

Kamu Maliyesinin Tanımı

Doğumumuzdan itibaren, sağlık hizmetlerinden, eğitim hizmetlerine, gıda denetiminden çöp toplamaya kadar tüm işler devlet tarafından ödediğimiz vergiler karşılığında sağlanmaktadır.

Kamu maliyesi; devletin hangi hizmetleri verip, hangi vergileri toplayacağı, ne gibi koşullarda borçlanacağı ve ekonomik olarak nasıl gelişebileceğini; kısaca devletin gelir ve harcamalarını inceleyen bilim dalıdır. Halkın ihtiyaçlarına ilişkin hizmetleri sunmak için bürokratik bir düzenle kamu kesimi adı verilen örgütler oluşturulur. Kamu harcamalarında neye ihtiyaç duyulduğunu kamu kesimi belirler. Kamu kesiminin, kamu ihtiyaçlarına yönelik talepleri doğrultusunda kamu bütçesinden yapılan harcamalara kamu harcamaları denir.

Devlet Kavramı

Devlet; bir toprak parçası üzerinde, bir otorite altında yaşayan insanlar topluluğudur. Ayrıca toplumun güveni ve refahı için çeşitli kanunlar koyma ve bunları uygulama yetkisi vardır. Devlet kavramı farklı yaklaşımlarla açıklanmaktadır.

Platon'a göre insanın doğasından geldiği için devlet, insanların bir araya gelmesiyle oluşan büyük bir organizmadır. Dolayısıyla organik devlet, aynı insan gibi akıl, can ve isteklerden oluşur.

Aristotelesçi devlet anlayışına göre devlet, insandan bağımsız kurumlar ve sistemler bütünüdür.

Toplum sözleşmesi yaklaşımına göre devlet, insanların ortak iradelerini temsil eden, uzlaşma ve anlaşmaya dayanarak insanları koruyan ve geliştiren bir araçtır.

Hegelci devlete göre; devletin kendi iradesi, ehliyeti, yetenekleri ve amaçları vardır. Din, hukuk, bilim, sanat ve sanayi kavramlarından beslenen milli bir ruha sahiptir.

Marksist devlet toplumda güce sahip olan, egemen sınıfın çıkarlarına hizmet eder. Marksist devlete göre devlet, bir tür yönetim makinesidir.

Devletin Öğeleri: Devletin üç temel unsurundan birincisi, beşeri unsuru olan millettir. İkincisi toprak unsuru olan ülke ve üçüncüsü de iktidar unsuru olan egemenliktir

Devletin Ekonomideki Rolüne İlişkin Yaklaşımlar

Merkantilist Görüş: Ortaçağ düşüncesini reddeder. Devletin amacı, toplumu zenginleştirmektir ve bu zenginleşmenin ülke hazinesindeki altın ve gümüşü artırmakla olabileceğini savunur.

Fizyokrat Görüş: Fizyokrasi "doğa yasası" anlamına gelir. Maliye ilminin doğuşunu sağlayan görüştür. Fizyokratlar maliye görüşünü kapsayan bir sistem oluşturarak liberalizme öncü olmuşlardır. Devlet müdahalesini kabul etmezler. Toplum hayatını doğal bir düzenin yönettiğini savunurlar. Devletin harcamalarını olabildiğince kısmasını ve doğal düzeni bozacak vergi yükünün en aza indirilmesi görüşündedirler. Zenginliğin çiftçilik, balıkçılık, madencilik gibi tarımsal yollarla olabileceğini düşünmektedirler. Tek ve dolaysız verginin sadece tarım üzerinden alınması gerektiğini savunurlar.

Klasik Liberal Görüş: Bu görüşün öncüsü Adam Smith'tir. Adam Smith'e göre insanın kendi çıkarlarını gözeterek hareket etmesi, devlete de yarar sağlamaktadır. Liberallerin "Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" deyişi bu temelden gelmektedir. Devlet ekonomiye müdahale etmemeli, müdahale etmesi gerektiği durumlarda bu müdahale asgari düzeyde olmalıdır. Liberal

görüŖe göre devlet sadece yasa ve hukuk düzenini devam ettirmelidir. Tüm ekonomik etkinlikler, piyasa ekonomisi tarafından karşılanmalıdır.

Adam Smith aynı zamanda üç büyük sosyal sınıfı ele aldığı “Klasik Bölüşüm Teorisi”ni ortaya atmıştır. Bu teori, emekçi sınıf, kapitalist sınıf ve toprak sahipleri sınıfının gelirlerini inceler. Üretken emeğe ayrılan payın artması emekçi sınıfının koşullarını iyileştirir. Kamu kesimindeki savurganlığın azalmasının, devletin ekonomide büyümesini sağlayacağını savunur.

Adam Smith insanların ihtiyaçlarını birinci ve ikinci derece ihtiyaçlar olarak ikiye ayırmıştır. Birinci derece ihtiyaçlar, devlet tarafından karşılanır. Bunlar; milli savunma, adalet ve diplomatik hizmetlerdir. İkinci derece ihtiyaçlar özel ekonomi tarafından karşılanır. Özel ekonominin karşılayamadığı durumlarda devlet de bu ihtiyaçları karşılayabilir. Bunlar; milli eğitim, bayındırlık ve sağlık hizmetleridir.

Toplum ihtiyaçlarını ikiye ayıran bu görüş kamu ekonomisinin ilk adımlarıdır ve 1929 yılındaki Dünya Ekonomik Krizi’ne kadar devletleri büyük oranda şekillendirmiştir. Bu düşünce doğrultusunda tarafsız devlet/koruyucu devlet ortaya çıkmıştır.

Bu görüşe göre harcamaların minimum düzeyde tutulması şartıyla vergi alınabilir. Böylece doğal düzene müdahale edilmeden kamu ihtiyaçları en iyi şekilde karşılanabilecektir.

Sosyalist Görüş: Tüm üretim araçları devlete aittir ve ülkedeki ekonomi devlet tarafından yürütölmektedir. Bu görüş özel mülkiyet ve özel kesimi reddeder. Özel mülkiyet hakkını yalnızca kişisel emeğe dayanan küçük çaplı işletmelere tanıyan görüştür.

Piyasa ekonomisini arz-talep ilişkisi değil, merkezi bir otorite yönetir. Yani vergiler, krediler ve fiyatlar merkezi bir otorite tarafından belirlenir.

Ayrıca bu görüşe göre fiyat kavramı vergi kavramından üstündür. Bu yüzden gelir vergisi değil, fiyat unsurunu tamamlayan harcama vergileri söz konusudur. Gelir vergisi sadece ücretlerden yapılan kesintilerle sınırlıdır.

İlk olarak Sovyet Rusya’da uygulanmış olan sosyalist görüş, bazı ilkeleri değiştirilerek farklı ölkelerce de uygulanmıştır. Ancak daha sonra etkisi ortadan kalkmıştır.

Keynesyen Görüş: 1929 yılındaki Dünya Ekonomik krizi sonrasında ortaya çıkan işsizlik, ekonomik sistemin sorgulanmasına yol açmıştır. Böylece; John Maynard Keynes’in “Genel Teori”si ortaya çıkmıştır. Keynes, ekonomik durgunluğun ve buhranın bitmesi için maliye politikası araçlarının etkili kullanılması fikrini savunur. Tarafsızlığı eleştirir ve devletin ekonomiye müdahale etmesinin gereğinden söz eder.

Keynes’in bu görüşleri çağdaş ekonomik düşüncenin temelidir. Liberallerin para politikası bu görüşle beraber değişerek maliye politikasının oluşmasını sağlamıştır. Kamu kesimine verilen önem artmıştır.

Keynes’e göre ekonomide yapısal bir aksaklık vardır ve piyasa mevcut gücüyle bu aksaklığı giderememektedir. Bu yüzden tam istihdam sağlanmalıdır. Mali araçları “müdahale araçları” olarak kullanarak ve kamu kesiminin payını artırarak yepyeni bir mali teknik ve mali idare anlayışı oluşturmuştur.

ABD’de ise bu buhran Roosevelt’in 1933 yılındaki New Deal Planı ile aşılmıştır. New Deal Planı, Fiyatların düşüşünün talepteki harcamalardaki düşüşten kaynaklandığını savunarak duruma devletin müdahale etmesi gerektiğinden söz etmiştir. Devlet harcamaları artırarak “açığa dayalı harcama” politikasını ortaya koymuştur.

Keynes'e göre ekonomik denge sadece tam istihdamla sağlanamaz. Aynı zamanda efektif talebin düşüklüğü de ekonomiyi etkilemektedir. *Efektif talep* , mal ve hizmetlerin alınabilmesi için yeterli paranın ya da benzerlerinin var olmasıyla etkin olan taleptir. Efektif talep düştüğünde gelir düzeyi etkilenir ve deflasyonist bir açık oluşur. *Deflasyon* ; ekonomideki fiyatların genel düzeyinin belirli bir zaman aralığında, sürekli olarak düşmesidir.

Devlet, bozuk gelir dağılımını düzenleyebilmek için iki temel mali araç kullanır. Birincisi *artan oranlı vergi* lerdir. Kişilerden gelirleri oranında vergi alınmasıdır. İkincisi ise; *verimsiz çalışan kamu kurumlarının özelleştirilmesi* dir.

Liberal görüşteki denk bütçe ilkesinin yerine, *telafi edici bütçe* kavramı oluşmuştur. İktidarların girişimcileri yatırıma teşvik etmesi, vergileri azaltarak tüketimi artırması ve bayındırlık işlerini üstlenmesi uygun görülmektedir.

Keynesyen görüşteki vergilendirmede “yararlanma ilkesi” yerine “*ödeme gücü ilkesi*” hakimdir. Kamusal taleplerle özel talepler ayrıştırılmıştır.

Anayasal İktisat Görüşü: 1970'lerden sonra gelişen görüşün öncüsü James M. Buchanan'dır. Bu yaklaşıma göre, piyasa kuralları esas olmalıdır. Hükümetlerin müdahalelerini önlemek amacıyla devletlerin mali ve ekonomik hareketlerini kısıtlayacak yasalar konulmalıdır.

Piyasaya yön veren “ *Ekonomik insan* ”ın kişisel çıkarlarına dayalı davranışlarının “ *siyasal insan* ”a da yansıdığı görüşündedir. Bu yüzden siyasi gücün iktisadi ve mali yönünün disipline edilmesi gerektiğini savunur.

Yaklaşımın temelinde “piyasa başarısızlığı teorisi”ne karşılık olarak “devletin başarısızlığı teorisi” vardır. Keynesyen görüşe göre hareket eden akademisyenler ve bürokratlara göre, denk bütçe ilkesinin zedelenmesi iç ve dış borçların artmasına sebep olmuştur. Bütçe açıklarının artmasıyla gelecek nesillerin vergi yüklerinin artacağını savunur. Devlet harcamalarının artmasıyla beraber oluşan siyasal ve ekonomik sorunları aşabilmek için hükümet tasarruflarını sınırlayıcı hükümlerle kısıtlamak gerekmektedir.

Anayasal görüşü destekleyenlerden biri de M.Friedman olmuştur. Anayasaya koyulacak olan *siyasal iktidarın para arzının “yılda %5'ten çok ve %3'ten az olmayacak şekilde artırılması”* hükmünü önermiştir. Bu önerinin kısa sürede bütün ekonomik politikalar için uygulanması savunulmuştur.

Küreselleşme ve Kamu Maliyesi

Küreselleşme , ekonomik, sosyal, teknolojik, kültürel, politik ve çevresel alanlarda dünya çapında bütünleşme ve dayanışmanın artırılmasıdır. Devlet birçok alanda üretimden çekilmiştir ve olası tüm alanları piyasaya bırakmıştır. Ancak bu durum ulus devlet kavramını ortadan kaldırmamıştır.

Küreselleşmenin iki temel ekonomik boyutu vardır. Birincisi *üretimin küresel düzeyde yeniden örgütlenmesi* dir. Böylece 1960'lardan sonra uluslararası işbirliği ile üretim, maliyetinin daha düşük olduğu bölgelerde yapılmaktadır. 1980'lerden sonra ise; sermaye hareketleri serbestleşmiş ve *mali piyasaların bütünleşmesi* boyutu ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme sürecinde devletin fonksiyonlarında ne gibi değişimler olacaktır? Bu soruya ilişkin *ilk görüş devletin fonksiyonlarının zayıflayacağı görüşüdür* . İkinci görüş ise; devletin bazı yetkilerini kaybedeceği gerçeğinin yanı sıra; *başka alanlarda daha güçlü bir ulus devlete ihtiyaç olacağı* dır.

Küreselleşmeye yönelik dünya çapındaki gelişmelere bakıldığında mali piyasalarda sermayenin yeniden üretimi için gerekli unsurlar;

- Sermayenin uluslararası serbest dolaşımı,
- Uluslararası ticarette küresel piyasalarla rekabet etmektir.

Devletin sosyal refahı sağlama fonksiyonu azalmıştır. Sosyal refah hizmetlerinin finansmanının karşılanması, özel bireysel emeklilik ve sağlık sigortalarının teşviki gibi durumlarla değişiklik göstermiştir.

Sermayenin uluslararası serbest dolaşımına, sermaye gelirlerinin vergisinin yüksek olması engel olmaktadır. Devletler vergi hasılatı ile ülkeye sermaye girişi fikirleri arasında kalmışlardır. Sermaye vergileri azalınca da, vergilerin ülkeye tekrar dağılımında dengesizlikler oluşmuştur. Böylece ülkelerdeki gelir dağılımı olumsuz değişikliğe uğramıştır. Küreselleşme ile devletin artan fonksiyonları;

- Şirketlerin küresel piyasada rekabet edebilmesi için ar-ge harcamaları ve teknolojinin geliştirilmesi için yapılan harcamaları yapmak.
- Şirketlere, rekabet edebilmeleri için teşvik sağlamak.
- Mülkiyet haklarının korunması ve özelleştirme altyapısı gibi piyasaları düzenleyici faaliyetlerde bulunmak.

