
Mersin Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü

MALİYE BİLİMİNE GİRİŞ 2

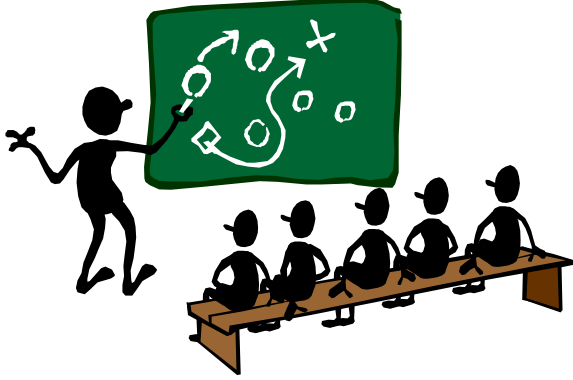
ÖZET DERS NOTLARI

Doç. Dr. Cihan YÜKSEL

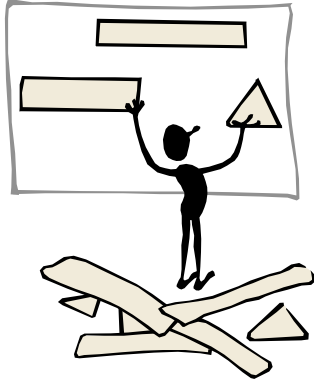
Son Güncelleme Tarihi: 23.12.2022



Merak et...



Öğren...



Uygula...



Ve Başar!

İÇİNDEKİLER

KAMU BÜTÇESİ.....	1
1. BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE HAKKI.....	2
2. BÜTÇENİN ÖZELLİKLERİ VE TEMEL UNSURLARI.....	4
3. BÜTÇE İLKELERİ.....	5
3.1. Genellik İlkesi.....	6
3.2. Birlik İlkesi	6
3.3. Doğruluk İlkesi	6
3.4. Önceden İzin Alma İlkesi	6
3.5. Ayrım İlkesi (Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması)	6
3.6. Denklik İlkesi.....	7
3.7. Yıllık Olma İlkesi	7
3.8. Alenilik (Ulaşılabilirlik) İlkesi.....	7
3.9. Açıklık (Anlaşılabilirlik) İlkesi.....	7
3.10. Tasarruf İlkesi	7
3.11. Hesap Verme Sorumluluğu.....	7
3.12. Mali Disiplin	7
4. BİRLİK İLKESİNDEN SAPMALAR	8
4.1. Genel Bütçe.....	9
4.2. Özel Bütçe.....	10
4.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi.....	11
4.4. Kamu İktisadi Teşebbüsü Bütçesi.....	11
4.5. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi	12
4.6. Mahalli İdarelerin Bütçeleri	12
4.6.1. İl Özel İdaresinin Bütçesi	12
4.6.2. Belediye Bütçesi.....	13
4.6.3. Büyükşehir Belediyesi Bütçesi.....	13
5. BÜTÇE SİSTEMLERİ	14
5.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi	14
5.2. Performans Bütçe Sistemi.....	14
5.3. Program Bütçe Sistemi	15
5.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)	15
5.5. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi	16
5.6. Torba Bütçe Sistemi.....	16
5.7. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Program Bütçe	16
6. BÜTÇENİN HAZIRLANMA SÜRECİ.....	20
7. BÜTÇENİN UYGULANMA SÜRECİ	21
7.1. Geçici Bütçe Uygulaması	21
7.2. Yedek Ödenek.....	21
7.3. Örtülü Ödenek.....	21
7.4. Ek Ödenek (Ek Bütçe)	22
7.5. Ödenek Aktarmaları.....	22
7.6. Harcama Yapmaya Yetkili Kişiler.....	22
8. BÜTÇENİN KAPATILMA SÜRECİ	23
8.1. Faaliyet Raporu Süreci.....	23
8.2. Kesin Hesap Kanunu	25
9. BÜTÇENİN DENETİMİ.....	26

YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ.....	27
10. YERİNDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER: TEORİK ÇERÇEVE.....	28
10.1. Yerel Yönetim Kavramı	28
10.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	28
10.2.1. İdari Nedenler	28
10.2.2. Toplumsal Nedenler.....	29
10.2.3. İktisadi Nedenler.....	29
11. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE ANAYASAL ÇERÇEVESİ....	30
11.1. Anayasal Çerçeve	30
11.2. Yasal Çerçeve.....	31
11.3. Yerel Yönetimlerin Özerklik Açısından Değerlendirilmesi.....	31
12. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....	32
12.1. İl Özel İdaresi	32
12.1.1. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları	32
12.1.2. İl Özel İdaresinin Organları	33
12.2. Belediyeler	34
12.2.1. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları	34
12.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	34
12.2.3. Belediyenin Organları.....	34
12.3. Büyükşehir Belediyeleri	36
12.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları	36
12.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri	36
12.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	39
12.4. Mahalli İdare Birlikleri.....	40
12.4.1. Mahalli İdare Birliğinin Kuruluşu	40
12.4.2. Mahalli İdare Birliğinin Organları.....	40
13. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA VE GELİR TOPLAMA SORUMLULUĞU ...	41
13.1. Yerel Yönetimler ve Harcama Sorumluluğu.....	41
13.2. Yerel Yönetimler ve Gelir Toplama Sorumluluğu.....	41
13.3. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemleri	41
13.3.1. Belirli Gelirlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi	42
13.3.2. Belirli Gelirlerin Paylaşımı	43
13.3.3. Merkezi Yönetim Bütçesinden Yerel Yönetimlere Transfer Yapılması	43
13.3.4. Yerel Yönetimlerin Yürüttükleri Hizmetlerin Maliyetinin Karşılanması	43
KAMU BORÇLARI	44
14. KAMU BORÇLARI KAVRAMI	45
15. KAMU BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI	47
15.1. Vadelerine Göre Borçlar	47
15.1.1. Kısa Vadeli (Dalgah) Borçlar	47
15.1.2. Uzun Vadeli Borçlar	47
15.2. Sağlandıkları Kaynaklar Bakımından Borçlar	47
15.2.1. İç Borçlar	47
15.2.2. Dış Borçlar.....	48
16. BORÇ YÖNETİMİ.....	48
17. KAMU BORÇLARINDA ALACAKLILARA SAĞLANAN MENFAATLER	49
18. KAMU BORÇLARINDA GARANTİ.....	50
19. İSTİSNAİ BORÇ YÖNETİMİ	50
19.1. Konsolidasyon (Tahkim).....	50
19.2. Konversiyon	50
20. KAMU BORÇLARININ ORTADAN KALKMASI	51
21. BORÇ YÜKÜ	51

MALİYE POLİTİKASI	52
22. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ	53
23. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI VE ARAÇLARI	54
24. MALİYE POLİTİKASININ ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR	56
25. MALİYE POLİTİKASININ UYGULANMASINA İLİŞKİN YÖNTEMLER	60
25.1. İhtiyari (İradi) Maliye Politikası	60
25.2. Otomatik İstikrarlandırııcılar (Stabilizatörler)	60
25.3. Formül Esnekliği.....	61
26. MALİYE POLİTİKASININ SINIRLARI.....	62
26.1. İşlemsel Kısıtlar	62
26.2. Yapısal Kısıtlar	62
26.3. Siyasi (Politik) Kısıtlar	62
27. ENFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI	63
27.1. Enflasyon Kavramı	63
27.2. Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikaları.....	64
28. DURGUNLUKLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI	65
28.1. Durgunluk Kavramı	65
28.2. Durgunlukla Mücadelede Maliye Politikaları.....	66
29. STAGFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI.....	67
29.1. Stagflasyon Kavramı.....	67
29.2. Stagflasyonla Mücadelede Maliye Politikası.....	68
29.3. Stagflasyonla Mücadelede Gelirler Politikası.....	68
30. İKTİSADİ KALKINMA VE MALİYE POLİTİKASI	69
30.1. Kalkınma Kavramı.....	69
30.2. Kalkınmanın Sağlanması Maliye Politikası	70
31. GELİR DAĞILIMI VE MALİYE POLİTİKASI.....	71
31.1. Gelir Dağılımı Kavramı	71
31.2. Gelir Dağılımı Adaletinin Sağlanması Maliye Politikaları.....	72
SONUÇ YERİNE.....	74

KAMU BÜTÇESİ

1. BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE HAKKI

İnsanların bir arada yaşayarak toplumu oluşturması, kişisel ihtiyaçlarının yanında toplumsal ihtiyaçları da doğurmuştur. Zira insanların ortak kullanımına konu olan mal ve hizmetler, toplumsallaşmanın bir sonucudur. Bu toplumsal (kamusal) ihtiyaçların karşılanması için devlet ekonomiye müdahale eder ve söz konusu kamusal mal ve hizmetleri sunar. Devletin sunduğu hizmetlerin parasal karşılığı olan maliyetler kamu harcamalarıdır ve aslında bu harcamalar toplumun ortak harcamalarıdır. Ancak bu harcamaların karşılanması, diğer bir ifadeyle finanse edilmesi gerekir ki; devlet bunu başta vergiler olmak üzere bir takım gelirler elde ederek yapar. Bunlara da kamu gelirleri denir ve kamu gelirleri aslında toplumun ortak geliridir. İşte halkın ortak geliri ve ortak harcamalarını bir arada görmemizi sağlayan ve hükümetlerin vatandaş adına bu gelirleri toplama ve harcamaları yapma yetkisini içeren yazılı metne kamu bütçesi denir. Amiyane bir ifadeyle, kamu bütçesi halkın ortak cüzdanıdır.

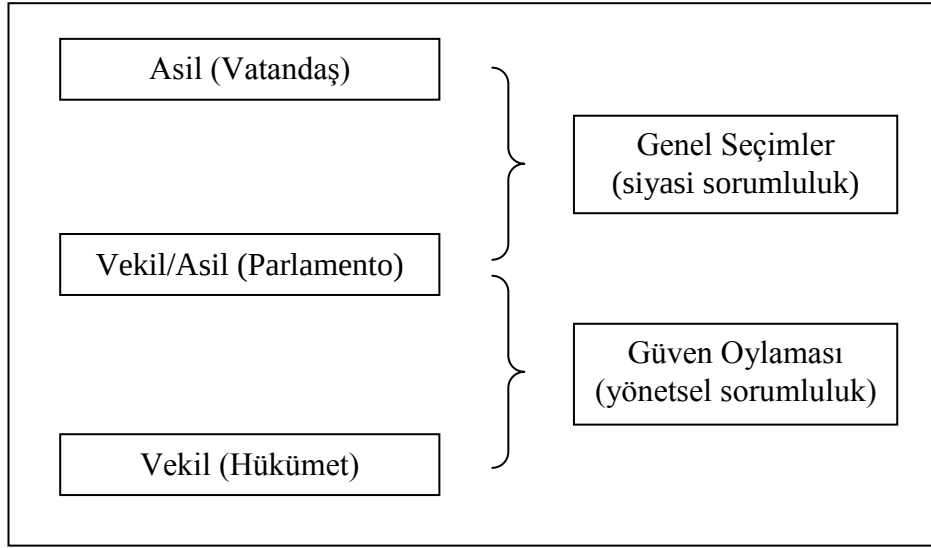
Kamu bütçesinin ilmi tanımına bakacak olursak; “bütçe, ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu fonlarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır”.

Kamu bütçesinin kanuni tanımına bakacak olursak; 26 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilen ancak günümüzde geçerli olmayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre bütçe tanımı; “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir” şeklindedir.

Not: 1050 sayılı Kanun’da bütçe “kanun” olarak ifade edilirken; 5018 sayılı Kanun’da “belge” olarak ifade edilmiştir. Bunun nedeni bütçe tanımının 5018 sayılı Kanun’da “devlet bütçesi” kapsamında değil, “kamu bütçesi” kapsamında ele alınmış olmasıdır.

Not: 1050 sayılı Kanun bütçe dönemini yıllık alırken; 5018 sayılı Kanun ise “belirli bir dönem” ifadesini kullanarak çok yılı bütçelemeyi anlatmak istemiştir.

Bütçe hakkı ise, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir. Bütçe hakkı esasen vatandaşındır. Fakat sürekli vatandaşlar aracılığıyla kamusal kararların alınması teknik olarak zor ve maliyetli olduğundan, bu hak genel seçim yoluyla vekillere devredilir ve parlamento oluşturulur. Bu yüzden de bütçe hakkı parlamentoya aittir (TBMM).



Modern demokrasilerde bütçe hakkı bir asil-vekil ilişkisine dayanır. Bütçe vatandaşın ortak gelir ve giderlerinden oluştuğuna göre, bütçe hakkı esasen vatandaşa aittir. Ancak kamusal kararların sürekli vatandaşlar aracılığıyla alınması zordur. Bu nedenle vatandaşlar (seçmenler) genel seçimler yoluyla politikacıları vekilleri olarak seçerler. Burada siyasi bir sorumluluk verilmiş olur. Milletvekillerinden oluşan parlamento ise vatandaş adına bütçe yapma hakkına sahiptir. Diğer bir ifadeyle bütçe hakkı halk adına parlamentonundur. Bütçeyi uygulama yetkisi ise parlamentoda çoğunluğu temsil eden hükümete aittir. Hükümet bu yönetmel sorumluluğu parlamentodan güven oylaması ile alır. Bütçe kanununun parlamentoda onaylanması da aslında bir güven oylamasıdır. Çünkü tüm halkı temsil eden ve bütçe hakkına sahip olan parlamento, kamu geliri toplama ve kamu harcaması yapma yetkisini hükümete bütçe kanunu yoluyla verir. Dikkat edilirse ilk asil-vekil ilişkisinde vatandaş asil, parlamento vekil konumundadır. İkinci asil-vekil ilişkisinde ise parlamento asil, hükümet vekil konumundadır.

Not: Dünyadaki ilk yazılı bütçe metni 1215 tarihli Magna Carta Libertatum'dur. İngiltere'de kral vergi toplama ile ilgili yetkilerini meclise bırakmıştır.

Not: Türkiye'de bütçe hakkı ilk kez 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ile kabul edilmiştir.

Not: II. Meşrutiyet ile birlikte bazı bütçe prensiplerine dayanan ilk çağdaş bütçe olan 1909 yılı bütçesinden sonra, önce 1910 daha sonra 1912 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir.

2. BÜTÇENİN ÖZELLİKLERİ VE TEMEL UNSURLARI

Bütçenin özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- Bütçe bir kanundur.
- Kamu geliri ile giderlerini kapsamaktadır.
- Bütçedeki büyüklükler tahminidir.
- Mali yıla girmeden önce onaylanmaktadır.
- Bir mali yıl için hazırlanır. Türkiye’deki mali yıl ile takvim yılı aynıdır (1 Ocak - 31 Aralık arasını kapsar).
- Bütçede denklik esastır. Burada söz konusu olan rakamsal denklik değil muhasebesel denkliktir.

Bütçede bulunması gereken 4 temel unsur vardır. “4T” olarak adlandırabileceğimiz bu unsurlar (vasıflar) Tahmin, Tahdit, Tasdik ve Tevzin’dir.

TAHMİN: *Bütçe, devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini gösterir.*

Bütçelerde yer alan gelir ve gider tahminleri ait oldukları mali yıldan önce tahmin edilerek hazırlandıklarından tüm bütçeler geleceğe ait iktisadi ve mali bir plan ve program niteliğindedir. Gelir ve gider tahminlerinin özellikleri şunlardır:

- Giderler için yapılan tahminler bir üst sınırı gösterir.
- Gider tahminleri sadece bütçede açıkça gösterilmiş olan yere ve konuya harcanabilirler.
- Bütçede gösterilmiş olan kaynaklar dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaz.
- Gelir tahminleri alt ve üst sınır niteliği taşımazlar.
- Tahminlerden ayrılmalar, tahmini yapanların başarılı ya da samimiyetleri için bir ölçü olarak kullanılabilir.

TAHDİT (SÜRE): *Bütçe genellikle yıllık tahminleri gösterir.*

Türkiye’de bütçelerin yıllık olacağına Anayasa’da yer verilmiştir. 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Anayasamızın 161. maddesinde “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı” hükme bağlanmıştır.

Mali Yıl (Bütçe Yılı), belirli bir zaman için hazırlanan ve uygulanan devlet bütçesi devresidir.

TASDİK (ONAYLAMA): *Bütçe, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına önceden yetki verir.*

Parlamento devlet bütçesini kabul edip onaylamakla hükümete, gelirlerin toplanması ve belli bir dönem içinde kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı konusunda yetki vermiş olur. Bu yetki, bütçe kanunu aracılığıyla yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş olur.

TEVZİN: *Bütçede yer alan kamu gelir ve gider tahminleri denk olmalıdır.*

Klasik maliye anlayışında denklik, olağan gelir ve giderlerin denkliğidir. Devlet 100 TL harcama yapıyorsa 100 TL vergi toplamalıdır. Gerisine karışmamalıdır. Klasik maliyeciler devlet müdahalesine karşıdırlar ve mali denge üzerinde dururlar.

Çağdaş maliye anlayışında ise denklik, olağan gelirlerle beraber olağanüstü gelirlerin (borçlanma) toplanması sonucu oluşan gelir ve gider denkliğidir. Devlet 100 TL harcama yapıyor ama 80 TL vergi topluyorsa, 20 TL borçlanma yapar. Muhasebesel denklik sağlanmış olur. Modern maliyeciler mali denge yanında özellikle ekonomik denge üzerinde de dururlar.

3. BÜTÇE İLKELERİ

Bir kamu bütçesinde olması gereken temel özellikler vardır. Bu özellikler herkes tarafından genel kabul gören ilkelerdir. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

- Genellik İlkesi
 - Birlik İlkesi
 - Doğruluk İlkesi
 - Önceden İzin Alma İlkesi
 - Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması (Ayırım İlkesi)
 - Denklik İlkesi
 - Yıllık Olma İlkesi
 - Alenilik İlkesi (Ulaşılabilirlik)
 - Açıklık İlkesi (Anlaşılabilirlik)
 - Tasarruf İlkesi
 - Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi
 - Mali Disiplin İlkesi
- } Mali Saydamlık, Şeffaflık
ve Hesap Verilebilirlik

3.1. Genellik İlkesi

Devletin büyük ya da küçük tüm gelir ve giderlerinin bütçede yer alması genellik ilkesidir. Genellik ilkesi başlıca iki noktada ağırlık kazanır:

- Bütçede yer alan gelir ve giderlerin gayrisafi (brüt) tutarlar olarak belirtilmesi gerekir. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp kalanını bütçeye net gelir yazamaz.
- Belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesi gerekir (adem-i tahsis). Devletin bütün gelirleri bir havuzda toplanır, devletin bütün harcamaları bu havuzdan yapılır. Adem-i tahsis ilkesi her zaman geçerli olmayabilir. İstisnası vardır; şartlı bağış ve yardımlar bunun en klasik örneğidir.

3.2. Birlik İlkesi

Tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer almasıdır. İdeal (olması gereken) bir ilkedir. Ancak gerçek hayatta uygulanamayan bir ilkedir. Çünkü kamu sektörünün birçok farklı bileşeni vardır ve bunların hepsinin ayrı bütçeleri olabilir. Dolayısıyla devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer alması zordur.

3.3. Doğruluk İlkesi

Bütçe tahminlerine ilişkin olan bu ilke, bütçelerin gelir ve gider tahminlerinin samimi ve doğru olarak yapılması gerektiği anlamına gelir.

Sübjektif (öznel) doğruluk, bütçeyi yapan yöneticilerin iyi niyetli olmasını ifade eder.

Objektif (nesnel) doğruluk ise, gelir ve gider tahminlerindeki isabet gücünü ifade eder (bütçenin gider, gelir ve denge tahminleri, ekonominin genel dengesine uygun şekilde yapılmalıdır).

3.4. Önceden İzin Alma İlkesi

Bu ilkeye göre, bütçe tasarısı veya teklifi, öngörülen harcamaların yapılacağı ve gelirlerin toplanacağı mali yıla girmeden önce parlamento tarafından kabul edilip onaylanmalıdır. Yürütme organının yasama organından harcama yapma ve vergi toplama iznini alması gerekir.

3.5. Ayırım İlkesi (Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması)

Ayırım (tahsis) ilkesi, kamu hizmetlerine tüm gelirlerden ödenmek üzere her hizmet çeşidine bir ödenek ayrılmasıdır. Bu nedenle de bütçe onaylanırken harcama kalemleri tek tek oylanır.

3.6. Denklik İlkesi

Burada kastedilen denklik, muhasebesel denkliktir. Yani aslında bütçede açık bile olsa, finansman yöntemlerinin de bütçede gösterilmek suretiyle muhasebesel olarak gelir ve gider denkliğinin sağlanmasıdır. Mesela, bütçede 20 TL’lik bir açık olduğunda, devlet 20 TL borçlanma yoluna gidecektir. Borçlanma geliri de bütçenin gelir hanesine yazıldığından toplamda gelir ve gider rakamları muhasebesel olarak denk olmuş olacaktır.

3.7. Yıllık Olma İlkesi

Bütçede yer alan gelir tahminleri ile giderleri gösteren miktarların bir yıl için geçerli olduğunu ifade eder (1 Ocak- 31 Aralık).

