KAMU MALİYESİ

Prof. Dr. Coşkun KARACA

EKİN
Basım Yayın Dağıtım
2021

© 2021 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

Sertifika No: 48743

ISBN: 978-625-7565-44-8

Sayfa Düzeni: Aslı AYRANCI

Kapak Tasarımı: Onur ÇAKAN

Baskı ve Cilt:

Stüdyo Star Ajans Ltd. Şti.

Alaaddinbey Mah. 634. Sk.

NİLTİM Ayaz Plaza No: 24

Tel. (0224) 249 33 20

Sertifika No: 48334

Baskı Tarihi: Eylül 2021

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: info@ekinyayinevi.com

www.ekinkitap.com

Sevgili dayımız Prof. Dr. Mehmet ARSLAN'ın
aziz hatırasına...

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM
MALİYE TEORİSİ VE KAMU EKONOMİSİ

1. KAMU MALİYESİNE GİRİŞ 1
1.1. KAMU MALİYESİNİN İLGİ ALANINA GİREN KONULAR NELERDİR? 1
1.1.1. Devlet Kavramı 2
1.1.2. Kamu Maliyesinin Gelişimi 2
1.1.3. Kamu Maliyesinin Diğer Bilim Dalları İle İlişkisi 6
1.2. KAMU MALİYESİNİN AMAÇLARI NELERDİR? 7
1.2.1. Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanması 8
1.2.2. Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması 9
1.2.3. Ekonomik İstikrarın Sağlanması 10
1.2.4. Ekonomik Büyümenin ve Kalkınmanın Sağlanması 10
1.3. PİYASA VE KAMU EKONOMİSİ AYRIMI 12
1.3.1. Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı 12
1.3.2. Piyasa Ekonomisi ve Kamu Ekonomisi Karşılaştırması 13
1.4. TÜRKİYE'DE KAMU MALİYESİNİN KAPSAMINA GİREN KURUM VE KURULUŞLAR 15
1.4.1. Genel Yönetim Kapsamındaki İdareler 16
1.4.1.1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler 16
1.4.1.1.1. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri 16
1.4.1.1.2. Özel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri 17
1.4.1.1.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 18
1.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumları 19
1.4.1.3. Mahalli İdareler 19
1.4.2. Diğer Kamusal Niteliğe Sahip Kamu idareleri 21
1.4.2.1. Döner Sermayeli İşletmeler 21
1.4.2.2. Fonlar 22
1.4.2.3. Parafiskal Kurumlar 23
1.4.2.4. Kamu İşletmeleri 24
2. DEVLETİN PİYASAYA MÜDAHALESİNİN HAKLI GEREKÇELERİ: PİYASA AKSAKLIKLARI 25
2.1. DEVLETİN PİYASAYA MÜDAHALESİNİN ÖNEMLİ BİR GEREKÇESİ: DIŞSALLIKLAR 27
2.1.1. Dışsallık Kavramı 27
2.1.2. Dışsallık Türleri 28
2.1.2.1. Pozitif–Negatif Dışsallıklar 28
2.1.2.2. Üretim–Tüketim Dışsallıkları 29
2.1.2.3. Devlet Müdahalesi Gerektirmeyen Dışsallık Türleri 30
2.1.2.3.1. Marjinal – İnframarjinal Dışsallıklar 30
2.1.2.3.2. Parasal ve Teknolojik Dışsallıklar 30

2.1.2.3.3. Ağ (Network) Dışsallıkları 31
2.1.3. Dışsallıklara Yönelik Kamu Ekonomisi Çözümleri ... *31*
2.1.3.1. Dışsal Zarar ve Pigou Vergileme ... 33
2.1.3.2. Dışsal Fayda ve Sübvansiyonlar ... 36
2.1.3.3. Diğer Kamusal Çözümler ... 37
2.1.4. Dışsallığa Karşı Piyasa Çözümü ... *38*
2.1.4.1. Coase Çözümü (Mülkiyet Hakları ve Pazarlık Yaklaşımı) ... 39
2.1.4.2. Hicks–Kaldor Çözümü (Tazmin İlkesi ve Denkleştirme Ölçütü) ... 39
2.1.4.3. Meade Yaklaşımı (Dışsallıkların İçselleştirilmesi) ... 40
2.1.4.4. Scitovsky Yaklaşımı (Pazarlık Çözümü) ... 40
2.1.4.5. Etik İlkeler ve Toplumsal Baskı ... 41
2.2. BAZI MAL VE HİZMETLERİN DEVLET TARAFINDAN ÜSTLENİLMESİ GEREKLİLİĞİ ... 42
2.2.1. TAM (PÜR, SAF, KOLEKTİF) KAMUSAL MALLAR ... *42*
2.2.1.1. Tam Kamusal Mal ve Hizmetlerin Sunumu Nasıl Gerçekleşir? ... 43
2.2.1.2. Tam Kamusal Mallar Hangi Özelliklere Sahiptir? ... 43
2.2.1.2.1. Tam Kamusal Malların Faydası Bölünemez 44
2.2.1.2.2. Tam Kamusal Mallar Birlikte Tüketilmek Zorundadır (Tüketiminden Mahrum Bırakılamama, Dışlanamazlık) 45
2.2.1.2.3. Tam Kamusal Mallar Fiyatlandırılamaz ve Pazarlanamazlar 45
2.2.2. YARI KAMUSAL MALLAR ... *46*
2.2.2.1. Yarı Kamusal Malların Özellikleri ... 46
2.2.2.2. Yarı Kamusal Mallarda Dışsallığın Ortaya Çıkışı ... 47
2.2.3. TAM VE YARI KAMUSAL MALLAR DIŞINDA DEVLET MÜDAHALESİNE İHTİYAÇ DUYULAN DİĞER MALLAR ... *48*
2.2.3.1. Erdemli (Merit) Mallar ... 48
2.2.3.2. Erdemsiz (Demerit, Tüketimi Toplum İçin Zararlı) Mallar ... 48
2.2.3.3. Kulüp Mallar ... 49
2.2.3.4. Serbest (Ortak) Mallar ... 49
2.2.3.5. Küresel Kamusal Mallar ... 50
2.3. DOĞAL TEKELLER VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ ... 50
2.4. TAM REKABETTEN SAPMALAR ve EKSİK (AKSAK) REKABETİN VARLIĞI ... 52
2.5. EKSİK (ASİMETRİK) BİLGİ, TERS SEÇİŞ VE AHLAKİ TEHLİKE ... 53
3. DEVLET FAALİYETLERİNİN NASIL OLMASI GEREKTİĞİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR ... 54
3.1. Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimine İlişkin Görüşler ... 55
3.2. Devlet Türleri ... 57
3.3. İktisadi Açıdan Devlet Kavramı ... 58
3.3.1. Kapitalist Sistemin Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşü ... *58*
3.3.2. Sosyalist Düzen ve Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşleri ... *59*
3.3.3. Karma Ekonomik Sistemin Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşleri ... *59*
3.4. İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR ... 59
3.4.1. Merkantilizm ... *60*
3.4.2. Fizyokrasi ... *61*
3.4.3. Klasik İktisat Yaklaşımı ... *62*
3.4.4. Neo–Klasik Yaklaşım ... *64*

3.4.5. Keynesyen Yaklaşım ... *65*
3.4.6. Marksist Yaklaşım ... *68*
3.4.7. Stagflasyon Krizi ve Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar ... *69*
3.4.7.1. Monetarist Yaklaşım ... 69
3.4.7.2. Arz Yanlı İktisat Yaklaşımı ... 72
3.4.7.3. Rasyonel Beklentiler Teorisi ve Yeni Klasik İktisat ... 73
3.4.7.4. Post Keynesyenler ... 74
3.4.7.5. Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi ... 76
3.4.7.6. Yapısalcı Yaklaşım ... 78
3.4.7.7. Yeni Keynesyen Yaklaşım ... 79
3.5. BİREYSEL YAKLAŞIMLAR ... 80
3.5.1. Musgrave (Devletin Klasik Mali Fonksiyonları) Yaklaşımı ... *80*
3.5.2. Jackson ve Brown'un Devletin Düzenleyiciliğine İlişkin Görüşü ... *81*
3.5.3. E. R. A. Seligman Yaklaşımı ... *81*
3.5.4. Jan Tinbergen "Amaç ve Araç Değişkenler Teorisi" ... *81*
3.5.5. Roland N. Mckean "Hükümetin Görünmez Eli Yaklaşımı" ... *81*
3.5.6. İktisadi Rasyonalite Yaklaşımı ... *82*
3.5.7. James Buchanan ve Gordon Tullock "Maliyetlerin Minimizasyonu Yaklaşımı" ... *82*
4. KAMU KESİMİNDE ÜRETİLEN MALLARIN OPTİMAL ÜRETİM DÜZEYİ VE FİYATLANDIRILMASI ... 84
4.1. Kamu Kesiminde Üretilen Mal ve Hizmetlerin Optimal Üretim Düzeyi Nasıl Belirlenir? ... 84
4.2. Kamu Kesiminde Karar Alma ve Oylama Mekanizması ... 85
4.2.1. Siyasal Karar Alma Süreci ... *86*
4.2.2. Oylama Modelleri ... *87*
4.2.2.1. Oybirliği Kuralı ... 87
4.2.2.2. Oyçokluğu Kuralı ... 87
4.2.2.3. Oy Çokluğuna Alternatif Kurallar ... 88
4.2.2.3.1. Eleme Yöntemi (Condorcet Kuralı) 88
4.2.2.3.2. Puanlı Oylama Yöntemi 88
4.2.2.3.3. Tercihleri Ağırlıklandırma (Borda Kuralı) 89
4.3. Siyasal Karar Almanın Etkin Olmadığını İleri Süren Modeller ... 90
4.3.1. Seçmenlerden Kaynaklı Sorunlar ... *90*
4.3.1.1. Seçmenlerin Bilgi Eksikliği ... 91
4.3.1.2. Rasyonel Seçmen Davranışı ... 91
4.3.1.3. Rant Kollama ... 91
4.3.1.4. Politik Miyopluk ... 92
4.3.1.5. Mali Aldanma (Yanılsama) ... 92
4.3.1.6. Kenneth J. Arrow "İmkânsızlık Teoremi" ... 93
4.3.1.7. Duncan Black "Oylama – Komiteler Teorisi" ... 94
4.3.2. Karar Alıcılardan Kaynaklı Sorunlar ... *95*
4.3.2.1. Downs "Politik Rekabet Teoremi" ... 95
4.3.2.2. Romer ve Rosenthal Modeli ... 96
4.3.2.3. Oy Ticareti (Oy Değiş Tokuşu, Taraf Tutma Modeli, Logrolling) ... 96
4.4. Kamu Kesimi Tarafından Üretilen Malların Fiyatlandırılması ... 97

4.5. Kamusal Fiyatlama Çeşitleri 97
4.5.1. Marjinal Maliyet Fiyatlaması 98
4.5.2. Ortalama Maliyet Fiyatlaması 100
4.5.3. İki Parçalı Fiyatlama 100
4.5.4. Fiyat Ayrımcılığı 100
4.5.5. Yoğun Dönem Fiyatlaması 100
4.5.6. Monopolcü Fiyatlama 102
5. MALİYE TEORİSİNE İLİŞKİN BAZI KAVRAMLAR 102
5.1. X Etkinsizliği 103
5.2. Ortakların Trajedisi 103
5.3. Subsidiarite (Yerellik) 105
5.4. Kalabalıklaşma (Sıkışıklık) Maliyeti 105

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU HARCAMALARI

1. KAMU HARCAMALARININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ 107
1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı 107
1.1.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları 108
1.1.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları 108
1.2. Kamu Harcamalarında Ölçüm ve Sınır 109
2. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI 110
2.1. İdari (Organik, Kurumsal, Hukuki) Sınıflandırma 111
2.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Sınıflandırma 111
2.3. Ekonomik (İktisadi) Sınıflandırma 112
2.3.1. Gelir Ortaya Çıkaran (Reel – Gerçek) Kamu Harcamaları 113
2.3.1.1. Cari Harcamalar 113
2.3.1.2. Yatırım Harcamaları 113
2.3.2. Transfer Harcamaları (Gelir Aktarıcı Harcamalar) 114
2.3.2.1. İktisadi (Ekonomik) Transferler 115
2.3.2.2. Mali Transferler 116
2.3.2.3. Sosyal Transferler 116
2.3.2.4. Borç Faiz Ödemeleri 117
2.3.2.5. Sermaye Teşkili Transfer Harcamaları 117
2.3.2.6. Dolaysız–Dolaylı Transfer Harcamaları 118
2.3.2.7. Diğer Transfer Harcamaları 119
2.4. Kamu Harcamalarına İlişkin Diğer Sınıflandırmalar 119
2.4.1. Verimli–Verimsiz Kamu Harcamaları 119
2.4.2. Zorunlu–İhtiyari Kamu Harcamaları 120
2.4.3. Olağan–Olağanüstü Kamu Harcamaları 120
2.4.4. Genel ve Yerel Kamu Harcaması Sınıflandırması 120
2.4.5. Sağladıkları Faydaya Göre Kamu Harcamaları Sınıflandırması 121
2.5. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması 121
3. KAMU HARCAMALARI HAKKINDA KLASİK VE MODERN MALİYE ANLAYIŞI 122

3.1. Klasik Yaklaşıma Göre Kamu Harcamaları 122
3.2. Modern Yaklaşıma Göre Kamu Harcamaları 123
4. KAMU HARCAMALARI NİÇİN ARTAR? 123
4.1. Kamu Harcamalarında Artışın Anlamı 124
4.2. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri 126
4.2.1. Kamu Harcamalarının Görünüşte Artış Nedenleri 126
4.2.1.1. Paranın Satın Alma Gücünde Azalma 126
4.2.1.2. Bütçe Yöntem ve Tekniğinde Değişme 127
4.2.1.3. Ülke Sınırlarında ve Nüfusta Değişme 128
4.2.1.4. Ayni Ekonomiden Nakdi Ekonomiye Geçiş 129
4.2.1.5. Kamulaştırma 129
4.2.2. Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri 130
4.2.2.1. Ülke Ekonomisinde Meydana Gelen Değişimler 130
4.2.2.2. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişimler 131
4.2.2.3. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri 132
4.2.2.4. Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Harcamalar 132
4.2.2.5. Siyasal ve Bürokratik Nedenler 132
4.2.2.6. Bilimsel ve Teknik Alanda Yaşanan Gelişmeler 133
4.2.2.7. Nüfus Artışı 133
4.2.2.8. Savaş ve Savunma Harcamalarında Artış 134
4.3. Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Görüş Ve Modeller 134
4.3.1. Adolph Wagner "Kamu Harcamaları Artış Kanunu" 134
4.3.2. T. Peacock – J. Wiseman "Sıçrama Tezi" 135
4.3.3. Arthur C. Pigou ve Hugh Dalton "Sosyal Refahın Arttırılması Yaklaşımı" 137
4.3.4. A. Downs, J. M. Buchanan ve G. Tullock "Maksimizasyon Yaklaşımı" 137
4.3.5. Richard A. Musgrave 137
4.3.6. Walt W. Rostow "Kalkınma Aşamaları Modeli" 138
4.3.7. Henry Carter Adams 138
4.3.8. William J. Baumol "Nispi Verimlilik Yaklaşımı" 139
4.3.9. William A. Niskanen "Bürokrat Davranışı Modeli" 139
4.3.10. Maurice A. Odle "Politik Aşamalar Hipotezi" 140
4.3.11. C. M. Tiebout "Ayağıyla Oy Verme Hipotezi" 141
5. KAMU HARCAMALARININ ETKİLERİ 141
5.1. Üretim Üzerindeki Etkileri 141
5.2. Kamu Harcamalarının Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri 143
5.3. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri 143
5.4. İstihdam Hacmi Üzerindeki Etkileri 144
5.5. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri 144
5.6. Kamu Harcamalarının Çarpan ve Hızlandıran Etkisi 144
5.7. Kamu Harcamalarında Dışlama Etkisi (Crowding–Out) 145
6. KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK 146
6.1. Kamu Harcamalarında Etkinlik Nasıl Sağlanır? (Fayda – Maliyet Analizi) 146
6.2. Fayda ve Maliyet Kavramı 147
6.3. Fayda ve Maliyetlerin Ölçülmesi ve Gölge Fiyatlar 148

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU GELİRLERİ

1. KAMU GELİRLERİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ 151
1.1. Kamusal Finansman (Kamu Gelirleri) ve Özellikleri 151
1.2. Kamu Gelirlerinin Ayrımı 151
1.3. Kamu Gelirlerinin Çeşitleri 154
1.3.1. Vergiler 154
1.3.2. Harçlar 156
1.3.3. Resimler 156
1.3.4. Şerefiyeler 157
1.3.5. Parafiskal Gelirler (Vergi Benzeri Gelirler) 157
1.3.6. Para ve Vergi Cezaları 158
1.3.7. Harcamalara Katılma Payı 158
1.3.8. Mülk (Patrimuan, Mamelek) ve Teşebbüs Gelirleri 159
1.3.9. Borçlanma Geliri 159
1.3.10. Özelleştirme Gelirleri 160
1.3.11. Fon Gelirleri 161
1.3.12. Para Politikası ve Senyoraj Geliri 162
1.3.13. Mali Tekel Geliri 163
1.3.14. Döner Sermaye Gelirleri 163
1.3.15. Diğer Gelirler 164
2. VERGİ TEORİSİ 164
2.1. Verginin Tarihsel Gelişimi 165
2.2. Verginin Tanımı 166
2.3. Vergilerin Alınma Nedenleri (Ekonomik Dayanakları) 166
2.3.1. Faydalanma Teorisi 166
2.3.1.1. Değişim Teorisi 167
2.3.1.2. Sigorta Primi (Koruma) Teorisi 168
2.3.1.3. Vergi Sosyal Üretim Giderlerine Katılma Payıdır 168
2.3.2. Egemenlik (Hükümranlık) Teorisi 169
2.3.3. Ödeme Gücü Teorisi 169
2.3.3.1. Ödeme Gücüne Ulaşmada Kullanılan Teknikler 170
2.3.3.1.1. Artan Oranlılık 170
2.3.3.1.2. Asgari Geçim İndirimi (En Az Geçim İndirimi) 171
2.3.3.1.3. Ayırma İlkesi 174
2.3.3.1.4. Muafiyet ve İstisnalardan Yararlanılması 175
2.3.4. Verginin Günümüzde Dayandığı İlkeler 175
2.4. Vergi Sistemleri (Tek–Çok) 176
2.5. Verginin Amaçları 177
2.5.1. Mali Amaç 177
2.5.2. Mali Olmayan (Extra Fiskal) Amaçlar 177
2.5.2.1. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Ekonomik Amaçlar 177
2.5.2.2. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Sosyal Amaçlar 178

2.5.2.3. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Ahlaki Amaçlar 180
3. VERGİLEMENİN ETKİLERİ 180
3.1. Vergilerin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri 180
3.2. Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi 182
3.3. Vergilerin Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri 184
3.4. Vergilerin Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi 186
4. VERGİLEME İLKELERİ 187
4.1. Genellik İlkesi 188
4.2. Adalet İlkesi 188
4.3. İktisadilik (Tasarruf) İlkesi 190
4.4. Kesinlik (Belirlilik) İlkesi 190
4.5. Müdahale İlkesi 190
4.6. Uygunluk İlkesi 191
4.7. Kanunilik İlkesi 191
4.8. Verimlilik (Yeterlilik, Randıman) İlkesi 192
4.9. Vergilemede Etkinlik İlkesi 192
4.10. Esneklik İlkesi 193
4.11. İstikrar İlkesi 195
4.12. Tarafsızlık İlkesi 195
4.13. Açıklık (Basitlik) İlkesi 196
4.14. Geriye Yürümezlik İlkesi 196
4.15. Kıyas Yasağı İlkesi 197
5. VERGİNİN UNSURLARI 197
5.1. Vergi Alacaklısı 197
5.2. Vergi Borçlusu 197
5.2.1. Kanuni Mükellef (Vergi Mükellefi, Vergi Yükümlüsü) 198
5.2.2. Fiili Mükellef (Gerçek Mükellef, Yüklenici, Taşıyıcı) 198
5.2.3. Aracı (Mutavassıt) Mükellef 198
5.2.4. Vergi Sorumlusu 198
5.3. Verginin Konusu 199
5.4. Vergiyi Doğuran Olay 199
5.5. Verginin Matrahı 201
5.5.1. Verginin Matrahı ve Matrahına Göre Vergi Türleri 201
5.5.2. Matrah Belirleme Usulleri 203
5.5.2.1. Beyan Usulü 203
5.5.2.2. Karine ve Dış Göstergeler Usulü 204
5.5.2.3. Götürü Usulü 204
5.5.2.4. İdarece Takdir Usulü 204
5.6. Vergi Tarifesi 205
5.6.1. Eşit Oranlı (Tek, Sabit Oranlı) Tarife 206
5.6.2. Artan Oranlı Tarife 206
5.6.2.1. Sınıf Usulü Artan Oranlılık 206
5.6.2.2. Dilim Usulü Artan Oranlılık 207
5.6.2.3. Gizli Artan Oranlılık 207
5.6.2.4. Tersine Artan Oranlı (Rici) Vergiler 208

5.6.2.5. Çifte Artan Oranlılık 208
5.6.3. Azalan Oranlı Tarife 209
5.6.3.1. Artan veya Azalan Oranlı Vergi Tarifelerinin Özellikleri 209
5.6.3.1.1. Yükseklik Farkı 209
5.6.3.1.2. Uzunluk Farkı 210
5.6.3.1.3. Tarife Basamakları 210
5.6.3.1.4. Artma Oranı 210
6. VERGİLERİN SINIFLANDIRILMASI 210
6.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler 210
6.1.1. Gelir Vergisi 210
6.1.1.1. Farklı Teorilere Göre Gelir Kabul Edilen Unsurlar (İktisadi Anlamda Gelir) 211
6.1.1.1.1. Kaynak Teorisi (Dar Anlamda Gelir) 211
6.1.1.1.2. Safi Artış Teorisi (Geniş Anlamda Gelir) 212
6.1.1.2. Gelir Vergisi Yöntemleri (Mali Anlamda Gelir) 212
6.1.1.2.1. Sedüler Gelir Vergisi 213
6.1.1.2.2. Üniter Gelir Vergisi 213
6.1.1.2.3. Birleşik (Karma) Gelir Vergisi 214
6.1.2. Gelir Üzerinden Alınan Diğer Bir Vergi: Kurumlar Vergisi 214
6.2. Servet veya Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler 215
6.2.1. Genel – Özel Servet Vergileri 216
6.2.2. Veraset ve İntikal Vergisi 216
6.2.3. Emlak Vergisi 218
6.2.4. Motorlu Taşıtlar Vergisi 218
6.3. Harcamalar (Gider) Üzerinden Alınan Vergiler 218
6.3.1. Harcama Vergilerinin Özellikleri 219
6.3.2. Harcama Vergilerinin Sınıflandırılması 220
6.3.2.1. Yayılı Tüketim (Muamele) Vergisi 221
6.3.2.2. Toplu Tüketim (Muamele) Vergileri 222
6.3.2.3. Katma Değer Vergisi 223
6.3.2.3.1. Katma Değer Vergisinin Hesaplanma Yöntemleri 223
6.3.2.3.1.1. Çıkarma yöntemi 224
6.3.2.3.1.2. Mahsup (Vergi İndirimi) Yöntemi 225
6.3.2.3.2. Katma Değer Vergisi Türleri 225
6.3.2.3.2.1. Gayrisafi Hâsıla Tipi 225
6.3.2.3.2.2. Gelir Tipi KDV 226
6.3.2.3.2.3. Tüketim Tipi KDV 226
6.3.2.3.2.4. Ücret Tipi KDV 226
6.3.2.4. Özel Tüketim Vergisi 226
6.3.2.5. Dış Ticaret Üzerinden Alınan Vergiler (Gümrük Vergileri) 228
6.4. Mükelleften Doğrudan Alınıp Alınmamasına Göre Dolaylı–Dolaysız Vergiler 228
6.4.1.1. Verginin Devamlılığı ve Mükellefin Bilinmesi Açısından 229
6.4.1.2. Vergi Adaleti Açısından 230
6.4.1.3. Gelir Sağlama ve Verim Açısından 230
6.4.1.4. Mükellef Üzerindeki Vergi Baskısı Açısından 231

6.4.1.5. Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Pay Açısından 232
6.4.1.6. Tahsil Usulü ve Yansıtılabilme Olanağı Açısından 232
6.5. Diğer Vergi Ayrımları 233
6.5.1. Nakdi Vergiler / Ayni Vergiler / Bedenî Vergiler 233
6.5.2. Şahsi (Kişisel – Sübjektif) / Gayrişahsi (Kişisel Olmayan– Objektif) Vergiler 233
6.5.3. Genel Vergiler / Özel Vergiler 234
6.5.4. Şahıs Vergileri / Mal Vergileri 234
6.5.5. Tek Vergili Sistem / Çok Vergili Sistem 235
7. VERGİ YÜKÜ 236
7.1. Toplam Vergi Yükü 237
7.2. Bireysel Vergi Yükü 237
7.3. Net Vergi Yükü 238
7.4. Gerçek Vergi Yükü 238
7.5. Sektörel Vergi Yükü 239
7.6. Bölgesel Vergi Yükü 239
8. VERGİYE UYUM YA DA UYUMSUZLUK 240
8.1. Vergiden Kaçınma (Vergi Yükünden Kaçınma) 240
8.1.1. Vergi Avantajlarından ve Kanunlardaki Boşluklardan Yararlanmak 240
8.1.2. Gelir Aktarımı 241
8.1.3. Vergilerin Ertelenmesi 241
8.1.4. Vergi Arbitrajı 241
8.2. Vergi Kaçakçılığı 242
8.3. Vergi Reddi ve Vergi Grevi 243
8.4. Verginin Giderilmesi (Telafisi) 243
8.4.1. Karar (Beyan) Etkisi 244
8.4.2. Verginin Gelir Etkisi 244
8.4.3. Verginin İkame Etkisi 244
8.5. Verginin Yansıması 245
8.5.1. Yansıma Aşamaları 246
8.5.2. Vergi Yansımasının Türleri 246
8.5.2.1. İleriye–Geriye Doğru Yansıma 246
8.5.2.2. Kanuni–Fiili (iktisadi) Yansıma 248
8.5.2.3. Mutlak– Diferansiyel Yansıma 248
8.5.2.4. Biçimsel–Efektif Yansıma 248
8.5.2.5. Çapraz Yansıma 249
8.5.2.6. Çift Yansıma 250
8.5.2.7. Sınırlı–Sınırsız Yansıma 250
8.5.3. Yansımayı Belirleyen Faktörler 250
8.5.3.1. Arz ve Talebin Fiyat Karşısındaki Esnekliği 250
8.5.3.2. Verginin Türü 254
8.5.3.3. Verginin Yüksekliği 254
8.5.3.4. Vergilendirilen Malın Türü 255
8.5.3.5. Piyasanın Yapısı 255
8.5.3.6. Yansımayı Belirleyen Makro Ekonomik Faktörler 256
8.6. Vergi Uyumsuzluğu Nasıl Önlenebilir? 258

9. VERGİYE VE VERGİLEMEYE İLİŞKİN DİĞER KAVRAMLAR 259
9.1. Vergi İstisnası 259
9.2. Vergi Muafiyeti 259
9.3. Vergi Rekabeti 259
9.4. Vergi Dampingi 260
9.5. Vergi Cenneti 260
9.6. Vergi Tatili 260
9.7. Tobin Vergisi 261
9.8. Olivera–Tanzi Etkisi 262
9.9. Vergi Takozu 263
9.10. Vergi Bilinci 263
9.11. Vergi Ahlakı 264
9.12. Vergi Kapasitesi 264
9.13. Vergi Gayreti 265
9.14. Vergi Planlaması 265
9.15. Asgari Vergi 266
9.16. Mali Rant ve Mali Sömürü 266
9.17. Enflasyon Vergisi 267
9.18. Verginin Amortismanı ve Kapitalizasyonu 268
9.19. Vergi Esnekliği (Verginin Gelir Esnekliği) 269
9.20. Vergi Teşviki 269
9.20.1. Yatırım İndirimi 270
9.20.2. Hızlandırılmış Amortisman 270
9.20.3. Vergi Ertelemeleri 271
9.20.4. Zararların Mahsubu 271
9.20.5. Yatırım Teşvik Belgeleri 272
9.21. Çifte Vergilendirme 272
9.22. Vergi Maliyeti 273
9.23. Vergi Harcamaları 273
9.24. Vergi Erozyonu (Matrahın Aşınması) 274
10. VERGİLEMEDE İKTİSADİ ETKİNLİĞE İLİŞKİN GÖRÜŞLER 274
10.1. Etkinlik Kaybı (Rant Kaybı, Vergi Kaması, Refah Kaybı, Aşırı Vergi Yükü) 274
10.2. Ramsey'in Ters Esneklikler Kuralı 276
10.3. Corlett ve Hague Kuralı 276
10.4. Higgins Faydaların Karşılaştırılması Yaklaşımı 276
10.5. W. Gerloff ve F. Neumark'ın Mali Kanunu 277
10.6. Arthur Betz Laffer (Laffer Eğrisi) 277
10.7. Mali Anestezi 279
11. TÜRKİYE'DE VERGİ VE VERGİLEMEYE İLİŞKİN KONULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ 280

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DEVLET BORÇLARI

1. BORÇLANMA KAVRAMI VE BORÇLANMAYA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR 285
1.1. Klasik İktisatçıların Devlet Borçlanmasına Yaklaşımı 285
1.2. Müdahaleci Maliye Yaklaşımının Devlet Borçlanmasına İlişkin Görüşleri 286
1.3. Monetarist Yaklaşım 287
2. DEVLET BORÇLANMASININ NEDENLERİ, KAPASİTESİNİ VE SINIRINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER 287
2.1. Devletin Borçlanma Nedenleri 287
2.1.1. Bütçe Açıklarının ve Harcamaların Finansmanı 288
2.1.2. Olağanüstü Dönemlerde Harcamaların Finansmanı 288
2.1.3. Büyük Proje ve Yatırımların Finansmanı 288
2.1.4. Ekonomik İstikrarın Sağlanması 289
2.1.5. Döviz Darboğazının Aşılması 289
2.2. Borçlanmanın Kapasitesini ve Sınırını Etkileyen Faktörler 290
3. TÜRKİYE'DE DEVLET BORÇLANMASININ YASAL DAYANAĞI VE DEVLETİN BORÇLANMA YETKİSİ 291
4. KAMU BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI 291
4.1. Serbesti Bakımından Kamu Borçları 291
4.1.1. İsteğe Bağlı Borçlar 292
4.1.2. Cebrî (Zorunlu) Borçlar 292
4.1.3. Yarı Cebri Borçlar 293
4.2. Vadesine Göre Borçlar 293
4.2.1. Kısa Vadeli Borçlar (Dalgalı Borçlar) 294
4.2.2. Uzun Vadeli Borçlar (Konsolide Borçlar) 294
4.3. Sağlandığı Kaynak Bakımından Borçlar 295
4.3.1. İç Borç– Dış Borç Kavramı 295
4.3.2. İç ve Dış Borç Ayrımı 295
5. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLAR 296
5.1. Türkiye'de İç Borçlanma Araçları 296
5.1.1. Hazine Bonosu 296
5.1.2. Devlet Tahvili 297
5.1.3. Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri 297
5.2. Türkiye'de Devlet İç Borçlanma Yöntemleri 298
5.2.1. İhale Yöntemi 298
5.2.2. "TAP" Yöntemi (Hazır Satış, Musluk Yöntemi) 299
5.2.3. Doğrudan Satış Yöntemi 299
5.2.4. Halka Arz Yöntemi 299
5.2.5. Diğer Devlet İç Borçlanma Senetleri 299
5.3. Türkiye'de İç Borçlanma Kaynakları 300
5.3.1. Bankalar ve Finans Kurumlarından Borçlanma 300
5.3.2. Özel Kişi ve Kuruluşlardan Borçlanma 301
5.3.3. Sigorta Şirketlerinden Borçlanma 301

5.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarından, Fonlardan ve Kamu İktisadi Kuruluşlarından Borçlanma ... 301
5.3.5. Merkez Bankasından Borçlanma ... 302
6. DIŞ BORÇLAR ... 302
6.1. Kavramsal Çerçeve ... 302
6.2. Dış Borçlanmanın Nedenleri ... 303
6.2.1. İç Tasarrufların Yetersiz olması ... 303
6.2.2. Ödemeler Dengesi Açıkları ... 305
6.2.3. Siyasi ve Askeri Nedenler ... 306
6.2.4. Ekonomik Nedenler ... 307
6.2.5. Tarihi ve Kültürel Nedenler ... 308
6.2.6. İnsancıl ve Ahlaki Nedenler ... 308
6.3. Dış Borçlanma Çeşitleri ... 308
6.3.1. Proje Kredileri ... 308
6.3.2. Program Kredileri ... 309
6.3.3. Sendikasyon Kredileri ... 310
6.3.4. Seküritizasyon Kredileri ... 310
6.3.5. Bağlı ve Serbest Krediler ... 311
6.3.6. Borç Ertelemeleri ve Röfinansman Kredileri ... 312
6.3.7. Teknik Yardımlar ... 312
6.3.8. Satıcı Kredileri ... 312
6.3.9. Askeri Yardımlar ... 313
6.3.10. Hibe ve Bağışlar ... 313
6.3.11. Diğer Dış Borç Türleri ... 313
6.4. Dış Borçlanma ile İlgili Bazı Rasyolar ... 314
7. KAMU BORÇLANMA TEKNİĞİ ve ALICILARA SAĞLANAN ÇIKARLAR ... 315
7.1. Türkiye'de Devlet Borçlanmasına İlişkin Tanımlar ve Şekilsel Özellikler ... 315
7.2. Devletin Borç Verenlere Sağladığı Maddi Çıkarlar ... 316
7.2.1. Faiz Getirisi ... 316
7.2.2. Faiz Dışında Farklı Teknikler Yoluyla Getiriyi Artıran Yöntemler ... 317
7.2.2.1. Başa Başın Altında İhraç ... 318
7.2.2.2. Nakde Çevrilebilme ... 318
7.2.2.3. Enflasyona Karşı Korunma ... 319
7.2.2.4. Altına ve Dövize Endeksleme ... 320
8. BORÇLARIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ (BORÇ STOKU, BORÇ YÜKÜ VE BORÇ SERVİSİ) ... 320
8.1. Borç Stoku ... 320
8.2. Borç Yükü ... 321
8.3. Borç Servisi ... 322
8.4. Borçların Sürdürülebilirliği ... 322
9. BORÇ YÖNETİMİ ... 324
9.1. Olağan Borç Yönetimi ... 324
9.2. Olağanüstü (İstisnai) Borç Yönetimi ... 324
9.2.1. Konsolidasyon (Tahkim) ... 324
9.2.1.1. Konsolidasyon Çeşitleri ... 325

9.2.1.2. Konsolidasyonun Başarı Koşulları ve Sonuçları ... 325
9.2.2. Kamu Borçlarının Değiştirilmesi (Konversiyon) ... 326
9.2.2.1. Konversiyonun Başarıya Ulaşma Şartları ... 326
9.2.2.2. Hukuki Açıdan Konversiyon Çeşitleri ... 326
9.2.2.3. Teknik Açıdan Konversiyon Çeşitleri ... 327
9.2.2.3.1. Başabaştan Yapılan Konversiyon (Basit Yöntem) 327
9.2.2.3.2. Başabaşın Altında Konversiyon 327
9.2.2.3.3. Kademeli Konversiyon 327
9.2.2.3.4. Fark İsteme Yöntemiyle Konversiyon 327
9.2.3. Bütçe Fazlası Sağlanması veya Vergilerin Artırılması Yoluyla Ödeme ... 328
9.2.4. Monetizasyon ... 328
9.2.5. Moratoryum ... 328
10. DEVLET BORÇLANMASININ ETKİLERİ ... 329
10.1. İç Borçlanmanın Etkileri ... 329
10.1.1. İç Borçlanmanın Büyüme ve Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkileri ... 329
10.1.2. İç Borçlanmanın Faiz Oranı Üzerindeki Etkisi ... 329
10.1.3. İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi ... 330
10.1.4. İç Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi ... 331
10.2. Dış Borçlanmanın Etkileri ... 332
10.2.1. Dış Borçlanmanın Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkisi ... 333
10.2.2. Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ... 333
10.3. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi ... 334
10.3.1. Geleneksel (Merkezi Yönetim) Bütçe Dengesi ... 335
10.3.2. Birincil (Faiz dışı) Bütçe Dengesi ... 336
10.3.3. İşlemsel (Operasyonel) Bütçe Dengesi ... 337
11. TÜRKİYE'DE BORÇLANMANIN GELİŞİMİ VE ETKİLERİ ... 339

BEŞİNCİ BÖLÜM
BÜTÇE

1. BÜTÇENİN TANIMI, GENEL ÖZELLİKLERİ, UNSURLARI ve TARİHİ GELİŞİMİ ... 345
1.1. Bütçe Kavramı ve Genel Özellikleri ... 345
1.2. Bütçenin Unsurları (4T) ... 346
1.3. Bütçenin Tarihi Gelişimi ... 347
2. BÜTÇE HAKKI VE GELİŞİMİ ... 348
3. BÜTÇENİN İŞLEVLERİ ... 350
3.1. Bütçenin Klasik İşlevleri ... 350
3.1.1. Bütçenin Mali İşlevi ... 350
3.1.2. Bütçenin Hukuki İşlevi ... 351
3.1.3. Bütçenin Siyasi İşlevi ... 351
3.1.4. Bütçenin İktisadi İşlevi ... 352
3.1.5. Bütçenin Denetim Fonksiyonu ... 352
3.2. Bütçenin Çağdaş İşlevleri ... 353
3.2.1. İstikrar İşlevi ... 353

3.2.2. Ekonomik Kalkınma ve Büyüme İşlevi 354
3.2.3. Bütçenin Kaynak Tahsisi İşlevi 354
3.2.4. Bütçenin Gelir Dağıtıcı İşlevi 355
4. BÜTÇE İLKELERİ 355
4.1. Genellik İlkesi 355
4.1.1. Gayrisafi Usul 356
4.1.2. Adem–i Tahsis 356
4.2. Birlik İlkesi 356
4.3. Doğruluk İlkesi 357
4.4. Basitlik İlkesi 357
4.5. Giderlerin Gelirlerden Önce Olması İlkesi 358
4.6. Önceden İzin Alma İlkesi 358
4.7. Sınırlı Yetki İlkesi 359
4.8. Ödenek Ayrılması İlkesi 359
4.9. Şeffaflık (Mali Saydamlık, Aleniyet) İlkesi 359
4.10. Tasarruf İlkesi 360
4.11. Denklik İlkesi 360
4.12. Yıllık Olma İlkesi 360
4.13. Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi 361
5. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE BÜTÇE SİSTEMLERİ 361
5.1. Klasik (Geleneksel veya Örgüt) Bütçe Sistemi 361
5.2. Torba (Lump –Sum) Bütçe Sistemi 362
5.3. Plan Program Bütçe Sistemi 363
5.4. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi 363
5.5. Performans Esaslı Bütçe Sistemi 364
6. BÜTÇE TEORİLERİ 365
6.1. Klasik Bütçe Teorisi 365
6.2. Devrî Bütçe Teorisi 366
6.3. Telafi Edici Bütçe Teorisi 367
7. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SÜRECİ 367
7.1. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanma Süreci 367
7.1.1. Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Malî Plan ve Bütçe Hazırlama Rehberi 369
7.1.2. Kamu İdarelerinin Bütçe Tekliflerini Hazırlaması 370
7.1.3. Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Sunulması 371
7.1.4. Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi 372
7.1.5. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi ve Onanması 373
7.1.6. Bütçe Teklifinin Reddi ve Geçici Bütçe 374
7.2. Bütçenin Uygulanması 374
7.2.1. Harcamaların Yapılması 375
7.2.1.1. Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler 375
7.2.1.2. Harcamaların Yapılma Aşamaları 377
7.2.1.2.1. Giderlerin Taahhüdü ve Yüklenmeye Girişilmesi: Harcama Yetkilisi377
7.2.1.2.2. Ödeneklerin Tahakkuku: Gerçekleştirme Görevlisi 377

7.2.1.2.3. Ödeneklerin Ödeme (Verile) Emrine Bağlanması: Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisi 377
7.2.1.2.4. Giderlerin Ödenmesi: Muhasebe Yetkilisi 378
7.2.1.3. Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar ... 378
7.2.1.4. Ön Ödeme ... 378
7.2.2. Gelirlerin Toplanması ... 379
7.2.2.1. Özel Gelirler ... 380
7.2.2.2. Bağış ve Yardımlar ... 380
7.3. Bütçenin Uygulama Esasları ... 380
7.3.1. Ödeneklerin Kullanılması ... 380
7.3.2. Ödenek Aktarmaları ... 381
7.3.3. Merkez Dışı Birimlere Ödenek Gönderme ... 382
7.3.4. Yedek Ödenek ... 382
7.3.5. Örtülü Ödenek ... 382
7.3.6. Yüklenmeye Girişilmesi ... 382
7.3.7. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme ... 383
7.3.8. Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler ... 383
7.3.9. Bütçelerden Yardım Yapılması ... 383
7.3.10. Ek Bütçe (Ek Ödenek) ... 384
7.4. Hazine İşlemleri ... 384
7.4.1. Gelir ve Giderlerin Yer Bakımından Denkleştirilmesi ... 384
7.4.2. Gelir ve Giderlerin Zaman Bakımından Denkleştirilmesi ... 385
7.5. Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler ... 386
7.5.1. Hesap Dönemi Yöntemi (Egzersiz Yöntemi) ... 386
7.5.2. Yönetim Dönemi (Jestiyon Usulü) ... 386
8. TÜRKİYE'DE BÜTÇENİN DENETİMİ ... 387
8.1. Bütçenin İdari Denetimi ... 387
8.1.1. Ön Mali Kontrol (Harcama Öncesi Mali Kontrol) ... 387
8.1.2. Harcama Sonrası İç Denetim ... 388
8.2. Bütçenin Yargısal Denetimi (SAYIŞTAY) ... 389
8.2.1. Dış Denetim (Sayıştay) ... 389
8.2.2. Sayıştay'ın Düzenlilik (Uygunluk) ve Performans Denetimi ... 389
8.2.3. Sayıştay'ın Hazırlamakla Görevli Kılındığı Raporlar ... 390
8.3. Bütçenin Yasama Denetimi (Siyasal Denetim) ... 391
8.3.1. Bütçenin Kabul Edilmesi ve Uygulanması Aşamasında Denetim ... 391
8.3.2. Bütçenin Uygulanması Sonrasındaki Denetimi ... 392
8.3.2.1. Faaliyet Raporları ... 392
8.3.2.2. Kesin Hesap Kanunu ... 393
8.3.2.3. Genel Uygunluk Bildirimi ... 393
9. YAPTIRIMLAR VE YETKİLİ MERCİLER ... 394
9.1. Ödenek Üstü Harcama ... 394
9.2. Kamu Zararı ... 394
9.3. Yetkisiz Tahsil ve Ödeme ... 395
9.4. Zaman Aşımı ... 395

ALTINCI BÖLÜM
MALİYE POLİTİKASI

1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI 397
2. MALİYE POLİTİKASININ ORTAYA ÇIKIŞI VE İKTİSADİ GÖRÜŞLERİN MALİYE POLİTİKASINA BAKIŞI 397
3. MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARI 402
3.1. Kamu Harcamaları Politikası 403
3.2. Kamu Gelirleri ve Vergi Politikası 405
3.3. Borçlanma ve Borç İdaresi Politikası 407
3.4. Bütçe Politikası 408
4. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI 409
4.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanması 410
4.1.1. Fiyat İstikrarı 411
4.1.2. Tam İstihdam 411
4.2. Ekonomik Büyümenin ve Kalkınmanın Sağlanması 411
4.3. Gelir ve Servet Dağılımının Düzenlenmesi 413
4.4. Maliye Politikasının Diğer Amaçları 413
5. MALİYE POLİTİKASIYLA ORTAYA ÇIKAN ÇATIŞMALAR 413
6. ÇARPAN VE HIZLANDIRAN ANALİZİ 414
6.1. Keynesyen Gelir Belirleme Modeli ve Çarpan Analizi 416
6.2. Denk Bütçe Çarpanı (Haavelmo Kuramı) 419
7. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA PARA VE MALİYE POLİTİKASI YÖNTEMLERİ 420
7.1. Ekonomik İstikrarın Bozulması ve Krizlerin Ortaya Çıkışı 421
7.2. Ekonomik İstikrarı Sağlamanın Önemi 423
7.2.1. İşsizlik 423
7.2.2. Ekonomik Daralma ve Gelir Dağılımında Bozulma 423
7.2.3. Hükümet Müdahalelerinde ve Regülasyonlarda Artış 424
7.2.4. Hükümet Bütçelerinde Bozulma 424
7.2.5. Kayıtdışılığın Yaygınlaşması 425
7.2.6. Dış Dengenin Bozulması 425
7.3. Ekonomik İstikrarı Sağlamada Para Politikası Araçları 426
7.3.1 Koridor Sistemi ve Politika Faizi Belirleme 427
7.3.2. Açık Piyasa İşlemleri (APİ) ile Piyasadaki Para Hacmini Belirleme 431
7.3.3. Zorunlu Karşılık Oranları ile Piyasadaki Likiditeyi Düzenleme 432
7.3.4. Reeskont Oranları 433
7.3.5. Döviz Müdahaleleri 434
7.3.6. İthalat Teminat Oranları 435
7.3.7. Kredi Tavanı Koyma 435
7.3.8. Kamuoyu Açıklamaları 435
7.4. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Maliye Politikası Yöntemleri 436
7.4.1. İradi Maliye Politikaları 438
7.4.1.1. İradi Maliye Politikalarında Gecikme Sorunları 438
7.4.1.2. İradi Maliye Politikalarında Aktarım Mekanizması 441

7.4.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar *442*
7.4.2.1. Vergi Politikaları ve Artan Oranlı Vergiler 443
7.4.2.2. İşsizlik Ödemeleri 445
7.4.2.3. Tarım Sübvansiyonları 445
7.4.2.4. Bireysel ve Kurumsal Tasarruflar 446
7.4.2.5. Bütçe Açık ve Fazlaları 446
7.4.2.6. Faiz Oranları 446
7.4.3. Formül Esnekliği Yöntemi *447*
7.4.4. Telafi Edici Maliye Politikası *447*
7.4.5. Tedrici Maliye Politikası *448*
7.4.6. Şok Maliye Politikası *448*
7.4.7. Kurala Dayalı Maliye Politikası *448*
8. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA PARA VE MALİYE POLİTİKALARININ ETKİNLİĞİ 449
8.1. Para ve Maliye Politikalarının Ekonomik Etkileri 450
8.1.1. Para Politikası *452*
8.1.2. Maliye Politikası *453*
9. ENFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI 453
9.1. Enflasyon Türleri 453
9.2. Enflasyon Nedenleri 454
9.2.1. Talep Enflasyonu *454*
9.2.2. Maliyet Enflasyonu *455*
9.2.3. Yapısal Enflasyon *455*
9.2.4. İthal Enflasyon *456*
9.3. Türkiye'de Enflasyonun Hesaplanması 456
9.4. Enflasyonun Ekonomi Üzerindeki Etkileri 459
9.5. Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikası 462
9.5.1. Enflasyonla Mücadelede Kamu Harcamaları Politikası *464*
9.5.2. Enflasyonla Mücadelede Kamu Gelirleri Politikası *465*
9.5.3. Enflasyonla Mücadelede Borçlanma Yönetimi Politikası *466*
9.5.4. Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası *468*
10. DEFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI 469
10.1. Deflasyon Türleri 469
10.1.1. Talep İtişli Deflasyon *470*
10.1.2. Maliyet Çekişli Deflasyon *470*
10.2. Deflasyonla (Durgunlukla) Mücadelede Maliye Politikası 470
10.2.1. Deflasyonla (Durgunlukla) Mücadelede Kamu Harcamaları Politikası *470*
10.2.2. Deflasyonla Mücadelede Kamu Gelirleri Politikası *471*
10.2.3. Deflasyonla Mücadelede Borçlanma Politikası *472*
11. STAGFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI 473
11.1. Phillips Eğrisinin Stagflasyonun Açıklanmasındaki Başarısızlığı 473
11.2. Stagflasyonun Nedenleri 475
11.2.1. Yapısal İşsizlik ve Enflasyon *476*
11.2.2. Rekabetçi Olmayan Emek Piyasaları *476*
11.2.3. Eksik Rekabet *476*

11.2.4. Gelir Bölüşümü Mücadelesi *477*
11.2.5. Dış Ekonomik Koşullar *478*
11.2.6. Monetarist Yaklaşım ve Stagflasyon *478*
11.3. Stagflasyonla Mücadelede Uygulanacak Politikalar 479
11.3.1. Ücret ve Fiyat Kontrolleri *479*
11.3.2. Sektörel ve Bölgesel Ağırlıklı Önlemler *479*
11.3.3. Stagflasyonla Mücadelede Para ve Maliye Politikalarına İlişkin Araçların Optimal Bileşimi *480*
12. MALİYE POLİTİKALARI VE YAPISAL UYUM PROGRAMLARI 480
12.1. Ortodoks Politikalar 480
12.2. Heterodoks Politikalar 480
12.3. Mali Kural 481
13. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA BÜTÇE POLİTİKALARI 482
13.1. Bütçe Politikası Uygulamaları 482
13.1.1. Denk Bütçe Politikası *483*
13.1.2. Bütçe Açığı Politikası *483*
13.1.3. Bütçe Fazlası Politikası *483*
13.2. Mali Sürüklenme (Vergi Çengeli, Mali Fren) 483
14. EKONOMİK BÜYÜMENİN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ 484
14.1. Ekonomik Büyüme Nedir ve Nasıl Ortaya Çıkar 485
14.2. Ekonomik Büyümede GSYH ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir 486
14.3. Ekonomik Büyüme Türleri 487
14.3.1. Spontane Büyüme *487*
14.3.2. Planlı Büyüme *487*
14.3.3. Dengeli Büyüme *487*
14.3.4. Dengesiz Büyüme *488*
14.3.5. Kapalı Büyüme *488*
14.3.6. Açık Büyüme *488*
14.3.7. Durgun Büyüme *488*
14.4. Ekonomik Büyümeyi Belirleyen Stratejik Faktörler 488
14.4.1. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Tasarrufların ve Yatırımların (Sermaye Birikimi) Önemi *489*
14.4.2. Beşerî Sermaye *491*
14.4.3. Teknolojik Gelişme *492*
14.5. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Harcama Politikaları 493
14.5.1. Reel Harcamalar *493*
14.5.2. Transfer Harcamaları *494*
14.6. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Vergi Politikaları 494
14.7. Ekonomik Büyüme ve Borçlanma Politikası 495
15. EKONOMİK KALKINMANIN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ 496
15.1. Ekonomik Kalkınmanın Koşulları 496
15.2. Ekonomik Kalkınmanın Sağlanmasında Kamu Harcamalarının Rolü 498
15.3. Ekonomik Kalkınmanın Sağlanmasında Kamu Gelirlerinin Rolü 499
15.4. Ekonomik Kalkınma ve Kamu Borçlanması 500

16. GELİR DAĞILIMININ İYİLEŞTİRİLMESİNDE MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ ... 500
16.1. Gelir Dağılımı Türleri ... 501
16.1.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı ... 501
16.1.2. Kişisel Gelir Dağılımı ... 501
16.1.3. Sektörel Gelir Dağılımı ... 501
16.1.4. Bölgesel Gelir Dağılımı ... 501
16.2. Gelir Dağılımının Ölçülmesi ... 502
16.2.1. Yüzde Dağılım Yöntemi ve Lorenz Eğrisi ... 502
16.2.2. Gini Katsayısı ... 502
16.2.3. Yoksulluk Sınırı ... 503
16.2.4. Açlık Sınırı ... 503
16.3. Sosyal (Toplumsal) Refah Fonksiyonu ve Gelir Dağılımında Adalet ... 503
16.3.1. Faydacı Sosyal Refah Fonksiyonu (Jeremy Bentham) ... 503
16.3.2. Rawls'cı Sosyal Refah Fonksiyonu ... 504
16.3.3. Paretocu Sosyal Refah Fonksiyonu ... 505
16.4. Gelirin Yeniden Dağılımına İlişkin Vergi Politikası Araçları ... 505
16.4.1. Artan Oranlı Vergileme ... 505
16.4.2. Vergilemenin Şahsileştirilmesi ... 506
16.4.3. Engelli İndirimi ... 506
16.4.4. Muafiyet ve İstisnalar ... 506
16.4.5. Dolaylı Vergilerde Seçici Vergi Oranlarının Belirlenmesi ... 506
16.4.6. Ayırma Nazariyesi ve Negatif Gelir Vergisi Uygulamaları ... 507
16.5. Gelirin Yeniden Dağılımına İlişkin Harcama ve Regülasyon Politikaları ... 507

KAYNAKÇA ... 509

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı 281
Tablo 2: OECD ülkelerinde vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı (%) 282
Tablo 3: Merkezi Yönetim Açıklarının Finansmanı 340
Tablo 4. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH 342

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kamu Kesimini Oluşturan Kurumlar 15
Şekil 2: Vergilerin Sosyal Maliyet Üzerindeki Etkisi 32
Şekil 3: Teşviklerin Sosyal Fayda Üzerindeki Etkisi 33
Şekil 4: Birincil açık 336

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Dışsal Zarar ve Pigou Vergileme 34
Grafik 2: Dışsal Fayda ve Sübvansiyonlar 36
Grafik 3: Scitovsky Pazarlık Çözümü 41
Grafik 4: Doğal Tekeller ve Marjinal–Ortalama Maliyet Fiyatlaması 51
Grafik 5: Dışsal Maliyet ve Karar Alma Maliyetlerinin Optimal Seçimi 83
Grafik 6: Duncan Black Tek–Çift Zirveli Tercihler Yaklaşımı 95
Grafik 7: Özel sektörde ve Kamu Sektöründe Fiyatlama 99
Grafik 8: Yoğun Dönem Fiyatlaması 101
Grafik 9: Sıçrama Tezi 136
Grafik 10: William A. Niskanen Bürokrat Davranışı Modeli 139
Grafik 11: Verginin İkame Etkisi 245
Grafik 12: Arz ve Talep Esnekliğinin 1'e Eşit Olduğu Durum 251
Grafik 13: Talebin Arzdan Daha Esnek Olduğu Durum 252
Grafik 14: Arzın Talepten Daha Esnek Olduğu Durum 252
Grafik 15: Talebin Sıfır Esnek Olduğu Durum 253
Grafik 16: Arzın Sıfır Esnek Olduğu Durum 253
Grafik 17: Tam Rekabet Piyasasında Verginin Yansıması 255
Grafik 18: Etkinlik Kaybının Grafiksel Gösterimi 275

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİYE TEORİSİ VE KAMU EKONOMİSİ

1. KAMU MALİYESİNE GİRİŞ

1.1. KAMU MALİYESİNİN İLGİ ALANINA GİREN KONULAR NELERDİR?

Kamu maliyesi bir bütün olarak düşünüldüğünde onu oluşturan **parçalar**; kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma, kamu bütçesi, maliye politikası ve mali hukuk şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu kalemler içerisinde kamu **harcamaları**, devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak için yaptığı harcamaları ifade etmektedir.