Sonuçta küreselleşmeyle birlikte devletin fonksiyonlarının azalmadığı yalnızca değişim yaşadığı söylenebilir.

Piyasa Başarısızlığı Kuramı

Ekonomi kuramı tarihindeki farklı yaklaşımları tanımlayan iktisadi düşünce okullarının farklı görüşlerine bakıldığında, iktisatçılar birçok konuda görüş ayrılığı içerisinde. Fakat hemen hemen bütün iktisatçıların üzerinde uzlaştığı bir konu olan piyasa başarısızlığı kuramı, piyasaların her zaman mükemmel bir biçimde işlemediğini ifade etmektedir. Bu kuramın temeli, bir kişinin eylemlerinin asıl amacının, kişinin kendi mutluluğunu artırmak olduğunu savunan ve en önemli temsilcisi Jeremy Bentham olan faydacı iktisatçılardan, John Stuart Mill ve Henry Sidgwick tarafından 19.yy da atılmış ve 20.yy da şekillenmeye devam etmiş olup, günümüzde Keynesyen düşünce de içinde olmak üzere çeşitli değişikliklerle bazı iktisadi görüşler tarafından kabul edilmektedir. Nitekim bu kuram bireyin ekonomik refahını mikro ekonomik teknikler kullanarak değerlendiren refah iktisadının temel konularından biri haline gelmiştir. Devletin müdahale araçlarını kullanarak piyasaya müdahalede bulunması sonucunda, piyasaların etkin hale getirileceğini savunan kuram ikinci en iyi kuramdır. İkinci en iyi kuramı, bir ya da birden çok optimalite koşulları sağlanamadığında nelerin olduğunu inceleyen bir refah iktisadi kuramıdır. Piyasa başarısızlığı genel anlamıyla piyasaların kaynakları etkin şekilde kullanamayıp, kaynak israfına yol açması şeklinde tanımlanmaktadır.

Neo klasik iktisat ile kamu maliyesi disiplinlerinin ortak çalışması olan bu kuramda kaynak dağılımındaki asıl mekanizmanın piyasalar, daha sonra devlet olduğu savunulmaktadır, aşırı borçlanma, gevşek yönetsel kurallarla yatırımcıların “hayvani güdüler” ve akılcı olmayan psikolojileri piyasanın kırılgan olmasına yol açmaktadır. Hayvani güdü; İnsan davranışlarını etkileyen ve tüketici güveni olarak ölçülebilen duyguları için kullanılan terimdir. Piyasaların istikrarlı bir düzen için devletin daha büyük rol oynaması gerektiği düşünülmektedir. R.A. Musgrave; kaynak dağılımı, gelir dağılımı, ekonomik istikrar ve düzenleme konularının devlet eliyle yapılması gerektiğini savunmaktadır.

Kaynak Dağılım İşlevi

Bu işlev piyasa mekanizmasının yanlış çalışması veya çalışmaması gibi durumların önüne geçmek adına ve özel ekonomiye olacak müdahalelerinin sınırlarını belirlemek adına devletin, üretici kaynaklarını dağıtması yani görevleri kendisinin üstlenmesidir.

Kamusal Mallar: 1954 yılında Amerikalı iktisatçı P.A. Samuelson malları iki sınıfta birleştirmiş ve bunlardan biri olan kamusal malın temel özelliği olarak da rakip olmama, yani bireylerin bir malın tüketiminde birbirleri ile rakip olmaması şeklinde tanımlamıştır. Bununla birlikte R.A. Musgrave bu tanıma ek olarak dışlanamama, yani bireyin malın kullanımından mahrum bırakılamaması kavramını eklemiştir. Modern maliye kuramında da kamusal mal; rakip olmama ve dışlanamama kavramlarını bir arada bulundurmaktadır. Kamusal malların taşıdığı bu iki özellik piyasa ekonomisinde etkin üretilmemesinin nedenidir. Çünkü piyasa ekonomisi, fiyatlama yoluyla bireylerin kullanımdan dışlamaya dayalı çalışmaktadır. Ancak rakip olmama ve dışlanamama özelliklerinin her ikisine birden sahip olan kamusal malların, faydaları bireyler arasında bölünemez ve fiyatlandırılmaz. Bu sebepten dolayı piyasa üretime konu olamazlar.

Yarı kamusal mallar olarak ifade edilen kavram ise kamusal malların taşıdığı iki özellikten yalnızca birisine sahip olan mallar olarak tanımlanmaktadır. Bu mallar hem özel fayda hem de kamusal fayda sağladıklarından üretimi tamamen özel sektöre bırakılmaz, çünkü devlet üretimi olmadığında fiyatlar ani yükseliş gösterebilir. Bir malın Samuelson Musgrave koşullarına göre değerlendirilmesi için (Şekil 2.1) e bakılabilir.

Kulüp mallar; tüketimde rekabetin olmadığı, dışlamanın mümkün olduğu mallardır ve belirli bir kapasiteye sahiptirler. Dışsalılık yayan özel mallardır. Sağlık hizmetleri, okullar, kablolu tv, sıklıkla olmayan köprü, özel yüzme havuzu kulüp mallara örnektir.

Ortak havuz kaynakları dışlamanın olanaklı olmadığı, bireylerin malın kullanımında birbirleriyle rekabet ettikleri maldır. Sıklıkla olabilir. Parklar, ortak mallar, kamu yüzme havuzları, mülkiyet haklarının oluşmadığı doğal nitelikli mallardır.

Kamusal malın tanımına ilave olarak bazı araştırmacılar reddedilememe yani malın kullanımının reddedilememesi ve çok düşük veya ek kullanıcılara sıfır maliyetle tüketime sunulması kavramlarını da eklemiştir. Ayrıca Kaul ve Mendoza kamusal malları, tüketiminden kimsenin dışlanmadığı ve fiilen ortak tüketimin söz konusu olduğu mallar olarak tanımlamıştır.

Kamusal mal kullanımında bedavacılık sorunu, yani malın sunumuna katılmamalarına rağmen, dışlanamama özelliği nedeniyle bu maldan yararlanmalarını ifade eder. Bedavacılık, bir ortak havuz kaynağının aşırı kullanımına neden oluyorsa ekonomik sorunlara yol açabilmektedir. Bunun çözümü olarak da herkesin kullanacağı kamusal mal tercihlerinin devlet tarafından bulunması ve kişileri, zorlayıcı bir şekilde üretime katkı yapmaya mecbur bırakmasıdır.

Kamusal mallar genelde kamu kesimince üretilir. Özel sektöre ürettirilip devlet tarafından finanse edilerek halka sunulan kamusal mallar da mevcuttur. Özel Mallar ve Kamu Malları ayrımı için (Şekil 2.2) ye bakınız.

Küresel Kamusal Mallar: Kamu mallarında olduğu gibi rakip olmama ve dışlanamama kavramlarını barındıran bu terim; faydalanan ülkeler, insanlar ve kuşaklar açısından büyük ölçüde evrensel olan mallar olarak tanımlanmıştır. Okyanuslar, atmosfer, ozon tabakası küresel mal sayılmakla birlikte son dönem; çevre, sağlık, bilgi, barış gibi konular da bu kategoriye girmektedir. Bu malların sunumunda belli bir aktör tam anlamıyla rol alamayacağı için bu malların sunumu Şekil 2.3'teki gibi olmaktadır.

Ortak Mallar: Malın faydası üzerindeki yasal hakların hiçbir kişiye ya da gruba verilmediği mallardır. Ortak malların aşırı kullanımdan doğan zarar da ortakların trajedisi olarak tanımlanmaktadır. Ortak malların kullanımında genelde sorunlar yaşandığı için devlet bu malların kullanılmasına belli düzenlemeler getirerek doğabilecek sorunları engellemekle yükümlüdür. Tutuklu ikilemindeki güven sorunu ortak mallar için de geçerlidir. Su kaynakları, avlanma alanları, vahşi yaşam koruma alanları ortak mallara örnektir.

Dışsalılık: Mal ve hizmetlerin sosyal optimuma göre arzının daha fazla veya daha az olması durumu piyasa başarısızlığıdır. Bu piyasa başarısızlığının kaynağı da dışsallıklardır. Dışsallıklar, bir ekonomik birimin diğer ekonomik birim ya da birimler üzerinde dolaylı olarak ortaya çıkardığı olumlu ya da olumsuz etkilerdir. Bu durum piyasaları etkilemekte ve tam rekabet koşullarında pareto optimum sağlanamamaktadır. Pareto optimum, toplumdaki bireylerden en az birinin refahını azaltmadan, bir diğerinin refahını artırma olanağının olmaması durumuna verilen isimdir. Faaliyetlerine göre dışsalılık 4 türe ayrılmaktadır ve bunlar (Şekil 2.4) te ifade edilmektedir.

Kamusal mallar ile dışsalılık birbirlerine benzemelerine karşın, dışsalılık ile kamusal malları temelde ayıran unsur, kamusal mallardan herkes aynı ölçüde etkilenirken, dışsalılıktan herkes aynı ölçüde etkilenmemektedir. Olumsuz dışsalılık; çevre kirliliği, gürültü kirliliği görüntü kirliliği gibi şeylere yol açarken buna çözüm olarak fiyat düzenlemeleri, miktar düzenlemeleri, sübvansiyonlar ve mülkiyet hakkı gibi önlemlerden söz edilmektedir. Fiyat düzenlemesi, çevre kirliliğine yol açanlardan gerekli vergilerin alınması olarak ifade edilmiştir. 1997 yılında Kyoto'da küresel ısınma ve iklim değişikliğiyle ilgili bir anlaşma imzalanmıştır ve bu anlaşmayla birlikte miktarların düzenlenmesi adına tedbirler alınması ve herkese para karşılığı kirlileme hakkı verilmesi kararlaştırılmıştır. Sübvansiyonel uygulamalarla da temiz teknoloji kullanılarak çevreye daha az zarar verilmesi öngörülmüştür. Mülkiyet hakkı ise dışsalılıkta zararı optimuma indirmek için mülkiyet hakkını bir tarafa vererek faydayı taraflar arasında eşit paylaşmak şeklinde tasarlanmıştır. Dışsalılık genelde olumsuz düşünülmeyle birlikte olumlu olduğu durumlar da vardır fakat bunların daha aktif ve fazla olabilmesi için devlet tarafından destekleniyor olması gereklidir.

Erdemli Mallar: Toplumsal açıdan faydalı ve gerekli olduğu halde yeterli bilgi ve gelir düzeyi olmadığı için talebi yetersiz olan; aşı, zorunlu eğitim, burs hatta ücretsiz dağıtılan süt gibi mallar, erdemli mallar olarak tanımlanmakta ve devlet tarafından kullanılması teşvik edilmektedir. Toplumsal açıdan zararlı oldukları halde, devlet müdahalesi olmadığında çokça tüketilen; alkol, sigara, uyuşturucu gibi mallar da erdemsiz mallar olarak tanımlanmaktadır ve devlet tarafından kullanılmaları azaltılmaya ve yasaklanmaya çalışılmaktadır.

Doğal Tekeller: Rekabetçi piyasa ekonomisinde, üretimlerin artmasıyla birlikte güçlü olan firma üretimini daha fazla artırmakta, böylelikle maliyet düşürerek arzını artırmaktadır ve süreç içerisinde piyasayı kendi tekeline almaktadır. Bunun örneklerini telekomünikasyon, doğalgaz ve elektrik dağıtımı gibi şirketlerde gözlemlemekteyiz. Devlet oluşan bu doğal tekele müdahale edebileceği gibi müdahale etmemeyi de seçebilir. Bu müdahale malın etkinliğini kaybetmesini engelleyerek hem halkın hem de üreticinin menfaatlerini göz önünde bulundurarak gerçekleştirilir.

Eksik Piyasalar: Ekonominin etkin çalışabilmesinde her mal için, belli bir piyasanın var olması gerekliliği ileri sürülür. Özel piyasaların bir mal ya da hizmeti sunmada başarısız olması açık bir piyasa başarısızlığı olarak görülmektedir. Bunun örnekleri:

- **Sigorta:** Sigorta yapılan kişilerin nasıl davranacakları tam bilinemediği ve belirsiz bir durum oluşturduğundan tam rekabetçi piyasa ortamının engellendiği düşünülmektedir. Ters seçim ve ahlaki tehlike önemli başarısızlık unsurlarıdır. Bu nedenle işsizlik sigortası, sağlık sigortası gibi belli alanlara devlet müdahale etmektedir.
- **Sermaye ve Kredi:** Devlet öğrenci kredisi, Kobi kredisi gibi alanlarda piyasaya müdahale etmektedir.
- **Tamamlayıcı Piyasalar:** Çok büyük ölçekli projelerde özel sektör tek başına finansman sağlayamayacağı bu piyasalarda her bir özel üretici tek başına değil, uyum ve çokluk içinde faaliyet göstermelidir.

Enformasyon Başarısızlıkları: Neo klasik modelin tam rekabet piyasalarına ilişkin varsayımlarından birisi alıcı ve satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmasıdır. Bugün ve gelecek hakkında tam enformasyona sahip olunması anlamına gelen bu kavram ışığında üretici ve tüketicilerin eşit oranda bu enformasyona sahip olmaları beklenmektedir. Fakat bu genelde olmaz ve tüketici yeterli enformasyona sahip olmadığı için mala uygun değeri biçemez. Çeşitli kuruluşlar yardımıyla

tüketicilerin yeterli enformasyona sahip olmaları sağlanmaya çalışılsa da bu gerçekleştirilememektedir ve devlet eliyle bu işin yapılması beklenmektedir. Yasalarla düzenlense de enformasyon beklenen düzeye getirilememektedir ve bu durum özel mallarda olduğu gibi devlet mallarında da gözlemlenmektedir.