Bugün Türkiye’de üç yıllık bütçeleme vardır (ABD’de olduğu gibi, çok yıllık bütçeleme). Söz gelimi, 2014 yılında 2015 yılı bütçesi hazırlanırken 2016 ve 2017 yılı bütçe tahminleri de ek olarak hazırlanır. 2015 yılında ise, 2016 bütçesi hazırlanırken rakamlar revize edilir; 2017 ve 2018 yılı bütçe tahminleri de ek olarak hazırlanır.

3.8. Alenilik (Ulaşılabilirlik) İlkesi

Bütçeyle ilgili tüm bilgi, tablo ve verilerin ulaşılabilir olması gerekir. Mali saydamlığın bir ürünüdür. Alenilik ilkesinin istisnası, örtülü ödenektir.

3.9. Açıklık (Anlaşılabilirlik) İlkesi

Bu ilkeye göre bütçe tahminleri ve uygulama sonuçları kamuoyu tarafından anlaşılabilir olmalıdır.

3.10. Tasarruf İlkesi

Bu ilke, belirli miktardaki para ile mümkün olan en yüksek ortak faydayı sağlamak demektir.

3.11. Hesap Verme Sorumluluğu

Bütçe kullanma yetkisine sahip kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme zorunluluğudur.

3.12. Mali Disiplin

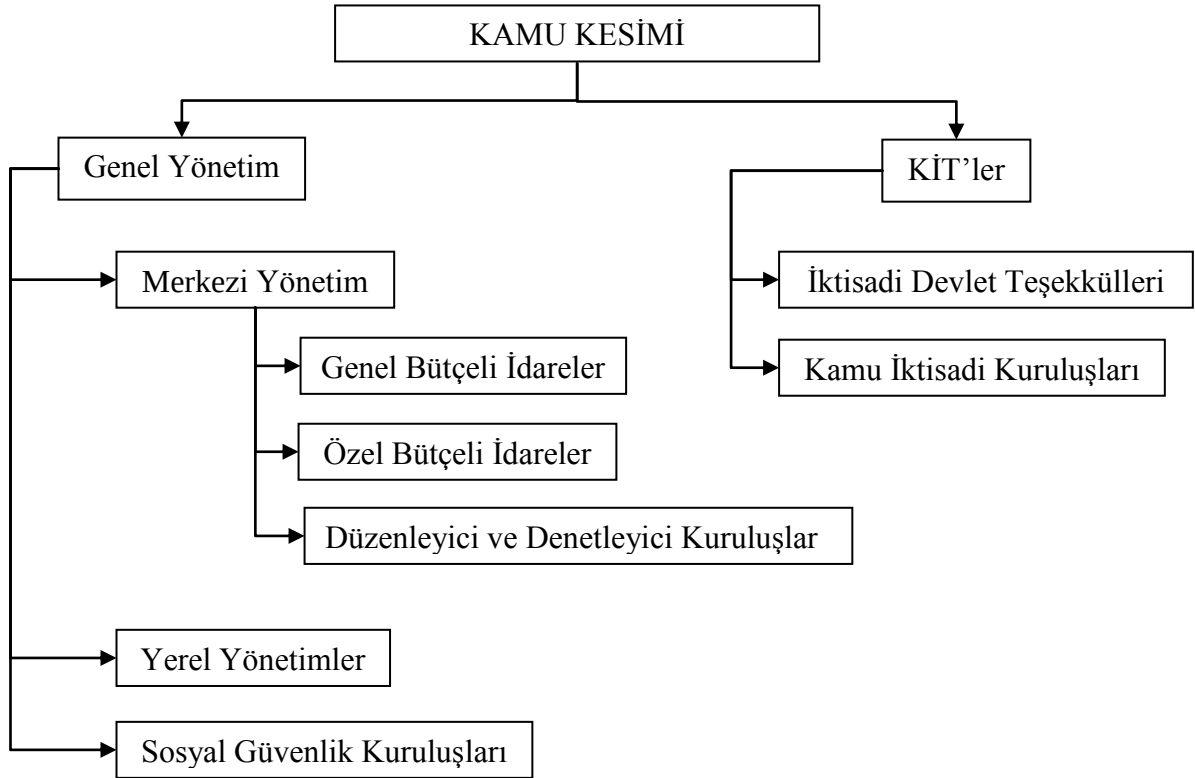
Belirli bir süre içerisinde bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik politikaların uygulanmasıdır. Mali disiplinin arkasında yatan temel güdü mali uyumdur. Mali disiplinin sağlanması için mali kural uygulamaları önerilir. Mali kural, devletin maliye politikası uygulamalarına kanun yoluyla sayısal kısıtlar getirilmesidir.

4. BİRLİK İLKESİNDEN SAPMALAR

Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer alması günümüz modern maliyesinde teknik olarak oldukça zordur. Çünkü kamu sektörünün farklı bileşenleri vardır ve bunlar farklı bütçelere sahiptir. Bu bileşenler teorik olarak temelde beş tanedir.

KAMU KESİMİ = Merkezi Yönetim + Yerel Yönetimler + Sosyal Güvenlik Kuruluşları + KİT'ler + Fonlar

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu kesimini temelde ikiye ayırmıştır. Bir tarafta devletin iktisadi işletmeleri vardır ki, bunlar özerk bütçeli kuruluşlardır. Diğer tarafta ise genel yönetim kapsamında yer alan merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşları vardır. Merkezi yönetim üç unsurdan oluşur. Bunlar genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşlardır. Bu idarelerin bütçe yapıları, usul ve esasları birbirinden farklı olmakla birlikte, her biri ayrı bütçelenir ve genel bütçenin dışında yer alırlar.



4.1. Genel Bütçe

Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir (devletin gelirlerinin toplandığı bir havuz gibi düşünebiliriz).

Genel bütçeli kuruluşlar sadece kamu hizmeti sunan birimlerdir. Hizmet sunabilmek için harcama yaparlar, ancak sundukları hizmetin niteliği itibariyle gelir elde etmezler. Bu yüzden bu kurumlar yaptıkları harcamaları genel bütçeden ödenek olarak yaparlar.

Ülkemizde genel bütçe; yasama (TBMM), yargı (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay) ve yürütme (Cumhurbaşkanlığı ve bazı bakanlıklara bağlı bağımsız bütçeli kuruluşlar) organları bütçelerinden oluşmaktadır. Bu kuruluşların listesi şöyledir:

Türkiye Büyük Millet Meclisi	Tarım ve Orman Bakanlığı
Cumhurbaşkanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Anayasa Mahkemesi	Ticaret Bakanlığı
Yargıtay	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Danıştay	Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	Jandarma Genel Komutanlığı
Sayıştay	Sahil Güvenlik Komutanlığı
Adalet Bakanlığı	Emniyet Genel Müdürlüğü
Millî Savunma Bakanlığı	Diyanet İşleri Başkanlığı
İçişleri Bakanlığı	Devlet Arşivleri Başkanlığı
Dışişleri Bakanlığı	Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Millî Eğitim Bakanlığı	Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
Sağlık Bakanlığı	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Gelir İdaresi Başkanlığı
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Meteoroloji Genel Müdürlüğü
Kültür ve Turizm Bakanlığı	İletişim Başkanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Avrupa Birliği Başkanlığı

4.2. Özel Bütçe

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 kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Bu kuruluşlar gelir elde edilebileceği için, bunların yaptıkları harcamalar kendi gelirlerinden karşılanır. Gelir ve giderleri olduğu için kendilerine ait bütçeleri vardır. Bu kuruluşların gelirleri giderlerini bazen karşılamayabilir. O zaman genel bütçeden ödenek alabilirler. Gelirleri fazla giderleri az ise, kalan gelir genel bütçeye aktarılır.

Bir kuruluşun özel bütçeli olabilmesi için, o kuruluşu bazı özel gelirlerin tahsis edilmesi, bu gelirlerden harcama yapma yetkisinin verilmesi ve kanunla özel bütçe ile yürütme yetkisinin verilmesi gerekir.

5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı cetvelinde yer alan özel bütçeli kuruluşlar şöyle listelenebilir:

Tüm Kamu Üniversiteleri	Türk Standartları Enstitüsü
Yükseköğretim Kurulu	Türk Patent ve Marka Kurumu
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı	Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
Savunma Sanayi Başkanlığı	Türkiye Uzay Ajansı
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Atatürk Araştırma Merkezi	Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
Atatürk Kültür Merkezi	GAP Bölge Kalkınma İdaresi
Türk Dil Kurumu	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Türk Tarih Kurumu	Kamu Denetçiliği Kurumu
Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu	Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu	Meslekî Yeterlilik Kurumu
Türkiye Bilimler Akademisi	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
Türkiye Adalet Akademisi	Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı
Türk Akreditasyon Kurumu	Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
Karayolları Genel Müdürlüğü	Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı	Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü	Türkiye Su Enstitüsü
Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü	Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu
Orman Genel Müdürlüğü	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı
Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	Helal Akreditasyon Kurumu
Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü	Kapadokya Alan Başkanlığı
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	Türkiye İstatistik Kurumu

4.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi

Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Kurul, Kurum veya Üst Kurul şeklinde teşkilatlanmış ve 5018 sayılı Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. Bu kuruluşlar genel bütçeye dâhil olmadığından, birlik ilkesinden sapma söz konusudur.

Özellikle 1980 sonrasında yaşanan özelleştirme furyasıyla beraber, doğal tekel niteliğinde olan bazı hizmetlerin veya stratejik olduğu için kamunun tekelinde olan bazı sektörlerin özelleştirilmesi fikri ortaya çıkmıştır. Ancak bu hizmetlerin bu sefer de özel sektör tekelinde olmasının yaratacağı tehlikeler söz konusu olmaktadır. Bu nedenle bu hizmetlerin özel sektöre bırakılması, ancak devletin ilgili organları tarafından da düzenlenmesi ve denetlenmesi gereği doğmuştur. Bu da karşımıza regülasyon (düzenleme) kavramını çıkarmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibariyle oluşacak gelir fazlaları, her üç ayda bir izleyen ayın on beşine kadar genel bütçeye aktarılır.

5018 sayılı Kanun'un (III) sayılı cetvelinde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar şöyle listelenebilir:

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	Kamu İhale Kurumu
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	Rekabet Kurumu
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Kişisel Verileri Koruma Kurumu
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Nükleer Düzenleme Kurumu
Sermaye Piyasası Kurulu	

4.4. Kamu İktisadi Teşebbüsü Bütçesi

KİT'ler devletin iktisadi işletmeleridir. KİT'lerin kendi gelirleri ve giderleri vardır. Genel bütçe ile alakaları yoktur, ayırırlar. Bunların bütçelerine **Özerk Bütçe** denir.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	
Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK)	İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)
- Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür. - Sosyal kaygı içeren kuruluşlardır.	- Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. - Ticari kaygı içeren kuruluşlardır.

4.5. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi

Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve 5018 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Kendi gelirleri vardır. Geliri, çoğunlukla sigortalı çalışan insanların maaşlarından kesilen primlerdir.

Türkiye'de *Sosyal Güvenlik Kurumu* ve *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü* olmak üzere iki tanedir.

4.6. Mahalli İdarelerin Bütçeleri

Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Türkiye'de mahalli idareler bütçe uygulamaları için Sayıştay denetimine tabidirler.

4.6.1. İl Özel İdaresinin Bütçesi

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. İl özel idaresi üç organdan oluşur: vali, il genel meclisi, il encümeni. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl encümeni ise, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

İl özel idaresinin bütçe hazırlık süreci valinin sorumluluğunda olan stratejik planın hazırlanması ile başlar. Vali bütçeyi hazırlamakla görevlidir. İl özel idare bütçesi hazırlanırken üst yönetici olan vali, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere "Bütçe Çağrısı" yapar. Temmuz sonuna kadar birimler gider tekliflerini mali hizmetler birimine verirler. Mali hizmetler birimi idarenin bütçe tasarısını oluşturur ve Vali 1 Eylül'e kadar bütçe tasarısını il encümenine verir. İl encümeni 30 gün içerisinde bütçe tasarısını inceler ve bir rapor hazırlar. Encümene sunulan bütçe tasarısı aynı zamanda 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na da gönderilir. Bütçe tasarısı Vali tarafından son kez incelenir ve 1 Kasım'dan önce il genel meclisine sunulur. İl genel meclisi bütçeyi kendi bünyesinde oluşturduğu Plan ve Bütçe

Komisyonunda inceletir. İl genel meclisi, komisyondan gelen bütçeyi Komisyon toplantı süresi de dâhil olmak üzere en çok 20 gün içinde görüşüp, karara bağlar. Böylece il özel idare bütçesi oluşmuş olur.

4.6.2. Belediye Bütçesi

Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmen tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye idaresinin kurulabilmesi için, yerleşim biriminin nüfusunun 5000 ve üzerinde olması ilk şarttır. Belediyeler üç organdan oluşur: belediye başkanı, belediye meclisi, belediye encümeni. Belediyelerin gelirlerini sıralayacak olursak, vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, denkleştirme ödenekleri, harcamalara katılma payları ve vergi dışı gelirlerden bahsedebiliriz.

Belediyelerin bütçe hazırlık süreci belediye başkanının sorumluluğunda olan stratejik planın hazırlanması ile başlar. Belediye başkanı bütçeyi hazırlamakla görevlidir. Belediye bütçesi hazırlanırken üst yönetici olan belediye başkanı, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere “Bütçe Çağrısı” yapar. Temmuz sonuna kadar birimler gider tekliflerini mali hizmetler birimine verirler. Mali hizmetler birimi idarenin bütçe tasarısını oluşturur ve belediye başkanı 1 Eylül’e kadar bütçe tasarısını belediye encümenine verir. Belediye encümeni 30 gün içerisinde bütçe tasarısını inceler ve bir rapor hazırlar. Encümene sunulan bütçe tasarısı aynı zamanda 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na da gönderilir. Bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından son kez incelenir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde 1 Ekim’den önce, büyükşehir belediyelerinde ve diğer belediyelerde 1 Kasım’dan önce belediye meclisine sunulur. Belediye meclisi bütçeyi kendi bünyesinde oluşturduğu Plan ve Bütçe Komisyonunda inceletir. Belediye meclisi, komisyondan gelen bütçeyi Komisyon toplantı süresi de dâhil olmak üzere en çok 20 gün içinde görüşüp, karara bağlar. Böylece belediye bütçesi oluşmuş olur.

4.6.3. Büyükşehir Belediyesi Bütçesi

Büyükşehir belediyesinin kuruluşu il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ile gerçekleşir. Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan yerlerdir.

Büyükşehir belediyelerinin bütçe süreci, normal belediyelerin bütçe süreciyle aynıdır. Sadece büyükşehir ilçe belediyeleri, uyum sağlayabilmek adına bütçelerini büyükşehir belediyelerine gönderirler.

5. BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe sadece yazılı bir belge değil, aynı zamanda devlet faaliyetlerinin takip edilebildiği ve gelir-gider dengesinin incelenebildiği bir mali belgedir de. Bu nedenle bütçenin teknik açıdan nasıl düzenlendiği, bütçe kayıtlarının nasıl tutulduğu önemli bir konudur. Bütçe düzenleme tekniği ve bu tekniklerdeki öncelikleri ifade eden bütçe sistemleri, zaman içinde yaşanan tecrübelerle ilgili olarak değişmiş ve gelişmiştir. İlk zamanlarda kurumların sadece harcama ve gelir kalemlerinin listelendiği en ilkel bütçe sisteminden çıktı ve sonuç odaklı bütçe sistemine kadar birçok değişim yaşanmış ve farklı bütçe sistemleri uygulanmıştır.

5.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

Klasik maliyeciler tarafından geliştirilen geleneksel bütçe sistemine göre hazırlanan bütçede denklik esastır.

- Bu sistemde malzeme ve ücret sıralaması ya da madde sıralaması söz konusudur. Yapılan harcama sonucunda ne elde edildiği üzerinde durulmaz.
- Esası mali disiplindir.
- Gelir ve giderler kalem kalem yazılır.
- En ilkel ve basit bütçe sistemidir. Günümüzde uygulanmaz.
- Devletin organizasyon yapısına dayalıdır. Bu nedenle örgüt bütçesi de denir.
- Organik sınıflandırma söz konusudur.
- Tamamen girdi odaklıdır. Malzeme ve girdilerin satın almasına odaklıdır.

5.2. Performans Bütçe Sistemi

Kamu yönetimince mali yıl için kendilerine ayrılan ödeneklerle amaçlarını gerçekleştirme derecelerini ortaya koyan; bu amaçla hizmet etkinliğini ve fayda-maliyet analizlerini esas alan bir bütçeleme sistemidir. Ne satın alındığı değil, ne yapıldığı ve başarıldığı üzerinde durulur. İlk olarak ABD’de uygulanmıştır.

Performans bütçe sisteminde, çeşitli kamu birimlerine ihtiyaç duydukları ödeneklerin tahsis edilmesinden çok; hedeflenen amaçların belirlenip bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösterme çabası vardır.

Bu sistemin temel özelliği, giderlerin kategorik olarak değil; fonksiyon, program, iş veya proje şeklinde sınıflandırılmasıdır. Performans bütçenin 3 aşaması vardır:

- Bütçenin faaliyetler ve iş yüklerine göre sınıflandırılması,
- Performans ölçümlerinin yapılması,
- Gerçekleşen maliyetlerle hedeflenen maliyetlerin karşılaştırılması (performans raporlarının hazırlanması).

5.3. Program Bütçe Sistemi

Aynı kurumsal amaca yönelik çalışan tüm faaliyet ve programları, hangi kamu kuruluşunun sorumluluğu altında olduğuna bakmaksızın düzenlemeye çalışan bir bütçeleme sistemidir. Bu sistemde devletin yürüttüğü faaliyetler fonksiyonlar (hizmetler) olarak belirlenmekte ve bu fonksiyonların amacına ulaşması için bütçede program sınıflandırmasına geçilmektedir. Bu programlama ise programlar, alt programlar ve faaliyet/proje şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Program bütçe sistemi, fayda-maliyet analizine önem vermektedir. Böylece kurumlar yaptıkları harcamaların gerekçelerini göstermek zorundadır.

5.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

İlk olarak ABD’de uygulanmıştır. Program bütçe sisteminin gelişmiş halidir. PPBS, “Hükümetin faaliyet programlarını gerçekleştirmek için amaçların, kaynakların ve aralarındaki ilişkilerin ele alındığı bir süreçtir.” Alternatif programlardan en uygun olanı seçilerek, bütçeyle kaynak-hizmet ilişkisi kurulur ve böylece ödeneklerin hizmetlere tahsisi sağlanır. PPBS dört aşamadan oluşur;

1. Planlama: Karar alma aşamasıdır. Amaçlar saptanmakta, fiziksel analiz ve seçeneklerin analizi gerçekleşmekte, maliyet tahminleri yapılmakta ve son aşamada model ortaya konulmaktadır.
2. Programlama: Belirlenen amaçlara ulaşmak için gerekli uygulamaların belirlenmesi ve organize edilmesi aşamasıdır.

Örnek; * Program (Sağlık)

* Alt program (Bulaşıcı hastalıkları önlemek)

* Faaliyet (Veremle savaş)

* Harcama (Aşı)

3. Bütçeleme: Planlanan ve programlanan harcamalara kaynak tahsis edilmesi aşamasıdır.
4. Sistem Analizi: Sistem analizi, karar alma aşamasında yöneticilere en iyi proje ya da programı seçme konusunda yardımcı olmaktadır. Sistem analizi aşamasında fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi, sistem planlaması, doğrusal programlama gibi teknik yöntemlerle analiz yapılmaktadır.

5.5. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Buradaki temel mantık; geçmişten kalan kemikleşmiş ve artık ihtiyaç duyulmayan harcamaların kaldırılmasıdır. Bu sistemde bütçenin önceki yıl bütçeleri ile ilişkisi kesilir. Yani geçmiş yıllarda yapılan bütçeler hiç yapılmamış kabul edilir.

Sıfır tabanlı bütçe sistemi savurganlığı önler, kaynakların daha etkin kullanımını öngörür.

Ancak bunların yanında kırtasiyeciliği artıran bir sistemdir. İş yükünü artırır. Hazırlık süreci uzun ve zor olmakta, süreklilik arz eden kamu hizmetlerini ve yıllara yaygın yatırımları hesaba katmamaktadır. Bu sistemde bütçenin geleneksel, siyasi, sosyal fonksiyonu göz ardı edilir.

5.6. Torba Bütçe Sistemi

Harcamacı kuruluşlara ödenek verilmesinde, kuruluşlara verilen ödeneklerin kullanımında, harcama yerleri bakımından bir sınırlama getirmeyen; ödeneklerin kullanımında kuruluşları serbest bırakan bütçeleme sistemidir.

Teorik bir bütçe sistemidir. Uygulamada bulunmamaktadır.

En basit ve en çok inisiyatif sağlayan bütçedir.

5.7. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Program Bütçe

Bu bütçe sistemi parasal kaynak sağlamanın ve diğer kararların bir örgüt tarafından gerçekleştirilmesine dayanan hedef yönelimli ve sonuç odaklı bir bütçe sistemidir.

2000’li yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır. Türkiye’de halen uygulanmakta olan bütçe sistemidir. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye’de de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. 2020 yılında 7254 sayılı Kanun yoluyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda değişiklikler yapılmış ve mevcut sistem program bütçe temelinde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece sistemin yeni adı “stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe” olmuştur.

