
- Başarılı bir borç yönetiminin unsurları:
 - Borçlanma koşullarının devlet için en az yük sağlayacak şekilde saptanması,
 - Arzu edilen tutarda veya gerektiği kadar tahvil ve bono satışının sağlanması,
 - Borçlanma miktar ve koşullarının ekonominin içinde bulunduğu durumun gereklerine uydurulması,
 - Uygun fırsatlar çıktığında borç servisi yükünün hafifletilmesidir.

Kamu Borçlarının Yönetimi (2)

- Türkiye’de devletin mali yönünü temsil eden ve borç yönetiminden sorumlu idare Hazine Müsteşarlığıdır.
- Kamu borçlanması dar anlamda bütçe açığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Devletin tahvil ihraç etmesi, her yıl bütçe yasasıyla veya özel bir kanunla verilir.
- Türkiye’de her yıl yapılan merkezi yönetim bütçe yasasının; birinci maddesinde giderler, ikinci maddesinde gelirler ve üçüncü maddesinde ise açık ve net borçlanma tahminleri yer alır. Teamül olarak her bütçe yasasının üçüncü maddesinde, Hazine’nin, bütçe ödenekleri ile gelir tahminleri arasındaki fark kadar net borçlanma yapabileceği ifade edilir (2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu m. 3: «1 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ödenekler toplamı ile 2 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan tahmini gelirler toplamı arasındaki fark, net borçlanma ile karşılanır.»).
- Kamunun borçlanmasına esasen bütçe yasasıyla yetki verilir. Devlet borç senetlerini ihraç edilme yetkisinin verilmesi kadar, ihraç koşulları ve kişilere sağlanan menfaatlerin belirlenmesi de önemlidir.
- Kamu borçlanmasının yükü, faizdir. Diğer taraftan kamu borçlanmasının kişilere sağladığı en önemli menfaat de yine faiz ödemesidir.
- Borç senetlerinin ihraç koşulları ve uygulanacak faiz oranı bütçe kanunu çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı’na belirlenir. Bu faiz oranını etkileyen faktörler:
 - Tahvilin vadesi,
 - Devletin paraya olan ihtiyacı (borcun miktarı),
 - Piyasa faiz oranları,
 - Devlete duyulan güven,
 - Borç verenlerin beklentileri,
 - Ekonominin içinde bulunduğu konjonktür
 - Beklentiler
- Devlet tahvillerinin faizi, piyasa faiz haddinin belirlenmesinde önemli bir araçtır. Genel olarak, devlet tahvillerinin faizinin, piyasa faizinin biraz üstünde belirlenmesi, piyasa faiz hadlerini yükseltme yönünde bir etki yapacaktır.

Kamu Borçlarının Yönetimi (3)

Bütçe Finansmanında Kullanılan Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS):

- İç borçlanma senetleri dört şekilde ihraç edilir ve ihraç edilen bu senetler karşılığında Hazine'ye nakit girişi sağlanır:
 - İhale Yöntemiyle İhraç Edilen DİBS:** Bu şekilde ihraç edilen hazine bonusu ve devlet tahvilleri çoğu kez kuponsuz senetlerdir ve iskontolu olarak satılırlar. Anapara ve faizi vade sonunda ödenir. 1999 yılından itibaren Hazine Müsteşarlığı, değişken faizli tahvilleri ihale yöntemiyle ihraç etmektedir. Değişken faizli tahviller, 2 yıl vadeli 3 ayda bir kupon ödemeli ihraç edilirler. Tahvillerin kupon ödemeleri, 3 ay vadeli hazine bonusu ihale faizine endekslidir.
 - Tap (Musluk) Yöntemiyle İhraç Edilen DİBS:** Bu yöntemde, Hazine Müsteşarlığı'na ihraç edilen iç borçlanma senedinin türü, vade ve faiz yapısı önceden ilan edilir. Sadece piyasa yapıcı bankaların satın alabilecekleri bu senetler, Merkez Bankası'na depolanır.
 - Kamu Kurumlarına ve Bankalara Doğrudan Satış Yöntemiyle İhraç Edilen DİBS:** Bu yöntemde, kamu kurumları ya da bankalar senet taleplerini Hazine Müsteşarlığı'na iletirler. Hazine bu talepleri değerlendirir. Piyasa koşulları gözetilerek senedin faizi belirlenir ve taraflar karşılıklı anlaşarak senet ihracı gerçekleştirilir.
 - Halka Arz Yöntemiyle İhraç Edilen DİBS:** Bu yöntemde hazine bonoları ile devlet tahvilleri kamu bankaları, özel bankalar ve aracı kurumlar aracılığı ile bireysel yatırımcılara doğrudan satılır. Bu yöntemle; hem de alıcı tabanı genişletilmekte, hem de küçük tasarruf sahiplerine de fırsat verilmektedir.
- Yukarıda açıklanan nakit borçlanmaların yanı sıra bütçe finansmanı dışında ihraç edilen senetler de vardır. Özel kanunlar kapsamında ihraç edilen bu senetlere, «özel tertip devlet iç borçlanma senetleri» denir. Özel tertip DİBS karşılığında Hazine'ye herhangi bir nakit girişi söz konusu olmaz, bu borçlanmalar nakit dışı borçlanmalardır. İkraz tahvilleri, tahkim tahvilleri, kur farkları karşılığında ihraç edilen tahviller, kısa vadeli avans karşılığında ihraç edilen tahviller, özel tertip DİBS'ye örnek gösterilebilir.