Gelir Dağılımı İşlevi

Kamunun eşit gelir dağılımı sağlaması, eşit kaynak dağılımı sağlamasından çok daha zordur, çünkü bireysel yetenekler ve miras yoluyla elde edilen servetler eşit gelir dağılımını zorlamaktadır. Ayrıca rekabetçi piyasalar da gelir dağılımının eşitliğini zorlaştırmaktadır. Gelir dağılımı bir toplumun refahını belirlerken, adil olmayan gelir dağılımı nedeniyle piyasalar da üretimlerini lüks tüketim mallarına ayıracak ve temel mallar ile hizmetler üretilmeyecektir. Bu durum, gelir dağılımının daha da bozulmasına neden olabilir. Gelir dağılımının düzeltilmesi devlete bağlı olup, üç temel yöntemden bahsedilmektedir. Bunlardan ilki asgari ücret düzenlemeleri, istihdamda engelli ve kadınlara kota konması gibi faktör piyasalarına müdahaledir. İkincisi; vergi ve kamu harcaması politikaları ile kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile fiziki sermayenin ve insan sermayesinin yeniden dağılımını gerçekleştirmektir. Üçüncüsü ise; vergileri ve sosyal transferleri kullanarak erdemli malların devlet bütçesinden finanse edilmesiyle gelir dağılımına doğrudan müdahale etmektir.

Ekonomik İstikrar İşlevi

Mal ve hizmet piyasalarındaki arz talep dengesizliğinden enflasyon, deflasyon, emek piyasalarında ortaya çıkan işsizlikle ithalat-ihracat dengesizliğinin sonucu olarak ortaya çıkan cari açık gibi makroekonomik konuları kapsamaktadır. Piyasaların hem maliye hem de para politikası kullanarak dengelemeye çalışılması ve makroekonomik sorunların çözülmesi, kamu kesiminin ekonomik istikrar ile ilgili yapacağı işin özüdür. Gelişme ve büyüme hedefleri de bu bağlamda incelenmekle beraber para politikaları günümüzde merkez bankası inisiyatifine bırakılmıştır.

Düzenleme İşlevi

Devlet, tekelci unsurları ve dışsalıkları azaltmayı hedeflemektedir. Ancak, bazı durumlarda devlet tüketiciyi korumak için belli konularda üreticiye yasalarla kurallar koymaktadır. Devlet kapitalist sistem içerisinde sosyal hayatı düzene koymak için bu kuralları koymak zorundadır. Devlet yaptığı bu düzenlemelerde son derece dikkatli ve özenli davranmalıdır.

Kamu Kesiminin İşlevlerinin Uyum

Kamu kesiminin işlevleri arasında bir uyum sağlanması, toplum ve ekonomi açısından en iyi sonucun ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Ancak bu işlevler birbirleriyle uyumlu oldukları gibi, çoğu zaman uyumsuzluk gösterebilmektedirler.

Kamu kesimi ve Özel Kesim Arasındaki İlişkiler

Genel ekonomi, kamu kesimi ekonomisinden ve özel ekonomiden oluşan bir bütündür. Kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki büyüklüğündeki farklılıklar birçok nedene dayanmaktadır:

- Devlet anlayışının zaman içindeki değişimi
- İçinde bulunulan tarihsel koşullar
- Ekonomik ve siyasi yapı,
- Toplumsal özellikler
- Teknolojik gelişmeler
- Sosyal gelişmeler olabilir.

Bir ekonomide kamu ekonomisi ve özel ekonomiye ait payların değişmesinin pek çok etkisi olmaktadır. Bu etkiler;

- Genel ekonomik politikaların belirlenmesi
- Genel iktisadi sorunların çözümüdür.

Kamunun genel ekonomi içindeki rolü ve yönlendirmesinin kalitesi toplumsal refaha ne kadar etki ettiği ile ilgilidir. Çünkü kamu hizmetlerinin kalitesi ve etkinliği toplumsal refahı doğrudan etkiler.

Kamu kesimi kamusal mal ve hizmet sunar. Hane halkı ve firmalar ise bu mal ve hizmetler karşılığında vergi öder. Devlet kamusal mal ve hizmet üretimini sürdürebilmek için bu vergileri üretim faktörü ile özel mal ve hizmet alımlarında kullanır. Karma ekonomilerde kamu kesiminin büyüklüğü ekonomi üzerinde önemli etkiler yaratan kamu giderlerinin düzeyi ile ölçülür. Kamu giderlerinin toplam miktarındaki ve bileşimindeki değişiklikler makroekonomik düzeyde istikrar ve büyüme açısından önemlidir. Bir görüşe göre özel kesimin karlılığını ve istikrarını sağlayan unsur kamu ekonomisidir. Bir başka görüşe göre kamu giderlerinin aşırı artışı, enflasyonist sonuçlar doğurabilir veya özel yatırımları dışlayarak ekonomik büyümeyi azaltabilir.

Kamu kesimi ekonomiyi etkiler ve ekonomi de kamu kesimini etkiler. Örneğin bir ekonomik krizde kamu geliri düşer ise bu durum kamu borçlarının ve bütçe açığının artmasına ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin azalmasına neden olur.

Kamu Kesiminin Büyüklüğünün Ölçülmesi

Kamu kesimi büyüklüğü çoğunlukla kamu giderlerinin veya kamu gelirlerinin dikkate alınmasıyla ölçülür. Kamu ekonomisinin büyüklüğü genel olarak, kamu kesimini temsil eden kurum ve kuruluşların yapmış oldukları harcamaların gayrisafi yurt içi hasılaya (GSYH) oranlanmasıyla hesaplanmaktadır.

Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirlerinin GSYH'ye Oranı: Ülkelerarası karşılaştırmada en çok bu ölçü kullanılmaktadır. Reel harcamalar ve transfer harcamaların toplamından oluşan toplam kamu harcamalarının dikkate alınması gerekir. Devlet öncelikle yapması gereken faaliyetlerin neler olacağını belirleyerek daha sonra belirlenen ihtiyaçlara göre kaynak bulma yoluna gitmektedir.

Kamu kesiminin büyüklüğünün ölçülmesinde kamu gelirlerinin büyüklüğü de ölçü olarak alınabilir. Kamu kesimi ihtiyaçlarını finanse ederken sadece vergilerden değil; borçlanma gibi diğer kaynaklara da başvurabilir. Hangi kaynakların kamu geliri sayıldığı bu noktada önem kazanmaktadır.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Kamu Borç Stokunun GSYH'ye Oranı: Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) de kamu kesiminin büyüklüğünü ölçmede kullanılan ölçülerden biridir. KKBG, kamu kesimini oluşturan tüm birimlerin toplam gelir ve gider durumları arasındaki farkı göstermekte ve kamu kesiminin toplam borçlanma ihtiyacını hesaplamakta kullanılmaktadır. Bu oran geleneksel açığın nakit bazında ölçümünü ifade etmektedir.

Kamu Kesimi İstihdamının Toplam İstihdama Oranı: Birçok ülkede kamu kesimi istihdamı toplam istihdamın 1/6'sı ile 1/4'ü arasında bir paya sahiptir.

Kamu Kesimi Yatırımlarının Toplam Yatırımlara Oranı: Kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı artıyor ise kamu kesimi büyüklüğünün de arttığını ifade edebiliriz. Kamunun yaptığı yatırımlara bakarak ekonomi içerisindeki büyüklüğü görülebilir. Bu oran kamunun ekonomide ne kadar kaynağı kullandığını gösterir. Ekonomik yapının kamu ağırlıklı mı özel sektör ağırlıklı mı olduğu ile ilgili durumu ortaya koymaktadır.

Türkiye’de Kamu Kesiminin Kapsamı

Kamu sektörü, devletin üstlendiği görevlerin yerine getirilmesi ve yönlendirmesi gerçekleştirmektedir. Devlet mali, sosyal ve ekonomik görevleri çeşitli kurumlar aracılığı ile yerine getirmektedir. Kamu maliyesinin yönetimi hukuki düzenlemeler ve teknikler ile örgütsel oluşumlarla yakından ilişkilidir. Kamu sektörünün pek çok bileşeni vardır. 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile kamu kesiminin yapısı yeniden tasarlanmıştır. Buna göre, Türk kamu kesimi, genel yönetim kurumları ve Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) olarak iki ana kısımdan oluşmaktadır. Genel yönetim kurumları içerisinde genel bütçeli kurumlar, özel bütçeli kurumlar ve düzenleyici ve denetleyici kurumların toplamından oluşan merkezi yönetim kurumlarıdır. Genel yönetim kurumlarının diğer bileşenleri sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerdir. Döner sermayeler ve fonlar ise bu Kanun’un dışındadır.

Merkezi Yönetim Kurumları: 5018 sayılı Kanun’da merkezi yönetim kurumları şunlardır:

- Genel bütçeli kurumlar,
- Özel bütçeli kurumlar,
- Düzenleyici denetleyici kurumlardır.

Merkezi yönetim kurumları kamu kesimi içinde gelir, gider ve etki yönünden en ağırlıklı yere sahiptir. Genel bütçeli kurumlar, tam kamusa veya yarı kamusal mal üreten ve finansmanı devlet bütçesinden yapılan kamu kurumlarıdır. Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (1) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler sundukları hizmetler karşılığında gelir elde etmeyen kurumlardır. Genel bütçeli idareler, kamu hizmeti üreten kuruluşlar olup tüm giderleri devlet tarafından toplanan genel bütçenin “B” cetvelinde görülen gelirlerle karşılanan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar klasik bütçe ilkelerinden tahsis ilkesini uygular ve bunların kendilerine ait özel gelirleri yoktur. Bu kurumların bütçesinde sadece giderlere ait ödenekler görülmektedir. Genel bütçeli kurumlar; Cumhurbaşkanlığı, yüksek mahkemeler, bakanlıklar ve Hakimler ve Savcılar Yüksek kurulundan oluşmaktadır.

Özel bütçeli kurumlar, bir bakanlığa bağlı ya da ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek için kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleridir. Devletin yarı kamusal mal üreten birimleridir. Bir kuruluşun özel bütçeli olabilmesi için, o kuruluşta özel bazı gelirlerin tahsis edilmesi, bu gelirlerden harcama yapma yetkisine sahip olması ve kanunla özel bütçe ile yürütme yetkisinin verilmesi gerekir. Özel bütçeli kuruluşların bütçeleri de genel bütçelerle aynı süreç içinde hazırlanmaktadır. Her özel bütçeli kuruluş için ayrı bir bütçe yasası hazırlanmakta ve bu yasada, kuruluşun gelir gider tahminlerine yer verilmektedir. Özel bütçeli kuruluşlar Yükseköğretim kurumları ve diğer özel bütçeli idarelerdir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, merkezi yönetim içinde yer alan diğer kurumlardır.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları: Sosyal güvenlik, özünde, insanların yaşamlarında karşılaşacakları muhtemel ekonomik ve sosyal risklere karşı önceden gerekli önlemlerin alınarak kendilerine gelir sağlamak üzere oluşturulmuş kamu harcama programıdır. Yaşamın içinde risk ve belirsizlik, yaşlılık ve hastalık gibi sosyal tehlikelerin ortaya çıkaracağı olumsuzlukları hafifletmeyi ya da yok etmeyi sağlayan önlemleri içermektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşları; Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler: Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulurlar. Yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimler merkezi idare tarafından kendilerine aktarılan görev ve yetkileri belli bir çerçeve içinde yerine getirmektedir. Buna yerel

özerklik denir. Kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı denetim yetkisine idari vesayet denir. İdari vesayetin amacı, mahalli halkı otoritenin keyfi uygulamalarına karşı korumaktır. Türkiye’de yerel yönetimler; il özel idare, belediyeler ve köyler olarak ifade edilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler: Döner sermayeli işletmeler, devletin asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinin yürütölmesi sırasında oluşan atıl kapasitenin kullanılması amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu işletmeler 2018 yılında yayımlanan Karar ile hazine nakit yönetimi kapsamına alınmıştır.

Kamu İktisadi Teşebbüsler (KİT): Mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulmuş olan mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu yönetimleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu yönetimlerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimlerdir. Genel ortak amaç “kamu yararı”dır. Kitlerin kuruluş amaçları arasında;

- Ekonomik kalkınmayı sağlamak,
- Tekelleri devlet eliyle işletmek,
- Özel kesimin başarısız olduğu ya da giremediği alanlardaki işleri yapmak,
- Ekonomiye yön vermek,
- İstihdamı ve üretimi arttırmak,
- Özel kesime destek olmak ve öncülük etmek,
- Gelir dağılımını düzenlemek gibi ekonomik nedenler vardır.

KİT’lerin tüzel kişilikleri vardır, özel hukuk kanunlarına tabiidirler.

Fonlar: Belirli amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belirli bir hesapta toplanan ve harcanan paralardır. Amaçları bakımından fonlar; sosyal, kültürel ve ekonomik olarak sınıflandırılırlar. Fonlar bütçe içi ve bütçe dışı olmak üzere ayrılırlar. Bütçe içi fonlar parasal kaynağını bütçe ödeneklerinden alır. Bütçe dışı fonlar ise genel olarak hem gelirleri hem de giderleri bütçe ile ilişkilendirilmeyen özel yasalarla kurulan, özel mevzuatına göre faaliyet gösteren bütçe yasasından bağımsız olarak yönetilen ve uygulanan paralardır

Kamu Maliyesinde Karar Alma

Piyasa ekonomisinde hangi mal ve hizmetlerin ne miktarda üretileceğine tüketicilerin bireysel talepleri belirlemektedir. Kamu ekonomisinde üretilecek hizmetlerin bileşimi bireysel talep ve fiyat süreci yerine siyasal süreç ile belirlenmektedir. Hizmet maliyetleri siyasî kararlar belirlenen ve ödeme gücüne göre alınan vergilerle ödenmektedir. Siyasal karar alma sürecinde bireyler tam kamusal mala olan taleplerini bireysel tercihlerinden farklı şekilde ortaya koyarlar. Kamusal mallar; birlikte tüketim, dışlanamamazlık, bedavacılık sorunu gibi nedenler bireysel taleplerin açıklanmasına engel olmaktadır. Siyasal karar alma mekanizmasının üzerinde durduğu temel sorun, bireysel tercihlerden toplumsal tercihe geçişi sağlamaktır. Siyasal karar alma sürecinde, kamusal mal ve hizmet üretimi için gerekli kaynak tahsisine, kamusal mal ve hizmetlerin ortak tüketim özelliği nedeniyle toplumdaki bireylerin birlikte karar vermeleri gerekmektedir.