Söz konusu bütçe sistemindeki amaç, politika yapıcılarının belirlediği makro ekonomik ve mali hedeflere ulaşmak amacıyla hazırladıkları plan ve programlar çerçevesinde, kamu kurumlarının stratejik planlarını ve performans programlarını hazırlaması ve bütçe tekliflerini de bu çerçevede oluşturmasıdır. Böylece hem kamu kurumları ve politika yapıcılar arasında bütçeleme konusunda bir eşgüdüm sağlanmış olacak, hem de kamu kaynakları stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda verimli kullanılmış olacaktır.

Bu bütçe sistemi 3 unsur üzerine kuruludur;

- a) Stratejik Planlama: Kurumların ileriye dönük misyon ve vizyonlarını ortaya koyarak, kurumun orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini belirleyen bir süreçtir. Tüm kamu kurumları bir stratejik plan hazırlamak ve kamuoyuna duyurmak zorundadır. Kamu kurumları stratejik planlarında hem içinde bulundukları durumu hem de geleceğe dönük stratejik hedeflerini ortaya koyar. Bu stratejik planlar yürütme organının belirlediği plan ve programlarla uyumlu olmak durumundadır.
- b) Performans Programı: Stratejik planda belirlenen stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kurumun bir mali yıldaki performans hedef düzeylerini ve bu hedeflere ulaşmak için yürütülmesi gereken faaliyet ve projeleri içeren belgelerdir. Performans programlarında gösterilen faaliyetler ve bunların kaynak ihtiyaçları, kamu kurumlarının bütçesinin oluşumuna ışık tutmaktadır.
- c) Faaliyet Raporu: Kurumun performans programı uyarınca yürüttüğü faaliyet sonuçlarını, hedeflerden sapmalarını ve nedenlerini içeren, hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmek üzere hazırlanan raporlardır. Bütçenin uygulanmasını takip eden dönemde harcama yetkilileri birim faaliyet raporunu, üst yöneticiler ise idare faaliyet raporunu hazırlar. En alt birimden başlayıp Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'ye kadar uzanan bir raporlama süreci söz konusudur. Böylece hem kurumsal düzeyde hem de makro düzeyde kamu sektörünün performans hedeflerine ne kadar ulaştığı ve uygulaması sona ermiş olan bütçede kamu kaynaklarının ne kadar verimli kullanıldığı tespit edilmiş ve değerlendirilmiş olmaktadır.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe sistemi, çıktıdan çok sonuç üzerinde durmaktadır. Örnek;

Amaç: Grip olan çocuk sayısını azaltmak. Hedef: 2014 yılı sonunda çocuk grip oranlarını %5'ten %3'e indirmek. Girdi: Sağlık personeli, bina ve malzeme miktarı. Çıktı: Tedavi programına alınan çocuk sayısı. Sonuç: Kampanyanın sonunda gripten korunan çocuk sayısı.

Bütçe sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için tamamlayıcı olarak, Analitik Bütçe Sınıflandırması geliştirilmiştir.

Analitik Bütçe Kodlaması 3'e ayrılır;

1. Harcama ve Borç Vermenin Kodlaması

- * Program Kodlama (16.10.2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun ile getirildi)
- * Kurumsal (Organik) Kodlama
- * Fonksiyonel Kodlama (16.10.2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun ile kaldırıldı)
- * Finansman Tipi Kodlama
- * Ekonomik Kodlama

2. Gelirin Kodlanması

3. Açık/ Fazlanın Finansman Kodlaması

Türkiye'de analitik bütçe kodlaması konusunda 2002 yılında altı kurumda pilot uygulama denenmiş, 2003 yılında tüm kamu kurumları program bütçelerini aynı zamanda analitik kodlamaya göre sınıflandırmış, 2004 yılından itibaren ise tamamen analitik bütçe uygulamasına geçilmiştir. 16.10.2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun ile analitik kodlamadan fonksiyonel sınıflandırma (kodlama) kaldırılmış ve 2021 yılı bütçesinden itibaren program yapısı esas alınarak analitik bütçe uygulamasına devam edilmiştir.

Fonksiyonel kodlama devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Uluslararası sınıflandırma standartları ve uluslararası karşılaştırmalar açısından fonksiyonel sınıflandırma önemlidir. Fonksiyonel kodlamanın birinci düzeyinde şu fonksiyonlar yer almaktadır: *Genel Kamu Hizmetleri; Savunma Hizmetleri; Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri; Ekonomik İşler ve Hizmetler; Çevre Koruma Hizmetleri; İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri; Sağlık Hizmetleri; Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri; Eğitim Hizmetleri; Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.*

Program bütçe sisteminde, istatistikî veri üretme kabiliyetinin korunması ve geçmişe yönelik veri kaybının engellenmesi hususları dikkate alınarak fonksiyonel sınıflandırmanın ilk üç düzeyi korunmakla birlikte 2021 yılından itibaren bütçe kanununda gösterilmemekte, söz konusu sınıflandırma tertip yapısından çıkarılarak bilgi sistemleri üzerinden izlenmektedir.

Kurumsal kodlamada kamu kesimini oluşturan idareler yer almaktadır. Siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi amacıyla kullanılan kurumsal kodlamanın ilk düzeyi 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan idareleri (genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları gibi) , ikinci düzeyi ise bu idarelerin hizmet birimlerini göstermektedir.

Finansman tipi kodlama ise yapılan harcamanın finanse edildiği kaynağı göstermektedir. Bu nedenle de ödemenin nereye yapıldığını değil, ödemenin nereden finanse

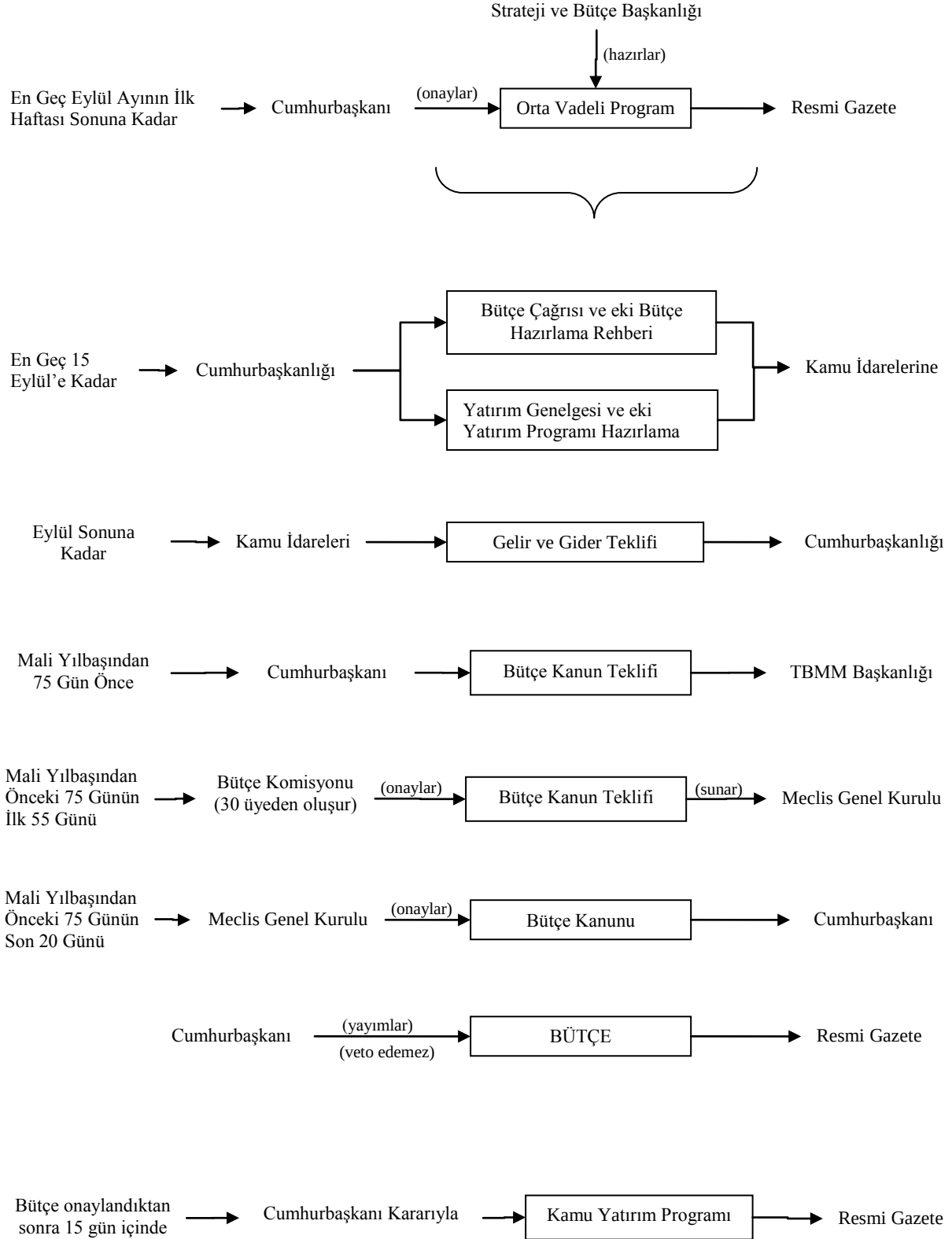
edildiğini anlamamızı sağlamaktadır. Finansman tipi kodlama tek haneli koddan ibarettir ve şu kalemleri içermektedir: *Genel Bütçe; Özel Bütçeli İdareler; Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar; Sosyal Güvenlik Kurumları; Mahalli İdareler; Özel Ödenekler; Dış Proje Kredileri; Bağış ve Yardımlar.*

Ekonomik kodlama ise devlet faaliyetlerinin ulusal ekonomiye olan etkilerini planlamak ve bu etkilerin izlenmesini sağlamaktadır. Ekonomik kodlamanın birinci düzeyi şu kalemlerden oluşmaktadır: *Personel Giderleri; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri; Mal ve Hizmet Alım Giderleri; Faiz Giderleri; Cari Transfer; Sermaye Gideri; Sermaye Transferi; Borç Verme; Yedek Ödenek.*

2021 yılından itibaren analitik kodlamaya **program sınıflandırma** dâhil edilmiştir. 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi (2020: 16-19) program sınıflandırmasını şöyle özetlemektedir: “Program sınıflandırması bütçe ve harcamaların, hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulan program yapısına göre sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırma kurumsal ve ekonomik sınıflandırma gibi diğer sınıflandırmalar ile birlikte kullanılmaktadır. (...) Program sınıflandırması, bütçe kaynaklarının yönetimi açısından 'Program - Alt Program - Faaliyet' şeklinde üç düzeyden oluşmaktadır. (...) **Programlar**, kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbirleriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur. Programlar, program amacı ve alt program hedefleri aracılığıyla politika belgelerinde belirlenen hedeflerle ilişkilendirilir. (...) **Alt program**, programın alt unsurlarını içerecek şekilde düzenlenir. Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar. (...) Sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir alanı ifade etmektedir. (...) **Faaliyet**, kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür. Bu kapsamda faaliyet, programın belirli çıktı ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik alt bölümlerini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. (...) Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilir. Dolayısıyla program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değişiklik gösterebilecektir. Faaliyetler bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde kullanılacak olup yönetim ve raporlama ihtiyaçlarının karşılanması için kullanılacaktır.”

6. BÜTÇENİN HAZIRLANMA SÜRECİ

Bütçenin hazırlanma süreci aşağıdaki şablonla özetlenebilir:



7. BÜTÇENİN UYGULANMA SÜRECİ

Bütçenin uygulanma süreci 1 Ocak - 31 Aralık tarihleri arasında bütçe kanunun uygulanmasına dair yapılan her türlü işlemi içermektedir. Bu nedenle bütçenin uygulanma süreci oldukça detaylı ve geniş bir alandır. Burada, bütçenin uygulanmasına dair belirli konular özet bir şekilde ve parça parça verilmektedir.

7.1. Geçici Bütçe Uygulaması

- Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır.
- Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir.
- Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.
- Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

7.2. Yedek Ödenek

- Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan ve genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisini geçemeyen bir ödenektir.
- Genel bütçeli idareler ile bütçe kanununda belirtilmiş olan özel bütçeli idarelerin önceden öngörülmemiş bir harcamaları olduğunda Cumhurbaşkanı yedek ödenekten bu idarelere aktarma yapmaya yetkilidir.

7.3. Örtülü Ödenek

- Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir.
- Bu ödenekten ne için harcama yapıldığı kamuoyundan gizli tutulur.
- İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.
- Mali saydamlık ilkesine aykırıdır.

7.4. Ek Ödenek (Ek Bütçe)

Bütçenin hazırlığında tahmin edilmeyen hizmetlerin ortaya çıkması ya da bütçeye konulan ödeneklerin yetmemesi nedeniyle başvurulmuş bir uygulamadır. 5018 sayılı Kanun’a göre, “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmemiş hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir”.

7.5. Ödenek Aktarmaları

- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları, genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, kanunla yapılır.
- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiye aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.
- Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz.

7.6. Harcama Yapmaya Yetkili Kişiler

5018 Sayılı Kanun’a göre kamu harcaması yapmaya yetkili kişiler şunlardır:

- **Bakan:** Cumhurbaşkanının tayin ettiği bakanlar, kendi bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı kuruluşların bütçelerinin mevzuata ve politikalara uygun bir şekilde hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu en yüksek düzeydeki yetkililerdir.
- **Üst Yönetici:** Bir kamu kurumunun en üst yöneticisi “üst yönetici” olarak ifade edilir. Genel Müdürlüklerde Genel Müdür, Başkanlıklarda Başkan, Üniversitelerde Rektör, Hastanelerde Başhekim, Belediyelerde Belediye Başkanı, Valilik veya İl Özel İdarelerinde Vali gibi.
- **Harcama Yetkilisi:** Üst yöneticinin yönettiği kamu kurumlarını oluşturan ve ödenek tahsis edilen idari birimler birer harcama birimidir ve bu birimlerin en üst yöneticileri ise harcama yetkilisidir. Daire başkanı, genel sekreter, dekan, müdür gibi unvanlar harcama yetkilisine örnek olarak verilebilir.
- **Gerçekleştirme Görevlisi:** Bir harcama biriminin giderlerinin gerçekleştirilmesi için harcama yetkilisi tarafından ödeme emri belgesinin imzalanması gerekmektedir.

Harcama yetkilisinin belirlediği gerçekleştirme görevlileri, harcama birimlerinde çalışmaktadır ve ödeme emri belgesinin doğru bir şekilde hazırlanıp mali hizmetler birimine gönderilmesiyle yükümlüdür.

- **Muhasebe Yetkilisi:** Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini yapan kişiler muhasebe yetkilileridir. Muhasebe yetkilileri, kamu idarelerinin mali hizmetler biriminde çalışmaktadırlar.

8. BÜTÇENİN KAPATILMA SÜRECİ

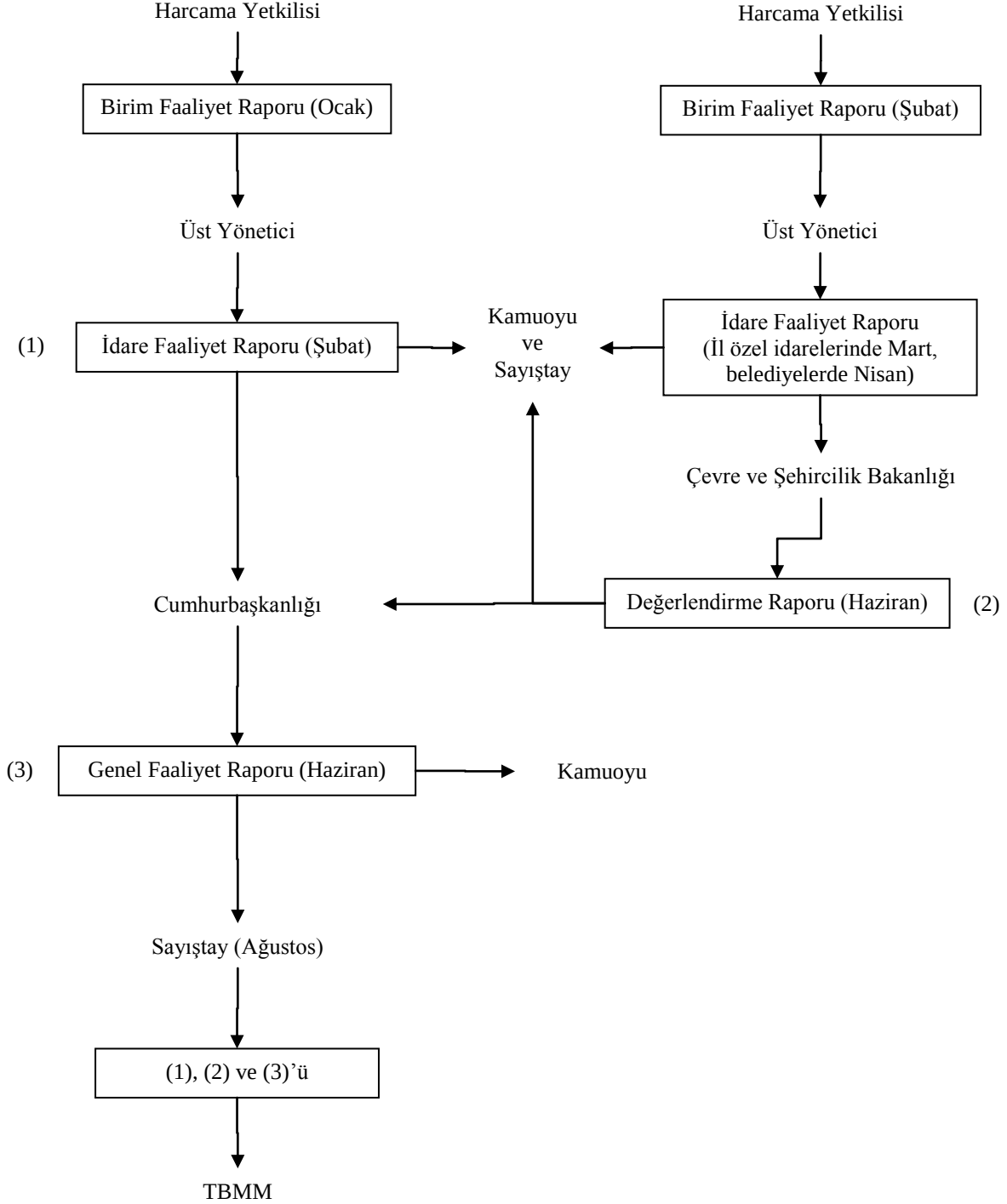
Bütçenin hazırlanma ve uygulanma sürecinin ardından gelen bütçenin kapatılma süreci, faaliyet raporlarının hazırlanması ve Kesin Hesap Kanununun onaylanmasından oluşur.

8.1. Faaliyet Raporu Süreci

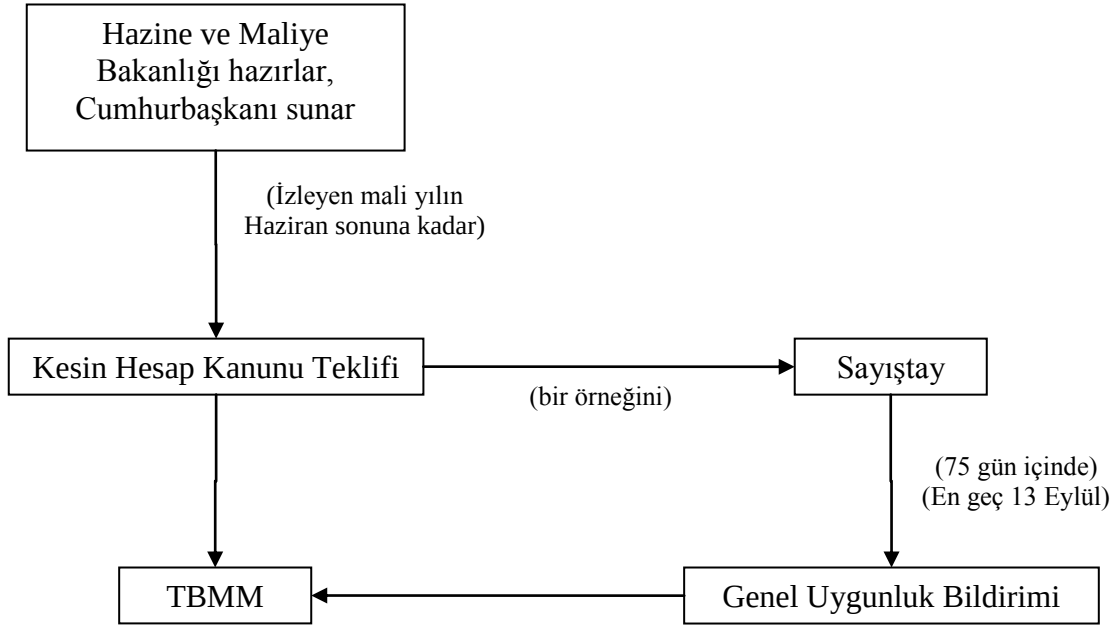
Faaliyet raporlama süreci iki koldan ilerlemekte ve tümevarımcı bir yöntem izlemektedir. Bir tarafta merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kuruluşları, diğer tarafta yerel yönetimler bu süreci uygulamaktadır. Başlangıçta tüm kamu kurumlarının harcama yetkilileri birim faaliyet raporlarını hazırlar ve bağlı oldukları üst yöneticilere sunarlar. Üst yöneticiler ise kendilerine gelen birim faaliyetlerine dayanarak yönettikleri kurumun idare faaliyet raporunu hazırlar. Merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kurumlarının üst yöneticilerinin hazırladıkları idare faaliyet raporları kamuoyuna, Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına sunulur. Yerel yönetim idare faaliyet raporları ise kamuoyuna, Sayıştay'a ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na sunulur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise tüm yerel yönetimlerden gelen idare faaliyet raporlarına dayanarak mahalli idareler değerlendirme raporu hazırlar ve bu raporu kamuoyuna, Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına sunar. Böylece genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kurumlarının faaliyet raporları Cumhurbaşkanlığında toplanmış olur. Cumhurbaşkanlığı da buna dayanarak genel faaliyet raporu hazırlar ve kamuoyu ile Sayıştay'a sunar. Sayıştay ise merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kurumlarının idari faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu (dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle) TBMM'ye sunar. Böylece genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının faaliyet raporları, bütçe hakkına sahip olan parlamentoya ulaşmış olur. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür.