Kamu Borçlarının Yönetimi (4)

Devlet Borç Senetlerinin İhraç Koşulları:

1. **Başa Başta İhraç:** Bu ihraç türünde, tahvil nominal değeriyle (üzerinde yazılı olan) ihraç edilir. Nominal değeriyle satılan tahvil vade sonunda sadece faiz ödemesi yapılır. Faiz, tahvilin nominal değeri üzerinden hesaplanır. Örneğin, nominal değeri 2.000 TL olan yıllık %10 ihraç faizli bir tahvil satın alan tasarruf sahibine (veya tahvilin faiz kuponu karşılığında) 200 TL faiz ödenir.
2. **Başa Başın Altında İhraç:** Bu ihraç türünde, tahvil üzerinde yazılı olan değerinin altında bir fiyatla satılır. Nominal değeri altında satılan tahvil vade sonunda faiz yanında itfa primi ödenir. İtfa primi, tahvilin nominal değeri ile satılan değeri arasındaki farktır. Örneğin, nominal değeri 2.000 TL olan bir tahvil 1.500 TL'ye yıllık %10 ihraç faiziyle satılırsa; bu tahvil sahibine vade sonunda 200 TL faiz ödemesinin yanında 500 TL itfa primi ödenir. Anaparası 1.500 TL olan tahvil vadesi geldiğinde nominal değeri olan 2.000 TL ödenir. Aradaki 500 TL'lik fark itfa primidir.
3. **Primli İhraç:** Bu ihraç türünde, üzerinde yazılı olan değeriyle ihraç edilen tahvil vade sonunda faiz dışında ek ödeme yapılır. Bu ek ödemeye itfa primi de denir. Başa başta ihraçta olduğu gibi faiz, tahvilin nominal değeri üzerinden hesaplanır. Örneğin, nominal değeri 2.000 TL olan yıllık %10 ihraç faizli bir tahvil vade sonunda 500 TL ek ödeme yapılır. Primli ihraçta, tahvil sahibi faiz yanında ek ödeme elde eder.
4. **Piyangolu İhraç:** Bu ihraç türünde, üzerinde yazılı olan değeriyle ihraç edilen tahvil vade sonunda çekiliş yapılarak faiz dışında ikramiye ödenir. Tahvilin faiz oranı normal borçlanmaya göre düşük tutulur. Aradaki faiz farkı çekilecek kura ile şanslı numara arı taşıyan tahvil sahiplerine ödenir. Bu ödemeye ikramiye primi denir. Daha çok özel sektör tahvillerinde uygulanır.

Kamu Borçlarının Yönetimi (5)

Borç Servisi ve Borç Yükünün Hafifletilmesi:

- Kamu borç yükünün normal veya normal olmayan yollarla hafifletilmesine borç servisi denir. Türkiye’de iç ve dış borç servisinden Hazine sorumludur. Devlet borç yükünü azaltmanın en doğal (normal) yolu borcun itfasıdır:
 1. **Borcun İtfası:** Devlet borçlarının anaparasının ödenerek kapatılmasına veya azaltılmasına «borcun itfası» veya «borcun amortismanı» denir. Borcun itfası, borçların vade sonunda anaparasının ödenmesidir. Devlet borçlarını ve borç yükünü azaltmanın en doğal yoludur. Devlet borçları belli bir tarihte topluca, taksitlendirmeye, kura ile veya doğrudan doğruya tahvillerin satın alınmasıyla ödenebilir. Türkiye’de borcun itfası, yani anaparasının ödenmesi Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür.
 2. **Vergi Gelirleriyle Borcun İtfası:** Devlet borçlarının, vergi ve benzeri gelirlerle ödemesidir. Vergi gelirleriyle sağlanan ve bütçe ödeneklerine konularak borcun itfa edilmesiyle devlet borçları azalır.
 3. **Monetizasyon Yoluyla Borcun İtfası:** Monetizasyon, devlet borçlarının para basmak suretiyle ödenmesidir. Devlet borçlarının geri ödemesinde yaşanan finansal sıkıntıların aşılması için merkez bankası kaynaklarıyla devlet borçları itfa edilir. Uygulamada sıklıkla başvurulanan bu itfa yolunun enflasyona neden olacağı açıktır. Ayrıca enflasyon devlet borçlarının yükünü dolaylı bir şekilde azaltmaktadır. Monetizasyon ve bunun sonucunda oluşan enflasyon, devlete borç veren tasarruf sahiplerinin devlete olan güvenini zedeler. Devletin borçlanması zorlaştırır. Enflasyon döviz kurunu yükseltir, ülke parasının değerini düşürür. Ekonomik ve sosyal dengeler üzerinde olumsuz etkiler meydana getirir.
 4. **Borcun Yeni Borçla İtfası:** Vadesi gelen borçların ödenmesi için yeniden borçlanmaya gidilebilir. Bu şekilde yapılan itfa, aslında borcun vadesini uzatmaktır ve bir tür tahkim işlemidir. Günümüzde borçların çoğu bu şekilde yapılır.
- Kamu borçlarını hafifletmenin normal yolu borcun itfasıdır. Diğer yandan devlet borçları normal olmayan yollarla da hafifletilebilir. Bu yollar:
 1. **Borcun Reddi:** Borcun reddi, borçlu devletin tek taraflı olarak borçlarına ilişkin yükümlülükleri yerine getirmeyeceğini ilan etmesidir. Borcun reddi borcu sona erdirmez. Bu yolla borcun azalabilmesi için, borçlu devletin alacaklardan askeri ve siyasi yönden güçlü olması gerekir.
 2. **Borcun Silinmesi:** Borcun silinmesi, alacaklıların, mali durumu kötüleşen bir devletin borçlarını kısmen veya tamamen silmesidir. Borcu silmesi borcu sona erdirir. Bu yolla borcun azalabilmesi için, alacaklıların mali durumunun iyi olması gerekir.

VII. İstisnai Borç Yönetimi

- Kamu borçlarının, anaparasının azaltılması amacıyla ödenmesine, **kamu borçlarının itfası (amortismanı)** denirdi. Normal koşullar altında borçların ödenmesi gerekirken, ödenmediği durumlar ise «**istisnai borç yönetimi işlemleri**» olarak ifade edilir.
- Borç alma-verme işleminin ardından şartların değişmesi (emprevizyon=öngörülemezlik) borçların yapısında değişikliğe yol açabilir.
- Alacaklı açısından en az zararlıdan en çok zararlıya göre istisnai borç yönetim işlemleri şunlardır: «Borçların konsolidasyonu (tahkim)», «borçların konversiyonu (değişim)», «moraryum (durdurma)» ve «borcun reddi».

1. Konsolidasyon (Tahkim)

- Konsolidasyon işlemi ile, kısa vadeli borç senetleri uzun vadeli borç senetleri haline getirilir.
- Ör: Vadesi gelen borçlar daha uzun vadeye yayılır.
- Devlet mali sıkıntıdadır: Vadenin uzaması durumunda ana borç değişmese de faiz artacaktır, devletin ödeyeceği borç da artar.

2. Konversiyon (Değişim)

- Konversiyon, yüksek faizli tahvillerinin düşük faizli tahvillerle değiştirilmesi işlemidir. Konversiyon borcun anaparası aynı kalmakla birlikte borç yükünü yani faiz yükünü hafifletme amacıyla yapılır. Ancak konversiyona gidilebilmesi için piyasa faiz oranlarının önceki borçlanma faiz oranlarının altına düşmüş olması gerekir.
- Ör: Devlet, tahvillerini %15 faizle satmıştır, arkasından piyasa faizlerinin düşmesi üzerine sattığı tahvilleri %10 faizli yeni tahvillerle değiştirmek isteyebilir.
- Alacaklıların rızası alınarak yapılabileceği gibi zorunlu olarak da yapılabilir.
- Devletin borçları azalır (faizler azalır).