Kamu **gelirleri** ise devletin kamu harcamalarını finanse etmek için topladığı paralardır. Harcama ve gelirler arasında ortaya çıkan fark ise **borçlanma** ile kapatılır. Söz konusu kalemlerin bir bütün olarak görülebildiği belge ise bütçedir. **Bütçe**, devletin bir yıllık gelir, harcama, borçlanma ve faiz ödemeleri gibi tüm parasal işlemlerini gösteren mali bilançosudur.

Kamu maliyesinin önemli bir parçasını oluşturan **maliye politikası** ise hükümetin sahip olduğu maliye politikası araçlarını kullanarak ekonomiyi istikrarlı bir seviyeye getirmek, gelir dağılımı adaletini sağlamak, büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla uyguladığı politikalardır.

Son olarak **mali hukuk**, devletin kamu hizmetlerini karşılamak için elde edeceği gelirleri veya yapılacak harcamaları hukuki açıdan inceleyen ve kamu hukuku içerisinde yer alan bilim dalıdır. Nitekim devletin dilediği zamanda veya şekilde gelir toplayabilmesi ve harcama yapabilmesi mümkün değildir. Zira devletin vergi toplayabilmesi için ilgili konuda parlamento tarafından kanun çıkarılması ve bu kanunla verginin konusu, mükellefi ve oranı gibi unsurların oluşturulması gerekmektedir. Yine kamu kaynakları kullanılırken harcamalar; bazı kanuni düzenlemelere uygun olarak yapılmalıdır. Dolayısıyla mali hukuk gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması yanında süreçte yer alan aktörlerin sorumluluklarını tanımlayan, kaynakların verimli ve etkin biçimde kullanımını denetleyen ve mevzuata

uygun davranmayan sorumlular için cezai müeyyideleri düzenleyen bir bilim dalıdır.

1.1.1. Devlet Kavramı

İnsan ihtiyaçları **bireysel** ve **toplumsal ihtiyaçlar** şeklinde ikiye ayrılır. Bireysel ihtiyaçlar insanın yeme, içme, barınma şeklinde kendi çabasıyla karşılayabildiği ihtiyaçlardır. Toplumsal ihtiyaçlar ise eğitim, sağlık, güvenlik gibi insanların bir arada yaşaması sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlardır. Toplumsal ihtiyaçların **karşılanamadığı** durumda toplumda **kargaşa** ve huzursuzluk hâkim olur. Bu bakımdan toplumsal ihtiyaçların karşılanması için **organize** bir **güce** ihtiyaç duyulmaktadır. Bu güce günümüzde devlet adı verilir.

Devlet olmadan bir toplumun sürekliliğini sağlamak mümkün değildir. Merkezi bir hükümet olmadan ülke **savunması**, adaletsizliğe dur diyecek bir **hukuk** sisteminin tesisi, evsizlerin ve yardıma muhtaçların hayatlarını sürdürmesi zor olacaktır.

Seyahat etmek için karayolu, okuma ve yazma öğrenmek için eğitim, yaşlandığımızda ve çalışamaz duruma geldiğimizde **sosyal güvenlik** gibi temel ihtiyaçların devlet olmadan karşılanması neredeyse imkânsızdır. Yine devlet teşvikleri olmadan sağlık ve yükseköğretim, yaşlı ve çocuk bakım evleri gibi büyük finansmana ihtiyaç duyulan hizmetler yerine getirilemeyecektir.

Her ne kadar yüksek vergilere, para ve vergi cezalarına maruz kaldığımızda, işe girebilmek veya iyi bir okula yerleşebilmek için çokça sınava girdiğimizde devleti eleştirsek te yukarıdaki toplumsal ihtiyaçların gerekliliği düşünüldüğünde devletin **yeri doldurulamayacak** kadar değerli bir varlık olduğu görülmektedir.

Bu bakımdan devlet; toplumsal ihtiyaçları karşılayan, toplumsal düzeni ve istikrarı sağlayan siyasal bir organizasyondur. Yegâne amacı toplum refahını artırmak olan bu organizasyon, sahip olduğu mutlak güç sayesinde yasalar koymakta ve bunları uygulamaktadır.

1.1.2. Kamu Maliyesinin Gelişimi

İnsanoğlunun devleti oluşturması, toplumsal ihtiyaçların karşılanma gereksiniminden doğmuştur. Nitekim kamu maliyesinin gelişiminde de bu ihtiyaçların sürekli artması ve artan ihtiyaçların karşılanması için oluşturulan düzenlemeler etkili olmuştur. Bu süreç içerisinde devlet bütçesi de sürekli genişlemiş ve piyasada kamu harcamaları ve gelirler yüksek bir paya sahip olmuştur. Dolayısıyla devletin, insanoğlunun ihtiyaçlarındaki çeşitlilikle birlikte canlı bir organizma gibi gelişim

gösterdiği düşünüldüğünde kamu maliyesinin de sürekli bir **gelişim** içerisinde olduğu söylenebilir.

Gerçekten de başlangıçta çok **küçük** bir bütçe ile ve **imece** usulü ile ortaklaşa karşılanan toplumsal ihtiyaçlar zamanla değişim göstermiş, ilk çağ toplumlarında görülen bedeni ve ayni gönüllü bağışlar yerini vergi gibi **zorunlu** katkılara bırakmıştır.

Kamu maliyesinin gelişimine vergi penceresinden bakıldığında paranın gelişimiyle birlikte vergi tahsilatında yaşanan değişim dikkat çekmektedir. Zira **ilkçağ** toplumlarında para henüz icat edilmediği için sunulan hizmetler karşılığında halktan **bedeni** ve **ayni** şekilde vergi toplanıyordu. Bedeni fedakârlıklar halkın asker olarak veya alt yapı hizmetlerinde çalışarak emeğini sunması şeklinde gerçekleşirken ayni fedakârlıklar tarım ürünleri ve hayvanların krala sunulması şeklinde gerçekleşmiştir. İlkçağlardaki kamu hizmetleri ise daha çok güvenliğin sağlanması için oluşturulan savunma hizmetleri, adalet hizmetinin sunumu için yapılan mahkemeler, dini gerekliliklerin yerine getirilmesi için inşa edilen tapınaklar ve sağlık hizmetlerinin sunumu için yapılan hastaneler şeklinde sıralanabilir.

Orta çağa gelindiğinde ise vergilerde yaşanan en önemli değişim vergi tahsilatının **ayni** olmasının yanında **parasal** olarak ta yapılması ve vergi gelirlerinin düzenli bir yapıya kavuşmasıdır. Bu dönemde toplam kamu gelirleri içerisinde **tarım** faaliyetlerinden elde edilen gelirler ile **mülk** gelirleri ilk sırada yer almaktadır. Kamu harcamalarında ise kralın isteklerinin belirleyici olduğu söylenebilir. Zira o dönemde parlamento henüz kurulmadığından toplumu ilgilendiren **mali kararlar hükümdarın** yetkisi dâhilinde alınmaktaydı.

15. yüzyılın ortalarına doğru başlayan **yeniçağ** döneminde ise diğer dönemlerden farklı olarak önemli gelişmelerin olduğu görülmektedir. Bu gelişmeleri **üç başlık** halinde toplamak mümkündür. İlki verginin tahsil yönteminin değişmesi ve ayni ekonomiden **nakdi ekonomiye** geçilmesidir. İkinci gelişme, para ekonomisine geçilmesiyle birlikte **iktisadi görüşlerin** mali ve iktisadi konularda daha fazla görüş bildirmesi ve kamu gelirleri ve harcamalarına ilişkin daha rasyonel bir literatürün ortaya çıkmasıdır. Böylece yeniçağ döneminde iktisadi ve mali sorunların çözümünde bilimsel düşünce ağırlık kazanmaya başlamıştır[1]. Üçüncü gelişme ise **halka** mali konular hakkında daha fazla **söz hakkı** tanınmış olmasıdır.

Kamu maliyesinde yaşanan asıl köklü değişim yeniçağın sonlarında ortaya çıkan **sanayi devrimiyle** birlikte olmuştur. Zira sanayi devrimine kadar iktisadi faaliyetler küçük atölyeler ve küçük aile arazileri şeklinde örgütlenirken sanayi

[1] Salih Turhan, Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Yayınevi, 1998, s. 11.

devrimiyle birlikte kitle üretime geçilmiş ve üretim yönteminde ortaya çıkan bu değişim kamu maliyesinin de hacim olarak büyümesine neden olmuştur.

Nitekim sanayi devrimine kadar köylerde hasat edilen tarım ürünleri **yakın bölgelere** taşınıyor, şehirlerde gerçekleştirilen **küçük esnaf** faaliyetleri o bölgenin ihtiyaçlarını ancak karşılıyordu. Dolayısıyla bu tür bir üretim tarzında devlete çok az bir görev düşmekteydi.

Ancak sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan **büyük çaplı** üretim ve pazarlama faaliyetleri, devletin ve kamu maliyesinin nicelik ve nitelik olarak genişlemesine yol açmıştır. Artık yeni dönemde üretimde çalışacak nitelikli **personele**, malların **pazarlanması** için ulaşım ağlarına, üretimdeki enerji ihtiyacının karşılanması için **büyük enerji** santrallerine ihtiyaç duyulmuştur. Böylece haberleşme ve ulaşım hizmetlerinden eğitim ve sağlık hizmetlerine kadar çok çeşitli kamu hizmetinin devlet tarafından sunulma zorunluluğu, kamu harcamaları ve bunların finansmanı için gerekli kamu gelirlerinin büyümesine imkân tanımıştır.

Devletin büyümesine neden olan bir diğer faktör, iktisadi görüşlerin devlet faaliyetlerinin genişlemesine ilişkin görüşleridir. Zira Fizyokratların ve Klasik iktisatçıların devlete biçtiği **minimal** devlet anlayışı, o dönemde kamu maliyesinin gelişmesine engel olmuştur. Ancak Keynes ve Keynesyen çizgideki diğer akımların mali olaylara ilişkin açıklamaları ile Neo–Klasik iktisatçıların piyasa başarısızlığına ilişkin düşünceleri, kamu maliyesinin gelişmesine katkı sağlayan önemli düşünsel gelişmeler olmuştur.

Keynesyen iktisadın kamu maliyesine ilişkin görüş ve önerileri sonraki yıllarda Alvin **Hansen** ve Abba **Lerner** gibi iktisatçılar tarafından geliştirilerek **fonksiyonel** maliye anlayışının gelişmesine katkı sağlanmıştır. Zira o zamana kadar geleneksel maliye yaklaşımı, vergiler ve borçlanmayı bir **finansman** aracı olarak görürken fonksiyonel maliye anlayışıyla birlikte bu araçlara farklı **fonksiyonlar yüklenmiş**tir. Böylece vergiler, kamu harcamaları ve borçlanma gibi araçların ekonomide tam istihdamı ve fiyat istikrarını sağlamak üzere kullanılacağı kabul edilmiştir.

Bu bakımdan fonksiyonel maliye anlayışıyla birlikte devletin olmadığı bir piyasa, **direksiyonu olmayan** ve başıboş ilerleyen bir arabaya benzetilmiş ve devletin kamu maliyesi araçlarıyla istenen amaçlara ulaşmada ve piyasayı kontrol altında tutmada daha başarılı olacağı savunulmuştur.

Kamu maliyesinin **gelişimi** tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde liberal iktisat anlayışının yaygın olduğu ve minimal devlet anlayışının benimsendiği **1930'lu** yıllara **kadar** tüm dünyada kamu harcamaları düşük düzeyde seyretmiş, **1930–1980** döneminde ise ciddi **artışlar** göstermiştir. Zira 1930'larda kamu harcamalarının milli gelire oranı yaklaşık %10 iken 1980 yılına gelindiğinde bu oran

%16'ya[2] ulaşmıştır. Bu dönemde kamu harcamalarında ve kamu maliyesinde yaşanan **değişimin** aşağıdaki **dört olayla** ilgili olduğu söylenebilir:

– Ülkelerin 1929 yılında ortaya çıkan **Büyük Bunalımdan** çıkmak için Keynesyen genişletici maliye politikaları kapsamında piyasaya ciddi müdahalelerde bulunması,

– Ülkelerin İkinci Dünya savaşıyla birlikte yüksek miktarlı **askeri harcamalara** başvurması,

– Savaş sonrasında ülkelerde **bayındırlık** ve imar faaliyetlerinin artması,

– Ülkelerin yalnızca ekonomik amaçlar için değil kalkınmanın gerektirdiği sosyal güvenlik ve gelir dağılımı gibi **sosyal amaçlar** için de büyük miktarlı harcamaya girişmesi.

Ancak piyasalarda **serbestleşmenin** yoğun yaşandığı yıllar olan **1980'lerden** itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerin başını çektiği pek çok ülkede **özelleştirmeler** yoluyla kamu harcamalarındaki artış hızı yavaşlamış, bazı ülkelerde ise düşüş göstermiştir. Günümüzde bu oranın 1980'lerden bu yana çok değişmediği ve küresel kamu harcamalarının milli gelire oranla %17[3] civarında seyrettiği görülmektedir.

1980'lerde kamunun ekonomi içindeki payının sorgulanmaya başlanmasının temeli 1960'lı ve 70'li yıllara dayanmaktadır. Bu yıllarda Monetarist, Arz Yönlü İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi gibi düşünce akımlarının devletin artan fonksiyonlarına ilişkin eleştirileri, kamu maliyesinin etkinliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Zira o dönemde kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülemez boyutlara ulaştığı ülkelerde; üretim üzerindeki vergi yükü artmış, hantallaşan kamu sektörü özel sektörü piyasa dışına itmiş ve kaynaklar verimsiz şekilde kullanılmaya başlanmıştı.

Kamu maliyesinin büyük boyutlara ulaştığı ve kaynakların verimsiz kullanıldığı şeklindeki **eleştiriler** günümüzde de halen devam etmektedir. Bu görüşlerin **haklılık** payı bulunsa da toplumsal ihtiyaçlar gün geçtikçe artmakta ve bu ihtiyaçların karşılanması devletten beklenmektedir. Zira evlerimizin önündeki çöpler gün aşırı toplanmadığında ya da yollarda derin bir çukur oluştuğunda devleti sorumlu tutarız. Bu bakımdan günümüzde olduğu gibi gelecekte de kamu maliyesinin artan öneminin devam edeceği söylenebilir.

[2] World Bank, 2021.
[3] World Bank, 2021.

1.1.3. Kamu Maliyesinin Diğer Bilim Dalları İle İlişkisi

Devlet faaliyetlerinin hacmi ve etkilediği alanın büyüklüğü nedeniyle kamu maliyesinin pek çok bilim dalı ile **doğrudan** ve **dolaylı** olarak ilişkili olduğu söylenebilir.

Kamu maliyesinin sürekli etkileşimde bulunduğu bilim dallarından ilki **ekonomi** bilimidir. Devlet, büyük boyutlara ulaşan kamu harcamaları ve vergilerle **piyasa üzerinde** doğrudan etkide bulunmaktadır. Devletin toplamış olduğu **vergiler** milli gelir üzerinde **daraltıcı** etki yaparken bu gelirler kamu harcamaları yoluyla tekrar ekonomiye dönmekte ve harcamanın türüne göre milli geliri farklı boyutlarda artırmaktadır. Diğer yandan devletin toplam talep üzerindeki **vergi yükünü** artırması tüketim, üretim ve yatırım miktarında azalmaya yol açarken bu gelirler kamuya transfer edilmekte ve kamu tasarruflarını artırmaktadır. Devletin bu tasarruflarla **karayolu**, okul, hastane ve **sanayi bölgesi** yatırımı yapması özel sektör üretimini artırırken cari ve transfer harcamaları ile ekonomideki tüketim miktarı yükselmektedir.

Kamu maliyesinin ilişki içerisinde olduğu bir diğer bilim **hukuk bilimidir**. Devlet hukuki anlamda bazı üstünlüklere sahip olsa da onun da uymak zorunda olduğu kuralları bulunmaktadır. Bu bakımdan kamu gelirleri içerisinde yer alan **vergi, resim ve harç** gibi tüm gelirler tabi olduğu kanuna göre tahsil edilmekte ve kamu **harcamaları** ise **bütçe kanunlarına** veya ihale kanunlarına göre harcanmaktadır. Böylece devletin hareket alanı yasama organı ve çıkardığı kanunlar ile sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle mali olayların hukuki yönünü incelemek üzere mali hukuk bilimi oluşturulmuş ve bu bilim dalı ile devletin kamu gelirlerini toplarken ve kamu giderlerini gerçekleştirirken uymak zorunda olduğu sınırlar belirlenmiştir.

Kamu maliyesine ilişkin gelir, gider ve borçlanma gibi kararların **siyasal karar alma mekanizması** yoluyla alınması, kamu maliyesinin **siyaset** ile iç içe olmasını sağlamıştır. Gerçekten de kamu harcamalarının kim için ve ne miktarda yapılacağına karar verenler siyasal karar alma mekanizması neticesinde seçilen vekillerdir. Zira bütçe hakkına göre kamu hizmetlerinin türü ve miktarı ile bu hizmetlerin karşılanması için gerekli olan gelirin toplanması konusunda halkın **onayının** alınması zorunludur. İşte bu onay demokratik toplumlarda **temsili demokrasi** ile yani bütçenin halkın temsilcileri vasıtasıyla onaylanmasını ifade eder.

Kamu maliyesinin **muhasebe** ile ilişkisi ise mali olayların para ile ifade edilmesinden kaynaklanmaktadır. Nasıl ki özel sektörün kâr veya zararını tespit etmek için muhasebe kurallarından yararlanılıyorsa devletin gelir ve giderleri ile **bütçe** açık veya fazlaları da muhasebe yardımıyla hesaplanmaktadır. Bu bakımdan devle-

tin parayla ifade edilebilir nitelikteki varlıklarının izlenmesi için devlet muhasebesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu maliyesi **sosyoloji** ve **psikoloji** bilimiyle de yakın ilişkilidir. Sosyoloji toplumsal olayları, psikoloji ise bireysel davranışları inceleyen bilim dalıdır. Bu bakımdan hükümetler **vergileme** yaparken toplumsal ve bireysel tepkileri dikkate almakta, vergi kaybını minimuma indirmek için sosyoloji ve psikoloji öğretisine başvurmaktadır. Nitekim devletin sosyal gruplar arasında memnuniyetsizliklere neden olan farklara çözüm bulması, sosyal yapının iyi bilinmesi ile mümkündür. Böylece devlet sosyal gruplar arasındaki bu farkları ortaya koymak ve politika üretmek için sosyoloji ilminden yararlanmaktadır. Diğer yandan devlet; vergi koyarken ve tahsil ederken, borçlanma ve kamu harcaması yaparken mükellef psikolojisini dikkate almak zorundadır. Politikacıların mükellef psikolojisini dikkate almaksızın devleti yönetmesi mümkün değildir. Zira her politikacı mevcut oyunu artırmak ve tekrar seçilmek istemektedir. Bu da mali olayların mükellef tepkisini çekmeden yerine getirilmesiyle mümkündür.

1.2. KAMU MALİYESİNİN AMAÇLARI NELERDİR?

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistemin iyi ya da kötü olduğuna karar vermeden önce ülkedeki üç temel göstergenin gelişimine bakılmalıdır. Bunlar **üretim**, **tahsis** ve **bölüşüme** ilişkin göstergelerdir. Nitekim ülkeler, sahip olduğu milli geliri potansiyel milli gelir seviyesine ulaştırmışsa, bunu yaparken mevcut kıt kaynakları ihtiyaç duyulan alanlara tahsis etmişse ve ortaya çıkan katma değer de ülke fertleri arasında eşitlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde dağıtılmışsa bu ülke makroekonomik açıdan optimal düzeye ulaşmış demektir.

Ancak günümüzde çoğu ülkede pek çok nedene bağlı olarak makroekonomik **istikrarın sağlanamadığı** görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal sistemlerinde var olan çeşitli darboğazlar, bu ülkelerde piyasa işleyişinin bozulmasına ve **devletin zorunlu** olarak piyasaya **müdahale** etmesine neden olmaktadır.

Devletlerin sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmelerinin **meşru** temelini **toplum refahını artırma** düşüncesi oluşturmaktadır. Öyle ki ülkelerin yıllarca verdiği ekonomik büyüme mücadelesi halkın gelir düzeyinin de artmasını sağlamış ve geliri artan bireyler hükümetlerden daha fazla kamu hizmeti bekler hale gelmiştir. Bu ihtiyaçları gideren devlet ise nihayetinde harcamaları giderek artan bugünkü sosyal devlet düzeyine ulaşmıştır.

Sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek için hükümetler, kamusal mal ve hizmet üretimi yanında iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesi, işsizliğin ve

yoksulluğun giderilmesi, gelir dağılımının adil hale getirilmesi, krizlerin önlenmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması gibi pek çok politikanın çözümünü üstlenmek zorunda kalmaktadır. Aşağıda bu amaçlardan önemli olanlarına değinilmiştir.

1.2.1. Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanması

Ekonomi derslerinde ilk olarak **kıt kaynakların** sınırsız insan ihtiyaçlarına nasıl dağıtılacağı konusu anlatılmaktadır. Kamu maliyesinin de çözüm bulmaya çalıştığı bu konu, kıt kaynakların devlet tarafından toplumsal faydayı ençoklaştıracak şekilde **nasıl dağıtılması** gerektiğiyle ilgili bir meseledir.

Kaynak dağılımında etkinliğin nasıl sağlanacağının tespiti için öncelikle kaynakların tanımı yapılmalıdır. Kıt kaynaklar; mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan **iş gücü**, **sermaye**, doğal kaynak, **hammadde**, teknoloji ve **girişim** olarak tanımlanan girdilerdir. Bu bakımdan kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için bu girdilerin toplumun en çok arzu ettiği veya refahlarına en çok katkıyı sağlayacak mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılması gerekmektedir. Örneğin ülkenin batısında yeterli **öğretmen** istihdam ediliyor ve hiçbir ders boş geçmiyor buna rağmen doğudaki bazı okullarda öğretmen yetersizliği nedeniyle çocuklar eğitimden mahrum kalıyorsa bu ülkede kaynak (emeğin) dağılımında etkinliğin sağlandığı söylenemez. Yine toplumun arzu ettiği fakat sosyal maliyeti yüksek olan **sigara**, uyuşturucu gibi ürünlerin tüketimi fazlaysa ve bunların üretimi konusunda devlet herhangi bir müdahalede bulunmuyorsa bu durumda da kaynak dağılımında etkinlikten bahsedilmesi mümkün değildir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere üretimin devlet müdahalesi olmadan gerçekleştirilmesi durumunda kaynaklar **etkin kullanımdan uzaklaşmaktadır**. Piyasada devlet müdahalesinin olmadığı böyle bir durumda;

- Savunma, adalet, güvenlik gibi kamusal malların üretimi,
- Dışsallıkların (**dışsal** ekonomiler) engellenmesi,
- **Yarı kamusal** mallar nedeniyle gereğinden fazla veya eksik üretim ve tüketim gerçekleşmesi,
- **Kartel**, tröst gibi rekabeti engelleyen oluşumların engellenmesi,
- **Yüksek yatırım** maliyeti gerektiren elektrik santralleri, su, doğal gaz gibi altyapı ağları, yeraltı ve yerüstü ulaşım ağlarının yapılması, mümkün değildir.

Bu olumsuzlukların da gösterdiği üzere bazı malların üretiminde devlet müdahalesi zorunludur. Örneğin eğitimli bireylerin yetişmesini sağlayan **eğitim** ile sağlıklı bir toplumun yetişmesine imkân veren **sağlık sektörü** tüm topluma dışsal fayda sağlayan iki önemli sektördür. Bu bakımdan eğitim ve sağlık hizmetleriyle

ortaya çıkan faydanın toplum geneline yayılması için devlet müdahalede bulunmaktadır. Ya da özel sektörün kartel ve tröst gibi oluşumlarla tekelleşmeye gittiği durumda devlet düzenleyici fonksiyonunu kullanarak bu oluşumları engellemektedir.

Bazen de firmalar **çevreye** ve insan **sağlığına** zarar veren üretimlerde bulunarak toplumsal (dışsal) maliyete neden olmakta fakat bunu fiyatlarına yansıtmamaktadır. Bu durumda da devletin fiyatlara müdahale ederek ve toplumun katlandığı dışsal maliyetleri firma maliyetlerine ekleyerek maliyetleri **içselleştirilmesi** gerekmektedir.

Görüldüğü gibi kaynakların etkin kullanılması ve toplum refahının artırılması için **devlet müdahalesi** şarttır. Devlet sahip olduğu vergi ve kamu harcaması gibi araçlarla öğretmen bulunmayan okullara öğretmen temin etmekte, gereğinden fazla üretilen zararlı malların üretimini kısmak için müdahalede bulunmakta, monopol haline gelen endüstrileri regüle etmekte veya bizzat kendisi bu piyasalarda üretim yapmaktadır.

1.2.2. Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması

Üretim süreci sonunda ortaya çıkan **milli gelirin** üretim faktörleri arasında **nasıl bölüşüleceğinin** belirlenmesi her zaman önemli bir sorun olmuştur. Klasik ve Neo–Klasik iktisatçıların piyasa mekanizmasının kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü açısından en etkin çözümü sağladığı görüşü günümüzde terkedilmiştir. Bu bakımdan günümüz refah devleti, gelirin hak ve adalete uygun biçimde dağıtılması için piyasada etkin biçimde rol oynamaktadır.

Bölüşümde etkinliğin sağlanması sorunu bir ülkede üretilen milli gelirin ülkede yaşayanlar arasında nasıl paylaştırılacağıyla ilgili bir sorundur. Klasiklerin varsaydığı fonksiyonel (**birincil**) gelir dağılımına göre **üretime katılan her faktör** verimliliği nispetinde **payını** almaktadır. Bu nedenle devletin gelir dağılımına müdahalesi gereksizdir.

Hâlbuki üretime katılması mümkün olmayan **çocuklar**, **yaşlılar**, engelliler veya bakıma muhtaç insanlar bulunabilir. İşte bu durumda devlet, gelir dağılımına müdahale ederek gelir ve serveti **ikincil** bir dağılıma tabi tutmaktadır. Bunu yaparken **artan oranlı vergiler**, işsizlik ödemeleri ve transfer harcamaları gibi araçları kullanmaktadır. Böylece devlet, yüksek gelir gruplarına uyguladığı artan oranlı vergi tarifesi yoluyla zenginlerden yoksullara doğru bir gelir akımı ortaya çıkarmakta ve yoksullara sağladığı transfer harcamaları yoluyla onlara pozitif ayrımcılık sağlamaktadır. Dolayısıyla birincil gelir dağılımı devletin gelir dağılımına müdahale

etmediği durumu ifade ederken ikincil gelir dağılımı devlet müdahalesiyle oluşan gelir dağılımını göstermektedir.

1.2.3. Ekonomik İstikrarın Sağlanması

Ekonomik istikrar milli gelirin yani **üretimin dengeli bir seyir** izlemesidir. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için ekonomide **tam istihdamın** ve **fiyat istikrarının** eşanlı sağlanması gerekir. Tam istihdam üretim faktörlerinin atıl durumda olmadığı hali ifade ederken, fiyat istikrarı; ekonomide enflasyon veya deflasyon gibi fiyatlar genel düzeyindeki dalgalanmaların olmadığı bir durumu ifade etmektedir. Emeğin diğer üretim faktörleri karşısındaki önemine binaen bazen işsizliğin olmadığı bir ekonomi için de tam istihdam dengesi deyimi kullanılmaktadır.

Keynes'in Genel Teorisi, ekonomik istikrarın sağlanmasında devlete önemli görevler yüklemektedir. Bu teoriden hareketle sonraki dönemlerde ortaya çıkan bazı görüşler de Klasik iktisatçıların "**tarafsız maliye**" anlayışını **eleştirerek** piyasanın ekonomik istikrarı kendiliğinden gerçekleştiremeyeceğini ve bu nedenle devletin piyasaya müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur.

Bu kapsamda devlet tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanması için **sahip olduğu araçlara** başvurmaktadır. Durgunluğun söz konusu olduğu dönemlerde kamu harcamalarını artırmakta ve ekonomi üzerindeki vergi yükünü düşürmektedir. Ya da enflasyonist dönemlerde enflasyonun türüne göre toplam talebi kısmakta veya toplam arzı toplam talep seviyesine çıkarmaktadır. Maliyet enflasyonu olduğu dönemlerde ise üretici üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik prim yüklerini düşürerek maliyetleri düşürmeye çalışmakta ve milli geliri, potansiyel milli gelir seviyesine getirmektedir.

1.2.4. Ekonomik Büyümenin ve Kalkınmanın Sağlanması

Ekonomik **büyüme** ve **kalkınma** kavramları birbirleriyle ilişkili kavramlar olmakla birlikte **farklı anlamlar** içermektedir. Ekonomik **büyüme** ülkedeki üretim miktarı ve reel **milli gelirdeki artışı** işaret eden ekonomik bir olgu iken, ekonomik **kalkınma** büyümeyi de içine alacak şekilde ülkedeki **ekonomik, sosyal** ve **kültürel** yapıdaki iyileşmeyi ifade etmektedir. Daha kısa ve net bir ifadeyle ekonomik büyümenin sağlanması için üretim artışı; kalkınmanın sağlanması için ise bireylerin yaşam standardı ve refahlarında iyileşmenin olması zorunludur.

Ekonomik büyüme **reel** ve **nominal** olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Eğer ekonomik büyüme mal ve hizmet miktarında ya da üretim miktarında artışla ortaya çıkmışsa buna "reel ekonomik büyüme" denir. Ancak büyüme, üretimde artış olmaksızın fiyatlardaki artış nedeniyle sağlanmışsa bu durumda "nomi-

nal büyüme"nin olduğu söylenebilir. Aşağıdaki örnekte reel ve nominal büyüme arasındaki fark daha net görülmektedir.

Bir ekonomide cari yılda yalnızca **1.000 adet masa** üretildiğini ve masa fiyatının da 50 TL olduğunu varsayalım. GSYH, bir ülkede belirli bir dönem içinde üretilen mal ve hizmetlerin **fiyat cinsinden toplam değeri** olduğuna göre bu ekonominin GSYH'si (1.000 x 50) 50.000 TL'dir. Eğer bir sonraki yılda masa **üretim miktarı %10** artıp 1.100 âdete çıkarsa, ekonomi **reel olarak %10** büyümüş demektir (1.100 x 50). Ancak bazen üretimde artış olmadığı halde GSYH rakamlarında artış olabilir. Bu durumda ise nominal büyümeden bahsedilir.

Daha önceki 1.000 adet üretim miktarı %10 artıp 1.100 adede ve masanın **fiyatı da %10 artarak** 55 TL'ye çıkmış olsa bu durumda GSYH 60.500 TL (55 x 1.100) olur. Ancak buradaki büyüme fiyat artışını da içerdiği için **nominal** ve reel büyümenin **karışımıdır**. Böylece her ikisi birlikte dikkate alındığında nominal ve reel büyüme %21 (60.500 – 50.000 / 50.000) olarak hesaplanır. Bir önceki yıla göre reel büyümeyi bulmak için önceki yılın fiyatı ile bu yılın üretim miktarı çarpılır (50 x 1.100) ve GSYH 55.000 TL, reel büyüme oranı ise %10 olarak bulunur. Kalan %11 büyüme oranı ise nominal büyümeye aittir. Nitekim örneğin de gösterdiği üzere eğer **üretim miktarında** artış varsa **reel** büyüme, **fiyatta** artış varsa **nominal** büyüme söz konusu olacaktır.

Ekonomik büyümenin sağlanmasında pek çok faktör etkilidir. Bunlar içerisinde başta **kişi başına** düşen milli gelir ve gayrisafi yurt içi hasıla olmak üzere **tasarruflar**, fiziki ve beşerî sermayeye yapılan yatırımlar, **verimlilik** ve **teknoloji** gibi unsurlar sayılabilir. Kamu maliyesinin bir amacının ekonomik büyümeyi sağlamak olduğu düşünüldüğünde devletin **bu unsurlara** müdahale ederek büyümeyi sağlaması mümkündür. Tasarrufları ve yatırımları artırmak için teşviklere, verimliliğin ve teknolojinin geliştirilmesi için de Ar–Ge harcamalarına başvurulması veya düşük vergi oranları ile bu alanlara girişin kolaylaştırılması büyümenin sağlanması için gerçekleştirilecek politikalardan bazılarıdır.

Kalkınma kavramı ise ekonomik büyümeyi de içine alan daha **geniş** kapsamlı bir kavramdır. Bu bakımdan kalkınmanın **ekonomik** ve **sosyal** olmak üzere iki bileşeni mevcuttur. Ekonomik faktörlerdeki değişmeyi dikkate alan tanıma göre ekonomik kalkınma, üretim faktörleri başına düşen verimliliğin yani kişi başına düşen milli gelirin artması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu artış aynı zamanda beşeri sermayede, teknolojide, çevre kalitesinde, ekonomik kurum ve kuruluşlarda ve sermaye birikiminde bir artışı da ifade etmektedir. Sosyal açıdan iktisadi kalkınma tanımında ise daha çok **sosyo–kültürel** ve **demografik** yapı içinde ortaya çıkan olumlu gelişmeler kast edilmektedir. Bebek ve anne ölüm oranlarında, ülkedeki

yaşam süresinde, **eğitim** ve **sağlık** alanında, **haberleşme** ve ulaşımda yaşanan iyileşmeler ülkenin sosyal anlamda iktisadi kalkınma sürecine işaret etmektedir.

Niteliklerinden anlaşılacağı üzere kalkınmanın sağlanması konusunda hükümetlerin daha fazla rol üstlenmesi gerekmektedir. Çünkü kalkınma süreci oldukça sancılı, uzun ve zor bir süreci gerektirir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu yapısal zorluklar kalkınmanın piyasa işleyişinin kendi dinamikleri ile gerçekleşmesini engellemekte ve çağdaş anlamda kamu müdahalesini zorunlu kılmaktadır.

1.3. PİYASA VE KAMU EKONOMİSİ AYRIMI

Piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisi arasında önemli farklar bulunmaktadır. Ancak bu farklara geçmeden önce bu iki sektör arasındaki ilişkinin bilinmesi gerekir. Kamu sektörü, kamu hizmetlerinin sunucusu konumundadır. Kamu hizmetlerinden fayda sağlayan ve özel sektörü oluşturan hane halkı ve firmalar ise vergi ödemektedir. Devlet ise kamu hizmeti üretebilmek için topladığı bu vergilerle piyasadan üretim faktörü satın almakta ve bu faktörleri toplumsal ihtiyaçların karşılanması için tekrar piyasada kullanmaktadır. Bu bakımdan kamu ve özel sektör arasındaki en önemli fark özel sektörün özel ihtiyaçları karşılaması, kamu sektörünün ise toplumsal ihtiyaçları karşılamasıdır. Sektörlerin bu ihtiyaçları karşılamak için kullandığı yöntemler ise farklılık gösterir. Bu farklılıklar aşağıda anlatılmıştır.

1.3.1. Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı

Hükümetler mal ve hizmet üretebilmek için bina, işgücü, makine ve ekipman gibi vasıtalara gereksinim duyarlar. Aynı gereksinim özel sektörün mal ve hizmet üretimi için de söz konusudur. Dolayısıyla bir sektörün bu mal ve hizmetleri kullanması diğer sektörün bu mal ve hizmetlerden **mahrum kalması** anlamına gelmektedir.

Bu noktada geçmişten bu yana süregelen şu soru akla gelir. Acaba kaynakların ne kadarını kamu sektörü ne kadarını özel sektör kullanmalıdır? Bu sorunun cevabı net değildir. Ülkelerin **gelişmişlik** düzeyi, **yönetim** biçimi, kamusal mallardan sağlanan fayda ve maliyet düzeyi gibi pek çok faktör kaynakların kullanımının özel ve kamu sektörü arasındaki paylaşımına yön vermektedir.

Örneğin Higgins'e göre bu cevap **kaynakların kamu sektörü** ve **özel sektör** tarafından kullanılmasıyla elde edilecek **faydaya bakılarak** verilmelidir. Buna göre vatandaşların kamu hizmetlerinden elde ettikleri fayda, vergiler nedeniyle katlandıkları maliyetten büyükse, kamu kesiminin ekonomiye fayda sağladığı söylenebi-

lir. Ancak kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların sağladığı marjinal fayda, aynı kaynakların özel sektör tarafından kullanılması durumunda elde edilen marjinal faydanın altında kalıyorsa bu durumda kamu sektöründe küçülmeye gidilmelidir. Benzer görüş A. C. **Pigou** ve H. **Dalton** tarafından da ileri sürülmekte ve kamu hizmetlerinden elde edilen **marjinal sosyal faydanın** bu hizmetler için katlanılan marjinal fedakarlığa eşit olduğu noktada sosyal optimumun gerçekleşeceğini savunmaktadır. Marjinal sosyal maliyetlerin yükselişe geçtiği noktadan sonra devlet faaliyetleri toplum için külfet oluşturacağından kamunun ekonomideki payı küçülmelidir.

Brochier ve **Tabatoni** ise üretilecek mal ve hizmetlerin kim tarafından üretileceğine karar verilirken maliyetlere bakılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir (**maliyet mukayesesi yaklaşımı**). Buna göre toplumun ihtiyacı olan mal ve hizmetler bunları en ucuz maliyetle üreten kesime bırakılmalıdır. Ülkelerde kamu kesiminin etkinliğini ölçen **Colin Clark** (1945) ise kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğünün maksimum **%25** olması gerektiğini savunmuş ve bu sınırın aşılması durumunda özel sektör üretim ve yatırımının olumsuz etkileneceğini ileri sürmüştür.

1.3.2. Piyasa Ekonomisi ve Kamu Ekonomisi Karşılaştırması

Piyasa ekonomisi **özel sektör kuruluşları** ve **bireylerden** oluşmaktadır. Bu piyasa, üretici ve tüketicilerin yer aldığı piyasadır. **Özel sektör** veya üretici denildiğinde **firmalar**, finansal kurumlar, tarımsal işletmeler gibi kuruluşlar anlaşılır. **Bireyler** ise üretilen mal ve hizmetleri talep eden **tüketici** kesimdir. Bu kesim piyasa ekonomisinde tüketici rolünde iken, kamu kesiminde siyasal karar alma mekanizmasında **seçmen** rolünü almaktadır.

Kamu kesimi denildiğinde ise sosyal faydası yüksek mal ve hizmet üreten **devlet kurumları** anlaşılmaktadır. Bu kurumlar içerisinde fiyatlandırılamayan tam kamusal malları üreten genel bütçeli kuruluşlar, fiyatlandırılabilir yarı kamusal malları üreten özel bütçeli kurumlar, serbest piyasayı düzenleyici işlev gören düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal devlet ilkesinin gereği olarak kurulan sosyal güvenlik kurumları ve halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayan mahalli idareler gibi kuruluşlar yer almaktadır.

Piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin **ayrımında** kullanılan temel ölçü bu malların sağladığı **faydanın içsel** veya **dışsal** oluşuyla ilgilidir. Bazı mallar vardır ki bu mallar **yalnızca tüketene** özel (içsel) fayda sağlamaktadır. Örneğin bir **ayakkabıyı** yalnızca bir kişi giyebilir ve ortaya çıkan fayda yalnızca bu kişiye aittir. Bu tür mallar piyasa ekonomisi tarafından üretilmektedir. **Kamu** ekonomisince sunulan mal ve hizmetlerde ise **dışsal** fayda söz

konusudur. Bu mallara örnek olarak **savunma** ve **adalet** hizmeti verilebilir. Bu tür malların faydası tüm topluma yayıldığından ve faydası bölünemediğinden fiyat oluşumu da mümkün değildir. Bu nedenle bu tür malların sunumu yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilir.

Piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisi pek çok yönden birbirinden ayrılmaktadır. Öncelikle piyasa ekonomisi daha çok **kâr elde etmek** için faaliyet gösterirken **kamu** ekonomisinde temel amaç **toplum refahınıençoklaştırmaktır**. Piyasa ekonomisinde yer alan firmalar alacakları yatırım kararı öncesinde **fizibilite** çalışması yapmakta ve **yatırdıkları sermayenin getirisi,** alternatif getirilerden daha kârlı olmadığı durumda yatırım kararından vazgeçmektedir. Hâlbuki kamu ekonomisinde üretim kararı verilirken harcamanın sosyal getirisine bakılmaktadır. Bu nedenle ekonomik olarak rantabl olmayan ve piyasa ekonomisinin kârlı bulmadığı adalet, savunma ve diplomasi gibi faaliyetler devlet eliyle gerçekleşmektedir.

Piyasa ve kamu kesimi arasındaki bir diğer fark üretilen **malların türü** ve **miktarına** ilişkindir. Piyasa ekonomisinde ne üretileceği ve ne kadar üretileceğine ilişkin karar **üretici** ve **tüketici** tarafından **fiyat mekanizması** yoluyla verilir. Kamu ekonomisinde ise üretimin türüne ve miktarına **siyasal karar alma** mekanizmasıyla karar verilir.

Her iki ekonomi arasındaki bir diğer ayrım **malların finansmanına** ilişkindir. Piyasa ekonomisinde üretilen mal ve hizmetler özel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olduğu için bunların finansmanı da **tüketicilerden** karşılanır. Kamu kesiminde üretilen malların finansmanı ise bu malların faydasının bölünemediği ve fiyatlandırılamadığı durumda **bütçeden** karşılanır. Faydanın bölünebildiği ve fiyatlandırma yapılabildiği durumda ise finansman **kısmen bütçeden** kısmen de götürü biçimde tüketiciden karşılanmaktadır.

Bunlar dışında piyasa ve kamu ekonomisince üretilen mal ve hizmetlere ilişkin farklar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Piyasa ekonomisinde **tüketim kararı serbestçe** verilir ve bu karar tüketicinin gelir düzeyine, tercihlerine ve kendisine sağladığı faydaya göre değişmektedir. Kamu kesimi tarafından üretilen mallarda ise tüketim zorunludur.

- Piyasa ekonomisince üretilen mal ve hizmetlerde **birim fiyatın tespiti kolaydır**. Kamu ekonomisinde üretilen mallarda ise faydanın bölünmesi zor hatta imkânsız olduğundan birim fiyat tespit edilemez.

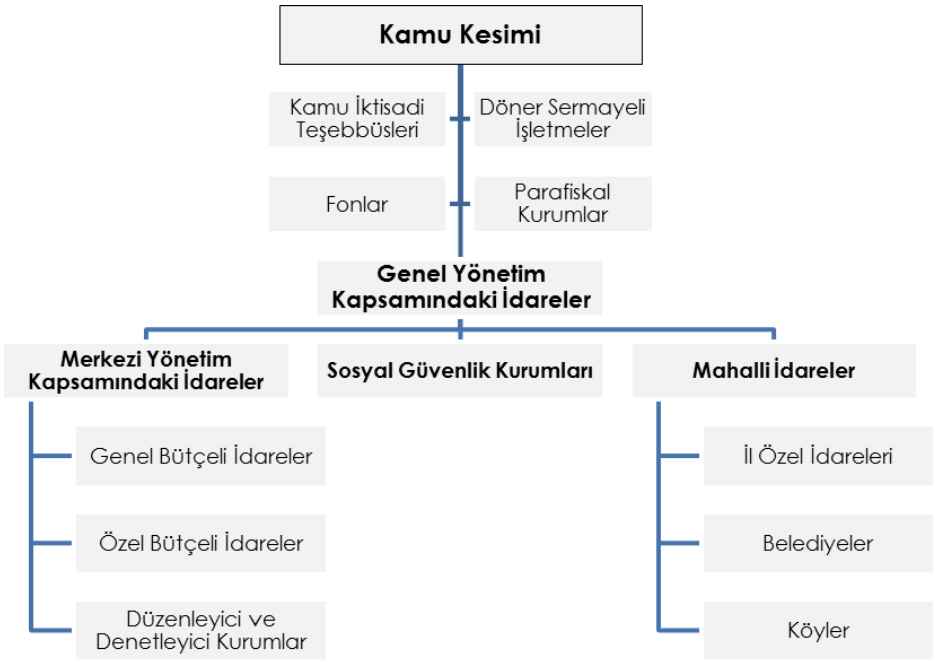
- Piyasa ekonomisince sunulan mal ve hizmetlerde bireylerin **zevk ve tercihleri** belirleyicidir. Kamusal mal ve hizmetlerde ise toplumun tümüne yönelik bir sunum söz konusudur.

- Piyasa ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerde **rekabet** koşulları geçerlidir. Kamu kesiminde ise çoğu durumda devlet **tekel** niteliğinde olduğundan rekabet söz konusu değildir.

- Kamusal ihtiyaçları gideren kurumlar **kanunla** kurulurken özel ihtiyaçların giderilmesinde böyle bir zorunluluk yoktur. Piyasaya giriş (mobilite) serbesttir.

1.4. TÜRKİYE'DE KAMU MALİYESİNİN KAPSAMINA GİREN KURUM VE KURULUŞLAR

Kamu sektörü kapsamı açısından dar ve geniş olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. **Dar anlamda** kamu sektörü kapsamına giren kurumlar, toplumun **genelini ilgilendiren** hizmetleri üretirken **geniş anlamda** devleti oluşturan idareler ise **toplumsal** fayda yanında **bireysel** faydayı da esas almaktadır. Bu kurumlardan bazılarının kendi özel gelirleri olduğu gibi karar almada idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Şekil 1, **geniş** anlamda devleti temsil eden kamu kesimini göstermektedir.



Şekil 1: Kamu Kesimini Oluşturan Kurumlar

Şekil 1'de görülen genel yönetim kapsamındaki idareler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabidirler. Bu idareler içerisinde merkezi yönetim kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler yer almaktadır. Genel yönetim kapsamı dışında kalan; kamu iktisadi **teşebbüsleri, döner sermayeli** işletmeler, **fonlar** ve **parafiskal** kurumlar ise 5018 sayılı kanun kapsamında yer almazlar. Zira bu kuruluşların işleyişi ve tabi oldukları kurallar kendi mevzuatlarınca düzenlenmiştir.

1.4.1. Genel Yönetim Kapsamındaki İdareler

Genel yönetim kapsamındaki idareler **üç başlık altında** toplanmaktadır. Bunlardan ilki merkezi yönetim bütçesine tabi idarelerdir. **Merkezi yönetim** bütçesine tabi idareler, toplumsal faydası yüksek olan mal ve hizmetleri üretirler. Ancak bazı mal ve hizmetler vardır ki toplumsal faydasının yanı sıra özel faydası da bulunmakta veya faydanın yayılma alanı belli bir coğrafi alanla sınırlı olmaktadır. Bu bakımdan genel yönetim kapsamındaki idarelerden diğer ikisi **mahalli idareler** ve **sosyal güvenlik kurumlarıdır**. Aşağıda genel yönetim kapsamındaki idareler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler şeklinde üç başlık altında anlatılmıştır.

1.4.1.1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler

Merkezi yönetime tabi idareler **genel** bütçeli idareler, **özel** bütçeli idareler, **düzenleyici** ve denetleyici kurumlar olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Söz konusu idareler, ülkenin genelini ilgilendiren ve merkezden planlamanın uygun olduğu kamu hizmetlerini yürütmektedir.

1.4.1.1.1. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri

5018 sayılı kanuna ekli (I) sayılı cetvelde gösterilen genel bütçeli idareler; **yasama**, **yürütme** ve **yargı** kurumlarından oluşmaktadır. Yasamaya örnek olarak TBMM, yürütmeye örnek olarak Cumhurbaşkanlığı ve yargıya örnek olarak ise Yargıtay, Danıştay gibi idareler verilebilir. Dikkat edilirse bu idareler merkezi idareyi oluşturan idarelerdir.

Bu idarelerin genel özelliği ürettikleri mal ve hizmetlerin genellikle **tam kamusal mal** ve hizmetler olmasıdır. Bu idareler gelire sahip olmayıp, **giderleri genel vergi havuzundan** karşılanmaktadır. Ancak bu kurumlar kamu görevi dışında gerçekleştirdikleri faaliyetlerden veya fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden **özel gelir** elde edebilir. Genel bütçeli idarelere bağlı olarak çalışan,

ticari ve sınai faaliyetlerde bulunan ve devlete ilave gelir sağlayan bu işletmelere döner sermayeli işletmeler adı verilir.

Diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar kendi tüzel kişilikleri adına tapu siciline tescil olunurken genel bütçeli kuruluşların kendilerine **ait malvarlıkları yoktur**. Bu idarelere ait taşınmazlar **Hazine adına** tescil olunur. Taşınmazların yönetimi ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır. Günümüzde Türkiye'de, (I) sayılı cetvele tabi genel bütçe kapsamındaki kamu idaresi sayısı 40'tır.

1.4.1.1.2. Özel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri

5018 sayılı kanuna ekli (II) sayılı cetvelde gösterilen özel bütçeli idareler **üniversiteler**, **ÖSYM**, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türk Dil Kurumu gibi idarelerden oluşmaktadır. Ancak özel bütçeli idarelerin çoğunluğunu yükseköğretim kurumları oluşturmaktadır. Özel bütçeli idareler bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak kurulan, ayrı tüzel kişiliğe sahip olan ve belirli hizmetleri yürüten idarelerdir.

Genel bütçe kapsamındaki idareler genellikle tam kamusal nitelikteki, faydası bireylere bölünemeyen, pazarlanamayan ve zorunlu tüketime konu olan malları üretirken, özel bütçeli idareler faydası **bölünebilen** ve **topluma dışsal fayda** sağlayan yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetleri üretirler. Çoğu durumda üretilen mal ve hizmetlerin maliyetinin **belli** bir **kısmı yararlanandan** harç veya ücret şeklinde **tahsil** edilir. Gelirlerin giderleri karşılayamadığı durumda ise sundukları malların toplumsal faydası gereğince genel bütçeden hazine yardımı alırlar. Bu bakımdan özel bütçeli idarelerce gerçekleştirilen hizmetler ve bunların finansmanı harç, ücret ve vergi ile karşılanmaktadır.

Özel bütçeli idarelerin **kendi özel gelirlerinin** olması, giderlerinin **bir kısmını** bu gelirlerle karşılamaları ve tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu kuruluşların idari ve mali özerkliğe sahip olmalarını sağlamıştır. Nitekim bu kuruluşların hemen hepsi döner sermaye işletmelerine sahiptir. Bununla birlikte özel bütçeli idarelerin kendi giderlerini karşılayacak gelire sahip olmaları öngörülmekle birlikte özel bütçeli idareler giderlerinin ancak küçük bir kısmını öz gelirleriyle karşılamaktadır. Bu bakımdan genel bütçe içinde yer alan transfer harcamaları kaleminde özel bütçeli idarelere yapılan hazine yardımları önemli yer tutmaktadır.

Günümüzde Türkiye'de, (II) sayılı cetvele tabi özel bütçeli idare sayısı 173'tür. Bu idarelerden 131 tanesi YÖK ve ÖSYM gibi yükseköğretim kurumlarından ve üniversitelerden oluşmaktadır.

1.4.1.1.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Geçmişte özel sektör yatırımlarının yetersiz olduğu dönemlerde devletin piyasada üretici olarak rol aldığı görülmüştür. Ancak sosyalizmin çöküşü ve 1980'li yılları takiben serbest piyasa ekonomisinin ağırlık kazanmasıyla kamu teşebbüsleri özelleştirilmiş ve devletin piyasadaki **üretici rolü azalmıştır**. Günümüzde devlet daha çok serbest piyasa ekonomisinin neden olduğu sorunları sosyal fayda temelinde düzenlemekte ve denetlemektedir. Bu bakımdan devlete ait olan düzenleyici kuruluşların, piyasa aksaklıklarının görüldüğü alanlarda iktisadi faaliyetleri düzenlemek amacıyla kurulduğu söylenebilir.

Bu bakımdan devlet, tüketimi yaygın ve zorunlu olan elektrik, enerji, telekomünikasyon gibi alanlarda doğrudan kendisi üretim yapmak yerine üretime, dağıtıma ve fiyatlamaya mali ve hukuki araçlarla **müdahale** ederek bu tür piyasaların **etkin** olarak çalışmasını sağlamaktadır. İşte düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu etkinliği sağlamak için kurulmuşlardır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı kanuna ekli (III) sayılı cetvelde gösterilmektedir. Bu idarelerin günümüzdeki sayısı 11'dir. Bunlara Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu örnek verilebilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar mali ve idari özerkliğe sahiptir ve tüzel kişilikleri bulunmaktadır. 5018 sayılı kanun bu idarelerin bütçelerinin doğrudan TBMM'ye sunulmasını öngörerek bu idarelerin mali ve idari bağımsızlıklarını güçlendirmeyi amaçlamıştır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar toplum yararına çalışır

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere düzenleyici ve denetleyici kurumların temel amacı; toplum refahınıençoklaştırmak ve piyasa etkinliğini sağlamak şeklinde özetlenebilir. Bu amaçları aşağıdaki örnekle somutlaştırmak mümkündür.

Yurt dışında bazı ülkelerdeki mobil operatörler hattınıza yükleme yaptıktan sonra hattınızı kullanıma açar ve 30 gün boyunca hattınızla arama yapabilirsiniz. Ancak 30'uncu günün gecesinde yükleme yapmadığınız durumda hattınız geçici olarak kullanıma kapanır ve tekrar yükleme yapmadığınız takdirde acil aramalar dışında arama yapamaz ve gelen aramaları da cevaplayamazsınız. Ancak Türkiye'de Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) bu duruma müsaade etmediğinden operatörler 6 ay boyunca en azından gelen aramaların cevaplanabilmesi için hattı açık tutmaktadır.

Yine petrol piyasasında tüketici hakkının korunması ve istismarın önlenmesi için Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından akaryakıt piyasası için tavan fiyat belirlenmektedir. Böylece akaryakıt firmalarının bu fiyatın üstünde bir fiyat belirlemesi mümkün değildir.

Bu kurullar tarafından yayımlanan ve tüketici refahını artıran daha pek çok yönetmelik bulunmaktadır. Bu yönetmeliklere ilgili kurumun internet sitesinden ulaşılabilir.

1.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumları

Sosyal güvenlik kurumları Sosyal Güvenlik Kurumu (**SGK**) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (**İŞKUR**) olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Bu kurumlar 5018 sayılı kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde gösterilmektedir. SGK, bireyleri gelecekte **karşılaşabilecekleri** ekonomik ve sosyal risklere karşı güvence altına alan önemli bir kurumdur. Böylece sosyal veya paternalist devlet anlayışıyla kurulan bu kurumlar vatandaşlara sağlık, eğitim, emeklilik gibi sosyal nitelikli hizmetler sunarlar. Bu güvence bazen prim karşılığında bazen de primsiz sağlanmaktadır.

İŞKUR ise Türkiye'de istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş önemli bir kurumdur. İŞKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Özel hukuk hükümlerine tabi olmasının yanında, idari ve mali açıdan özerk bir kurumdur.

1.4.1.3. Mahalli İdareler

Mahalli idareler, yetkileri belirli bir **coğrafi** alan ve **hizmetlerle sınırlı** olarak faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı birlik ve idarelerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim ülkenin genelini ilgilendiren kamu hizmetlerini yürütürken mahalli idareler, **yerinden yönetim** esasına uygun olarak halkın **yerel nitelikli** ihtiyaçlarını karşılarlar.