Merkezi Yönetim ve SGK

Mahalli İdareler



8.2. Kesin Hesap Kanunu



Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır. Uygulanmış bir bütçenin kapatılmasının son aşamasını ifade eden kesin hesap kanunu teklifini Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlar ve bu teklif izleyen mali yılın Haziran sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Söz konusu teklifin bir örneği de Sayıştay'a sunulur. Sayıştay, kesin hesap kanunu teklifinin verilmesinden başlayarak yetmiş beş gün içinde (en geç 13 Eylül'de) genel uygunluk bildirimini hazırlar ve TBMM'ye sunar. Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez. Kesin hesap kanunu teklifi parlamentoda onaylanarak kanunlaşır ve bütçe kapanmış olur.

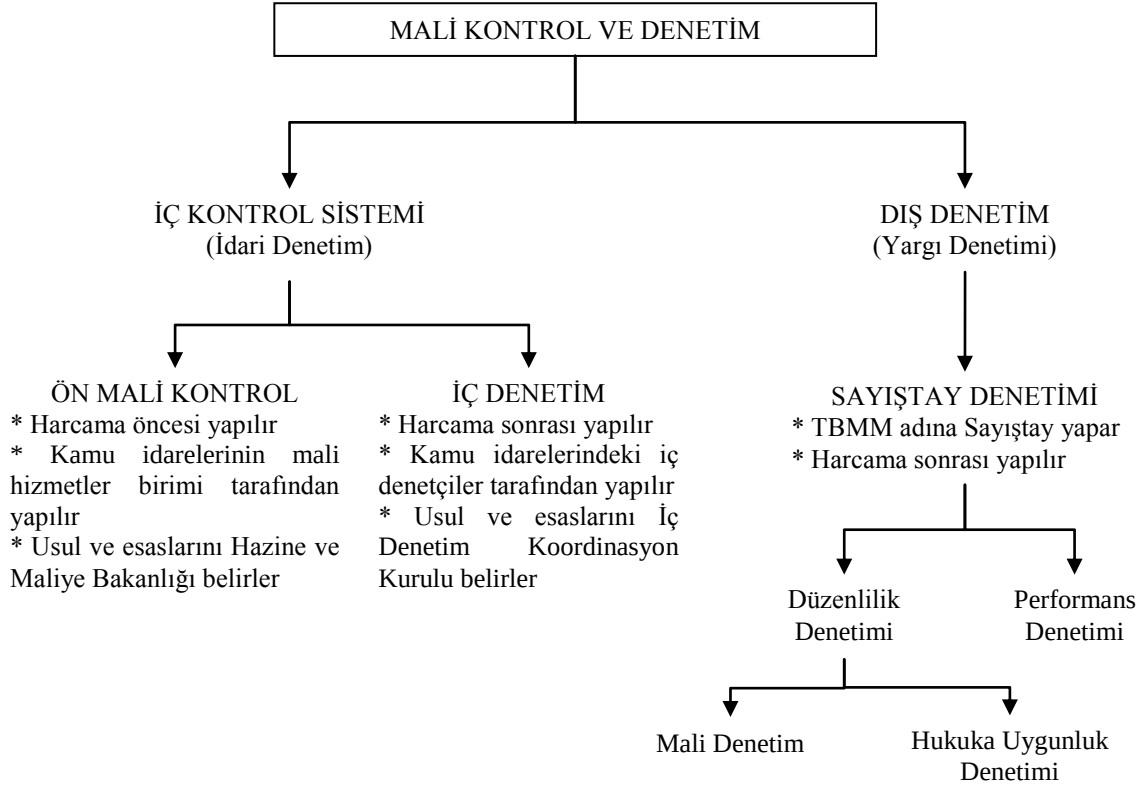
Not 1: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Not 2: İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Not 3: Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

9. BÜTÇENİN DENETİMİ

Bilindiği üzere, bütçenin denetim fonksiyonu bulunmaktadır ve bütçe aynı zamanda kamu yöneticilerinin denetlenmesine olanak tanıyan bir süreçtir. Bütçe denetiminin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin önem verildiği modern bütçe anlayışı için vazgeçilmez bir unsurdur. Türkiye’de uygulanan ve 5018 sayılı Kanun’la ifade edilen bütçe denetimini şu şekilde şemalaştırabiliriz.



YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ

10. YERİNDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER: TEORİK ÇERÇEVE

10.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim, merkezi yönetimce yerine getirilen kamusal fonksiyonlardaki yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim altındaki diğer kamu birimlerine veya özel sektöre aktarılmasıdır. (Ülkenin yönetim şekline bağlı olarak, kimilerinde merkeze bağlı olarak kimilerinde merkezden bağımsız olarak ama nihayetinde yerel hizmetleri yöneten birimlerdir).

Yerinden yönetim, yerel yönetim, adem-i merkeziyet (decentralization) kavramları genellikle birbirleri yerine kullanılan kavramlardır.

Yerel yönetim kavramı 2 türlü tanımlanabilir:

1. *Yetki Genişletmesi:* Yetki devri (delegation) veya yetki yayılması (deconcentration) olarak da ifade edilir. Bir yerde toplanmış olan (merkez) yetkinin merkezden uzakta bir örgüte aktarılması söz konusudur. En önemli özelliği, bu yetkinin merkez adına kullanılmasıdır. Bu nedenle de genellikle üniter devlet yapısındaki yerinden yönetim kavramına daha yakın bir ifadedir.
2. *Gerçek Yerinden Yönetim:* Yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için hukuki, siyasi ve mali yetkilerle donatılmalarıdır. Federal devlet yapılarında görülen yerel yönetimler buna örnek olabilir.

Hem yetki genişletmesine, hem de gerçek yerinden yönetime dayanan yönetim birimleri yetkilerini merkezin izin ve iradesi ile alırlar.

NOT: İdari vesayet, merkezi yönetimin bazı yetkileri yerel yönetimlere vermesi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimler tarafından denetlenmesidir.

10.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

10.2.1. İdari Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri idari bir gerekliliktir. Daha yerel düzeyde sunulması mümkün olan kamusal hizmetlerin her zaman merkezden sunulması beklenemez. Bu nedenle de bu hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından sunulur. Dolayısıyla günümüzde merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirinin karşıtı olan değil, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlayan yönetim biçimleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerinden yönetimler birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Ayrıca yerel toplulukları oluşturan bireylere kendi sorunlarını çözmenin türlü yollarını

deneme olanağını verir. Merkezi yönetimin, yereldeki ihtiyaçları değerlendirmede yetersiz kalması, hizmeti götürmede gecikmesi de bazı hizmetlerin yerelden yapılmasını gerekli kılar. Temizlik, kanalizasyon, otopark, çevre, kent içi yol yapımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi, kent içi ulaşım gibi konular yerel hizmetler olarak algılanmaktadır.

10.2.2. Toplumsal Nedenler

Yöre halkının demokratik, katılımcı eğilimlere sahip olması, o yörede yerel yönetim talebini artırır. Her şeyin devletten beklendiği devletçi ve merkeziyetçi eğilimlerin güçlü olduğu yerlerde, yerel yönetim geleneğinin tam oturduğu söylenemez.

Nüfus yoğunluğu da yerel yönetimlerin gelişmesinde önemli bir etkidir. Nüfus yoğunluğu az ise yerel yönetimler kolayca gelişemez.

10.2.3. İktisadi Nedenler

Yerel yönetimlerin ekonomik nedenlerden olduğunun en önemli gerekçesi kaynak tahsisindeki etkinliktir. Buna göre, bir kamu harcamasının yapılmasına ilişkin karar verecek olan idari birim, o harcamadan etkilenecek olan yöreye ne kadar yakın ise, hem o harcama kararı yerel ihtiyaçlara merkeze oranla daha duyarlı olur, hem de yerel hizmet talebi o harcama ile merkeze göre daha kolay ve etkin karşılanır.

Yerelleşmeye ilişkin ikinci ekonomik neden, kamu otoritesinin yaratıcılığı ve rekabetçi özelliklerini geliştireceği yönündedir.

Üçüncü neden de insanların kendileri için öncelik taşıyan ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin bedelini ödemeye ve bu tür kararlara katılmaya daha fazla eğilimli olmalarıdır.

11. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE ANAYASAL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve anayasal yapılarını incelemeden önce kısa bir tarihçesini vermek doğru olacaktır. Batı’da yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin Osmanlı Devleti’nde meslek örgütleri, vakıflar vb. örgütler tarafından sunulduğu görülmektedir. Osmanlı’da ilk belediye 1855 yılında Kırım Savaşı sonrası İstanbul’da kurulmuştur. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi ve 1876 tarihinde hazırlanan Vilayet Belediye yasası ile İstanbul dışına belediye kurulması girişimleri başlamıştır. Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin oluşumu ve gelişimi 1850 sonrası döneme gitmektedir. İl özel idarelerinin bugünkü yapısını oluşturan düzenleme ikinci meşrutiyeti izleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümüdür.

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti üniter bir devlet sistemini öngörmüştür. 1961 Anayasası devlet yapısını ve örgütlenmesini daha merkeziyetçi bir yapıya dönüştürmüştür. Cumhuriyetle birlikte il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemi getirilmiştir.

11.1. Anayasal Çerçeve

Anayasa’da yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler olarak tanımlanır.

Yerel yönetimlerin seçimleri, 5 yılda bir yapılır. Belirli şartları taşıyan her vatandaş, yerel yönetimlere aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında yapılır.

Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.

Yasa yapma yetkisi merkezi yönetime aittir. Yerel yönetimler yasalara aykırı olmamak kaydıyla, görev alanlarına giren hususlarda düzenleme yapmak üzere **yönetmelik** ve diğer düzenlemeleri yapabilirler. Yerel yönetim birimlerinin eylem ve işlemleri de yargı denetimine açıktır.

11.2. Yasal Çerçeve

- Belediyelerin kuruluş ve sınırları, görev, yetki ve sorumlulukları, organları, teşkilatı, gelir ve giderleri, bütçesi, borçlanma ve ekonomik faaliyetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda;
- Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve sınırları, organları, teşkilatı ve personeli, gelir ve giderleri, bütçesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda;
- Yerel yönetim birliklerinin kuruluşu, tüzüğü, görev ve yetkileri, organları, gelirleri, giderleri 5355 sayılı Mahalli İdare Birliği Kanunu'nda düzenlenmiştir.

11.3. Yerel Yönetimlerin Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Siyasi Özerklik, yerel yönetim biriminin yürütme, yasama ve yargıda serbest hareket etmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliği yoktur. Ülkemizde siyasi yönetim sistemi federal değil, üniterdir.

İdari Özerklik, yerel yönetim biriminin, kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanarak karar alması anlamına gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler, kuruluş kanunlarında kendilerine verilen yetkiler kapsamında karar alma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin idari özerkliği bulunmaktadır.

Mali Özerklik, yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetim birimleri mali özerkliğe sahiptirler.

Türkiye'de yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği vardır, siyasi özerkliği yoktur. Bu nedenle de yerel yönetimlerin yasa çıkarma yetkileri yoktur.

NOT: İdari vesayet (yönetimsel vesayet), idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesidir. Türkiye'de idari vesayetin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından denetlenebileceği anayasa ve yasalarda hüküm altına alınmıştır.

12. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yerel yönetim birimlerinin, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunların kurdukları birlik ve idareyi kapsadığı hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun’da yerel yönetim tanımına köyler dâhil edilmemiştir.

12.1. İl Özel İdaresi

İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarıdır.

İl özel idarelerini diğer yerel yönetimlerden ayıran temel özellik, il özel idaresi organlarının seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşmasıdır. İl özel idaresinin üst yöneticisi olan vali atanarak göreve gelir. Diğer yerel yönetim birimleri ise tamamen seçilmiş kişilerden oluşur.

NOT: Türkiye’de toplam 51 il özel idaresi vardır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idaresi bulunmamaktadır.

12.1.1. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

Tüm İl Sınırları İçindeki Sorumlulukları:

- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret
- İlin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân
- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi
- Sosyal hizmet ve yardımlar
- Yoksullara mikro kredi verilmesi (il özel idarelerini belediyelerden ayıran unsur)
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler vermek

Belediye Sınırları Dışındaki Sorumlulukları:

- İmar, yol, su, kanalizasyon
- Katı atık, çevre
- Acil yardım ve kurtarma
- Kültür, turizm, gençlik ve spor
- Orman köylerinin desteklenmesi
- Ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi

12.1.2. İl Özel İdaresinin Organları

12.1.2.1. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organıdır. İldeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

İl genel meclisi kendi üyeleri arasından bir başkan seçer.

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

12.1.2.2. İl Encümeni

İl encümeni üyeleri; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşur.

Vali	Meclis Üyelerinden	Birim Amirlerinden
1	5	5

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz.

12.1.2.3. Vali

İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir.

NOT: Bütçeyi vali hazırlar, İl Genel Meclisi'ne sunar. İl Encümeni inceler ve İl Genel Meclisi'ne görüş bildirir. İl Genel Meclisi onaylar ve Vali uygular.

12.2. Belediyeler

Belediyelerin iki temel özelliği bulunur. Bunlar;

- Karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması
- İdari ve mali özerkliğe sahip olmalarıdır.

12.2.1. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları

Belediye Kanunu'nun 4. maddesine göre nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Nüfusu ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5000 ve üzerinde olması gerekir.

12.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

12.2.3. Belediyenin Organları

Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

12.2.3.1. Belediye Meclisi

- Belediyenin karar organı olup, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.
- Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.
- Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere 5 gün içinde meclise iade edebilir.

- Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.
- Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir.
- Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.
- Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

12.2.3.2. Belediye Encümeni

Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde belediye encümeni, belediye başkanı, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği üç üye olmak üzere toplam yedi kişiden oluşur.

Belediye Başkanı	Meclis Üyelerinden	Birim Amirlerinden
1	3	3

Diğer belediyelerde ise belediye encümeni, belediye başkanı, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere toplam beş kişiden oluşur.

Belediye Başkanı	Meclis Üyelerinden	Birim Amirlerinden
1	2	2

- Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.
- Belediye encümeni, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümen toplantılarında, çekimser oy kullanılamaz.
- Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatları ile işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

12.2.3.3. Belediye Başkanı

Belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

12.3. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir Belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder.

12.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları

Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

NOT: Mevcut uygulamada 30 büyükşehir belediyesi vardır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idaresi bulunmamaktadır.

12.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak;
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak;
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak;
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek;
- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak;
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun

olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlölükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek;

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak;
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak;
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek;
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğı veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek;
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek veya ruhsat vermek;
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödöl vermek;

- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak;
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek;
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek;
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak;
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlık tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek;
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek;
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak;
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları amak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken niversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak;
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

12.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesi üç organdan oluşur. Bunlar büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

12.3.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesinin karar organı olup, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur.

Büyükşehir belediye başkanı, belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edilebilir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren, en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

12.3.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediyelerinde belediye encümeni, belediye başkanı, genel sekreter, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği dört üye olmak üzere toplam on bir kişiden oluşur.

Belediye Başkanı	Genel Sekreter	Meclis Üyelerinden	Birim Amirlerinden
1	1	5	4

Büyükşehir Belediye Başkanı encümene başkanlık eder. Belediye Başkanı'nın katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

12.3.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

12.4. Mahalli İdare Birlikleri

Mahallî idare birliği; birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder.

12.4.1. Mahalli İdare Birliğinin Kuruluşu

Mahalli idare birlikleri, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanırlar.

Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Cumhurbaşkanının izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir.

Mahalli idare birlikleri, kurulduktan sonra kendi tüzüklerini hazırlarlar.

12.4.2. Mahalli İdare Birliğinin Organları

12.4.2.1. Mahalli İdare Birliği Meclisi

Birlik meclisi, birliğin karar organı olup birlik üyesi mahalli idarelerin meclislerinden kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeye haiz kişiler arasından, birlik tüzüğü'nde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur.

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir.

İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerindeki görevleri sona erenlerin birlik meclis üyeliği de sona eder.

Birlik başkanı, aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır.

12.4.2.2. Mahalli İdare Birliği Encümeni

Mahalli idare birliği encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğü'nde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur.

Birlik Başkanı	Meclis Üyelerinden
1	en fazla 7

Birlik encümeni, birlik tüzüğü'nde belirtilen sürelerle toplanır; bu süre bir ayı aşamaz.

12.4.2.3. Mahalli İdare Birliği Başkanı

Birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik meclisi tarafından meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilir.

13. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA VE GELİR TOPLAMA SORUMLULUĞU

Yerelleşme kavramı, idari anlamda yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumlulukların genişletilmesidir. Mali yerelleşme (fiscal decentralization) ise, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine bağlı olarak harcama yapma ve gelir elde etme sorumluluklarının geniş tutulmasıdır.

13.1. Yerel Yönetimler ve Harcama Sorumluluğu

Bilindiği üzere, kamusal mal ve hizmetler yerel, ulusal ve küresel düzeyde olabilmektedir. Ulusal savunma gibi ulusal kamusal mallar merkezi yönetim tarafından sunulabilmektedir. Çevre, küresel sağlık, küresel güvenlik, bilgi, ekonomik istikrar gibi küresel kamusal mallar da hem merkezi yönetim tarafından hem de uluslararası örgütlenmeler tarafından organize edilmekte ve sunulmaktadır. Park, bahçe, su, kanalizasyon gibi yerel kamusal mal ve hizmetler ise teknik olarak merkezi yönetim tarafından sunulma olanağı olsa da, hizmet kalite ve verimliliği açısından yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Haliyle söz konusu hizmetlerin sunumu için bir takım harcamalar yapılmaktadır. Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından verilen görev ve yetkiler, beraberinde harcama yapma sorumluluğunun da verilmesini getirmektedir. Tahmin edileceği üzere bir ülkede yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarının genişliği, o ülkenin yönetim yapısına bağlıdır. Bir diğer ifadeyle siyasi, idari ve mali özerkliğin varlığına bağlıdır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin bir boyutu da geniş ölçüde hangi harcamaları yapacakları konusunda sahip oldukları serbestiye bağlıdır.

13.2. Yerel Yönetimler ve Gelir Toplama Sorumluluğu

Yerel yönetimlere verilen harcama sorumluluğu, beraberinde gelir toplama sorumluluğunu da getirmektedir. Ancak ekonomideki gelir kaynaklarının ne kadarının hangi yollarla yerel yönetimlere bırakılacağı konusunda bir standart yoktur. Ekonomide kaynakların daha etkin kullanılması açısından gelir paylaşım sisteminin optimal bir noktada belirlenmesi gerekmektedir.

13.3. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemleri

Gelir toplama sorumluluğuyla ilgili vergileme yetkisini tamamen yerel yönetimlere bırakmak olanaksızdır. Bu nedenle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kaynakların belli esaslara göre paylaşılması gerekir. İyi bir gelir paylaşım sistemi için çok farklı niteliklere gereksinim duyulur. Bunların başında merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferlerin yatay ve dikey eşitliği sağlanması gelmektedir.

Dikey Eşitsizlik: Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluklara göre ulusal mali kaynakların paylaşımı ve gelir yaratma imkânları arasındaki dengesizliği ifade etmektedir. Dikey eşitsizlik belirli bir yönetim seviyesinin yasal olarak sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin uygun bir miktar ve kalitede sunulabilmesi için gerekli maliyet ile sağlanan gelirlerin karşılaştırılması suretiyle ölçülür. Vergi tabanı, vergi gayreti ve vergi kapasitesi gibi unsurlar yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında değişiklik gösterdiği için dikey eşitsizlik söz konusudur.

Dikey Eşitleme: Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyeti ile doğrudan gelir kaynaklarından sağladıkları gelirler arasındaki farkın kapatılması demektir.

Yatay Eşitsizlik: Aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade etmektedir.

Yatay Eşitleme: Yerel yönetim birimlerinde kişi başına düşen gelirler ile harcama ihtiyaçları arasındaki farklılıkların giderilmesidir. Diğer bir ifadeyle, ulusal düzeyde kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında görev ve sorumlulukları ile orantılı olarak paylaşılmasıdır.