Siyasal Karar Alma Sürecinin Yapısı

Demokratik siyasal rejimlerde kararlar halk (seçmen) tarafından alınmaktadır. Demokrasinin üç biçimi vardır:

1. Doğrudan demokrasi,
2. Temsili demokrasi,
3. Yarı doğrudan demokrasidir.

Demokrasi halkın egemenliğidir. Demokraside halk hem ülkeyi yönetecek temsilcileri yani merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi seçmektedir. Doğrudan demokraside egemenliğin sahibi olan halk, karar almada bu hakkını kendisi kullanmaktadır. Doğrudan demokrasi nüfusu az olan yerde uygulanabilmektedir. Temsili demokraside ise egemenliğin sahibi halk, karar alma yetkisini, nüfusun fazla olması gibi teknik nedenlerle temsilcilere devretmektedir. Demokrasinin en önemli aracı seçimdir.

Piyasa ve toplumsal karar alma mekanizmaları arasındaki başlıca farklar şunlardır:

- Kesinlik derecesi: Piyasa karar alma mekanizmasında kişi kararının sonucunu kesin olarak tahmin edebilir. Siyasi karar almada ise kişi tercihlerine uygun bir biçimde davranırsa bile, sonuçta alternatif tercihlerden hangisinin seçileceği belirli değildir. ortaya çıkan bu belirsizlik, seçmeni oyunu kullanırken alternatif tercihlere yöneltebilir.
- Kararlara katılma: piyasada alıcı ve satıcılar kendi kararlarının piyasa fiyatı üzerinde hiçbir etkisi olmadığı kanısındadır. Bu nedenle tüketiciler piyasa karar alma mekanizmasının işleyişinde rolleri olmadığını düşünürler. Toplumsal karar alma mekanizmasında ise seçmen oyunun alınacak kararı etkileyeceği düşünür.
- Alternatif tercihler yaklaşımı: ihtiyaçların giderilmesinde alternatif tercihler arasında bir seçim yapmak gerekmektedir. Eğer piyasada azalan verimler yasası hakimse, birbirine alternatif olan tercihler görüş ayrılıklarına neden olabilir. Toplumsal karar almada gerçekleşen oylamada ise siyasi süreçte birinin seçilmesi, diğerinin seçilememesi anlamına gelir.
- Sorumluluk derecesi: Kişinin piyasada karar alması maddi fayda ve maliyetleri gerektirdiği halde siyasal karar almada seçmenin oyunu kullanmasıyla hemen elde edilecek bir fayda ya da maliyet yoktur.
- Zorlama unsuru: siyasal karar alma sürecinin piyasa mekanizmasına göre zorlayıcı unsuru vardır. Kişinin oy verdiği partinin kazanamaması durumunda seçmen başkalarının tercihlerine bağlı kalmaktadır.

Siyasal Karar Alma Sürecinin Aktörleri

Siyasal süreçte yer alan aktörler şunlardır:

- Fayda maksimizasyonu peşinde olan seçmen,
- Oy maksimizasyonu peşinde olan seçmen,
- Bütçe ve etkinlik alanı maksimizasyonu peşinde olan bürokratlar,
- Rant maksimizasyonu peşinde olan baskı ve çıkar gruplarıdır.

Seçmenlerin Karar Alma Sürecindeki Rolü: Siyasi sürecin en önemli aktörü olan seçmen, bir toplumda yasalar çerçevesinde yönetici kadroyu seçimle iş başına getirme hakkına sahip olan vatandaş ifade eder. Bir ülke vatandaşı olmasının kişiye sağladığı bir hak ve ödev olarak seçmenin, o ülkede görev yapacak yönetici kadrosunun belirlenmesi ile ilgili seçimlere katılımıyla ortaya çıkan davranışı, seçmen davranışıdır. Oy vererek seçimlere katılmak seçmenlerin siyasi kanaatlerini yansıtmak amacıyla ortaya koydukları en belirgin davranıştır. Seçmen davranışları üzerinde etkili olan faktörler şunlardır:

- Aday: Seçmen tercihini etkileyen faktörlerden biri adaydır. Seçmelerin oy verme davranışının şekillenmesine, özellikle yerel seçimlerde önemli bir unsurdur.
- İdeoloji: Değişik parti seçmenleri arasındaki ideolojik ayrılıkların seçim sürecinde önemli etkileri bulunmaktadır.
- Lider: Liderin siyasi partinin sahip olduğu kimliğin ve siyaset anlayışının temsilcisi olarak algılanması, siyasal partinin başarısını doğrudan etkilemektedir.
- Gündem: Seçmenlerin gündeminde bulunan ve çözüm bekleyen herhangi bir problem ve bunlara yönelik parti ve adayların bakış açıları, çözüm önerileri oyların yönünü belirlemede etkilidir.

- Partiye olan bağıllık: bu modelin temelinde seçmenin partiye karşı duyduğu bağıllık yatmaktadır. Bu bağıllık futbol takımı taraftarlığına benzetilmektedir.
- İçinde bulunulan sosyo-ekonomik ortam, aile: Referans grubu, kişinin tutumları, fikirlerini, değer yargılarını ve davranışlarını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen insan topluluklarıdır. Seçmen oy verme kararını verirken referans gruplarından etkilenir. Oy verme temel olarak grup deneyimidir. Birlikte çalışan, yüz yüze ilişkilerin olduğu yakın çevre, aile, arkadaşlar ile kişinin doğrudan ilişkisi olmadığı şarkıcılar, sporcuların aynı adaya oy vermeleri muhtemeldir.
- Partinin seçimi kazanma ihtimali: Bu faktör, “Anthony Downs’un “Demokrasinin Ekonomik Teorisi” isimli eserinde “rasyonel tercih yaklaşımı” ile literatürde yerini almıştır. Bu yaklaşımın varsayımlarından biri şudur: kişi eğer tuttuğu partinin gerçekten kazanma şansı varsa, o partiye oy verecektir. Eğer tuttuğu parti hiç kazanma ihtimali yoksa, en sevmediği partinin kazanmasını engelleme ihtimali olan diğer bir partiye oy verecektir.
- Medyada çıkan haberler: Kitle iletişim araçları, yayınladıkları haber ve programlar ile sundukları bilgilerle seçmenin siyasal davranışının şekillenmesinde pay sahibidir.
- Demografik Özellikler: Toplum içindeki sınıf farkı, yaş, eğitim, cinsiyet, meslek ve gelir düzeyi siyasi seçimleri etkilemektedir.
- Politik faktörler: partiye duyulan sadakatin oluşumu seçmenin oy verdiği partinin doğru seçim olduğuna inanması ve bu kararına olan güveni, oy verme davranışının sadakate dönmesinde etkilidir.
- Ekonomik faktörler: Meslek, gelir düzeyi gruplarındaki farklılıklar kişinin faaliyetlerini ve siyasete katılımını etkiler.
- Seçim sistemleri: oyların kamu ekonomisinde karar verecek olan temsilcilere dönüştürülmesinde kullanılan teknik usullerdir. Seçim sistemi seçmenin partiye mi kişiye mi oy vereceği konusunda etkilidir. Seçim sistemleri çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemidir.

Siyasi Partilerin Siyasal Karar Alma Sürecindeki Rolü: Siyasi parti; bir program etrafında toplanmış, siyasal iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacını güden, süreklilik arz eden, örgüt özelliği gösteren kuruluşlardır. Siyasi partiler, devlet işlerine katılabilmek ve devlet etkinliklerinin biçim, amaç ve içeriğini belirleyebilmek amacıyla bir araya gelirler. Temsili demokrasiler, partili demokrasiler olarak işler. Siyasi partilerin 4 temel özelliği vardır:

- İktidarı doğrudan ele geçirmeye çalışırlar,
- Resmi üye tabanına dayanırlar,
- Hem özel konularda hem de toplumun ve ülkenin bütününe ilgilendiren konularda politikaya sahiptirler,
- Ortak bir ideolojik kimlik veya siyasal tercihlere sahip insanlardan oluşur.

Siyasi partiler şu 6 işlevi yerine getirmektedirler:

1. Halkı temsil etme
2. Siyasal devşirme: siyasi partilerin kendi içlerinde uyguladıkları aday gösterme ve seçim mekanizmasıdır.
3. Politika belirleme
4. Menfaatlerin birleştirilmesi
5. Siyasal sosyalleşme: bireylerin siyasal sisteme katılmalarıdır.
6. Mobilizasyondur.

Çıkar ve Baskı Gruplarının Siyasal Karar Alma Sürecindeki Rolü: Çıkar grupları; ortak bir menfaat etrafında birleşmiş sosyal gruplardır. Baskı grupları ise, çıkar gruplarının özel bir durumu olup, kendi çıkarları için siyasal iktidarı çeşitli yöntemlerle etkilemeye çalışan çıkar gruplarıdır. Baskı gruplarının temel amacı rant kollamaktır. baskı grupları bireylerin birlikte hareket ederken güçlenme isteklerinden ortaya çıkmaktadır. Baskı grubunun siyasal iktidarı denetleme işlevi de vardır. Çıkar gruplarının politik konulardaki kararların kendi menfaatlerine uygun biçimde çıkması

için, bu kararların alınmasında yer alan bileşenlerin üzerinde baskı kırmaya çalışması lobicilik faaliyetidir. Çıkar grupları kamuoyunu etkilemeye de çalışırlar.

Bürokrasinin Siyasal Karar Alma Sürecindeki Rolü: Bürokrasi, siyasal karar alma mekanizmasının aldığı kararları uygulayan uzman kadrodur. Bürokrasinin uzmanlığa dayanması ve sürekliliği politikacılara karşı bir üstünlük sağlamaktadır. Demokrasilerde, bütçe üzerindeki temel kararları politikacılar vermesine karşın, bu kararlar bürokratlar tarafından uygulanır. Bürokrasi siyasal iktidara bilgi sunma konusunda tekel konumundadır. Bürokrasinin amacı kendi imkanlarını genişletmektir. Bu da bütçenin artmasına neden olmaktadır. Niskanen'e göre bürokratlar bürolarının veya yönettikleri dairelerin büyüklüğünü arttırmaya çalışırlar. Bunun iki nedeni vardır: 1.yan gelir ve şöhreti arttırma isteği 2.kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının bütçeden sağlanmasıdır.

Siyasal Karar Alma Sürecinde Karşılaşılan Temel Sorunlar

Kamu tercihleri teorisine göre; siyasal karar alma sürecindeki aktörlerin davranışlarındaki bazı sorunlar, toplumsal kararlarda etkinsizliğe yol açabilmektedir. Buchanan ve Tullock önde gelen kamu tercihi teorisi savunucularıdır. Politika biliminin ekonomik analizi kamu tercihi teorisidir. Teoride kamu ekonomisinin başarısızlığı ilkesinden hareket edilir. Teoriye göre karar alma mekanizması oluşurken 3 ilke ve varsayımdan yola çıkılır:

- **Metodolojik Bireyselcilik İlkesi:** Bir toplumda alınan bütün kararların özde toplumu oluşturan bireylerin tercihlerine göre alındığı ve şekillendiği kabul edilir. bireyler rasyonel davranış içerisinde kendi çıkarlarını maksimize edeceklerdir. Tüm kamusal kararların belirleyicisi bireysel tercihlerdir.
- **Rasyonalite ve Maximand İlkesi:** Kamu ekonomisinde temel amaç kamusal fayda maksimizasyonudur; kamu tercihi teorisi bunu reddeder. Bireylerin kararları rasyonel ve tutarlıdır ve tüm bireyler faydasını arttırmak için hareket eder.
- **Politik Mübadele:** Siyasal karar alma mekanizması, politik sürecin tarafları arasında gerçekleşen politik bir mübadeledir.

Kamu tercihleri teorisine göre kamu ekonomisinin başarısızlığına yönelik eleştiriler şunlardır:

- **Rasyonel seçmenlerin bilgisizliği ve ilgisizliği:** bireysel tercihlerden kolektif tercihlere geçişi sağlayan mekanizmaların etkin olarak çalışmasını engelleyen nedenlerden ilki seçmen bilgisizliği ve ilgisizliğidir. Bu bilgisizlik toplumdaki bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin benzer olmamasından kaynaklanır.
- **Rant kollama:** Çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılan rantı elde etmeye yönelik davranışlar sergilemesine rant kollama denir. Bu çıkarlar bir transfer niteliğindedir. Bu transferler şu şekillerde ortaya çıkabilir: Monopol kollama, lisans kollama, kota kollama, sosyal yardım kollama, teşvik, tarife kollamadır.
- **Oy ticareti:** Siyasal partiler arasında karşılıklı politika desteklenmesi esasına dayanmaktadır. Bir parti tek başına karar alabilecek çoğunluğu sağlayamadığında, diğer partiden daha sonra başka bir karar için destek verme şartı ile destek ister.
- **Politik miyopluk:** kamu ekonomisinde alınan karar ve yapılan uygulamalarda kısa vadeli düşünme yaygındır. Politikacılar, oylarını maksimize etmek için toplumu hoşnut etme amacına yönelik kısa vadeli politikaları tercih ederler.
- **Ortanca seçmen teoremi:** Siyasilerin oylarını arttırmak için toplumda en büyük çoğunluğu oluşturan ortanca seçmene yönelmesi, toplumdaki öteki seçmenlerin isteklerine duyarsız kalmasına yol açmaktadır.
- **Bürokrasiden kaynaklanan sorunlar:** bürokrasinin siyasi süreç açısından taşıdığı olumsuzluklar vardır. Kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını maksimize etmeye odaklanmaları siyasi süreçte etkinsizliğe neden olmaktadır.