Yerinden yönetim yani âdemimerkeziyette, merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında **yetki paylaşımı** söz konusudur. Yerinden yönetim hizmet yönünden ve yer yönünden olmak üzere ikiye ayrılır. Mahalli idareler yer yönünden yerinden yönetime örnektir. Hizmet yönünden yerinden yönetime ise şehirlerde kurulan üniversiteler veya Orman Genel Müdürlüğü verilebilir. Yer yönünden yerinden yönetim sayesinde seçmenler kendi iradesiyle yerelde kendilerini idare edecek belediye başkanını ve belediye organlarını seçmektedir.

Ancak bazen yerinden yönetim ile **yetki genişliği** kavramları birbiriyle karıştırılmaktadır. Öncelikle yerinden yönetim mahalli idarelerin, merkezden izin almaksızın halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarını gidermesidir. Yetki genişliği ilkesi ise taşra teşkilatının başındaki **vali** gibi amirlerin merkezi yönetimden talimat beklemeksizin kendi başına karar alabilme yetkisidir. Görüldüğü gibi her iki kavram da merkezdeki makamlara sormadan mahaldeki sorunun çözümünü amaçlar. Ancak yerinden yönetim mahalli idareleri ilgilendiren bir kavram iken yetki genişliği merkezi idare için geçerli bir kavramdır. Bu bakımdan yetki genişliği yerinden yönetimi ifade etmekten ziyade **Cumhurbaşkanına** ve **Bakana** ait yetkilerin taşradaki başka bir **amir tarafından kullanılmasını** ifade eder.

Mahalli idareler her ne kadar yerinden yönetim ilkelerine göre kurulmuş olsalar da merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde **idari vesayet** yetkisi bulunmaktadır. Merkezi yönetim idari vesayet yetkisiyle mahalli idarenin yaptığı işlemin **hukuka uygunluğunu** denetlemektedir. Yine mahalli idarelerin hesapları Sayıştay denetimine tabidir. Bütçeleri ise merkezi yönetim ve sosyal güvenlik bütçesinin aksine **önce gelirlerin tahmin** edilmesi sonra gelirleri aşmayacak gider tahminleri ile hazırlanır.

Bu idarelerin gelir kaynakları kendi öz gelirleri ve genel bütçeden aldıkları vergi paylarıdır. Mahalli idarelerin 2020 yılı itibariyle merkezi idare vergi gelirlerinden aldığı pay toplam gelirleri içerisinde %56 seviyesine ulaşmıştır. Bu pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Böylece vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,5'i büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i ise il özel idarelerine aktarılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise kendi sınırları içerisinde yapılan vergi hasılatının (I sayılı özel tüketim vergisi tahsilatı hariç) %6'sını almakta ve ayrıca sınırları içerisinde ilçelere ayrılan payların %30'una sahip olmaktadır.

Mahalli idarelerin 2020 yılı teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam mahalli idare gelirleri içerisindeki payı %19 iken emlak vergisi gibi vergi gelirlerinin payı %10'dur.

İl Özel İdareleri

İl özel idareleri daha çok **belediye sınırlarını aşan** veya belediyeden bağımsız bölgelere hizmet götüren idarelerdir. Büyükşehir dışındaki tüm illerde il özel idaresi bulunmaktadır. Toplam 81 il ve bunların 30'u büyükşehir olduğuna göre ülkemizde 51 ilde il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idaresinin üç organı bulunur. Bunlar il genel meclisi, il encümeni ve validir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Belediyeler

Belediyeler, belde sakinlerinin **müşterek nitelikteki** ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları **seçimle** iş başına gelen tüzel kişiliklerdir. Belediyelerin üç organı bulunur. Bunlar belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Ülkemizde **nüfusu 5.000 ve üzeri** olan yerleşim birimlerinde **belediye kurulmasına** izin verilmekte ve toplam nüfusu 750.000'i geçen iller ise kanunla büyükşehir belediyelerine dönüşebilmektedir. Böylece büyükşehir belediyeleri, nüfusu büyüyen illerde hantallaşmayı engellemek ve daha etkin yönetim sağlayabilmek adına ilçe belediyeleri şeklinde kurulan ve bunlar arasında koordinasyon sağlayan idarelerdir.

Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli idare birlikleri, birden fazla yerel idarenin **bir araya gelerek** kurdukları tüzel kişiliklerdir. **Belli bir amacı gerçekleştirmek** amacıyla kurulurlar ve aynı türden olmaları gerekmez. Örneğin birkaç belediye kendi aralarında birlik kurabilecekleri gibi birkaç belediye ile birkaç il özel idaresi bir araya gelerek te mahalli idare birlikleri kurabilir. Örneğin ülkemizde Marmara Bölgesinde bulunan ve Marmara Denizine kıyısı olan mahalli idareler bir araya gelerek Marmara Belediyeler Birliğini kurmuşlardır. Birliğin amacı başta Marmara Denizindeki kirliliğin önlenmesi olmak üzere bölgedeki çevre sorunlarına çözüm bulmaktır.

Köyler

Nüfusu 2.000'den aşağı olan yerler köy olarak adlandırılmaktadır. Köylerde hizmetlerin yerine getirilmesinde iş paylaşımı oldukça önemlidir. Köylerde isteğe bağlı ve zorunlu olmak üzere iki tür iş bulunmaktadır. Kanunda köylünün zorunlu olarak yapması gereken 37 iş bulunurken, isteğe bağlı iş miktarı 32 adettir. Bu işlerin çoğu köylülerin birleşmesiyle **imece** olarak yapılmaktadır. Köy gelirlerinin köy işlerine yetmediği durumda köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlardan ve köy ile maddi alakası olanlardan ödeme gücüne göre "**salma**" yoluyla gelir toplanabilir. Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur.

1.4.2. Diğer Kamusal Niteliğe Sahip Kamu idareleri

Bu idareler döner sermayeli işletmeler, fonlar, parafiskal kurumlar ve kamu girişimleri olmak üzere dört başlık halinde aşağıda anlatılmıştır.

1.4.2.1. Döner Sermayeli İşletmeler

Kamu kurumları **ürettikleri iktisadi nitelikteki** mal ve hizmetleri pazarlamak ve devlete ilave gelir sağlamak amacıyla döner sermayeli işletme kurmaktadır. Böylece bu kurumlar kendi hizmetlerini aksatmadan piyasa fiyatlarına yakın bir fiyattan **kapasite fazlasını** değerlendirmekte ve **piyasa talebinin bir kısmını** karşılayarak devlete ilave gelir sağlamaktadır. Diğer taraftan bu işletmeler bürokratik bazı engellerin dışına çıkarak harcama yapabilmektedir. Bu sayede döner sermaye işletmesinin bağlı olduğu kamu idareleri, ekonomik açıdan ve yönetim bakımından özerklik elde etmektedir.

Döner sermayeli işletmeler genel yönetime bağlı olarak kurulabilmektedir. Örneğin genel bütçede yer alan Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak döner sermaye işletmesi kurulabileceği gibi özel bütçe içerisinde yer alan üniversite hastanelerinde de döner sermaye işletmelerine sıkça rastlanmaktadır.

Döner sermayeli işletmeler ilk kurulduğunda kendilerine bağlı bulundukları kurumun bütçesinden tahsis edilen bir **başlangıç sermayesi** ile faaliyetlerine başlarlar. Bu işletmeler her yıl elde ettiği kârı sermayelerine ekleyerek faaliyetlerine devam eder. Ancak döner sermaye işletmesi nedeniyle kamu hizmetlerinin **aksamaması** gerekir.

Döner sermayeli işletmeler genel yönetime dâhil olduklarından bu işletmelerin hesapları ve işlemleri; Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve bağlı bulundukları kamu kurumu tarafından görevlendirilecek denetçiler tarafından denetlenir. Döner sermayeli işletmelerin hesapları bağlı bulunduğu kamu kurumunun kesin hesabı ile birlikte parlamento onayına sunulmaktadır.

1.4.2.2. Fonlar

Fonlar, belirli bir **amacın gerçekleştirilmesi** için kamu gelirlerinin gerektiğinde harcanmak üzere toplandığı hesaplardır. Bu hesaplar **bütçe içinde** olabileceği gibi bütçe **dışında** da bulunabilir. Bu bakımdan fonlar üç temel özelliğe sahiptir:

- Belirli bir amaç için kurulur,
- Kamu gelirlerinin bir kısmı bu fonlarda toplanır,
- Bu hesaplar bütçe ile bağlantılı olabileceği gibi bütçe dışında da olabilir.

Ülkelerin fonlara başvurmasında pek çok neden etkilidir. Bunlar içerisinde aşağıdaki 3 neden öne çıkmaktadır.

- Bütçe kapsamındaki ağır **bürokratik** işlemlerden **kurtulmak**,
- Büyük **projeler** için kaynak ayırmak ve projelerin gecikmeden bitirilmesini sağlamak,
- Hızlı hareket etme kabiliyetine sahip olmaktır.

Ayrıca Çelen (1998: 115), ülkemizde fonların tercih edilmesinin sebeplerini; bütçelerin yıllık olması buna rağmen fonların bütçe yılını aşabilmesi, iktidarların daha rahat harcama yapmak istemesi ve artan kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında vergi, resim, harç gibi bilinen geleneksel kamu gelirlerinin yanı sıra yeni gelir kaynakları bulma ve bunları daha rahat kullanma arayışı olduğunu ifade etmiştir.

Türkiye'de kamu fonları bütçe ile bağlantıları bakımından bütçe içi fonlar ve bütçe dışı fonlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

Bütçe içi fonlar, **bütçeden beslenen** ve biriken tutarın hangi harcama kalemlerine pay edileceği yürütme organı tarafından belirlenen fonlardır. Günümüzde adında fon ifadesi geçmese de belli bir amaca yönelik olarak ayrılan ödenekler, usul ve şekil itibariyle fon kabul edilmektedir. Sayıları geçmişte fazla olmasına

rağmen 2020 yılı itibariyle ödenekler de dâhil edildiğinde bütçe içi fon sayısı 6'ya düşmüştür. Bunlar; destekleme ve fiyat istikrar fonu, personel giderlerini karşılama ödeneği, yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği, doğal afet giderlerini karşılama ödeneği ve örtülü ödenektir.

Bununla birlikte kamuoyunda ödenekler ile fonların farklılık gösterdiğine yönelik görüşler de bulunmaktadır. Zira bu görüşler, bütçe hazırlanırken fon hesaplarına ödenek ayrılmadığını ve fonun finansmanının bazı hesaplardan pay aktarılarak veya kesinti yapılarak sağlandığını savunmaktadır. Ancak ödeneklerde bütçe giderleri tahmin edilirken söz konusu harcama kalemleri için bütçeden doğrudan ödenek ayrılmaktadır. Ancak kanımızca her ikisinin de belli bir amaca tahsis edilmesi adı geçen ödeneklerin fon olarak adlandırılmasını gerekli kılmaktadır.

Bütçe dışı fonlar ise kamu idarelerinin özellikli bazı faaliyetlerini **bütçe kanunlarına tabi olmaksızın** yerine getirmek için **bütçeden** veya bütçe **dışındaki** kaynaklardan beslenen fonlardır. Bu bakımdan bazı fonlar bütçe dışında olmasına rağmen bütçeden geçici veya sürekli olarak bu fonlara kaynak sağlanmaktadır. Bazılarının da örneğin işsizlik fonu örneğinde olduğu gibi **kendine ait gelirleri** bulunmaktadır. Bugün de bazı fonlarda olduğu gibi bir dönem bütçe dışı fonlar Meclis ve Sayıştay denetimi dışında bırakılmış ve kamu kaynak kullanımının şeffaflığı ilkesinden taviz verilmiştir.

Geçmişte **100'ün üzerinde** bütçe dışı fon bulunmasına rağmen günümüzde bu sayı **7'ye düşmüştür**. Bunlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Özelleştirme Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu (ücret garanti fonunun finansmanı da bu fondan karşılanmaktadır) ve Türkiye Varlık Fonudur. Son dönemlerde İşsizlik Sigortası Fonu, Özelleştirme Fonu ve Varlık Fonundaki birikimlerin yüksek miktarlara ulaşması bütçe dışı fonların önemini artırmıştır.

1.4.2.3. Parafiskal Kurumlar

Parafiskal kurumlar **üyelerinin hak** ve menfaatlerini **korumak** amacıyla kurulan ve kamu yararı için çalışan kuruluşlardır. Bu kuruluşları sosyal, mesleki ve ekonomik olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.

Sosyal parafiskal kurumlar sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. 5018 sayılı kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan bu kurumlar sosyal devlet ilkesi gereğince **sigortalıların** haklarını korumakta ve **istihdamın** korunmasına ve geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Örneğin Türkiye'de İŞKUR'un amacı; istihdamı artırmak, işverenlerin işçi bulmalarına işçilerin ise istihdama katılmasına yardımcı olmak, işçilere kolay işe girebilmeleri için mesleki yeterlilik kazandırmak ve işsizlik

sigortası faaliyetlerini yürütmek şeklinde özetlenebilir. SGK ise bireyleri, cari ve gelecekte karşılaşabilecekleri hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi sosyal riskler için korumakta ve onları sınıf–statü ayrımı yapmaksızın sosyal güvence altına almaktadır.

Mesleki parafiskal kurumlar ise mesleki **dayanışma** ve **yardımlaşmayı** gerçekleştirmek üzere belirli meslek grupları tarafından kurulan kurumlardır. Ticaret ve sanayi **odaları** ile **borsaları**, **barolar** birliği ve esnaf odaları mesleki parafiskal kurumlara örnek verilebilir. Örneğin şartları yerine getiren tacirlerin kayıt olmak zorunda olduğu Ticaret ve Sanayi Odaları, ticaret ve sanayi ile ilgili ve üyelerin menfaatine olan her türlü bilgiyi derleyerek tacirlere duyurmakta ve illerdeki sanayi ve ticaretin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Ekonomik parafiskal kurumlar ise **ekonomik** ve **mali amaç** gözetilerek kurulmuş kurumlardır. Örneğin ekonomik parafiskal kurumlar içerisinde yer alan **işsizlik fonu**; işsizlik piyasasını regüle etmek ve işsiz kalan bireylere maddi çıkar sağlamak amacıyla kurulurken, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (**TMSF**); tasarruf piyasasının işleyişini düzenlemek, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulmuştur.

Nitekim TMSF **olmasaydı**, tasarruf sahipleri tasarruflarını yatırmak için bankalara **güvenmeyecek** ve kötü niyetli girişimciler karşısında **savunmasız** kalacaklardı. TMSF, tasarruf sahiplerinin bankalar nezdindeki tasarruflarını **sigortalamakta** ve bankaların sermayelerini sürekli takip ederek **riskli** işlem yapan ve sermayesi riskli seviyeye düşen finans kurumlarının faaliyet **iznini iptal** etmektedir. Böylece kurum, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlayarak yatırımlar için son derece önemli olan **ulusal tasarrufların artmasına** katkı sağlamaktadır. **İşsizlik fonunun** da benzer faydaları bulunmaktadır. Zira işsiz kalan bireyler kendisi ve ailesinin **yaşamını idame** ettirebilmesi için gerekli olan ücreti işsizlik fonundan karşılamaktadır. Böylece işsizlik fonundan yararlanmak isteyen bireyler piyasada kayıtlı olarak çalışmakta ve **kayıt dışı istihdam** önlenmiş olmaktadır.

1.4.2.4. Kamu İşletmeleri

Kamu iktisadi teşebbüsleri olarak ta bilinen kamu işletmeleri özel sektör tarafından üretilebilecek **özel faydası** bulunan mal ve hizmetleri üretmektedir. Kamu işletmeleri; **kamu yararı**, verimlilik ve kârlılık anlayışı ile faaliyet göstermektedir.

Her ne kadar bu kuruluşlar özel faydası bulunan mal ve hizmetleri üretiyor olsa da bu işletmelerin kurulmasında ekonomik, sosyal ve mali birtakım nedenler bulunmaktadır.

Bu nedenlerden ilki yerli endüstrinin kullandığı temel **girdileri** daha ucuza üreterek ülkeye uluslararası **rekabet gücü** kazandırmak ve bu yolla büyümenin,

ihracatın ve **istihdamın** desteklenmek istenmesidir. Yine büyük çaplı yatırım gerektiren ve azalan maliyet koşullarının geçerli olduğu **doğal tekel** niteliğine sahip bazı yatırımların da devlet tarafından yapılması zaruri olabilir.

Ayrıca bu işletmeler alt yapının kurulması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, şehirleşmeye katkıda bulunulması ve istihdamın artırılması gibi amaçları yerine getirmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre Türkiye'de 19 Kamu İktisadi Teşebbüsü, 5 özelleştirme portföyünde işletme, 8 kamu sermayeli banka ve 9 diğer kamu işletmesi bulunmaktadır. Kamu işletmeleri içerisinde petrol ve doğal gaz yatırımı yapan BOTAŞ, elektrik dağıtımı yapan TEDAŞ, demiryolları işletmeciliği yapan TCDD, doğal gaz arama ve sondaj gibi faaliyetler yürüten Türkiye Petrolleri A.O. gibi işletmeler öne çıkmaktadır.

Günümüzde kamu işletmelerinin birçoğu pozitif dışsallık gösteren alanlarda ve doğal tekel özelliği gösteren sektörlerde faaliyet göstermektedir. Örneğin elektrik dağıtımının veya demiryolu taşımacılığının birden fazla firma tarafından yapılması, kaynakların israf edilmesine ve tüketicinin bu hizmetlerden yararlanma maliyetlerinin artmasına neden olur. Bu bakımdan devlet bu sektörlerde bizzat kendisi faaliyet göstermektedir. Ancak devletin söz konusu işletme yetkisini özel sektöre devretme hakkı da bulunmaktadır.

2. DEVLETİN PİYASAYA MÜDAHALESİNİN HAKLI GEREKÇELERİ: PİYASA AKSAKLIKLARI

Klasik iktisat anlayışına göre ekonomik faaliyetlerin işleyişinde ortaya çıkan **sorunlar geçicidir** ve bu sorunlar "görünmez el" varsayımı ve "fiyat mekanizması" yoluyla zamanla ortadan kalkar. Bu bakımdan Klasik iktisatçılar, piyasa ekonomisinin toplum refahını sağlamada tek başına yeterli olduğunu ve devletin piyasaya müdahalesinin gereksiz olduğunu savunmaktadır.

Klasik iktisadi düşünceyle temel varsayımları benzer olan **Neo–Klasik iktisatçılar** ise piyasa ekonomisinin sosyal refahın optimizasyonunu sağlamada **tek başına yetersiz** olduğunu ve bazı konularda devletin piyasada etkin rol alması gerektiğini savunmuşlardır. Bu konular;

1. Dışsallıklar (Dışsal ekonomiler)
2. Kamusal mallar
3. Doğal tekeller
4. Tam rekabetten sapmalar
5. Eksik (Asimetrik) bilgi şeklinde beş başlık altında toplanmaktadır.

Bir üretim veya tüketim faaliyetinin üçüncü kişileri olumlu ya da olumsuz etkilemesi **dışsallık** olarak adlandırılır. **Çiçek** yetiştiricisinin **bal** üreticisine sağladığı yarar **pozitif** dışsallığa, **sigara** içen kişinin yanındaki kişinin sağlığını bozması ise **negatif** dışsallığa örnektir. Dikkat edilirse bal üreticisi bu yarar karşılığında herhangi bir **bedel** ödemediği gibi sigaradan zarar gören kişi de sigara içenden herhangi bir **tazminat** almamıştır.

Kamusal mallar faydası **bölünemeyen**, tüketiminde rekabet olmayan ve pazarlanamayan mallardır. Savunma ve adalet gibi hizmetler kamusal mallara örnek verilebilir. Faydası bölünemediği ve pazarlanamadığı için bu malların özel sektör tarafından üretilmesi mümkün değildir.

Doğal tekel, tekel piyasasının özel bir türüdür. Doğal tekelde piyasada **tek bir firmanın** faaliyet göstermesi iki veya daha fazla firmanın faaliyet göstermesinden daha **etkin** sonuçlara sahiptir. Zira piyasadaki tüm talebin tek bir firma tarafından karşılanması durumunda **birim maliyetler düşmekte** ve kullanıcılar bu hizmetlerden daha ucuza yararlanmaktadır. Bunun nedeni üretim için gerekli olan **yatırım maliyetlerinin** çok yüksek olması ve yararlanan sayısı artıkça maliyetlerin hızlıca düşmesidir. Bu bakımdan devlet, piyasaya müdahale ederek ya kendisi bu üretimi gerçekleştirmekte ya da sektörde tek bir firmanın faaliyet göstermesine ruhsat vermektedir.

Toplum refahının artması için devletin piyasada rol alması gereken bir diğer konu **tam rekabet** şartlarını gerçekleştirecek müdahaleler yapmasıdır. Zira eksik rekabet durumunda ürün fiyatları yükselmekte, firmalar yüksek kâr elde etmekte ve tüketici refahı düşmektedir. Bu durumda devlet tekelleşmeyi önleyecek kurallar koyarak piyasada rekabeti sağlayacak müdahalelerde bulunmaktadır.

Piyasanın işleyişini bozan bir diğer sorun ise **asimetrik bilgi** sorunudur. Zira bazı piyasalarda ekonomik taraflardan biri diğerine göre **daha fazla bilgiye** sahiptir ve sahip olduğu bu bilgiyi kendi lehine ve karşısındakinin **aleyhine** kullanmaktadır. Örneğin **kredi** ve **sigorta** sektöründe sık rastlanan asimetrik bilgi sorunu nedeniyle bu soruna müdahale edilmediği durumda piyasa yok olmakta veya piyasanın etkinlikten uzaklaşması söz konusu olmaktadır.

Aşağıda "piyasa aksaklıkları" olarak ifade edilen bu konulara ayrıntılı biçimde değinilmiştir.

2.1. DEVLETİN PİYASAYA MÜDAHALESİNİN ÖNEMLİ BİR GEREKÇESİ: DIŞSALLIKLAR

Dışsallıklar piyasa başarısızlığına neden olan temel sorunlardan biridir. Zira bazı üretim ve tüketim faaliyetleri neticesinde topluma birtakım fayda ve maliyetler yayılmakta, kişi ve firmaların bir kısmı bedel ödemeden bu faydadan **yarar sağlarken** bazıları da neden oldukları maliyetin **sorumluluğundan kaçınabilmektedir**. Bu sorunu önlemek için **devlet**, fayda sağlayan üretim ve tüketimleri teşvik ederek faydanın tüm topluma **yayılmasını** sağlamakta, diğer yandan maliyete neden olan üretim ve tüketimler, vergi gibi mali araçlar ile **cezalandırılmaktadır**.

2.1.1. Dışsallık Kavramı

Piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan nedenlerden biri olan dışsallıklar, üretim ve tüketim faaliyeti neticesinde bazı kesimlerin **fayda fonksiyonlarında** ortaya çıkan olumlu veya olumsuz değişimleri açıklamak için kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle toplumun bir kesimi tarafından gerçekleştirilen üretim veya tüketim faaliyeti, toplumun diğer bir kesimini **olumlu** ya da **olumsuz** şekilde etkileyebilir. İşte ortaya çıkan bu fayda veya maliyetlere dışsallık adı verilmektedir.

Dışsallık (dışsal ekonomiler) kavramının **ilk** kez Knut **Wicksell** tarafından ortaya atıldığı söylenebilir. Sonraki çalışmalarıyla Alfred Marshall, Arthur Pigou, James Buchanan, William Stubblebine gibi iktisatçılar da dışsallık literatürüne katkı sağlamıştır.

Dışsallık, ortaya çıkan fayda karşılığında bu faydadan yararlanan kişi ya da kişilerin bir bedel ödememesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Ya da bir maliyet ortaya çıkmışsa maliyete neden olan kişi ya da kişilerin bu maliyete katlanmamış olması gerekir. Örneğin bir teknoloji firmasının üretmiş olduğu **çip teknolojisinin,** bu teknolojiyi satın alan firmaların üretim miktarı üzerinde pozitif katkı sağlaması dışsallık **değildir**. Zira firmalar üretimlerinde kullandıkları bu çip teknolojisi için bir **bedel ödemişlerdir**. Dolayısıyla ortaya çıkan faydanın karşılığının ödenmesi durumda dışsallık ortaya çıkmaz. Ancak bir mühendisin çip teknolojisinden esinlenerek herhangi bir bedel ödemeksizin başka bir teknolojik ürün üretmesi pozitif dışsallığa örnek gösterilebilir.

2.1.2. Dışsallık Türleri

Bazı dışsallıkların sosyal fayda veya maliyetleri yüksektir ve bu faydaların artırılması ya da maliyetlerin engellenmesi için devlet piyasaya müdahale eder. Bunlara, üretim ve tüketimden doğan pozitif ve negatif dışsallıklar örnek gösterilebilir. Bazı dışsallıklarda ise devlet müdahalesi gerekmez. Bunlar; marjinal–inframarjinal dışsallıklar, parasal–teknolojik dışsallıklar ve ağ dışsallıklarıdır. Bu başlıklara aşağıda kısaca değinilmiştir.

2.1.2.1. Pozitif–Negatif Dışsallıklar

Bir mal veya hizmetin üretim veya tüketiminin o malı üreten veya tüketen dışındaki üçüncü kişilere **fayda** sağlaması **pozitif** dışsallık olarak adlandırılmaktadır. Pozitif dışsallığa sahip malların topluma sağladığı marjinal sosyal fayda bu malların marjinal özel faydasından yüksektir. Ancak pozitif dışsallıktan yararlanan kişiler bu fayda karşılığında herhangi bir bedel ödemediğinden bu tür mallarda **eksik sunum** ortaya çıkar. Devletin **eğitim** ve **sağlık** sektöründe özel sektörü **teşvik** etmesi veya bizzat devletin bu sektörlerde faaliyette bulunması bu tür malların pozitif dışsallığından ve eksik sunumundan kaynaklanmaktadır. Örneğin sigortalı bir birey Covid–19 nedeniyle özel bir sağlık kuruluşuna gitse ve bireyin yatarak tedavi edilmesi sonucunda devlet tarafından sağlık kuruluşuna ödeme yapılsa, yapılan bu ödeme verilen sağlık hizmetinin topluma sağladığı pozitif dışsallıktan kaynaklanmaktadır. Zira birey tedavi edilmemiş olsaydı, bulaşıcı hastalık başka bireylere de geçecek ve devlet daha büyük maliyetlere katlanacaktı. Hastalanan bireyin çalışma gücünü kaybetmesi, üretimin düşmesi, tedavi masraflarının artması bu maliyetlerden bazılarıdır.

Negatif dışsallık ise bir mal veya hizmetin üretim veya tüketiminin o malı üreten veya tüketen dışındaki üçüncü kişiler üzerinde **zarara** neden olmasıdır. Negatif dışsallığa neden olan malların sunumuyla **toplumsal maliyetler** ortaya çıkar. Zira bu tür malların marjinal sosyal maliyeti marjinal özel maliyetinin üstündedir. Eğer devlet müdahale etmezse aradaki maliyet içselleştirilemeyecek ve piyasada **fazla sunum** ortaya çıkacaktır. Bu duruma en iyi örnek **sigara** ve **alkol** kullanımıdır. Ayrıca çevreye zarar veren üretim yöntemleri de negatif dışsallığa örnek verilebilir. Bu durumda devlet, çevreye verilen zararı üreticiden tazmin etmektedir. Örneğin devlet, bireylerin alkol kullanımını sınırlandırmasa ve alkol herkesin satın alabileceği şekilde düşük fiyata sahip olsa; toplum daha fazla alkol tüketecek, trafikte alkollü sürücüler artacak, kazalar ve ölümler yaygınlaşacak, sağlık sorunları ve aile içi şiddet artış gösterecek, devletin sağlık, güvenlik ve yargı hizmet yükünde artış ortaya çıkacaktır. Bu nedenle devlet alkollü araç kullanımını yasak-

lamakta ve vergiler yoluyla satın alma maliyetlerini artırarak söz konusu negatif dışsallıkları içselleştirmeye çalışmaktadır. Kamu gelir havuzunda toplanan bu vergilerin bir kısmı devletin sağlık ve güvenlik hizmetleri için kullanılmakta veya bağımlılıkla mücadele kuruluşları kurularak bireyler tedavi edilmektedir.

2.1.2.2. Üretim–Tüketim Dışsallıkları

Dışsallıklar bir üretim veya tüketim faaliyetine bağlı olarak diğer üretim ve tüketim faaliyetleri üzerinde olumlu veya olumsuz etkiler göstererek ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan dışsallıklar üreticiden üreticiye, üreticiden tüketiciye, tüketiciden üreticiye ve tüketiciden tüketiciye şeklinde dörde ayrılmaktadır. Bunlara ilişkin örnekler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Üretim Dışsallıkları	
Üreticiden üreticiye negatif dışsallık	Bir fabrikanın zehirli atıklarını nehre bırakması sonucunda nehrin aşağı kısmında faaliyet gösteren balık üretme çiftliğinde balıkların ölmesi
Üreticiden üreticiye pozitif dışsallık	Aynı sektörde faaliyet gösteren firmaların aynı bölgede kümelenmesi neticesinde birbirlerine bilgi aktarmaları ve üretim seviyelerinin artması
Üreticiden tüketiciye negatif dışsallık	Fabrikaların bacalarından çıkan emisyonun etraftaki vatandaşların sağlığına zarar vermesi
Üreticiden tüketiciye pozitif dışsallık	Bir yere kurulan fabrika sayesinde o bölgeye yeni yolların ve doğal gaz alt yapısının kurulması
Tüketim Dışsallıkları	
Tüketiciden tüketiciye negatif dışsallık	A sendikasının özel bir hastaneyle indirim anlaşması yapması ve hastanenin diğer müşterilerinin bekleme süresinin artması
Tüketiciden tüketiciye pozitif dışsallık	Komşu bahçedeki çiçeklerin etrafa güzel kokular yayması veya apartmandaki bir sakinin internetini komşulara ücretsiz açması
Tüketiciden üreticiye negatif dışsallık	Kişinin pis koku yayan çöplerini evinin önüne koyması ve evin yanındaki restoran müşterisinin bu koku nedeniyle azalması
Tüketiciden üreticiye pozitif dışsallık	Tüketicilerin satın aldıkları ürün hakkında olumlu yorum yapması

Üretim veya tüketim faaliyeti neticesinde ortaya çıkan fayda ve maliyetler fiyatlandırılamadığından faydalar yayılamaz ve maliyetler tazmin edilemez. Bu durumda devlet piyasaya müdahale ederek negatif dışsallıkları bunlara neden olandan tazmin etmekte ve pozitif dışsallığa sahip mal ve hizmetleri topluma yaymak için teşvik etmektedir.

2.1.2.3. Devlet Müdahalesi Gerektirmeyen Dışsallık Türleri

Devletin dışsallığa müdahale etmesi için dışsallığın **yaygın** olması gerekmektedir. Dışsallık yaygın değilse ve az kişi etkileniyorsa müdahale gereksizdir[4]. Zira tarafların kendi aralarında **anlaşarak** dışsallığı çözmeleri mümkündür. Bazı dışsallıklar ise piyasada **fiyat mekanizması yoluyla** kendiliğinden çözülmektedir. Yine bu durumda da devletin dışsallığa müdahale etmesine gerek yoktur. Aşağıda bu gibi durumlar marjinal–inframarjinal, parasal–teknolojik ve ağ dışsallıkları şeklinde üç başlık altında incelenmiştir.

2.1.2.3.1. Marjinal – İnframarjinal Dışsallıklar

İlave üretim veya tüketim nedeniyle ortaya çıkan **marjinal** dışsallıklar ekonomik birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarında olumlu ve olumsuz değişmelere neden olmaktadır. **Benzin** veya motorinle çalışan bir otomobilin her yol alışında **çevreye** bıraktığı ilave emisyonun insan sağlığına zarar vermesi marjinal dışsallığa örnek gösterilebilir. Dikkat edilirse marjinal dışsallıkta ilave bir değişimin olması ve bu değişimin toplumda olumlu veya olumsuz etkilerinin olması gerekmektedir.

İnframarjinal dışsallık ise dışsallığın hiç **olmamasını** veya **ihmal edilebilir** düzeyde olmasını ifade etmektedir. Elektrik üretiminin **rüzgâr** enerjisiyle yapılması durumunda ortaya çıkacak az miktardaki çevre sorunu inframarjinal dışsallığa örnek verilebilir.

2.1.2.3.2. Parasal ve Teknolojik Dışsallıklar

Parasal dışsallıklarda, dışsallık nedeniyle ortaya çıkan faaliyetin üçüncü kişiler üzerindeki etkisi **piyasa mekanizması** (**fiyat artışları**) yoluyla gerçekleşir. Parasal dışsallık sonucunda bazı kişilerin gelir ve servetlerinde artış veya azalış gerçekleştiğinden **gelir dağılımı** da değişim göstermektedir. Örneğin tanınmış bir doktorun **keçi sütüne** ilişkin **olumlu yorumu** nedeniyle keçi sütüne olan talebin artarak fiyatının yükselmesi, keçi sütünden yapılan **peynir fiyatının** da artmasına neden olur ve keçi peynirini satın alan müşteriler bu durumdan olumsuz etkilenirler. Yine bir bölgeye yapılan **hastanenin** bölgede bulunan **arsa değerini artırması** da parasal dışsallığa örnek verilebilir.

Bir firmanın **üretim fonksiyonunun** başka firmaların üretimiyle birlikte olumlu veya olumsuz etkilenmesi **teknolojik dışsallık** olarak adlandırılmaktadır. Örneğin bir simit fırınının farklı bir teknik uygulayarak günlük simit üretim miktarını artırması durumunda diğer simit fırınları da bedel ödemeden bu tekniği uygula-

[4] N. Edizdoğan, Ö. Çetinkaya ve E. Gümüş, Kamu Maliyesi, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, s. 33.

yarak kendi üretimlerini artırıyorlarsa bu durum pozitif teknolojik dışsallığa örnek gösterilebilir. Dolayısıyla teknolojik dışsallıklar bir üretim faaliyeti neticesinde ortaya çıkan süreç, yöntem veya ürünün başka üreticiler tarafından **bedel ödemeden kullanılması** durumunda ortaya çıkmaktadır.

2.1.2.3.3. Ağ (Network) Dışsallıkları

Ağ dışsallıkları aynı ürün ve hizmetleri **kullananların** bu ürün ve hizmetleri kullanan diğer kullanıcılar üzerindeki etkilerini göstermektedir. **Kullanıcı sayısı arttıkça** diğer kullanıcıların fayda fonksiyonları artış gösteriyorsa pozitif ağ dışsallıkları, azalış gösteriyorsa negatif ağ dışsallıkları ortaya çıkar. Örneğin bir sosyal paylaşım sitesi kullanıcılarının artması paylaşım sayısını da artıracağı için diğer kullanıcılar üzerinde pozitif ağ dışsallığı oluşturmaktadır. **Ancak** bir **karayolunun** daha fazla sürücü tarafından kullanılması diğer sürücüler için negatif ağ dışsallığına neden olur. Yine bir **işletim sisteminin** çok kişi tarafından kullanılması bu sürüm için daha fazla bilgisayar programının veya uygulamasının yapılmasını sağlayarak kullanıcılara pozitif ağ dışsallığı sağlayacaktır.

2.1.3. Dışsallıklara Yönelik Kamu Ekonomisi Çözümleri

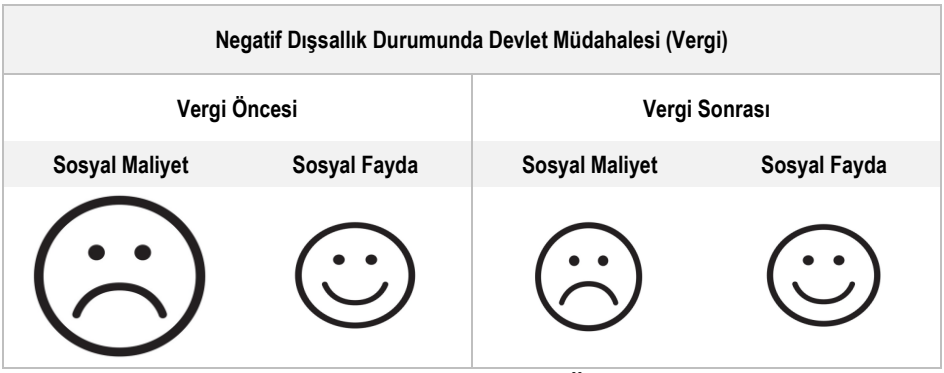
Dışsallık nedeniyle ortaya çıkan fayda ve maliyet, söz konusu malın piyasa fiyatı içerisinde yer almaz. Bu durum **kaynak dağılımında** etkinliği bozmakla birlikte negatif dışsallığa neden olan malların optimal miktarın **üzerinde**, pozitif dışsallığa sahip malların ise optimal miktarın **altında** üretilmesine neden olur.

Örneğin **alkol** ve **sigara**, insan sağlığını tehdit eden tüketim maddeleridir. Alkol ve sigarada, satış fiyatı belirlenirken firmanın katlandığı **özel maliyetler** dikkate alınmaktadır. Bu maliyetler işçi, hammadde, amortisman, kira, elektrik ve pazarlama gibi unsurlardır. Hâlbuki bu ürünlerin tüketimi neticesinde **akciğer** kanseri, aile içi **şiddet**, **kaza** oranlarında artış, devletin sağlık hizmetlerine ve kolluk hizmetlerine bütçeden daha fazla pay ayırması gibi pek çok **sosyal** (toplumsal, dışsal) **maliyet** ortaya çıkmaktadır.

Firmalar satış fiyatını belirlerken bu tür **sosyal maliyetleri fiyata dâhil etmediklerinden** devletin piyasaya müdahalesi zorunlu olmaktadır. Bu nedenle devlet, sosyal maliyetlere neden olan faaliyetlere yasaklama ve sınırlama getirerek veya vergi ile maliyetlerini yükselterek bu tür mal ve hizmetlerin üretimini sınırlandırmaktadır. Bu müdahale aynı zamanda optimal kaynak dağılımını da mümkün kılmaktadır. Zira optimal kaynak dağılımının sağlanmasının temel koşulu; **sosyal faydanın** sosyal **maliyete eşit** olmasıdır.

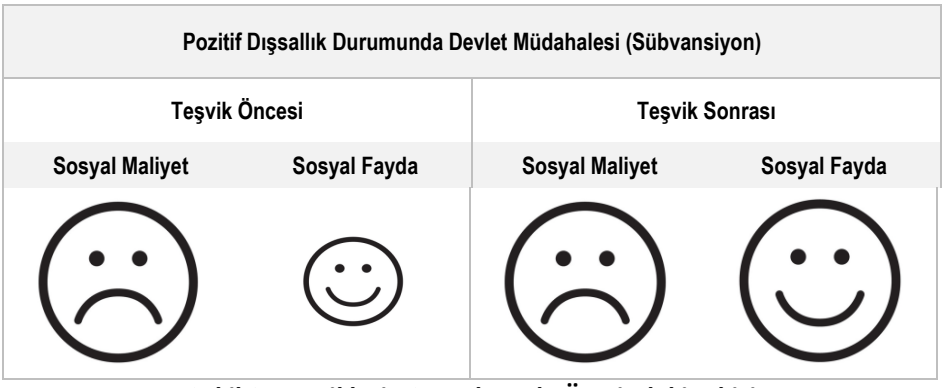
Optimal kaynak dağılımı koşulu; Sosyal Fayda = Sosyal Maliyet'dir.

Vergiler, üretim ya da tüketimin sosyal maliyetlerini artırarak bunların miktarını düşürmekte ve sosyal fayda seviyesine getirmektedir. Örneğin bir yere gitmek istediğimizde genellikle bireysel aracımızı kullanırız. Bu kullanım neticesinde biri fayda diğeri maliyet olmak üzere iki durum ortaya çıkar. Gitmek istediğimiz yere ulaşmamız fayda, seyahat esnasında aracın çevreye bıraktığı emisyon ise maliyettir. Bu nedenle devlet, akaryakıt üzerine yüksek oranlı vergi koyarak kişilerin seyahat sayılarını azaltmakta ya da onları toplu taşıma kullanmaya zorlamaktadır. Bu durum Şekil 2'deki görsel yardımıyla açıklanmıştır.



Şekil 2: Vergilerin Sosyal Maliyet Üzerindeki Etkisi

Şekil 2'de negatif dışsallık durumunda vergi öncesi ve vergi sonrası fayda ve maliyetler görülmektedir. Sol taraftaki hücreye dikkat edilirse vergi konulmadan önce sosyal maliyetler daha yüksektir ve bu durum büyük üzgün yüz ile temsil edilmiştir. Ancak sağdaki şekle geçildiğinde vergi sonrasında sosyal maliyetin küçüldüğü ve sosyal faydaya eşitlendiği görülmektedir.



Şekil 3: Teşviklerin Sosyal Fayda Üzerindeki Etkisi

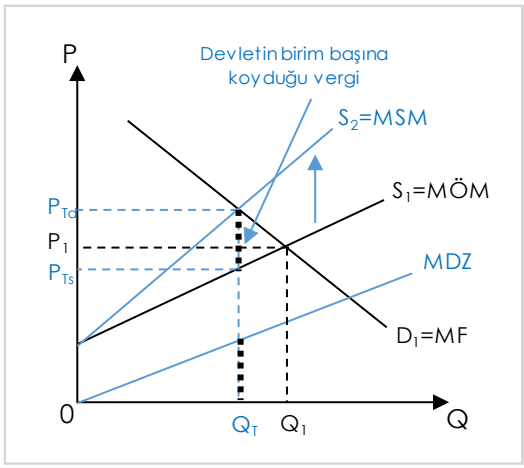
Bununla birlikte ortaya, dışsal maliyet değil de dışsal fayda çıkıyor ise faydanın daha fazla kişiye yayılmasını sağlamak için devlet söz konusu üretim veya tüketimi sübvansiyon yoluyla teşvik etmektedir. Bu durum Şekil 3'de görülmektedir. Şekilde pozitif dışsallığa sahip bir üretim veya tüketimin teşvik sonucunda ulaştığı durum görülmektedir. Dikkat edilirse teşvik öncesi ve sonrasında sosyal maliyet büyük üzgün yüz ile görülmekte ve her iki durumda sosyal maliyet sabit kalmaktadır. Bu bakımdan devlet pozitif dışsallık durumuna sosyal maliyete müdahale ederek değil sosyal faydayı artırarak çözüm bulmaktadır. Nitekim devletin pozitif dışsallık yayan bu faaliyete teşvik sağlaması durumunda sosyal fayda artacak ve sağdaki şekilde görüldüğü üzere sosyal fayda ve maliyetler birbirine eşitlenecektir.

2.1.3.1. Dışsal Zarar ve Pigou Vergileme

Dışsallığa neden olan faaliyetler üzerine vergi konulması fikri ilk kez 1920 yılında Arthur C. **Pigou** tarafından ileri sürülmüştür. Bu nedenle bu tür yükümlülükler Pigou vergiler olarak adlandırılır. Pigou'nun kirlilik vergisi olarak adlandırılan bu vergiyi önermesindeki temel amacı, o dönemde **Londra'da** önemli bir sorun olan ve insan ölümleriyle sonuçlanan hava kirliliğini önlemek istemesidir.

Pigou vergisi, üretim ve tüketim neticesinde ortaya çıkan **negatif dışsallıkları** vergilendirerek dışsallıkların neden olduğu maliyetleri **satış fiyatına dâhil etmektedir**. Bu tür vergiler, zarara neden olan faaliyetleri daha maliyetli hale getirerek üretici ve tüketici **davranışlarını** sosyal optimuma uygun olacak şekilde **yönlendirmeyi** amaçlamaktadır. **Verginin oranı** genellikle neden olunan marjinal **dışsal zararın parasal değerine eşittir**.

Pigou tipi vergilerin nasıl uygulandığı Grafik 1 yardımıyla açıklanabilir. Örnekte bir **fabrikanın** üretiminin **zehirli atığa** yol açtığını ve çevreye zarar verdiğini varsayalım. Dikey eksende fiyatlar (maliyetler, parasal değer), yatay eksende ise kirliliğe neden olan üretim miktarı yer almaktadır.



MF: Marjinal fayda eğrisi (talep eğrisi)
MÖM: Marjinal özel maliyet eğrisi (arz eğrisi)
MDZ: Marjinal dışsal zarar eğrisi
MSM: Marjinal sosyal maliyet eğrisi (MÖM + MDZ)
Başlangıçta dışsal zarara neden olan mal P_1 fiyatından Q_1 düzeyinde üretilmektedir. Devlet dışsallığı buna neden olana ödettirmek için üretimin her birimi üzerine Pigovyan vergi koyar (şekildeki kalın kesikli çizgi kadar).
Konulan vergi ile üretim maliyetleri artarak fiyat P_{Td} düzeyine çıkmakta ve üretim miktarı Q_T'ye düşmektedir. Böylece marjinal özel maliyetler, marjinal sosyal maliyetlere eşitlenerek toplumsal optimuma ulaşılır.

Grafik 1: Dışsal Zarar ve Pigou Vergileme

Tüketici açısından düşünüldüğünde marjinal fayda (**MF**), tüketicinin satın aldığı son birim maldan elde ettiği faydayı gösterir. Tüketim miktarı arttıkça malın tüketiciye sağladığı (marjinal) fayda da azalacaktır. Nitekim baklavayı sevsek te 20'nci dilim baklavanın sağladığı fayda ilk dilimin sağladığı faydadan düşük olacaktır. Bu durum Grafik 1'de negatif eğimli olan "D_1=MF" eğrisinden görülebilir. Marjinal fayda eğrisinin (MF) aynı zamanda tüketici talep eğrisini (D) temsil ettiğini unutmayalım.

Üretici açısından ise marjinal fayda (**MF**), üreticinin sattığı son birim malın fiyatını ya da üreticinin elde ettiği ilave hasılayı gösterir. Eğrinin azalan şekilde olmasının nedeni firmanın daha çok mal satabilmesi için fiyatı düşürmek zorunda olmasıdır.

Arz eğrisini ifade eden marjinal özel maliyet eğrisi (**MÖM**) ise firmanın üretimi nedeniyle katlandığı **hammadde**, **işçi**, **elektrik** ve kira gibi üretim maliyetlerini temsil etmektedir. Eğrinin pozitif eğimli olmasının iki nedeni bulunmaktadır. İlki satış fiyatı arttıkça firmanın kârının artması ve daha fazla kâr elde etmek için daha fazla üretim yapmak istemesidir. Diğer neden ise üretim arttıkça üretim maliyetlerinin artmasıdır. Ancak bu maliyetler içerisinde **çevreye ve insan sağlığına** veri-

len zararın **maliyeti yoktur**. Örneğin zehirli atıkların su ve havada neden olduğu tehlikeli emisyon, tüketicilerin sağlığının bozulması veya bu faaliyetten zarar gören üreticilerin üretimini düşürmesi gibi maliyetler marjinal özel maliyetler içerisinde yer almaz.

İşte marjinal dışsal zarar eğrisi (**MDZ**) **çevreye** ve **insan sağlığına** verilen bu maliyetleri temsil eder. Dikkat edilirse fabrikanın üretimi ne kadar artarsa çevreye verilen dışsal zararlar da o denli artış göstermektedir.

Son olarak marjinal sosyal maliyet eğrisi (**MSM**) ise toplumun katlandığı **toplam maliyeti** göstermektedir. Bu eğri üreticinin bu mal için katlandığı **özel maliyetler** ile bu üretimin topluma verdiği **dışsal zararın toplamını** göstermektedir. Diğer bir deyişle devlet, çevreye ve insan sağlığına verilen sosyal zararları vergi yoluyla firmanın **özel maliyetlerine ekleyerek** sosyal açıdan optimum üretim miktarına (Q_T) ulaşılmaktadır.

Toplumsal Maliyet = Firmanın Özel Maliyetleri + Topluma Ait Sosyal Maliyetler

Ya da toplumsal maliyet; MÖM eğrisi ile MDZ eğrisinin dikey toplamına eşittir.

Şekilde görülen **iki adet kalın kesikli çizgi** ortaya çıkan negatif dışsallığı ve devletin bu dışsallığın değerine eşit olarak koyduğu vergi miktarını göstermektedir. Bu nedenle aşağıda görülen kalın kesikli çizgi Q_T üretim miktarında ortaya çıkan dışsal zararı, üsteki kalın kesikli çizgi ise bu zararın vergi olarak fiyata dâhil edildiği tutarı temsil etmektedir. Her ne kadar Grafik 1'de bu maliyetler eşit olsa da uygulamada hükümetin ortaya çıkan zararı tespit etmesi güç olduğundan üretim başına konulan vergi bu maliyetin altında veya üstünde olabilir.

Dolayısıyla çevre ve insan sağlığına zarar veren bu tür üretimlerin sosyal maliyetleri özel maliyetlerinden fazla olduğundan üretim optimal miktarın üzerine çıkmakta ve kaynaklar gereğinden fazla kullanılmaktadır. Şekildeki $\mathbf{Q_1}$ bu noktayı yani **fazla üretim** miktarını temsil etmektedir. Bu durum kaynak tahsisinde etkinliğin bozulmasına neden olduğundan devlet vergi koyarak üretimin $\mathbf{Q_T}$ seviyesine **inmesini** sağlar.

Vergi öncesi fiyat = $\mathbf{P_1}$

Vergi sonrası fiyat (Tüketicinin cebinden çıkan) = $\mathbf{P_{Td}}$

Vergi sonrası fiyat (Üreticinin cebine giren) = $\mathbf{P_{Ts}}$

Devletin birim başına tahsil ettiği vergi tutarı = $\mathbf{P_{Td}} - \mathbf{P_{Ts}}$ arası

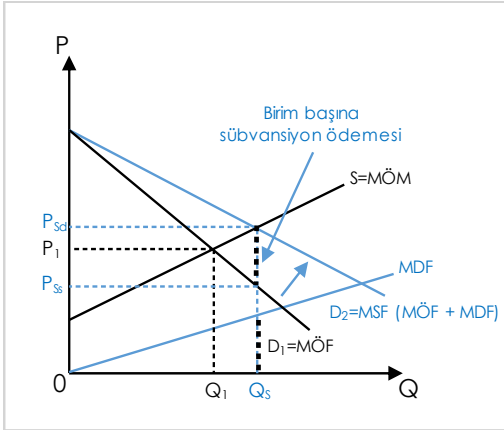
Dikkat edilirse vergi öncesi durumda tüketici P_1 fiyatını ödemekte ve bu fiyatın tamamı üreticinin cebine girmekteydi. Ancak vergi sonrası tüketicinin ödediği fiyat P_{Td}'ye yükselmekte ve üreticinin eline P_{Ts} fiyatı geçmektedir. Dolayısıyla $P_{Td} - P_{Ts}$ arasındaki tutar devletin birim başına koyduğu vergi tutarıdır. Devletin toplam vergi hasılatı hesaplanmak isteniyorsa bu farkın QT miktarı ile çarpılması gerekir.

2.1.3.2. Dışsal Fayda ve Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar pozitif dışsallık meydana getiren üretim veya tüketim faaliyetlerinin **topluma** sağladığı marjinal **dışsal faydaları içselleştirilmek** için kullanılmaktadır. Dışsal fayda ya da pozitif dışsallık sağlayan malların üretimi bizzat devlet tarafından üstlenilebileceği gibi bu üretim devlet tarafından sübvansiyon vermek suretiyle özel sektöre de bırakılabilir. Özellikle **eğitim** ve **sağlık** gibi pozitif dışsallığı yüksek olan hizmetlerde sübvansiyon ödemelerine sıkça rastlanmaktadır.

Sağlanacak teşvik miktarının ne olacağı sorusunun ise kesin bir cevabı yoktur. Bazı kaynaklar sağlanacak teşvik miktarının ortaya çıkan dışsal faydanın değerine eşit olması gerektiğini savunmaktadır. Ancak sosyal faydanın ölçülmesinin zor oluşu, devletin sunduğu sübvansiyonların normatif esaslara (tahmini) göre yapılmasına neden olmaktadır.

Devletin bu tür üretimleri desteklemesindeki temel ölçü, söz konusu üretim neticesinde ortaya çıkan faydanın büyüklüğü ya da yayılma alanıdır. Dolayısıyla bir malın sağladığı pozitif dışsallık ne kadar büyük ve yayılma alanı ne kadar genişse devlet bu malların üretimine daha fazla teşvik sağlar. Grafik 2'de bir sağlık hizmetine devlet tarafından sağlanan sübvansiyon uygulaması görülmektedir.



MÖM: Marjinal özel maliyet eğrisi (arz eğrisi)
MÖF: Marjinal özel fayda eğrisi (talep eğrisi)
MDF: Marjinal dışsal fayda eğrisi
MSF: Marjinal sosyal fayda eğrisi (MÖF + MDF)
Başlangıçta P_1 fiyatından Q_1 düzeyinde sağlık hizmeti üretilmektedir.
Devlet pozitif dışsallığa sahip olan bu hizmeti artırmak için birim üretim başına sübvansiyon sağlar (şekildeki kalın kesikli çizgi kadar).
Sağlanan bu sübvansiyonla birlikte fiyat P_{Ss} düzeyine düşmekte ve üretim düzeyi Q_S'ye yükselmektedir.

Grafik 2: Dışsal Fayda ve Sübvansiyonlar

Grafikte **dikey** eksen **sağlık hizmetinin maliyet** ve **faydalarını**, yatay eksen ise sağlık hizmetlerinin çıktı miktarını göstermektedir. Marjinal özel fayda eğrisi (**MÖF**) tüketicinin bireysel faydasını ve üreticinin sağlık hizmeti sunumundan elde ettiği (marjinal) hasılayı göstermektedir. Marjinal dışsal fayda eğrisi (**MDF**) ise sağlık hizmeti sunumuna bağlı olarak bu hizmetin topluma sağladığı (marjinal) fayda miktarını göstermektedir. Görüldüğü üzere **çıktı** miktarı **arttıkça** marjinal dışsal **fayda** da **artış** göstermektedir.

Devletin piyasaya müdahale etmediği durumda söz konusu dışsal faydalar topluma yayılamayacağından P_1 fiyatından Q_1 kadar düşük miktarda sağlık hizmeti gerçekleşecektir. Bu sunum miktarı sosyal açıdan optimumu yansıtmaktan uzaktır. Bu nedenle devlet, sağlık hizmetinin sağladığı dışsal fayda kadar (alttaki kalın kesik çizgi ile gösterilen aralık) birim çıktı başına sübvansiyon uygulayarak (üstteki kalın kesik çizgi ile gösterilen aralık)tüketicilerin sağlık hizmetleri için ödedikleri bedelin bir kısmını üzerine alır. Böylece çıktı miktarı Q_1'den Q_S'ye yükselir. Q_S miktarında sağlık hizmetlerinden yararlananlar P_{Ss} düzeyinde düşük bir fiyat öderken $P_{Sd} - P_{Ss}$ arasındaki bedel sübvansiyon şeklinde devlet tarafından karşılanmaktadır.

Sübvansiyon öncesi fiyat = $\mathbf{P_1}$

Sübvansiyon sonrası fiyat (Tüketicinin cebinden çıkan) = $\mathbf{P_{Ss}}$

Sübvansiyon sonrası fiyat (Üreticinin cebine giren) = $\mathbf{P_{Ss}}$

Devletin birim başına ödediği sübvansiyon tutarı = $\mathbf{P_{Sd} - P_{Ss}}$ arası

Sübvansiyon olmadığı durumda pozitif dışsallığa sahip mal ve hizmetlerde eksik sunum ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle bu hizmetlerden yararlanmak için yeterli ödeme gücüne sahip olmayan bireyler hizmetlerden yararlanamayacaktır. Bu durumda sadece hizmetten dışlanmış olanlar değil tüm toplumun fayda fonksiyonu olumsuz etkilenir. Örneğin verem hastası bir kişinin gerekli tedaviden mahrum kalması bu hastalığın zamanla topluma yayılmasıyla sonuçlanacaktır.