Mali Eşitleme: Yatay ve dikey eşitsizlikleri birlikte düzeltmeyi içeren bir kavramdır.

Mali eşitlemeyi sağlamak adına uygulanan kaynak paylaşım sistemleri birbirinin alternatifi olmamakla birlikte, bir ekonomide hepsi de uygulanabilmektedir. Yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri temelde dört tanedir:

- Belirli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi (Gelir devri)
- Belirli gelirlerin paylaşımı (Gelir paylaşımı)
- Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması (Ödenek tahsisi)
- Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyetinin karşılanması (Maliyet paylaşımı)

13.3.1. Belirli Gelirlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi

Bu uygulamada yerel düzeyde toplanan bazı vergiler tamamıyla yerel yönetimlere devredilmektedir. Yerel yönetimler, kendilerine devredilen vergi tabanının belirlenmesi, tahakkuku, takibi ve tahsilinde yetki sahibidirler.

Gelir devri, genellikle yerel düzeyde toplanması kolay olan vergiler için tercih edilir. Ancak yerel yönetim gelirlerinin sadece gelir devrinden oluşması tek başına yeterli bir yöntem olmamakta ve hatta bir takım sorunlara yol açabilmektedir. Gelişmişlik düzeyi farklı bölgelerin vergi potansiyeli de farklı olduğundan, vergi toplama konusunda bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da büyüyebilmektedir. Bunun yanı sıra gümrük vergileri veya ithalde alınan katma değer vergileri gibi vergiler sadece gümrük girişi yapılan bölgelerde

tahsil edilirse, bölgeler arası gelir eşitsizliği söz konusu olabilecektir. Bu durum yerel yönetimler arasında yatay eşitsizliklere yol açabilmektedir. Bu nedenle gelir devrinin başka bazı kaynak paylaşım yöntemleriyle de desteklenmesi gerekir.

13.3.2. Belirli Gelirlerin Paylaşımı

Bu sistemde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil yetkisi merkezi yönetime ait olan bazı vergi gelirlerinin önceden belirlenmiş bir yüzdesinin yerel yönetim birimlerine verilmesi söz konusudur. Burada merkezi yönetim tarafından belirlenmiş herhangi bir verginin tahsilât toplamının belirli bir yüzdesi yerel yönetim birimlerine aktarılabilirken, bütün genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi de yerel yönetimlere aktarılabilir.

13.3.3. Merkezi Yönetim Bütçesinden Yerel Yönetimlere Transfer Yapılması

Bu uygulamada yerel yönetimlere vergi ve diğer gelir kaynakları devredilmemekte, her yıl merkezi yönetim bütçesine konulan ödenek yerel yönetim birimlerine ihtiyaçları oranında dağıtılmaktadır. Bu sistemde merkezi yönetimin bütçeyi hazırlarken yerel yönetimlere belli kriterlere göre ödenek ayırması söz konusudur.

13.3.4. Yerel Yönetimlerin Yürüttükleri Hizmetlerin Maliyetinin Karşılanması

Bu uygulamada merkezi yönetim belirli kamu hizmetlerini belirler ve yerel yönetimlerin bu hizmetler için yapacakları harcamaları karşılamayı garanti eder. Maliyet paylaşımı da denilen bu mekanizma, merkezi yönetimce sübvans edilmeye layık görülen öncelikli yerel faaliyetlerin harcamalarının karşılanmasıdır. Bu tarz ödenekler, maliyetlerin tamamını veya bir kısmını karşılayabilir.

KAMU BORÇLARI

14. KAMU BORÇLARI KAVRAMI

Kamu bütçesi, devletin gelir ve giderlerini bir arada görmemizi sağlayan bir platformdur. Ancak devletin bu gelirleri, giderlerini her zaman karşılamayabilir. Bu durumda oluşan bütçe açıklarını kapatma yollarından biri de kamu borçlanmasıdır. Devletin çeşitli mali, ekonomik ve sosyal nedenlerle iç veya dış piyasalardan edindiği ve belirli bir vade sonunda alacaklıya faiz menfaati sağlayan gelirine kamu borcu denir.

Kamu borçlanması geleneksel (klasik) maliyede olağanüstü bir kamu geliri olarak kabul edilir. Buna göre, devlet geleneksel işlevlerini yerine getirmeli ve sadece bunu karşılayacak miktarda vergi toplamalıdır. Diğer bir ifadeyle küçük ve denk bir bütçe uygulanmalıdır. Bu nedenle de bütçe açığı verilmemeli ve buna bağlı olarak da borçlanma yoluna gidilmemelidir. Klasik maliyecilere göre, ancak yatırım gibi ekonomik kapasiteyi genişletici harcamaların finansmanı için uzun vadeli borçlanma yoluna gidilebilir (altın kural). Keynes’le birlikte gelişen modern (çağdaş) maliyede ise kamu borçlanması olağan bir kamu geliri olarak kabul edilmektedir. Çünkü modern maliyede konjonktüre yön vermek için kontrol edilebilir bütçe açıkları vermek olağandır ve devletin maliye politikası uygulayabilmesi için kullandığı araçlardan biri de kamu borçlanmasıdır.

Bir kamu geliri olarak kamu borçlanması elbette ana kamu geliri olan vergilerden belli özellikleriyle ayrılmaktadır. Ancak vergilerin de kamu borcunun da ortak özelliği, ikisinin de kanunla alınıyor olmasıdır.

Kamu borçları ile vergiler arasındaki farklılıklar:

- Vergiler zorunludur (cebridir); kamu borçları ise genellikle gönüllüdür.
- Vergilerin nereye kullanılacağı belli değildir (adem-i tahsis); kamu borçlarının ise genellikle nereye kullanılacağı bellidir.
- Vergiler nihai kamu geliridir; kamu borçları ise vadesi geldiğinde faiziyle birlikte geri ödenir.
- Verginin yükü yaşayan kuşaklar üzerinde kalırken, kamu borcu gelecek kuşaklara yük aktarmaktadır.

Bir borç elbette devlet tarafından alındığında kamu borcu olur. Özel sektörün bileşenlerinden biri (bireyler, firmalar vb.) borçlandığında bu, özel borç olur. Kamu borcu ile özel borç arasında birtakım benzerlikler ve farklılıklar vardır.

Kamu borçları ile özel borçlar arasındaki benzerlikler:

- Her iki borçlanmanın da temel nedeni kaynak yetersizliğidir.
- Her iki borçlanmada da bir vade ve vade sonunda faiz bulunmaktadır.
- Her iki borçlanmada da tarafların birbirine inanması gerekir.

Kamu borçları ile özel borçlar arasındaki farklılıklar:

- Kamu borçları toplumsal ihtiyaçlar için, özel borçlar bireysel ihtiyaçlar için alınmaktadır.
- Kamu borçlarında şartlar devlet tarafından tek taraflı olarak belirlenmekte, özel borçlarda ise şartları taraflar birlikte belirlemektedir.
- Kamu borçları hem iç hem de dış piyasalardan sağlanabilirken, özel borçlar genellikle iç piyasalardan sağlanır.
- Kamu borçlarında vade özel borçlara göre daha uzun olabilmektedir.
- Cebirlik unsuru sadece kamu borçlarında olabilirken, özel borçlarda yoktur.
- Kamu borçlarının ödenmemesi durumunda borçlunun (devletin) mal varlığına gidilemezken, özel borçlarda borçlunun malvarlığına gidilebilir.
- Kamu borçlarının etkileri özel borçlara göre daha büyüktür.

Devletin temel borçlanma nedenleri:

- Devlet bütçesinde zaman ve mekan bakımından oluşan yetersizlikler
- Büyük ölçekli yatırımların finansmanı
- Konjonktürel dengesizliklerle mücadele
- Politikacıların vergiler yerine borçlanmayı tercih etmesi
- Borçların vergilere göre daha hızlı temin edilebilmesi
- Olağanüstü doğa olaylarının yarattığı hasarın finansmanı
- Uluslararası gerginlikler ve savaşlar
- Refinansman

15. KAMU BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI

15.1. Vadelerine Göre Borçlar

Borçların vadesi, borcun son ödeme tarihidir. Vadesi bir yıla kadar olan borçlar kısa vadeli, bir yıldan fazla olan borçlar ise uzun vadeli olarak kabul edilir.

Not: Kısa vadeli borçlar para piyasalarından, uzun vadeli borçlar ise sermaye piyasalarından alınmaktadır.

15.1.1. Kısa Vadeli (Dalgalı) Borçlar

Vadesi bir yılı (12 ayı) geçmeyen ve para piyasalarından sağlanan devlet borçlarıdır. Alacaklının parası daha kısa süre alıkonulduğundan faiz oranları daha düşük borçlardır. Genellikle devletin bütçesindeki zaman bakımından dengesizlikleri (kısa vadeli nakit açıklarını) gidermek için alınır. Bunun dışında ucuz bir finansman kaynağı olması, daha az prosedüre sahip olması, kolay takip edilebilmesi ve konjoktüre yön vermede bir araç olabilmesi de kısa vadeli borçların nedenleri arasındadır.

Devletin uygulamadaki en temel kısa vadeli borçlanma kâğıtları **Hazine Bonolarıdır**. Genellikle bütçedeki zamansal dengesizlikleri gidermek için kullanılır.

15.1.2. Uzun Vadeli Borçlar

Vadesi bir yılın üzerinde olan, sermaye piyasalarından sağlanan ve faiz oranı daha fazla olan devlet borçlarıdır. Kısa vadeli borçlara nazaran nereye harcandığı belli olan borçlardır. Genellikle kamu yatırımlarının finansmanını sağlamak, konjoktüre yön vermek, kısa vadeli borçları uzun vadeli hale getirmek, olağanüstü giderlerin finansmanını sağlamak gibi nedenleri vardır.

Devletin uygulamadaki en temel uzun vadeli borçlanma kâğıtları **Kamu Borçlanma Tahvilleridir**. Tahviller istendiğinde paraya çevrilebilmekte ve devlet ihalelerinde teminat olarak kullanılabilir.

15.2. Sağlandıkları Kaynaklar Bakımından Borçlar

15.2.1. İç Borçlar

- Devletin yerli piyasalardan yaptığı borçlanmalardır.
- Devletin iç borçlanmayı tercih etme nedenlerinin başında prosedürünün sınırlı olması, esnek kullanım olanaklarına sahip olması ve konjoktüre yön verebilme olanağı yer almaktadır.
- İç borçlanma yerli para cinsinden yapılmaktadır.

- İç borçlar kısa, orta ve uzun vadeli olabilmektedir.
- İç borçlanmayla satın alma gücü özel ve kamu sektörü arasında el değiştirmektedir. Yani iç borçlanma ekonomiye ilave bir kaynak sağlamaz.
- İç borçlarla ilgili işlemler Hazine ve Maliye Bakanlığı Borçlanma Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.
- İç borçlar bireylerden, özel ve mali kurumlardan, ticari bankalardan ve merkez bankasından alınabilmektedir.

15.2.2. Dış Borçlar

- Devletin yabancı piyasalardan (yabancı devletler, uluslararası kuruluşlar, yabancı özel kuruluşlar) yaptığı borçlanmalardır.
- Dış borçlar ekonomiye ilave bir kaynak sağladığından, alındıklarında milli geliri artırıcı ve ödendiklerinde milli geliri azaltıcı bir etki yaratmaktadırlar.
- Dış borçlar genellikle nereye harcanacağı belli olan kaynaklardır.
- Dış borçlanmanın temel nedenleri arasında ekonomiye ilave kaynak sağlamak, ödemeler dengesi açıklarını gidermek, döviz darboğazını aşmak, yurtiçi sermaye birikiminin yetersiz olduğu ülkelerde alternatif kaynak yaratmak, ithalatın finansmanını sağlamak bulunmaktadır.
- Ödeme şartları uygun kredilere “dış yardım” denir. Karşılıksız kaynak yardımlarına ise “hibe” denir.

16. BORÇ YÖNETİMİ

En basit tanımla, borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen sürecin yönetilmesine borç yönetimi denir.

Türkiye’de 1980’lere kadar modern anlamda bir kamu borç yönetiminden bahsetmek olanaklı değildir. Borçlanma ve nakit yönetimini 1984 yılına kadar Maliye Bakanlığı yürütmüştür. Bu yıldan itibaren borç yönetimi bütçe yönetiminden ayrılmış ve Hazine Müsteşarlığı’na devredilmiştir. 1986 yılına kadar kamu borçlarının hem anaparası hem de faizi bütçede yer almış; bu yıldan sonra sadece faiz ödemeleri bütçede yer almış ve anapara ödemeleri Hazine hesaplarında yer almıştır.

2018 yılı itibariyle Hazine Müsteşarlığı’nın Maliye Bakanlığı’na bağlanmasıyla beraber, borç yönetimi Hazine ve Maliye Bakanlığı’na aittir. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nda kamu borç yönetiminden sorumlu birim Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü’dür. Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ise dış borç yönetimine yardımcı olmaktadır.

17. KAMU BORÇLARINDA ALACAKLILARA SAĞLANAN MENFAATLER

• Ana Menfaatler

- **Faiz:** Kamu borçlarında alacaklılara sağlanan en önemli menfaat faizdir. Borçlanma kanunla yapıldığına göre, faiz oranları da kanunla belirlenmektedir. Nominal faiz, borçlanma kâğıtlarının üzerinde yazılı olan faiz oranıdır. Reel faiz ise, piyasada işlem gören faiz oranıdır. Bir ekonomide faiz oranlarını etkileyen faktörlerin başında şunlar gelmektedir: a) halkın psikolojik durumu; b) devletin paraya olan ihtiyacının şiddeti; c) devlete duyulan güven; d) borçlanma kâğıtlarının vadesi; e) konjonktürel dalgalanmalar; f) mevduat faizleri ve serbest piyasa faiz oranları.

- **Başa Başın Altında İhraç:** Borçlanma kâğıtlarının üzerinde yazılı olan değerden daha düşük bir bedelle satılmasıdır. Böylece alacaklıya önemli bir menfaat sağlanmış olur. Başa başın altında ihraç genellikle şu konularda eleştirilmektedir: a) devletin borç yükünü artırmaktadır; b) gelecek nesiller üzerine ağır yük getirmektedir; c) gelir dağılımında adaleti bozmaktadır; d) kırtasiyeciliği artırmaktadır; e) borçlanma kâğıtlarının anlaşılabilirliğini azaltmaktadır; f) gelecekte konversiyona başvurma olanağını azaltmaktadır.

- **Primli İhraç:** Devlet borçlanma kâğıtlarını cazip hale getirmek için ödeme sırasında anapara ve faizin dışında ek bir ödeme yapılmasıdır. Primli ihraç söz konusu olduğunda reel faiz oranı nominal faiz oranından büyük olmaktadır.

- **Piangolu veya İkramiyeli İhraç:** Devlet borçlanma kâğıtlarını cazip hale getirmek için, bu kâğıtları alanlar içerisinde yapılacak bir çekilişle birtakım ek menfaatlerin sağlanmasıdır.

• Diğer Menfaatler

- **Vergi Muafiyet ve İstisnası:** Devletin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının vergi dışı tutulmasıdır.

- **Vadesinden Önce Paraya Çevrilebilme:** Devletin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının vadesi gelmeden önce nakde çevrilebilmesinin sağlanmasıdır.

- **Başa Başın Altına Düşmesine Engel Olma:** Devletin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının ikinci piyasalarda değerinin düşmesine engel olunmasıdır.

- **Para Yerine Kullanılabilme:** Devletin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının bazı kamu ihalelerinde teminat olarak kullanılabilmesine ve bazı kurum ve kuruluşlara borç ödemesinde bir araç olarak kullanılabilmesine izin verilmesidir.

18. KAMU BORÇLARINDA GARANTİ

Kamu borçlarında garanti, enflasyona karşı alacaklının alacağının değer kaybetmemesinin sağlanmamasıdır. Enflasyona karşı garanti türleri aşağıda sıralanmaktadır.

- Tahvil Değerindeki Düşmelere Karşı Garanti: İkincil piyasalarda borçlanma kâğıtlarının nominal değerinin düşme tehlikesine karşılık, devletin bu kâğıtların nominal gelirini sabit tutmasıdır.
- En Yüksek Faydayı Alma Garantisi: Devletin daha yüksek menfaatli yeni kâğıtlar çıkarması durumunda, eski tahvil sahiplerinin yeni kâğıtları almada öncelikli olmasıdır.
- Altın Garantisi: Borçlanma kâğıtlarının değer kaybetmemesi adına altına endekslenmesidir.
- Fiyat Endeksleriyle Ayarlama Garantisi: Borçlanma kâğıtlarının değer kaybetmemesi adına TÜFE veya ÜFE gibi fiyat seviyelerine endekslenmesidir.
- Sağlam Dış Para Garantisi: Borçlanma kâğıtlarının değer kaybetmemesi adına dünyada kabul gören yabancı paralara endekslenmesidir.

19. İSTİSNAİ BORÇ YÖNETİMİ

Devletin olağan dışı borç yönetimi uygulamalarıdır. Her zaman rastlanmaz; genellikle zor durumlarda başvurulanan yöntemlerdir. Temelde iki tanedir: konsolidasyon ve konversiyon.

19.1. Konsolidasyon (Tahkim)

Kısa vadeli bir borcun uzun vadeli hale getirilmesidir. Devletin konsolidasyona gitmesinin temelde iki nedeni olabilir. İlki, vadesi gelen borçların ödenmesinde darboğazın yaşanması; ikincisi ise borçların kısa vadede ödenmesinin ekonomideki genişletici etkisinden kaçınmaktır. Konsolidasyon, (a) hazinenin ödeme planında bir rahatlama sağladığı için; (b) piyasaya sürülen para miktarını azaltarak enflasyonist eğilimleri azalttığı için ve (c) refinansman yoluyla borçlanmak yerine vadeyi uzatarak finansman ihtiyacını ileri bir tarihe ertelediği için devlet açısından faydalıdır. Ancak aynı zamanda konsolidasyon, (a) alacaklıların tasarruflarından beklediklerinden daha fazla uzak kalmalarına yol açtığı için; (b) devlete duyulan güveni azalttığı için ve (c) devletin borç yükünü artırdığı için zararlıdır da.

19.2. Konversiyon

Yüksek faizli borçlanma kâğıtlarının düşük faizli kâğıtlarla değiştirilmesidir. Burada amaç devletin borç yükünü hafifletmektir. Konversiyon uygulaması borcun ödenebilirliğini artırması ve ödemelerde rahatlık sağlaması açısından devlet için faydalıdır. Ancak alacaklıları faiz kaybına uğratması ve devlete duyulan güveni azaltması açısından da sakıncalıdır.

20. KAMU BORÇLARININ ORTADAN KALKMASI

Kamu borçlarını ortadan kaldıran durumlar ödeme, borcun reddi ve moratoryumdur.

- **Kamu Borçlarının Ödenmesi (İtfası):** Devlet borçlarında iki türlü ödeme (amortisman) şekli söz konusudur. *İhtiyari ödeme*, devletin vadesi gelmeden kendi rızasıyla borcunu erken ödemesidir. Bunlar doğrudan doğruya piyasada değeri düşen kâğıtların satın alınmasıyla da olabilir; bazı vergi gelirlerinin doğrudan borç ödemesine tahsis edilmesiyle de olabilir; bütçede yaratılan faiz dışı fazlayla borçların ödenmesiyle de olabilir. *Cebri ödeme* ise, devletin vadesi geldiğinde anapara ve faizi ödemek zorunda olmasıdır. Bu ödemeler toplu bir şekilde olabileceği gibi, kademeli de olabilmektedir.

- **Borçların Reddi:** Devletin tek taraflı olarak borcun tamamını veya bir kısmını kabul etmeyerek ödemeyeceğini duyurmasıdır. Sovyet Rusya'nın Çarlık Rusya'sının borçlarını reddetmesi bunun en klasik örneğidir.

- **Moratoryum:** Devletin mali anlamda güç duruma düşmesi sonucunda yeni bir anlaşma yapmak suretiyle borcun şartlarını değiştirmesine denir. Burada borç reddedilmemekte, sadece ödenemeyeceği ilan edilmektedir. Moratoryumda borç ortadan kalkmamakta, sadece borçlunun lehine koşullar yeniden belirlenmektedir. Türkiye'de 1958 yılında moratoryum ilan edilmiştir.

21. BORÇ YÜKÜ

Borçlanmanın toplum refahını azaltıcı etkisine borç yükü denir. Klasik maliyeci ve iktisatçılar kamu borçlanmasının gelecek kuşaklara bir yük aktardığını iddia etmektedirler. Çünkü onlara göre, devlet bugünkü kuşaklara hizmet sunmak için borçlanarak gelecekteki kuşakların borç faizini vergileriyle finanse etmesine yol açacaktır. Modern maliyenin babası olan Keynes'e göre ise, devlet borçları atıl fonların ekonomiye kazandırılması anlamına geldiğinden, gelecek kuşaklara yük değil refah aktarmaktadır.