3. Moratoryum (Durdurma)

- Devletin mali sıkıntı içinde bulunmasından dolayı başvurulur.
- Devlet borcunu ödemekten aciz olduğunu belirtmektedir.
- Vadede değişiklik yapıldığı gibi, faiz oranları da düşürülür.

İstisnai Borç Yönetimi ve Sonuçları

İSTİSNAİ BORÇ YÖNETİM İŞLEMİ	Konsolidasyon (Borcun tahkimi)	Konversiyon (Borcun değişimi)	Moratoryum (Borcun durdurulması)
Tanıma ilişkin	Kısa vadeli borç senetlerinin uzun vadeli borç senetleri ile değiştirilmesidir.	Yüksek faizli borç senetlerinin düşük faizli borç senetleri ile değiştirilmesidir.	Borç geri ödemelerinin bir süreliğine durdurulması veya ertelenmesidir.
Sonuca ilişkin	Borcun anaparasını değiştirmeyen ancak faizini artıran bir işlemdir.	Borcun anaparasını değiştirmeyen ancak faizini azaltan bir işlemdir.	Borcun anaparası ve faizini sona erdirmeyen ancak azaltan bir işlemdir.

Kaynak: ÖĞRETİR, s. 267.

Türkiye'nin Genel Borç Yönetimi Borç Stoku

(Milyon TL)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam Stok	508.693	513.666	567.918	588.165	646.472	738.501	835.971
Merkezi Yönetim	543.462	554.218	608.590	639.468	706.761	797.730	894.238
Yerel Yönetim	28.146	29.499	33.567	31.987	36.615	46.633	55.599
Sosyal Güvenlik Fonları	11	9	11	9	9	9	9
Sektörler Arası Konsolidasyon	-62.925	-70.060	-74.250	-83.299	-96.914	-105.871	-113.875

(Milyon TL)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam Stok	508.693	513.666	567.918	588.165	646.472	738.501	835.971
Para ve Mevduatlar	994	1.139	1.291	1.502	1.815	2.087	2.278
Borçlanma Senetleri	429.429	440.169	480.065	500.399	546.524	619.409	703.500
Krediler	78.271	72.357	86.562	86.265	98.132	117.005	130.194

(%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam Stok / GSYH (*)	36,5	32,7	31,4	28,8	27,6	28,3	28,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <http://bit.ly/2GW8GkU>, 2018

Türkiye’de Kamu Net Borç Stoku

Milyar TL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I- Toplam Kamu Brüt Borç Stoku	546,0	562,7	622,9	649,9	722,1	819,8	908,9
• Merkezi Yönetim	519,1	532,9	586,2	612,5	678,2	760,0	842,7
• Diğer Kamu	27,0	29,8	36,7	37,4	43,8	59,8	66,2
II- Varlıklar ve Kamu Mevduatı	256,4	322,3	425,6	463,1	561,1	600,6	679,4
• Merkez Bankası Net Varlıkları	143,2	189,5	271,1	304,4	376,2	397,1	429,6
• Kamu Mevduatı	59,8	71,6	84,2	77,4	91,8	100,3	136,9
• İşsizlik Sigortası	53,5	61,2	70,4	81,4	93,1	103,2	112,8
III- Kamu Net Borç Stoku	289,6	240,5	197,2	186,8	161,0	219,2	229,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <http://bit.ly/2GW8GkU>, 2018

VIII. Kamu Borçlanmasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri ve Sonuçları

a) Ekonomik denge ve borçlanma

- i. **Daraltıcı etki (Enflasyonist):** Satın alma gücü üzerinde daraltıcı etki yapar.
- ii. **Genişletici etki (Deflasyonist):** Devlete borç vermiş kişilerin ileride bu paraları faiz ve diğer çıkarlarıyla geri alacaklarını düşünüp mevcut harcama düzeyini yükseltmeleri sonucu genişletici etki meydana gelir; bu ise gelir ve istihdamın artmasını sağlar.

b) Ekonomik kalkınma ve borçlanma

- Çarpan ve hızlandıran etkisi yapar: Devlet borçlanma ile ekonomiye katılacağı için çarpan etkisi çerçevesinde genişletici etkilere yol açabilir.

c) Borç yükü ve gelir dağılımı

- Gelir dağılımını değiştirir.
- Borç peşin alınmış vergidir.