2.1.3.3. Diğer Kamusal Çözümler

Negatif dışsallık durumunda devletin sıkça başvurduğu araç vergilerdir. Dışsal faydanın yayılması açısından ise sübvansiyonlara başvurulmaktadır. Bu ikisi dışında istenmeyen dışsallıklar için **harçlar**, kirlilik **izni**, **standartlar** ve para **cezası** şeklinde uygulamalara rastlanmaktadır.

Bu kapsamda **harçlar**, kirleten öder ilkesi çerçevesinde çevreye verilen zararın kirletenden tahsil edilmesidir. Harçları vergilerden ayıran en temel özelliği

"karşılıklı olması" olduğuna göre, çevre ekonomisinde bu karşılık, çevreye verilen zararın önlenmesi için yapılan kamu harcamalarının karşılığıdır[5]. Literatürde pazarlanabilir kirlilik hakkı olarak bilinen **kirlilik izni** yöntemi ise kirletmeyi ekonomik bir gereklilik olarak görmekte ve bu yöntem kirletme hakkını açık olarak kabul edip fiyatlandırarak pazar ilişkilerini yönlendirmektedir[6]. Bu sistemde **otorite tarafından kabul edilebilir bir kirlilik düzeyi belirlenir** ve bu izinler firmalar arasında dağıtılır. Diğer bir deyişle devlet, işletmelere belirli miktarda kirlilik yayma hakkı veren kirlilik sertifikası dağıtmakta ve bu sertifikalar piyasada alınıp satılarak, kirlilik yaratan emisyonların kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır. Emisyonlarını kendisine izin verilen düzeyin altında tutan firmalar emisyon yayma hakkını, daha fazla üretim yapmak isteyen başka firmalara satabilmektedir[7].

Standartlar ise çoğunlukla kirlilik düzeyinin ölçümünün zor olduğu durumda başvurulan bir yöntemdir. Standartlarda kirliliğe neden olan kirletici unsurların önlenebilmesi için yasa ile zorunlu bazı sınırlamalar getirilmektedir[8].

Son olarak **para cezaları** ise kamusal otoriteler tarafından konulan çevresel mevzuata aykırı davrananlara verilen cezalardır. Bu tür bir uygulamada çevre kalitesini sağlamak birincil amaç olmakla birlikte diğer bir amaç kamu düzeninin sağlanmasıdır.

Buraya kadar anlatılanlar çevresel dışsallıkların çözümünde kamusal çözümleri içermektedir. Çevresel dışsallıklarda kamusal çözüm teknikleri genel kabul görmekle birlikte literatürde kamu çözümleri olmadan da piyasa çözümleri yoluyla çevresel dışsallıkların çözümlenebileceğini öne süren bazı görüşler bulunmaktadır. Bu çözümlere aşağıda değinilmiştir.

2.1.4. Dışsallığa Karşı Piyasa Çözümü

Sosyal açıdan optimuma ulaşılması için dışsallıkların devlet müdahalesiyle çözümü gerekmektedir. Ancak bazı durumlarda devlet müdahalesine gerek kalmaksızın dışsallıkların **piyasa mekanizması** aracılığıyla çözümü mümkündür. Bunlar içerisinde Coase, Hicks–Kaldor, Meade, Scitovsky, etik ilkeler ve toplumsal baskı gibi yaklaşımlar yer almaktadır.

---

[5] V. Kargı ve C. Yüksel, Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri, Maliye Dergisi, 2010, s. 196.
[6] R. Keleş, C. Hamamcı ve A. Çoban, Çevre politikası. İmge Kitabevi Yayınları, 2009, s. 421.
[7] J. E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, Third Edition, New York W.W. Norton & Company, 2000, s. 229.
[8] Kargı ve Yüksel, 2010, s. 197.

2.1.4.1. Coase Çözümü (Mülkiyet Hakları ve Pazarlık Yaklaşımı)

Ronald Coase 1960 yılında yayımladığı Sosyal Maliyet Sorunu adlı makalesinde dışsallıkların kamu müdahalesi olmadan piyasa mekanizması içerisinde çözülebileceğini ve Pigou vergilemenin gerekli olmadığını savunmuştur. Coase bu çözümün **başarılı olabilmesini birkaç şarta** bağlamıştır. Bunlar:

- Tarafların **sayıca az** olması ve rasyonel davranmaları,
- **Mülkiyet** haklarının belirlenmesi,
- İşlem **maliyetlerinin düşük** olmasıdır.

Bu durumlar gerçekleştiğinde taraflar kendi aralarında **pazarlık** yaparak anlaşma sağlayacak ve böylece etkinlik koşullarının yeniden sağlanması mümkün olacaktır.

Ancak yukarıdaki şartların birisinin dahi gerçekleşmediği durumda Coase çözümünün başarı sağlaması mümkün değildir. Örneğin **fabrika bacasından** çıkan emisyonun çevredeki on binlerce insanın sağlığına zarar vermesi durumunda tüm taraflarla anlaşma sağlamak işlem maliyetleri dikkate alındığında olanaksızdır. Ayrıca havanın bireyler arasında paylaştırılması da mümkün olmayacağından mülkiyet hakları da belirlenemez. Ancak bir **ineğin komşu bahçeye** zarar vermesi durumunda mülkiyet haklarının belirlenmesi ve tarafların anlaşması kolay olacağından Coase çözümünün başarıya ulaşması mümkündür. Zira ineğin ve bahçenin kimin mülkiyetinde olduğu bellidir. Bu nedenle bahçe etrafına çit çekilmesi ve maliyetin taraflarca paylaşılması çözüm için yeterlidir. Bu durumda Pareto etkinlik gerçekleşmiş olur.

2.1.4.2. Hicks–Kaldor Çözümü (Tazmin İlkesi ve Denkleştirme Ölçütü)

Tazmin ilkesi, ilk kez Nicholas Kaldor'un 1939 yılında yazdığı makalesi ile ortaya atılmış ve ardından J. R. Hicks, aynı yıl yazdığı makalesinde Kaldor'un ölçütünü desteklediği için bu ilke literatüre Kaldor–Hicks tazmin ölçütü olarak geçmiştir.

Zararların tazmini ilkesine dayanan Hicks–Kaldor çözümü bir sosyal durumdan başka bir sosyal duruma geçildiğinde bu değişimden **kazanç sağlayanlar diğerlerinin zararlarını tazmin** ettiklerinde **hala kazançlı** çıkıyorlarsa bu durumda devlet müdahalesine gerek kalmaksızın optimuma ulaşmak mümkündür. Diğer bir deyişle negatif dışsallıkların söz konusu olduğu herhangi bir faaliyette, dışsal maliyete neden olan birim bundan zarar gören birime, denkleştirici miktar kadar ödeme yaptığında sosyal optimuma ulaşılmaktadır.

Örneğin bir **restoran** ve yakınında bir **tavuk çiftliği** olduğunu düşünelim. Tavuk çiftliğinden gelen koku nedeniyle restoranın müşteri sayısı azalıyor olsun. Bu

sorunu gidermek isteyen restoran sahibi tavuk çiftliği sahibine daha uzağa taşınması için 100.000 TL vermiş olsa ve kokununun giderilmesiyle birlikte restoran sahibinin müşteri artışından elde ettiği kazanç 100.000 TL'nin üzerinde ise Hicks–Kaldor çözümü gerçekleşmiş olur. Ancak tazmin isteyen tarafın değişebileceğini de unutmayalım. Nitekim çiftlik sahibi yerine restoran sahibi de tazminat alma hakkına sahiptir ve tavuk çiftliği sahibi restoran sahibinin zararını tazmin ettiğinde hala kazançlı çıkıyorsa yine Hicks–Kaldor çözümüne ulaşılmış olur.

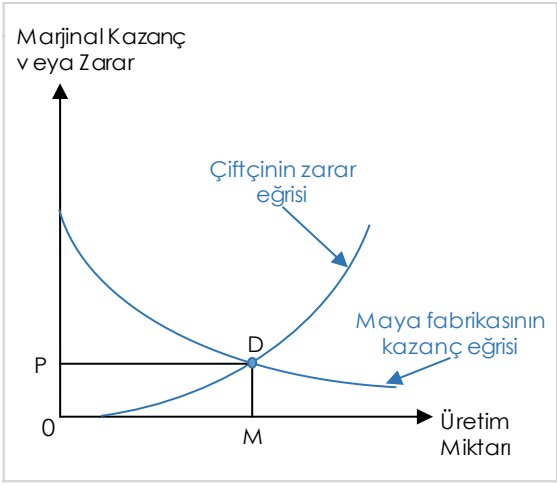
2.1.4.3. Meade Yaklaşımı (Dışsallıkların İçselleştirilmesi)

James Meade, 1952 yılında yayımlanan makalesinde negatif dışsallığı önlemek için dışsallığa neden olan ve dışsallıktan etkilenen tarafların **ortak mülkiyet** altında birleşmeleri gerektiğini öne sürmüştür. Bu durum önek yardımıyla aşağıdaki şekilde açıklanabilir.

Mülkiyet hakkının kimseye ait olmadığı bir nehir düşünelim. Nehrin üst tarafında nehre zehirli atık bırakan bir maya fabrikasının olduğunu, nehrin alt kısmında ise ürün hasatı zehirli atıktan zarar gören bir çiftçi olduğunu varsayalım. Meade'e göre ortaya çıkan negatif dışsallık fabrikanın çiftçinin arazisini **satın alması** durumunda içselleştirilmiş olacaktır. Zira maya fabrikası üretimde kullanacağı melası üretmek için tarlaya şeker pancarı ektiğinde fabrikanın bıraktığı zehirli atıklar ürün hasatına zarar verecek ve dışsallığa neden olan ile dışsallıktan etkilenen aynı taraf olacaktır. Bu durumda **fayda fonksiyonu zarar gören** maya fabrikası, ürün kalitesini artırmak amacıyla arıtma tesisi kurmak veya zehirli atıkları çevreye zarar vermeyecek bir yöntemle bertaraf etmek zorunda kalacaktır.

2.1.4.4. Scitovsky Yaklaşımı (Pazarlık Çözümü)

Scitovsky pazarlık yaklaşımına göre üretim veya tüketim faaliyetinden zarar gören taraf buna neden olan taraf ile biraraya gelerek söz konusu zararlı faaliyetin sınırlandırılması için **pazarlığa** girişmelidir. Taraflar **uzlaştığı** takdirde dışsallıklar da içselleşeceği için kamu müdahalesine gerek kalmayacaktır.



Grafikte dikey eksen fayda ve zararları temsil etmektedir. Grafikteki negatif eğimli eğri maya fabrikasının üretimden sağladığı marjinal kazancı, pozitif eğimli eğri ise çiftçinin zehirli atık nedeniyle uğradığı marjinal zararı göstermektedir.
Üretim miktarı arttıkça hem kazanç hem de zarar artış göstermektedir (kazanç azalarak artmaktadır). Ancak M üretim miktarının aşılmasıyla çiftçinin uğradığı zarar, fabrikanın elde ettiği kazançtan daha büyüktür.
Bu nedenle taraflar pazarlığa girerek üretim miktarını M noktasında tutmak için anlaşırsa optimal üretim miktarına ulaşılmış olur. Zira M üretim miktarından sonra üretime devam edilirse çiftçinin uğradığı zarar daha büyük olacaktır.

Grafik 3: Scitovsky Pazarlık Çözümü

Grafik 3'de dikey eksen iki eğriyi ölçmektedir. İlki maya fabrikasının üretimden sağladığı marjinal kazanç, diğeri ise çiftçinin zehirli atık nedeniyle uğradığı marjinal zarardır. Yatay eksen ise üretim miktarını göstermektedir. Dikkat edilirse üretim artıkça fabrikanın marjinal kazancı, çiftçinin ise marjinal zararı artmaktadır.

Ancak M noktasından sonraki üretim seviyesinde çiftçinin uğradığı zarar, fabrikanın elde ettiği kazançtan daha büyüktür. Bu nedenle taraflar bir araya gelerek üretimi OM miktarında tutmak için anlaşırsa toplumsal optimuma ulaşılmış olur.

Ancak bu anlaşmada M üretim miktarından sonra fabrika ile birlikte çiftçinin de üretimini durdurması gerektiğini unutmayalım. Ancak bu ödün çiftçinin lehinedir. Zira M üretim miktarından sonra fabrikanın üretime devam etmesi durumunda çiftçinin uğrayacağı zarar daha büyük olacaktır.

2.1.4.5. Etik İlkeler ve Toplumsal Baskı

Bireyleri etik anlamda **belli davranışlara yönlendiren inançları** bulunmaktadır. İçinde bulunulan toplumun bireylere yüklediği "ödev ve yükümlülükler", bireyin içselleştirdiği "vicdan ve iyi niyet duyguları", "iyilik, doğruluk ve sevgi" gibi

duygular bunlardan bazılarıdır[9]. İşte bazen bu ilkeler olumlu ve olumsuz dışsallıkların çözümüne devlet müdahalesi olmaksızın katkı sunmaktadır.

Zira toplumlar kendini oluşturan bireylerin değerlerini yansıtmaktadır. Bu değerler, kişilerin düşünce, tutum ve davranışlarında birer ölçüt olarak ortaya çıkan ve toplumun geneli tarafından paylaşılan **ortak iyileri** oluşturmaktadır[10]. Nitekim kötü etrafında uzlaşan toplumlara çok nadir rastlanmaktadır. Bunlar da çoğunlukla azınlık grupları oluşturur.

Bu bakımdan negatif dışsallıklara ve çoğu zaman toplumsal ayıplamaya neden olan davranışlar, iyi ve kötü arasındaki ayrımı anlamamızı sağlayan vicdanımız ya da toplumdan edindiğimiz değer yargıları sayesinde frenlenmektedir. Örneğin topluma açık bir parktaki ağacın kesilmesi ya da parka çöplerin uluorta atılması kişilerin tepkisini çekeceği için bireyler böyle bir nahoş durumla karşılaşmamak ve toplumun tepkisini çekmemek için bu tür hareketleri yapmaktan vazgeçeceklerdir. Aynı zamanda bu değerlerin pozitif dışsallığa neden olan iyilerin artmasına yardımcı olacağı da unutulmamalıdır.

2.2. BAZI MAL VE HİZMETLERİN DEVLET TARAFINDAN ÜSTLENİLMESİ GEREKLİLİĞİ

Piyasanın bazı malları sunmada başarısız olması ya da üretilen miktarın sosyal optimum olarak adlandırılan miktarın altında veya üstünde kalması, devletin bazı malların sunumunda rol almasını ve piyasaya müdahalesini gerekli kılmaktadır. Bu malları **tam** kamusal, **yarı** kamusal, **yarı özel**, **erdemli**, **erdemsiz**, **kulüp**, **serbest** ve **küresel kamusal mallar** şeklinde sekiz başlık altında sınıflandırmak mümkündür.

2.2.1. TAM (PÜR, SAF, KOLEKTİF) KAMUSAL MALLAR

Paul Samuelson 1954 yılında yazdığı 'Kamu harcamalarının saf teorisi' başlıklı makalesinde kamusal malların tanımını; "bir bireyin tüketiminin başka bir bireyin tüketiminin azalmasına sebep olmadığı ve ortak olarak yararlanılabilen mallar" şeklinde yapmıştır.

Tam kamusal malların **faydası**, bireyler arasında **bölünemediğinden** bu malların **fiyatlandırılması**, **pazarlanması** ve **özel sektör tarafından sunulması mümkün değildir**. Bu nedenle devlet vergiler yoluyla bu malların finansmanını sağlamakta ve toplum yararına sunumunu gerçekleştirmektedir. Bu nedenle tam kamu-

[9] R. Kılavuz, Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 40.
[10] R. Yelken, "Sosyolojinin Ontolojik Haritası": Sosyoloji ve Etik", Sosyal Bilim, Etik ve Yöntem, Ed. Osman Konuk ve Ahmet Kemal Bayram, Adres Yayınları, 2009, s. 159.

sal malların piyasada üretilen mal ve hizmetlerden önemli farkları bulunmaktadır. Bu farklar malların sunumu, tüketimi ve finansmanına yöneliktir.

2.2.1.1. Tam Kamusal Mal ve Hizmetlerin Sunumu Nasıl Gerçekleşir?

Olaya teknik olarak bakıldığında bireylerin özel ve kamusal mal arasındaki marjinal ikame hadleri toplamı, bu mallar arasındaki marjinal dönüşüm oranına eşitlendiğinde kamusal malların optimal sunum koşulu gerçekleşmiş olur. Diğer bir deyişle bireylerin **ilave kamusal** mal tüketmek için **vazgeçmeye** hazır oldukları **özel** malların toplamı, ekonomide söz konusu kamusal malın üretilmesi için vazgeçilmesi gereken özel mal miktarına eşit olmalıdır[11]. Kaynakların etkin olarak dağıtılması isteniyorsa bu eşitliğe uyulması önemlidir.

Kamusal malların optimal sunum koşulu;

Özel ve kamusal mal arasındaki marjinal ikame hadleri toplamı = Özel ve kamusal mal arasındaki marjinal dönüşüm oranı

Samuelson (1954) tarafından yapılan bu tanımda bireylerin marjinal faydalarına göre karar verecekleri ve böylece etkin kamusal mal sunumunun gerçekleşeceği ifade edilmiştir. Ancak bazı kamusal mallarda tüketicilerin **dışlanması** mümkün olmadığından ve bireyler tüketim isteklerini açıklamasalar dahi devlet bu malların sunumunu zorunlu olarak yaptığından **bedavacılık** problemi ortaya çıkacaktır.

Bu nedenle günümüzde devlet, **vergileme gücünü** kullanarak mükelleflerden vergi toplamakta ve sunmuş olduğu kamu hizmetlerinin bedelini bu yolla tahsil etmektedir. Ancak faydaların bölünebildiği bazı kamusal mal ve hizmetlerde maliyetin bir kısmı veya tamamı kullanıcıdan tahsil edilmektedir.

2.2.1.2. Tam Kamusal Mallar Hangi Özelliklere Sahiptir?

Kamusal mallar konusu **ilk** kez Ugo **Mazzola** (1890) tarafından dile getirilmiştir. Mazzola hangi mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi gerektiğini tartışmış ve bu malların **bölünmezlik** özelliğine dikkat çekmiştir. Kamusal mal ve özel mal ayrımına ilişkin **ilk sistematik** çalışma ise **Samuelson** (1954) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle bazı kaynaklarda kamusal mallar teorisinin temeli Samuelson'a dayandırılmaktadır. Yine R. Musgrave, E. Sax ve K. Wicksell gibi ikti-

[11] Z. Göker, Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler. Maliye Dergisi, 155(2), 2008, s. 110.

satçılar da kamusal mallara ilişkin önemli katkılarda bulunmuştur. Tüm yazarların katkıları dikkate alındığında literatürde **kamusal mallara ilişkin özellikler** şu şekilde sıralanmaktadır:

- Tam kamusal malların **faydasının bölünmesi** mümkün değildir,

- Faydaları bölünemediği için bu tür malların **özel sektör** tarafından üretilmesi, fiyatlandırılması ve pazarlanması **mümkün değildir**,

- Bu mallar devlet tarafından bir kez sunulduğunda **birlikte tüketilmek** zorundadır,

- Bu malların tüketiminde rekabet olmadığından diğer bir deyişle bir kişinin bu malı tüketmesi diğer kişilerin tüketimine engel olmadığından **dışlanma** mümkün değildir,

- Tam kamusal malların tüketiminden hiç kimse **mahrum edilemeyeceğinden** tüketiciler bu malların finansmanına katılmak istemez ve **bedavacılık** problemi ortaya çıkar,

- Bu malların devlet tarafından üretilmesi ve **finansmanının devlet tarafından** sağlanması zorunludur,

- Tam kamusal mallarda **hizmetten yararlananların sayısı** ve miktarı (belli bir sınıra kadar) malların **maliyetini etkilemez**.

Görüldüğü gibi kamusal mallarda faydanın bölünememesi özelliği diğer özelliklerin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Fayda bölünemediği için mallar fiyatlandırılamaz, pazarlanamaz ve bu malların finansmanı devlet tarafından karşılanır. Finansmanın devlet tarafından yapılmasının bir diğer nedeni de bu malların yaymış oldukları yaygın dışsallıklardır. Bir an için ülkede adalet ve kolluk (polis) hizmetlerinin olmadığı düşünüldüğünde dışsallığın ne denli önemli olduğu anlaşılacaktır. Tam kamusal mallara ilişkin üç temel özellik aşağıda açıklanmıştır.

2.2.1.2.1. Tam Kamusal Malların Faydası Bölünemez

Bireylerin **bir mala biçtikleri değer** o malın **kendilerine sağladıkları fayda** ile ölçülmektedir. Bu bakımdan baklavayı hiç sevmeyen bir kişi onu yemek için bir bedel ödemek istemeyecektir. Ancak baklavayı seven bir kişinin ona yüksek bir bedel ödemesi kuvvetle muhtemeldir. Zira fayda fonksiyonunda olumlu değişimler olacaktır. Yine bir öğretmen okulda ders anlatmak için tahta kalemine ihtiyaç duyar ve sağladığı faydayı da dikkate alarak kaleme yüksek bedel ödemek isteyebilir. Ancak bir öğrenci tahta kalemine ihtiyaç duymayacağı sürece onu satın almak istemeyecektir. Çünkü tahta kalemi şu an için ona fayda sağlamıyordur.

Böylece bir malı satın alma arzusunun arkasında yatan temel neden o malın kişiye sağlamış olduğu faydadır. Ancak kamusal mallarda faydanın tek tek bireylere bölünmesi mümkün değildir. Aynı sırada oturan iki öğrenciye "savunma hizmeti size ne kadar fayda sağlar?" diye sorduğunuzda net olmayan cevaplar alırsınız. Aynı öğrencilere "elde ettiğiniz fayda için ne kadar bedel ödemek istersiniz?" diye sorduğunuzda ise muhtemelen net olmayan cevaplar alacaksınız. Zira o öğrenciler savunma hizmetini bedel ödemeden de almaya devam edeceğini bilirler. İşte bu noktada kamusal mallarda bedavacılık sorunu ortaya çıkar. Bu durumda devlet bu hizmetlerin sunumunu ve finansmanını bütçeden karşılayarak gerçekleştirir.

2.2.1.2.2. Tam Kamusal Mallar Birlikte Tüketilmek Zorundadır (Tüketiminden Mahrum Bırakılamama, Dışlanamazlık)

Piyasada üretilen özel mallar bir bedel karşılığı sunulurken bu malların bedelini ödemeyenler tüketimden dışlanmaktadır. Bir kişi bir gömlek satın alıp onu giydiğinde aynı anda bir başkası o gömleği giyemez. Buna karşılık kamusal mallar bir bütün olarak topluma sunulduğu ve eşit olarak herkes tarafından tüketildiği için bu mallarda dışlama mümkün değildir. Diğer bir deyişle kamusal mallar **bir kez sunulduğunda** tüm tüketiciler **ek maliyete katlanmaksızın** bu malı tüketebilmektedir.

Tam kamusal malların birlikte tüketilme zorunluluğu bu malların tüketiminde rekabetin olmamasının bir sonucudur. Zira tüketimde rekabet olmaması herkesin **aynı miktar kamusal mal tüketmesi** anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle bir bireyin kamusal mal tüketimi diğer bireylerin tüketim miktarında azalmaya yol açmayacaktır.

Aynı zamanda tam kamusal mallarda belli bir kapasite noktasına kadar ilave tüketicinin bu malı kullanmasının marjinal maliyeti sıfırdır. Örneğin bir şehirde yeni doğumlar gerçekleştiğinde devlet bu doğumlar için kolluk hizmetinde artışa gitmez veya ilave hâkim ve savcı ataması yapmaz.

Ancak bilim ve teknolojide yaşanan değişimle birlikte geçmişte dışlamanın mümkün olmadığı bazı mal ve hizmetlerde günümüzde dışlamanın mümkün olduğu görülmektedir. Örneğin geçmişte televizyon kanalları herhangi bir bedel ödenmeksizin izlenebiliyordu. Ancak günümüzde bazı kanalların şifre ile korunması tüketicilerin bu kanalları izlemesini engellemiştir.

2.2.1.2.3. Tam Kamusal Mallar Fiyatlandırılamaz ve Pazarlanamazlar

Faydanın bölünememesi nedeniyle ortaya çıkan bir diğer durum; kamusal malların fiyatlandırılamaması ve bu malların pazarlanamaması sorunudur. Bir ma-

lın fiyatlandırılabilmesi için faydasının bölünebilmesi ve **tüketicilerin** bu maldan **elde edecekleri faydaya göre tüketim tercihlerini açıklaması** beklenir. Kamusal mallarda fayda bireylere bölünemediğinden fiyatlandırma yapmak mümkün değildir. Fiyatı belli olamayan bir ürünün pazarlanması ve tüketiciden bir bedel istenmesi mümkün olmadığından bu üretimin finansmanı vergilerle veya genel bütçeden karşılanır.

2.2.2. YARI KAMUSAL MALLAR

Yarı kamusal mallar eğitim ve sağlık hizmetleri gibi **hem bireylere özel fayda** sağlayan **hem de topluma sosyal fayda** sağlayan mallardır. Yarı bölünebilir veya karma mal olarak ta adlandırılan yarı kamusal malların temel özelliği, **faydanın bir kısmının bölünebilmesi** diğer kısmının ise bölünememesidir. Böylece faydanın bölünemeyen kısmı için devletin piyasaya müdahalesi şarttır.

2.2.2.1. Yarı Kamusal Malların Özellikleri

Yarı kamusal mallar, bir kısmının faydasının bölünebilmesi ve fiyatlandırılabilmesi diğer kısmının ise bölünememesi ve fiyatlandırılamaması nedeniyle bu ismi almışlardır. Bu tür mallara örnek olarak eğitim, sağlık, spor hizmetleri ile sosyal konutlar verilebilir.

Yarı kamusal mallar kural olarak özel girişimciler tarafından üretilebilmektedir. Ancak bu malların sunumu **yalnızca özel sektöre bırakıldığında**, özel sektörün ürettiği bu miktar, toplumun ihtiyacı olan **optimal** miktarın **altında** kalacaktır. Zira özel sektör, toplumsal faydayı değil bireysel faydayı ve kendi kârını düşünerek üretim yapacaktır.

Bu durum toplumun faydasında bir azalma ortaya çıkaracağı gibi bireysel refahta da düşüş yaşanacaktır. Örneğin **sağlık** hizmetleri sunumunun **tümünün özel** sektöre devredildiği ve devletin herhangi bir müdahalesinin olmadığı durumda **yeterli geliri** olmayan ancak bulaşıcı hastalığa yakalanan bir birey sağlık hizmeti alamayacağı için iyileşemeyecektir. Bu durumda birey hastalığını toplumdaki diğer kimselere de bulaştıracak ve bu döngü tüm toplum hasta olana kadar devam edecektir.

Örnekte görüleceği üzere bulaşıcı hastalığa yakalanan birey tedavi edilirse aldığı tedavi hizmeti onun bireysel faydasını gösterir. Bu tedavi neticesinde bulaşıcı hastalığın topluma yayılmasının engellenmesi ise toplumsal faydayı temsil etmektedir.

Bu açıklamaların ardından yarı kamusal malların sahip olduğu özellikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Yarı kamusal malların sunumuyla ortaya çıkan faydanın **bir kısmı bölünebilir** niteliktedir ve bölünebilir nitelikte olan faydanın fiyatlandırılması ve pazarlanması mümkündür,

- **Bölünebilir** nitelikteki faydanın karşılığı **bireysel (içsel) fayda** iken bölünemez nitelikteki fayda toplumsal (dışsal) fayda olarak adlandırılır,

- Bu tür malların **bireyler** tarafından tüketilmesi karşılığında bir **bedel alınır**, **topluma** yayılan faydaların karşılığı ise **devlet bütçesinden** finanse edilir,

- Yarı kamusal malların sunumuyla ortaya çıkan **bölünemez** nitelikteki fayda fiyatlandırılamadığı için bu malların sunumunda **devlet müdahalesi** şarttır,

- Bu malların sunumuyla ortaya çıkan toplumsal fayda, devletin piyasada aktif olarak rol almasına veya özel girişimcilere destek sağlamasına neden olmaktadır,

- Bu malların sunumu **tamamen özel sektöre** bırakıldığında özel sektör yalnızca bireysel faydaya yönelik üretim yapacağından **eksik sunum** ortaya çıkar ve bu mallar için gerekli satın alma gücüne sahip olmayan kesim hizmetten yararlanamaz.

Görüldüğü üzere yarı kamusal malların sahip olduğu dışsal fayda aynen tam kamusal mallarda olduğu gibi sunum gerçekleşmediğinde toplumsal açıdan ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Bu nedenlerdir ki devlet bu tür malların sunumunu **bizzat kendi** üstlenmekte veya **özel sektör tarafından** sunulmasını **teşvik** etmektedir.

2.2.2.2. Yarı Kamusal Mallarda Dışsallığın Ortaya Çıkışı

Yarı kamusal mallar yararlanana doğrudan özel fayda sağladığı gibi toplumun diğer bireylerine de ilave faydalar sağlamaktadır. Örneğin **nezle** olan bir hastanın hastaneye giderek iyileşmesinin biri kendine diğeri topluma olmak üzere iki tür faydası bulunmaktadır. Bunlar içsel ve dışsal (toplumsal) fayda olarak adlandırılır.

İçsel fayda bölünebilir ve **fiyatlandırılabilir** niteliğe sahip olduğundan bu faydanın **finansmanı** hizmetten **yararlanan tarafından** karşılanmaktadır. Ancak toplumun grip olma ihtimalinin hastanın iyileştirilmesi sayesinde ortadan kalkması ile bir başka fayda daha ortaya çıkar. Bu fayda toplumsal fayda olarak adlandırılır. **Toplumsal** (dışsal) **faydanın** olduğu durumda faydanın bölünmesi ve fiyatlandırılması mümkün olmadığından bu kısmın **finansmanı devlet** tarafından karşılanmaktadır.

İşte yaşlı bakımına, küçük ve kısıtlıların muhafazasına, eğitim ve sağlık hizmetlerine devlet tarafından finansal destek sağlanmasının temel nedeni bu hizmetlerin topluma yaymış olduğu dışsal faydalardır.

2.2.3. TAM VE YARI KAMUSAL MALLAR DIŞINDA DEVLET MÜDAHALESİNE İHTİYAÇ DUYULAN DİĞER MALLAR

Bu başlık altında erdemli mallar, erdemsiz mallar, kulüp mallar, serbest mallar ve küresel kamusal mallar anlatılacaktır.

2.2.3.1. Erdemli (Merit) Mallar

Paternalist (babacan) devlet anlayışını yansıtan erdemli mallar, toplumun **belirli kesimlerine özel** fayda, **bütününe** ise **sosyal fayda** sağlayan mallardır. Bu tür malların sunumu ya doğrudan devlet tarafından bedelsiz yapılmakta ya da fiyatının altında bir bedelle sunulmaktadır.

Erdemli mallara örnek olarak **huzurevi** ve çocuk esirgeme kurumu hizmetleri, **aşı** hizmetleri, düşük bedelle sunulan **halk ekmek** hizmeti, TOKİ'nin ihtiyaç sahiplerine sunduğu **konut** hizmetleri, sosyal güvenlik hizmeti, bedelinin altında veya bedelsiz olarak sunulan eğitim ve sağlık hizmetleri verilebilir. Bu tür mallar piyasa mekanizması içerisinde özel mal olarak sunulurken devletin bu malların sunumunu düşük bedelle veya bedelsiz olarak yapması bu malların erdemli mala dönüşmesini sağlamaktadır. Örneğin aşı, özel bir hastanede bedeli karşılığında sunulduğunda özel mal kabul edilir. Ancak aynı aşı devlet okullarında küçük çocuklara bedelsiz olarak sunulduğunda erdemli mala dönüşmektedir.

Sosyal devlet ilkesi gereğince devletin erdemli malların sunumunda rol alması gerekmektedir. Örneğin çoğu vatandaş **gelecekte** karşılaşacağı **risklerden** habersizdir veya gerekli önlemleri almaktan kaçınabilir. Bu nedenle devlet onlar adına çalışma güçlerini kaybedecekleri yaşlılık döneminde düzenli bir gelir sağlamaları amacıyla sosyal güvenlik sistemi kurmakta veya onlar için bedelsiz veya düşük bedelle huzurevi hizmeti sağlamaktadır.

2.2.3.2. Erdemsiz (Demerit, Tüketimi Toplum İçin Zararlı) Mallar

Erdemsiz mallar uyuşturucu, **alkol** ve **sigara** gibi topluma zararlı mallardır. Bu tür mallar bazen **bilgi eksikliği** bazen de **irrasyonel** davranışlar nedeniyle toplum tarafından tüketilebilmektedir. Devlet bu tür malların tüketimini caydırmak amacıyla mallara yüksek oranlı vergi koymakta ya da sosyal maliyetin çok yüksek olduğu durumlarda bu tür malların tüketimini tamamen yasaklamaktadır.

Zira toplum, erdemsiz malları tükettiğinde devlet yargı, kolluk veya sağlık hizmetleri gibi bazı **sosyal maliyetlere** katlanmak zorunda kalmaktadır. İşte bu tür malların üzerine konulan **vergilerle** bu malların tüketiminin engellenmesi, engellenemediği durumda ise maliyete neden olanların bu maliyetin finansmanına katılması amaçlanmaktadır.

2.2.3.3. Kulüp Mallar

İlk kez James **Buchanan** tarafından tanımlanan kulüp mallar pozitif dışsallığa sahip olan ve **sadece kulüp üyelerinin** faydalanması için üretilen mal ve hizmetlerdir. Bu tür mallarda aynı tür mal ve hizmeti talep edenler **bir araya gelerek** bu mallara daha düşük bir maliyetle sahip olurlar. Kulüplere örnek olarak **sendikalar**, **kooperatifler**, dernekler, golf, binicilik ve yüzme gibi spor kulüpleri verilebilir.

Kulüp mallardan yararlanmak kulübe **üye** olmayı ve belli bir **aidat** ödemeyi gerektirir. Dolayısıyla kulüplerin sunduğu mal ve hizmetlerin **pozitif dışsallığından** yalnızca **kulüp üyeleri** yararlanmaktadır. Bu bakımdan tam kamusal mallardan farklı olarak kulüp malları **tüketimden mahrum** bırakabilen ve **belli** bir **kapasite** noktasına **kadar** tüketimde **rekabetin olmadığı** mallardır. Aidatın düzeyi genellikle, kulüp üyesinin elde ettiği fayda ile kalabalıklaşma maliyeti dikkate alınarak belirlenmektedir. Düşük bir aidat düzeyinde **kalabalıklaşma** maliyetleri artacağından kulüp üyesinin kulüp malından elde edeceği marjinal fayda da azalacaktır.

Kulüp mallarının sunumunun devlet tarafından teşvik edilme gerekliliği, sahip olduğu pozitif dışsallıktan kaynaklanmaktadır. Öyle ki kulüp olmadığı durumda kulüp üyesinin tek başına kulübün sağladığı hizmete sahip olmaya gücü yetmeyecektir. Örneğin bir **sendikanın** üyeleri için özel bir **hastane** ile **indirim** anlaşması imzalaması durumunda kulüp üyeleri pozitif dışsallığa sahip olan bu hizmetten düşük bedel ödemek suretiyle yararlanacaktır. Nitekim bireyin tek başına özel bir hastane ile anlaşma yapma güç ve yetkisi yoktur. Ya da sendikalar tarafından tüm sendika üyelerinin yararlanması için bir **avukat** tutulması, tek başına o avukatın vekâlet ücretini ödeyemeyecek işçilerin yanında tüm işçilerin bu haktan yararlanmasını sağlayacaktır.

2.2.3.4. Serbest (Ortak) Mallar

Hava, **deniz** ve **mera** gibi mallar herkesin kullanımına açık ve kimsenin faydasından mahrum bırakılamayacağı ortak mallardır. Ortak malların kullanımında devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmasının temel nedeni bu tür malların **aşırı kullanım** neticesinde zarar görmesidir. Bu nedenle bu tür malların kullanımına devlet tarafından sınırlama getirilmektedir.

Denizde **balık avcılığının** devlet tarafından belli dönemlerle sınırlandırılması aşırı kullanımın engellenmesine yönelik bir uygulamadır. Devletin bu tür malların kullanımına müdahale etmediği durumda bu mallar aşırı kullanım sonucunda zarar görecek ve insanoğlu bu malların kullanımından tamamen mahrum kalacaktır. Bu durum literatürde **ortakların trajedisi** kavramıyla açıklanmaktadır.

Nitekim serbest malların ekonomik analizi ilk kez 1968 yılında Hardin tarafından "ortak malların trajedisi" adlı çalışmayla yapılmıştır. Hardin çalışmasında; bu tür malların faydasının herkese açık olduğu ve bireylerin tek başına bu mallar üzerindeki hakkını satma olanağının olmadığını ifade etmiştir. Bu durum bireylerin bu malları aşırı kullanmasına neden olmaktadır. Gerçekten de devlet sınırlaması olmasaydı tüm balıkçılar süre ve etik gözetmeksizin denizlerdeki balıkları avlıyor olacaktı. Ya da çevresel sınırlamalar olmasaydı fabrikalar daha fazla üretmek ve daha fazla kâr elde etmek pahasına filtre ve arıtma tesisi olmadan üretimlerine devam edeceklerdi.

2.2.3.5. Küresel Kamusal Mallar

Küresel kamusal mallar **aynen tam kamusal** mallarda olduğu gibi tüketiminde bireyler arasında rekabetin olmadığı ve kimsenin bu malların tüketiminden dışlanamadığı mallardır. Bu malları tam kamusal mallardan ayıran özellik **ülke sınırlarını aşan** etkiler göstermesidir. Kural olarak bu tür malların fayda ve zararları küresel nüfusun tamamına sirayet eder. Bu tür mallara **atmosfer**, doğal **çevre**, **okyanuslar**, küresel finansal **istikrar**, küresel **savaşlar**, **salgın** hastalıklar ve küresel **barış** örnek verilebilir.

Küresel kamusal malların sunumuyla ilgili temel **sorun** bu malların **finansmanına** ilişkindir. Zira hiçbir ülke bu tür malların finansmanını tek başına karşılamak istemez. Ayrıca ülkeler diğer ülkelerin kendi **egemenlik alanlarına** müdahale etmesine de sıcak bakmayacaktır. Bu durumda uluslarüstü bir kurumun önderliğinde bu tür malların sunumu ve finansmanı gerçekleşebilir. Günümüzde Birleşmiş Milletler ve NATO gibi birlikler küresel kamusal mal sunumuna önderlik eden kurumlardır.

2.3. DOĞAL TEKELLER VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ

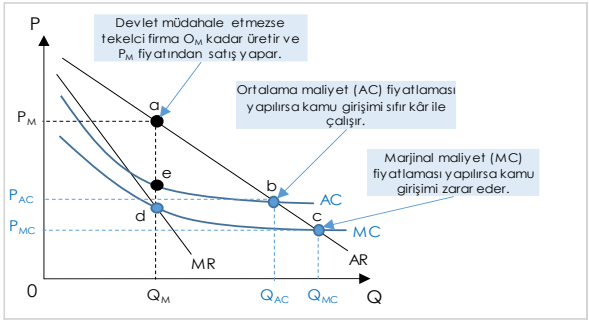
Piyasayı başarısızlığa iten ve devlet müdahalesi gerektiren bir diğer önemli konu doğal tekellerdir. Her ne kadar tekel piyasalarının varlığı toplum refahının düşmesine yol açsa da bazı sektörlerde tekel piyasaların varlığı daha optimal sonuçlara sahip olabilir. Bunun nedeni bu sektörlerde çok **büyük yatırıma** gerek

duyulması ve bu yatırımların finansmanı için **çok sayıda tüketicinin** bu hizmetten yararlanması gerekliliğidir.

Bu bakımdan doğal tekeli "bir malın üretimini birden fazla firmanın karşılaması yerine tek bir firmanın karşılamasının daha etkin olduğu" piyasalar şeklinde tanımlamak mümkündür.

Doğal tekel özelliği gösteren mal ve hizmetlere **elektrik** ve **doğal gaz iletim** hatları, **demiryolları** ve **metrobüs** hizmetleri örnek verilebilir. Bu tür malların üretimi için katlanılan ilk yatırım maliyetleri yüksek olduğundan firmanın birim başına maliyetlerini düşürebilmesi, sunulan hizmetten daha fazla kişinin yararlanmasına bağlıdır. Bu sektörlerde birden fazla firmanın faaliyet göstermesi durumunda **kullanıcılar** firmalara **bölünmekte** ve her bir firmaya düşen kullanıcı sayısı azalacağından firmanın **birim** başına **maliyetleri** yükselmektedir. Böylece kullanıcılar daha yüksek bedelle hizmetten yararlanacak ve toplum refahı düşecektir.

Doğal tekellerde fiyatın ve etkin üretim düzeyinin nasıl belirlendiği aşağıdaki Grafik 4 yardımıyla açıklanabilir.



AC: Ortalama maliyet

MC: Marjinal maliyet

AR: Ortalama gelir

MR: Marjinal gelir

Grafik 4: Doğal Tekeller ve Marjinal–Ortalama Maliyet Fiyatlaması

Grafik 4'e göre bir malın üretiminde **tek** bir **firma** söz sahibi olursa ve piyasaya devlet müdahalesi olmazsa tekelci firma, kârını maksimum yapacak olan noktada fiyatını belirleyecektir. Bu fiyat marjinal maliyet eğrisi ile marjinal gelir eğrisinin **kesiştiği** noktadaki üretim miktarına (**Q_M**) karşılık gelen **P_M** fiyatıdır. Firma, malını bu fiyattan sattığında ortalama maliyet eğrisinin üstünde kalan "**a–e**" aralığı kadar **aşırı kâr** elde eder.

Ancak devletin piyasaya **müdahalesiyle** birlikte kamu girişimi bu malı ürettiğinde fiyat duruma göre P_{AC} veya P_{MC} seviyesine **düşecek** ve miktar da sırasıyla Q_{AC} ve Q_{MC} seviyesine yükselecektir.

Bu kapsamda kamu girişimi ortalama maliyet fiyatlaması yapar ve fiyatı P_{AC} **düzeyinde** belirlerse firma **sıfır kâr** ile çalışacaktır. Ancak kamunun marjinal maliyet fiyatlaması yapması (P_{MC}) durumunda fiyat ortalama maliyetin altında belirlendiği için firma **zarar** edecektir.

Peki bu durumda kamu girişiminin ortalama maliyet ve marjinal maliyet fiyatlamasından hangisini seçeceği sorunu ortaya çıkar. Bu durumda toplumsal refahın artırılabilmesi için üç seçenek ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bunlar;

- Üretimin özel sektöre bırakılması ve devletin özel sektörün fiyat ve üretim politikasına müdahale etmesi,
- Sosyal faydası yüksek olan mallar söz konusu olduğunda fiyatın marjinal maliyet düzeyinde belirlenmesi ve ortaya çıkacak zararın genel bütçeden karşılanması,
- Fiyatın ortalama maliyet fiyatlamasına uygun olarak belirlenmesi ve kârın sıfır tutulması.

Hangi seçeneğin seçileceği kullanıcı gruplarına göre farklılık göstermektedir. Eğer üretim kamu girişimi tarafından yapılacaksa bu durumda fiyatlamanın neye göre belirleneceği sorunu ortaya çıkar. Bu durumda üretimden faydalanacak kesime göre fiyat ayarlamaları yapılabilir. Örneğin metrobüs kullananlar içerisinde fiyat ayrımcılığına gidilerek öğrenciler veya yaşlılar için pozitif ayrımcılık uygulanır ve ücret, marjinal maliyet fiyatlamasına göre belirlenebilir.

Bununla birlikte kamu sektörünün etkin olarak işlemediği ve kamu girişimlerinin bütçe üzerinde önemli bir yük haline geldiği ülkelerde üretimin özel sektöre bırakılması ve devletin düzenleyici ve denetleyici kurumları ile piyasaya müdahale etmesi daha etkin sonuçlara sahiptir.

2.4. TAM REKABETTEN SAPMALAR ve EKSİK (AKSAK) REKABETİN VARLIĞI

Toplum refahını **ençoklaştırmak** için kaynakların optimal şekilde kullanılması şarttır. Bunun anlamı **kaynakların en doğru** mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılmasıdır. Bu önermeden hareketle Klasik İktisat Teorisi tam rekabet şartlarının sağlandığı durumda kaynakların optimal olarak dağıldığını varsaymaktadır.

Ancak **tam rekabet** piyasası analiz yapmak için geliştirilmiş **ütopik** bir piyasa özelliği göstermektedir. Çünkü gerçek dünyada; malların **homojen**, piyasa aktörlerinin **tam bilgiye** sahip olduğu, **çok sayıda alıcı** ve **satıcısı** olan, **firma giriş çıkışlarının serbest**, faktör hareketliliği tam olan piyasaları bulmak mümkün değildir. Zira günümüzde aynı piyasada üretilen malların homojen olmadığı ve farklılaştırılarak satıldığı söylenebilir. Yine otomotiv, beyaz eşya, telekomünikasyon gibi sektörler-

de az sayıda firma faaliyet gösterdiğinden atomizite koşulunun da sağlanamadığı görülmektedir. Bu bakımdan bu şartlardan herhangi **birini sağlayamayan** piyasalar tam rekabetten sapmaya neden olmakta ve **eksik** piyasalar ortaya çıkmaktadır. Eksik rekabet piyasalarına örnek olarak monopol, oligopol ve monopolcü rekabet piyasaları verilebilir.

Piyasa tam rekabet şartlarını **kendiliğinden gerçekleştiremiyorsa** devletin piyasaya **müdahale** etmesi ve tam rekabetten sapmaları önlemesi gerekmektedir. Örneğin firmaların diğer firmaların piyasaya girmesini engellemek için monopol gücü elde etmeye yönelik **damping** gibi eylemleri devlet tarafından engellenir. Ya da özel ihtiyaçların bile karşılanmakta zorlanıldığı veya tekel gücüne sahip firmaların olduğu piyasalarda devlet kamu girişimleri yoluyla bizzat üretim yaparak rekabeti sağlayıcı ve fiyat düşürücü müdahalelerde bulunabilir. Yine firmaların rekabeti ortadan kaldırmak için başvurduğu **kartel** ve **tröst** gibi oluşumlar, devletin koyduğu yasalar ve regülasyonlar ile engellenmektedir.

Sonuç olarak piyasanın tam rekabet şartlarını yerine getiremediği durumda devlet, etkinliği sağlamak adına üretimi ve tüketimi düzenleyici, önleyici ve caydırıcı her türlü önlemi alır. Klasik iktisatçıların da içinde olduğu bazı yazarlar devletin bu görevi yerine getirmesi konusunda hemfikirdir. Örneğin Cournot, Chamberlin ve Robinson, piyasada her zaman eksik rekabetin var olacağını ve devletin rekabetin aksadığı sektör ve iş alanlarında müdahaleci rol üstlenerek piyasayı tam rekabete yaklaştıracak faaliyetler gerçekleştirmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Ancak bu müdahale rekabet sağlanana kadar olmalı ve rekabet sağlandıktan sonra devletin müdahaleden vazgeçmesi veya üretimden çekilmesi gerekmektedir.

2.5. EKSİK (ASİMETRİK) BİLGİ, TERS SEÇİŞ VE AHLAKİ TEHLİKE

Asimetrik bilgi, ters seçim ve ahlaki tehlike kuramları yeni Keynesyen iktisatçılardan G. A. **Akerlof**, M. **Spence** ve J. E. **Stiglitz** tarafından geliştirilmiş ve bu kuramlar yazarlara **2001 Nobel** Ekonomi Ödülünü kazandırmıştır. Her iki kavram da piyasa başarısızlığına neden olması ve son yıllarda krizlerin açıklanmasında kullanılması nedeniyle halen popülerliğini koruyan konular arasında yer almaktadır.

Asimetrik bilgi, taraflardan birinin diğerine nazaran daha fazla bilgiye sahip olmasıdır. Asimetrik bilginin neden olduğu "sorun" ise taraflardan birinin **sahip** olduğu bu **bilgiyi kendi lehine** ve karşısındakinin aleyhine olacak şekilde kullanması ve bu işten **kendisinin kazançlı** karşısındakinin ise **zararlı** çıkmasıdır.

Akerlof, asimetrik bilgi sorununa örnek olarak ikinci el otomobil piyasasını göstermiştir. Bu örneğe göre piyasada iyi (cevher) ve kötü (limon) otomobiller

vardır. Alıcı, piyasadaki otomobillerin kalitesi hakkında yeterli bilgiye sahip olmadığı için ortalama bir fiyat belirler. Belirlediği bu fiyat iyi otomobil fiyatlarının altında, kötü otomobil fiyatlarının ise üstünde olduğu için piyasada sadece kötü otomobiller kalır ve alıcı da ters seçim yaparak kötü otomobili satın alır.

Asimetrik bilgi ve ters seçime ilişkin bir başka örnek **sigorta** sektöründen verilebilir. Sigorta şirketleri araçlarını **kasko** yaptırmak isteyen müşterileri hakkında yeterli bilgiye sahip olmadığı durumda asimetrik bilgi sorunu ortaya çıkmaktadır. Zira bu müşterilerden bazıları kötü niyetli olabilir ve kasten kaza yaparak bu durumdan çıkar sağlayabilirler. Diğer dürüst müşteriler ise araçlarını daha dikkatli kullanır. Bu bakımdan sigorta **şirketleri** müşterilerinin **ne kadar riskli** olduğunu **bilemedikleri** durumda tüm müşteriler için ortalama bir kasko fiyatı belirler. Ancak bu fiyat **dürüst** müşterilerin **beklentilerinin üstünde** bir fiyat olacağından pahalı bulunacak ve **dürüst** müşteriler kasko yaptırmaktan **vazgeçeceklerdir**. Piyasada ise yalnızca risk seviyesi yüksek dürüst olmayan müşteriler kalacak ve kasko poliçelerini bu müşteriler satın alacaktır. Bu durumda sigorta şirketleri **ters seçim** yaparak dürüst olmayan müşterilerin araçlarını kasko yapmış olacaktır. Sonrasında daha fazla zarar tazmin eden ve bu durumun farkına varan sigorta şirketleri kasko poliçesi fiyatlarını artıracak, ancak bu durum müşteri profilini daha da **kötüleştirecek** ve piyasanın hacmi de küçülecektir. Bu örnekler aslında devletin asimetrik bilginin ortaya çıkmasını engellemek için piyasaya müdahale etmesi ve taraflar için gerekli olan bilgiyi sunması gerektiğini göstermektedir. Nitekim ülkemizde Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi, sigorta şirketlerinin ihtiyaç duyduğu hasar ve risk bilgilerini sunmakta ve şirketlerin ters seçim yapma riskini önlemektedir.

Ahlaki tehlike sorunu ise işlem veya anlaşma sonrasında taraflardan birinin rasyonel davranmaktan uzaklaşarak işlemin veya anlaşmanın **sağladığı güvenle** daha riskli davranış sergilemesidir. Yukarıdaki örnekte kasko poliçesi satın alan kişinin öncesine oranla daha **hızlı** veya **dikkatsiz** araç kullanması ahlaki tehlikeye örnek verilebilir. Ya da yangın sigortası yaptıran bir kişinin evde yangın tüpü bulundurmaması veya ocağın açık unutulmasını eskisi kadar umursamaması ahlaki tehlikeye örnek gösterilebilir.

3. DEVLET FAALİYETLERİNİN NASIL OLMASI GEREKTİĞİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Tarihin farklı dönemlerinde devletin kökeni ve ortaya çıkışıyla ilgili farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerin ortaya çıkışında toplumların, ideolojilerin ve düşünce geleneğinin payı büyüktür. Çoğu durumda bu görüşler, devletin varlığını bir zaruret olarak görmekte ve insan mutluluğu, huzuru ve ihtiyaçlarının karşılanması için devletin gerekli bir kurum olduğunu ileri sürmektedir. Bu kapsamda aşa-

ğıda farklı iktisadi akımların devlet türleri ve devletin gerekliliğine ilişkin yaklaşımları tartışılmıştır.

3.1. Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimine İlişkin Görüşler

İngiliz filozof Thomas **Hobbes** (1588–1679) Leviathan adlı eserinde "insanların her istediğini yapma hakkını elinde tuttuğu doğal düzen" durumunda tüm insanların **savaş** halinde olacağını ve böyle bir toplumun **egemen** bir **güç olmadan** varlığını sürdürmesinin mümkün olmadığını ifade eder. Zira mutlak özgürlük ve mutlak eşitliğin geçerli olduğu bir ortamda herkesin her şey üzerinde hakkı vardır. Bir kişi bu hakka sahip olmak için bir başkasına **saldırırsa** karşısındaki de aynı hakla ona karşılık verebilir.

Dolayısıyla toplumların doğal durumu **anarşi** ve **güvensizlik** durumudur ve bu durumu düzeltmek için de egemen bir güce yani **devlete ihtiyaç** duyulmaktadır. Böyle bir **düzen arayışı** insanları, kendi aralarında **sözleşme** yapmaya götürmüştür. Toplumsal düzene geçmek için yapılan bu sosyal sözleşmeyle **bireyler** doğal **haklarını** bütün gücü elinde bulunduran **Leviathan'a** (devlete) **bırakmışlardır**. Bu bakımdan Hobbes'a göre devletin ortaya çıkışındaki temel motivasyon, bireylerin kendi aralarındaki kargaşa ve savaşa son verip güvenlik içinde yaşamak istemeleridir.

John **Locke** (1632–1714) **ise** Hobbes'tan farklı olarak toplumun yapısını herkesin herkesle mücadele ettiği bir savaş durumu değil insanların özgürlük ve eşitlik içinde yaşadığı bir ortam olarak görmektedir. Bu bakımdan insan doğuştan yaşam, **özgürlük** ve **mülkiyet** gibi **haklara sahiptir** ve hiç kimse bir diğeri üzerinde fazladan bir iktidara sahip değildir. Böyle bir ortamda herkesi bağlayan bir doğa yasası vardır. İnsanlar akıl yoluyla birbirlerine ve mallarına zarar vermemesi gerektiğini öğrenirler. Ancak doğal yasaya aykırı hareket ederek başkalarının haklarını ihlal eden insanlar mutlaka olacaktır. Bu ihlali engellemek ve kişilerin **kendi davalarının yargıcı** olmasını beklemek ciddi **sakıncalar** doğurur. İşte toplumları **devlet kurmaya** iten temel neden **mülkiyet** ve **kişilik haklarını teminat** altına almak ve yargılama yetkisine sahip bir üst aklın oluşturulmak istenmesidir. Bu bakımdan Locke, insanoğlunun yaşam, özgürlük ve mülkiyet hakkı gibi tüm doğal haklarının korunması için devletin gerekli olduğunu savunmuştur.