Temel bazı borç yükü rasyoları şunlardır:

İç Borç Stoku / GSMH --> İç borç yükü

Toplam Dış Borçlar / GSMH --> Dış borç yükü

Toplam Dış Borçlar / İhracat Gelirleri --> Dış borç ödeme kapasitesi

Toplam Dış Borç Ödemeleri / Toplam Döviz Gelirleri --> Dış borç ödeme kapasitesi

Dış Borç Faizi + Anapara Ödemesi / Döviz Gelirleri --> Borç servis oranı

MALİYE POLİTİKASI

22. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Yirminci yüzyıla kadar genel kabul görmüş olan klasik iktisadi yaklaşımın temel fikri, devletin ekonomideki yerinin sadece adalet ve diplomasi gibi tam kamusal mal ve hizmetleri sunmakla sınırlı kalması gerektiği yönündedir. Buna göre devletin yaptığı harcamalar ve topladığı vergilerin sadece mali (fiskal) amacı olmalı ve devlet olağanüstü dönemler dışında ekonomiye müdahalesini minimum düzeyde tutmalıdır. Bu yaygın görüş, 1929 Ekonomik Buhranı ile tartışılmaya başlamış ve dünyada yaşanan durgunluğun yarattığı tahribat bilim insanlarını yeni politika arayışlarına itmiştir. Böyle bir ortamda İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı kitabı alışlagelmiş iktisat söylemlerinin dışında devletin ekonomiye müdahalesini savunmuştur. İçinde bulundukları işsizlik döneminde genişletici maliye politikaları ile ekonominin dengeye gelmesinin mümkün olduğunu, enflasyonist dönemlerde de daraltıcı maliye politikaları ile istikrarın sağlanabileceğini savunan Keynes'in analizi aslında dünyanın yeniden keşfi değildir. Zira o güne kadar bu politikalardan söz eden iktisatçılar muhakkak olmuştur. Ancak tüm dünyada yaşanan bir iktisadi kriz ortamında ezber bozan bir söylemle devlet müdahalesini sistematik bir şekilde analiz ettiği için Keynes, yirminci yüzyılın ikinci yarısına kadar genel kabul görmüştür.

Modern anlamda maliye politikasının Keynes'le birlikte doğduğunu söylemek mümkündür. Zira devlet müdahalesinin klasik iktisatçıların bahsettiği mali (fiskal) amaçlarının yanı sıra iktisadi, sosyal ve siyasal amaçlarının da olabileceğini Keynes ortaya koymuştur. Buna göre maliye politikasını, "bir ülkedeki iktisadi, sosyal ve siyasal amaçlara ulaşmak için kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşenlerinde değişiklik yapmak" şeklinde tanımlamak mümkündür.

Maliye politikası iktisat politikasının bir bileşenidir. Çünkü iktisat politikası; para politikası, maliye politikası ve dış ticaret politikasından oluşmaktadır. Para politikası, para arzı ve faiz oranları gibi araçların Merkez Bankası tarafından belirli ekonomik ve parasal hedeflere ulaşmak amacıyla kullanıldığı bir iktisat politikası bileşenidir. Dış ticaret politikası, tarifeler ve tarife dışı araçlar kullanarak dış denge amacına ulaşmayı hedefleyen bir iktisat politikası bileşenidir. Maliye politikası da, hükümetin (politika yapıcılarının) birtakım mali, iktisadi, sosyal ve siyasal amaçlara ulaşmak için kamu gelir ve giderlerini kullandığı bir iktisat politikası bileşenidir. Dolayısıyla maliye politikalarının temel aktörü Maliye Bakanlığıdır.

23. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI VE ARAÇLARI

Maliye politikası birtakım ekonomik amaçlara ulaşmak için bazı mali araçların kullanılması olduğuna göre, bu amaç ve araçların açıklanması gerekir.

Maliye politikasının amaçları şunlardır:

- Ekonomik İstikrar (Fiyat İstikrarı ve Tam İstihdam),
- İktisadi Büyüme ve Kalkınma,
- Gelir Dağılımında Adalet.

Ekonomik istikrar, hem fiyat istikrarını hem de tam istihdamı ifade eder. Fiyat istikrarı, fiyatlar genel seviyesinin ne çok yükselmesi ne de çok düşmesi, diğer bir ifadeyle sabit kalması anlamına gelir. Tam istihdam ise, ekonomideki tüm üretim faktörlerinin üretime koşulduğu bir seviyeyi ifade eder. Bu nedenle devletin ekonomik istikrarı sağlaması demek, hem enflasyonla mücadele etmesi hem de işsizliği önlemesi demektir.

Ekonomik büyüme bir ekonomide milli gelirin yıldan yıla artışını ifade etmektedir. En basit örnekle milli geliri 100 TL olan bir ekonominin ertesi yıl milli geliri 103 TL olursa, bu ekonomi %3 büyümüş demektir. Kalkınma ise ekonomik büyümeyle birlikte sosyal birtakım göstergelerin iyileşmesini ifade eder. Söz gelimi hasta başına düşen doktor sayısı, öğrenci başına düşen öğretmen sayısı, okuryazarlık oranı, bebek ölüm oranları, kişi başına düşen kalori miktarı gibi göstergelerin iyileşmesi kalkınmanın sağlandığını gösterir.

Gelir dağılımında adalet ise ulusal gelirin kişiler veya üretim faktörleri arasında adil dağılmasını ifade eder. Maliye politikasının bu amacı devletin sosyal yönünü göstermektedir.

Maliye politikasının söz konusu amaçları bir bütün olarak devletin arzuladığı hedeflerdir. Ancak bu amaçlar arasında birtakım çelişkiler ortaya çıkabilmektedir. Söz gelimi fiyat istikrarını sağlamak amacıyla enflasyonla mücadele eden bir hükümet, enflasyonun temel nedeni olan talebi baskı altına almaya kalktığında iktisadi büyüme amacına ters hareket etmiş olmaktadır. Ya da iktisadi büyümeyi sağlamak adına sermaye gruplarının üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi düşük gelir gruplarının aleyhine bir sonuç vererek gelir dağılımında adaleti olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle politika yapıcıların bir amaca ulaşırken başka bir amaca aykırı hareket etmemesi gerekmektedir ki maliye politikasını uygulamada zor kılan da bu durumdur. Bu nedenle politika yapıcıların çok dikkatli davranması, ciddi ve gerçekçi hesaplamalar yaparak ince ayar politikaları uygulaması gerekmektedir.

Yukarıdaki amaçlara ulaşmak için maliye politikasının kullanabileceği araçlar ise şunlardır:

- Kamu Harcamaları
- Kamu Gelirleri
- Kamu Borçlanması
- Kamu Bütçesi

Kamu harcamaları temel makroekonomik özdeşliğin önemli bileşenlerinden biridir. Devletin yaptığı her türlü (cari, yatırım ve transfer) harcamayı kapsar. Kamu harcamalarının miktarındaki bir değişim maliye politikasının amaçlarını muhakkak etkileyecektir. Ancak maliye politikasının aracı derken kastedilen sadece harcamaların miktarındaki değişim değildir. Aynı zamanda harcamaların kompozisyonundaki değişimler de bir maliye politikası aracıdır. Söz gelimi işsizlikle mücadele için genişletici maliye politikası uygulanması demek, kamu harcamalarının miktarının artırılması demektir. Ama aynı zamanda düşük gelir gruplarına yapılan sübvansiyonların artırılması gibi bir kompozisyon değişikliği de maliye politikası aracı olarak kabul edilir.

Kamu gelirleri de devletin cebri olan veya olmayan yollarla karşılıklı veya karşılıksız elde ettiği parasal değerlerdir. Kamu gelirlerinin başında vergiler gelmektedir. Burada da maliye politikası aracı sadece vergi oranı veya miktarının değiştirilmesi değil, aynı zamanda vergi türlerindeki dağılımın değiştirilmesi veya yeni vergi türlerinin konmasıdır. Söz gelimi enflasyonla mücadele için daraltıcı maliye politikası uygulanması demek, vergilerin miktarının artırılması demektir. Ama aynı zamanda bazı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payını artırmak ya da yeni vergiler uygulamaya koymak da bir maliye politikası aracı olarak kabul edilir.

Kamu borçlanması, her ne kadar devletin bütçe açıklarının finansman yollarından biri olarak görülse de, iktisadi ve sosyal amaçlar için de bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilir. Ancak burada sadece borç miktarının azalması veya artması değil, borcun vadesi ve/veya kaynağının tespit edilmesi de bir maliye politikası aracıdır. Mesela enflasyonun yüksek olduğu bir ekonomide fiyat artışlarını daha da körüklememek adına kısa vadeli borçlar yerine uzun vadeli borçların tercih edilmesi kamu borçlanmasını bir maliye politikası aracı yapar.

Kamu bütçesinde açık veya fazla verilerek de birtakım maliye politikası amaçlarına ulaşılabilir. Açık bütçe, harcamaların gelirden fazla olması anlamına geldiğinden, genişletici maliye politikasını ifade eder. Fazla bütçe ise tersine daraltıcı maliye politikasını ifade eder.

24. MALİYE POLİTİKASININ ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

Devletin ekonomiye müdahalesi tartışmaları çok eski zamanlara dayanmaktadır. Devletin müdahale amaçlı uyguladığı maliye politikası araçları kimi görüşlere göre etkin değildir, kimi görüşlere göre ise etkindir. Bu yaklaşımlar özetle aşağıdaki gibi sıralanabilir.

MERKANTİLİZM

- 16. ve 18. yüzyıl arasındaki dönemde genel kabul görmüş bir düşünce yapısıdır.
- Temel amaç devletin zenginleşmesidir.
- Zenginleşmenin yolu da ülkeye kıymetli maden girişiyle olur.
- Kıymetli maden girişinin ise iki yolu vardır: dış ticaret ve sömürgecilik.
- Dış ticaret fazla vermelidir. Bunun için de endüstri devlet tarafından desteklenmelidir.
- Deniz ticareti ve taşımacılığı geliştirilmelidir.
- Deniz aşırı yerlerde mülkler edinilmelidir.
- Devlet müdahalesi önemlidir.

FİZYOKRASİ

- Fizyokrazi, insan toplumlarının doğal kanunla yönetilmesidir.
- 18. yüzyılda Fransa'da ortaya çıkmıştır. Kurucusu François Quesnay kabul edilir.
- Doğal düzen, bireycilik, serbest piyasa önceliklidir.
- Üretken olan tek alan tarımdır.
- Tek vergi: sadece TARIM vergilendirilmelidir.
- Klasiklere ışık tutmuşlardır ve devlet müdahalesine karşıdırlar.

KLASİK İKTİSADİ DÜŞÜNCE

- Öncüleri A. Smith, D. Ricardo, R. Malthus, J. S. Mill'dir.
- Doğal düzen, doğal hukuk, bireycilik, faydacı felsefe önceliklidir.
- Tam rekabet koşulları geçerlidir.
- Ekonomi tam istihdamda dengededir.
- Her arz kendi talebini yaratır (Say kanunu).
- Ücret, fiyat, faiz gibi değişkenler esnektir.
- Görünmez El: Ekonomi kendiliğinden dengeye gelir; devlet sınırlandırılmalıdır.
- Devlet sadece adalet, diplomasi, savunma gibi hizmetler sunmalıdır.

- Vergiler sadece kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla toplanmalıdır.
- Kamu harcamaları dolaylı vergilerle karşılanmalıdır.
- Bütçe küçük ve denk olmalı, bu nedenle borçlanmaya gidilmemelidir.
- Kamu borçlanması gelecek nesillere yük aktarmak demektir.
- Ancak savaş vb. olağanüstü durumlarda devlet borçlanmalıdır.
- Devlet müdahalesine karşıdırlar.

KEYNESYEN İKTİSADİ DÜŞÜNCE

- 1929 Büyük Bunalımı sonrası ortaya çıkmıştır (J. M. Keynes).
- Talep yönlüdür.
- Her talep kendi arzını yaratır.
- Ekonomi tam istihdamda dengede olmak zorunda değildir.
- Tam istihdama varıncaya kadar devlet ekonomiye müdahale etmelidir.
- Kamu harcamalarındaki artış istihdamı canlandırır.
- Vergilemenin sadece mali (fiskal) amacı yoktur; ekonomik, sosyal ve siyasal amaçları da vardır.
- Kontrol edilebilir ve küçük bütçe açıkları da bir maliye politikası aracıdır.
- Oluşacak bütçe açıkları için borçlanmaya başvurulabilir.
- Kamu borçlanması piyasadaki atıl fonların ekonomiye kazandırılması demektir.
- Maliye politikası önem kazanmıştır ve devlet müdahalesi önemlidir.

MONETARİST YAKLAŞIM

- 1970'lerde stagflasyon olgusunun ortaya çıkmasıyla birlikte Keynesyen politikalara getirilen eleştirilerin öncüsü olmuştur.
- Para arzını önemli bir araç olarak gören bir paradigmadır (Parasalılık da denir).
- Milton Friedman öncüsüdür.
- Sürekli Gelir Hipotezi: Tüketim harcamaları sürekli gelirin sabit bir oranıdır.
- Uzun dönemde maliye politikası etkin değildir.
- Dışlama etkisi: Kamu harcamaları özel yatırım harcamalarını ekonomiden dışlar.
- Doğal İşsizlik Hipotezi: Bir ekonomideki maksimum sürdürülebilir üretim oranına tekabül eden işsizliktir. Ekonomi her zaman tam istihdamda dengede olamaz.
- Enflasyonun temel nedeni hükümetlerin para arzını kuralsızca artırmasıdır.
- Para arzındaki artış büyüme oranına eşit olmalıdır.

RASYONEL BEKLENTİLER YAKLAŞIMI

- Neoklasik çatı altındaki yaklaşımlardan biridir.
- 1960'larda ortaya çıkmıştır ve öncüleri J. Muth, R. Lucas, .T. Sargent olmuştur.
- Bireyler piyasadaki tüm bilgiye sahiptir ve kararlarını alırken rasyonel (akılcı) davranır.
- Fiyat, ücret gibi değişkenler esnektir.
- Bireyler rasyonel olduğundan, konjonktürdeki herhangi bir değişim karşısında sistematik hatalar içermeyen akılcı kararlar alırlar. Böylece ekonomi kendiliğinden dengeye gelecektir.
- Bu nedenle devletin uygulayacağı bir maliye politikasının kısa dönemde bile reel etkileri ortaya çıkmaz. Politika etkinsizliği söz konusudur.

ARZ YÖNLÜ İKTİSAT YAKLAŞIMI

- Neoklasik çatı altındaki yaklaşımlardan biridir.
- 1970'li yıllarda talep merkezli Keynesyen yaklaşıma karşı bir tepki olarak doğmuştur.
- Üretimin ve dolayısıyla ekonomik büyümenin artması için vergi indirimlerinin gerekli olduğu savunulmaktadır.
- Vergilerin azaltılması talebi canlandırdığı için değil, üretimi canlandırdığı için etkilidir.
- Maliye politikalarının reel etkileri vardır. Ancak, vergi oranlarının azaltılması durumunda ekonomik büyüme sağlanabilir.
- Temel politika aracı vergilerdir.
- Laffer Eğrisi: Vergi oranı arttıkça toplam vergi hasılatı artar. Ancak vergi oranları belli bir eşiği aştıktan sonra toplam vergi hasılatı azalmaktadır.

YAPISALCI YAKLAŞIM

- 1950'li yıllarda Latin Amerika'da R. Prebisch'in öncülüğünde ortaya çıkmıştır.
- Ülkelerin yapısal özelliklerinin dikkate alınarak modellenmesi gerektiğini savunan bir yaklaşımdır.
- Gelişmiş (merkez) ve azgelişmiş (çevre) ülkeler arasındaki serbest dış ticaretin azgelişmiş ülkeler aleyhine sonuçlandığını iddia etmektedirler. Bu nedenle de ithal ikameci sanayileşme politikalarını savunurlar.

- Devlet müdahalesi önemli ve gereklidir. Devlet eliyle sanayileşmenin getireceği yapısal değişim kalkınmayı sağlayacaktır.

- Enflasyonun temel nedeni yapısal darboğazlardır. Bu yapısal darboğazların aşılması için maliye politikası araçları kullanılmalıdır.

- Günümüzdeki temsilcileri olan Neoyapısalcılar ekonomik büyümeyle gelir dağılımında adaletin birlikte sağlanmasında yine maliye politikalarına önem vermektedirler. Ancak eskisine nazaran daha dışa açık bir ekonomi modeli sunmaktadırlar.

POST KEYNESYEN YAKLAŞIM

- 1970’li yıllarda stagflasyon sorunu karşısında yetersiz kalan Keynesyen iktisada yeni yorumlar getiren bir yaklaşımdır.

- Öncüsü John Robinson’dur.

- Ekonomide eksik rekabet ve oligopolistik bir yapı vardır. Bu nedenle *mark up* fiyatlama söz konusudur.

- Belirsizlik kavramına vurgu yaparlar.

- Ekonomik büyüme ve gelir dağılımının temel belirleyicisi yatırımlardır.

- Maliye politikası önemli ve etkindir.

YENİ KEYNESYEN YAKLAŞIM

- 1980’lerde ortaya çıkan ve G. Mankiw, A. Okun, J. Stiglitz, gibi öncüleri olan bir yaklaşımdır.

- Makroekonomik Keynesyen analize mikroekonomik unsurlar katmışlardır.

- Ücret ve fiyatlar aşağı doğru esnek değildir (yapışkandır). Bu nedenle ekonominin kendiliğinden tam istihdam dengesine gelmesi olanaklı değildir.

- Maliye politikası önemlidir.

Yukarıda iktisadi düşünce okullarının tüm unsurlarına yer verilmemiştir. Sadece maliye politikasına bakış açılarını netleştirecek özet bilgiler bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi devletin ekonomideki büyüklüğüne kimi dönemlerde sıcak bakılmış, kimi dönemlerde ise şüpheli bakılmıştır. Kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü konusunda kesin bir yargı olmamakla birlikte, konuyla ilgili tartışmalar bugüne kadar sürmeye devam etmektedir.

25. MALİYE POLİTİKASININ UYGULANMASINA İLİŞKİN YÖNTEMLER

Hükümet tarafından maliye politikasının uygulanmasının üç yolu bulunmaktadır. Bunlardan en sık görüleni ihtiyari maliye politikası, diğerleri ise otomatik istikrarlandırıncılar ve formül esnekliği yöntemleridir.

25.1. İhtiyari (İradi) Maliye Politikası

İradi maliye politikası uygulaması, politika yapıcıların önceden belirlenmiş herhangi bir karar olmaksızın konjonktürel gelişmelere bağlı olarak maliye politikası araçlarının kullanılmasıdır. Bu yönetime göre, gelişen konjonktür karşısında hükümet uygulayacağı politikayı belirler ve uygular. Söz gelimi amaç enflasyonla mücadeleyle daraltıcı, amaç durgunlukla mücadeleyle genişletici maliye politikası uygulanabilir.

Bir iradi maliye politikasının başarılı olabilmesi için konjonktürel durumun (hastalığın) doğru teşhis edilmesi; konjonktürel duruma karşı doğru araçların (tedavinin) seçilmesi; uygulamadaki gecikmelerin (tedavi süresinin) asgari tutulması ve politikanın uygulandığı zaman ile etkisinin (tedavi sonucunun) görüldüğü zaman arasındaki sürenin en aza indirilmesi gerekir.

25.2. Otomatik İstikrarlandırıncılar (Stabilizatörler)

Ekonomide başka amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş bazı mekanizmalar, konjonktürdeki değişimler karşısında hükümetin herhangi bir karar ve iradi politika uygulamasına gerek kalmadan ekonominin kendiliğinden istikrarlanmasını sağlayabilirler. Otomatik istikrarlandırıncılar olarak anılan bu mekanizmalar ekonominin ve değişen konjonktürün tümüne yön veremese de, istikrarsızlığı yumuşatmaktadır. Özetle otomatik istikrarlandırıncılar enflasyon dönemlerinde ekonominin kendiliğinden daralmasını, durgunluk dönemlerinde ise kendiliğinden genişlemesini sağlayan mekanizmalardır.

En yaygın bilinen otomatik istikrarlandırıncılar şunlardır:

İşsizlik Sigortası: Bilindiği gibi işsizlik sigortası uygulamasında devlet işsiz kalanlara belirli bir süre için işsizlik ödemesi yapar. Bu da bir kamu harcamasıdır. Durgunluk döneminde işsizlik artacağından devletin yapacağı işsizlik sigortası ödemeleri de artacaktır. Bu durum kamu harcamalarının artması anlamına gelir. Kamu harcamalarının artması ekonomide genişletici bir etki yaratacağından, başlangıçtaki durgunluğun etkisi azalacaktır. Tam tersine enflasyon döneminde işsizlik azalacağından devletin yapacağı işsizlik sigortası ödemeleri de azalacaktır. Bu durum kamu harcamalarının azalması anlamına gelir. Kamu harcamalarının azalması da ekonomide daraltıcı bir etki yaratacağından başlangıçtaki

enflasyonun etkisi azalacaktır. Burada hükümetin hiçbir iradi politikası söz konusu değilken otomatik olarak (kendiliğinden) konjonktür karşıtı bir gelişme olmaktadır.

Tarımsal Destekleme Alımları: Devlet bazı tarımsal ürünleri desteklemek için satılmayan ürünleri satın almayı garanti edebilir. Bu tarımsal bir sübvansiyon, yani kamu harcamasıdır. Dolayısıyla durgunluk dönemlerinde devletin tarımsal alımları artacak ve kamu harcamalarındaki bu artış otomatik olarak genişletici bir etkiye sahip olacaktır.