- **Dış Borç Servis Sorunu ve Borç Servis Oranı:** Bir ülkenin dış borç anapara miktarı ve faiz yükü artıkça dış borç servis sorunu ortaya çıkar. Bir ülkenin dış borç ödeme gücünü göstermesi açısından «borç servis oranı» yararlı bir göstergedir. Bu oran, belli bir yılda dış borçların faiz ve anaparası ödenmesi gereken toplamın, cari ödemeler bilançosundaki döviz kazançlarına oranlanmasıyla bulunur. Bir ülkenin ödemeler bilançosundaki döviz kazançları, esasen ihracat gelirleridir. Ayrıca dolaylı ve doğrudan yabancı sermaye girişleri de ülkenin döviz geliri sayılır. Borç servisi oranı, mal ve hizmet ihracı ile kazanılan dövizin ne kadarının borç ödemesine gittiğini gösterir. Borç servis oranı artıkça, ülkenin dış borç ödeme gücü düşer.

$$\text{Borç servis oranı} = \frac{\text{Dış borçların ödenecek anapara ve faizleri}}{\text{Ödemeler bilançosundaki döviz kazançları}}$$

Dış Borçlanmanın Ekonomik ve Sosyal Etkileri

Dış borçların temel iktisadi niteliği	Dış borçlar ve yardımların olumlu yönleri
• Ülkenin satın alma gücü artar. • Yeni ödeme imkânları ve yeni satın alma gücü elde edilir. • Ülkenin kullanabileceği kaynaklar artar, ek kaynak sağlar. • Kısa-orta-uzun vadeli olabilir. • Dış kaynaklardan sağlanır. • Ulusal para değer kazanır • Milli gelir artar.	• Zorunlu yatırımlar gerçekleşir. • Verimli yatırımların gerçekleşmesiyle ve ekonomik kalkınma ve büyüme hızlanır. • Yatırımların gerçekleşmesi sonucu, üretim çeşitlenir. İç talep artar. Diğer yandan dış talep dalgalanmalarından daha az etkilenilir. • Ödemeler dengesini rahatlatır. Ödemeler dengesinde fazlaya neden olur. • Ulusal para değer kazanır. • Milli gelir artar.
Dış borçlar geri ödenirken	Dış borçlar ve yardımların olumsuz yönleri
• Net yabancı tasarruflar artarken • Kamu kesimi tasarrufları azalır • Ülke tasarrufları azalır • Ulusal para değer kaybeder • Milli geliri azaltır.	• Dışa bağımlılığı artırır. • Ülkede yabancı sermaye egemenliği artar. • Ülke içinde israf riski yaratır. • Dış borçla elde edilen kaynakların üretken ve verimli alanlarda kullanılmaması hâlinde, gelecek nesiller üzerine yük oluşturur⁵⁰. • Yeterli ithalat için kullanılmayan dış borçlar enflasyonist etki yaratabilir. • Ödemeler dengesinde açığa neden olur. • Ulusal para değer kaybeder. • Milli geliri azaltır.

Soru 1:

İç borçlanmayla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- A) İç borçlanma dar anlamda ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara ulusal para cinsinden borçlanılmasıdır.
- B) İç borçlanma ile ülkenin kullanabileceği ek kaynaklar yaratılmış olur.
- C) Güçlü ulusal paraya sahip olmayan ülkelerde iç borçlanma da yabancı para cinsinden yapılabilir.
- D) İç borçlanmanın belirleyici özelliği yurt içi kaynaklardan yapılıyor olmasıdır.
- E) Uluslararası sermaye piyasalarının yapısı bazen iç borçlanmanın dar anlamdaki tanımını zorlamaktadır.

(Sayıştay Denetçi Yardımcılığı 2008)

YANIT (B)

Soru 2:

Aşağıdakilerden hangisi “kısa vadeli borçların uzun vadeli ya da süresiz bir borç haline getirilmesi” anlamına gelen olağanüstü borç yönetimi işlemidir?