Antik Yunan filozofu **Platon** ya da İslâm dünyasında bilinen adıyla Eflatun (M.Ö. 427 – M.Ö. 347) ise insanın tek başına kendine yetmemesi ve başkalarına ihtiyaç duymasının devletin oluşumunda rol oynadığını savunmaktadır. Platon, **devletin** bireyler tarafından kurulan yapay bir varlık olmadığını aksine **canlı** bir **organizma** olduğunu ileri sürer. Platon, nasıl bir organın organizmadan ayrı olarak

yaşaması mümkün değilse bireyin de devlet dışında var olamayacağını ifade eder. Hatta devlet şekillerini anlattığı eserinde devletin yönetim şeklinin ve değerlerinin **vatandaşlarının değer yargılarını** da etkileyeceğini öne sürmüş ve paranın egemen olduğu devlet şekillerinde bireyin de kazanç tutkusuyla davranacağını ileri sürmüştür. Platon devletin nasıl ortaya çıktığından çok **devletin nasıl yönetilmesi** gerektiği sorusuyla daha çok ilgilenmiştir. Platon'un ideal devlet tanımında işçi, bekçi ve yöneticiye önemli görevler yüklenmektedir. Buna göre Platon, işçinin görevinin yalnızca tüm gücüyle çalışmak ve itaat etmek olduğu, bekçiler sınıfının cesaretli olması gerektiği, yöneticilerin ise bilgi sahibi olmasının önemli bir erdem olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla Eflatun, asıl erdemin herkesin üzerine düşen görevi yapması olduğunu savunmaktadır.

İbn–i Haldun'un devletin ortaya çıkışına ilişkin görüşleri ise Hobbes ve Platon ile paraleldir. İbn–i Haldun **Mukaddime** adlı eserinde toplum ve devlet kavramlarına geniş yer vermiştir. Haldun'a göre bireyler yaşamlarını sürdürebilmek için birbirleriyle **yardımlaşma** gereksinimi ve **tehlikelere karşı** birbirlerini **koruma** ihtiyacı duyarlar ve bu da bireyleri topluluk oluşturmaya itmektedir. Haldun, devleti ise bireyleri toplumun diğer fertlerinden korumak için ihtiyaç duyulan zaruri bir sosyal kurum olarak göstermiş ve mutlak gücün olmadığı durumda insanın doğasında var olan gazap (öfke) ve hayvaniyet duygularının açığa çıkacağını ileri sürmüştür.

Jean Bodin (1530–1596) ise devletin ortaya çıkışını aile ile bağdaştırmış ve ailedeki baba otoritesini, devletteki egemen otorite ile özdeşleştirmiştir. Bodin devletin nasıl yönetileceği değil kurumsal temellerinin ne olması gerektiğine değinmiştir. Bodin siyaset felsefesine ilişkin eserlerinde egemenlik kavramına önem vermiş ve egemenliği devlet varlığının esas şartı olarak görmüştür.

Jean Jacques **Rousseau** (1712–1778) ise devletin ortaya çıkışını **toplum sözleşmesi** ile **açıklamıştır**. Toplum sözleşmesi ile **bireyler** bütün **hak** ve **yetkilerini** siyasal topluluğa devretmektedir. Bu yetki devrinin temelinde mülkiyet edinme, güç sahibi olma ve başkalarına hükmetme hırsı vardır. Bu bakımdan geçmişte barış içinde yaşayan eşit toplumlar aşırı mülkiyet edinme hırsıyla birlikte savaş ortamına çekilmiş ve bu duruma çözüm arayan insanlar bir toplum sözleşmesi oluşturarak devleti kurmuşlardır.

Karl **Marx** (1818–1883) ise devletin doğuşuna neden olan temel faktörün **sınıflararasındaki mücadele** olduğunu öne sürmektedir. Ona göre her toplumda belli **sınıfları kontrol altında** tutmak isteyen **yönetici** bir **sınıf** vardır ve bu sınıf toplumları çatışmaya sürükleyerek devletin doğuşuna zemin hazırlamaktadır. Ancak haksızlıkları giderecek ve anlaşmazlıkları çözecek olan devletin daha sonra baskı aracı haline geldiğini ve modern hükümetin **burjuva** sınıfının **haklarını** gö-

zetmekten başka bir kurum olmadığını öne sürmüştür. Marx, insanlar arasındaki eşitsizlikler ortadan kaldırıldığında ve sınıflar çözüldüğünde, devlet diye bir şey kalmayacağını, üretim araçlarının toplumun hâkimiyetine geçeceğini ve her şeyin herkese ait olacağını savunmaktadır. Ancak Marx böyle bir devrim sonrasında nasıl bir yönetim olacağı konusuna açıklık getirmemiştir.

Devletin varlığına ilişkin yapılan yorumlar bilim adamlarının tarihi farklı yorumlamalarından, devrin şartlarından ve insanlara yakışır bir yaşam şeklinin nasıl olması gerektiğinden hareketle yapılmıştır. Anlatılanların da gösterdiği üzere devletin varlığına ilişkin gereksinim Platon, Hobbes ve İbn–i Haldun tarafından toplumun anarşist ve öfke dolu yapısına bağlanırken Rousseau devleti, toplum sözleşmesiyle oluşan ve bireylerin yetkilerini devrettiği bir kurum olarak görmüştür.

3.2. Devlet Türleri

İktisadi düşüncelerin devlet hakkındaki yaklaşımlarını **dört başlık** altında özetlemek mümkündür. Bunlar **organik** devlet, **liberal** (jandarma, tarafsız) devlet, **müdahaleci** (sosyal) devlet ve **mekanik** devlet yaklaşımlarıdır.

Organik devlet teorisi devleti, **toplumun üstünde** bir varlık olarak görmektedir. Devletin bir erk olarak ortaya koyduğu ekonomi, siyaset ve hukuk kuralları, bireylerin kendiliğinden oluşturamayacağı kurallardır. Bu kurallar toplumu oluşturan bireylerin tercihlerinden ziyade, tabii ve tarihsel bir evrim sürecinde ortaya çıkan ve bireyleri düzenleme görevi üstlenen bir devletin ürünüdür. Organik devlet teorisi bireyselliği yok edecek biçimde devlete önemli yetkiler verirken bu görüşün karşısında yer alan liberal devlet teorisi, devletin kendini oluşturan bireylerin amacı dışında başka bir amaca sahip olmadığını ileri sürmektedir. Devletin yetkilerini sınırlayan liberal yaklaşımın en bilinen türü ise jandarma devlettir.

Klasik iktisatçılar tarafından savunulan **liberal** (jandarma) devlet yaklaşımı, bireyciliğe dayanan ve devletin ekonomiye müdahalesini mümkün olduğunca en aza indirgemek suretiyle piyasa ekonomisinin **doğal işleyişini** savunan bir yaklaşımdır. Bu bakımdan devletin sadece adalet, güvenlik ve diplomasi gibi kamusal görevleri yerine getirmesi gerektiğini, ekonomiye ve sosyal hayata müdahalesinin gereksiz olduğunu savunmaktadır. Devlet piyasanın işleyişini bozmayacak **tarafsızlıkta** olmalı ve ekonomik özgürlükler kısıtlanmamalıdır. Nitekim liberalizm kelimesi de Fransızca'da "serbest" anlamında kullanılan "libre" kelimesinden türemiştir.

Müdahaleci devlet yaklaşımında ise devlet, toplum refahınıençoklaştırmak için piyasalara müdahale eden, ekonomi politikalarını yönlendiren ve gelir dağılımını iyileştirme yönünde politika üreten bir devlet halini almıştır. Bu yaklaşımla

birlikte devlet geleneksel rolü olan idari, askeri ve adli hizmetlerin yanında şu üç rolü üstlenmiştir[12]:

- Kaynak dağılımında etkinliği sağlama amacı,
- Gelir ve servet dağılımını düzeltme amacı,
- Ekonomide tam istihdamın ve fiyat istikrarının birlikte sağlandığı ekonomik istikrarı sağlama amacı.

Esasında müdahaleci devlet yaklaşımı kapitalizmin neden olduğu sorunlarla birlikte güç kazanmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte üretim ve ekonomi alanındaki kapsamlı değişimler devletin de üstlendiği görevlerin artmasına neden olmuştur. Sermaye ve emek arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, üretilen ürünlerin pazarlanması, ortaya çıkan zenginliğin, ticari ilişkilerin ve mülkiyet haklarının korunması ve bölüşüm sorununun giderilmesi devletin kapitalizmle birlikte gelişen görevleri arasında yer almaktadır.

Bir başka devlet türü olan **mekanik** devlet yaklaşımında ise **birey**, **devletin üstünde** tutulmaktadır. Bir **robotu** anımsatan mekanik devlet teorisi, devleti sahibinin **isteklerini yerine getiren** bir "robot" olarak göstermektedir. Zira devlet topluma hizmet için kurulmuştur ve devletin, kendisini oluşturan bireylerin amacı ötesinde başka bir amacı yoktur.

3.3. İktisadi Açıdan Devlet Kavramı

Günümüz mevcut ekonomik sistemleri **incelendiğinde** aslında bu sistemlerin **belli başlı iki sistem** üzerine oturduğu görülmektedir. Bunlar **kapitalist** sistem (piyasa ekonomisi) ve **sosyalist** sistemdir (kumanda ekonomisi). Aşağıda bu sistemlere ilişkin bilgiler kısaca anlatılmıştır.

3.3.1. Kapitalist Sistemin Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşü

Kapitalist sistemin temelleri Adam Smith, David Ricardo ve John Stuart Mill gibi politik iktisatçılar tarafından atılmıştır.

Serbest piyasa sistemi olarak da bilinen kapitalist sistemin temelinde "**bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler**" anlayışı yer almaktadır. Bu sistemde **hangi malların**, ne **miktarda** ve **kim** için üretileceğine üretici ve tüketiciler **fiyat mekanizması** yoluyla karar verir ve devletin piyasaya müdahalesine sıcak bakılmaz.

Klasik iktisadın bir diğer varsayımı olan ve kapitalizm ile yakın biçimde ilişkilendirilen bir diğer kavram "**görünmez el**" metaforudur. Bu metafora göre piyasa-

[12] R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York: McGraw-Hill, 1959.

daki her ekonomik birim **kendi çıkarı** için çalışırken istemeden de olsa **toplum çıkarına katkı** sağlamaktadır. Tam rekabet varsayımı üzerine inşa edilen bu yaklaşım, arz ve talebe göre oluşan fiyatların 'piyasayı temizlediğini' ileri sürmektedir.

3.3.2. Sosyalist Düzen ve Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşleri

Sosyalizm veya totaliter sistem olarak da adlandırılan sosyalist düzenin **temelleri** Karl **Marx** tarafından atılmıştır. Sistemin özü piyasada ve üretim kararlarında devlet egemenliğinin olmasıdır. Bu bakımdan **ne üretileceğine**, nasıl üretileceğine, kim için ve ne kadar üretileceğine **devlet** karar vermektedir.

Sosyalist ekonomilerin bir diğer ayırıcı özelliği üretim araçlarına ilişkin **mülkiyetin kamuya** ait olmasıdır. Kapitalist sistemde üretim, yatırım ve bölüşüm kararları üretici ve tüketicilerin kâr ve fayda yaklaşımı çerçevesinde piyasa mekanizması tarafından verilirken sosyalist ekonomilerde bu karar, ülkenin kalkınma dinamikleri de göz önünde bulundurularak **merkezi planlama** örgütü tarafından verilir.

3.3.3. Karma Ekonomik Sistemin Devlet Faaliyetlerine İlişkin Görüşleri

Hollandalı iktisatçı Jan Tinbergen'in çekim modelinde, sosyalist ve kapitalist sistemin sahip olduğu iyi ve kötü özelliklerin zamanla iki sistemi birbirlerine yaklaştıracağı ve karma bir ekonomik düzenin ortaya çıkacağı savunulmuştur.

İktisadi **rasyonalite** açısından bakıldığında her iki sektörün de piyasada **birbirini tamamlayıcı** şekilde pozisyon almasının daha doğru olacağı savunulmaktadır. Buna göre devlet özel sektörün yeterli olmadığı alanlarda özel sektörü tamamlayacak şekilde faaliyet gösterirken devletin etkinlikten uzaklaştığı sektörlerde ise özel sektör faaliyetleri yaygınlaşmalıdır.

Nitekim Samuelson, bazı malların özel sektör tarafından üretilmesinin mümkün olmadığını, faydası bölünemeyen ve piyasada üretilmesi mümkün olmayan bu tür malların devletçe üretilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bununla birlikte yarı kamusal mallar için de devlet müdahalesine gerek duyulmaktadır. Zira bu malların sunumunun yalnızca özel sektör tarafından yapılması eksik veya fazla sunuma neden olmaktadır.

3.4. İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

Geçmişten günümüze bir dönem ana akım iktisat teorisi olarak görülen iktisadi düşünceler yerini zamanla başka düşüncelere bırakmışlardır. İktisadi düşüncelerin **kalıcı olmamasının temel nedeni** iktisadi sistemlerin **krizlerden kurtulmayı sağlayan doyurucu yöntemlere sahip olmayışıdır**. Hatta bazı iktisadi sistemler

krize neden olan potansiyelleri bünyesinde barındırmaktadır. Aşağıda bu sistemler içerisinde önemli olanlarına değinilmiştir.

3.4.1. Merkantilizm

Merkantilizm anlayışı 16. yüzyılda Batı Avrupa'da yaygınlaşmıştır. Bu anlayışa göre bir ülkenin **zenginliği** ve refahı sahip olduğu **altın**, **gümüş** gibi değerli **madenler** ve **ticaret hacmi** ile ölçülmektedir. Merkantilizm düşüncesinin hızla gelişmesinde Avrupa ülkelerinde yaşanan savaş ve rekabet ortamının etkili olduğu söylenebilir. Öyle ki Fransa, İngiltere, İspanya, Portekiz ve Hollanda arasında ucuz hammadde, işgücü ve pazar sağlama, yani sömürge elde etme mücadelesi ağırlıklı olarak bu dönemde cereyan etmiştir.

Merkantilizm görüşünün gelişmesine katkı sağlayan ve Merkantilistler olarak anılan bilim insanları, ekonomik faaliyetlerin ülkedeki para miktarını artırmak ve **ülkeye** daha fazla altın ve gümüş **girmesini sağlamak** için yönlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için devletin **ihracatı artırmak** ve **ithalatı kısmak** amacıyla piyasaya gümrük vergileriyle **müdahalede** bulunmasına ve dış ticaret hacminin gelişmesine katkıda bulunan bazı şirketlerin devlet garantisiyle korunmasına izin verilmiştir.

Merkantilizm düşüncesine ilişkin görüşler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Kesin sınırlarla ayırmak mümkün olmasa da bu akım; 16. yüzyıl ile 18. yüzyıl arasında gerçekleşmiştir.

- Ülkelerin **zenginliğini** artırabilmesi ve ülkeye daha fazla **altın** ve **değerli maden** getirebilmesi dış ticarete bağlıdır. Bu bakımdan dış ticaret fazlası vermek için ithalat azaltılmalı hatta yasaklanmalı ve ihracat teşvik edilmelidir.

- Bu dönem keşiflerin, denizcilik faaliyetlerinin ve **sömürgeciliğin** arttığı bir dönem olmuştur. Keşfedilen ve sömürge haline getirilen ülkelerden Avrupa'ya değerli maden akışı sağlanmıştır.

- Artan ticaret hacmi güçlü tüccar sınıfının doğmasına neden olmuş ve güçlü devletler bu tüccarlar lehine dış ticarete sınırlamalar getirmiştir.

- **Sanayi sektörü** tarım sektörüne **tercih** edilmiştir. Sermaye şirketleri kurulmuş ve ortakların risklerini dağıtmak amacıyla sınırlı sorumluluk ihdas edilmiştir.

- Faizlerin ülke sermayesini azaltacağı düşüncesiyle bu dönemde (dış) **borçlanmaya** sıcak **bakılmamıştır**.

- **Nüfus artışı** teşvik edilmiştir. Zira kalabalık nüfus, **işgücü artışı** sağlayarak üretim maliyetlerinin düşmesine ve ihracatın artmasına yardımcı olacaktır.

- Ticaret hacminin artırılması pahasına **işçi** sınıfına (serfler) **kısıtlı haklar** verilmesi ve onların yoksulluğa mahkûm edilmesi, dönemin sonunda Fransız İhtilali gibi geniş halk isyanlarına neden olmuştur.

Birbirinden bağımsız olarak Merkantilizm düşüncesine katkı sağlayan Merkantilistlerin, akademideki bilim insanları dışında çoğunlukla ülkenin büyümesine katkı sağlamak isteyen bürokratlar, ticareti geliştirmek isteyen tüccar sınıfı, kamuda ve şirketlerde yönetim kademesinde bulunan kişilerden oluşması dikkat çekicidir.

3.4.2. Fizyokrasi

Merkantilist sistemin ağırlıklı olarak sanayi üretimine önem vermesi tarım kesiminin tepkisine neden olmuştur. Uzun yılların getirdiği birikimin bir sonucu olarak halkın desteğini arkasına alan Fizyokratlar, "Fizyokrasi" adı verilen iktisadi düşüncenin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Liberal iktisat anlayışına temel olan Fizyokrasi görüşünün kurucusu François Quesnay'dır. "**Bırakınız yapsınlar**, **bırakınız geçsinler**" ilkesini ortaya atan Fizyokrasi görüş **doğal düzenin** varlığını savunmuş ve devlet müdahalesine karşı çıkarak ekonomik dengenin kendiliğinden sağlanacağını ileri sürmüştür.

Fizyokrasi görüşü her ne kadar Fransa'nın o dönemki yapısal sorunlarına çözüm bulmak amacıyla ortaya atılmış olsa da İngiltere'nin o dönemde tarım sektöründe yaşama geçirdiği kapitalist dönüşümü model almaktadır. Genel hatlarıyla Fizyokrasi akımının sahip olduğu özellikler şu şekilde özetlenebilir:

- 18. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır.

- Fizyokratlara göre tarım kesimi **tek üretken** sektördür. Sanayi sektörünün kendi üretim maliyetleri üzerinde bir değer yaratmadığı kabul edilir.

- Fizyokrasi görüşü Quesnay öncülüğünde "Ephemerides du Citoyen" adlı dergi yazarlarının oluşturduğu Fizyokratlar tarafından geliştirilmiştir.

- Fizyokratlar **ilk modern** iktisadi düşünce okulu olarak kabul edilir.

- Kamu harcamalarının azaltılmasını ve **tek vergi** sistemini savunurlar. Fizyokratlar **artı değerin** yalnızca **topraktan** elde edildiğini ve sadece toprağın vergilendirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

- **Doğal düzenin** varlığına inanmış ve doğal düzenin devlet müdahalesiyle bozulacağını ileri sürmüşlerdir. Fizyokratlar devlet müdahalesine karşı görüşleriyle ve doğal düzenin varlığına ilişkin savlarıyla klasik ekonominin kavramsal çerçevesini oluşturmuştur.

- **Serbest dış** ticaret, bireysel özgürlük ve özel mülkiyet anlayışını önemsemişlerdir.

Dikkat edilirse Fizyokrasi görüşü, Klasik İktisat yaklaşımı ile benzer görüşlere sahiptir. Özellikle "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" sloganını temsil eden "doğal düzene" ilişkin görüşleri, Klasik İktisadın doğuşuna temel olmuştur. Böylece liberal düşünceye olan eğilim gittikçe artmış ve Adam Smith'in 1776 yılında yayımlanan "Ulusların Zenginliği" adlı eseriyle, Klasik iktisat düşüncesi ve liberalizm tam anlamıyla başlamıştır.

3.4.3. Klasik İktisat Yaklaşımı

Klasik İktisat anlayışının ortaya çıkışı İskoçyalı bilim adamı Adam **Smith** ve 1776 yılında yayımladığı **Ulusların Zenginliği** adlı eseriyle olmuştur. Eserin kavramsal çerçevesi büyük ölçüde Fizyokratların görüşlerine dayanmaktadır.

Klasik İktisat piyasa dengesine ilişkin varsayımlarını, ekonomide **tam rekabet** şartlarının **mevcut** olduğu **kabulüyle** açıklamaktadır. Buna göre fiyat ve ücretlerin **tam esnek** olduğu varsayımı altında ekonomi fiyat mekanizması yoluyla **kendiliğinden** tam istihdam dengesine gelmektedir. Onlara göre tam istihdam denge seviyesi dışsal bir arz veya talep şoku tarafından bozulduğunda piyasa mekanizması tekrar tam istihdam dengesini sağlayacak iç dinamiklere sahiptir. Bu bakımdan devletin ekonomiye müdahalesine gerek yoktur. Bu görüşe göre **devlet zorunlu** bir **fenadır** ve kaynakları verimsiz şekilde kullanır.

Bırakınız yapsınlar felsefesiyle hareket eden Klasik yaklaşım piyasa egemenliğini savunmakta ve **devlete savunma**, **adalet** ve güvenlik gibi hizmetler yanında özel sektörün kârlı görmediği alanlarda kısıtlı bir faaliyet alanı sunmaktadır. Bu bakımdan devletin ekonomi içindeki payı çok **küçük** olmalı, kamu **bütçesi** de **küçük** ve **denk** olmalıdır.

Klasik iktisadi düşüncenin piyasa ve ekonomi hakkındaki temel varsayımlarını ve yaklaşımlarını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- Ekonomide **tam rekabet** şartları geçerlidir. Piyasanın kendiliğinden dengeye gelmesini sağlayan görünmez bir elin varlığına inanılır. Görünmez el ile kastedilen ücret, fiyat ve faiz gibi faktörlerdeki esnekliktir.

- Devletin faaliyetleri savunma, adalet ve diplomasi gibi alanlarla (**jandarma devlet**) sınırlandırılmış, özel sektörün kârlı görmediği eğitim, alt yapı ve sağlık alanında sınırlı müdahale öngörülmüş ve bu alanlar dışında devlet müdahalesine karşı çıkılmıştır. Devletin doğal düzeni bozan zorunlu bir fena olduğu ve kaynakları verimsiz kullandığı varsayılmıştır.

- Devletin piyasanın üretim, tüketim, yatırım ve tasarruf gibi kararlarını etkilemeyecek düzeyde **tarafsız** olmasını savunmuşlardır.

- Vergilerin ve kamu harcamalarının **düşük** ve **denk** olduğu bir bütçeyi savunmuşlardır. Kamu harcamaları sadece vergilerle finanse edilmelidir. Bu bakımdan borçlanmaya sadece olağanüstü dönemlerde başvurulmalıdır.

- **Ekonomi** daima **tam istihdamda** bulunduğu için hükümetlerin kamu harcamaları yoluyla piyasaya müdahalesi sadece fiyatlar genel düzeyini yükseltmektedir.

- Klasik iktisadi düşüncenin başlıca temsilcileri Adam Smith, David Ricardo, T. Robert Malthus, Nassau W. Senior, John Stuart Mill, Jean Baptiste Say ve Jean Jacques Rousseau'dur.

- **Say yasası** veya Mahreçler (piyasa) kanunu olarak da bilinen "her arz kendi talebini yaratır" ifadesini savunurlar. Yani piyasaya çıkan her malın kendi üretim değerine eşit bir talep doğuracağını varsayarlar. Diğer bir deyişle her üretim daha sonra harcanmak üzere kendine eşit bir gelir akımı ortaya çıkarır.

- **Emek–değer** kuramını savunurlar. Ücretler işgücünün marjinal verimliliğine eşittir ve bir malın gerçek değeri onu üretmenin zahmetine eşittir.

- Klasik iktisadi yaklaşımın düşünsel temellerinin önemli bir kısmı Fizyokratlarla benzerlik göstermektedir.

- Fizyokratlardan Vincent Gournay tarafından kullanılan "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" sloganını benimsemişler ve devlet müdahalesinin olmadığı rekabetçi ve özgür bir piyasa arzusunu dile getirmişlerdir.

- Ekonominin **arz yönüne** önem verilmiş ve piyasa müdahalesi olacaksa para politikasına başvurulması savunulmuştur.

- Tasarruf ve yatırımlar faiz oranı tarafından belirlenir. Yatırımların faize karşı duyarlılığı yüksektir.

- Para sadece işlem güdüsüyle talep edilir. Ekonomik birimler ihtiyaçlarından fazla parayı elde tutmak istemeyeceklerinden gelirin tamamı kısa zaman içerisinde harcanır. Eğer gelirin tamamı harcanmazsa Say Yasası geçerliliğini yitirir.

- Liberal düşüncenin toplum ve devlet anlayışı bireysel özgürlüklere dayanır. Bu nedenle bireycilik, akılcılık ve özgürlük ön plandadır. Toplum, kendi faydasını maksimize eden rasyonel bireylerden oluşmaktadır.

Klasik yaklaşımın temel görüşlerini devlet faaliyetlerinin asgari seviyede olması, devletin savunma, adalet gibi temel görevleri yerine getirmesi, devletin ekonomik alana müdahale etmemesi, tarafsız olması, küçük ve denk bütçeye sahip olması şeklinde özetlemek mümkündür.

Klasik İktisadın Dengeye İlişkin Görüşlerinin Sarkaç Örneğiyle Açıklanması



Çoğumuz ortaokul yıllarında el sanatları dersinde çiçek saksılarımızı koymak için makrome sarkaç yapmışızdır. Makrome yöntemiyle örüldüğünden bu ismi alan sarkaç, iplerin birbiri arasından geçirilmesiyle yapılmakta ve yüksek bir tavana veya objeye asıldığında çiçekleri teşhir etmek için güzel bir görsel ortaya çıkmaktadır.

Ancak sarkacın dekoratif bir ev aracı olmasının yanında bir diğer özelliği de denge konumunu muhafaza etmeye meyilli olmasıdır. Zira sarkacı elinizle ittiğinizde veya rüzgâr gibi dışsal nedenlerle dengeden uzaklaştırdığınızda sarkaç yer çekimi sayesinde tekrar merkez noktada konumlanacaktır.

İşte Klasik İktisatçıların piyasanın esnek olduğu varsayımıyla ekonominin kendiliğinden dengeye oturacağına ilişkin görüşleri, sarkaç düzeneğinin dengeye gelmesi ile benzerlik göstermektedir. Zira sarkacı dengeden uzaklaştıracak bir hamle yaptığınızda ilk hamlede sarkacın salınımı merkeze en uzak noktadayken bu hareket zamanla merkez noktaya doğru azalmakta ve nihayetinde merkez denge noktasında durmaktadır.

Nitekim Klasik İktisatçılara göre piyasa dengesi dışsal bir arz veya talep şoku tarafından bozulduğunda, aynen sarkacın ilk hamle karşısındaki tepkisi gibi piyasa da bu şoka başlangıçta büyük tepki vermekte ancak ücret, fiyat ve faizlerdeki esneklikler yardımıyla piyasa kendiliğinden dengeye gelmektedir.

3.4.4. Neo–Klasik Yaklaşım

Neo–Klasik yaklaşım homojen olmayan bir zaman diliminde ortaya çıkmıştır. Adam Smith'in öncülüğünü yaptığı Klasik iktisadın 1870'li yıllara kadar egemen olduğu düşünülürse Neo–Klasik iktisadın bu tarihten itibaren süregeldiği söylenebilir. Ancak Neo–Klasik İktisadın ekonomik sorunlara ilişkin çıkarımları günümüze kadar dinamik biçimde varlığını sürdürmektedir.

Neo–Klasik iktisada ait temel yaklaşımlar, Klasik iktisadın temel varsayımları ile yoğrulsa da Marx ve Keynes'in teorilerinde işlediği konular Neo–Klasik iktisat için bir esin kaynağı olmuş ve Klasik iktisadın varlığını sürdürdüğü yıllardan günümüze kadar Neo–Klasik iktisat kendini geliştiren bir teori halini almıştır. Günümüzde bu teori birçok iktisat kitaplarında **ana akım iktisat teorisi** olarak kabul edilmektedir. Nitekim Neo–Klasik iktisadın ekonomi literatürüne kazandırdığı "**marjinal analiz** yaklaşımı" birçok sorunun açıklanmasına temel olmuştur.

Neo–Klasik iktisat, Klasik iktisadi anlayışa yakın olarak görünmesine rağmen ondan köklü biçimde **ayrılan** yönleri bulunmaktadır. Öncelikle Neo–Klasik anlayış fiyatların ve ücretlerin piyasaları derhal **tam istihdam** denge noktasına ulaştırmayacağını ve tam istihdam dengesine ulaşmak için gerektiğinde para ve maliye politikalarına başvurulabileceğini savunur. Para politikası öncelikli tercihleri olmasına rağmen bu politikaya da zorunlu hallerde başvurulması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Neo–Klasik iktisadın temel görüşlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

- Neo–Klasikler **marjinal fayda**, **marjinal maliyet**, **dışsallık** ve içsellik konularına ilişkin ayrıntılı analizler yapmış ve bu konuların literatüre kazandırılmasıyla pek çok sorunun çözümüne katkı sağlamıştır.

- "**Piyasa başarısızlığı** teorisini" geliştirmişlerdir. Bu bakımdan piyasa kendi haline bırakıldığında başarısızlığa uğramakta ve bu başarısızlığın giderilmesi için devletin piyasaya müdahalesi gerekli olmaktadır.

- Piyasayı başarısızlığa iten faktörleri şu şekilde sıralamışlardır: Tam kamusal, yarı kamusal, erdemli ve erdemsiz malların varlığı, doğal tekeller, pozitif ve negatif dışsallıklar, tam rekabetten sapmalar, aksak rekabet piyasalarının varlığı ve asimetrik bilgi.

- Bir malın değeri Klasiklerin savunduğu gibi **emeğin değerine değil** söz konusu malın **tüketici** açısından **faydasına**, **üretici** açısından ise sağladığı **kâra** bağlıdır. Bu bakımdan değer ölçümü açısından Klasikler emek–değeri, Neo–Klasikler ise fayda–değeri savunmuşlardır.

Piyasa başarısızlığı teorisi Neo–Klasik iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Neo–Klasik iktisatçılar piyasa başarısızlığına ilişkin olarak bazı malların faydasının bölünemediği gerekçesiyle devlet tarafından üretilmesi gerektiğini, bazı sektörlerde doğal tekeller vasıtasıyla üretim yapılmasını, tam rekabet piyasasında sapmaların olduğunu ve piyasalarda genellikle eksik rekabet şartlarının geçerli olduğunu, bazı malların üretim veya tüketiminde bunun tarafı olmayan üçüncü kişiler üzerinde olumlu ya da olumsuz etkiler bıraktığını ve dışsallıkların ortaya çıktığını savunmaktadır.

3.4.5. Keynesyen Yaklaşım

Devletin **sistematik** olarak piyasaya **müdahale** etme fikri ilk olarak 1929 yılında gerçekleşen Büyük Dünya Bunalımı ile ortaya çıkmıştır. O döneme kadar ülkeler Klasik ve Neo–Klasik iktisat anlayışının varsayımlarıyla hareket ediyor ve piyasaların arz, talep ve fiyat mekanizmasına bağlı olarak kendiliğinden dengeye geleceğini ve devletin piyasaya müdahalesinin doğru olmadığını düşünüyordu.

Ancak **1929** krizi esnasında bu varsayımların gerçekleşmediği görülmüş ve krizin aşılmasında Klasik iktisat anlayışı dışında **başka çareler** aranmaya başlanmıştır. Keynes'in bu dönemde, 1936 yılında yayımladığı "İstihdamın, Paranın ve Faizin Genel Teorisi" adlı eseri, krizi aşmak için gerekli **reçeteyi** sunmuştur. Keynes, krizin aşılmasında devlete büyük önem atfetmiş ve krize neden olan efektif **talep yetersizliğinin** giderilmesi için devletin vergiler ve kamu harcamaları gibi maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini öne sürmüştür. Bu bakımdan Keynes, ekonomik istikrarsızlıkların nedeni olarak toplam talepteki dalgalanmaları göstermektedir.

Keynes ve sonraki dönemde bu görüşe katkı sağlayan iktisatçılar devletin görevleri içerisinde ekonomik istikrarın sağlanması, etkin kaynak tahsisi, gelir ve servet dağılımının düzeltilmesi, ekonomik büyümenin ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi politikaları saymıştır. Çağdaş ya da kalkınmacı devlet anlayışı çerçevesinde kabul gören bu görevler dünya konjonktüründeki gelişmeler karşısında bazı dönemler kesintiye uğrasa da zamanla tüm ülkeler tarafından kabul edilmiş ve uygulama fırsatı bulmuştur.

Keynes, eserlerinde müdahaleci devlet görüşünü savunmasına rağmen ekonomik sorunların çözümünde mali araçların nasıl kullanılacağına ilişkin kapsamlı açıklama yapmamış, bu konu sonraki dönemlerde fonksiyonel maliye anlayışı çerçevesinde Abba Lerner ve Alvin Hansen gibi maliyeciler tarafından açıklanmıştır. Bu kapsamda Keynesyen yaklaşımın öne sürdüğü temel varsayımlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Piyasalar kendi haline bırakıldığında tam istihdam dengesine ulaşamayabilir. Gerçek hayatta daha sık karşılaşılan durum **eksik istihdam** dengesidir.

- Ücretler ve fiyatlar **esnek değildir** (rijittir). Bu nedenle istikrardan uzaklaşan piyasanın devlet müdahalesi olmadan kendiliğinden dengeye gelmesi zordur. Ücretlerin esnek olmaması asgari ücret yasaları ve sendikalardan kaynaklanmaktadır.

- **Talep yönlü** politikalara önem verilmiştir. Satın alma gücüyle beslenen efektif talep önemlidir. Efektif talep ise tüketim ve yatırımlardan oluşmaktadır.

- **Say yasası** reddedilir. Üreticilerin üretim kararı verirken **tüketim** miktarını **veri** aldıklarını savunur. Dolayısıyla arzın talep üzerindeki etkisinden değil talebin arz üzerindeki etkisinden bahsedilebilir.

- **Enflasyon** durumunda **vergilerin artırılmasını** ve kamu harcamalarının azaltılmasını savunmaktadır. **Durgunluk** dönemleri için tersi politikalar uygulanmalıdır.

- **Bütçe** açık veya fazla verdirilerek **konjonktürdeki dengesizliklerin** giderilebileceğini savunur. Durgunluk döneminde bütçe açığı vermek suretiyle ekonomik canlanma sağlanabilir. Enflasyonist dönemde ise bütçe fazlası verilmelidir.

- **İstihdam** düzeyini, toplam **arz**, toplam **talep** ve **yatırımlar** belirler.

- **Yatırımların** belirlenmesinde faizle birlikte yatırımdan beklenen **sermayenin marjinal getirisi de** etkilidir. Yatırımcıların geleceğe yönelik beklentileri olumsuz ise faizlerin düşük olması yatırımların artması için yeterli değildir. Klasiklerin ileri sürdüğü gibi yatırımların faize duyarlılığı yüksek değildir.

- Keynes tarafından öne sürülen model **kısa dönemlidir**. Zira Keynes'e göre uzun dönemde herkes **ölüdür**.

- Kamu harcamaları ve vergiler **çarpan** katsayısının değeri kadar milli gelir üzerinde etki göstermektedir. Marjinal tüketim eğiliminin yüksek olduğu bir ekonomide, kamu harcamalarının ve vergilerin milli gelir üzerindeki etkisi daha güçlüdür.

- Bireylerin **tüketimlerini cari** gelirleri belirler.

- Ekonomik aktörler parayı **ihtiyat**, **spekülasyon** ve **işlem** güdüsüyle talep etmektedir. Dolayısıyla Keynes, Klasiklerin öne sürdüğü gibi paranın yansız olduğu ve sadece işlem güdüsüyle talep edildiği görüşünü reddeder.

- Keynesyen yaklaşım, tasarruf ve tüketimin **harcanabilir gelirin** bir fonksiyonu olduğunu kabul etmektedir. Klasikler ise tüketimin faizin bir fonksiyonu olduğunu ileri sürmüşlerdir.

- Klasiklerin para arzının artırılarak faiz oranının düşeceği yönündeki varsayımı eleştirilir. Keynes bu eleştirisini **Likidite Tuzağı** varsayımı ile açıklamış ve para arzının artırılarak faiz oranının düşürülmesinin belli bir orandan sonra mümkün olmayacağını ileri sürmüştür.

Sonuç olarak Keynes, ekonominin kendi haline bırakıldığında efektif talep yetersizliği nedeniyle eksik istihdamda dengeye geleceğini ve bu dengesizlik halinin düzeltilmesi için devletin kamu harcamaları ve vergiler yoluyla ekonomiye müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu savunmaktadır. Aslında buradaki mesele toplam talebin toplam gelirin altında kalmasıdır. Diğer bir deyişle tam istihdam dengesi ile eksik istihdam dengesi arasındaki fark harcanmayan geliri oluşturmakta ve bu fark durgunluğa neden olmaktadır. Harcanmayan gelir nedeniyle yatırım düşmekte ve işsizlik artmaktadır. Bu nedenle devlet aradaki harcanmayan kısmı kamu harcamaları ile telafi etmelidir. Pump priming policy olarak da bilinen bu politika ile ekonomide canlanmanın başlaması için aynen tulumbaya konulan ilk suyun

derinlerdeki suyu tahrik etmesi gibi kamu harcamaları da özel tüketim ve yatırım harcamalarını canlandırmaktadır.

Ancak Keynesyen teoriler 1970'lerde ortaya çıkan stagflasyon krizinin aşılmasına çözüm olamamıştır. Zira Keynesyen teori, işsizlik ile enflasyonun aynı anda gerçekleşmesinin mümkün olmadığını savunmaktadır. Halbuki o dönemde ortaya çıkan stagflasyon, aynı anda her ikisinin de gerçekleştiği istikrarsızlık durumuna yol açmıştır. Ayrıca Keynesyen yaklaşım krizleri talep yanlı politikalarla çözümlerken stagflasyon, arz yönlü bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.

3.4.6. Marksist Yaklaşım

Marksist yaklaşım Karl **Marx'ın** (1818–1883) **öğretilerinden** oluşan, siyaset, felsefe, sosyoloji ve iktisat alanında bir sistem kurma ideali taşıyan çıkarsamalardan oluşmaktadır. Diğer Marksist teorisyenler içerisinde Engels, Lenin, Troçki ve Gramsci yer almaktadır.

Marx'ın en önemli yapıtlarından biri olan ve üç cilt halinde yayımlanan **Kapital** isimli eser, kapitalist üretim ilişkilerini tüm boyutlarıyla ele almakta ve ona eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşmaktadır.

Marx, **kapitalizmin** ülkeleri daha önce eşine rastlanmayacak biçimde **zenginleştirmesine** rağmen sistemin **özünde** ekonomiye ve sosyal hayata **zarar** verecek pek çok unsurun barındığını savunmaktadır. Marx'a göre kapitalist devlet, ortak çıkarları temsil etmekten oldukça uzaktır. Ona göre kapitalizm sürdürülebilir bir sistem değildir ve sistem **bünyesinde istikrarsızlığa** neden olacak çok sayıda unsur barındırmaktadır. Ayrıca kapitalist devlet ve bu devletin resmi görevlileri bazı **çıkar gruplarının** haklarını koruma adına toplumu **istismar** etmektedir.

Marx'ın ilgilendiği bir diğer önemli konu **bölüşüm** sorunudur. Gerçekten de her iktisat teorisinde bölüşümün neye göre yapılacağı önemli bir sorun olmuştur. Klasikler bir malın gerçek değerinin onu üretmek için katlanılan zahmete eşit olduğunu ifade etmekte ve değerin kaynağını emek–değer teorisi ile açıklamaktadır. Değerin tek kaynağının emek olduğu görüşü doğruysa, Marx, girişimcinin aldığı kârı, emeğin ortaya çıkardığı değerden alınan haksız bir kesinti olarak görmekte ve **emeğin** bir **meta** haline getirilmesi fikrine karşı çıkmaktadır.

Marx, emeğin kendi **ihtiyaçları** için gerekli olandan **daha fazla** üretmesi durumunda ilave değer ortaya çıktığını ve **artı–değer** adı verilen bu çıktıya, kapitalist tarafından el konulduğunu savunur. Zaten kapitalist, işçiyi **yaşamı** için **gerekli olandan** daha fazlasını üretmek şartıyla işe almıştır. Bir bakıma işçiye **yaşamı** için **gerekli** olanı **ücret** olarak **verilir**, **artı değere** ise **el konulur**. Ortaya çıkan bu artı değere sadece kapitalist girişimci sahip olmamakta aynı zamanda bu değer; topra-

ğını kiraya veren toprak sahibi ve parasını ödünç veren sermayedar arasında paylaşılmaktadır.

Ancak **bazı yazarlar** Marx'ın artı değer kuramını **eleştirmiş** ve sermaye sahiplerinin el koyduğu **artı–değer olmasaydı**, sermaye birikiminin **sağlanamayacağını** ve **yeni yatırımların** yapılmasının mümkün olmayacağını ileri sürmüşlerdir. Bu eleştirilerden yola çıkıldığında artı–değerin **girişimcileri kâr güdüsüyle** yatırım yapmaya motive eden önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkündür.

3.4.7. Stagflasyon Krizi ve Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar

1970'lere gelindiğinde ortaya çıkan stagflasyon krizini Keynesyen yaklaşımla açıklamak mümkün olmamıştır. Keynes tarafından ileri sürülen müdahaleci devlet yaklaşımı 1950'li ve 60'lı yıllar boyunca geniş bir uygulama alanı bulmuş ve hükümetlerin piyasaya müdahaleleri netice vererek ülkelerde yüksek büyüme oranları yakalanmıştır. Ancak 1970'li yıllara gelindiğinde Arap ülkelerinin İsrail'i destekleyen ülkelere karşı aldığı petrol ambargosu, **petrol fiyatlarının** artmasıyla sonuçlanmış ve üretimde önemli bir **girdi** olan petroldeki **maliyet artışı** fiyatların da artmasına ve piyasada hem enflasyonun hem de durgunluğun bir arada yaşandığı stagflasyon sorununa neden olmuştur.

Görüldüğü üzere stagflasyon durumunda yaşanan enflasyon olgusunun arkasında talep kaynaklı değil **arz** (maliyet) **kaynaklı** bir fiyat yükselişi söz konusudur. Ancak Keynesyen politikaların temelinde arz kaynaklı değil talep kaynaklı çözümler yer almaktadır. Bu nedenle Keynes'in geliştirdiği talep yanlı politikalar stagflasyon sorununun giderilmesinde başarılı olamamış ve bu dönemde Monetarist ve Arz Yönlü İktisat yaklaşımları popüler hale gelmiştir. Günümüze kadar süren bu süreçte birbiri ardına Klasik iktisat anlayışının ve Keynesyen teorinin türevleri olan pek çok görüş ileri sürülmüştür. Bu görüşler yedi başlık altında aşağıda anlatılmıştır.

3.4.7.1. Monetarist Yaklaşım

Başta Friedman olmak üzere Monetarist okulun temsilcileri, Keynesyen politikaların altın çağını yaşadığı dönemde bu politikaların yanlışlığına ve devlet müdahalesinin piyasada neden olduğu tehlikelere dikkat çekmeye çalışmıştır. 1970'lerde yaşanan krizle birlikte Keynesyen varsayımların krize çare bulamaması, gözlerin Monetarist politikalara çevrilmesine neden olmuştur.

Chicago Okulu iktisatçılarından oluşan Monetaristlerin, ekonomik dengesizlikler içerisinde önemli bir sorun olarak görülen enflasyon olgusu üzerine daha fazla çalışma yaptığı görülmektedir. Onlara göre enflasyonun veya ekonomik **istikrarsızlıkların** ortaya çıkmasındaki temel neden uygulanan **yanlış para politikaları-**

dır. Friedman **miktar teorisi** çerçevesinde yapmış olduğu çıkarımında para arzının **milli gelirdeki artıştan daha hızlı artmasının** kısa dönemde üretimi, uzun dönemde ise **fiyatlar** genel düzeyini artıracağını savunur. Bu bakımdan Friedman, ekonomideki para miktarının üretimdeki büyüme oranına eşit biçimde artırılmasını savunmakta hatta bunun yasal bir düzenleme ile güvence altına alınmasını önermektedir.

Monetaristler devletin ekonomiye müdahalesine karşıdırlar. Onlara göre devletin genişletici maliye politikası çerçevesinde gerçekleştirdiği kamu harcaması, özel sektör yatırımlarının azalmasına neden olmaktadır. **Dışlama etkisi** (crowding–out effect) olarak bilinen bu etki kamu harcamalarının nasıl finanse edildiğine bağlı olarak değişmektedir. Eğer kamu harcamaları borçlanma ile finanse edilirse devletin piyasadaki ödünç verilebilir fon talebinin artmasıyla faiz oranları yükselecek ve özel sektör yüksek faiz nedeniyle yatırımlarını azaltacaktır. Eğer devlet bu harcamayı vergilerle finanse ederse özel sektörden aldığı vergiler bunların harcanabilir gelirini düşürerek yine özel sektör yatırımlarının azalmasına neden olacaktır. Üçüncü olarak devletin kamu harcamalarını para basarak finanse etmesi durumunda, fiyatlar genel düzeyi artan para miktarı kadar yükselecek ve artan fiyatlar tüketim talebini düşürecektir.

Monetaristler Klasiklerin piyasa ekonomisine ilişkin görüşlerini önemli ölçüde benimsemekle birlikte Monetaristlerin **Klasiklerden ayrıldığı nokta** ekonominin daima tam istihdam denge noktasında olmayacağıdır. Bunun temel nedeni ise ekonomide daima çeşitli nedenlerle **doğal** bir **işsizlik** oranının olmasıdır. Monetarist yaklaşımın temel varsayımları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Klasik ve Neo–Klasik politikalara daha yakındır. **Görünmez elin** ilerlemeye **katkısı** görünür elin (devletin) gerilemeye katkısından daha etkilidir.

- Devletin piyasaya **müdahalesi** kaynak ve gelir dağılımını **bozar**. Maliye politikaları etkin değildir.

- **Enflasyon** her zaman ve her yerde **parasal** bir **olgudur**. Enflasyonun temel nedeni para arzındaki artıştır. Para arzı milli gelirdeki değişmelerle orantılı biçimde kademeli olarak artırılmalı ve azaltılmalıdır.

- Ekonomik **istikrarsızlığa yanlış** uygulanan ekonomi **politikaları** ve beklenmeyen parasal değişmeler neden olmaktadır.

- Klasiklerle benzer görüşlere sahip olmakla birlikte **iki konuda** onlardan **ayrılmaktadır**. İlki **miktar teorisi**, ikincisi ekonominin daima **tam istihdam** denge düzeyinde olduğu görüşüdür.

- Bireyler **tüketimlerini** Keynesyen teorinin öne sürdüğü gibi cari harcanabilir (bugünkü) gelirine göre değil **gelecekte** elde edecekleri **gelire** göre belirlerler (sürekli gelir hipotezi).

- Her ekonomide geçici ve yapısal işsizliğin neden olduğu "**doğal** bir **işsizlik** oranı" vardır.

- **Philips** eğrisinde enflasyonist beklentilerin dikkate alınmadığını savunmaktadır. Enflasyonist beklentiler hesaba katıldığında Philips eğrisi **uzun dönemde** doğal işsizlik düzeyinde **dikey** hale gelir.

- Kamu harcamaları piyasadan borçlanma yoluyla finanse edildiği durumunda faiz oranları artmakta ve özel sektör yatırımları düşmektedir. Bu duruma "**dışlama etkisi** (crowding–out effect)" denir.

Ayrıca M. Friedman Nobel ödülü aldığı makalesinde Philips eğrisine alternatif bir yorum getirmiştir. Bu yorumunu uyarlanabilir beklentiler kuramına dayandırmış ve işçiler ile işverenlerin fiyat artışlarına verdikleri tepkinin Philips Eğrisinin eğimini etkilediğini öne sürmüştür.

Doğal İşsizlik Oranı ve Philips Eğrisi

İşletmeler (işverenler) girdi fiyatlarındaki değişimleri bildiğinden fiyat değişimlerini algılamaları kısa dönemlidir. Ancak işçilerin fiyatlardaki yükselişi ve satın alma gücündeki düşüşü algılamaları uzun süre alabilir. Fiyat artışlarının işverenler tarafından derhal, işçiler tarafından ise gecikmeli olarak algılanması Friedman tarafından "uyarlanabilir beklentiler" kavramıyla açıklanır. Bu analiz neticesinde Friedman, enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü ilişkiyi temsil eden Philips eğrisinin kısa dönemde geçerli olduğunu, uzun dönemde ise bu ilişkinin geçerliliğini yitirdiğini ve eğrinin doğal işsizlik düzeyinde dikey hale geldiğini savunmaktadır.

Uyarlanabilir Beklentiler (Monetaristler)			Rasyonel Beklentiler Hipotezi (Yeni Klasikler)		
	Enflasyonu kısa dönemde	Enflasyonu Uzun dönemde		Enflasyonu kısa dönemde	Enflasyonu Uzun dönemde
İşveren 	Öngörür	Öngörür	**İşveren** 	Öngörür	Öngörür
İşçi 	Öngöremez	Öngörür	**İşçi** 	Öngörür	Öngörür

Bu bakımdan Monetaristlere göre genişletici para politikası yoluyla kısa dönemde işsizliği düşürmek mümkünken uzun dönemde bu düşüş kalıcı değildir ve işsizlik tekrar eski doğal işsizlik düzeyine geri döner. Dolayısıyla işçiler devletin uygulamış olduğu enflasyonist politikaları kısa dönemde algılamakta gecikirler ve yanılırlar. Ancak bu birimler uzun dönemde rasyonel davranmakta ve devletin işsizliği azaltmak için uyguladığı genişletici politikaların işsizliği azaltmayıp, enflasyonu artırdığını anlamaktadır.

Adaptif beklentiler varsayıma dayanan ve iktisadi birimlerin enflasyon beklentisinde sürekli sistematik hata yaptığına ilişkin bu görüş daha sonra Rasyonel Beklentiler Hipotezi ile değişmiş ve iktisadi birimlerin kısa dönemde dahi rasyonel davrandıkları ve hata yapmadıkları varsayımına dönüşmüştür. Bu bakımdan Rasyonel Beklentiler Hipotezine göre Philips'in öne sürdüğü enflasyon ve işsizlik arasındaki ters yönlü ilişki kısa dönemde de geçerli değildir.

3.4.7.2. Arz Yanlı İktisat Yaklaşımı

Ekonominin talep tarafını önemseyen Keynesyen iktisada bir tepki olarak doğan Arz Yanlı İktisat yaklaşımı; yüksek büyüme hızına ve düşük enflasyona ulaşabilmenin yolunun ekonominin **arz yönünün vergi indirimi** ve **teşviklerle** desteklenmesinden geçtiğini ileri sürmektedir.

Arz Yanlı İktisat anlayışı devletin piyasaya müdahalesinin nispi fiyat yapısını bozduğunu ve böylece kaynak dağılımını olumsuz etkilediğini savunmaktadır. Devletin gelir dağılımına ve toplumsal refahı artırmaya yönelik müdahaleleri, piyasanın rekabetçi yapısının bozulmasına ve verimlilik kaybına neden olmaktadır. Bu bakımdan Arz Yanlı İktisatçılar istikrarlı bir ekonomik büyümenin yalnızca özel sektör eliyle olabileceğine inanmaktadır.

Arz Yanlı İktisadın öncülerinden olan Arthur Laffer'in literatüre kattığı **Laffer Eğrisi** günümüzde de halen popülerliğini korumaktadır. Vergi oranlarındaki değişim ile devletin topladığı vergi arasındaki ilişkiyi inceleyen Laffer, her verginin maksimum hasılatı sağlayan optimal bir orana sahip olduğunu ve bu oranın aşılması halinde vergi oranları artmasına rağmen vergi hasılatının düşeceğini savunmaktadır. Arz Yanlı İktisat anlayışının temel görüşleri şu şekilde özetlenebilir:

- Ekonominin **arz yönü** önemlidir. Bu bakımdan üreticiye vergi oranı indirimi sağlandığı ve teşvik uygulandığı durumda enflasyon düşmekte ve yüksek büyüme hızına ulaşılmaktadır.

- Enflasyonu düşürmek için Keynesyen Teorinin öne sürdüğü şekilde talebi düşürmek yerine üretimin artırılarak malların fiyatının ucuzlaması sağlanmalıdır.

- Arz Yanlı iktisadın gelişiminde Dr. Stein, Jude Wanniski, Robert Mundell, Michael K. Evans, Paul C. Roberts ve Arthur B. Laffer'in rolü büyüktür.

- Devletin ekonomiye **müdahalesine karşıdırlar**. Yüksek vergiler ve büyük miktarlı kamu harcaması ekonomik faaliyetleri olumsuz etkilemektedir.

- **Gelir vergisi** oranlarının düşmesi **tasarruf** arzusunu **artırırken kurumlar** vergisinde yapılacak indirim **yatırımın kârlılığını artırır**.

- Ücret üzerinden alınan gelir vergisindeki artış **emeğin çalışma arzusunu** düşürür. Böylece emek arzı azalır.

3.4.7.3. Rasyonel Beklentiler Teorisi ve Yeni Klasik İktisat

Monetarizmin bir uzantısı olarak gelişen ve Yeni Klasik İktisat Okulu olarak da adlandırılan Rasyonel Beklentiler Teorisi ilk olarak J. **Muth** tarafından 1961 yılında yayımlanan makale ile ortaya atılmıştır. Daha sonra Robert Lucas, Thomas Sargent ve Neil Wallace gibi iktisatçılar teorinin gelişimine katkı sunmuşlardır.

Yeni Klasik iktisat anlayışı tam rekabet koşulları altında piyasaların kendiliğinden dengeye geleceği varsayımına inanmakta ve piyasaların etkin ve rekabetçi olduğunu varsaymaktadır.

Bu teoriye göre **bireyler**, **uygulanan** ekonomi **politikaları** ve neden olacağı **etkiler** konusunda **tam** bir **enformasyona** sahiplerdir. Beklentiler oluşturulurken sadece geçmiş döneme ait bilgiler değil, cari dönem bilgileri de kullanılır. Beklentilerde sistematik hata söz konusu olmadığından ve bireylerin tümü ısrarla aynı hatayı yapmayacaklarından devletin uygulayacağı ekonomi politikaları beklenen etkiyi göstermeyecektir. Bu bakımdan devletin aktif politikalar yerine istikrarlı politika uygulaması beklenmektedir. Yeni klasikler, "en iyi politikanın politikasızlık olduğu" sloganıyla devlet müdahalesine karşıdırlar.

Monetaristler enflasyonun ortaya çıkmasında adaptif beklentileri dikkate almakta ve işçilerin maaş taleplerinde geçmiş bilgilerini kullanarak hataya düşeceklerini ifade etmektedir. Rasyonel Beklentiler Hipotezinde ise bireylerin rasyonel beklentiye sahip oldukları ve tahminlerinde sistematik hata yapmadıkları kabul edilir. Bu bakımdan **devlet**, kısa dönemde dahi sahip olduğu iktisat politikası araçlarını kullanarak ekonomik **değişkenler üzerinde etkili olamaz**.

Örneğin devletin **durgunluğu gidermek** için genişletici maliye politikası kapsamında kamu **harcamalarını artırdığını** varsayalım. Kamu harcaması vergilerle değil de **borçlanma** ile **finanse** edilmiş olsun. Bu durumda kamu harcamaları artarken vergiler de düşmüş olacaktır. Keynesyen çıkarımlardan genişletici maliye politikasının çarpan mekanizması sayesinde toplam talebi arttıracağını biliyoruz.

Ancak Rasyonel Beklentiler Teorisine göre kamu harcamalarının artışıyla ortaya çıkan aktarım mekanizması daha farklı işlemektedir. Onlara göre vergilerin azalması ve harcamaların artması, devletin daha fazla **borçlanmasına** neden olacak ve bu borç **gelecekte** vatandaşlar tarafından **vergilerle** ödenecektir. Bu yüzden bireyler gelecekte katlanacakları yüksek vergi yükünü bugünden telafi etmek için **tasarruflarını artıracaklar** ve devletin genişletici politikalarla artırmayı umduğu tüketim artışı gerçekleşmeyecektir. Zira bireyler öncesine göre gelirlerinin daha büyük bir kısmını tasarrufa ayıracaktır.