Artan Oranlı Gelir Vergisi: Bilindiği gibi artan oranlılık matrah arttıkça uygulanan vergi oranının da artmasıdır. Durgunluğun olduğu bir ekonomide kişisel gelir azalacak ve kişiler artık daha düşük oranda vergilendirilecektir. Böylece toplam vergi miktarı azalacak ve bu da ekonomide genişletici bir etki doğuracaktır. Böylece otomatik olarak bir istikrarlanma söz konusu olmuş olacaktır. Artan oranlı gelir vergisinin otomatik istikrarlandırıcı olabilmesi için (a) her kişi ve gelirden alınan genel nitelikli bir vergi olması; (b) muafiyet ve istisnaların en düşük seviyede tutulması; (c) dik artan oranlı olması, diğer bir ifadeyle dilimlere uygulanan vergi oranları arasındaki farkın büyük olması; (d) verginin kaynakta kesme (stopaj) yoluyla tahsil edilmesi; (e) verginin gerçek usule göre tarh edilmesi gerekir.

Birey Tasarrufları: Ekonominin genişleme dönemlerinde yapılan tasarruflar, tüketimin alternatifi olduğundan, toplam talebin azalmasına yol açarak kendiliğinden daraltıcı bir etkiye yol açabilir. Durgunluk dönemlerinde de tersine, azalan tasarruflar tüketimin canlanmasına yol açmakta ve otomatik olarak ekonominin genişlemesine neden olmaktadır.

25.3. Formül Esnekliği

Konjonktürde herhangi bir değişim olmadan önce hükümetin olası bir değişime karşı otomatik olarak devreye girecek politikayı belirlemesidir. Bu durum, politikanın kendiliğinden devreye girmesi itibarıyla otomatik istikrarlandırıcıya, politikayı hükümetin belirlemesi itibarıyla da iradi maliye politikasına benzemektedir. Mesela, hükümet enflasyon oranlarının belli bir seviyeyi aşması durumunda vergi oranlarının da buna bağlı olarak artmasını önceden bir formüle bağlayabilir. Böylece söz konusu konjonktür gerçekleştiğinde iradi maliye politikasının olası gecikmeleri yaşanmamış olacaktır.

26. MALİYE POLİTİKASININ SINIRLARI

Maliye politikası uygulamalarının başarısını kısıtlayan bazı durumlar söz konusudur.

26.1. İşlemsel Kısıtlar

Maliye politikasının uygulanma aşamasında meydana gelen kısıtlardır. Bunları iki şekilde inceleyebiliriz. İlki, maliye politikası araçlarında ne miktarda değişikliğin yapılacağını belirleyememe sorunudur. Herhangi bir ekonomik istikrarsızlık durumunda hangi politikanın uygulanacağı teorik olarak tespit edilebilir. Ancak hangi miktarda uygulanacağını tespit etmek oldukça güçtür. Söz gelimi, durgunluğun olduğu bir ekonomide kamu harcamalarının artırılması bilinen bir durumdur. Ancak kamu harcamalarının ne kadar artırılması gerektiğini hesaplamak kolay değildir. Bir diğer işlemsel kısıt gecikme sorunuyla alakalıdır. Maliye politikası uygulamasının en başından sonuna kadar her evresinde bir gecikme söz konusudur. Bu gecikme evreleri üç tanedir: tanıma gecikmesi, uygulama gecikmesi ve tepki gecikmesi. Tanıma gecikmesi, konjonktürel sorunun hissedilip teşhis edilmesinde geçen süredir. Uygulama gecikmesi, sorunun çözümü için tercih edilen maliye politikası aracının uygulanmasında yaşanan gecikmedir. Bunun en klasik örneği harcama veya vergi toplama için bütçe hazırlama sürecidir. Tepki gecikmesi ise, uygulanan politikaların piyasada hissedilmesi ve beklenen davranışların gerçekleşmesi için geçen süredir. Bu üç gecikme de işlemsel olarak maliye politikasının başarısını engelleyen kısıtlardandır.

26.2. Yapısal Kısıtlar

Ekonominin kalkınma düzeyindeki gerilik, ekonomik istikrarsızlıkların derinliği, fiyat katılığı, arz ve talep katılığı, yüksek işlem maliyetleri, verimsizlik, yolsuzluk, bürokrasinin hantallığı gibi yapısal özellikler de maliye politikasının başarısını kısıtlar. Bu yapısal özellikler doğal olarak ülkeden ülkeye değişmektedir.

26.3. Siyasi (Politik) Kısıtlar

Siyasetçiler ekonomik istikrarı sağlamaya çalışırken aynı zamanda oy kaybetmemeye ve siyasi hayatlarını devam ettirmeye çalışırlar. Dolayısıyla uygulanması gereken bir maliye politikası eğer oy kaybına yol açacaksa, bu politikanın uygulanması siyasetçiler tarafından pek tercih edilmeyebilir. Bu durum da maliye politikasının uygulanmasını sınırlar. Durumun en klasik örneği, enflasyon dönemlerinde vergileri artırmaktan siyasetçilerin çekinmesidir. Çünkü vergilerin artması seçmenlerin istemeyeceği bir durumdur.

27. ENFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

27.1. Enflasyon Kavramı

Enflasyon, bir ekonomide fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışı ifade etmektedir. Enflasyon oranı ise, yıldan yıla fiyatlar genel düzeyindeki yüzdesel değişim demektir. Enflasyon maliye politikasının amaçlarından biri olan fiyat istikrarının bozulması anlamına gelmektedir. Bu nedenle enflasyon sorununu çözmek için önce enflasyonun kaynaklarını tespit etmek gerekir.

Enflasyonun en önemli nedenlerinden biri ekonomide toplam talebin toplam arzı aşmasıdır; diğer bir ifadeyle talep fazlalığıdır. Bilindiği gibi bir malın miktarı sabitken ona olan talep arttığında malın fiyatı artar. Bunu ekonominin geneline yaydığımızda, ekonomide toplam arz (üretim miktarı) sabitken toplam talebin artması fiyatlar genel seviyesinin artmasına yol açar. Tam istihdam seviyesinde toplam arzı aşan bu fazlalığa *enflasyonist açık* denmektedir. Talep fazlalığı nedeniyle oluşan bu enflasyona da *talep enflasyonu* denmektedir. Enflasyonun bir diğer nedeni de üretim sürecindeki maliyet artışlarıdır. Çeşitli nedenlerle üretim girdilerinin fiyatlarındaki artış ürün fiyatlarına yansımakta ve ekonomide enflasyona yol açmaktadır. Bu duruma *maliyet enflasyonu* da denmektedir. Özellikle yapısalcıların bahsettiği bir diğer enflasyon türü de *yapısal enflasyondur*. Genellikle azgelişmiş ülkelerde birtakım yapısal darboğazlardan kaynaklanan fiyat yükselişleridir. Ülkelerin kendine has sorunları olabilir. İşgücü verimliliğindeki düşüş, enerji veya hammadde eksikliği gibi yapısal sorunların genel sonucu olarak fiyatlar genel seviyesi artabilir. Son olarak bahsedebileceğimiz enflasyon türü *ithal enflasyondur*. Yurtdışından ithal edilen ürünlerin fiyatlarındaki artışın yurtiçinde enflasyona neden olmasıdır. Genellikle ara mal ithalatında söz konusu olan bir enflasyon türüdür. Bu nedenle ithal enflasyon, girdi konusunda dışa bağımlı olan ekonomilerin sıkça yaşadığı bir durumdur.

Enflasyonun hesaplanmasında yöntem olarak farklı endeksler kullanılabilmektedir. Ortalama bir tüketicinin tükettiği bir mal sepetindeki fiyat değişimini ölçen Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE), üreticiden perakende satıcıya satış aşamasındaki fiyat artışını görmemizi sağlayan ve hammadde ve yarı mamul fiyat değişimini ölçen Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE), nominal GSYH'nin reel GSYH'ye oranını gösteren GSYH Deflatörü bu endekslerin başında gelmektedir.

Enflasyonun artması ekonomide birçok sorunu doğurmaktadır. Özellikle kamu sektöründe yaşanan sorun Olivera-Tanzi etkisidir. Yüksek enflasyon ortamında verginin tahakkuk ettiği zaman ile tahsil edildiği zaman arasında paranın alım gücü azalmaktadır. Bu durum kamu sektöründe reel olarak bir gelir kaybı anlamına gelmektedir.

27.2. Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikaları

Bir ekonomik istikrarsızlık olarak enflasyon sorununun çözülmesinde maliye politikasına önemli görevler düşmektedir. Ama öncelikle bilinmesi gerekir ki, enflasyon olgusu toplam talebin toplam arzı aşması olduğuna göre, enflasyonla mücadelede toplam talebi dizginleyecek politikaların tercih edilmesi gerekir. Bu da daraltıcı maliye politikası demektir.

- **Kamu Harcamaları:** Enflasyonla mücadelede toplam talebi dizginlemek amacıyla daraltıcı maliye politikası uygulanması gerektiğine göre, kamu harcamalarının azaltılması gerekmektedir. Çünkü kamu harcamaları ekonomide canlılık yaratan, bir başka ifadeyle toplam talebi artıran bir politika aracıdır. Bu nedenle enflasyonun kaynağı olan talep fazlalığını azaltmanın yolu, kamu harcamalarını azaltmaktır.

- **Kamu Gelirleri:** Bir maliye politikası aracı olarak kamu gelirlerinin önemli bir kısmını tek başına vergiler oluşturduğundan ve vergilerin ekonomik etkileri daha hissedilir olduğundan, genellikle kamu gelirleri aracına vergi politikası da denir. Enflasyonla mücadelede daraltıcı maliye politikası uygulamak amacıyla vergilerin artırılması gerekmektedir. Zira vergiler geliri aşındıran enstrümanlardır. Bu nedenle ekonomide daraltıcı bir etkiye sahiptir.

- **Kamu Bütçesi:** Enflasyonla mücadelede daraltıcı maliye politikası uygulanması gerektiğine göre kamu bütçesinin fazla vermesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, kamu harcamaları azaltılırken kamu gelirlerinin artırılması bütçe fazlalığına yol açmaktadır.

- **Kamu Borçlanması:** Enflasyonla mücadelede kamu borçlanması da etkili bir araçtır. Kamu borçlarının etkilerini anlayabilmek için hem borçların kaynağına yani nereden borçlanıldığına hem de borçların vadesine bakmak gerekir.

Enflasyonla mücadelede en etkili borç kaynağı birey ve firmalardır. Çünkü birey ve firmalar tüketim amaçlı kullanabilecekleri fonları devlete borç vermede kullandıkları takdirde toplam talepte azalma olacaktır. Devletin ticari bankalardan borçlanması durumunda enflasyona nasıl bir etkisinin olacağını anlamak için ticari bankaların elindeki hangi fonu kullandığını bilmek gerekir. Eğer bankalar kredi kullandırmak üzere ayırdıkları fonu devlete borç olarak veriyorsa bunun ekonomideki etkisi talebi azaltma yönündedir. Ancak bankalar ellerindeki atıl fonu borç olarak veriyorsa bunun daraltıcı etkisi olmayacaktır. Merkez bankasından borçlanma ise para arzını artırma özelliğinden dolayı enflasyonu daha da körükleyici bir özelliğe sahiptir. Dış borçlar da ilk alındığında milli geliri artırıcı, geri ödenirken milli geliri azaltıcı bir etkiye sahiptir. Diğer bir ifadeyle kısa vadede daraltıcı etkisi

yoktur. Bu nedenle enflasyonla mücadelede hem merkez bankasından hem de yurtdışından borçlanma tercih edilmez.

Kamu borçlarının vadelerine göre etkilerine baktığımızda ise kısa vadeli (12 ayı geçmeyen) borçların enflasyonu daha da körüklediğini görmekteyiz. Çünkü kısa vadede borçlar faiziyle birlikte geri ödendiğinde alıcıların tüketim taleplerinde bir artış olacaktır. Kısa vadeli borçlar toplam talebi artırıcı bir etkiye sahip olduğundan enflasyonist ortamda tercih edilmeyen bir maliye politikası aracıdır. Bu nedenle enflasyonist bir ortamda uzun vadeli borçlar tercih edilir.

28. DURGUNLUKLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

28.1. Durgunluk Kavramı

Bir ekonomide toplam talebin toplam arzın altında kalması durgunluk olarak adlandırılmaktadır. Çünkü bir ekonomide üretilen mallar (toplam arz) talep edilmediği takdirde üretim kapasiteleri atıl kalacak, ekonomik işleyiş yavaşlayacak ve işsizlik oluşmaya başlayacaktır. İşsizlik toplam talebin daha da düşmesine yol açacak ve durgunluk daha da derinleşecektir. Bu nedenle durgunluk bir ekonomide olabilecek en kötü hastalıklardan biridir. Toplam talebin toplam arzın altında kalması durumunda oluşan aradaki fark *deflasyonist açık* olarak anılır. Zira ekonomideki durgunluk fiyatlar genel seviyesinin de düşmesine neden olmaktadır.

Ekonomide işsizliğin birçok nedeni olabilir. Buna bağlı olarak birçok işsizlik türü de olabilir. Mesela piyasa ücret düzeyinde çalışmak istendiği halde iş bulunamaması *gayri iradi işsizlik*; piyasada iş bulma olanağı olduğu halde çalışmak istenmemesi ise *iradi işsizlik*dir. Bir ekonominin kendine has yapısal özelliklerinden kaynaklanan işsizlik *yapısal işsizlik*; ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak işgücü talebindeki azalmadan kaynaklanan işsizlik ise *konjonktürel (devrevi) işsizlik*dir. İş değiştirme ve mevsimlik işleri bırakma gibi nedenlerle veya yeni mezunların kısa süreli iş aramaları gibi nedenlerle geçici olarak oluşan işsizlik türü de *friksiyonel (arızı) işsizlik*dir.

Durgunluğun neden olduğu işsizlik, maliye politikası amaçlarından biri olan tam istihdamdan uzaklaşma anlamına gelmektedir. Bu nedenle işsizlikle mücadelede genişletici maliye politikasının uygulanması gerekir. Diğer bir ifadeyle kamu harcamalarının artırılması ve/veya vergilerin azaltılması gerekmektedir. Toplam talebi canlandırmaya yönelik genişletici bir maliye politikasının uygulanması *telaflı edici maliye politikası* olarak adlandırılmaktadır.

28.2. Durgunlukla Mücadelede Maliye Politikaları

- **Kamu Harcamaları:** Durgunlukla mücadelede genişletici maliye politikası uygulanması gerektiğine göre kamu harcamalarının artırılması gerekir. Kamu harcamalarının artması çarpan mekanizması aracılığıyla milli gelirde daha fazla bir artışa yol açacak ve ekonomi canlanmaya başlayacaktır. Çünkü devlet kendisi doğrudan mal ve hizmet satın alarak ekonomide doğrudan bir talep artışı yaratabilir ya da kamusal hizmetlerini sunarken istihdam yaratarak dolaylı olarak talepte bir artışa yol açabilir.

- **Kamu Gelirleri:** Durgunlukla mücadelede genişletici maliye politikasının bir parçası olarak vergilerin azaltılması gerekmektedir. Çünkü vergi kişilerin gelirini törpüleyen bir araçtır. Vergilerin azaltılması kişilerin harcanabilir gelirini artıracak ve daha fazla mal ve hizmet talep etmelerini sağlayacaktır. Böylece ekonomik durgunluk yavaşlamaya başlayacaktır. Vergi azalışının yanı sıra vergi muafiyet ve istisnaları da genişletici bir etkiye sahiptir. Çünkü devlet tarafından alınması gereken bir verginin kısmen veya tamamen alınmaması kişilerin yine harcanabilir gelirini artıracaktır.

- **Kamu Bütçesi:** Durgunlukla mücadelede genişletici maliye politikası uygulanması gerektiğine göre kamu bütçesinin açık vermesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, kamu harcamaları artırılırken kamu gelirlerinin azaltılması bütçe açığına yol açmaktadır.

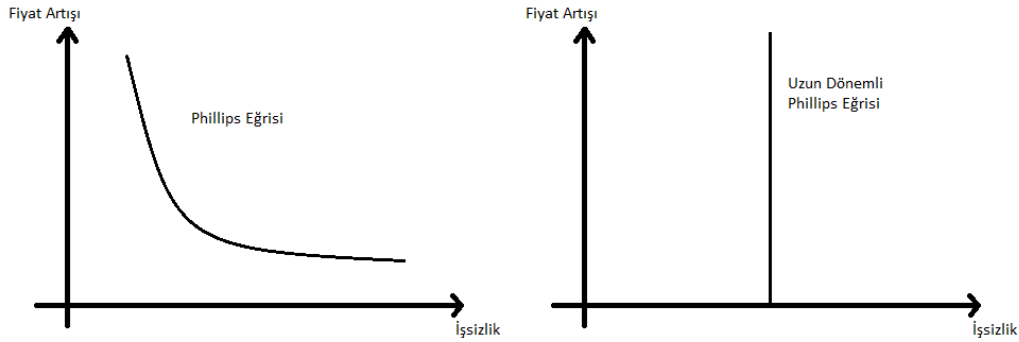
- **Kamu Borçlanması:** Borçlanma bireyler ve firmalardan yapıldığı takdirde ekonomide daraltıcı bir etki yaratacaktır. Bu nedenle durgunluk dönemlerinde tercih edilmez. Ticari bankalardan borçlanmanın durgunluğu gidermede olumlu bir etkisinin olabilmesi için bankaların kredi kullandırmak üzere ayırdığı fonlardan değil de ellerindeki atıl fonlardan borçlanması gerekir. Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma ekonomiyi oldukça canlandıracaktır. Zira açık finansman denilen bu borçlanma türü para arzının artması anlamına gelmektedir. Bu da ekonomiyi canlandırmaktadır. Ancak bu borçlanma türünde, ileride enflasyonist eğilimlerin ortaya çıkmaması için dikkat edilmelidir. İç borç aktörleri dışında yurtdışından yapılan dış borçlanmanın da ekonomik canlanmayı sağlama işlevi vardır. Çünkü yurtdışından bir kaynak transfer edilerek ekonomide talep artışı yaratılmaktadır ve bu da milli geliri artırır. Ancak unutulmamalıdır ki, dış borçlar ilk alındığında milli geliri artırıcı bir etkiye sahipken, borcun ödenmesi aşamasında milli geliri azaltıcı bir etkiye sahiptir.

Kamu borçlarını vadelerine göre incelediğimizde ise, kısa vadeli (12 ayı geçmeyen) borçların toplam talebi canlandırdığını söyleyebiliriz. Çünkü kısa vadeli borçlar bir bütçe dönemi içinde faiziyle birlikte geri ödendiğinden alacaklıların gelirinde bir artışa yol açarak toplam talebin genişlemesine yol açarlar. Bu nedenle durgunluk dönemlerinde uzun vadeli borçlanmanın bir etkisi olmayacaktır.

29. STAGFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

29.1. Stagflasyon Kavramı

1929 Büyük Bunalımından 1970’li yıllara kadar genel kabul gören Keynesyen politikalar ya enflasyon ya da durgunluk karşısında uygulanacak maliye politikalarından oluşmaktadır. Çünkü enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki vardır ve bu ilişki Phillips eğrisi ile gösterilmektedir. Yani işsizliğin arttığı bir ekonomide toplam talep azalacağından fiyatlar azalacaktır. Ancak 1970’li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik kriz daha önce görülmemiş yeni bir ekonomik rahatsızlığa şahit olmuştur: stagflasyon. Stagflasyon ekonomik durgunluk ve enflasyonun birlikte görülmesi halidir. Diğer bir ifadeyle durgunluk içinde enflasyondur. Stagflasyon olgusuyla birlikte kısa dönemde geleneksel Phillips eğrisinin geçerli olmadığı görülmüş, özellikle de monetaristlerin geliştirdiği doğal işsizlik oranında dikey eksene paralel uzun dönemli bir Phillips eğrisi geliştirilmiştir. Buna göre uzun dönemde enflasyon oranı ne olursa olsun işsizlik düzeyi değişmeyecektir.



Stagflasyon olgusunun ortaya çıkmasında çeşitli faktörlerin payı vardır. Bunların başında *yapısal özellikler* gelmektedir. Yapısal işsizliğin olduğu bir ekonomide yapısal dönüşümler yaşamadan sadece işsizlikle mücadeleye yönelik genişletici politikalar uygulanması durumunda işsizlik azalmamakla birlikte enflasyonun da artmasına neden olmaktadır. Stagflasyonun bir diğer nedeni de *güçlü sendika pazarlıkları*dır. Hâlihazırda işsizlik olsa bile sendikaların pazarlık güçleri ücretlerin aşağı doğru esnek olmamasına neden olmaktadır. Bir maliyet unsuru olan bu ücret artışları da işsizlik seviyesinde hiçbir azalma yokken fiyatların artmasına yol açmaktadır. *Eksik rekabet koşulları* da stagflasyonun bir diğer nedenidir. Özellikle tekellerin piyasaların varlığı durumunda tekellerin fiyatı tek başına belirlemesi, ekonomide işsizlik olsa bile fiyatların artmasına yol açabilmektedir. Bunların dışında *dış şoklar* da stagflasyona yol açabilir. Bunun en klasik örneği 1974 petrol krizidir. Petrol ihracatçısı ülkelerin satışı durdurması petrol fiyatlarının artmasına yol açmış ve bu durum işsizlik verisi iken fiyatlar genel seviyesinin yükselmesiyle sonuçlanmıştır.