Kamu Harcamaları Kavramı

Kamu harcamaları, devletin mal ve hizmet alımları için yaptığı harcamaların genel adıdır. Bu hizmet alımları devletin yüklendiği yeni görevler doğrultusunda kalkınma hızını arttırmak, gelir dağılımını iyileştirmek ve kaynak dağılımını düzeltmek şeklinde de olabilmektedir. 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Kamu harcamalarını açıklayan iki görüş bulunmaktadır. Bunlar kamu harcamalarını geniş anlamda açıklayan “sosyoekonomik tanım” ve kamu harcamalarını dar anlamda açıklayan “hukuki tanım” dır.

Geniş anlamda kamu harcaması: Geniş anlamda kamu harcaması, devlet bütçesi kapsamının dışında kalan ve kamu kesimini oluşturan unsurlar olan; genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri, yerel yönetimler, fonlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kurumlar, KİT’ler ile diğer kamu kurumlarının harcamalarını da içermektedir. Sosyoekonomik tanıma göre devletin sosyal hayatla ekonomik faaliyetlerdeki rolü ve devleti karakterize eden kamu gücü göz önünde bulundurulmaktadır. Bu yaklaşımla devlet kalkınma ve büyüme hızını artırmak, gelir dağılımını düzeltmek gibi amaçları gerçekleştirmek için bazen doğrudan mal ve hizmet alımına yönelirken bazen de özel kesime karşılıksız ödemeler yapmaktadır.

Dar anlamda kamu harcaması: Dar anlamda kamu harcamaları yaklaşımı, Maurice Duverger tarafından hukuki tanım olarak ifade edilmektedir. Buna göre, kamu harcamasını tanımlamada harcamayı yapan kurumun hukuki kimliği göz önünde bulundurulmaktadır. Genel olarak bakıldığında dar anlamda kamu harcamaları, merkezi hükümet bütçesiyle yapılan harcamalarla özel bütçeli kamu idareleri tarafından yapılan harcamaları ifade eder. Dar kapsamlı kamu harcamaları yaklaşımı, geniş kapsamlı kamu harcamaları yaklaşımına nazaran genel kabul gören bir yaklaşım olmuştur. Bunun nedeni, geniş anlamda kamu harcaması boyutlarının belirlenmesindeki güçlükler, fon akımlarının sağlıklı olarak belirlenememesi, özel kesim finansmanında kamu payının net bir biçimde ortaya konmamasıdır.

Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarında sınıflandırılması şu nedenlerden dolayı yapılmaktadır:

- Harcamalarda açıklık ilkesinin yerine getirilmesi,
- Savurganlık ve keyfilikten kaçınmayı kolaylaştırma,
- Bütünü oluşturan grupları daha iyi görme,
- Kamu yönetiminin daha hızlı ve daha az maliyetle verimli ve etkin çalışmasına katkı sağlama,
- Harcama programlarını daha iyi hazırlama,
- Yıllık harcama programlarıyla bütçe arasında daha iyi ilişki kurma,
- Belli harcama grupları arasında karşılaştırma yapabilmektir.

Kamu harcamaları idari, fonksiyonel ve ekonomik olarak sınıflandırılmaktadır.

İdari Sınıflandırma: İdari sınıflandırma, kamu harcamalarının, kamu hizmetini yürüten kurumlar bazında sınıflandırılmasıdır. Ekonomik analizler için yeterli değildir. Çünkü bu sınıflandırma, kamu harcaması yapan dairelerin idari tablosuna göre zaman ve mekâna bağlı olarak değişebilir. Bu durum zaman aralıklarıyla aynı kuruluşun harcamalarının incelenmesini zorlaştırır, uluslararası karşılaştırmalar için de aynı durum söz konusudur. İdari sınıflandırma organik sınıflandırma olarak da adlandırılmaktadır.

İdari sınıflandırmanın sağladığı önemli kolaylıklar da vardır. Bunlar:

- Kamu hizmetlerini gerçekleştirecek kuruluşların tespiti,
- Fayda maliyet analizleri yoluyla tercihlerin belirlenmesi,
- Savurganlıkların önlenmesi,
- Bütçenin yapımında harcamaların muhasebeleştirilmesi ve denetiminin sağlanmasıdır.

Fonksiyonel Sınıflandırma: Fonksiyonel sınıflandırma, kamu harcamalarının amaçlara yönelik hizmetler bazında sınıflandırılmasıdır. İşlevsel ve görevsel sınıflandırma olarak da adlandırılmaktadır. Bu sınıflandırma eğitim, sağlık, ulaştırma, savunma, adalet, ekonomik yönlü hizmetler ve genel hizmetleri kapsamaktadır.

Toplam maliyetin saptanmasının yanında birim maliyetin belirlenmesinde, birim maliyete etki eden faktörlerin gözden geçirilerek hizmette etkinlik sağlamaya, harcanan parayla elde edilen fayda arasında karşılaştırmalar yapmaya olanak tanınması gibi avantajları bulunmaktadır. Aynı kamu hizmetlerinin, bazı durumlarda, farklı kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi bu sınıflandırmayı ve bunun bir uzantısı olan aynı hizmet için yapılan toplam harcamaların belirlenmesini güçleştirmesi gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Hizmetlerin karşılıklı olarak birbirlerini etkilemeleri ve diğer hizmetlerle ilgili olarak fayda yaratması da oluşturduğu sıkıntılardan biridir.

Ekonomik sınıflandırma: Ekonomik sınıflandırma, kamu harcamalarının toplam hasılaya katkısı bazında sınıflandırılmasıdır. Bir değer yaratan, yani GSMH'ya katkıda bulunan harcamalar, yatırım ve cari harcamalardır. Buna karşılık o dönemin GSMH'sına bir katkıda bulunmayıp, bir aktif transferi karşılığında yapılmış harcamalar, transfer harcamalarını oluşturmaktadır. İktisadi amaçlarla ilgili görevler sonucunda ortaya çıkan harcamalar, gerçek harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir.

Gerçek harcamalar: Devletin, dolaylı ya da dolaysız bir tarzda üretim faktörlerinin ya mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip olmasını sağlayan harcama türüdür. Gerçek harcamalar, toplam arza katkı yapan devlet hizmetlerinin bedelidir. Gerçek harcamalar teriminin yerine reel harcamalar, faktör harcamaları, efektif harcamalar, mal ve hizmet alım harcamaları gibi terimler de kullanılmaktadır. Memurlara yapılan maaş ödemeleri gerçek harcamalar kapsamındadır. Gerçek harcamalar, cari ve yatırım harcamaları olarak iki başlık altında incelenebilir.

Cari harcamalar: Mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmet bedellerinden oluşur. Bunlar; ek çalışma ücreti, hizmet alımı ve demirbaş alımlarından oluşur. Cari harcamalar, daha çok devletin yüklendiği kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için gerekli idari hizmetleri sağlamaya ve sürdürmeye yarar. Cari harcamalar her yıl tekrarlanır. Genellikle faydası bütçe dönemi içerisinde tüketilir.

Bazı kamu harcamalarının etkileri döneminde yok olmadıkları gibi, gelecek dönemlere de geçtiği halde bunların nesnel varlıklar halinde olmamaları cari harcamalar olarak nitelendirilmelerine neden olmaktadır. Kalınma carileri olarak isimlendirilen eğitim ve sağlık harcamaları; üretici güç olarak, insan üzerinde gelecek dönemlere kalıcı etkileri bulunmaktadır. Oysa kamu muhasebesinde eğitim ve sağlık harcamaları cari harcama olarak değerlendirilmektedir.

Yatırım harcamaları: Yatırım harcamaları, üretim kapasitesini artırmak için yapılan, üretim faktörlerinin verimliliğini artıran ve faydası birden fazla yıla yayılan dayanıklı mallar için yapılan harcamalardır. Bunlar; yollar, yapılar, barajlar, tesisler vb. şeklindedir. Devlet ekonomik kalkınma, tam istihdam, fiyat istikrarı ve adil gelir dağılımının sağlanmasında yatırım harcamalarından yararlanır. Cari harcamalar yapılmadan, yatırım harcamaları yoluyla üretimi arttırmak mümkün değildir.

Yatırım harcamaları, GSMH'ya katkıda bulunarak kamu sektöründe sermaye birikimine yol açar ve ülke ekonomisinin üretim gücünü artırır. Yatırım harcamalarının etkisi uzun dönemde ortaya

çıkacağından hükümetler bazı dönemlerde bu tür harcamalardan kısıntı yaparlar. Bunun sonucunda ekonominin üretim gücü daralır ve ekonomik büyüme sınırlanmış olur.

Transfer harcamaları: Satın alma gücünün özel şahıslar ya da sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine yol açan kamu harcamalarıdır. Diğer bir ifade ile kamu harcamaları ekonomide mal ve hizmet akımları meydana getirmiyorlarsa bu harcamalara transfer harcamaları denir. Bu harcamalar, kamu sektöründen diğer sektörler satın alma gücü aktarırlar. Ulusal üretim kapasitesi üzerinde doğrudan etkisi yoktur.

Transfer harcamaları dört grupta toplanabilir:

- İktisadi transferler: devletin iktisadi devlet teşekküllerinin yatırımlarına katkıda bulunmak amacıyla yaptığı transferlerdir.
- Mali transferler: devletin özel bütçeli kuruluşlar ve yerel yönetimlere yaptığı transferlerdir.
- Sosyal transferler: devletin sosyal amaçlarla yaptığı transferlerdir. Emekli sandığı, dernek ve yardım kuruluşlarına yapılan yardımlar ve öğrenci bursları gibi.
- Borç ödemeleri: bütçe yılı içinde ödenmiş giderlerin, takip eden yıllarda ödenmesi, transfer ödemesi sayılır. Devletin iç ve dış borçlanmalar karşılığında ödediği faizler, borç taksitleri, önceki yıllara ait ödenmemiş giderlerle geçmiş yıllara ait borçlardır.

Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kurumsal sınıflandırmada, bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınmıştır. Kurumsal sınıflandırma, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının belirlenmesini hedeflemektedir. Aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların, aynı kodda yer alması benimsenmiş olup, bütçe türleri itibarıyla gruplandırma bunun istisnasıdır. Türkiye’de dört düzeyli bir kodlama benimsenmiştir. (Tablo 5.1)

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermek amacıyla tasarlanmıştır. (S: 92, Tablo 5.2)

Finansman tipi sınıflandırma harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösterir. (Tablo 5.3)

Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur. (Tablo 5.4)

Kamu Harcamalarının Artışı

Kamu harcamalarında oluşan artışlar, görünürde artışlar ve gerçekte artışlar olmak üzere iki başlıkta incelenir.

Kamu harcamalarının Görünürde Artış Nedenleri: Topluma sunulan mal ve hizmetlerde kalite ya da miktar olarak bir artış olmazken, kamu gider tutarlarında bir artış meydana gelebilir. Bu görünürde artış ifade eder. Kamu harcamalarının görünürde artış nedenleri, paranın satın alma gücünün düşmesi, bütçe sistemlerinin değişmesi, ülke yüzölçümü ve nüfusun artmasıdır.

Paranın Satın Alma Gücünün Düşmesi: Kamu harcamalarının görünürde artmasının nedenlerinden biridir. Paranın değer kaybetmesi sonucunda paranın satın alma gücünde ortaya çıkan azalışlar, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için katlanılması gereken giderlerinde görünüşte yani nominal olarak artmasına yol açmaktadır.

Bütçe Sistemlerinin Değişmesi: 20. yüzyıl başlangıcına kadar devlet bütçeleri safi bütçe usulüne göre düzenlenirken daha sonra gayri safi usule geçilmiştir. Bu değişiklik ile gelir ve gider

kalemlerinin birbirine mahsubu yapılmaksızın gösterilmesi bütçe rakamlarının görünürde yükselmesine neden olmuştur.

Ülke Yüzölçümü ve Nüfusun Artması: Ülke yüzölçümünün ve nüfusun artmasına paralel olarak hizmet harcamalarında da bir artış meydana gelir. Sağlık, eğitim, konut, ulaşım, altyapı vb. konulardaki harcamalarda kamu giderlerinin büyümesine neden olmaktadır.

Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri: Kamu harcamalarının topluma sunulan mal ve hizmetlerin kalitesi ve miktarında meydana gelen artışla birlikte artmasıdır. Ekonomik nedenler, teknolojik nedenler, sosyal nedenler, askeri nedenler, siyasi nedenler bu gruba girer.

Ekonomik Nedenler: Sosyal devlet anlayışının gereği olarak devletler yeni görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Buna bağlı olarak da devletin ekonomik ve sosyal alanda daha fazla yer alması ve daha fazla harcama yapması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunun dışında şehirlerin büyümesiyle alt yapı yatırımları da kamu harcamalarını artırmıştır.

Teknolojik Nedenler: Dünyada meydana gelen teknolojik gelişmeler neticesinde devletler de bu teknolojik gelişmelere ayak uydurmak zorunda kalmışlardır. Bunlar da kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır. Bunun dışında kamu fonları ile Ar-ge faaliyetleri desteklenmekte, hükümetler kamu araştırma sisteminin güçlenmesiyle bunların yeni buluşlarla verimliliğinin artmasına yönelik bir takım reformlar ortaya koymaktadırlar.