Tabi hipotezin öne sürdüğü çıkarsamaların geçerli olması için pek çok koşulun birlikte gerçekleşmesi gerektiği unutulmamalıdır. Öncelikle bireylerin tüm verileri kullanarak geleceği tahmin edecek bilgi ve beceriye sahip olması çok mümkün olmayabilir. Ayrıca günümüzde hükümetlerin gerçekleştirmiş olduğu vergi indirimine bireyler bütçelerindeki nispi katkıyı dikkate alarak olumlu tepki vermektedir. Nitekim böyle bir tepkinin verilmesi bütçesini düşünen her rasyonel birey için normal kabul edilir. Örneğin motorlu araç üzerindeki vergilerde geçici indirime gidilse birçok kullanıcı hiç düşünmeden araç satın alacaktır. Nitekim Türkiye'de 2008 yılında motorlu taşıtlarda yapılan ÖTV indiriminin araç satışlarında ciddi artışa neden olduğu unutulmamalıdır.

3.4.7.4. Post Keynesyenler

Post Keynesyenler, Keynes'in savunduğu gibi **ekonominin kendiliğinden tam istihdam dengesine ulaşamayacağını** ve ortaya çıkması muhtemel istikrarsızlıkların çözümünde efektif talebe ilişkin politikaların etkili olduğunu savunmaktadır.

Bu akımın temsilcileri Michał Kalecki, Joan Robinson, Nicholas Kaldor, Sidney Weintraub, Paul Davidson, Piero Sraffa ve Jan Kregel'den oluşmaktadır. Post Keynesyen iktisatçılar parasal sorunlar, iş çevrimleri, işçi dostu politikalar, gelir dağılımı, büyüme, kalkınma ve farklı yatırım türlerinin ekonomi üzerindeki etkisi üzerine çalışmalar yapmıştır.

Post Keynesyenler, Yeni Keynesyenler tarafından ileri sürülen "piyasanın tam istihdam dengesine gelmesinin fiyat ve ücret katılıkları nedeniyle engellendiği" görüşünü reddetmektedir. Post Keynesyen iktisatçılardan Michał Kalecki, **enflasyonun** ortaya çıkışındaki temel **nedeni** işçilerle sermayedarlar arasındaki "**gelirden daha fazla pay alma mücadelesine**" ve **eksik rekabet** piyasalarına bağlamaktadır. Buna göre sendikaların güçlü olduğu bir ekonomide ücretlerde yaşanan bir artış oligopolist firmaların kârını azaltacağından firmalar azalan kârlarını ürün fiyatlarını artırarak telafi ederler. Böylece enflasyonist süreç yaşanır. Bazı iktisatçı-

lar, Kalecki'nin enflasyona ilişkin bu teorisini, Keynes'in "efektif talep fazlalığının enflasyona neden olduğu" görüşünden daha üstün olduğunu kabul etmektedir.

Post Keynesyenler, **enflasyonu kontrol** altına almak için **gelirler politikasına** başvurulması gerektiğini savunur. Gelirler politikası; fiyatların, ücretlerin, kira ve faizlerin belirli bir süre **dondurulması** veya enflasyon oranının altında tutulmasına yönelik bir **Heterodoks** iktisat politikasıdır. Bu çerçevede devlet, para ve maliye politikaları gibi klasik araçların enflasyonu düşürmede başarısız olması durumunda, üretim faktörlerinin elde ettiği gelirleri dondurmakta veya belli oranlarda artırılması konusunda piyasa aktörlerini sınırlandırmaktadır. Ancak bu tür politikalar piyasada çoğunlukla hoşnutsuzlukla karşılanır. Bu tür politikaların uygulandığı dönemlerde ücretli kesim greve gitmekte, kayıt dışı faaliyetler yaygınlaşmakta, ürünlerin ebat ve kalitesi düşürülmekte veya karaborsa satışı yapılmaktadır. Bu açıklamaların ardından Post Keynesyenlerin görüşleri şu şekilde özetlenebilir:

- Ekonominin otomatik olarak tam istihdam dengesine ulaşmasının mümkün olmadığını, **devletin piyasaya müdahale** etmesi gerektiğini savunurlar,

- Fiyatların talebe çok duyarlı olmadığını, fiyatların piyasa tarafından değil üreticiler tarafından belirlendiğini savunurlar.

- İşçiler ve kapitalistler arasındaki **gelirden pay alma mücadelesi** ile eksik rekabet piyasaları, fiyat artışlarının (enflasyonun) temel nedeni kabul edilir.

- Ekonomik büyümenin gerçekleşmesinde **yatırımların önemine** dikkat çekerler. Yatırım düzeyini belirleyen temel faktör ise yatırımın sağladığı kâr düzeyidir.

- Rasyonel Beklentiler Hipotezini, beklentilerde "belirsizlik" durumunu göz ardı ettiği gerekçesiyle eleştirirler. Hipotezin öne sürdüğü bireylerin "bir olgunun gelecekte alacağı durumu mükemmel öngörüleri ile bilecekleri" varsayımını reddederler. Bu bakımdan Keynes gibi Post Keynesyenler de geleceğin belirsiz olduğunu savunmaktadır.

- Post Keynesyen İktisatçılara göre ekonomik kararlar belirsizlik altında alındığından ve her ekonomik birimin geleceğe yönelik beklentileri farklı olduğundan milli gelir düzeyi ve istihdam, çevrimsel bir süreç izlemektedir.

Post Keynesyenler, istihdam ve milli gelir düzeyindeki dalgalanmaların en önemli nedeninin yatırımdan beklenen getiri olduğunu savunur. Yatırımdan beklenen getiri oranı arttığında yatırımlar ve toplam talep artış göstermektedir. Ancak geleceğe yönelik belirsizlikler yatırımdan beklenen kârlılığı düşürerek toplam talebi düşürmektedir. Bu bakımdan Post Keynesyen teoride "belirsizlikler" toplam talepte dalgalanmalara yol açan bir role sahiptir.

3.4.7.5. Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi

Neo–Klasik iktisatçılar devlet müdahalesi olmaksızın piyasa ekonomisinin işlemeyeceğini "piyasa başarısızlığı teorisi" altında işlemişlerdir. Kamu Tercihi Teorisi ise devletin piyasada neden olduğu olumsuzluklara değinerek **kamu ekonomisinin başarısızlığı teorisini** geliştirmiştir.

Teorinin temsilcileri arasında Knut Wicksell, Anthony Downs, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock ve F. August Hayek gibi iktisatçılar öne çıkmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi iktisat bilimi araçlarını kullanarak **siyasal karar alma sürecini açıklamaya** çalışmaktadır. Bu bakımdan piyasadaki özel malı talep eden **tüketiciler** politik süreçte kamu malının taliplisi olan **seçmenler** olarak yer almaktadır[13]. Ya da kamu kesiminde mal ve hizmet sunumuna karar veren **politikacılar** piyasa ekonomisinde **üretici kesimin yerini** almaktadır. Böylece Kamu Tercihi Teorisinde piyasa sürecinin yerini siyasal karar alma süreci, piyasa aktörlerinin yerini ise siyasal karar alma sürecinin aktörleri almaktadır[14].

Kamu Tercihi Teorisi kollektif karar alma sürecinde rol alan aktörlerin kendi çıkarları çerçevesinde kararlar aldığını ileri sürerek aşağıdaki üç varsayımı savunmaktadır:

- Metodolojik bireycilik
- Maksimand (Rasyonalite, homo economicus) ilkesi
- Politik mübadele

Metodolojik bireycilik varsayımı kollektif karar almada **bireysel tercihlerin** ön planda olduğunu ve kamusal tercihlerin birey tercihlerine dayandığını kabul etmektedir[15]. Bu bakımdan Kamu Tercihi Teorisi de iktisat teorisinde olduğu gibi metodolojik olarak birey davranışlarına dayalı olarak olayları açıklamaktadır. Her iki teoriye göre bireyler faydalarını ençoklaştırmak yönünde karar verirler.

Maksimand ilkesine göre her birey kendi çıkarını maksimize edecek şekilde davranmaktadır. Nasıl ki piyasa ekonomisi içerisinde her birey kendi çıkarını maksimize etmek için uğraşıyorsa kamu ekonomisinde de siyasal karar alma sürecindeki aktörler kendi **çıkarını maksimize** etmek için uğraşmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde yer alan bu aktörler politikacılar, seçmenler, bürokratlar ve baskı gruplarıdır.

---

[13] C. C. Aktan, Politikanın Ekonomik Analizi: Kamu Tercihi Teorisi, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 1990, s. 39.

[14] J. M. Buchanan, Kamu Ekonomisinin Yetersizliği Teorisi ve Kamu Tercihi, Maliye Yazıları, 1989, s. 121.

[15] V. Savaş, Ekonomik Anayasa ve Anayasal Ekonomi, Görüş, Sayı: 3, 1992, s. 36.

Politikacılar oylarını artırmak ve tekrar seçilebilmek için kamu hizmetlerini oy hesabı yaparak gerçekleştirmektedir. **Seçmenler** ise kendilerine daha fazla **fayda sağlayacak** ve daha fazla kamu hizmeti alacakları seçeneklere oy vermek isterler. Bürokratlar, kendi bölgelerine daha fazla bütçe sağlamak, baskı ve çıkar grupları ise kendileri ve grup üyelerinin çıkarları peşinde koşmaktadır. Bu bakımdan maksimand ilkesi siyasal karar alma sürecinde politikacıların oy maksimizasyonu, seçmelerin fayda maksimizasyonu, bürokratların bütçe maksimizasyonu, baskı ve çıkar gruplarının ise rant maksimizasyonu peşinde koştukları varsayımıyla hareket eder.

Politik mübadele ise siyasal karar alma sürecini **seçmen** ve **politikacı arasında** gerçekleşen bir mübadele, değiş–tokuş ilişkisine benzetmektedir. Buna göre seçmenler politikacıların bireysel çıkarlarını maksimize edeceğini bekleyerek onlara oy verirler. Buna karşın politikacılar ise oylarını artırmak için seçmenlere kamu hizmeti sunarak mübadelenin sunum tarafını tamamlar.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere Kamu Tercihi Teorisi; siyasal karar alma mekanizmasının sanıldığının aksine **toplumun faydasına göre değil bireysel faydanınençoklaştırılması** yönünde **işlediğini** savunmaktadır. Kaynaklar kıt olduğuna göre kamu kesiminde kaynakların kişisel çıkarlar uğruna feda edilmesini önlemek için siyasal karar alma sürecinin **kanunla sınırlandırılmasını** isterler. Bu gereklilikten doğan Anayasal İktisat Yaklaşımı, toplumsal çıkarların bireysel çıkarların üstünde olduğunu ve **toplumsal çıkarların korunması için** kamu faaliyetlerine **sınırlama konulmasını** savunmaktadır. Bu bakımdan Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi siyasi otoritenin anayasal kurallarla sınırlandırılması yoluyla tekrar 18. yüzyıl Klasik İktisat Anlayışına dönüşün bir yansıması olarak görülmektedir.

Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisinin çıkarımları bir araya getirildiğinde devletin vergileme, harcama, borçlanma, para basma güç ve yetkilerinin sınırlandırılması, politikacıların, çıkar ve baskı gruplarının yetkilerinin azaltılması, kamunun piyasadaki rolünün sınırlandırılması ve rekabete işlerlik kazandırılması gibi görüşlerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Günümüzde hükümetlerin **popülist** politikalar kapsamında gerçekleştirdikleri kamu maliyesine ilişkin politikalar uzun vadede toplum refahının düşmesine neden olmaktadır. Nitekim ampirik araştırmalar **seçim öncesi** dönemlerde genişletici maliye politikalarının uygulandığını ve enflasyonun ortaya çıktığını göstermektedir. Bazı iktidarlar ise **aktüeryal dengeyi** hiçe sayarak sosyal güvenlik sisteminin uzun dönem dengesini bozan politikalara başvurmaktadır. Bu politikaların sayısı artırılabilir. Bu bakımdan kanımızca **geniş mali yetkilere sahip** olan iktidarın mali kurallar çerçevesinde **sınırlandırılması** yerinde bir karar olacaktır.

3.4.7.6. Yapısalcı Yaklaşım

Yapısalcı yaklaşım "bağımlılık teorisi" ile meşhur Raul Prebisch başta olmak üzere Latin Amerikalı iktisatçıların katkılarıyla ortaya çıkmış bir yaklaşımdır. Yapısalcı yaklaşım **sanayileşme** çabasının bilinçli bir şekilde sürdürülmesini sağlamak için **devletin** yapacağı **planlı** ve **koordineli** bir **kalkınma politikasını** savunmaktadır. Yapısalcı yaklaşım temelde iki konu ile ilgilenmiştir. Bunlar uluslararası ticaret ve enflasyon sorunudur.

Prebisch'in "**bağımlılık teorisi**"yle çözümlemeye çalıştığı temel sorun uluslararası ticaret sorunudur. Prebisch çalışmalarında, David Ricardo'nun karşılaştırmalı üstünlükler teorisini eleştirmiş ve Ricardo'nun savunduğunun aksine dış ticarete taraf olan her iki ülkenin de bu ticaretten daima kazançlı çıkamayacağını ileri sürmüştür. Ona göre dünya üzerinde ticarete taraf olan iki kutup vardır: **Merkez** ve **Çevre**. Sanayi malı üreten ve bunları **ihraç** eden gelişmiş ülkeler "**merkezi**" oluşturmaktadır. Merkeze, birincil mal girdisi (**hammadde**) **sağlayan** ve bunları ihraç eden azgelişmiş ülkeler ise "**çevreyi**" oluşturmaktadır. Bağımlılık teorisi; merkez ülkeler ile çevre ülkeler arasında gerçekleşen dış ticaretin, ülkeler arasında fayda sağlamadığını, yalnızca çevre ülkelerden **merkez ülkelere gelir aktarımına** yol açtığını savunmaktadır. Yapısalcı yaklaşım **azgelişmişlik** sorununun bu nedenle **çözülemeyeceğini** savunmaktadır.

Yapısalcı yaklaşıma göre azgelişmiş ülkeler, gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşabilmek için şu politikalara önem vermelidir:

- Çevre ülkeler, dış ticaret hadlerinin kendi aleyhlerine bozulmasını önlemek için **ithal ikameci politikalar** uygulamalıdır,

- Devlet, **sanayileşmeyi sağlamak** için **planlı** ve koordineli politikalar üretmeli, yatırımlar dengeli biçimde dağıtılmalıdır,

- Devlet, yurt içinde yatırım yapan **özel girişimciye destek** sağlamalıdır,

Yapısalcı yaklaşım **enflasyona** ilişkin görüşlerini ise tarım ve dış ticaret sektörünün esnek olmayan üretim süreçleri ve **arz katılıkları** üzerinden açıklamıştır. Diğer bir ifadeyle iktisadi kalkınmayı sağlayacak kaynakların arz esnekliği çok düşüktür. Buna göre artan nüfus ve artan gelirler tarım ürünlerine olan talebi artırmakta, ancak tarım sektörü artan talebe gerekli cevabı verememektedir.

Zira **sanayi** sektöründe **gelir** birikimi daha **yüksektir** ve artan gelirler gıda talebini artırmaktadır. **Tarım** sektörü ise **arz katılığı** nedeniyle bu talebi karşılayamamakta ve talep enflasyonu ortaya çıkmaktadır.

Prebisch **arz katılıklarının** da **sebebini** araştırmış ve katılığın asıl nedenini toprakların küçük parçalara ayrılmasına ve **küçük toprak** sahiplerinin üretimi ge-

nişletecek imkânlara sahip olmamasına bağlamıştır. Dış ticaretin enflasyon üzerindeki etkisi ise yurt dışından yüksek maliyetlerle ithal edilen sermaye malları ve diğer girdilerden kaynaklanmaktadır.

Yapısalcı yaklaşımın savunduğu **içe dönük sanayileşme** politikası ve **ithal ikameci** politikalar **1950–70 döneminde** pek çok ülke tarafından uygulanmış ve bazı ülkeler bu politikalar neticesinde sanayileşme yönünde önemli adımlar atarken bazı ülkelerde bu politikalar kaynak dağılımında etkinsizliğe neden olarak başarı sağlayamamıştır. Örneğin **Japonya**, Güney **Kore**, **Singapur**, **Tayvan**, **Endonezya**, **Malezya** ve **Tayland,** ithal ikame ile başlayan sanayileşme politikalarını ihracatı özendirmeyle devam ettiren başarılı ülke örneklerindendir. Türkiye'de 1980 öncesi uygulanan ithal ikameci politikalar ise ihracat artırma yerine iç talebi karşılaması nedeniyle başarılı olamamıştır.

3.4.7.7. Yeni Keynesyen Yaklaşım

Yeni Keynesyen yaklaşımının savunucuları arasında M. Parkin, A. Okun, G. Mankiw, S. Fischer, G. Akerlof, E. Phelps, J. Taylor, J. Stiglitz ve D. Romer gibi iktisatçılar sayılabilir. Yeni Keynesyen iktisatçılar ekonomik sorunlara ilişkin yaklaşımlarda farklı görüşler öne sürmektedir. Bu bakımdan Yeni Keynesyen yaklaşıma ilişkin görüşlerin **heterojen özellik** taşıdığı söylenebilir.

Yeni Keynesyen yaklaşım **ücret ve fiyat katılıklarının nedenlerini** göstermeyi ve aynı zamanda Keynesyen modeldeki bazı teorik tutarsızlıkları gidermeyi amaçlamaktadır. Yeni Keynesyenler, ücret ve fiyat değişimlerine ilişkin görüşlerini şu şekilde açıklamaktadır:

- **Nitelikli emek**, verimliliği nispetinde ücret talep etmektedir. Düşük ücret düşük verimliliğe neden olur,

- Tecrübe kazanmış **deneyimli işçiyi çıkarıp** daha düşük ücretle deneyimi olmayan işçi **çalıştırmak rasyonel bir karar değildir**,

- Ücretler işçi ve işveren arasında **uzun dönemli sözleşmelerle** belirlenir. Konjonktürün genişleme ve daralma dönemlerinde ücretler artıp azalmaz,

- Bir ekonomide fiyatlar aynı anda ve koordineli olarak değişmez. Firmalar pazarlarını kaybetmemek için fiyat artışına gitmeyi tercih etmezler. Bunun yerine ekonomi genelindeki fiyat ayarlaması aşamalı olarak gerçekleşir,

- Fiyat değişimleri firmaların **menü maliyetlerini** artırır. Bu nedenle ciddi fiyat artışı olmadığı durumda firmalar yeni broşür bastırma, ilan, katalog gibi menü maliyetlerine katlanmak istemez,

- Piyasalar **eksik rekabet** şartlarında çalışır. Bu nedenle firmalar fiyat alıcı değil fiyat yapıcıdır, fiyat ve ücretler firmalar tarafından belirlenir.

Yeni Keynesyen modelde, fiyat ve ücret katılıkları ile piyasa başarısızlıklarının neden olduğu sorunlar ekonominin tam rekabet şartlarını kaybetmesine ve piyasanın tam istihdam dengesinden uzaklaşmasına neden olur. Bu bakımdan Yeni Keynesyenler ekonomik istikrarın sağlanması için devletin para ve maliye politikası araçlarına başvurmasını önerir.

Yeni Keynesyen iktisatçılardan J. Stiglitz Rasyonel Beklentiler Hipotezinin iddia ettiğinin aksine iktisadi birimlerin tam bilgiye sahip olmadığını, asimetrik bilgi ve eksik rekabet nedeniyle bazı piyasaların başarısız olduğunu savunmaktadır.

3.5. BİREYSEL YAKLAŞIMLAR

Devlet faaliyetlerinin nasıl olması gerektiğine ilişkin bireysel görüşler yedi başlık halinde aşağıda anlatılmıştır.

3.5.1. Musgrave (Devletin Klasik Mali Fonksiyonları) Yaklaşımı

Musgrave 1959 yılında yayımladığı çalışmasında piyasa ekonomisinin kaynak tahsisi, ekonomik istikrar ve gelir dağılımı sorunlarının çözümünde yetersiz kaldığını savunmakta ve devletin **geleneksel hizmetlerinin yanında** piyasanın yetersiz olduğu bu sorunları çözmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre devlet, savunma ve adalet gibi geleneksel görevlerinin yanında üç temel fonksiyonu daha yerine getirmelidir. Bunlar **tahsis**, **istikrar** ve **dağıtım** fonksiyonudur.

Tahsis fonksiyonu ile devlet, üretim faktörlerini toplumun ihtiyaç duyduğu alanlara dağıtmakla sorumludur. Zira piyasa mekanizması optimal kaynak tahsisini tek başına yerine getiremez. Bunun temel nedeni piyasa başarısızlıklarıdır.

İstikrar fonksiyonunda devletin tam istihdam ve fiyat istikrarını sağlaması beklenir. Özellikle enflasyon ve durgunluk gibi istikrarsızlık dönemlerinde devlet, sahip olduğu araçlarla piyasadaki bu dengesizlik halini gidermelidir.

Dağıtım fonksiyonunda ise devlet, birincil gelir dağılımı sonucunda oluşan gelir adaletsizliklerine müdahale ederek geliri hak ve adalete uygun biçimde ikinci kez dağıtmaktadır.

3.5.2. Jackson ve Brown'un Devletin Düzenleyiciliğine İlişkin Görüşü

Jackson ve Brown, devletin temel fonksiyonunun **düzenleme fonksiyonu** olduğunu, özel sektörün **tam rekabet piyasasından saptığı** hallerde, devletin ekonomik faaliyetlere katılması ve piyasada **düzeltici rol** üstlenmesi gerektiğini savunur.

3.5.3. E. R. A. Seligman Yaklaşımı

Seligman bireyler ve gruplar arasında **eşitliği bozacak** her türlü devlet **müdahalesine karşı** çıkmaktadır. Seligman'a göre devletin görevi; bireyler ve gruplar arasında kendiliğinden var olan gelir ve servet farklılıklarını düzeltmek değildir.

3.5.4. Jan Tinbergen "Amaç ve Araç Değişkenler Teorisi"

Hollandalı iktisatçı Jan Tinbergen yapmış olduğu çalışmalarla 1969 yılında Nobel ödülüne layık görülmüştür. Tinbergen ülkelerin ekonomik planlamaya ihtiyaç duyduğunu ve **çok** sayıda ekonomik **hedefe** ulaşmanın yine **çok** sayıda **araçla mümkün** olacağını savunmuştur.

Amaçlar politika yapıcının doğrudan **etkileyemediği** ancak etkilemek istediği makroekonomik değişkenlerdir. Oysa **araçlar** politika yapıcının doğrudan **kontrol edebildiği** değişkenlerdir. Tinbergen bu saptamayı yaptıktan sonra şu varsayımı ileri sürmüştür: hükümetin belirli sayıdaki amaçları kontrol edebilmesi için eşit sayıda araca ihtiyacı vardır. Örneğin merkez bankası aynı anda hem ülkeye döviz girişini teşvik etmek hem de yurt içi TL tasarrufları artırmak gibi iki amacı gerçekleştirmek istiyorsa, döviz ve TL varlıklara iki farklı faiz uygulama gücüne sahip olmalıdır.

3.5.5. Roland N. Mckean "Hükümetin Görünmez Eli Yaklaşımı"

Amerikalı iktisatçı McKean 1965 yılında yayımladığı makalesinde Adam Smith'in piyasa mekanizmasının işleyişine yönelik öne sürdüğü "görünmez el" yaklaşımına, hükümetin politik pazarlık yaklaşımını ekleyerek **hükümetin görünmez eli** teorisini formüle etmiştir.

Buna göre devlet toplum refahını artırmak istiyorsa uyguladığı politikalar sonucunda **fayda kaybı** yaşayan bireylere **tazminat** ödemeli, bu politikalardan **yarar sağlayanlardan** ise tazminat almalıdır. Böylelikle devlet, toplum refahını bireyler ve gruplar arasında eşit biçimde paylaştırmış olur.

3.5.6. İktisadi Rasyonalite Yaklaşımı

İktisadi rasyonalite yaklaşımı içerisinde **devletin** piyasayı **tamamlayıcı rol üstlenmesi** gerektiğini ifade eden **üç** farklı **görüş** bulunmaktadır. Bunlar; i) **Samuelson'un** "bölünebilen–bölünemeyen mal yaklaşımı", ii) **Cournot** ve **Chamberlin'in** "eksik rekabet piyasası yaklaşımı" ve iii) **Brochier** ve **Tabatoni** tarafından ileri sürülen "maliyet mukayesesi yaklaşımı"dır. Bu yaklaşımlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

i) **Samuelson** piyasadaki malları faydası bölünebilir ve bölünemez şeklinde ikiye ayırmıştır. Faydası **bölünemeyen** mallar **piyasa** ekonomisi tarafından **üretilemez**. Bu bakımdan bu tür malların devlet tarafından üretilmesi iktisadi açıdan daha rasyoneldir.

ii) Cournot ve Chamberlin, piyasanın tam rekabet şartlarını taşımadığını ve devletin **eksik rekabet** şartlarının oluşumuna **müdahale** ederek bu piyasaları tam rekabete doğru çekmesi gerektiğini savunmuştur. Böylelikle kaynak dağılımında etkinlik sağlanarak iktisadi açıdan rasyonele ulaşılmış olur.

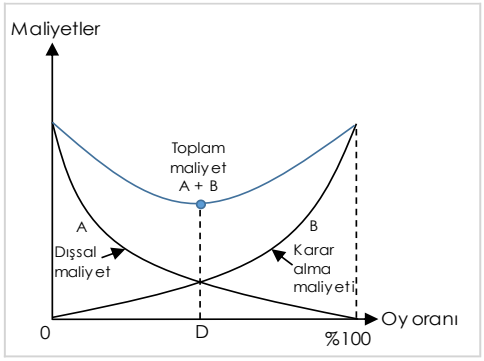
iii)Brochier ve Tabatoni ise üretilecek olan mal ve hizmetlerin **bu malları en düşük maliyetle üretecek kesime** bırakılmasını savunur. Eğer kamu kesimi tarafından üretilen bir mal veya hizmet özel sektör tarafından daha düşük maliyetle üretilebiliyorsa kamunun bu malı üretmede ısrar etmesi iktisadi açıdan rasyonel değildir. Özel sektör ve kamu kesimi tarafından üretilmesi mümkün olan mallarda ise minimum üretim maliyetini gerçekleştirecek şekilde her iki kesimin de birlikte üretimde bulunması mümkündür.

3.5.7. James Buchanan ve Gordon Tullock "Maliyetlerin Minimizasyonu Yaklaşımı"

Optimal oylama kuralı olarak da bilinen maliyetlerin minimizasyonu yaklaşımı, Buchanan ve Tullock'un 1962 tarihli çalışmasıyla geliştirilmiştir. Yazarlar **siyasal karar alma sürecinde** ortaya çıkan **maliyetleri** dikkate alarak optimal bir oylamanın gerçekleşebilmesi için uyulması gereken kuralları belirlemiştir. Bu kapsamda kamusal kararlarda **etkin** bir sonuca ulaşılabilmek için kararlar **oy birliği** ile alınmalıdır. **Ancak** pek çok seçim için bu kuralın uygulanması **güç** ve **maliyetlidir**. Bu nedenle yazarlar önemli dışsallıkları bulunan ve tüm toplumu yakından ilgilendiren **anayasal kararlar** için **oy birliği** kuralının uygulanmasını önermiştir. Bu yapıldıktan sonra anayasal kurallar dışındaki diğer kararlar içinse oy çokluğu kuralı benimsenebilir.

Ancak uygulanan kurala göre seçim sonucunda **iki** önemli **maliyet** ortaya çıkar. Bunlar **dışsal** maliyet ile **karar alma maliyetidir**.

Dışsal maliyet; seçimde **kaybeden** ve **azınlıkta kalan** seçmenler üzerindeki **psikolojik maliyetleri** içeren dışarıda kalma maliyetleridir. Bu azınlıklar istemedikleri halde seçim sonuçlarına katlanmak zorundadır. **Karar alma maliyetleri** ise **bilgi edinme**, iletişim ve **zaman** maliyetlerinden oluşan teknik maliyetlerdir. Eğer karar alma, kamusal süreçte referandum veya genel seçim şeklinde ise bu maliyetlere **ilan** maliyetleri, **sandıkların** kurulması ve **seçim görevlilerine** ödenen maliyetler eklenebilir. Eğer bu seçim bir şirketin yönetim kurulu kararına ilişkin ise bu durumda karar alma maliyetleri kurula katılan üyelerin zaman maliyetlerini içerir. Buchanan ve Tullock'un önerdiği haliyle modelin işleyişi aşağıdaki şekil yardımıyla açıklanmıştır.



A ile gösterilen eğri dışsal maliyetleri temsil etmetedir. Dikkat edilirse oylama sayısı arttıkça ve oyların aynı tercihe yönelmesi sağlandıkça dışsal maliyetler azalmaktadır.
B ile gösterilen eğri ise karar alma maliyetlerini göstermektedir. Eğri pozitif eğimlidir. Zira bireyleri aynı tercihe yönlendirmek için daha fazla oylama yapıldıkça karar alma maliyetleri artmaktadır.
Bu maliyetlerin kesiştiği nokta aynı zamanda toplam maliyetin de minimum olduğu noktadır. Dolayısıyla oylamanın bu noktaya kadar devam etmesi gerekmektedir.

Grafik 5: Dışsal Maliyet ve Karar Alma Maliyetlerinin Optimal Seçimi

Grafik 5'de azalan eğimli A eğrisi dışsal maliyetleri, artan eğimli B eğrisi ise karar alma maliyetlerini göstermektedir. Oy oranı %100'e yaklaştıkça dışsal maliyetler azalmakta, karar alma maliyetleri ise artmaktadır. Oy birliğinin sağlandığı noktada ise dışsal maliyetler sıfır olurken karar alma maliyetleri maksimum olur.

A ve B eğrisinin dikey toplamı toplam maliyet eğrisini göstermektedir. Toplam maliyet eğrisinin minimum olduğu D noktasında biraz dışsal maliyet biraz da karar alma maliyetine katlanılarak optimal oylama oranına ulaşılır. Örneğin bu oranın %55 olması, alınacak kararlarda en az %55 oy çokluğunun sağlanması gerektiğini gösterir.

4. KAMU KESİMİNDE ÜRETİLEN MALLARIN OPTİMAL ÜRETİM DÜZEYİ VE FİYATLANDIRILMASI

Piyasa ekonomisinde optimal üretim düzeyi, piyasadaki aktörlerin kendi çıkarları çerçevesinde **uzlaşmaya varmalarıyla** sağlanmaktadır. Hanehalkı olarak ifade edilen tüketici kesim, elde ettiği gelirle **maksimum fayda** sağlayacak şekilde harcama yapmaktadır. Firmalar olarak ifade edilen üretici kesim ise **en yüksek kârı** elde etmek amacıyla sahip olduğu üretim faktörlerini kullanarak mal ve hizmet üretimi gerçekleştirir. Bu bakımdan tüketiciler düşük fiyattan daha fazla mal ve hizmet talep ederek faydasını ençoklaştırmak isterken, firmalar ürettiği ürünleri daha yüksek fiyattan satarak yüksek kâr elde etmek istemektedir.

Ancak arz ve talep dengesinin sağlanabilmesi ve toplam faydanın maksimum olabilmesi için tarafların taviz vererek belli bir üretim ve tüketim miktarında uzlaşması gerekmektedir. Zira ürettikleri malları **yüksek fiyattan satmak isteyen** firmalar ürünlerini satamayacak ve **stokları artacaktır**. Düşük fiyattan ürün almak isteyen tüketiciler ise piyasada talep ettikleri miktar kadar ürün bulamayacaktır. Bu nedenle arz ve talebin eşit olduğu noktaya kadar üreticiler fiyatlarını düşürmek, tüketiciler ise yükseltmek zorunda kalacaktır. İşte fiyat mekanizması ve esneklik yoluyla arz ve talebin eşitlendiği bu denge noktasında, firmalar piyasa talebini karşılayacak kadar üretim yaparken, tüketiciler de diledikleri miktar kadar ürün satın alabilmektedir.

Kamu kesiminde ise bu mekanizma **daha farklı** işlemektedir. Zira sahip olduğu özellikler nedeniyle kamu kesimince üretilen mallar özel mallara göre farklılık gösterir. Bu farklılıklardan ilki mal ve hizmetlerin faydasına ilişkindir. Öncelikle bir birey özel bir mal talep ederken malın fiyatını ve bu malın kendisine sağladığı faydayı karşılaştırmakta ve buna göre ödeyeceği fiyatı belirlemektedir. Ancak kamu kesimince üretilen bazı mal ve hizmetlerde, **faydanın bölünebilmesi** ve her bireyin bu mal ve hizmetten **ne kadar fayda sağladığının tespiti mümkün değildir**. Ayrıca devletin sunmuş olduğu kamu hizmetinden toplumun tüm bireyleri eşit olarak yararlanır ve hiç kimse dışlanamaz. Örneğin devletin sunmuş olduğu yargı hizmetinin bireylere ne kadar fayda sağladığının ölçülmesi mümkün değildir. Bu nedenle söz konusu yargı hizmeti için her bireyin ne kadar fiyat ödeyeceği de belirlenemez.

4.1. Kamu Kesiminde Üretilen Mal ve Hizmetlerin Optimal Üretim Düzeyi Nasıl Belirlenir?

Bireyler kendi faydalarını artıracak, firmalar ise kendilerine daha fazla teşvik sağlayacak hükümeti daha çok arzulamaktadır. Ancak bu harcamaların bir de fi-

nansman tarafı vardır. Finansman kısmında yer alan mükellefler ise daha az vergi ödemeyi tercih edeceğinden iki taraf arasında çıkar ayrılığı ortaya çıkacaktır.

Hane halkına yapılacak harcamalar bir yandan firmalara gidecek teşvikleri azaltırken diğer yandan mükellefler üzerindeki vergi yükünü artırmaktadır. Ayrıca belli sektörlere verilen teşvikler diğer sektörlerin rekabet gücünü bozarken, hane halkına yapılacak transferler de düşmekte ve yine mükelleflerin vergi yükünde artış yaşanmaktadır. Bu noktada nihai cevap erk ve güç sahibi olan devlete ait olacaktır. Anthony **Downs,** 1957 yılında yayımladığı Demokrasinin Ekonomi Teorisi adlı eserinde, hükümetlerin bu tür kararları verirken sağladığı siyasal desteği maksimize etmeyi ve tekrar iktidar olmayı amaçladığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla **iktidarlar**, toplumun diğer kesimleri gibi kendi çıkarını düşünerek **hangi seçeneğin** kendisine **oy kazandıracağını** veya **kaybettireceğini** hesaplayacak ve üretim hacmini buna göre belirleyecektir.

Bu yorumlarımız güncel siyaseti yansıtıyor olsa da **normatif** bir bakış açısıyla yazılmıştır. Hükümetlerin ne kadar üreteceğini ve ürettiği mal ve hizmetleri nasıl fiyatlandıracağını belirleyen pek çok faktör bulunmaktadır. Bu faktörler bir analiz çerçevesinde ve pozitif iktisat bağlamında üretim miktarının ne olması gerektiği konusunda fikir vermektedir. Bu analizlerden bir kısmı optimal üretim düzeyini kamusal mal ve **özel mal** şeklinde **ayrı** ayrı analiz etmektedir. Bu nedenle bu modellere **kısmi denge** modelleri adı verilir. Kısmi denge modelleri arasında **Bowen'in** "Pazar Benzeri Modeli" ve **Lindahl'in** "Gönüllü Değişim Modeli" yer almaktadır.

Genel denge modelinde ise optimal üretim düzeyi belirlenirken **kamusal** mallar ve **özel** mallar **birlikte** analiz edilmektedir. Bu tür modellere **Samuelson** "Genel Denge Modeli" örnek verilebilir.

4.2. Kamu Kesiminde Karar Alma ve Oylama Mekanizması

Piyasa ekonomisinde üreticiler ne kadar mal üreteceklerine **piyasa talep eğrisine** bakarak karar verirler. Zira piyasa talep eğrisi tüketicilerin söz konusu mala olan taleplerinin toplamını temsil etmektedir. Örneğin piyasada toplam üç tüketici varsa ve **birinci** tüketicinin talep miktarı 8, **ikinci** tüketicinin talep miktarı 10 ve **üçüncü** tüketicinin talep miktarı 12 ise piyasanın **toplam** talebi **30 olacaktır**.

Örnekte görüldüğü üzere piyasa talep eğrisi tek tek bireylerin taleplerinin toplamından oluşmaktadır ve tam rekabet piyasasında bu toplam, her tüketicinin **faydasını maksimum yapan mal bileşimlerini** göstermektedir. Yani tüketiciler bütçeleri veri iken faydasını ençoklaştıran mal ve hizmet bileşimlerini seçmektedir.

Kamu kesiminde ise üretim kararı piyasa ekonomisinden farklı olarak **siyasal karar alma** ve **oylama** mekanizmasıyla verilir. Zira kamu kesimi tarafından üretilen bazı malların faydası **bölünemediği** gibi bu mallar fiyatlanamaz ve pazarlanamaz niteliğe sahiptir. Bu kapsamda aşağıda kamusal mal üretiminde siyasal karar alma sürecinin ve oylama mekanizmasının nasıl çalıştığı anlatılacaktır.

4.2.1. Siyasal Karar Alma Süreci

Siyasal karar alma süreci devletlerin sahip olduğu siyasi örgütlenmeye göre farklılık göstermektedir. Egemenliğin **tek kişiye** ait olduğu otokratik devletlerde veya mutlak monarşilerde siyasal karar alma süreci tek bir kişinin egemenliği altındadır. Ülkede hangi malın, kim için ve ne miktarda üretileceğine **hükümdarlar tek başına** karar verir.

Halkın egemenliği anlamına gelen **demokratik** yönetimlerde ise siyasal karar alma sürecinin nasıl işlediği demokrasi türlerine göre farklılık göstermektedir. Nitekim **az sayıda** bireyin yaşadığı toplumlarda **doğrudan demokrasi** uygulanırken, nüfusun **kalabalık** olduğu toplumlarda ise **temsili demokrasi** uygulanmaktadır. Zira az sayıda bireyin yaşadığı toplumlarda kararların doğrudan halk tarafından alınması mümkün iken, nüfusun kalabalık olduğu toplumlarda kararlar temsilciler yoluyla alınır. Bu bakımdan temsili demokrasilerde siyasal karar alma süreci seçmenler ve onları temsil eden vekiller yoluyla işlemektedir.

İlave olarak temsili demokrasilerde **iki tür hükümet** sisteminden bahsedilebilir. Bunlar başkanlık sistemi ve parlamenter sistemdir. **Başkanlık sisteminde** yasama ve yürütme organı net biçimde birbirinden **ayrılmıştır**. Halk tarafından seçilen başkan, yürütme organının başıdır. Ancak başkanlık sistemi ülke uygulamalarına göre farklılık gösterebilir. Örneğin Türkiye gibi bazı ülkelerde başkanlık sistemi **üniter** bir yapıya sahipken ABD gibi bazı ülkelerde ise **federal** bir yapı mevcuttur. Üniter yapıyı benimseyen başkanlık sisteminde siyasal karar alma süreci merkezi yönetim tarafından yönetilmektedir. Bu nedenle Türkiye'de uygulanan sisteme yarı başkanlık sistemi adı verilmiştir. Federal sistemlerde ise siyasal karar alma yetkisinin bir kısmı mahalli idarelere devredilmiştir. Bu idareler kendi parlamentolarına sahiptir ve kendi bölgesinde uygulanmak üzere kanunlar çıkarabilmektedir. **Parlamenter sistemde** ise başkanlık sisteminde olduğu gibi yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olmakla birlikte bu bağımsızlık başkanlık sistemine göre daha esnektir.

Ayrıca demokratik ülkelerde uygulanan bir diğer siyasal karar alma süreci **referandumdur**. Halk oylaması olarak da adlandırılan referandumda uygulanacak olan projeler **toplumun tercihine** bırakılmak üzere oylamaya sunulur. Hizmetten

yararlanacak olan halkın kendilerini ilgilendiren kararlar hakkında söz sahibi olması bu yöntemin oldukça demokratik bir yöntem olduğunu göstermektedir. Ancak bu yöntemin bazı sakıncaları bulunmaktadır. Öncelikle her tercih için halk oylamasına başvurmak belli bir zamana ve maliyete katlanmayı gerektirir. Ayrıca tüm seçmenlerin seçenekler konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Yine sürekli oylamaya başvurmak oylama müessesinin seçmenler nazarında önemini ve itibarını kaybetmesine neden olabilir.

4.2.2. Oylama Modelleri

Oylama bir **seçimin galibini belirlemek** amacıyla yapılmaktadır. Seçimin konusu bazen siyasi bir aday olabileceği gibi bazen de eğitim, sağlık, savunma gibi bir harcama türü de olabilir. Oylamaya katılanlar seçtikleri aday veya harcamayı işaret edecek şekilde oylarını kullanırlar. Oylama sonucunda tercihlerden hangisinin kazanacağına, seçilen oylama modeline göre karar verilir. Bu bakımdan oylama modelleri bireylerin kamusal kararlar hakkındaki farklı tercihlerinde nihai karara varmak için geliştirilmiştir.

4.2.2.1. Oybirliği Kuralı

Knut Wicksell tarafından geliştirilen oybirliği kuralı, kararların alınmasında **en adil** oylama yöntemi olarak kabul edilmektedir. Bu yöntem **mutlak** oybirliği ve **nispi** oybirliği şeklinde ikiye ayrılmaktadır. **Mutlak** oybirliğinde kamusal kararın alınmasında oylamaya katılanların **tümünün** aynı yönde oy kullanması gerekmektedir. Oylamaya katılanlardan tek bir kişinin farklı tercih kullanması kararın alınmasını engellemektedir. Bu nedenle oybirliği kuralı ile varılan uzlaşma **azınlık maliyetlerini minimuma** indirmekte ancak **karar alma maliyetleri artış** göstermektedir. Çünkü oylamaya katılanların tümü aynı tercihe oy vermedikçe kararın alınması mümkün değildir. Uygulamada oybirliğinin taşıdığı bu sakıncanın aşılabilmesi için oyçokluğu kuralı getirilmiştir. **Nispi oybirliği** kuralında ise siyasal kararların alınabilmesi için oylamaya katılanların **9/10**, 2/3 gibi önemli bir kısmının olumlu oy vermesi gerekir.

4.2.2.2. Oyçokluğu Kuralı

Basit çoğunluk kuralı olarak da bilinen oyçokluğu kuralına göre bir **seçimi kazanabilmek** için adayın diğer alternatif adaylar karşısında oyların en azından **yarısından bir fazlasını** (n/2+1) alması şarttır.

Demokratik toplumlarda en çok kullanılan oylama yöntemi basit çoğunluk olmasına rağmen uygulamada nispi ve kaliteli çoğunluk kuralına da başvurulduğu görülmektedir. Aşağıda sayısal gösterimlerle üç yöntem açıklanmıştır:

Basit çoğunluk kuralı: Oylamaya 100 kişinin katıldığı varsayımı altında **51 oyu** alan tercih kazanmış kabul edilir.

Nispi çoğunluk kuralı: En çok oyu alan tercih oylamanın galibidir. A'nın 50 oy, B'nin 40 oy, C'nin de 30 oy aldığı bir oylamada, seçimi A tercihi kazanır. Ancak oylamaya katılan 70 kişi A seçeneğine oy vermediği halde A seçeneği oylamayı kazanmış ve **70 kişi azınlıkta** kalmıştır. Bu nedenle nispi çoğunluk kuralında azınlık maliyetlerinin arttığı söylenebilir.

Kaliteli çoğunluk kuralı: Nispi oybirliği kuralı olarak da bilinen kaliteli çoğunluk kuralında oylamanın kazanılabilmesi için **oyların 2/3 gibi büyük** bir çoğunluğunun olumlu olması şarttır. Oylamaya 90 seçmen katıldığı varsayımı altında 60 seçmenin oyunu alan tercih kazanmış kabul edilir.

4.2.2.3. Oy Çokluğuna Alternatif Kurallar

Oy çokluğuna alternatif kurallar içerisinde Condorcet Kuralı, puanlı oylama yöntemi ve Borda Kuralı yer almaktadır.

4.2.2.3.1. Eleme Yöntemi (Condorcet Kuralı)

Condorcet kuralına göre eğer bir seçenek diğer bir seçeneğe galip geliyorsa bu seçeneğin diğer tüm seçeneklere karşı **ikili karşılaştırmalarda** da galip gelmesi gerekir. Örneğin A, B, C ve D şeklinde dört adayın olduğu bir oylamada A seçeneği B seçeneğine tercih ediliyorsa A seçeneğinin diğer C ve D seçeneği **karşısında da galip gelmesi** gerekir. Bu durum gerçekleştiğinde A seçeneği **Condorcet galibi** olur.

Ancak açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bu yöntem **az sayıda aday** veya seçenek olduğunda uygulanabilmektedir. **Çok aday** veya seçenek oylandığında oylama sonuçları karmaşık bir hal alır ve çoğunluğu tatmin edecek bir karara ulaşmak zorlaşır. Bu duruma **Condorcet paradoksu** denir.

4.2.2.3.2. Puanlı Oylama Yöntemi

Puanlı oylama kuralında seçmenlerden, her bir tercihe önceden belirlenen aralıklar içerisinde **puan vermesi** istenir. Seçmenler bu aralık içerisindeki puanları **tercihler arasında dağıtır**. En çok puana sahip olan tercih seçimi kazanmış kabul edilir.

	Otoyol projesi	*Hızlı tren projesi*	*Havaalanı projesi*
A seçmeni	5	10	6
B seçmeni	8	7	4
C seçmeni	5	9	6
Toplam	**18**	**26**	**16**

Yukarıdaki tabloda puanlı oylama yönteminin nasıl işlediği daha açık görülebilir. Yöntemin açıklanması için 3 aday ve 3 farklı proje olduğunu varsayalım. Yönteme göre her adaydan **1 ile 10** arasındaki **puanlarını projeler arasında** dağıtması istenir. Adayların verdiği puanlar dikkate alındığında en fazla puana sahip olan hızlı tren projesi oylamanın galibi kabul edilir.

4.2.2.3.3. Tercihleri Ağırlıklandırma (Borda Kuralı)

Borda kuralı, puanlı oylama yöntemine benzemekle birlikte ondan ayrılan yönü, **her tercihi sıralamadaki yerine göre ağırlıklandırmasıdır**. Örneğin 3 farklı tercih bulunan bir oylamada son tercihin aldığı oylar daha düşük puanla çarpılırken ilk sıradaki tercihin aldığı oylar daha yüksek bir puanla çarpılmaktadır. Dolayısıyla modelde sonuca etki etmesi bakımından ilk tercihin daha önemli olduğu kabul edilmektedir.

	Birinci kişi	*İkinci kişi*	*Üçüncü kişi*
İlk sıra	Güneş enerjisi	Güneş enerjisi	Rüzgâr enerjisi
İkinci sıra	Rüzgâr enerjisi	Jeotermal enerji	Jeotermal enerji
Üçüncü sıra	Jeotermal enerji	Rüzgâr enerjisi	Güneş enerjisi

Yukarıda bir enerji şirketinin bir bölgeye yapacağı enerji yatırımı oylanmaktadır. Yönetim kurulunda üç kişi bulunmakta ve bu kişilerden tercihlerini sıralaması istenmektedir. Buna göre her bir enerji kaynağına ait ağırlıklandırma aşağıdaki şekilde olur:

Güneş enerjisi: Bu seçeneği iki kişi ilk sıraya, bir kişi de son sıraya koymuştur. Bu durumda ilk sıradaki iki tercih 3 ile ve son sıradaki bir tercih 1 ile çarpılır ve sonuçlar toplanır.

(2 x 3) + (1 x 1) = 7 puan

Rüzgâr enerjisi: Bu seçeneği bir kişi ilk sıraya, diğer iki kişi ise ikinci ve üçüncü sıraya koymuştur. Bu durumda ilk sıradaki tercih 3 ile, ikinci sıradaki 2 ile ve üçüncü sıradaki 1 ile çarpılır ve sonuçlar toplanır.

(1 x 3) + (1 x 2) + (1 x 1) = 6 puan

Jeotermal enerji: Bu seçeneği ise iki kişi ikinci sıraya, bir kişi de son sıraya koymuştur. Bu durumda ikinci sıradaki iki tercih 2 ile ve son sıradaki bir tercih 1 ile çarpılır ve sonuçlar toplanır.

(2 x 2) + (1 x 1) = 5 puan

Tercih sonuçlarına bakıldığında güneş enerjisinin Borda skoru 7 puan, rüzgâr enerjisinin 6 puan ve jeotermal enerjinin de 5 puandır. Bu skorlara göre şirketin yatırım tercihi güneş enerjisi yatırımı olmalıdır.

4.3. Siyasal Karar Almanın Etkin Olmadığını İleri Süren Modeller

Temelinde asil vekil ilişkisinin yattığı siyasal karar alma sürecinde kamusal mal üretimi şu şekilde gerçekleşmektedir: Öncelikle **seçmenler**, partilerin **seçim bildirgelerine** veya **manifestolarına bakarak** kendi ihtiyaçlarına en uygun olan vaadi taahhüt eden partiye veya vekile **oy verirler**. İktidar olan parti, kendisine oy veren seçmen tabanının ne istediğini bilir ve bu tercihleri karşılayacak mal ve hizmet üretimini gerçekleştirir. Böylelikle bireysel tercihler toplumsal tercihlere dönüşür ve siyasal karar alma mekanizması yoluyla toplumların arzu ettiği mal ve hizmetlerin üretimi gerçekleşmiş olur. Ancak kural olarak iktidar, yalnızca kendine oy verenlere değil tüm halka eşit biçimde hizmet sunmak zorundadır. Ancak pratikte bunun gerçekleştiği pek söylenemez.

Bu bakımdan sürecin kısmen veya tamamen başarısızlığa uğradığı durumlar söz konusu olabilir. Özellikle **bürokrasi** ile **baskı** ve **çıkar gruplarının** süreci **sabote** ettiği dönemlerde, kamu kaynakları etkin sunumdan uzaklaşmakta ve kaynaklar toplumun en çok arzu ettiği alanlara değil bürokrasinin, baskı ve çıkar gruplarının arzu ettiği alanlara kaymaktadır.

Dolayısıyla kamu kesiminde etkin bir üretim ve fiyatlandırma yapılabilmesi, siyasal karar alma sürecinde yaşanan bazı aksaklıklar nedeniyle her zaman mümkün olmayabilir. Bu aksaklıklar seçmenlerin oluşturduğu talep cephesinden kaynaklanabileceği gibi karar alıcıların oluşturduğu arz cephesinden de kaynaklanabilir.

4.3.1. Seçmenlerden Kaynaklı Sorunlar

Siyasal karar almanın iki tarafı bulunmaktadır. Bunlardan ilki seçmenler diğeri ise karar alıcılardır. Bu başlık altında öncelikle seçmenlerden kaynaklı sorunlar, sonrasında ise karar alıcılardan kaynaklı sorunlar işlenecektir. Seçmenlerden kaynaklı sorunlar içerisinde yer alan seçmenlerin seçimler konusundaki bilgi eksikliği, kendi faydalarını gözeten davranışları, rant kollama faaliyetleri, politik miyop-

luk ve mali aldanma gibi durumlar, siyasal karar almanın etkinliğine gölge düşürebilecek davranışladır. Bu sorunlar aşağıda kısaca anlatılmıştır.

4.3.1.1. Seçmenlerin Bilgi Eksikliği

Demokratik ülkelerde toplumsal kararlar seçimle iş başına getirilen vekiller tarafından alınmaktadır. Ancak asillerin vekilleri oyladığı bu sürece eksik enformasyonla katıldığı görülmektedir. Zira çoğu seçmen oy verdiği partinin seçim vaatleri ve bildirgeleri konusunda bilgi sahibi değildir.

Ayrıca seçmenlerin, seçim sonrasında **uygulanan politikalar** ve **sonuçları hakkında** da yeterli bilgiye sahip olmadığı görülmektedir. En azından seçmenlerin kendi refahını doğrudan etkileyecek olan kamu harcaması, vergiler, bütçe, maliye ve para politikaları hakkında yeterli bilgiye sahip olması beklenir. Seçmenlerin bu tür bilgi eksikliği iktidarın gerçekleştirdiği politikaların sonuçlarını değerlendirme konusunda onları başarısızlığa itmektedir. Böylece vekiller bazı kararlarında halkın refahını değil kendi menfaatlerini gözeterek karar vermekte ve siyasal karar alma süreci etkin olmayan biçimde işlemektedir.

4.3.1.2. Rasyonel Seçmen Davranışı

Rasyonel seçmen oylamaya katılmadan önce **oylamanın kendisine sağlayacağı fayda** ile neden olacağı **maliyeti** göz önünde bulundurmaktadır. Bazı seçmenler oylamaya katılmadan önce iki sorunun cevabını ararlar: ilk soru, "verdiği oy, sonucu etkileyebilecek güce sahip mi?" ve ikinci soru ise "oy vermek için katlanacağı maliyet ne kadar?". Eğer seçmen, sonucu etkileme gücünün olmadığını düşünüyorsa ve elde edeceği fayda oy verme maliyetinden düşükse, oylamaya katılmama kararı seçmen için daha rasyonel olacaktır. Ancak çok sayıda seçmen böyle düşündüğünde bireysel tercihler toplumsal tercihlere dönüşemeyecek ve seçim sonuçları toplum tercihini yansıtmaktan uzaklaşacaktır.

4.3.1.3. Rant Kollama

Bütçenin kullanımına yön veren diğer aktörler **baskı ve çıkar gruplarıdır**. Sendikalar, meslek odaları, gazete ve TV gibi iletişim vasıtalarıyla geniş kitlelere ulaşabilen patronlar, sendika temsilcileri ve oda başkanları, baskı ve çıkar gruplarının önemli aktörleridir. Bu gruplar sahip oldukları seçmen gücüyle veya kamuoyunu yönlendirme becerisiyle siyasal karar alma sürecinde etkili olmakta ve kendi tercihlerini kamusal tercih haline dönüştürmektedir.

Rant kollama, kişi ve grupların kendi çıkarlarını artırmak amacıyla politikacı ve bürokratlar üzerindeki yönlendirici faaliyetleri ifade etmektedir. Rant kollama

faaliyetleri çeşitli şekillerde ortaya çıkar. İlk olarak bu gruplar devletten kendilerine bazı **ayrıcalıklar tanınmasını** ister. Örneğin bir şehirde faaliyette bulunan öğrenci servislerinin, valilik üzerinde baskı kurarak o şehre yönelik plaka tahdidi koydurması, toplam servis sayısını sınırlandıracağından mevcut öğrenci servisi sahipleri rant sağlarken öğrenci taşımacılığı yapmak isteyen ilave minibüsler ve yüksek servis ücretlerine katlanmak zorunda olan veliler zarar görecektir. Böylece devlet sektöre girişi sınırlandırarak bu alanda bir tekel hakkı ortaya çıkarmış olacaktır.

Rant kollamanın ikinci çeşidi ise bazı kişi ve grupların **vergi indirimleri** ve **sübvansiyonlar** yoluyla fayda düzeylerini artırmaya yönelik çabalarıdır. Örneğin sendikaların üyelerine çıkar sağlama amacıyla vergi indirimi veya erken emeklilik hakkı için hükümete baskı yapması bu çerçevede ele alınabilir. Ayrıca politikacılar, etki alanı geniş grupların bu tür lobicilik faaliyetlerine olumlu cevap vererek rant kollama faaliyetinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır.