- A) Konsolidasyon
- B) Reeskont
- C) Konversiyon
- D) Emisyon
- E) Borçların İtfası

(Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Müfettiş Yardımcılığı 2006)

YANIT (A)

Soru 3:

Piyasa faiz oranlarının düşmesi durumunda, devletin yüksek faiz yükünden kurtulmak için yüksek faizli borç senetlerini düşük faizli borç senetleriyle değiştirmesi işlemine ne ad verilir?

- A) Konversiyon
- B) Konsolidasyon
- C) Yenileme
- D) Erteleme

(KOBİ Uzman Yardımcılığı 2010)

YANIT (A)

Soru 4:

Borçlanmanın gerçek bir kamu geliri olup olmamasına ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- A) Tasarruf sahiplerinden borçlanan devlet, bu kaynakları borçlanma faizinin üzerinde bir gelirle kullanabildiği takdirde gelecek nesillere yük getirilmemiş olur.
- B) Enflasyon ortamında faiz oranı enflasyon oranından daha yüksek ise borcun yükünü gelecek nesiller çeker.
- C) Enflasyon oranına eşit bir faiz oranı ile yapılan borçlanma, anaparanın aşınmasından dolayı tasarruf sahiplerinin net kaybına neden olur.
- D) Piyasa faiz oranının üzerindeki bir faiz oranı ile borçlanma, gelir dağılımını tasarruf sahipleri aleyhine bozar.
- E) Devletin, borçlandığı kaynakları faiz oranından daha düşük bir getiri oranı ile kullanması hâlinde borç yükünü gelecek nesiller çeker.

(Mali Hizmet Uzman Yardımcılığı 2007)

YANIT (D)

Soru 5:

Devlet iç borçlanma senetlerinden olan devlet tahvili ve hazine bonusu arasındaki temel farkla ilgili aşağıdakilerden hangisi doğrudur?

- A) Vadesi 5 yıldan kısa olan senetler hazine bonusu, 5 yıldan uzun olan senetler ise devlet tahvilidir.
- B) Vadesi 1 yıldan uzun olan senetler hazine bonusu, 1 yıldan kısa olan senetler ise devlet tahvilidir.
- C) Yerli para cinsinden olan senetler hazine bonusu, yabancı para cinsinden olan senetler ise devlet tahvilidir.
- D) Hazine tarafından ihraç edilenler hazine bonusu, borç idaresi tarafından ihraç edilenler ise devlet tahvilidir.
- E) Devlet tahvili ile hazine bonusu arasındaki tek fark borçlanma miktarıdır.

(Sayıştay Eleme 2012)

YANIT (A)

Soru 6:

Bir ekonomide faiz dışı fazla vermeden kamu borçlarının sürdürülebilmesi için aşağıdaki koşullardan hangisi geçerlidir?

- A) Büyüme oranı=Reel faiz oranı
- B) Büyüme oranı<Reel faiz oranı
- C) Büyüme oranı=(Reel faiz oranı+Enflasyon oranı)
- D) Büyüme oranı=(Reel faiz oranı+Büyüme oranı)
- E) Büyüme oranı>(Reel faiz oranı+Enflasyon oranı)

(İdari Yargı Hakimliği Adaylığı 2011)

YANIT (A)

Bilgilendirme

Bu notlar; özet niteliğinde olup, büyük oranda, derste takip edilen «Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 20. Baskı, Eylül 2019; Arda Hakan ÖĞRETİR, Maliye Ders Notları, İkinci Sayfa Yayınları, Editör: Yüksel BİLGİLİ, İstanbul, Aralık 2014; Abdurrahman TARAĞTAŞ, Mehmet Oğuz ARSLAN, Şebnem TOSUNOĞLU, Tufan ÇAKIR ve Cumhur DÜLGER, Kamu Maliyesi, (Editörler: Şebnem TOSUNOĞLU ve Yaşar Tamer ERGÜL), Anadolu Üniversitesi, AÖF Yayını, Eskişehir, 2018; Şebnem TOSUNOĞLU, Abdurrahman TARAĞTAŞ, Ahmet ULUSOY ve Binhan Elif YILMAZ, Devlet Borçları, (Editör: Şebnem TOSUNOĞLU), Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3911, AÖF Yayını No: 2706, Eskişehir, 2019; » adlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Konular hakkında detaylı bilgi ve sınav sorumluluğu için kitapların ilgili kısımlarının okunması gerekmektedir.

İyi çalışmalar.