Sosyal Nedenler: Toplumsal değişimle birlikte ortaya çıkan yeni sosyal hizmetler kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır. Koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri, yaşlı ve sakatlara yönelik yapılan yardımlar bunlara örneklerdir.

Askeri Nedenler: Savaş uygulaması sonucu ortaya çıkan maliyetler, milli savunmayı sağlamaya yönelik çalışmaların doğurduğu maliyetler ve savaş sonrası dönemde ortaya çıkan ve karşılanması gereken maliyetler askeri nedenlerle ortaya çıkan kamu harcamalarındaki gerçek artışlardır.

Siyasi Nedenler: Seçim dönemlerinde partilerin kendi aralarındaki kamu kaynaklarının kullanımı açısından rekabetleri ve partilerin siyasi görüşlerine bağlı olarak ekonomi politikalarında meydana getirdikleri değişiklikler kamu harcamalarında farklılıklar meydana getirebilmektedir.

Kamu Harcamalarının Artışını Açıklamaya Yönelik Görüşler

Ülkelerin tarihsel gelişimleri incelendiğinde kamu harcamalarında sürekli bir artış eğilimi gözlenmektedir. Bu artış eğilimin nedenleri hakkında da çeşitli görüşler ortaya konmuştur.

Wagner Kanunu: Wagner'e göre kamusal mal ve hizmetlere yönelik talep sürekli artarken vergi gelirlerinde aynı oranda bir artış olmadığı için kamu harcamaları yükselecektir. Ekonomik gelişme ve sanayileşme arttıkça kamu harcamaları da artacaktır. Ayrıca nüfusun artması da kamu hizmetlerinde ve sosyoekonomik alanda devletin yapacağı harcamaları artıracaktır. Wagner kanunu, kamu harcamalarının, milli gelirden daha hızlı artmasını ifade etmektedir.

Peacock-Wiseman'ın Sıçrama Tezi : Sıçrama hipotezine göre, savaşlar gibi büyük bunalım dönemlerinde, kamu harcamaları sıçrama yaparak artar, bunalım sonrası dönemlerde de eski düzeyine inemez. Peacock ve Wiseman kamu harcamalarındaki artışın kamu gelirlerindeki artışla ilgili olduğunu belirtmişler, ekonominin gelişmesine paralel olarak sağlanan vergi hâsılatında ve bunun sonucunda yapılan harcamalarda, yükselmenin ortaya çıkacağını iddia etmişlerdir.

Kamu Tercihler Teorisi: Bu yaklaşımda kamu harcamalarındaki artış politik süreçle ilişkilendirilmiştir. Kamusal tercihler teorisine göre devletin aşırı büyümesi ekonomik ve politik yozlaşmayı da beraberinde getirmektedir. Politikacıların çıkar güdüsü, siyasal iktidarın miyopluğu,

hizmet kayırmacılığı, politik rekabetin eksikliği, parti içi demokrasinin eksikliği, bürokratik etkinsizlikler, seçmenin ilgisizliği, seçmenin eksik bilgiye sahip olması, seçmenin politik miyopluğu, oylama maliyeti, çıkar ve baskı gruplarının faaliyetleri ve oy ticareti kamu kesiminin başarısızlığı olarak karşımıza çıkmakta ve ekonomi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir.

KAMU GELİRLERİ

Kamu Finansmanı

Kamu ekonomisi asli olarak bölünemez nitelikte mallar üretmekle birlikte, toplumsal talebi karşılamak üzere yarı bölünebilir kamusal mallar ve bölünebilir özel mallar da üretebilmektedir.

Bölünemez nitelikteki mal ya da hizmetlerin finansmanında esas olan, zorunlu (cebri) finansman yöntemidir. Başka bir deyişle kamusal malların finansmanında vergileme başlıca finansman aracıdır ve devletin topluma sunduğu birçok mal ve hizmet de bölünemez nitelikte olduğu için vergileme kamu gelirlerinin en önemli kısmını oluşturur.

Modern devletin aynı zamanda sosyal devlet özelliğini taşıması, eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal bölünebilir mal ve hizmetleri de üretmesine ve topluma sunmasına yol açmıştır. Bu malların yarı bölünebilir özellikler içermesi, maliyetlerin kısmen zorunlu, kısmen de gönüllü ödemeye karşılanmasına olanak vermektedir. Böylece bu mal ve hizmetlerin finansmanı vergi, harç gibi finansman araçlarıyla karşılanabilir. Yarı kamusal mallarda finansman, hem kullanıcı fiyatları, hem de vergilerle yapılan karma finansmanla sağlanmaktadır.

Devlet, bazı durumlarda, toplumsal talebi karşılamak için özel mal ve hizmetleri de sunmak durumunda kalabilir. Bölünebilir nitelikte olan bu mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasında piyasa kuralları geçerlidir.

Kamu gelirlerini;

- zorla (cebri olarak) elde edilen gelirler,
- zorlama olmadan elde edilen gelirler,
- parasal işlemlerden elde edilen gelirler

olarak sınıflandırabiliriz.

Kamunun Zorla (Cebri Olarak) Elde Ettiği Gelirler

Bu gelirler;

- vergiler,
- harçlar,
- resimler,
- şerefiyeler,
- vergi benzeri gelirler (parafiskal gelirler),
- para cezaları,
- zorunlu borçlar

olarak sıralanabilir.

Vergi: Vergi, devlet ya da vergilendirme yetkisine sahip kamu kuruluşlarının, kamu harcamalarını karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişilerden, karşılıksız, kesin, egemenlik hakkına ve kanuna dayalı olarak almış oldukları parasal tutara denir. Bu tanımdan hareketle verginin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Vergi, devlet ya da vergilendirme yetkisini devrettiği kurum ve kuruluşlar tarafından konur ve toplanır.
- Vergi karşılıksızdır. Vergi ödeyen yükümlüler, karşılığında herhangi bir hizmetin yapılmasını ya da bir malın verilmesini isteyemez. Gerçekte verginin birey açısından diğer ödentilerden farkı; bireyin ödediği vergi karşılığında, kamu hizmetinin niteliği ve niceliği açısından farklı bir muameleye tabi tutulmasıdır. Vergilerle bu vergilerin finanse ettiği kamu hizmetleri arasında doğrudan bir ilişki yoktur.
- Vergi cebir (zor) öğesine dayanmaktadır. Devlet zor öğesini egemenlik hakkına dayalı olarak yasayla düzenlemektedir.
- Vergi kesindir. Vergi borç işlemlerinde olduğu gibi vade bitiminde ödenmesi durumu söz konusu değildir. vergiyi ödeyen yükümlü verginin geri ödenmesini talep edemez.
- Vergi gerçek ya da tüzel kişilerden alınır.
- Vergi kanunla konulur, değiştirilir ya da kaldırılır. Bu anayasal bir ilkedir.
- Vergi parasal bir ödemedir.

Harçlar: Harçlar, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları hukuki işlemde, sundukları hizmetten dolayı aldıkları paralardır. Harca konu olan hizmetler noter, adliye, tapu hizmetleri vb. hizmetlerdir. Harç konusu olan hizmetleri sadece devlet yerine getirmektedir ve bunun karşılığını da yine devlet almaktadır. Harçlar, zor öğesini içerdikleri için, esas itibarıyla bir vergidir. Bir diğer deyişle harçlar, bazı kamu kuruluşlarının sundukları kamusal hizmetlerden faydalananların, bu faydalanma karşılığında ödedikleri bedeldir. Verginin en önemli özelliklerinden biri olan “karşılıksız” olma özelliği, harçlarda yoktur. Yani vergi karşılıksızken harç karşılıklıdır.

Harç adı altında ödenen bedelle hizmetin maliyeti arasında bir ilişki yoktur. Toplumsal faydanın artırılması nedeniyle söz konusu hizmet harçla finanse edilmemektedir.

Resim: Resimler, kamu kuruluşlarının belirli bir işi yapmaya yetki ve izin vermesi karşılığında alınır. Harca çok benzemesine rağmen harç, kuramsal olarak hizmet karşılığı alınan bedelken, resim, belirli bir hakkın elde edilmesi ya da izin karşılığı ödenmektedir. Tamamen karşılıksız olarak alınan resimlerin vergiden farkı yoktur. Buna karşılık belirli bir hizmet karşılığı yapılan ödemelerden resim, harca benzemektedir. Günümüzde resimler, daha çok yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır.

Şerefiyeler: Şerefiye, devlet ya da yerel yönetimler tarafından yapılan bayındırlık işlerinden dolayı değerleri artan gayrimenkullerin, sahiplerinden, bu hizmetin maliyetine katılma karşılığı olarak alınan paylardır. Amacı, bireylerin hiç bir katkıya ya da çabada bulunmadan elde ettikleri değerlerin bir kısmının tekrar topluma dönmelerinin sağlanmasıdır. Değerlendirme Resmi olarak da adlandırılan şerefiyeler, vergi ile harç arasında yer alan bir kamu geliridir. Zorunlu ödeme olmaları bakımından vergiye çok yaklaşılmaktadır. Şerefiye ile yapılan hizmet arasında, doğrudan bir ilişki kurulmaktadır. Halbuki vergi genel ve karşılıksızdır. Şerefiye bu yönüyle harca benzemektedir.

Vergi Benzeri Gelirler (Parafiskal Gelirler): Vergi benzeri gelirler (parafiskal gelirler), kamu kurumlarının ve kamu yararına yönelik hizmet gören kuruluşların, finansmanlarını sağlamak amacıyla bu hizmetlerden, dolaylı ve dolaysız bir şekilde yararlananlardan, yasal zorunluluk altında aldıkları paralardır. Parafiskal gelirler, vergi benzeri gelirlerdir. Bu tür gelirler, devlet bütçesinde yer almazlar. Parafiskal gelirlerle diğer kamu gelir türlerini karşılaştırdığımızda bunların, bir hizmet karşılığı alınmasının harç niteliği taşıdığını; zora dayalı olarak alınmaları sonucu vergiye yaklaşıkları söylenebilir. Türkiye’de parafiskal gelirler;

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının topladığı aidatlar,
- Sosyal güvenlik kurumlarının topladıkları primler,
- İktisadi ve mali amaçlı fon kesintileri

olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Fon, bir hizmetin görülmesi, bir programın yürütülmesi gibi, belirli bir amacı gerçekleştirmek için, gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta toplanan ve harcanan paralar olarak ifade edilir.

Para Cezaları: Para cezaları, kurallara uymak ve kamu düzenini sağlamak amacıyla uygulanan yaptırımlardır. Bunlar; zamanında ödenmeyen ücret gelirlerinden alınacak gecikme cezaları, müteahhitlerden alınacak gecikme cezaları, yargı para cezaları, idari para cezaları, vergi cezaları, trafik para cezaları ve gecikme cezaları olarak sıralanabilir. Para cezalarını almaktaki amaç, gelir sağlamak ya da gelir yaratmak değildir. Ancak kuralları ihlal edenlerden alınan para cezaları ya da vergi borcunu ödemeyenlerden alınan vergi cezaları, her türlü yükümlülüklerin geciktirilmesinden ya da yerine getirilmemesinden doğan cezalar, kamu gelirleri içine alınır. Buradaki amaç, cezaya konu olan eylemin azaltılmasıdır.

Zorunlu Borçlanma: Zorunlu borçlanma, borçlanma genellikle gönüllü olarak yapılsa da devlet, egemenlik hakkına dayanarak, zorunlu borçlanma yoluyla da gelir elde edebilmektedir. Devletin borçlanması zorunluluğu vergiye benzemektedir. Ancak vergi karşılıksızken borç, faiziyle birlikte belirli bir süre sonunda geri ödenmesi, borçlanmayı vergiden ayırır.

Kamunun Zorlama Olmadan Elde Ettiği Gelirler

Bu gelirler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) gelirleri, işletmecilik faaliyetlerinden elde edilen gelirler, devletin sahip olduğu menkul ve gayrimenkul mallardan elde ettiği mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, isteğe bağlı borçlanma olarak sıralanabilir.

- Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
- Bağış ve yardımlar
- İsteğe bağlı borçlanma
- Mali tekeller

Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri: Devletin taşınır taşınmaz mallarından, sınai ve ticari faaliyetlerini yürüttüğü işletmelerinden elde edilen gelirlerdir. Devlet, bu mülklerini satarak, kiraya vererek ya da çeşitli alanlarda işletmecilik faaliyetlerini gerçekleştirerek, gelir elde edebilmektedir. Mesela kamu arazisi üzerindeki madenlerin ve petrolün işletme hakkının devredilmesi mülkiyet gelirlerindendir.

Devlete ait kurum ve kuruluşların, özel sektör gibi mal ve hizmet üretip satmasından elde ettiği gelirler de kamu geliri olarak kabul edilir. KİT'lerden elde edilen gelirler bunlara örnektir. Ayrıca, döner sermayeli işletmeler, benzeri kurumlar hasılatı da devlet açısından teşebbüs geliridir. Devletin belirli koşullar altında ürettiği hizmetler, bu hizmetlerden faydalananlara fiyat ile satılır. Elektrik ücretleri, posta ücretleri ve köprü geçiş ücretleri de devletin elde ettiği gelir kaynakları arasındadır. Hazine arazisi niteliğine sahip toprakların üçüncü kişilere kiraya verilmesi, satılması ya da devletin kendisi tarafından işletilmesi sonucu devletin elde ettiği gelirler, orman ürünlerinin satışından sağlanan gelirler, maden çıkartma ve işletme hakkının devrinden sağlanan gelirler, lojman ve sosyal tesislerin kiralanmasından doğan gelirler de teşebbüs ve mülkiyet gelirleridir.