Rant kollama faaliyetinin **en önemli sonucu kamu harcamalarının artmasına** ve **sosyal israfa** neden olmasıdır. Nitekim iyi örgütlenmiş sendika, cemaat ve medya şeklindeki oluşumlar ikna, lobicilik ve bazen de rüşvet ve tehdit ile siyasi partiler ve hükümet üzerinde baskı kurarak kamu kaynaklarının etkinlikten uzak biçimde kullanılmasına neden olurlar.

4.3.1.4. Politik Miyopluk

Siyasal karar alma sürecinde **seçmenler fayda düzeylerini kısa vadede artıran politikaları** tercih etmektedir. Siyasal iktidarlar ise seçmenlerin bu kusurlarını bilmekte ve bunu değerlendirmek amacıyla kendilerine seçimi kazandıracak olan kısa vadeli politikalara yönelmektedir. Bu bakımdan örneğin mahalli idareler eskimiş olan su şebekelerini yenileme gibi uzun vadeli yatırımlar yerine seçmenlerin daha hoşuna gidecek **park**, **kaldırım** ve **aydınlatma** gibi üst yapı harcamalarını gerçekleştirmektedir.

4.3.1.5. Mali Aldanma (Yanılsama)

Bireyler kamu harcamalarının faydaları ve vergilerin maliyetleri konusunda yanılgıya düşebilirler. Bireylerin bu yanılgıya düşmesinde hükümetlerin de büyük rolü bulunmaktadır. Zira hükümetler seçmenin daha az farkına vardığı, **anestezi** özelliği yüksek olan vergilere başvururlar. Bazen de hükümetler, kamu harcamalarını vergi almak yerine **borçlanmaya** başvurarak gerçekleştirmektedir. Böylece mükellefler, vergi yükünü daha az hissettiklerinden ve kamu harcamalarının kendilerine olan **maliyetini olduğundan daha düşük algıladığından** hükümetten daha fazla kamu harcaması talep ederler. İşte mali aldanma, kamu harcamalarının açık finansman yolu ile karşılanması hâlinde, bireylerin kamu harcamalarının yararlarını

aşırı iyimser olarak görmesi; cari ve gelecekteki vergi yükünü ise olduğundan düşük olarak algılamasıdır.

Mükelleflerin **vergi yükünü daha düşük algılamasında iki neden etkilidir**. İlki anestezi özelliğine sahip vergilerdir. Özellikle fiyatın içine gizlenerek tahsil edilen dolaylı vergiler ile tevkifata tabi tutulan vergiler mükellefin vergi yükünü tam olarak hissetmesine engel olur. Diğeri ise elde edilen kamu hizmeti ile ödenen vergiler arasındaki zaman uyumsuzluğudur. Özellikle hükümetler popülist davranarak kamu harcamalarını açık finansman (borçlanma) yoluyla finanse ettiklerinde cari dönemin vergi yükü gelecek döneme sarkmaktadır.

Her iki durumda da vergi mükellefleri kamu harcamalarından elde ettiği yararı daha iyimser karşılarken, cari ve gelecekteki vergi yükünü olduğundan daha düşük algılar. Bu durum mali aldanma olarak adlandırılır ve seçmenlerin daha fazla kamu hizmeti talep etmesine neden olur.

4.3.1.6. Kenneth J. Arrow "İmkânsızlık Teoremi"

Arrow oylamada çoğunluk kuralının uygulanması halinde kişisel tercihlerle toplumsal tercihlerin tutarlı olmadığını, **tutarlılığın sağlanması için** yapılan seçimin **en azından beş koşulu** taşıması gerektiğini vurgulamıştır. Bu koşullar aşağıda özetlenmiştir.

Koşul 1: *Ortak Rasyonelliğin bulunması*. Bu koşula göre seçilen tercihler kendi arasında tutarlı ve geçişliliğe sahip olmalıdır. Örneğin A, B ve C'nin aday olduğu bir oylamada ilk seçim sonucunda A, B'ye tercih edilmişse ve ikinci seçimde B, C'ye tercih edilmişse üçüncü seçimde A'nın C'ye tercih edilmesi beklenir. Eğer tersi bir sonuç ortaya çıkar ve C, A'ya tercih edilirse bu tercihin tutarlı ve rasyonel olmadığı söylenebilir. Arrow, böyle bir sonucun ortaya çıkmasının tercihlerde geçişlilik kuralının ihlali anlamına geldiğini savunmaktadır.

Koşul 2: *Diktatörlüğün olmaması.* Kararlar toplum tarafından alınmalı ve bir kişinin tercihi topluma dikte ettirilmemelidir.

Koşul 3: *Yurttaş egemenliğinin olması.* Toplum tercihleri dışarıdan müdahale olmadan belirlenmelidir. Seçmenler özgür kararlarıyla seçime katılmalı ve hiçbir seçenek kendilerine empoze edilmemelidir.

Koşul 4: *Toplumsal ve bireysel değerlerin pozitif bağlılığı.* Başka bir seçimle bireysel sıralamalar değişse bile bu sıralama toplum refahını pozitif yönde değiştirmeli ya da en azından toplum refahını düşürmemelidir. Ancak bazen bireysel kararlar ile toplumsal kararlar birbiriyle çelişebilir. Örneğin Doğu Karadeniz Bölgesinde otoban yapımı ve çay destekleme ödemesi şeklinde iki farklı politika seçime girse ve çay destekleme ödemesi seçimden galip çıksa bu karar sadece çay üretici-

lerinin faydasını artıran iktisadi nitelikte bir karardır. Zira otoban sunumu tüm topluma fayda sağlayacakken, çay destekleme ödemesi belli kişilerin faydasını artırmaktadır.

Koşul 5: *İlgisiz seçeneklerden bağımsızlık.* Seçeneklerden birinin oylamadan çıkarılması halinde sıralama değişmemelidir. Yani A, B ve C şeklinde üç seçeneğin olduğu bir oylamada A, B'ye B'de C'ye tercih ediliyorsa B seçeneğinin oylamadan çıkarılması durumunda önceki sıralamada olduğu gibi A seçeneğinin C seçeneğine üstün gelmesi gerekmektedir.

Arrow 1951 yılında yaptığı çalışmasında bu beş koşulun birbiriyle bağdaşmadığını ve aynı anda bu beş koşulun tümünün yerine getirilmesinin olanaksız olduğunu savunmuştur. Bu nedenle bu teori "imkânsızlık teoremi" veya "Arrow çıkmazı" olarak adlandırılmıştır.

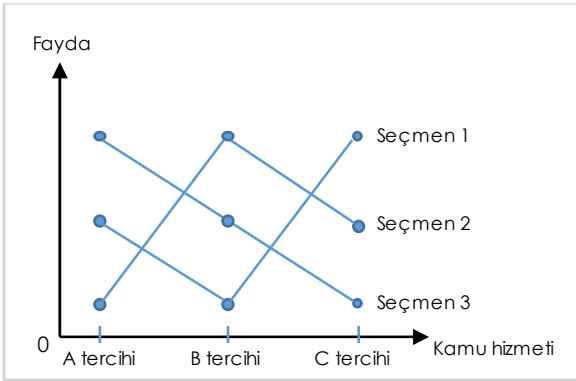
Ancak James Coleman 1966 yılında yaptığı çalışmasında, Arrow'un teorisinin eksik yönleri bulunduğunu ve bireylerin risk altında fayda maksimizasyonu motifiyle hareket ederek siyasal karar alma sırasında rasyonel davranacaklarını ileri sürmüştür.

4.3.1.7. Duncan Black "Oylama – Komiteler Teorisi"

Black, maliye literatürüne iki konuda önemli katkılar sunmuştur. İlki tek–çift zirveli tercih yaklaşımı, diğeri ise ortanca seçmenin tercihlerini yansıtan çoğunluk kuralıdır.

Tek–çift zirveli tercih yaklaşımının açıklamasına geçmeden önce teoriye ilişkin iki kavramın açıklanması gerekmektedir. Oylamanın tek zirveli olması, **bireyin en çok fayda sağladığı seçenekten herhangi bir yöne hareket ettiğinde faydasının tutarlı biçimde azalması** anlamına gelir. Oylamanın çok zirveli olması ise bireyin en çok fayda sağladığı seçenekten herhangi bir yöne hareket ettiğinde faydasının tutarlı biçimde azalması, diğer yöne hareket ettiğinde ise tekrar artmasıdır.

Black'in Grafik 6'da görülen tek–çift zirveli tercihler yaklaşımı, tercihlerin belirlenmesi amacıyla yapılacak oylamanın geçerlilik şartlarını belirlemektedir. Eğer oylamaya katılanların oylama sonucundaki tercih sıralaması tek zirveli ise bu oylama geçerli bir sonucu yansıtmaktadır. Ancak tercihler çift zirveli ise oylama sonuçları belirsizdir ve bu sonuca göre karar alınması yanlıştır.



A tercihi: Yüksek transfer harcaması
B tercihi: Orta transfer harcaması
C tercihi: Düşük transfer harcaması
Seçmen 1'in tercihleri çok zirveli ve tutarsızdır. Zira seçmen 1'in ilk tercihi düşük transfer harcaması, ikinci tercihi yüksek transfer harcaması ve üçüncü tercihi ise orta transfer harcamasıdır. Hâlbuki düşük transfer harcaması birinci sırada olan seçmen için tutarlı bir tercih sıralaması düşük, orta ve yüksek şeklinde olmalıydı.

Grafik 6: Duncan Black Tek–Çift Zirveli Tercihler Yaklaşımı

Anthony Downs ve Duncan Black'in geliştirdiği "çoğunluk kuralı"nda ise tercihlerin genellikle toplumdaki ortanca seçmenin tercihlerine karşılık geldiği gösterilmiştir. Ortanca seçmenin tercihleri aşırı uçlarda bulunanların tercihlerine göre daha kabul edilebilir tercihlerdir. Bu nedenle siyasal partiler seçim sürecinde başarı sağlamak için çoğunluğu oluşturan "ortanca seçmenin" tercihlerine cevap verecek politikalara ağırlık verirler. Bu durum kamu harcamalarının artmasıyla sonuçlanır. Zira ülkelerde ortanca seçmeni temsil eden gruplar çoğunlukla düşük gelirli ve daha az vergi ödeyen seçmenlerdir. Vergiyi ödeyen varlıklı mükellefler ise azınlıkta kalmaktadır. Nitekim kamu harcamalarını varlıklı mükellefler finanse ettiği ve ortanca seçmen kamu harcamalarının finansmanına daha az katıldığı için daha fazla kamu hizmeti talep etmekte, bu durum kamu harcamalarının etkinlikten uzak biçimde artmasıyla sonuçlanmaktadır.

4.3.2. Karar Alıcılardan Kaynaklı Sorunlar

Siyasal karar alma sürecinin diğer tarafı olan karar alıcılar politik kararlarında süreci sabote edebilecek davranışlarda bulunabilirler. Bu davranışları açıklayan politik rekabet teoremi, Romer–Rosenthal modeli ve taraf tutma modeli aşağıda kısaca açıklanmıştır.

4.3.2.1. Downs "Politik Rekabet Teoremi"

Downs tarafından geliştirilen politik rekabet teoremi, siyasal karar alma sürecinde seçmenler ile politikacıların davranışlarını açıklamaya çalışan ve çoğunluk kuralının uygulanmasına ilişkin bir modeldir.

Downs günümüzde **doğrudan demokrasilerin** uygulanma **olasılığının olmadığını**, **seçmen** sayısının **yüksek** ve **artan** sayıdaki toplumsal **sorunların halkın**

katılımıyla çözümünün **imkânsız** olduğunu savunmaktadır. Böyle bir sistem yerine halkın tercihlerini **vekilleri vasıtasıyla** karar alma sürecine yansıttığı **temsili demokrasi** uygulanmalıdır.

Ancak Downs, temsili demokrasilerde **halkın tercihlerinin** bütçeye **yansımasında** bazı sorunların yaşandığını ileri sürmektedir. Zira Downs'a göre halkın temsilcisi olan siyasi partiler bir politikanın kendisine **kazandıracağı oy** sayısı ile **kaybettireceği oy** sayısını karşılaştırmakta ve buna göre politikalarını dizayn etmektedir. Nitekim kamu harcamalarını artırmak isteyen siyasi partinin bunu **vergi** oranlarında **artışa** giderek gerçekleştirmesi kendisine oy **kaybettireceğinden** söz konusu kamu harcamalarını **borçlanma** yoluyla finanse etmekten çekinmeyecektir.

Diğer taraftan siyasi partiler, **ortanca seçmeni** kendi tarafına çekme amaçlı gerçekleştireceği politikaların iktidar olmasına yardımcı olacağını düşünür. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere ortanca seçmenin **kamusal finansmana katılımının düşük** olması, buna rağmen daha fazla kamu hizmeti talep etmesi kamu harcamalarının artmasına ve bütçe dengesinin bozulmasına neden olmaktadır.

4.3.2.2. Romer ve Rosenthal Modeli

Romer ve Rosenthal Modeline göre bürokratlar, kamu **harcamalarını optimalin üzerine çıkararak** devleti etkin olmayan koşullarda çalışmaya zorlamaktadır. Modele göre bürokratlar seçmenleri etkilemekte ve onları, tercih ettikleri kamusal mal üretim düzeyinin daha üstüne çıkmaya ikna etmektedir.

4.3.2.3. Oy Ticareti (Oy Değiş Tokuşu, Taraf Tutma Modeli, Logrolling)

Gordon **Tullock** tarafından ileri sürülen oy ticareti modelinde, siyasi partiler oy çokluğu kuralına göre **azınlıkta** kalan ve **seçilemeyen tercihlerinin** seçilmesini sağlamak üzere **birbirlerinin** tercihlerine oy vermektedir.

Bu süreçte partilerden biri **çoğunluğu sağlayamadığı** ve tercihini oylamada kabul ettiremediği için diğer bir partinin **desteğine** başvurmakta ve bu **ittifak** sayesinde normal şartlarda kazanamayacak bir projesini kabul ettirmektedir. Bu mekanizma oylamaya katılan seçmenler veya adaylar arasında da olabilir. Örneğin bir şirketin yönetim kurulunda yeterli desteği alamayan üyeler diğer üyeler ile oy ticaretine girerek istedikleri projeyi hayata geçirebilirler.

Siyasal karar alma sürecinde gerçekleşen oy ticareti **iki** önemli **sonuç** doğurmaktadır. İlki oy ticareti durumunda oy çokluğuna göre kazanamayacak durumda olan projeler **kabul edilmektedir**. İkincisi ise **kamu harcama** düzeyi artmaktadır. Zira A partisi B partisinden oylamada geçemeyecek bir projesi için destek

istediğinde B partisine borçlanmış olur. Nitekim sonraki oylamada B partisi çoğunluğu sağlayamadığı bir projesi için A partisinin desteğini isteyecektir. Dolayısıyla başlangıçta kabul oyu alamayan her iki proje de oyçokluğu ile geçmiş olacaktır. Bu durum kamu harcama düzeyinin artmasına neden olur. Ancak bu ticaretin olumlu tarafı her iki kamu hizmeti de kabul edildiği için seçmenlerin fayda düzeyinin artacak olmasıdır.

4.4. Kamu Kesimi Tarafından Üretilen Malların Fiyatlandırılması

Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetler için uyguladığı **üç tür fiyat** bulunmaktadır. Bunlar politik fiyat, yarı politik fiyat ve piyasa fiyatıdır. Aşağıda bu fiyat türleri kısaca açıklanmıştır.

Politik Fiyat: Bireyler devletin sunduğu pek çok hizmetten bedel ödemeksizin yararlanmaktadır. Zira devletin, **faydası bölünemeyen** ve pazarlanamayan bu tür mallar için fiyatlama yapması mümkün değildir. Bu bakımdan bireyler, bu yararlanma karşılığında **ödeme güçlerine** göre politik bir fiyat (vergi) ödemekte ve adalet, savunma gibi tam kamusal malların finansmanı bu yükümlülükler yoluyla karşılanmaktadır.

Yarı Politik Fiyat: Devletin **yarı bölünebilir** nitelikteki mal ve hizmetlere uyguladığı fiyata yarı politik fiyat denir. Harcamalara katılma payı, resim, **harç** ve şerefiyeler yarı politik fiyata örnek verilebilir. Yarı politik fiyatı politik fiyattan ayıran en önemli fark belirli bir fayda karşılığında ödenmesidir. Eğitim hizmetleri üzerinden alınan öğrenim harcı, sağlık hizmetleri için tahsil edilen primler, noter ve tapuda alınan hizmetler karşılığında ödenen noter ve tapu harcı yarı politik fiyata örnek verilebilir.

Piyasa Fiyatı: Devlet yalnızca faydası bölünemeyen mal ve hizmet üretmez. Devletin ürettiği öyle mallar vardır ki bu tür mallarda fayda **bölünebilir**, marjinal **fiyatlama** yapılabilir ve bu malların fiyatı arz ve talep koşullarına göre belirlenebilir. Pazarlanabilir nitelikteki bu tür mal ve hizmetler için devletin belirlediği fiyata, piyasa fiyatı denir. **Kamu iktisadi teşebbüsleri** tarafından üretilen mal ve hizmetlerde piyasa fiyatına göre fiyatlandırma yapılmaktadır. Ancak malın türüne ve yararlanan kesime göre devletin belirlediği piyasa fiyatı **ortalama maliyetin üstünde** veya **altında** olmaktadır.

4.5. Kamusal Fiyatlama Çeşitleri

Kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin maliyeti **genellikle** genel bütçeden **vergi** gelirleriyle karşılanmaktadır. **Ancak** bazı sunumlarda devlet, üretmiş olduğu mal ve hizmetler için vergi dışında bazı **fiyatlara başvurmaktadır**.

Devletin bu tür bir fiyatlamaya başvurmasının pek çok **nedeni** bulunur. Bu nedenler arasında malların neden olduğu **dışsallıkları** dikkate almak, **kalabalıklaşma** nedeniyle hizmetten yararlanmadaki aksaklıkları gidermek, üretim maliyetlerini karşılayacak **gelir** elde etmek, gelir ve kaynak dağılımında **etkinliği** sağlamak gibi faktörler sayılabilir. Aşağıda bu fiyatlama çeşitlerinden önemli olanlarına değinilmiştir.

4.5.1. Marjinal Maliyet Fiyatlaması

Üretim maliyetleri belirlenirken iki tür maliyetten söz edilebilir. Bunlar **yatırım** maliyetleri ve **işletme** maliyetleridir. Devletin bir proje için katlandığı yatırım maliyeti içerisinde faydası uzun döneme yayılan ve ihale sonucunda müteahhide ödediği **hak edişler** yer alır. İşletme maliyetleri ise projeyi teslim aldıktan sonra ödenen **elektrik**, su, **yakıt**, bakım–onarım ve personel giderleri gibi ödemelerden oluşur.

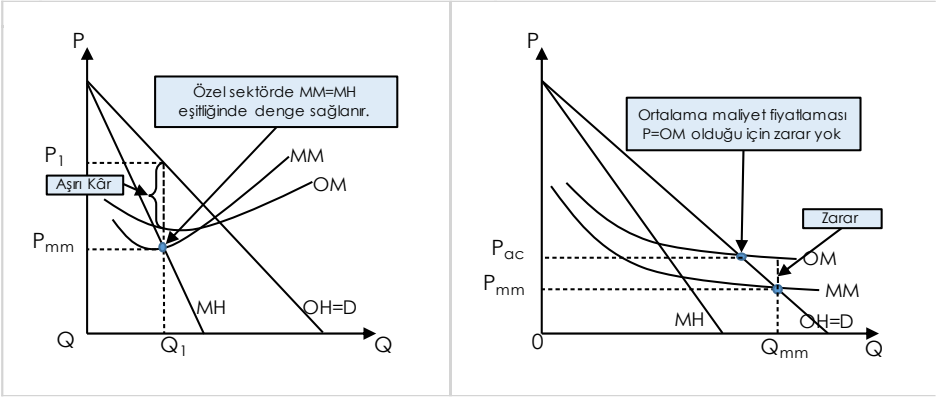
Kamu sektörü tarafından sunulan **demiryolu** hizmetinden yola çıkılarak konu açığa kavuşturulabilir. Devlet Demiryolları tarafından **rayların** kurulumu, gar **binalarının** yapımı ve **vagon** satın alınması **yatırım** maliyetleri içerisinde yer almaktadır. **İşletme** maliyetleri ise tren seferleri başladıktan sonra ortaya çıkar. Bu maliyetler içerisinde **makinist** maaşları, **elektrik** giderleri ve rayların **bakım–onarımı** gibi giderler yer almaktadır.

Normal şartlarda **özel sektör** fiyatlama yaparken **yatırım** maliyeti ile **işletme** maliyetini dikkate alarak **bilet fiyatlarını** belirlemektedir. Ancak **kamu** sektörü fiyatlama yaparken söz konusu hizmetin **sosyal faydasının** yaygınlığına bakmaktadır. Bu durumda devlet, bireysel araç kullanımının **çevre** üzerindeki olumsuz etkisini gidermek ve **toplu taşıma** kullanımını teşvik etmek istiyorsa marjinal maliyetleri belirlerken **yalnızca işletme** maliyetini fiyata dahil eder. Böylece bilet fiyatları ucuzlayacağından daha çok sayıda yolcu bu hizmetten yararlanmış olacaktır. Bu durumda devlet, yatırım maliyetinin karşılığı olan fiyatı **genel bütçeden karşılamış** olur.

Marjinal maliyet içerisinde yatırım ve işletme maliyetlerinden hangisinin, ne oranda yer alacağı tespit edilmesi gereken önemli bir sorundur. **Özel sektörde** faaliyet gösteren firmalar marjinal maliyetleri içerisinde **yatırım** ve **işletme** maliyetlerinin payını **rekabet** ortamına, **pazar** payına ve **konjonktürün durumuna** bakarak belirlemektedir. **Örneğin**, **kıyasıya rekabetin** olduğu ve deflasyonist bir konjonktürün yaşandığı dönemlerde firmalar marjinal maliyetlerini belirlerken yalnızca **işletme maliyetlerini** dikkate almakta, yatırım maliyetinden vazgeçmektedir. Marjinal maliyet belirlendikten ve yatırım maliyetleri ile işletme maliyetleri-

nin fiyata dahil edilip edilmeyeceğine karar verdikten sonra ise fiyatlama, marjinal maliyetin marjinal geliri **kestiği noktada** belirlenir (MC = MR). Zira **Pareto** etkinlik açısından birinci en iyi fiyatlama marjinal maliyet fiyatlamasıdır.

Ancak kamu sektöründe durum biraz daha farklıdır. Zira kamu sektöründe amaç kâr elde etmek değil, kamu hizmetleri için gerekli finansmanı, toplum refahını artıracak şekilde bireyler arasında bölüştürmektedir. Bu nedenle devlet, hizmetin maliyetini karşılamasa dahi marjinal maliyet fiyatlaması yaparak ortalama maliyetin altında bir fiyattan özel mal ve hizmet sunumunda bulunmaktadır. Bu durum özellikle doğal tekellerde görülür. Örneğin bir belediye toplu taşıma ücretlerini belirlerken düşük gelir düzeyine sahip kesimler için pozitif ayrımcılık yaparak marjinal maliyet fiyatlaması üzerinden ve zararına bir fiyattan düşük bir taşıma ücreti belirleyebilir. Ya da firmaların üretim maliyetlerini düşürmek için devlet tarafından üretimi veya satışı yapılan elektrik ve doğal gaz gibi girdilerin fiyatlarını, marjinal maliyet fiyatlamasına göre belirleyebilir. Bu durum Grafik 7'de daha açık görülmektedir.



Grafik 7: Özel sektörde ve Kamu Sektöründe Fiyatlama

Grafik 7'de sol tarafta özel sektör fiyatlama politikası, sağ tarafta ise kamu sektörü fiyatlama politikası gösterilmiştir. Dikkat edilirse özel sektör satış fiyatını belirlerken MM=MH kuralına uymuş ve Q_1 gibi düşük bir üretim miktarında P_1 gibi yüksek bir fiyattan denge düzeyini belirlemiştir.

Kamu sektörü ise hizmetin sosyal faydasını da dikkate alarak marjinal maliyet fiyatlaması yapmış ve MM–OM aralığı kadar zarara uğramıştır. Marjinal maliyet fiyatlaması marjinal maliyet eğrisinin ortalama maliyet eğrisini kestiği noktaya karşılık gelen fiyattır. Ortalama maliyet fiyatlaması yaptığında ise ne kâr ne zarar

durumu söz konusudur. Zira belirlediği fiyat ortalama maliyeti karşılamaktadır. Ancak marjinal maliyet fiyatlamasının ve aşağıdaki diğer kamusal fiyatlama çeşitlerinin, yalnızca devletin ürettiği faydası bölünebilen mal ve hizmetlere uygulanabildiğini unutmayalım.

4.5.2. Ortalama Maliyet Fiyatlaması

Ortalama maliyet **toplam maliyetin çıktıya bölünmesiyle** elde edilmektedir. İkinci en iyi fiyatlama olarak da bilinen ortalama maliyet fiyatlaması, ortalama maliyet eğrisinin ortalama gelir eğrisini kestiği noktaya denk gelen fiyat ve üretim miktarını ifade eder. Devlet ürettiği mallar için ortalama maliyet fiyatlamasına başvurduğunda **kâr** veya **zarar** durumu ortaya **çıkmaz**. Devlet düşük gelir grubunu sübvanse etme amacı taşımıyorsa, ürettiği özel mal ve hizmetler için genellikle ortalama maliyet fiyatlaması uygular.

4.5.3. İki Parçalı Fiyatlama

İki parçalı fiyatlamada hizmetten yararlananlar öncelikle **abonelik** adı altında **sabit** bir ücret ödemekte, sonrasında ise **yararlandıkları** hizmet **kadar** bedel ödemektedir. Bu tür fiyatlamaya telekomünikasyon, elektrik ve doğal gaz gibi hizmetler için başvurulduğu görülmektedir. Örneğin evinizdeki ev telefonu için aylık 20 TL sabit ücret ödüyor ve konuştuğunuz her dakika başına da 40 kuruş ödüyorsanız ev telefonunuz iki parçalı fiyatlama şeklinde faturalanıyor demektir.

4.5.4. Fiyat Ayrımcılığı

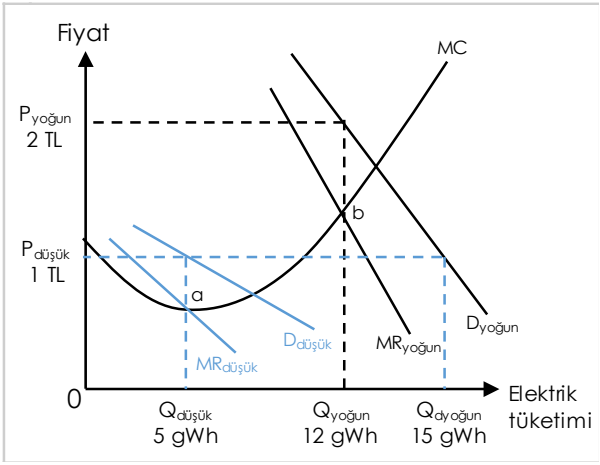
Fiyat ayrımcılığı, kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerden yararlanan farklı tüketici gruplarına farklı fiyat uygulanmasıdır. Bu tür bir fiyat ayrımına gidilmesindeki temel amaç sosyal ve ekonomik açıdan **dezavantajlı** kesimlere **pozitif ayrımcılık** uygulanmak istenmesidir. Toplu taşıma ücretlerinde engelli, yaşlı ve öğrencilere diğer kullanıcılara göre daha düşük ücret belirlenmesi fiyat ayrımcılığına örnek verilebilir.

4.5.5. Yoğun Dönem Fiyatlaması

Fiyat ayrımcılığında temel amaç toplumun dezavantajlı kesimlerinin korunması iken yoğun dönem fiyatlamasında temel amaç kalabalıklaşmanın önlenmesidir. Nitekim devlet, bazı mal ve hizmetlerde **kalabalıklaşma** yaşandığı veya **kuyruklar** oluştuğu zamanlarda yoğun dönem fiyatlamasına başvurmaktadır. Bu fiyatlamaya en iyi örnek; **köprülerde** trafik yoğunluğunun yaşandığı farklı saatlerde tarife ayarlaması yapılmasıdır.

Özellikle nüfus yoğunluğunun fazla olduğu pek çok kentte kalabalıklaşma maliyetlerini **önlemek** amacıyla farklı mal ve hizmetlerde yoğun dönem fiyatlamasına başvurulmaktadır. Yine **tren** ve uçak **biletlerinde**, mağazalarda ve **elektrik** kullanımında yoğun dönem fiyatlamasına başvurulabilir.

Yoğun dönem fiyatlaması, **ücret** ve **tarifelerin talebin yoğunluğuna** göre belirlenmesini önermektedir. Buna göre talebin yoğun olduğu dönemlerde kullanıcılardan yüksek ücret, yoğun olmadığı dönemlerde ise düşük ücret talep edilir. Grafik 8'de elektrik piyasası örneğinden hareketle yoğun dönem fiyatlaması açıklanmaktadır.



MC: Elektrik üretiminin marjinal maliyeti

MR: Elektrik üretiminden elde edilen marjinal gelir

D: Elektrik talebi. Aynı zamanda ortalama gelir eğrisi (AR).

Fiyat, marjinal maliyetin marjinal gelire eşit olduğu noktadan talep eğrisine doğru dikey bir doğru çizilerek bulunur. Böylece talebin yoğun olduğu dönemlerde elektrik fiyatı 2 TL; düşük olduğu dönemlerde ise 1 TL olarak bulunur.

Grafik 8: Yoğun Dönem Fiyatlaması

MC eğrisi **elektrik üretim maliyetini** göstermektedir. Grafikten de görüldüğü üzere talep arttıkça maliyetler önce azalmakta belirli bir düzeyden sonra tekrar yükselmektedir. MC eğrisinin talebin yoğun olduğu dönemlerde dikleşmesinin nedeni maliyetlerin daha hızlı artmasıdır. Örneğin bu dönemlerde elektrik arz ve talep dengesi sağlanamadığından kömür ve petrol gibi yakıtlar devreye alınarak arz eksikliği telafi edilmektedir. Ya da elektrik santrallerinin kapasite üstünde çalışması nedeniyle santrallerin bakım–onarım maliyetleri veya personelin mesai ücretleri artış göstermektedir.

D eğrileri ise talebin **düşük** ve **yoğun** olduğu dönemlerdeki **elektrik talebini** göstermektedir. Şekilde talebin yoğun olduğu dönemlerde talep eğrisinin daha dik (katı) olduğu görülmektedir. Bunun nedeni tüketicilerin günün o saatlerinde elektrik tüketmek zorunda olmaları ve elektrik tüketimine alternatif olabilecek başka

bir seçeneklerinin bulunmamasıdır. Örneğin gündüz saatlerinde üretim yapmak zorunda olan fabrikalar elektriğe zorunlu olarak ihtiyaç duyarlar. Elektrik talebinin düşük olduğu saatlerde ise talep eğrisi daha esnektir. Örneğin gece yarısında insanlar uykuda olduğundan elektriğe duyulan ihtiyaç daha azdır.

Talebin yüksek olduğu dönemlerde yoğun dönem **fiyatlamasına gidilmesinin** birkaç **nedeni** bulunur. Bu nedenlerden ilki, **kapasite fazlasının** kapasitenin az olduğu diğer dönemlere **kaydırılmak** istenmesidir. Örneğin ev hanımları elektrik tüketiminin yoğun olduğu gündüz saatlerinde yüksek fiyat ödememek için çamaşır yıkama zamanlarını talebin düşük olduğu gece saatlerine kaydırabilir. Diğer bir neden ise aşırı talepten kaynaklanan **aksaklıkları** gidermektir. Bu sayede örneğin aşırı yüklenme nedeniyle oluşan elektrik kesintileri engellenebilir. Son olarak elektrik tüketiminin yoğun olduğu dönemlerde yüksek fiyat uygulanması firma kârını artırmaktadır.

Peki yoğun dönem fiyatlamasına başvurulmadığı durumunda sonuç ne olur? Bu sorunun cevabı şekilde görülmektedir. Talebin yoğun olduğu dönemde fiyat 2 TL yerine 1 TL olarak belirlenirse yoğun dönemdeki elektrik tüketim miktarı 3 gWh artarak 15 gWh'a çıkacaktır.

4.5.6. Monopolcü Fiyatlama

Devlet iki durumda monopol kurmaktadır. İlki doğal tekeller, ikincisi de mali tekellerdir. Doğal tekeller yüksek ilk yatırım maliyeti gerektiren ve piyasada tek bir firmanın faaliyette bulunmasının birden fazla firmanın faaliyette bulunmasından daha etkin olduğu piyasa türüdür. Mali tekeller ise devletin talep esnekliği düşük malları kendi tekeline alıp üretmesidir. Devlet **mali tekel** kurarak **tütün**, **alkol**, kahve ve şeker gibi ürünleri yüksek bir fiyattan satarak gelir elde etmektedir. İşte devletin **mali tekeller** için **uyguladığı** bu **fiyata monopol fiyatlama** denilir.

Devletin doğal tekel hizmetlerine uyguladığı fiyat mali tekellere göre daha düşüktür. Bunun nedeni üretilen mallara ilişkindir. Mali tekellerce üretilen mallar sigara ve alkol gibi toplum için zararlı mallar olduğundan bu malların tüketimini kısmak isteyen devlet yüksek bir fiyat uygulamaktadır. Doğal tekellerin ürettiği mallar ise ulaşım ve alt yapı gibi sosyal faydası yüksek mallardır.

5. MALİYE TEORİSİNE İLİŞKİN BAZI KAVRAMLAR

Bu başlık altında X etkinsizliği, ortakların trajedisi, yerellik ilkesi ve kalabalıklaşma maliyeti kavramları açıklanacaktır.

5.1. X Etkinsizliği

Ana akım iktisat teorisi, piyasaların tam rekabet şartları altında çalıştığı sürece etkin olduğunu savunmaktadır. Bu çıkarsamadan eksik rekabet şartlarının mevcut olduğu durumda piyasaların etkin olmayan şekilde çalıştığını söylemek mümkündür. Bu bakımdan oligopol ve tekel gücüne sahip firmalar nitelikli ürün geliştirme ve maliyetlerini minimize etme yönünde gerekli gayreti göstermeyebilir.

X etkinsizliği kavramı ise **devletin bürokrasi** ve devlet **yönetimi** konusunda **tekel** gücüne sahip olmasıyla açıklanır. Buna göre **rekabet baskısı olmadan** çalışan devlet, fazla **personel** çalıştırarak ve **verimsiz harcama** yaparak **kaynak israfına** neden olacaktır.

X etkinsizliğinin **ölçümü** üretime ilişkin girdi ve çıktı miktarına bakılarak yapılmaktadır. Eğer bir kamu dairesinde 10 kişi ile yapılan bir iş özel sektörde 5 kişi ile yapılabiliyorsa ilgili kamu dairesinde X etkinsizliğinin yaşandığı söylenebilir. Ancak X etkinsizliğinin hem özel hem de kamu kesimi için söz konusu olacağını unutmayalım.

İlk olarak H. Leibenstein tarafından ortaya atılan X etkinsizliğine kötü yönetim, rant kollama ve örgütlenmeye ilişkin sorunlar neden olmaktadır. Örneğin kamu dairesindeki yöneticiler, çoğunluğa sahip olan sendikanın desteğini almak amacıyla sendika üyelerine hak etmediği unvanları ve makamları sağlıyorsa X etkinsizliği ortaya çıkacaktır. Zira söz konusu kişi, haksız biçimde yükselmenin meşru olduğunu içselleştirebiliyorsa, geldiği makamın gereğini yapmak veya haksız yükselmeyi telafi etmek için daha çok çalışmak gibi bir erdeme sahip olmayacaktır.

5.2. Ortakların Trajedisi

Ortakların trajedisi kavramı mülkiyet hakkının kimseye ait olmadığı serbest malların kullanımıyla ortaya çıkan bir durumdur. Hava, çevre ve su kaynakları serbest mallara örnek verilebilir. Bu tür malların tüketiminde herhangi bir sınırlama olmadığında serbest mallar **zarar görmekte** ve zamanla yok olmaktadır. Yani bireyler **kişisel çıkar** elde etmeye çalışırken **toplumsal çıkar zarar** görmektedir. Örneğin bir fabrika düşük maliyetli ve çevreye zarar veren üretim yöntemini tercih ettiğinde çevrenin yok olmasına yol açarken, avcılar daha fazla **avlanma** yaparak av hayvanlarının tükenmesine neden olabilmektedir.

Bu bakımdan devlet, serbest malların aşırı kullanımını **sınırlandırarak** veya **yasaklayarak** ortaya çıkacak zararı engelleyebilir. Bu tür politikalara avlanma yasakları, emisyon ve atık sınırını aşan firmaların cezalandırılması gibi örnekler verilebilir.

Ortakların trajedisi

Varsayımsal olarak dört ailenin bulunduğu küçük bir köyde yaşadığınızı ve besin sağlama konusunda köydeki balık göletine bağımlı olduğunuzu düşünün. Bu göleti diğer üç köylüyle beraber paylaşıyorsunuz.



Göletin içinde bir düzine balık yaşıyor ve bu balıklar ürüyorlar. Gölette yaşamını sürdüren her iki balık için, her gece bir yavru balık daha onların arasına katılıyor. Bu açıklamalardan yola çıkıldığında, besin tedarikinizi en üst düzeye çıkarmak için günde kaç balık tutmanız gerekir?

Yanıt 1'dir. Ve üstelik bu, yalnızca sizin için geçerli de değildir. Her bir köylü için besin tedarikini en üst düzeye çıkarmanın en iyi yolu, her balıkçının günde 1 balık almasıdır.

Zira her köylü bir balık alırsa gölette geceye 8 balık kalacaktır. Göletteki her iki balık başına bir yavru üreyecek ve ertesi gün gölet yeniden 12 balıkla dolacaktır. Eğer herhangi bir köylü birden fazla balık alacak olursa, üreme çiftlerinin sayısı azalır ve balık popülasyonu toparlanamaz. Sonuç olarak da göletteki balıklar, dört köylüyü de açlığa mahkûm edecek şekilde yok olur.

Ancak her balıkçının bencilce davranarak olabildiğince fazla balık almaya istekli olacağını unutmayalım. Zira üç komşusu tarafından mağdur edilmekten endişe duyan diğer komşu, fazladan bir balık ya da iki–üç balık almasının, kendisinin menfaatine olduğu sonucuna varacaktır. Maalesef diğer balıkçıların da kendileri için vardığı sonuç budur. Ve işte bu bir **trajedidir**. Kısa vadede bireyin kendisi için en uygun olan, uzun vadede hiç kimse için uygun olmayabilir.



Bu elbette basitleştirilmiş bir örnektir. Ancak **ortak malların trajedisi**, gerçek yaşamın içindeki en karmaşık yapılarda bile karşımıza çıkar. Kömürlü bir termik santral, müşteriler için ucuz elektrik ve sahipleri için de kazanç demektir. Bu kısmi faydalar, kısa vadede işe yarar fakat kömür kullanımının yol açtığı kirlilik tüm atmosfere yayılır ve binlerce yıl boyunca kaybolmaz.

Ortakların trajedisi durumuna başka örnekler de verilebilir. Antibiyotik kullanımı, su kıtlığı, ağaçların kesilmesi, trafik sıkışıklığı ve hatta şişelenmiş su alımı bunlardan bazılarıdır. Ancak insanoğlu günümüzde güzel işler yapmaya başladı. Gelecek nesillere fayda sağlayacak sözleşmeler oluşturuyor, anlaşmalar yapıyor ve yasalar çıkarıyoruz. Bütün bunlar ortak çıkarlarımızı kendi bireysel dürtülerimizden kurtarmamızı sağlayacaktır.

Kaynak: Nicholas Amendolare, "What is the tragedy of the commons?", (Çev. Sabriye Aşır), TEDEd Konuşmaları, 2016.

5.3. Subsidiarite (Yerellik)

Subsidiarite ilkesi, **bir hizmetin** bu hizmete **en yakın** birim tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından kavramın içerdiği anlam, merkezi yönetim tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere **devrini** ifade etmektedir. Subsidiarite kavramı bazen desantralizasyon, yerellik ve beledileştirme kavramlarıyla da eş anlamda kullanılabilmektedir. Ancak beledileştirme farklı bir anlam içermekte ve daha önce özel sektör tarafından sunulan kentsel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasını ifade etmektedir.

5.4. Kalabalıklaşma (Sıkışıklık) Maliyeti

Kalabalıklaşma maliyeti kamusal mallar ile kulüp mallarının kullanımı sırasında ortaya çıkmaktadır. Zira bazı durumlarda bu malları **kullananların sayısı arttıkça**, kalabalıklaşma artmakta ve yararlananların fayda düzeyi de düşmektedir.

Örneğin spor kulüplerinde üyelik aidatlarının düşük belirlenmesi, toplu taşımanın çok düşük bedellerle sunulması, sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmaması bu hizmetlerden yararlanmak isteyen kullanıcı sayısını artırarak kalabalıklaşmaya neden olmaktadır.

Kalabalıklaşma maliyetleri daha çok yarı kamusal ve kulüp mallarda görülse de bazen tam kamusal mallarda da ortaya çıkmaktadır. Bu duruma yargı hizmetleri örnek verilebilir. Eğer yargı hizmetlerine başvururken kullanıcılardan belli bir **yargı harcı** alınmamış olsaydı gereksiz yere yargıya başvuranlar gerçekten yargı hizmetine ihtiyaç duyanların hizmet almasına engel olabilirlerdi. Bu bakımdan söz konusu mal ve hizmetlerin kullanım bedeli artırılarak ve kullanıcı bütçesine ek bir maliyet yüklenerek kalabalıklaşma maliyetleri azaltılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARI

1. KAMU HARCAMALARININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Devletin varlık nedeni, toplum halinde yaşamanın bir sonucu olan **kamusal ihtiyaçların karşılanması** gereğidir. Nitekim tarihin ilk dönemlerinde bireylerin tehlikelere karşı korunma ihtiyacı, devletin kurmuş olduğu adalet ve kolluk hizmetleri ile karşılanmıştır. Sonraki dönemlerde ise devletin toplum refahını artırmak için eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ulaşım ve alt yapı gibi pek çok kamusal ihtiyacı karşıladığı görülmektedir. Bu bölümde söz konusu hizmetlerin parasal ifadesi olan kamu harcamaları ve kavramsal çerçevesi incelenecektir.

1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı

En genel tanımıyla kamu harcaması, **kamu hizmetlerinin sunulması** amacıyla hükümetlerin yapmış olduğu harcamalardır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre ise kamu harcaması aşağıdaki giderlerden oluşmaktadır;

- Yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri,
- Sosyal güvenlik katkı payları,
- İç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar,
- Ekonomik, malî ve sosyal transferler,
- Verilen bağış ve yardımlar,
- Diğer giderler.

Yukarıdaki tanım daha çok modern maliye yaklaşımının kamu harcama tanımına uymaktadır. Zira klasik maliye anlayışı tarafından yapılan tanımlamada harcamaların **kamu tüzel kişiliği** tarafından yapılması, **toplumsal ihtiyaçları** karşılaması, **nakdi** olması ve **belirli usulle**re uyularak yapılması gerekmektedir. Bu bakımdan klasik maliye;

- Bireysel ihtiyaçları karşılayan harcamaları,
- Ayni harcamaları,

- Vergi harcamalarını (istisna, muafiyet gibi), kamu harcaması dışında tutmuştur.

Modern maliye ise Klasiklerden farklı olarak **ekonomik** ve **sosyal** hayata müdahale amaçlı harcamaları da kamu harcaması kabul etmektedir. Bu kapsamda modern maliye yaklaşımı, devletin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, gelir dağılımını adil hale getirmek ve ekonomik istikrarsızlıkları gidermek üzere yapmış olduğu harcamaları kamu harcaması saymaktadır.

1.1.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları

Ülkemiz için yapılan ayrıma göre dar anlamda kamu harcaması içerisine **merkezi yönetim** kapsamındaki kuruluşların harcaması girmektedir. Bu bakımdan I sayılı cetvele tabi **genel** bütçeli kuruluşların, II sayılı cetvele tabi **özel** bütçeli kuruluşların ve III sayılı cetvele tabi **düzenleyici** ve denetleyici kurumların gerçekleştirdiği harcamalar dar anlamda kamu harcaması kabul edilmektedir.

Merkezi yönetim tarafından tahsilinden vazgeçilen **vergi harcamaları** da dar anlamda kamu harcaması kapsamında düşünülebilir. Böylece Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın tahsilinden vazgeçtiği vergiler dar anlamda kamu harcamasıdır. Ancak merkezi yönetim dışındaki kuruluşların vazgeçtikleri gelirleri ifade eden vergi harcamaları geniş anlamda kamu harcaması kapsamındadır. Örneğin belediyelerin almaktan vazgeçtiği emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi, geniş anlamda kamu harcaması kabul edilir.

Merkezi yönetim harcaması ayrımına gidilmesinin önemli bir nedeni kamu harcamalarının uluslararası karşılaştırması yapılırken bu harcama türünden yararlanılmasıdır. **Zira ülkelerarası** kamu harcaması **karşılaştırmasında** genellikle **merkezi yönetim** tarafından yapılan harcama karşılaştırmasına gidilmektedir. Bunun nedeni her ülkede yerel yönetim birimleri ve kamu işletmelerinin farklı bir sınıflandırma içinde yer alma ihtimalidir.

1.1.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları

Geniş anlamda kamu harcaması içerisine merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların harcamalarına ilave olarak aşağıdaki idarelerin harcamaları da girmektedir.

Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlar	I sayılı cetvele tabi genel bütçeli kuruluşlar
	II sayılı cetvele tabi özel bütçeli kuruluşlar
	III sayılı cetvele tabi düzenleyici ve denetleyici kurumlar
Mahalli İdarelerin Harcamaları	
Sosyal Güvenlik Kurumlarının Harcamaları	
KİT'lerin Harcamaları	
Döner Sermayeli Kuruluşların Harcamaları	
Kamu **Fonlarının** Harcamaları	
Parafiskal Kurumların Harcamaları	
Vergi Harcamaları	

Yukarıdaki kurum ve işletmeler geniş anlamda kamu sektörünü oluşturmaktadır. Ancak bunları iki ana başlık altında topladığımızda karşımıza genel yönetim ve kamu işletmeleri kavramı çıkar. Genel yönetim, kamu hizmetleri sunan idareleri ifade ederken kamu işletmeleri, piyasaya dönük faaliyetleri yürütmektedir. Yukarıdaki tabloda ilk üç kurum genel yönetim içerisinde yer alırken KİT'ler, döner sermayeli işletmeler ve kamu fonları kamu işletmesi kabul edilmektedir.

Ancak kamu işletmelerinin tamamının harcamalarını kamu harcaması olarak değerlendirmek doğru olmaz. Bu bakımdan kamu işletmelerinin piyasada ticari faaliyetleri için katlandıkları harcamaları kamu harcaması dışına çıkarmak gerekir. Ancak kamu işletmelerinin toplumsal yarar temelinde yaptıkları harcamalar kamu harcaması kabul edilmektedir.

1.2. Kamu Harcamalarında Ölçüm ve Sınır

Kamu harcamalarının ölçümü, ülkedeki milli gelirin ne kadarının devlet ne kadarının özel sektör tarafından kullanıldığını görmemizi sağlar. Bu bakımdan bir ülkede kamu sektörünün milli gelirden aldığı payın yüksek olması, hükümetlerin ülkedeki gelir ve kaynak dağılımına daha fazla müdahale ettiğini göstermektedir.

Kamu harcamaları ölçümünde temel yaklaşım **kamu harcamalarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranlanmasıdır** (**KH/GSYH**). Kamu harcamaları/GSYİH oranı "0 ile 1" arasında değer almaktadır. Oran 0'a yaklaştığında devletin ekonomideki payının azaldığı, 1'e yaklaştığında ise arttığı kabul edilir. Bu bakımdan KH/GSYH oranı, kamu harcamalarının niceliğini göstermektedir. Ülkedeki kamu harcamaları **nitelik** olarak değerlendirilmek istendiğinde ise **kişi başına** düşen kamu harcaması miktarına bakılmalıdır. Örneğin nüfus artış hızının yüksek olduğu ülkelerde toplam

kamu harcamaları kendi içinde artış gösterse de kişi başına kamu harcaması miktarı düşüş gösterebilir.

Ayrıca yapılan kamu harcamasının **vergilerle** veya **borçlanma** ile finanse edilmesi de kamu harcamasından elde edilen fayda düzeyini etkilemektedir. Nitekim ülkede 80 TL borçlanma ile 100 TL kamu harcaması yapılmışsa ülkenin gerçekleştirdiği gerçek kamu harcaması **20 TL** olacaktır. Zira alınan 80 TL'lik borç gelecekte vatandaşlar tarafından ödenecektir.

Kamu harcamalarının ölçülmesi mevcut durumun görülmesi ve izlenecek politikaların belirlenmesi açısından da önemlidir. Ancak yapılan ampirik çalışmalar kamu harcamalarının büyüklüğünün ekonomik etkinliği sağlamadaki rolünü ölçse de elde edilen sonuçların tüm ülkeler için geçerli olduğunu söylemek zordur. Özellikle ülkelerin yönetim biçimleri, gelişmişlik farklılıkları, toplanan kamu geliri miktarı ve toplumların devletten beklentileri, kamu harcamalarının ekonomideki ve sosyal hayattaki etkinliğini farklılaştırmaktadır. Bu bakımdan tüm ülkeler için kamu harcamalarına belirli **sınırlar koymak** ve bu sınırın altında veya üstünde ekonomik etkinliğin daha **iyi** veya daha **kötü** olacağı varsayımında bulunmak mümkün değildir. Örneğin son dönem verilerine göre İnsani Kalkınma İndeksinde ilk sırada yer alan **Norveç'te** KH/GSYH oranı %51,8 iken endeks sırlamasında ikinci sırada yer alan **İsviçre'de** ise bu oran %32,7'dir[16].

2. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Kamu harcamalarının sınıflandırılması, yapılacak analizler ve izlenecek politikaların belirlenmesi ve kıt kaynakların etkin biçimde tahsisi için son derece önemlidir. Kamu harcamalarının sınıflandırmasının bazı **yararları** bulunmaktadır. Bu yararlar aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

- Harcamaların kamu hizmetlerinin **önemine göre dağıtılması** sağlanır,
- **Karşılaştırma** yapmaya ve **fayda–maliyet** analizine imkân verir,
- Bütçe hazırlanırken **harcama kalemlerinin daha rasyonel** belirlenmesine imkân verir,
- **Şeffaflık** sağlanır, mükellefler ödedikleri vergilerin ne için harcandığını görür.

Literatürde kamu harcamalarının ayrımında **idari**, **fonksiyonel** ve **ekonomik** sınıflandırma şeklinde üçlü bir ayrıma gidilmektedir.

[16] Trading Economics, Country List Government Spending to GDP, 2020.

2.1. İdari (Organik, Kurumsal, Hukuki) Sınıflandırma

İdari sınıflandırmada **ödenekler kuruluş bazında** belirlenmekte ve harcamayı yapan idari birimlerin ne kadar harcama yaptığı bütçelerinde net biçimde görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı 3,2 milyar TL, TBMM 1,7 milyar TL ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2,8 milyar TL gibi.

İdari sınıflandırma kapsamında kurumların yıllara göre harcama gelişimlerini izlemek ve karşılaştırma yapmak mümkündür. Ancak hangi hizmetin hangi kurum tarafından yerine getirileceğine ilişkin kesin bir sınır bulunmamaktadır. Özellikle **aynı hizmet birden fazla kurum** tarafından gerçekleştirildiğinde hizmetin toplam maliyetinin bilinmesi imkânsızdır. Bunu öğrenebilmek için tek tek kurumların söz konusu hizmet için ne kadar harcadıklarını bilmek gerekir.

Bu bakımdan idari sınıflandırmada hizmet sonuçlarının iyi ya da kötü olduğu gibi bir değerlendirme yapılamadığı gibi katlanılan maliyetin ne kadar fayda sağladığı da ölçülemez. Örneğin ülkedeki eğitim hizmeti verimliliğini ölçmek için Millî Eğitim Bakanlığı bütçesine bakmak veya çevre hizmetinin verimliliğini ölçmek için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı harcamalarına bakmak hata olur. Zira ülkedeki eğitim ve çevre hizmeti yalnızca bu Bakanlıklar tarafından yerine getirilmez. Bu Bakanlıklar yanında daha birçok kurum ve kuruluş eğitim ve çevre için harcama yapmaktadır.

Ayrıca idari sınıflandırmada **ülkelerarası karşılaştırma yapmak da mümkün değildir**. Zira bir ülkede kurulu bir Bakanlık başka bir ülkede aynı hizmeti yapmasına rağmen farklı bir isim altında örgütlenebilir. Diğer taraftan Bakanlık isimleri benzer olsa da hizmet ve görev alanları farklılık gösterebilir.

2.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırmada kamu harcamaları, **hizmet türüne göre** sınıflandırılmaktadır. İdari sınıflandırmada aynı hizmet, birden fazla kurum tarafından yerine getirildiğinde bu hizmetin toplam **maliyetini** tespit etmek **mümkün olmazken**, fonksiyonel sınıflandırma ile bu sorun çözülmüş ve **kurumların aynı hizmet için** yaptıkları harcamalar **toplanarak** hizmetin toplam maliyetine ulaşmak mümkün olmuştur.

Bu bakımdan fonksiyonel sınıflandırmada harcamanın **kim** tarafından yapıldığı **görülmese** de harcamanın **hangi hizmet için** yapıldığı açık biçimde görülmektedir. Örneğin günümüzde **çevre** hizmetleri genellikle mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bu idareler dışında **Çevre ve Şehircilik** Bakanlığı, **Enerji** Bakanlığı ve **Orman** Bakanlığı da çevreye yönelik harcamalar gerçekleştir-

mektedir. Böylece fonksiyonel sınıflandırma ile **tüm birimlerin aynı hizmet** için gerçekleştirdiği harcamalar **birleştirilmekte** ve toplu halde görülmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırmaya **eğitim**, **sağlık**, **savunma**, **adalet**, **çevre** ve ulaştırma hizmetleri örnek verilebilir. Bu sınıflandırma türü ülkenin gerçekleştirmek istediği hedeflere ulaşmak için bir rehber niteliğindedir. Örneğin ülkedeki eğitim kalitesi diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında düşük ise bütçeden eğitim harcamalarına daha yüksek pay ayrılması bu sorunun çözümüne yardımcı olacaktır. Fonksiyonel sınıflandırmanın pek çok **faydası** bulunmaktadır. Bunlar;

- Kaynak tahsisinde etkinliği sağlar,
- Mükerrer harcamaları engeller,
- Harcama türleri arasında karşılaştırmaya imkân verir,
- Harcamanın hangi amaca yönelik yapıldığını gösterir,
- Ülkelerarası karşılaştırmaya imkân sağlar,
- Kamu hizmetlerinin birim ve toplam maliyetlerini görmeye ve maliyet–fayda analizine imkân verir,
- Harcamalar ve kurumlar arasında koordinasyon sağlar,
- Harcamaların kalkınma planlarına uygun biçimde planlanmasını sağlar,
- Harcama tahminlerinin gerçeğe daha uygun yapılmasına yardımcı olur.