29.2. Stagflasyonla M¼cadelede Maliye Politikası

Stagflasyonla m¼cadelede maliye politikası olduk¼a dara d¼şm¼şt¼r. Zira hem işsizlik hem de enflasyonun olduğu bir ekonomide nasıl bir maliye politikası uygulanacağı belirsizdir. Genişletici maliye politikası uygulansa işsizlik sorunu azalacak ama mevcut enflasyon daha da kör¼klenecektir. Daraltıcı maliye politikası uygulansa enflasyon sorunu ç¼z¼lecek ama mevcut işsizlik daha da artacaktır. Bu nedenle stagflasyon karşıısında net bir maliye politikasından bahsetmek güçtür.

Kamu harcamalarının azaltılması her ne kadar daraltıcı etkide bulunarak enflasyon sorununu ç¼zse de, durgunluk sorunu için mevcut kamu harcamalarının ekonomideki atıl üretim kapasitesini harekete geçirecek verimli alanlara kayması gerekmektedir. Stagflasyon karşıısında kamu harcamalarının miktarından ziyade nerelere harcandığı yani verimliliği önemlidir.

Stagflasyon karşıısında uygulanması gereken vergi politikaları ise ücret artışlarını dizginlemeye yönelik olmalıdır. Buna göre, aşırı ücret artışı uygulayan firmaları cezalandıran ve tersini uygulayan firmaları ödüllendiren vergi politikaları, ücret maliyetine bağlı olarak fiyatların artmasını engelleyecektir.

Para politikasıyla koordineli işleyen bir kamu borçlanma politikası da uzun vadeli uygulandığında başarıya ulaşabilir.

29.3. Stagflasyonla M¼cadelede Gelirler Politikası

Enflasyonu kontrol altına almak ve gelir dağılımında adaleti sağlamak adına devletin ücret ve fiyatları dondurmak yoluyla piyasaya müdahale etmesine, diğer bir ifadeyle ücret ve fiyatların oluşum sürecine doğrudan müdahale etmesine gelirler politikası denilmektedir.

Ücret ve fiyatların dondurulmasına yönelik bir gelirler politikası genişletici maliye politikasıyla birlikte uygulandığında daha etkili bir ç¼z¼me ulaşılabilir. Genişletici maliye politikasının durgunluğu ç¼zmesinin yanı sıra ücret ve fiyatların dondurulması enflasyonu baskılayacaktır. Böyle bir gelirler politikasından beklenen, enflasyonist beklentilerin kırılmasıdır.

Görüldüğü gibi stagflasyon karşıısında maliye politikaları tek başına yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle gelirler politikası veya para politikasıyla desteklenen bir politika karması uygulanmalıdır. Söz gelimi, genişletici bir maliye politikası daraltıcı bir para politikasıyla desteklenebilir. Böylece genişletici maliye politikası durgunluğu ç¼zerken, daraltıcı para politikası da enflasyonu ç¼zecektir.

30. İKTİSADİ KALKINMA VE MALİYE POLİTİKASI

30.1. Kalkınma Kavramı

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bağımsızlıklarını kazanan yeni ülkelerin gelişme çabaları sonucunda iktisat alanında yeni bir disiplin doğmuştur: kalkınma iktisadı. Öncülüğünü Rosenstein Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse gibi isimlerin yaptığı kalkınma iktisadı, azgelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkeler seviyesini nasıl yakalayabileceğini incelemektedir.

Ekonomik büyüme milli gelirin yıldan yıla artış oranıdır. Büyüme niceliksel bir olgudur. Kalkınma kavramı ise ekonomik büyümeyle birlikte sosyal bir takım göstergelerin de gelişmesidir. Kalkınma niteliksel bir olgudur. Kalkınmayı bir toplumun istediği refah seviyesine ulaşmak için yaşadığı yapısal dönüşümler şeklinde tanımlayabiliriz. Tarım ağırlıklı bir ülkenin sanayileşme çabası, sanayileşmiş bir ülkenin de hizmet sektörlerine kayması gibi yapısal değişimler kalkınma yolunun basamaklarıdır. Ancak kalkınma aslında sosyal gelişmişlikle alakalıdır.

Kalkınmışlığın birçok göstergesi vardır. Bir ülkedeki okuryazarlık oranı, yüksek tahsil oranı, hasta başına düşen doktor sayısı, bebek ölüm oranları, kişi başına düşen kalori miktarı, kitap okuma oranı gibi yüzlerce kalkınma kriterinden bahsetmek mümkündür. Bu göstergelerin iyileşmesi o ülkenin kalkınmaya başladığı anlamına gelmektedir.

Ekonomik büyüme kalkınmanın lokomotifidir. Ancak her ekonomik büyüme yaşayan ülke kalkınmaktadır diye bir kural da yoktur. Mesela petrol ihracatçısı Arap ülkelerinde kişi başına gelir oldukça yüksektir. Ancak kalkınma göstergelerinde dünya ortalamasının altındadırlar. Doğal kaynak zengini bir ülke olmaları kalkınabildikleri anlamına gelmemektedir. Bu nedenle kalkınma olgusu sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal, siyasal ve hatta iklimsel bir olgudur. İklimlerin insan davranışları ve alışkanlıkları üzerindeki etkisi düşünüldüğünde kalkınmada belirleyici olduğu söylenebilir. Toplumsal yapılar, gelenek görenekler, insan davranışları, siyasal yapı vb. birçok faktör kalkınmada belirleyicidir.

Gelişmiş ülkeler mevcut büyüme oranlarını korumaya çalışırken, azgelişmiş ülkeler kalkınma çabası içindedirler. Bu nedenle bir takım yapısal özelliklerini değiştirmeleri gerekir. Olumlu anlamda dönüşümü başarabilen ülkeler yükseliş eğilimine girerler, ancak yapısal dönüşümü başaramayanlar azgelişmiş olarak kalırlar. Tabii ki azgelişmişliğin tek nedeni yapısal özellikler değildir. Dışsal faktörlerden bahsetmeden azgelişmişliği açıklamak büyük bir haksızlık olacaktır. Azgelişmişliğin oluşumundaki bu dışsal faktör uluslararası ticari ve politik ilişkilerdir. Dünyada merkez ülkeler olarak adlandırılan gelişmiş kapitalist ülkeler ile

evre lkeler olarak adlandırılan azgelişmiş ülkeler arasındaki serbest ticaret ilişkisi azgelişmişliğin oluşumunda önemli bir faktördür. Zira söz konusu serbest dış ticaret ilişkisi, azgelişmiş ülkelerin ticaret hadlerini olumsuz etkileyerek daha da fakirleşmesine ve merkez ülkelerin daha da zenginleşmesine yol amaktadırdır. İktisadi anlamda oluşan bağımlılık ilişkisi politik bağımlılık süreciyle de tamamlayıcı bir niteliktedir. Sonuç olarak bağımlı ekonomiler azgelişmişlikten zor kurtulmaktadırlar.

30.2. Kalkınmanın Sağlanması Maliye Politikası

Azgelişmiş ülkelerin kalkınması için uygulanabilecek standart bir maliye politikası yoktur. Çünkü her ülkenin kalkınma dinamikleri ve yapısal özellikleri farklıdır. Ancak azgelişmiş ülkelerin ortak özelliklerine baktığımızda üretim kapasitesi darlığı, aramalı üretememe, işgücü verimliliğinde düşüklük, tasarruf ve yatırım azlığı, kamu bütçe açıkları gibi sorunlarda birleştiklerini görmekteyiz. Bu nedenle uygulanacak maliye politikası ekonomiyi şişirmeye değil, uzun vadede üretim kapasitesini ve kalitesini artırmaya yönelik olmalıdır.

Kamu harcamaları yatırımlara yönelik olduğu takdirde uzun vadede üretim kapasitesinin artması sağlanabilir. Bunun için seçilecek yatırımın çok doğru tercih edilmesi gerekli ve üretim kapasitesini artırmayacak l yatırımlar tercih edilmemelidir. Aksi halde kaynaklar etkin kullanılmamış olur. Sübvansiyonlar yoluyla belli sektörler desteklenerek ülkede yetersiz olan malların üretimi teşvik edilmelidir. Bunun yanı sıra kalkınmanın finansmanını sağlayacak en iyi araç doğru bir vergi politikasıdır. Çünkü kamu borçlanması, kolay bir yol olmasına rağmen, kalkınma sürecinde oldukça tehlikelidir. Zaten yurtiçi tasarruflar yetersiz olduğundan iç borçlanma zayıf kalmaktadır. Bu nedenle azgelişmiş ülkeler dış borçlanmaya başvurmaktadır. Ancak dış borçlanma politik bağımlılık sürecini olgunlaştırmakta ve kaynaklar doğru yere kullanılmadığında geri ödenirken ekonomiye büyük kayıplar verebilmektedir. Uygulanacak vergi politikası da yatırımları teşvik edecek nitelikte olmalı ve üretim kalitesini artıracak güdüleri oluşturmalıdır. Piyasayı yapısal değişime entegre etmenin en iyi yolu yönlendirici vergi politikalarıdır.

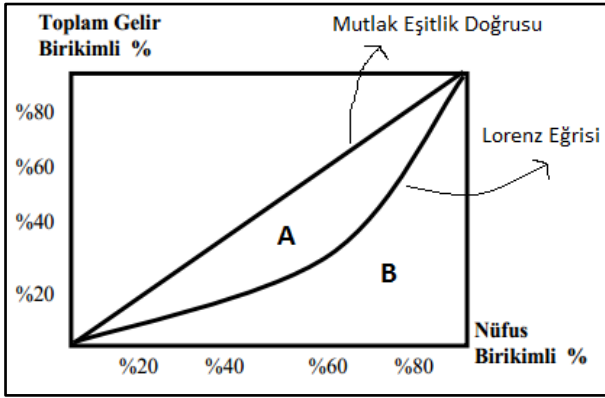
Bunların dışında azgelişmişliğin kaynağını oluşturan eksiklikleri gidermek amacıyla kamu işletmeleri kurulmalı ve böylece kaynak dağılımında etkinlik sağlanmalıdır. Yerli üreticiler devlet eliyle korunarak yurtiçinde üretilmesi mümkün malların dış alımı (ithalatı) engellenmelidir.

Tabii ki bütün bunlar yapılırken devlet bütçesinde kronik ve kontrol edilemez büyüklükte açıklar verilmemeye zen gösterilmelidir.

31. GELİR DAĞILIMI VE MALİYE POLİTİKASI

31.1. Gelir Dağılımı Kavramı

Gelir dağılımı, bir ülkedeki milli gelirin kişiler, sektörler veya üretim faktörleri arasındaki bölüşümünü ifade eder. Söz konusu gelirin kişiler arasındaki bölüşümü kişisel gelir dağılımı, sektörler arasındaki bölüşümü sektörel gelir dağılımı, üretim faktörleri arasındaki bölüşümü ise fonksiyonel gelir dağılımıdır. Gelir dağılımında adalet kavramı ise, fonksiyonel gelir dağılımı açısından bakıldığında, üretim faktörlerinin üretime katkıları oranında gelirden pay alması demektir. Söz gelimi bir malın üretim sürecinde %60 emeğin ve %40 sermayenin payı varsa; bu maldan yaratılan 100 liralık gelirin 60 lirası emeğe ücret olarak, 40 lirası ise sermaye sahibine kâr olarak gittiğinde gelir dağılımında adalet sağlanmış demektir. Ancak söz konusu maldan yaratılan 100 liralık gelirin 20 lirası emeğe ücret olarak, 80 lirası ise sermayedara kâr olarak gidiyorsa gelir dağılımında adalet bozulmuş demektir. Bu nedenle de adalet eşitlik demek değildir.



Kişisel gelir dağılımını belirleme konusunda en yaygın bilinen yöntem Lorenz eğrisidir. Yoğunlaşma eğrisi adı da verilen Lorenz eğrisini Amerikalı istatistikçi Max Lorenz (1905) geliştirmiştir. Grafikte yatay eksende toplam nüfus gelir seviyesine göre kümülatif (birikimli) yüzdelik dilimlere bölünmüştür. Dikey eksende ise bu nüfusun geliri kümülatif (birikimli) yüzdelik dilimlere bölünmüştür. Nüfusun yüzde kaçının gelirin yüzde kaçını aldığını gösteren noktaların birleştirilmesi ile Lorenz eğrisi elde edilmektedir. Ekonomideki milli gelirin tüm bireylere eşit bölüşülmesi durumunda Lorenz eğrisi 45⁰'lık bir doğru şeklinde olacaktır. *Mutlak eşitlik doğrusu* veya *tam eşitlik doğrusu* olarak da bilinen bu doğru göstermektedir ki, ülke nüfusunun her oranı milli gelirden aynı oranı almaktadır. Diğer bir ifadeyle nüfusun %50'si gelirin %50'sine, nüfusun %80'i gelirin %80'ine vb. sahiptir. Zaman içinde eğrinin mutlak eşitlik doğrusundan uzaklaşması o ülke için gelir dağılımının bozulduğu anlamına gelir.

Gelir dağılımındaki eşitsizliği ölçmede kullanılan diğer bir araç da “Gini Katsayısı”dır. İtalyan ekonomist ve istatistikçi Corrado Gini tarafından geliştirilen bu katsayı 0 ile 1 arasında çıkan ondalık bir değerdir ve yüksek değerler daha büyük eşitsizliğe tekabül eder. Örneğin herkesin aynı gelire sahip olduğu bir toplumun Gini katsayısı 0 iken, tüm gelirin bir kişide toplandığı toplumun Gini katsayısı 1'dir. Bu sayı Lorenz Eğrisinin şeklinden

bulunmuştur. Başka bir deyişle katsayı, mutlak eşitlik doğrusu ile Lorenz eğrisi arasında kalan alanın, mutlak eşitlik doğrusu altında kalan üçgenin alanına oranıdır [$Gini=A/(A+B)$].

Serbest piyasa ortamında ekonominin normal işleyişi sonucunda kendiliğinden oluşan bölüşüm ilişkisi *birincil gelir dağılımı* olarak adlandırılır. Piyasanın doğası gereği birincil gelir dağılımı bozulmaktadır. Çünkü kâr güdüsüyle hareket edilen bir piyasa ortamında kapitalistler diğer üretim faktörlerini ve bölüşüm ilişkilerinde adaleti göz önünde bulundurmada hareket etmemektedirler. Bu nedenle devlet maliye politikası araçları uygulayarak gelir dağılımında adaleti yeniden sağlamaya çalışır. Gelirin devlet eliyle yeniden dağıtılması *ikincil gelir dağılımı* olarak adlandırılır. Gelirin yeniden dağılımı (redistribution of income) olarak da ifade edilen bu durum maliye politikasının amaçları arasındadır.

31.2. Gelir Dağılımı Adaletinin Sağlanmasında Maliye Politikaları

- **Kamu Harcamaları:** Gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla kamu harcamalarını düşük gelir gruplarının daha çok faydalanabileceği alanlara yoğunlaştırmak doğru olacaktır. Bunların başında sosyal transfer harcamaları gelmektedir. Emekli maaşları, öğrenci bursları, işsizlere yapılan ödemeler, yoksullara yapılan yardımlar bunlara örnektir.

- **Kamu Gelirleri:** Gelir dağılımında adaleti sağlamada vergi politikaları oldukça önemlidir. Özellikle kişisel gelir vergisinde artan oranlı bir tarifenin uygulanması gelir dağılımını olumlu etkileyecektir. Çünkü böylece üst gelir grupları daha yüksek oranda vergilendirilecek ve düşük gelir grupları da daha düşük oranda vergilendirilecektir. Bunun yanı sıra kurum kazançlarından alınan kurumlar vergisinin azaltılması gelir dağılımını olumsuz etkileyebilir. Çünkü kurumlar vergisi mükellefleri sermaye kesiminden oluşmaktadır. Bu nedenle sermaye kazançlarından alınan vergilerde indirim tercih edilmemelidir.

Tüketim üzerinden alınan vergiler ise kişilerin gelirleri ve şahsi durumları dikkate alınmadan uygulandığından gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir. Bu tarz dolaylı vergiler aslında tersine artan oranlı vergilerdir. Çünkü tüketim üzerinden alınan vergiler marjinal tüketim eğilimi yüksek olan düşük gelir gruplarından daha çok alınan, marjinal tüketim eğilimi daha düşük olan yüksek gelir gruplarından daha az alınan vergilerdir. Ayrıca tüketim üzerinden alınan vergiler genellikle düz oranlıdır. Düz oranlı vergiler de gelir dağılımını olumsuz etkiler. Çünkü böylece bireylerin ödedikleri vergi miktarının gelirleri içindeki payı yoksullarda daha yüksek ve zenginlerde daha düşük olmaktadır. Bu nedenle temel tüketim mallarına uygulanacak vergi oranlarının daha düşük olması veya hiç vergi alınmaması gelir dağılımı açısından olumlu sonuç doğurmaktadır.

Amaç gelir dağılımında adaleti sağlamak olduğunda en güçlü vergi türü servet vergileridir. Çünkü üst gelir grupları rahatlıkla mülk edinebilmektedir ve bunların vergilendirilmesi gelir dağılımını olumlu etkileyecektir. Ancak orta gelirliilerin nadiren edindiği mülklerin vergilendirilmesinin yaratacağı olumsuz etkiyi gidermek adına bunlara muafiyet ve istisnalar uygulanabilir.

Özetle, gelir dağılımında adaleti sağlamak adına gelir vergisi artan oranlı tarifeye uygulanmalı, kurumlar vergisi artırılmalı, tüketim üzerinden alınan dolaylı vergiler azaltılmalı ve servet vergileri artırılmalıdır.

- **Kamu Bütçesi:** Ekonomik istikrarın sağlanmasında kamu bütçesinin açık veya fazla vermesi bir maliye politikası aracı olabilmektedir. Çünkü enflasyon veya durgunlukta bütçe gelir ve giderlerindeki miktarsal değişimler önemlidir. Ancak gelir dağılımında kamu gelir ve harcamalarının miktarından ziyade bileşenleri önemlidir. Bu nedenle kamu bütçesinin dengesi gelir dağılımında doğrudan belirleyici bir araç değildir.

- **Kamu Borçları:** Kamu borçlanması da gelir dağılımını etkileyen maliye politikası araçlarından biridir. Özellikle yüksek borç faizlerinin ödendiği bir ekonomide gelir dağılımı bozulacaktır. Zira kamuya borç verenler genellikle tasarruf sahibi üst gelir gruplarıdır. Ancak kamu borç faizleri yoksullar da dâhil herkesten toplanan vergilerle finanse edilmektedir. Böylece yoksullardan da alınan vergiler kamu borç faizi ödemesi yoluyla varıllara kanalize edilmektedir. Bu nedenle genel olarak kamu borçları gelir dağılımını bozucu bir etkiye sahiptir.

SONUÇ YERİNE

Toplumların oluşmasıyla birlikte, insanların ortak yaşamını organize edecek bir organ olarak devlet kavramı doğmuştur. Gerek toplumsal ilişkileri organize edecek, gerek diplomatik ilişkileri kuracak, gerek iç ve dış güvenlik hizmetlerini sunacak, gerekse de ekonomiyi koordine edecek olan devlet tüm bunları yaparken bir takım araçlar kullanır. Ekonomiyle ilgili kumanda ve/veya koordinasyon ilişkilerinde ise devletin temel aracı kamu maliyesidir. Diğer bir ifadeyle kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bu ikisi arasındaki ilişkidir.

Devlet kamu hizmetlerini sunarken bir takım harcamalar yapar. Bu harcamaları finanse etmek için de kamu gelirleri elde eder. Bu gelirler çeşitli olmakla birlikte, önemli bir kısmını vergiler oluşturur. Vergiler tabii ki sadece kamu harcamalarını finanse etmek için toplanmaz. Aynı zamanda ekonomiye yön vermek, sosyal ve siyasal bir takım amaçlara ulaşmak için de vergiler bir araç olarak kullanılır.

“Maliye Bilimine Giriş” dersi kapsamında her iki dönemde kamunun ekonomideki varoluş nedenleri, kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu bütçesi, yerel yönetimler maliyesi, kamu borçları ve maliye politikası incelenmektedir. Burada edinilen teorik bilgiler elbette iyi bir maliye eğitiminin önemli bir parçasıdır. Ama unutulmamalıdır ki, esas önemli olan, edinilen teorik bilgilerin pratik hayata uyarlanabilmesi ve sorgulayabilme gücünü kuvvetlendirebilmesidir. Bu bağlamda kamu maliyesinin işlevlerinin topluma hizmet etmesi gerektiği unutulmamalıdır. İnsanların bir araya gelerek toplumu oluşturmasıyla ortaya çıkan devlet olgusu, topluma hizmet etmediği sürece maksadının dışına çıkmış olur. Bu nedenle kamu maliyesinin sadece ekonomik büyümeyi değil, toplumsal refah seviyesini yüksek tutmayı ve gelir dağılımını düzeltmeyi de amaçlaması gerekmektedir. Özetle, halkın seçtiği politika yapıcılarının egemen sınıflara değil, halka hizmet eden bir kamu maliyesi uygulaması gerekir.

- SON -