Bağış ve Yardımlar: Bağış ve yardımlar da devlet için bir gelir kaynağıdır. Yardımlar geri ödenebilmekte ancak bağışların geri ödenmesi söz konusu olmamaktadır. Örneğin; okul ve spor tesisleri yapımı için vatandaşların büyük miktarlarda bağış yapması ya da bir okulun tüm masrafları karşılanıp tamamlanarak devlete bağışlanması, devlet için gelir kaynağıdır.

İsteğe Bağlı Borçlanma: İsteğe bağlı borçlanma, kamusal finansman içinde, vergiden sonra en önemli kaynak borçlanmadır. Devletin olağan giderleri dışında, bazen beklenmedik şekilde ya da çok büyük miktarda harcama yapması gerekebilir. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamayacak seviyelere düşmesi halinde devlet, ihtiyaç duyduğu parayı borçlanma yoluyla sağlar. Özellikle büyük yatırımlar ya da savaşlar, olağan kamu gelirleriyle karşılanamaz. Bunlar için devlet, ihtiyaç duyduğu parayı borçlanma (istikraz) yoluyla sağlar. Ancak devletlerin büyük yatırımlar, savaşlar dışında, yıllık bütçe açıklarını kapatmak için de borçlanmaya başvurduğu

görülmektedir. Borçlanma, gönüllü ve geçici olarak yapılan bir işlemdir. Bu işlem sonunda elde edilen gelirler, vergilerden farklılık gösterir. Çünkü; borçlanmada genellikle zor ögesi yoktur. Borcun geçici olma niteliği, her zaman bir vadeye bağlanmasını ve vade sonunda borcun faiziyle birlikte geri ödenmesini gerekli kılar. Dolayısıyla borçlanma, geçici olma özelliğiyle vergiden ayrılır. Borçlanma yurt içinden ya da yurt dışından yapılabilir.

Mali Tekeller: Mali tekeller, dolaylı vergiler kapsamında bir tüketim vergisidir. Mali tekeller bir yandan devlete dolaylı vergi geliri sağlarken aynı zamanda oluşan tekel karı da devlet için bir gelir olmaktadır. Ülkemizde devlete gelir sağlamak için bazı malların tek üreticisi olma hakkı, önceden kanunla Tekel Genel müdürlüğüne verilmişti. Son zamanlarda ise bu tekelleşme ortadan kaldırılmış, fakat vergi ve fiyatlamalarla devlet, bu alanlardaki gelirlerini hala sürdürmektedir.

Parasal İşlemlerden Elde Edilen Gelirler

Devlet egemenlik dayanarak yapmış olduğu para işlemlerinden çeşitli gelirler sağlar. Bu gelirler;

1. Para basma (emisyon)
2. Devalüasyon

olarak iki grupta incelenebilir.

Para Basma: Para basma (emisyon), hükümetler için en kolay gelir elde etme yoludur. Emisyon, kelime anlamı olarak çıkarmak, yaymak, ihraç etmek, dolaşıma sokmak gibi anlamlara gelmektedir. Bir ülkede kağıt para, tahvil ve bono, hisse senetleri gibi değerlerin ilk kez piyasaya sürülmesine emisyon denir. Devlet otorite gücüne dayalı olarak para yaratmakta ve tedavüle sürmektedir. Bu yöntemle Merkez Bankası kaynaklı finansman da denmektedir. Para basımı, hükümetler için en kolay gelir elde etme yoludur. Ancak para basımı her zaman başvurulabilecek bir gelir türü değildir. Çünkü; para basımı, piyasadaki toplam para miktarını, toplam mal ve hizmet miktarına göre arttırarak makro ekonomik dengeleri etkiler. Bunun sonucu enflasyondur. Bu nedenle para basımı tercih edilmemesi gereken bir finans kaynağıdır.

Devalüasyon: Devalüasyon, ulusal paranın yabancı paralar karşısında dış değerinin düşürülmesi olarak tanımlanabilir. Devlet için bir tür dolaylı gelir elde etme yöntemidir. Devalüasyon yapıldığında para biriminin altın ya da döviz karşılığı değeri düşürülünce, devletin ve merkez bankasının elinde bulunan döviz ve altınların ulusal paraya göre değeri artar. Devalüasyon sonucu ortaya çıkan bu dolaylı gelir farkı hazineye devredilir. Kur ayarlamalarının da küçük çaplı devalüasyon olduğunu unutmamak gerekir.

Devlet Bütçesi Kavramı ve Çeşitli Tanımları

İlk kez İngiltere’de kullanılan İngilizce karşılığı “budget” ya da “balance” olan bütçe kelimesi, ülkemizde 1961 Anayasası’ndan başlayarak yerleşik bir kavram olarak kullanılmıştır. Bütçe kavramı siyasi, hukuki ve ekonomik bir özellik taşımaktadır.

Devlet bütçesini tanımı, klasik ve çağdaş anlamda olmak üzere iki farklı şekilde yapılabilir. Klasik anlamda devlet bütçesi, kamu kurum ve kuruluşlarının, belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir dokümandır. Çağdaş anlamda devlet bütçesi ise, ülkenin ulusal amaçları doğrultusunda kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapan, ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için, devletin harcamalarını ve gelirlerini yansıtan, hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki hukuki değişiklikler için yürütmenin yasama organından taleplerini oluşturan, Hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamaların yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur. Bütçenin çağdaş özelliklerini de içeren geniş tanımı ise şöyle yapılabilir: “Bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek amacıyla kaynakların kamu ve

özel sektörlere dağılımını yapan, ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için, devletin harcamalarını ve gelirlerini yansıtan, mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuk değişiklikleri için yürütmenin yasama organından taleplerini oluşturan, Hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamalarının yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur.”

Bütçenin Klasik İşlevleri

Bütçenin mali, siyasi, hukuki ve denetim olmak üzere dört klasik işlevi vardır.

Bütçenin Mali İşlevi: Bütçenin klasik işlevlerinden birincisi mali işlev, en eski ve sıradan işlevlerinden biridir. Mali işlev, ülkenin gelir ve giderleri arasındaki dengenin kurulmasıdır.

Bütçenin Siyasal İşlevi: Bütçenin klasik işlevlerinden ikincisi olan siyasi işlevi, halkın isteklerinin, ihtiyaçlarının hükümet tarafından devlet bütçesi aracılığıyla karşılanmasıdır. Bu işlev sadece demokratik ülkeler için geçerlidir. Bunun nedeni, halkın isteklerinin, ihtiyaçlarının bütçelerde yer bulabilmesi, ancak demokratik hakların kullanımıyla gerçekleşebilmektedir. Devlet bütçelerinden siyasi olarak beklenen görev, halkın istekleriyle uyumlu ve halkın ihtiyaçlarını karşılayan bir araç olmasıdır.

Bütçenin Hukuki İşlevi: Bütçenin hukuki işlevi ise, bütçe işlemlerinin mali hukuk kapsamına giren yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere uygun yapılmasıdır. 1982 Anayasa'sında bütçe yasa olarak adlandırılmasına rağmen, bazı yazarlar bütçenin yasa olduğunu, bazı yazarlar ise bütçenin yasa olmadığını iddia etmektedirler. Bu iki görüş arasında yer alan bir diğer görüş de, bütçenin gider kısmının idari tasarruf, gelir kısmının ise yasa olduğudur. Bu işlevle ilgili bilinmesi gereken önemli bir kavram da bütçe hakkıdır. Bütçe hakkı, yasama organının halkın adına kamu gelirlerini toplayıp, yine halkın adına bu gelirleri harcamasına denir.

Bütçenin Denetim İşlevi: Bütçenin son klasik işlevi olan denetim işlevi de, ülkenin gelir ve giderinin nasıl kullanıldığının denetlenmesidir. Bu işlevle ilgili bilinmesi gereken dört önemli denetim kavramı vardır. Bunlar:

- **Siyasi Denetim:** Parlamantonun yapmış olduğu denetimdir.
- **İdari Denetim:** İdarenin kendi kendini denetlemesidir. Bu denetim aynı zamanda görevini yapan ve yapmayan kamu görevlilerini belirlemek için de kullanılmaktadır.
- **Etkinlik Denetimi:** En az kaynakla en fazla sosyal faydayı sağlayacak biçimde bütçe uygulamasının denetlenmesidir.
- **Yasallık Denetimi:** Bütçe işlemlerinin hukuka uygun yapıp yapılmadığının denetlenmesidir. Mevzuat veya biçimsel denetim olarak da adlandırılmaktadır.

Bütçenin Çağdaş İşlevleri

Bütçenin kaynak tahsisinde etkinlik, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar olmak üzere üç çağdaş işlevi vardır.

Kaynak Tahsisinde Etkinlik İşlevi: Bütçenin kaynak tahsisinde etkinlik işlevi, kamu ve özel kesim arasında etkin bir kaynak tahsisinin yapılmasıdır. Bunun için hangi hizmetlerin kamu, hangi hizmetlerin özel sektörde daha etkin üretileceğine karar verilir. Tam kamusal mallar, yarı kamusal mallar, dışsalıklar, rekabetçi olmayan piyasa ekonomileri, monopol piyasaların varlığı kaynakların özel sektör tarafından etkin tahsis edilememesi nedenleridir.

Gelir Dağılımında Adalet İşlevi: Bütçenin gelir dağılımında adalet işlevi ise, devletin bütçeleri aracılığıyla gelir dağılımında adaleti sağlamasıdır. Serbest piyasa ekonomilerinin, devlet tarafından bir düzenleme yapılmadığında, gelir dağılımının bozulmasına neden olduğu

bilinmektedir. Gelir dağılımının bozulması ise, toplumda huzursuzlar yaratacaktır. Bu nedenle bu işlevin yerine getirilmesi önemlidir.

Ekonomik İstikrar İşlevi: Bütçenin ekonomik istikrar işlevi de, tam istihdamı sağlamayı, fiyat istikrarını sağlamayı, ödemeler dengesini sağlamayı ve ekonomik kalkınmayı sağlamayı içermektedir. Başka bir deyişle, ülkenin ekonomik sorunlarını devletlerin bütçeleri aracılığıyla çözmeye çalışmasıdır.

Türkiye’de Bütçenin Hazırlık Süreci

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından meclise sunulur. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı birleştirilerek bakanlık bünyesinde bütçeyle ilgili tüm görevler Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilecektir. Bu sistem değişikliği ile ilgili detaylar Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda değişiklik yapılarak uygulanacaktır. Bu değişikliğe bağlı olarak kamu maliyesi ile ilgili ilkelerin uygulanmasında ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenip izlenecek ve harcamacı kuruluş bütçeleri performans göstergeleri ve bunlara uygunluk ile idarelerin bu kapsamdaki faaliyetleri Cumhurbaşkanı yetkisinde olacaktır.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması süreci: Bütçe süreci, en geç eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak şekilde görüşülüp onaylanan Orta Vadeli Program’ın (OVP) Resmi Gazete ’de yayımlanması ile başlar. OVP Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanır.

Bütçe çağrısı ve yatırım genelgesi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak en geç 15 Eylül’e kadar Resmi Gazete ’de yayımlanır.

Genel Bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçe gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Kamu idareleri, bütçe tekliflerini en geç eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderecek ve merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yıl başından en az 75 gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulacaktır.

Kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını görüşülmek ve onay almak için Cumhurbaşkanlığına gönderecektir.

Kesin hesap kanun teklifi izleyen mali yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye sunulacaktır.

Parlamente sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte bütçe sürecine ilişkin işlemler Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulundan alınarak Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir.

Bütçe Hazırlanması ve uygulanması: Kamu idarelerinin ve KİT dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçeler ile yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesi hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanun ile düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Bütçe kanun teklifi süresinde yürürlüğe konmaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. TBMM üyeleri Genel Kurul’da kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklar, gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari yılı izleyen yılların bütçelerine mali yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur. Merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM'ye sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde meclise sunar. Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildirimi TBMM'ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesinhesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanun teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.

Devlet Borcu Kavramı

Devlet gelirini vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, para işlemlerinden sağlanan gelirler, bağışlar, para ve vergi cezalarından sağlar. Bu sayılanların içerisinde kamu harcamaları finansmanı için gelir kaynağı olarak en önemlisi vergilerdir. Kamu harcamaları eğer kamu gelirlerinden fazla olursa, bütçe açığı durumu meydana gelmektedir. Böyle bir durumda devletler borçlanmak zorunda kalmaktadır. Son zamanlarda devletlerin borçlanmaları oldukça artmış durumdadır ve borçlanma vergilemeye alternatif olarak görülmektedir.

Borçlanma, belirli bir süre sonra ödenmek üzere para ya da maddi değeri olan şeylerin ödünç alınmasıdır. Borç kavramı, taraflar arasında varılan bir anlaşmayla bir tarafın para gibi değerli bir şeyi belli süre sonra geri alınmak üzere diğer tarafa ödünç verilmesi anlamını taşımaktadır. Devlet borcu ise, devlet ya da benzeri kamu tüzel kişileri tarafından akdolunan borçtur. Devlet borcu en basit tanımıyla, devlet gelirlerin, giderleri karşılamadığı süreçte, özel ekonominin çeşitli kurumlarından ya da dış kaynaklardan kredi alması durumudur. Buna “kamu kredisi”, “kamusal kredi” ya da “kamu borcu” da denilmektedir.

Klasik maliye düşüncesine göre, borçlanma devletin gerçek bir gelir kaynağı değildir, devletin asıl gelir kaynağını vergi ve benzeri gelirler oluşturmaktadır. Modern mali yaklaşımlar ise, vergi almanın mümkün olmadığı durumlarda, devlet borçlanmasının vergilemeye alternatif bir gelir kaynağı olduğunu düşünmektedir.

Devletin Borçlanma Nedenleri

Günümüzde borçlanma devletin tüm kamu giderlerinde finansal olarak kullanılmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler büyük ölçekli yatırımlar yapabilmek için, gelişmiş ülkeler ise geçici bütçe açıklarının kapatılması ve büyük projelerin finansmanını sağlamak için borçlanmaktadırlar. Devletin borçlanma nedenleri aşağıda maddeler şeklinde yer almaktadır;

- Bütçe açıkları,
- Kalkınma Finansmanı,
- Olağanüstü giderlerin finansmanı,
- Kamu gelirlerinin zaman bakımından denkleştirilmesi,
- Borç ödemek için borçlanma,
- Maliye politikası aracı olarak borçlanma.

Bütçe açığı en basit tanımıyla kamu harcamalarının kamu gelirlerinden yüksek olmasıdır. Bütçe açıklarının finansmanı devletin borçlanması içinde önemli bir yer tutar. Kamu gelirleri ve giderlerinin dengesi her zaman birbirini tutmamaktadır. Gider, gelirden fazla olduğu zaman devlet bütçesi açık verir ve bir finansal kaynak arayışı zorunlu hale gelir. Kamusal ihtiyaçların artması, refah devleti anlayışının oluşması, harcamaların artması, hızlı nüfus artışı, ekonomik krizler, yüksek enflasyon, faiz oranlarının yüksekliği, sosyal güvenlik harcamaları ve vergi bilincinin oluşmaması gibi nedenler bütçe açığını oluşturan temel sebeple arasında sayılabilir. Devlet borçlanmasının diğer bir sebebi ise özellikle gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan kalkınmanın

finansmanının sağlanmasıdır. Planlanan büyüme hızına yetişebilmek için, devletin finans sağladığı büyük ölçekli yatırımlar uzun ve yüksek maliyetli oldukları için borçlanma kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin yeterli tasarruf birikimleri yoktur.

Depremler, afetler ve savaşlar gibi olağan üstü durumlar devlet borçlanmalarının diğer sebeplerindendir. Böyle durumlarda devletler yüksek miktarda gelire ihtiyaç duyabilirler. Bu durumlarda borçlanmaya kaçınılmaz olarak ihtiyaç duyulmaktadır.

Bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek bazı uyumsuzluklar nedeniyle de devlet, kısa süreli olarak borçlanma yoluna başvurabilir. Bu durum kamu gelirlerinin zaman bakımından denkleştirilmesi amacıyla borçlanmadır. Kamu gelirlerinin zaman bakımından denkleştirilmesi, kamu gelirlerinin, giderlere uyumlu olarak toplanamadığı zamanlarda yapılan işlemlerdir.

Borcun röfinansmanı durumu devletin borçlanması için başka bir sebeptir. Ödeme zamanı gelen borcun, finansal sıkışıklık nedeniyle tekrar borçlanarak kapatılması durumuna borcun röfinansmanı adı verilmektedir.

Borçlanma devlete gelir yaratmaktan başka, ekonomiye müdahale amacıyla da kullanılır. Örneğin enflasyonun yüksek olduğu zamanlarda, para stokundaki fazlalığı gidermek için devlet borçlanma yoluna gidebilir.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Kamu kesimi borçlanma gereği (KKGB), kamu kesiminin toplam borçlanma ihtiyacını hesaplamakta kullanılır. Türkiye’de toplam kamu kesimi finansmanı açığı;

- Merkezi yönetim bütçe açığı,
- KİT’lerin bütçe açığı,
- Mahalli idareler bütçe açığı,
- Döner sermayeli işletmeler bütçe açıkları,
- Sosyal güvenlik kuruluşları açıkları,
- İşsizlik sigortası fonu açıkları,
- Fonların açıkları toplamından oluşur.

Devlet borçlanma yetkisine sahiptir, fakat borçlanma konusunda dikkatli olunmalıdır. Yetki limitleri aşarak yapılan borçlanmalar, ekonomik zararların ortaya çıkmasına ve ekonomik yararların engellenmesine yol açabilir. Borçlar sürdürülebilir olmalıdır ve yukarıda bahsedilen durum borçların sürdürülemez hale gelmesine sebep olabilir. Kamu borç stokunun sürdürülebilirliği, kamu borç stokunun milli gelire oranının uzun süreli sabit kalmasıdır. Sürdürülebilir borç stoku oranı, borçlanmaya devam edip edemeyeceğini ve ya ödeme zamanı gelmiş borcun tekrar borçlanarak ödenip ödenemeyeceğini ifade eder. Sürdürülebilir borç oranı, dünyadaki ekonomik değişimlere göre şekil alan bir kavramdır. Limitlerin üzerinde olan borçlanma eğer ekonomik dengeyi bozuyorsa, borçlanmaya bir sınır getirilmesi gerekir.

Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

Devlet borçları üç ana sınıfta değerlendirilir.

1. Vadelerine göre;
 - Kısa vadeli
 - Uzun vadeli
2. Gönüllülük durumuna göre;
 - Gönüllü borçlanmalar
 - Zorunlu borçlanmalar

3. Elde edildikleri kaynaklara göre;

- İç borçlar
- Dış borçlar

Vadeleri Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması: Kısa ve uzun vadeli olarak ikiye ayrılırlar. Borçlanma süreleri önemlidir. Bir yıla kadar olan borçlar kısa vadeli, bir yıldan daha uzun borçlanmalar içinde uzun vadeli terimleri kullanılır. Kısa vadeli borçlara dalgali borçlar da denilmektedir. Bunun nedeni, bu borçların sürekli olarak azalış ve yükselişler göstermesidir. Uzun vadeli borçlara ise konsolide borçlar adı da verilmektedir. Vade önemli bir etkidir. Çünkü kısa vadeli borçlanmada faiz oranı, uzun süreli borçlanmaya göre daha azdır. Kriz dönemlerinde vadeler kısalmır.

Kısa ve uzun vadeli borçlar, süreleri dışında başka açılardan da birbirinden ayrılır. Kısa vadeli borçlar para piyasalarında elde edilir. Öte yandan uzun vadeli borçlar ise sermaye piyasalarından elde edilmektedir. Devletin gelir ve giderleri arasındaki zaman uyumsuzluğunu gidermek için, ekonomi uzun vadeli borçlanmaya uygun değilse ya da sermaye piyasalarından borçlanma mümkün gözüküyorsa kısa vadeli borçlanmaya başvurulmaktadır. Alt yapı ve büyük ölçekli yatırım finansmanı ve bütçenin gelir bakımından yetersiz olduğu durumlarda ise uzun vadeli borçlanma kullanılabilir.

Toplam borç stoku içerisinde kısa vadeli borç oranlarının yüksek olması, enflasyon açısından olumsuz bir gidişe ve ekonomide güven krizi durumuna gidiş olduğu şeklinde yorumlanabilir. Kısa vadeli borçlanmanın bazı olumsuz etkileri olabilir. Vadelerdeki kısalık, yıl içerisinde borçların birkaç kez yinelenmesi durumuna yol açabilir. Tabi ki bu durum devlete yeni maliyetler getirmektedir. Ayrıca faiz maliyetleri ve idari yükte getirecektir. Bunun yanı sıra kısa vadeli borçlanma durumu ikincil piyasalara gerek olmadığı düşüncesini de beraberinde getirebilir.

Gönüllülük Açısından Devlet Borçlanmasının Sınıflandırılması: Devlet borçları gönüllülük açısından ikiye ayrılır;

- Gönüllü borçlanmalar
- Zorunlu borçlanmalar

Devlet borçlanmasını vergileme gelirinden ayıran önemli özelliklerden birisi, borçlanmanın gönüllü olarak yapılmasıdır. Bu tür borçlanmalara, gönüllü borçlanmalar adı verilmektedir. Bazı durumlarda, devlet borçlanmayı zorunlu olarak da gerçekleştirebilir. Borç verecek kesimin iradesinden ziyade, devletin kendi şartlarını belirlemesi durumudur. Devlet zorunlu borçlanma durumunda aşağıda belirtilen kaynaklara başvurabilir;

- bankalar
- sosyal güvenlik kuruluşları
- özel sigorta kuruluşları

Zorunlu borçların bir başka şekli zorlama tehdidiyle alınan borçlardır. Örneğin, piyasaya sürülen borçlanma kağıtlarının satılmayan kısımlarının zorla satılacağı duyurulması durumu zorunlu borçlanmadır. Böyle bir durumda kişi ya da kuruluşlar kendi iradeleriyle de bu kağıtları alabilir. Piyasaya sürülen borçlanma senetlerinin alınmasının bir vatandaşlık görevi olduğu duyurusu kişilerde ve kuruluşlarda manevi baskı yaratabilir ve bu şekilde borçlanma senetlerinin alınması sağlanır.

Elde Edildikleri Kaynaklar Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması: Devlet borçları elde edildikleri kaynaklar açısından ikiye ayrılır;

- İç borçlar
- Dış borçlar

İç borçlar ülke içi kaynaklardan, dış borçlar ise ülke dışı kaynaklardan elde edilir. İç borçlar milli gelirin kapsamı içinde yer alır. Borcun alınması ya da geri ödenmesi ülkenin toplam kaynaklarında bir değişiklik yaratmaz. Dış borçlanma da kaynak dışarıdan geldiği için ülke ekonomisinde olumlu bir etki sağlar. Ödenmesi durumunda ise milli gelirin bir kısmının ülke dışına gitmesi durumu meydana gelir. Finansal sıkıntıların olduğu dönemlerde iç borçlanma kolaylığı sebebiyle tercih edilir.

İç Borçlanma

İç Borçlanma Kaynakları: İç borçlanma kaynakları dört grupta incelenebilir;

- Bireyler,
- Kamu kurum ve kuruluşları,
- Bankalar,
- Merkez Bankası.

Bireylerin devlete borç vermelerini sağlamak için devlet çeşitli önlemler almalıdır. Bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Devlet borçlanma senetleri için belirlenen faiz oranlarının piyasa faiz oranlarından yüksek olması,
- Senetlerden elde edilecek gelirin vergiden istisna tutulması,
- Yatırımcıya ilave bazı garantilerin sağlanmasıdır.

Kamu kurum ve kuruluşları kapsamında ise aşağıdaki kurumlar örnek sayılabilir;

- Sosyal güvenlik kuruluşları
- Kamu iktisadi teşebbüsleri

Bu kurum ve kuruluşların fonlarının ve kaynaklarının devlete kredi olarak açılması ilgi kurum ve kuruluşların yasalarından kaynaklanmaktadır.

Bankalar verimli ve güvenilir pazarı oluşturmaktadır. Hazine ise iki şekilde merkez bankasından borçlanır;

- Doğrudan borçlanma
- Dolaylı borçlanma

Doğrudan borçlanma, Hazinenin Merkez Bankası'ndan doğrudan nakit olarak borçlanması durumudur. Bu duruma parasal avans ya da Hazine'ye avans denilmektedir.

Dolaylı borçlanma, Hazine'nin borçlanma amacıyla çıkardığı Hazine kağıtlarının, Merkez Bankası tarafından açık piyasa işlemleriyle satın alınması durumudur. Merkez bankasından kısa vadeli borçlanma, Merkez Bankası'nın karşılıksız para basması anlamına gelir ve bu durum enflasyonist baskıları artırarak uzun vadede ekonomik istikrara zarar verir.

İç Borçlanmanın Çeşitleri: Devlet iç Borçlanma Senetler (DİBS) de yurt içinde ihraç edilen borçlanma senetlerinin tümünü ifade etmektedir.

DİBS'ler;

- İhraç yöntemlerine,
- İhraç edildikleri para birimi cinsine,
- Faiz ödeme türlerine,
- Üzerinde kupon taşıyıp taşıyamalarına,

- İhraç amaçlarına göre olmak üzere sınıflandırılabilir.

Dış Borçlanma

Az gelişmiş ülkelerdeki temel gelir düzeyinin düşüklüğü ve buna bağlı olarak tasarruf ve sermaye birikimlerinin yetersiz oluşu, ülkeleri, dış kaynaklardan borç almaya yöneltmektedir. Borç servisi: devlet iç borcu ve devlet dış borcundan doğan anapara ve faiz ödemeleriyle bu borçlara ilişkin iskonto giderleriyle ücret ve diğer ödemeleri ifade etmektedir. Borç stoku: devlet borçlarının birikimli değerini ifade etmektedir. Dış kaynak borçlanma ihtiyacını yaratan iki neden vardır;

- Kaynak ve tasarruf açığı
- Dış ticaret ya da ödemeler dengesi açığı

Bir ülkenin dış borçlanmasında iki önemli faktör vardır;

- Borçların geri ödenebilmesi
- Kredibilite

Dış Borçlanmanın Kaynakları: Dış borçlar alındıkları kaynaklara göre ikiye ayrılır;

- Resmi alacaklılar
- Özel alacaklılar

Resmi kaynaklardan sağlanan dış borçlar aşağıdaki kaynaklardan elde edilir;

- Yabancı devletlerden
- Devletlerarası yapılan ikili borç anlaşmasından

Uluslararası mali kuruluşlardan borçlanmada ise Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası önemli yer teşkil eder.

Özel alacaklılar ise aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Parasal kuruluşlar,
- Bankacılık dışı finansman kuruluşları,
- Özel yatırım ve kalkınma bankaları,
- Yabancı ticari bankalar.

Dış Borçlanmanın Çeşitleri: 4749 Sayılı Kanuna göre devlet dış borcu herhangi bir dış finansman kaynağından belirli bir itfa planına göre geri ödenmek üzere sağlanan finansman imkânları ile Hazine garantileri kapsamında üstlenilen her türlü mali yükümlülüğü ifade etmektedir. Dış borçlanma;

- Borçluya,
- Vadelerine,
- Faiz durumuna,
- Döviz cinsine,
- Bütçe gerekçesine,
- Kullanım amaçlarına göre olmak üzere sınıflandırılabilir.