Fonksiyonel sınıflandırmaya esas olan hizmetler; **genel** hizmetler, **ekonomik** hizmetler ve **sosyal** hizmetler şeklinde üç ana başlık altında toplanmaktadır.

Genel hizmetler, toplumun genelini ilgilendiren ve kamusallık (toplumun genelini ilgilendiren) özelliği yüksek olan kamu hizmetlerini temsil etmektedir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ve yargı kurumları tarafından yürütülen yasama, yürütme, yargı, adalet ve savunma hizmetleri genel hizmetlere örnek verilebilir.

Ekonomik hizmetler, üretim ve milli gelir üzerinde etkisi bulunan enerji, ulaşım, haberleşme ve alt yapı hizmetlerini kapsar. Sosyal hizmetler ise eğitim, sağlık, din, kültür ve sosyal güvenlik gibi hizmetler yanında toplumda dezavantajlı olan bireylere yapılan yardımlardan oluşmaktadır.

2.3. Ekonomik (İktisadi) Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları **üretim** ve **milli gelir üzerinde** gösterdiği **etkiye** göre **cari**, **yatırım** ve **transfer** harcaması şeklinde üçe ayrılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma kamu harcama türünün **milli gelirle ilişkisini** göstermesi bakımından önemli bir harcama türüdür. Bu bakımdan ekonomideki

genişletici etkinin büyüklüğüne göre harcamalar reel ve transfer harcamaları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma ayrımı Pigou ve Dalton tarafından yapılmıştır.

2.3.1. Gelir Ortaya Çıkaran (Reel – Gerçek) Kamu Harcamaları

Reel harcamalar, ekonomide üretim faktörü, mal ve hizmet alımlarına yönelik olarak yapılan; üretim, milli gelir ve fiyatlar genel düzeyi üzerinde doğrudan etki gösteren harcamalardır. Reel kamu harcamaları faydanın kısa ve uzun dönemli olmasına göre cari ve yatırım harcaması şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

2.3.1.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar devlet **faaliyetlerinin sürdürülmesi** amacıyla yapılan, her yıl **tekrarlanan** ve **faydası** genellikle **aynı yıl tükenen** harcamalardır. Bu tür harcamalar devlet faaliyetlerinin devamı niteliğinde olan ve sermaye (yatırım) niteliğinde olmayan mallar için yapılır. Yatırım harcamaları hem büyüme hem de kalkınma üzerinde etki gösterirken cari harcamalar talep artışı yoluyla daha çok ekonomik büyüme üzerinde etki göstermektedir. Cari harcamalara;

- Personel maaşları, yolluk ve harcırahlar,
- Elektrik, su, ısınma, kira ve kırtasiye giderleri,
- Masa, bilgisayar gibi demirbaş giderleri,
- Perde, örtü gibi mefruşat harcamaları,
- Küçük çaplı bakım–onarım giderleri,
- Küçük çapta makine–teçhizat alımları örnek verilebilir.

Teorik açıdan faydası bir yılla sınırlı olan kamu harcamaları cari harcama olarak kabul edilse de bir kamu binasında kullanılan perde gibi mefruşat harcamaları faydası birkaç yıla yayılmasına rağmen cari harcama kabul edilmektedir. Bunun nedeni yatırım harcaması tanımının daha net oluşudur. Çünkü bir harcamanın yatırım harcaması kabul edilebilmesi için sermaye birikimine katkı yapması şarttır. Köprü, bina, otoyol gibi yatırım harcamaları ülkenin malvarlığına (sermaye birikimine) katkı yaparken cari harcamalarda küçük çaplı ve daha çok taşınır nitelikli mallara ödeme yapılmaktadır.

2.3.1.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları özel sektör **üretimini artıran** ve **faydası uzun** döneme yayılan ulaşım, altyapı ve büyük onarım şeklindeki harcamalardır. Yatırım harca-

maları üretimi ve üretkenliği pozitif olarak etkileyen, kaynakların etkin kullanılmasını ve üretim faktörlerinin verimliliğini artıran harcamalardır. Yatırım harcamalarına aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Bina, otoyol, köprü, baraj yapımı,
- Yeni bina satın alınması (Geçmişten beri var olan binanın kamulaştırılması sermaye teşkili transfer harcamasıdır),
- Alt yapı harcaması,
- Büyük çaplı etüt–proje ve bakım–onarım giderleri,
- Taşıt ve kepçe gibi makine parkına yapılan ilaveler.

Ancak bazı harcamalar cari harcama niteliğine sahip olmasına rağmen beşerî sermaye stokuna yaptığı uzun dönemli katkı nedeniyle yatırım harcaması kabul edilmektedir. Bu tür harcamalara **kalkınma carisi** veya **yatırım carisi** adı verilir. Örneğin valiliğe alınan bir masa veya vergi dairesinde çalışan bir memura ödenen maaş cari harcama kabul edilmesine rağmen aynı harcamalar **eğitim** veya **sağlık** kurumlarında yapıldığında yatırım harcaması (kalkınma carisi) kabul edilmektedir. Yine öğrencinin oturması için satın alınan sıra ve devlet hastanesinde çalışan doktorun maaşı bu kapsamda değerlendirilmektedir. Dolayısıyla eğitim, sağlık ve sosyal güvenliğe ilişkin cari nitelikteki harcamalar beşerî sermayenin niteliğini ve üretkenliğini artırdığı ve faydası gelecek döneme yayıldığı için kalkınma carisi olarak kabul edilir.

2.3.2. Transfer Harcamaları (Gelir Aktarıcı Harcamalar)

Transfer harcamaları cari dönem üretimine doğrudan talep oluşturmayan ve bazı kaynakların devlet bütçesi aracılığı ile kişi ve kurumlar arasında **karşılıksız el değiştirmesini** sağlayan harcamalardır. Devlet, transfer harcamaları yoluyla **satın alma gücünü** kişiler ya da sosyal sınıflar arasında karşılıksız biçimde **dağıtmaktadır**. Transfer harcamaları negatif vergiye benzer ve devlet kasasından çıkan karşılıksız harcamalar olarak nitelendirilir.

Transfer harcamaları denildiğinde devletin toplumun dezavantajlı kesimlerine yaptığı sosyal yardımlar **akla gelmektedir**. Ancak sosyal yardımlar yanında ekonomik ve mali transferler ile borç faiz ödemeleri de transfer harcamaları içerisinde yer almaktadır.

2.3.2.1. İktisadi (Ekonomik) Transferler

İktisadi transferler devletin **firmalara** veya **üreticilere** yaptığı **sübvansiyon** veya **teşvik** şeklindeki karşılıksız yardımlardır. Devlet bu yardımlarla üretimi ve üreticiyi desteklemektedir. İktisadi transferlere aşağıdaki **örnekler** verilebilir:

- Kalkınmada öncelikli bölgelere verilen **yatırım teşvikleri** (Örneğin Doğu Anadolu Bölgesinde yapılan yatırımlar için hibe verilmesi veya bu bölgede elde edilen kurum kazancı üzerinden indirimli kurumlar vergisi alınması gibi),

- **Üretimi**, tüketimi ve **ihracatı artırmak** için verilen teşvikler ve sağlanan sübvansiyonlar,

- Çiftçiler için sağlanan ve ürün fiyatının belirli bir düzeyin altına düşmesini önleyen **taban fiyat** uygulaması (Tarım sektöründe iklim koşullarına bağlı olarak ürün fiyatları aşırı dalgalanmaya maruz kalabilmektedir. Bu bakımdan devlet, fiyat istikrarını sağlamak üzere bu ürünleri asgari bir fiyattan satın almaktadır),

- Belirli bir mal veya mal grupları için verilen advalorem veya spesifik karakterli **sübvansiyonlar** (Örneğin yapılan yatırımın %10'unun devlet tarafından desteklenmesi advalorem sübvansiyona, ihraç edilecek alabalık başına 1 TL sübvansiyon verilmesi ise spesifik sübvansiyona örnek verilebilir),

- Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri gibi iktisadi kuruluşlarına yapmış olduğu transferler,

- Devletin iktisadi amaçla gerçekleştirdiği vergi iadeleri (Örneğin üretimi, istihdamı ve ihracatı artırmak isteyen devlet, teşvik belgesine sahip girişimcinin ithal ettiği makineler için ödediği gümrük vergisinden vazgeçmektedir),

Açıklamalardan da anlaşıldığı üzere iktisadi transferlerle amaçlanan, ekonomik iyileşme sağlamaktır. Böylece belli girdilerin maliyetlerinin düşürülmesi, bazı sektörlerin korunması, yatırımın ve ihracatın artırılması gibi iktisadi transferler yoluyla üretim teşvik edilmektedir. Özellikle bu transferler doğrudan yardım yerine genellikle teşvik veya sübvansiyon şeklinde olur. Eğer üretilen her birim başına (inek veya balık başına) sübvansiyon sağlanıyorsa bu tür sübvansiyonlar spesifik karakterlidir. Eğer sağlanan sübvansiyon toplam yatırımın belli bir oranını karşılıyorsa bunlar da advalorem karakterli sübvansiyonlardır.

Diğer taraftan devletin herhangi bir mal için sağladığı sübvansiyonun üreticiye mi yoksa tüketiciye mi yarar sağlayacağı hedeflenen politikanın gerçekleşmesi açısından önemlidir. Bu sorunun cevabını verebilmek için söz konusu malın arz ve talep esnekliğine bakılır. Eğer sübvanse edilen mal, tüketimi zorunlu örneğin tuz gibi bir mal ise üretici elde ettiği desteği tüketiciye yansıtmakta isteksiz davranacaktır. Ancak tüketici sübvanse edilen maldan çabuk vazgeçebiliyorsa yani malın

talep esnekliği yüksek ise üretici bu maldan daha fazla satmak için devlet tarafından verilen teşvikin tamamını fiyatlara yansıtır.

2.3.2.2. Mali Transferler

Mali transferler, **kamu kurum** ve kuruluşlarının **açıklarını kapatmak** üzere genel bütçeden özel bütçeli kuruluşlara **hazine yardımı** şeklinde yapılan yardımlardır. Geçmişte bazı kamu bankalarının tarım kesimine ve bazı işletmelere verdiği düşük faizli krediler nedeniyle ortaya çıkan **görev zararlarının** devlet hazinesinden karşılanması, mali transferlere örnek gösterilebilir. Yine Sosyal Güvenlik Kurumu açıklarının genel bütçeden karşılanması da mali transferlere örnek verilebilir.

2.3.2.3. Sosyal Transferler

Sosyal transferler **yardım** amaçlı yapılan ve **gelir dağılımını düzeltme** amacı taşıyan harcamalardır. Bu tür harcamalar karşılıksızdır. Öğrenci bursu şeklinde **nakdi** yapılabileceği gibi kömür yardımı şeklinde **ayni** de olabilir.

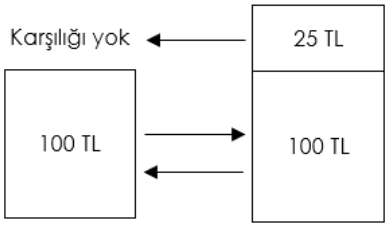
Sosyal transferlerin milli gelir ve üretim üzerindeki etkisinin **dolaylı** olduğu kabul edilmektedir. Çünkü devlet, **cari** ve yatırım harcamaları yoluyla ekonomide **doğrudan talep** ortaya çıkarırken, sosyal **transfer** harcamalarında karşılıksız bir yardım söz konusudur. Bu yardımın kişi tarafından tüketime ayrılacağının **garantisi yoktur**. Eğer ekonomi durgunluk içindeyse ve devlet toplam talebi artırmak istiyorsa, yardımların tüketime dönüşmesini garanti etmek için kişilere karne şeklinde yardımda bulunabilir. Sosyal transferlere aşağıdaki **örnekler** verilebilir:

- **Yaşlı** bakım aylıkları,
- Öğrencilere verilen karşılıksız **burs** ve yardımlar,
- **İşsizlik** yardımları,
- **Emekli**, dul ve yetim aylıkları,
- **İhtiyaç sahibi** kişilere ücretsiz olarak sunulan sağlık ve seyahat şeklindeki kamu hizmetleri,
- Çocuk esirgeme kurumu ve **huzurevlerinde bedelsiz** sunulan hizmetler,
- Öğrenci ve memurlara yapılan, ücretin belli kısmının devlet tarafından karşılandığı yemek yardımları,

Emekli maaşlarının sosyal transfer kapsamında değerlendirilebilmesi için kişinin çalıştığı dönemdeki hizmetinin karşılığı olmaması gerekir. Aksi takdirde alınan emekli maaşı ertelenmiş bir cari harcama niteliğinde olur.

2.3.2.4. Borç Faiz Ödemeleri

Devletin borçları için ödediği faizler transfer harcaması içerisinde yer alır. Bunun temel nedeni **faiz ödemelerinin karşılığının olmamasıdır**.



Örneğin devlet, almış olduğu 100 TL'yi faiziyle birlikte 125 TL olarak ödemiş olsa ödenen 100 TL anapara, 25 TL ise faizin karşılığıdır.

Ancak faiz ödemelerinin transfer harcamaları içerisinde yer alması, vatandaş nezdinde yanlış bir algıya yol açmaktadır. Zira transfer harcamaları denildiğinde akla sosyal yardımlar gelir. Faizlerin yüksek boyutlara ulaştığı ülkelerde bu gösterge ekonomik bir sıkıntıya işaret etmesine rağmen kamuoyu bu göstergeye bakarak sosyal yardımların yüksek olduğu yanılgısına düşer.

2.3.2.5. Sermaye Teşkili Transfer Harcamaları

Sermaye teşkili transfer harcamasını diğer transferler harcamalarından **ayıran** fark **karşılıklı** olmasıdır. Bu bakımdan devletin **kamulaştırdığı** sermaye malları için ödediği bedeller sermaye teşkili transfer harcaması kapsamına girer. Böylece devlet satın aldığı veya kamulaştırdığı arazi ve binalar için belli bir bedel ödemiş olmaktadır.

Sermaye teşkili transfer harcamaları ikiye ayrılır. Bunlar; **fiziki** sermaye teşkili transfer harcaması ve **beşerî** sermaye teşkili transfer harcamasıdır. Fiziki sermaye teşkili transfer harcaması, arazi ve bina gibi taşınmazların kamulaştırılması karşılığında yapılan harcamalardır. Beşerî sermaye teşkili transfer harcaması ise kişiye bilgi ve beceri kazandırılması amacıyla yapılan harcamalardır. Örneğin iş geliştirme kurslarına katılanlara devlet tarafından yapılan ödemeler bu kapsamda değerlendirilir.

	*2022 yılında yapılmış* *2022 yılında kamulaştırılmış*	*Yatırım Harcaması*
	2015 yılında yapılmış 2022 yılında kamulaştırılmış	Sermaye Teşkili Transfer Harcaması

Devletin sermaye teşkili transfer harcaması, kamulaştırılan taşınmazın cari yılda üretime dâhil olup olmamasına göre yatırım harcaması veya transfer harcaması şeklini alır. Bu bakımdan mevcut bir "arazi"nin kamulaştırılması önceden beri var olduğu için sermaye teşkili transfer harcaması olarak kabul edilirken, inşasının **tamamlandığı yıl** kamulaştırılan bir "bina" **yatırım** harcaması kabul edilir. Zira yeni bir binanın yapımıyla ekonomide ilave üretim faktörü, mal ve hizmet talebi doğmuş olur. Aynı şekilde var olan bir binanın satın alınması yalnızca varlığın el değiştirmesi sonucunu doğuracağı için bu harcama toplam talebe ve üretime ilave katkı sağlamayacaktır. Bu bakımdan geçmiş yıllarda özel kesime ait olan sermaye mallarının kamulaştırılması yatırım harcaması değil sermaye teşkili transfer harcaması kabul edilir.

Yukarıda anlatılan transfer harcama türlerini aşağıdaki tabloda açıklamalarıyla görebilirsiniz.

Ekonomik Transferler	*Firmalara sağlanan iktisadi amaçlı teşvik ve sübvansiyonlar*
Mali transferler	Kamu kurumlarına genel bütçeden yapılan hazine yardımları
Sosyal Transferler	İhtiyaç sahiplerine yapılan ayni ve nakdi yardımlar
Borç Faiz Ödemeleri	Devletin borçları için ödediği faizler
Sermaye Teşkili Transfer Harcamaları	Devletin kamulaştırdığı taşınmaz için ödediği bedeller

Yukarıdaki tabloda yer alan ilk dört kamu harcaması karşılıksız transfer harcaması içinde yer alırken sermaye teşkili transfer harcamasında fiziki veya beşerî bir karşılık elde edilmektedir.

2.3.2.6. Dolaysız–Dolaylı Transfer Harcamaları

Devletin kişi ve kurumların **satın alma** güçlerini artırmak için **doğrudan yaptığı** transferler **dolaysız** transfer harcamalarıdır. Öğrencilere ödenen burslar, harp malullerine ödenen aylıklar ve yatırımları için firmalara verilen hibeler dolaysız transferlere örnek verilebilir. Dikkat edilirse söz konusu yardımlar arada vasıta olmaksızın kişi ve firmalara doğrudan yapılmaktadır.

Devletin kişi ve kurumların bütçelerine doğrudan katkı yapmak yerine araya **vasıta** koyarak satın alma güçlerini dolaylı yoldan iyileştirmesi ise dolaylı transfer harcamasıdır. Devletin temel **ihtiyaç** maddelerinde **indirimli KDV** uygulaması, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik üzerindeki vergi yükünü düşürmesi dolaylı transferlere örnek verilebilir. Dolaylı transfer harcamalarında ihtiyaç sahiplerine doğrudan ödeme yapmak yerine onların yararlandığı mal ve hizmetlere indirim uygulanmakta ve bütçelerinde bu harcamalar için yer açılmaktadır.

Tüm transfer harcamalarını dolaylı ve dolaysız biçimde ayırmak mümkündür. Örneğin devletin yatırımı teşvik etmek için yatırımcıya sağladığı doğrudan hibe dolaysız iktisadi transfer harcaması kabul edilir. Bu hibe ile aynı zamanda istihdam da artırılmak isteniyorsa bu durumda istihdam açısından dolaylı bir transfer harcaması söz konusu olur.

2.3.2.7. Diğer Transfer Harcamaları

Yukarıdaki altı transfer harcaması türüne ilave olarak gelir–sermaye transferi, verimli–verimsiz ve karşılıklı–karşılıksız transferler şeklinde bazı ayrımlara başvurulmaktadır.

Gelir–sermaye transferi: Bu ayrım devletin yaptığı transfer harcamasının kişi ve kurumlar arasındaki dağıtımını göstermektedir. Bu bakımdan **kişilere** yapılan transferler **gelir** transferi iken kurumlara ve **firmalara** yapılan transferler **sermaye** transferi kapsamında yer alır.

Verimli–verimsiz transferler: **Üretimin** ve **toplam talebin artırılması** amacıyla yapılan transferler verimli transfer harcaması kabul edilirken bunların dışındakiler verimsiz transfer harcaması kabul edilir. Özellikle sosyal amaçlı transferlerin üretimi artırma gücü sınırlı ve dolaylı olduğundan bu tür harcamalar verimsiz transfer harcaması kaleminde yer almaktadır.

Karşılıklı–karşılıksız transferler: Devletin karşılığında bir **varlık edindiği** harcamalar karşılıklı transferlerdir. Sermaye teşkili transfer harcamaları karşılıklı transfer harcaması kabul edilir. Sermaye teşkili transferler dışındaki transfer harcamaları ise karşılıksızdır.

Buraya kadar transfer harcama türlerinin tamamı anlatılmış oldu. Aşağıda ise idari, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma dışında kalan diğer kamu harcama türleri anlatılacaktır.

2.4. Kamu Harcamalarına İlişkin Diğer Sınıflandırmalar

Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında idari, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma dışında aşağıdaki sınıflandırma türlerine de başvurulduğu görülmektedir. Bu tür sınıflandırmalar özellikle bütçenin hazırlanmasında hükümetin hangi harcamalara öncelik vermesi gerektiğini göstermesi açısından önemlidir.

2.4.1. Verimli–Verimsiz Kamu Harcamaları

Üretimde ve milli gelirde artışa neden olup olmamasına göre kamu harcamaları verimli ve verimsiz kamu harcaması şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Buna göre

üretimde artış sağlayan reel harcamalar (cari ve yatırım harcaması ile iktisadi transferler gibi) verimli kamu harcaması sınıfına dâhil edilirken, üretim kapasitesi üzerinde doğrudan etkisi bulunmayan transferler verimsiz kamu harcaması kabul edilir. Örneğin devletin yapmış olduğu yatırım harcamaları ile iktisadi transfer harcamaları verimli kamu harcaması kabul edilirken sosyal transfer harcamaları verimsiz kamu harcaması içinde yer alır.

2.4.2. Zorunlu–İhtiyari Kamu Harcamaları

Devletin ilgili kamu harcamasını **yapıp yapmama konusundaki serbestisine** bağlı olarak kamu harcamaları zorunlu ve ihtiyari şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu bakımdan personel maaşları ve kira ödemeleri gibi cari harcamalar zorunlu, yatırım ve transfer harcamaları ise ihtiyari kamu harcaması kabul edilir.

2.4.3. Olağan–Olağanüstü Kamu Harcamaları

Olağan–olağanüstü kamu harcaması ayrımı yapılırken **bazı kıstaslara** başvurulmaktadır. Bu kıstaslar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

	Olağan K.H.	Olağanüstü K.H.
Harcamalar sürekli tekrar ediyor mu?	Evet	Hayır
Harcamalar bütçe hazırlanırken önceden öngörülebiliyor mu?	Evet	Hayır
Harcamaların faydası uzun dönemli mi?	Hayır	Evet

Yukarıdaki tabloya göre örneğin gelecek yıl ocak ayı için bütçeye ödenek konulan personel maaşları olağan kamu harcaması kabul edilir. Ancak bütçede öngörülmeyen ve deprem nedeniyle ortaya çıkan imar ve bayındırlık faaliyetleri olağanüstü harcama kabul edilir. Bu kapsamda ilgili bölgeye yapılan deprem konutlarının sahibine yıllarca fayda sağlayacağı kabul edildiğinden olağanüstü kamu harcamalarının faydası uzun döneme yayılmaktadır.

2.4.4. Genel ve Yerel Kamu Harcaması Sınıflandırması

Ülke geneline fayda sağlayan harcamalar genel nitelikli iken **faydası belirli bölgelerle sınırlı** olan harcamalar yerel niteliklidir. Genel nitelikli kamu harcamalarına savunma, **adalet**, eğitim ve sağlık harcamaları verilebilir. Yerel nitelikli harcamalar ise genellikle mahalli idareler tarafından yürütülen su, kanalizasyon, **park**, şehir içi aydınlatma, cenaze ve zabıta hizmetleri gibi coğrafi alanla sınırlı harcamalardır.

2.4.5. Sağladıkları Faydaya Göre Kamu Harcamaları Sınıflandırması

G. Cohn ve C. Plehn tarafından yapılan bu sınıflandırmaya göre bazı kamu harcamaları tüm topluma, bazı gruplara ve bireylere farklı düzeylerde fayda sağlayabilirler. Örneğin faydası bölünemeyen tam kamusal mallar tüm topluma fayda sağlamaktadır. Ancak adalet, tapu ve noter gibi kamu hizmetleri tüm topluma fayda sağlamasına rağmen bu hizmetlere bireysel olarak başvuranlar diğerlerine göre daha fazla fayda sağlamaktadır. Yine devletin iktisadi teşebbüsleri yoluyla ürettikleri mallardan yalnızca bu malı satın alanlar özel fayda sağlamaktadır.

2.5. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarına ilişkin sınıflandırmalar ülkelerin bütçe sistemi tercihine göre değişim göstermektedir. Türk Bütçe Sistemi günümüzdeki halini alıncaya kadar farklı aşamalardan geçmiştir. Türkiye'de **1950** yılına kadar uygulanan klasik bütçe sisteminde kamu harcamalarının yalnızca idari tasnifine yer verilmiştir. Bu tasnifte yalnızca idari birimlerin (TBMM, Başbakanlık, Bakanlıklar gibi) toplam harcamaları görülmekte olup bu harcamaların dağılımını gösteren fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya yer verilmemiştir. **1950–1963** döneminde ise yalnızca cari ve yatırım harcamalarının görüldüğü bütçelemeye geçilmiştir.

Planlı döneme geçişle birlikte **1963** yılından itibaren bütçeye transfer harcaması da eklenmiş ve kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcaması şeklinde gösterilmeye başlanmıştır.

Türkiye'nin klasik bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçişi ise **1973** yılında olmuştur. Devletin hangi tür amaçlar için harcama yaptığının daha net görüldüğü program bütçe sisteminde ekonomik sınıflandırmaya da yer verildiği görülmektedir.

Türk Bütçe Sistemi günümüzdeki nihai halini **2004** yılında yürürlüğe giren **"analitik bütçe sınıflandırmasına"** dayalı performans esaslı bütçeleme sistemiyle almıştır. Yeni sistemin kamu harcamalarının sınıflandırmasına ilişkin en önemli farkı **fonksiyonel sınıflandırmayı** getirmiş olmasıdır.

Analitik bütçe sınıflandırmasına ilk olarak 2004 yılında konsolide bütçe içerisinde yer alan kuruluşlarda geçilmiştir. 2005 yılında ise mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlar bu sınıflandırma kapsamına alınmış; 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren ise tüm kamu kurum ve kuruluşlarında analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

Uygulamaya konulan analitik bütçe sınıflandırmasında Türkiye'deki kamu harcamaları **dört** tür **sınıflandırmaya** tabi olmuştur. Bunlar **kurumsal** sınıflandır-

ma, **fonksiyonel** sınıflandırma, **ekonomik** sınıflandırma ve **finansman tipi** sınıflandırmadır. Bu ayrıma ilişkin kapsamlı açıklamalar bütçe bölümünde yapılacağından burada kısa bir açıklama yapmakla yetinilecektir.

3. KAMU HARCAMALARI HAKKINDA KLASİK VE MODERN MALİYE ANLAYIŞI

Kamu maliyesinde klasik ve modern kavramları devletin yönetim biçimlerine ilişkin kavramlardır. Nitekim geleneksel devlet biçiminde Klasik İktisadi Yaklaşımın görüşlerinin hâkim olduğu ve devlete sınırlı bir görev atfeden minimal devlet düşüncesi hâkimdir. Keynes'in temel düşüncelerini kaleme aldığı Büyük Buhran sonrasındaki devlet ise piyasada müdahaleci bir yaklaşım sergileyen modern devleti ifade etmektedir. Aşağıda her iki yaklaşımın düşünsel temelleri kısaca anlatılmıştır.

3.1. Klasik Yaklaşıma Göre Kamu Harcamaları

Klasik maliye anlayışı serbest piyasa ekonomisinin üstünlüğünü savunmaktadır. Bu yaklaşımın kurucusu Adam Smith'tir. Smith'e göre kamunun üç temel görevi bulunmaktadır. Bunlar:

1. Ülke **güvenliğini** sağlamak,
2. **Adaleti** sağlamak,
3. Özel sektörün **girmesinin** mümkün **olmadığı** veya kârlı görmediği alanlarda kamu yatırımı gerçekleştirmek (Eğitim, ulaşım, haberleşme, sağlık ve çevre koruma gibi harcamalar).

Klasik iktisatçılar ekonomik dengenin dışarıdan bir müdahale olmadığı takdirde kendiliğinden sağlanacağını savunduklarından devlete sadece savunma ve adalet gibi belirli görevler yüklemişlerdir. Özellikle 1930'lu yıllara kadar ana akım iktisat teorisinin, Klasik ve Neo–Klasik iktisatçıların görüşlerine göre şekillenmesi, kamu harcamalarının milli gelire oranla düşük seyretmesine neden olmuştur.

Klasik maliye yaklaşımı devletin mümkün olduğu kadar az harcama yapmasını ve az vergi toplamasını savunmuş ve harcamaların niteliğinden çok miktarı ile ilgilenmiştir. Zira onlara göre devletin büyümesi kendiliğinden dengeye gelen piyasalar için önemli bir tehdittir. Bu nedenle devlet **küçük** ve **denk** bir **bütçeye** sahip olmalı ve piyasaya **müdahalede bulunmamalıdır**. Bu bakımdan Klasik anlayışın devlet hakkındaki temel görüşü **tarafsız** maliye anlayışıdır. Buna göre harcama küçük olursa mükellefler üzerindeki vergi yükü de az olacak ve bütçenin denk olmasıyla da devletin borçlanmaya başvurmasına sınırlama getirilmiş olacaktır.

3.2. Modern Yaklaşıma Göre Kamu Harcamaları

Modern maliye anlayışı klasik maliyenin savunduğu piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği varsayımını reddetmekte ve piyasalardaki istikrarsızlığı gidermek için devlet müdahalesini gerekli görmektedir. Bu haliyle modern maliye anlayışı tarafsız maliye anlayışını reddederek devletin **ekonomik** ve **sosyal hayata aktif** olarak **müdahale** etmesini savunmaktadır.

Modern yaklaşım kamu harcamalarının artmasının doğal bir gelişimin sonucu olduğunu kabul etmektedir. Zira insan ihtiyaçları sınırsızdır ve bu ihtiyaçların karşılanmasında piyasa başarısız olmaktadır.

Modern yaklaşım kamu harcamalarındaki artışı iki faktöre bağlamaktadır. İlki ülkelerde kalkınmanın sağlanmasıyla birlikte insanların **refah** düzeyinin yükselmesi ve devletten eğitim, sağlık, ulaşım ve park hizmetleri gibi daha çok refah artırıcı hizmetin beklenmesidir. İkincisi ise serbest piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı **istikrarsızlıkları gidermek** için devlet müdahalesinin gerekli olmasıdır.

Modern maliye anlayışı gelir dağılımı açısından da piyasada sorunların yaşandığını ve piyasanın kendi haline bırakılmasının gelir dağılımı adaletsizliğine yol açtığını savunmaktadır. Bu bakımdan devletin temel görevlerinden biri de gelir ve servet dağılımını düzenlemektir.

	Klasik maliye	***Modern maliye***
Toplumsal ihtiyaçları gidermek için yapılır	Doğru	Doğru
Kamu tüzel kişiliği tarafından yapılır	Doğru	Doğru
Para ile yapılır	Doğru	Doğru
Belirli usullere uyularak yapılır	Doğru	Doğru
Mümkün olduğu kadar az harcama yapılmalıdır	Doğru	Yanlış
Kamu harcamaları ayni şekilde olabilir	Yanlış	Doğru
Ekonomik ve sosyal hayata müdahale için yapılır	Yanlış	Doğru
Vergi harcamaları da kamu harcaması kabul edilir	Yanlış	Doğru
Kamu harcamalarının finansmanı için her zaman borçlanmaya başvurulabilir	Yanlış	Doğru

Yukarıdaki tabloya dikkat edilirse klasik ve modern maliye anlayışının ayrıştığı nokta devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığıdır. İki görüş arasında mümkün olduğu kadar az harcama yapılması konusunda ayrışma olmasına rağmen harcamaların verimli kullanılması konusunda görüş birliği bulunmaktadır.

4. KAMU HARCAMALARI NİÇİN ARTAR?

Pek çok bilim adamı ülkelerdeki kamu harcaması miktarının farklı nedenlerle de olsa zamana bağlı olarak sürekli arttığını savunmaktadır. Bazıları bu artışın ülkenin geçirdiği **sanayileşme** ve **kalkınma aşamalarına** bağlı olarak gerçekleştiğini

ileri sürerken bazıları da bu harcamaların savaş ve olağanüstü olaylara bağlı olarak arttığını savunmaktadır.

Nedeni ne olursa olsun günümüzde kamu harcamalarının yüksek boyutlara ulaştığı görülmektedir. Ancak neden sonuç ilişkisi bağlamında bir değerlendirme yapıldığında kamu harcamalarının kendini besleyen bir süreç ve döngü içerisinde arttığı söylenebilir. Zira vatandaşlar, daha yüksek refah seviyesine ulaştıkça devletten daha fazla kamu hizmeti bekler hale gelmiştir. Örneğin devletin telekomünikasyon alt yapısını yenileyerek yüksek hızlı iletişim hattı kurması, bu hizmetle bağlantılı başka hizmetlerin sunulmasını da gerektirmektedir.

Ancak kamu harcama artışının nedenlerini genel olarak **sanayileşme**, toplumsal **refah artışı**, milli gelir ve kişi başına düşen **gelir artışı**, **sosyal devlet** anlayışındaki ilerlemeler, **teknolojide** ve **bilimde** yaşanan gelişmeler, devletin **yönetim şekli** ve **savunma** harcamalarındaki artışlar şeklinde özetlemek mümkündür. Bu nedenle aşağıda ilk olarak kamu harcamalarındaki artışın ne anlama geldiği anlatılacak, sonraki başlıklarda ise kamu harcamalarının artış nedenleri ve bu artışı açıklayan teorilere yer verilecektir.

4.1. Kamu Harcamalarında Artışın Anlamı

Kamu harcamalarındaki artış **iki şekilde ölçülmektedir**. **İlki mutlak artış** diğeri **nispi artıştır**. **Mutlak** artış kamu harcamalarının **cari fiyatlarla** zamana göre artışını ifade etmektedir. Örneğin diğer değişkenler sabitken cari yılda 100 TL olan kamu harcaması bir sonraki yıl 110 TL'ye çıkmışsa bu artış mutlak bir artıştır. Ancak bu artış **yanıltıcı** olabilir. Zira aynı dönemde kamu harcamalarıyla birlikte artış gösteren **nüfus**, **ülke sınırları** ve **enflasyon** gibi diğer değişkenlerdeki artışlar dikkate alınmamıştır.

Nispi artışta ise kamu harcamalarındaki artış geçerliliği kabul gören bir **başka değişkene oranlanarak** hesaplanır. Bu değişken genellikle GSYH değişkenidir. Örneğin bir ülkede belli bir zamanda kamu harcamalarındaki artış %10, GSYH'deki artış %12 ise bu ülkede kamu harcamalarının düştüğü söylenebilir. Örneği sayısallaştırırsak;

	2021	*2022*	*Artış veya azalış*
Kamu Harcamaları	100	110	2022 yılında KH'daki mutlak artış %10'dur.
GSYİH	1000	1120	2022 yılında GSYH'deki artış %12'dir.
KH/GSYİH	%10	%9,8	2022 yılında KH'da nispi %0,2 düşüş yaşanmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere kamu harcamalarında 2021 yılına göre 2022 yılında mutlak olarak 10 birim artış yaşanmıştır. Ancak GSYH'deki artış kamu harcama-

sındaki artıştan daha yüksektir. Bu bakımdan nispi olarak kamu harcamaları düşmüş kabul edilir. Kamu harcamaları ülkedeki bir başka değişkene oranlandığında çıkan sonuç enflasyondan arındırılmış olur ve reel rakamlara ulaşılır. Bu bakımdan cari fiyatlarla yapılan analizlerde kamu harcamalarındaki artış nominal artışı göstermektedir. Bu durum sayısal örnekle şu şekilde açıklanabilir:

Belli bir dönemde **kamu harcamasının 100** birimden **110** birime çıktığını varsayalım. Kamu harcamalarındaki bu 10 birimlik artış **nominal** bir artışı ifade etmektedir. Aynı dönemde **enflasyondaki** artışın ise **%5** olduğunu varsayalım. Buna göre %10 büyüme oranından enflasyon çıkarıldığında aradaki farkın %5 olduğu görülmektedir. Ancak daha kesin sonucu bulmak için değerlerin formülde yerine konulması gerekir. Aşağıda görüleceği üzere formül uygulandığında kamu harcamalarındaki reel artış %4,8 olarak bulunur:

Reel artış : [(1 + Nominal artış) / (1 + Enflasyon Oranı)] – 1

: [(1 + 0,10) / (1 + 0,05)] – 1

: [(1,10) / (1,05)] –1

: %4,8

Ancak **nüfus** artış hızının **yüksek** olduğu dönemlerde enflasyon dikkate alınmış olsa dahi KH/GSYH oranı kamu harcamalarındaki değişimi doğru göstermeyebilir. Bu durumda **kişi başına düşen kamu harcama miktarını** hesaplamak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu durum aşağıdaki sayısal örnekte daha net görülebilir:

	2021	***2022***	***Artış veya azalış***
Kamu Harcamaları	100	110	2022 yılında KH'daki artış %10
Nüfus	100	120	2022 yılında nüfustaki artış %20
Kişi başına düşen KH (KH/Nüfus)	1 birim	0,9 birim	2022 yılında kişi başına düşen KH miktarında 0,1 birim **düşüş** yaşanmıştır

Görüldüğü gibi kamu harcamalarındaki değişimi bulmak için pek çok faktörün etkisini dikkate almak gerekir. Ayrıca ülke veya bölge karşılaştırmalarında kamu harcamalarını cari fiyatlarla karşılaştırmak yine yanıltıcı olacaktır. Zira her ülkede aynı mal ve hizmetin yerel paraya göre satın alma değeri farklı olacağından paranın değerinin satın alma gücüne göre yeniden ayarlanması gerekir. Bu nedenle bu tür karşılaştırmalarda kamu harcamalarının GSYH'ye oranı veya aynı döviz kuru cinsinden kişi başına düşen kamu harcaması miktarı esas alınmalıdır.

4.2. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Kamu harcamalarının artışı pek çok faktöre bağlıdır. Bu nedenlerden bazıları zamanla geçerliliğini yitirirken bazıları hala etkisini sürdürmektedir. Örneğin geçmişte ülkedeki bütçe tekniğindeki değişmeler kamu harcamalarını bir defalık artırırken günümüzde ekonomide ve sosyal hayatta yaşanan gelişmeler kamu harcamalarını sürekli artırmaktadır. Bu bakımdan kamu harcamalarının **bazıları görünürde artarken** bazıları ise **gerçekte** artmaktadır. Bu kapsamda aşağıda kamu harcamalarının gerçekte ve görünüşte artış nedenleri anlatılmıştır.

4.2.1. Kamu Harcamalarının Görünüşte Artış Nedenleri

Kamu harcamalarının görünüşte artışı, harcamalarda esasen bir artış olmadığını itibari bir artış olduğunu göstermektedir. Kamu harcamasındaki artışın gerçekte mi görünüşte mi olduğunu tespit edebilmek için **kişi başına düşen kamu harcama** miktarına **bakılmaktadır**. Eğer kişi başına kamu harcama miktarı artmıyorsa kamu harcamaları görünüşte artmış demektir. Bu kapsamda kamu harcamalarının görünüşte artışına beş faktörün neden olduğu söylenebilir. Bunlar; paranın satın alma gücündeki azalmalar, bütçe yöntem ve tekniğindeki değişmeler, ülke sınırlarındaki veya nüfustaki değişiklikler, ayni ekonomiden nakdi ekonomiye geçilmesi ve kamulaştırma şeklinde beş başlık altında toplanmaktadır.

4.2.1.1. Paranın Satın Alma Gücünde Azalma

Geçmişte altın veya gümüş para kullanıldığı dönemde bunların değeri sahip olduğu ağırlığa göre belirlenirdi. Zamanımızda ise kullanılan kâğıt **paranın değeri** satın alma gücüyle yani **satın alabildiği mal ve hizmet miktarıyla ölçülmektedir**. Bu bakımdan öncesine göre aynı miktarda para ile satın alınabilecek mal miktarı düştüğünde paranın satın alma gücü de düşmüş demektir.

Satın alma gücünün düşmesinin **iki nedeni** vardır. **Biri** paranın **kendi miktarından** kaynaklı **devalüasyon**, **diğeri** ise **mal miktarından** kaynaklı **enflasyondur**. Para otoritelerinin **para arzını artırması**, paranın değerini düşüren **devalüasyona** neden olur. **Enflasyonda** ise malların fiyatında meydana gelen dışsal bir etki söz konusudur. Bu etki **talebin arzdan yüksek** olması şeklinde talep taraflı olabileceği gibi üretimdeki girdi maliyetlerinin artması şeklinde arz taraflı da olabilir. Devalüasyon ve enflasyonun ortaya çıktığı her iki durumda da kamu harcamaları gerçekte artmadığı halde artmış gibi görünmektedir.

Bu iki durum farklı iki örnekle şu şekilde açıklanabilir;

Hükümetin 100 adet fotokopi kâğıdını **100 TL'ye** aldığını varsayalım. Sonraki yıl aynı miktar kâğıdın satış fiyatı 20 TL artarak **120 TL'ye** yükselmiş olsun. 20 TL'lik fiyat artışında (enflasyon) iki neden etkili olabilir. **İlki talep enflasyonudur**. Yani üretim miktarı talep miktarını karşılamadığından kıtlık ortaya çıkmış ve bu durum fiyat artışına neden olmuştur. **Diğer** neden ise **maliyet enflasyonudur**. Bu ise kâğıt üretiminde kullanılan girdilerden birinin örneğin selüloz fiyatının artmasından kaynaklanmış olabilir. Nedeni ne olursa olsun devlet aynı miktardaki mala bir sonraki yıl 20 TL daha fazla ödemiştir. Bu durumda kamu harcamaları tutar olarak 20 TL artış gösterse de tüketim miktarı aynı kaldığından kamu harcamalarında gerçekte bir artış değil görünüşte bir artış söz konusu olacaktır.

Paranın değerini düşüren **ikinci durum** ise **devalüasyondur**. Bunu bir örnekle şöyle açıklayabiliriz. Piyasada **100 birim mal** üretildiğini ve aynı yıl piyasadaki para miktarının **100 TL** olduğunu varsayalım. Merkez Bankasının piyasadaki **para miktarını** herhangi bir nedenle **125 TL'ye çıkardığını**, ancak üretim miktarının sabit kaldığını düşünelim. Bu durumda piyasada **mal karşılığı olmayan 25 TL** fazla para bulunacaktır. Nitekim mübadele sonucunda piyasadaki mal miktarına göre **para değeri yeniden oluşacak** ve böylece önceki yıl 1 TL ile 1 birim mal alınıyorken cari yılda **1 TL ile 0,80 birim** mal alınıyor olacaktır. Görüldüğü üzere paranın satın alacağı mal miktarı düştükçe devlet aynı miktar mal ve hizmet için daha fazla para ödemek zorunda kalacaktır. Ancak söz konusu dönemde nüfusun sabit kaldığı varsayımı altında kişi başına kamu harcama miktarı değişmeyeceğinden kamu harcamasındaki artış görünüşte artış olacaktır.

4.2.1.2. Bütçe Yöntem ve Tekniğinde Değişme

Geçmişte bazı ülkeler bütçelerini basit bir yöntem olan **safi usule göre** düzenlemiştir. Safi usulün temel mantığı, **gelir** ve **giderlerin** birbirinden **mahsup** edilerek **kalan tutarın** bütçeye gelir veya gider kaydedilmesidir. Ancak böyle bir durumda gelir ve giderlere ait toplam tutar net biçimde görülemeyeceğinden, gelir ve giderler birbirinin **arkasına gizlenmiş olacaktır**. Sonraki dönemde bu yöntemin şeffaf olmadığı, gelir ve gider denetiminin sağlanmadığı, israf ve suistimallere yol açarak kaynak dağılımında sapmaya neden olduğu anlaşılmış ve safi usul terk edilerek gayrisafi yönteme geçilmiştir.

Ancak bütçe tekniğinde yapılan bu değişiklik pek çok ülkenin kamu harcamalarında ve bütçelerinde görünüşte artışa neden olmuştur. Aşağıdaki tabloda bu durum daha net görülmektedir:

Safi Usul (Büyükşehir Belediyesi)		*Gayrisafi Usul (Büyükşehir Belediyesi)*	
Kamu harcamaları	*100 birim*	Kamu harcamaları	100 birim
Kamu gelirleri	*– 80 birim*	Kamu gelirleri	80 birim
Harcama tutarı	*20 birim*		

Tabloda görüldüğü üzere bütçede safi usule göre harcama tutarı 20 birim olarak görülürken gayrisafi usulde 100 birim olarak görülmektedir. Aynı miktarda gelir ve harcama yapılmasına rağmen iki teknik arasındaki temel fark safi usulde gelir ve giderlerin birbirinden mahsubuyla ilgilidir. Geçmişte gayrisafi usule geçişle birlikte bir defalık meydana gelen bu değişim kamu harcamalarının görünüşte artış nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir.

4.2.1.3. Ülke Sınırlarında ve Nüfusta Değişme

Kamu hizmetinin sunulduğu **alanın genişliği** ve bu hizmetten **faydalanan nüfusun miktarı,** harcama artışında etkili olan önemli bir faktördür. Örneğin belirli bir dönemde kamu harcaması artarken aynı dönemde ve aynı oranda nüfus ve ülke sınırları da artmış olsa kamu harcamasındaki bu artış görünüşte artış kabul edilir. Bu durum aşağıdaki sayısal örnekte daha açık görülmektedir:

Nüfus artışı		**Ülke sınırlarının genişlemesi**	
2021 yılında:		**2021 yılında:**	
Kamu harcamaları	: 100 TL	Kamu harcamaları	: 100 TL
Nüfus	: 100 kişi	Ülke sınırlarının genişliği	: 100 km^2
Kişi başına düşen harcama miktarı	: 1 birim	Km^2 başına düşen harcama miktarı	: 1 birim
2022 yılında:		**2022 yılında:**	
Kamu harcamaları	: 120 TL	Kamu harcamaları	: 120 TL
Nüfus	: 120 kişi	Ülke sınırlarının genişliği	: 120 km^2
Kişi başına düşen harcama miktarı	: 1 birim	Km^2 başına düşen harcama miktarı	: 1 birim

Görüldüğü üzere her iki durumda da kamu harcamalarında ortaya çıkan 20 birimlik artış görünüşte artıştır. Zira her iki yıl verileri dikkate alındığında hem kişi başı harcama miktarında hem de km^2 başına harcama miktarında herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Bu bakımdan nüfus açısından bir değerlendirme yapıldığında;

Kamu harcamalarındaki artış oranı nüfus artış oranından büyükse kamu harcamaları gerçekte artmıştır. Zira kişi başına düşen harcama miktarı artış göstermiştir. Ancak bu artışın bir kısmı görünüşte artıştır. Örneğin kamu harcaması 100 TL'den 120 TL'ye yükselmiş olsa, nüfus da 100 kişiden 110 kişiye çıksa, kamu

harcamalarındaki artışın 10 TL'lik kısmı görünüşte 10 TL'lik kısmı da gerçekte artıştır.

Eğer kamu harcamasındaki artış oranı nüfustaki artış oranından küçükse kamu harcamaları görünüşte artmıştır. Hatta kişi başına harcama miktarı düştüğü için kamu harcamalarında gerçek bir düşüş söz konusudur. Eğer her iki artış oranı birbirine eşitse kamu harcamalarında ne gerçekte ne de görünüşte bir artıştan söz edilebilir.

4.2.1.4. Ayni Ekonomiden Nakdi Ekonomiye Geçiş

Para ekonomisinin **gelişmediği** dönemlerde kamu hizmetleri **ayni** veya **bedeni** şekilde gördürülür ve bu hizmetler için yapılan ayni ödemelerin veya bedeni çalışmaların parasal karşılığı **bütçede görülmezdi**. Örneğin bir dönem Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan **yol vergisi**, bu vergiyi ödeme gücü bulunmayanların yolların yapımında bizzat çalışarak ödemiş olduğu bir vergidir. Günümüzde ise ulaşım hizmetleri kapsamında yer alan bu harcama kalemi ilgili kamu kurumlarının (Karayolları Genel Müdürlüğü gibi) bütçesinde yer almaktadır.

Yine geçmişte "tımar sistemi" ile askerlere maaş ödemek yerine hizmetlerine karşılık olarak gelir elde edeceği belli bir arazi tahsis edilirken, günümüzde bu harcamalar savunma hizmetleri kapsamında Millî Savunma Bakanlığı bütçesinde görülmektedir.

Bu bakımdan daha önce ayni ve bedeni olarak yapılan bu harcamalar sonraki dönemlerde nakdi olarak yapıldıklarında, kamu harcamalarında görünüşte artışlar görülmüştür.

4.2.1.5. Kamulaştırma

Devlet, kamu yararının gerektirdiği hallerde bazı taşınmazları veya özel teşebbüsleri satın alarak kamulaştırmaktadır. Kamulaştırma sonucunda söz konusu taşınmaz veya teşebbüs **sadece el değiştirmekte**, gayrisafi yurt içi hasılada veya kişi başına düşen **hizmet miktarında** herhangi bir **artış oluşmamaktadır**.

Örneğin devletin yıllardır faaliyet gösteren bir **fabrikayı** satın alması ve üretime kaldığı yerden devam etmesi durumunda sadece mülkiyet el değiştirmekte ve vatandaşlar üretilen ürünleri satın almaya devam etmektedir. Ancak söz konusu fabrikanın inşaatının bittiği yıl kamulaştırılması halinde bu harcama görünüşte değil gerçekte artış olur. Bunun nedeni daha önce üretime katkı sağlamayan ve inşaat halindeki bir fabrikanın devletin kamulaştırmasının ardından üretim yapmaya başlamış olmasıdır.

4.2.2. Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri

Kamu harcamalarının gerçekte arttığını söyleyebilmek için **kişi başına düşen kamusal mal** ve hizmet miktarında **artışın olması** gerekmektedir. Ülkelerde kamu harcamalarının gerçekte artışına neden olan çok sayıda faktör bulunmaktadır. Bu faktörler aşağıda sekiz başlık halinde anlatılmıştır.

4.2.2.1. Ülke Ekonomisinde Meydana Gelen Değişimler

Kamu harcamalarının ülke ekonomisindeki değişimlerle birlikte **artmasının üç nedeni bulunmaktadır**. Bunlar; milli gelir artışı, kişi başına düşen gelir artışı ve devletin üstlendiği fonksiyonlardaki artıştır.

Ülkede milli gelir artışının temel nedeni **sanayileşmedir**. Sanayileşme devletin sunduğu mal ve hizmet miktarının nitelik ve nicelik itibariyle artmasına yol açar. Örneğin ülkede üretimde yüksek **teknoloji** kullanımı, devletin **Ar–Ge** harcamalarına ve üretime destek sağlayacak **nitelikli personelin** yetiştirilmesi için **eğitim** hizmetlerine daha fazla kaynak ayırmasına neden olur. Yine devletin bir bölgede üretimi ve istihdamı artırabilmek için **organize sanayi bölgesi** kurması, bölgedeki **alt ve üst yapı** harcamalarını üstlenmesini gerektirmektedir.

Kamu harcamalarında artışa neden olan bir **diğer** ekonomik etken **kişi başına düşen gelir artışıdır**. Kişilerin gelirleri **arttıkça refah düzeyi artmakta** ve öncesine göre daha fazla mal ve hizmet talep etmektedir. Genel kabul gören görüşe göre kamu hizmetleri **lüks mal** kabul edilmektedir. Lüks mallarda gelirin **talep esnekliği 1'den** büyük olduğu için tüketicinin geliri arttıkça lüks mallara olan talebi gelirdeki artış oranından daha büyük olacaktır. Böylece geliri artan birey, öncesine oranla daha fazla kamu hizmeti talep edecek ve devletin bu talebi karşılamak için sunmuş olduğu kamu hizmetleri, kamu harcamalarını artıracaktır.

Son olarak devletin ekonomide ortaya çıkan **istikrarsızlıkları gidermek** için gerçekleştirdiği **ekonomik müdahaleler** kamu harcamalarını gerçekte **artıran** bir **diğer** ekonomik **nedendir**. Bilindiği üzere Keynes'in müdahaleci devlet yaklaşımına göre durgunluğun temel nedeni ekonomideki talep yetersizliğidir. Keynes, bu yetersizliği gidermek için genişletici politikalar kapsamında kamu harcamalarının artırılarak bireylere satın alma gücü kazandırılmasını ve toplam talebin artırılmasını savunur. Bu bakımdan devlet, durgunluğu önlemek ve ortaya çıkan deflasyonist açığı gidermek üzere cari, yatırım ve transfer harcamalarında artışa gitmekte ve kamu harcamaları bu dönemlerde artış göstermektedir.

Ekonomik istikrarsızlıkların dışında devletin ekonomiye müdahale nedenlerinden bir diğeri de **piyasa başarısızlıklarıdır**. Piyasa başarısızlığı durumunda kaynak dağılımında etkinlik bozulmakta ve toplum refahı düşmektedir. Ülkeler piya-

sanın başarısız olduğu doğal tekel, eksik rekabet piyasaları, asimetrik bilgi ve dışsal ekonomiler nedeniyle piyasaya müdahale ederek toplum refahını artıracak bazı harcamalar yapmaktadır. Örneğin doğal tekeller büyük yatırım gerektiren ve hizmetin tek bir firma tarafından sunulmasının daha etkin olduğu piyasalardır. Bu nedenle devlet su, elektrik ve doğal gaz gibi hizmetlerin sunumu için bu sektörlerde büyük yatırımlar yapmaktadır. Ya da eksik rekabeti önlemek için iktisadi teşebbüsler kurarak piyasada faaliyet göstermektedir. Ancak günümüzde Türkiye'nin de içinde bulunduğu bazı ülkeler iktisadi teşebbüs kurarak piyasada doğrudan üretim yapmak yerine düzenleyici ve denetleyici kurumları vasıtasıyla piyasayı denetlemektedir.

4.2.2.2. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişimler

Devlet anlayışında geçmişten günümüze kadar ortaya çıkan **değişimleri üç başlık** altında toplamak mümkündür. Bunlar **kapitalist** devlet anlayışı, **müdahaleci** sosyal refah devleti anlayışı ve **sosyalist** devlet anlayışıdır.

Kapitalist (liberal) devlet anlayışı devlete sınırlı görev yüklemektedir. Onlara göre piyasada "görünmez bir el" vardır ve bu el sayesinde piyasalar **kendiliğinden** dengeye gelerek kaynak ve gelir dağılımını optimal biçimde sağlamaktadır. Devleti **zorunlu bir fena** olarak gören bu anlayışa göre, devletin kamu harcaması yoluyla ekonomiye müdahale etmesi piyasaları dengeden uzaklaştıracak ve kaynakları **israf** edecektir. Bu bakımdan kapitalist anlayışı benimseyen toplumlarda kamu harcamalarındaki artış sınırlı kalmıştır.

Ancak kapitalistlerin öne sürdüğü liberal düzen, iddia edilenin aksine ekonomideki istikrarsızlıkları kendiliğinden düzeltememiş, **sanayileşmeyle** birlikte **sınıflar arasında sermayedarlar lehine** gelir ve kaynak transferi sağlamıştır. Bir tarafta zenginleşen ve yüksek refah düzeyine ulaşan kapitalistler diğer tarafta ise sefalet içinde yaşayan yoksullar sınıfı oluşmuştur. Böyle bir ortamda ortaya çıkan "**sosyalizm**", **ezilen sınıfın çıkarlarını** koruma sloganıyla devletin ekonomiyi kumanda etmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Sosyalizm, toplumsal çıkarların devlet eliyle korunabileceğini ve **piyasada devlet egemenliğinin** olması gerektiğini savunmaktadır. Bu nedenle sosyalizmi benimseyen sosyalist ülkelerde kamu harcamaları son derece yüksektir. Hatta sosyalizmin pür haliyle uygulanması durumunda devletin milli gelirden aldığı pay %100'e yaklaşmaktadır.

1930'lardan itibaren ortaya çıkan **müdahaleci sosyal refah devleti** anlayışı ise ne kapitalizm kadar piyasacı ne de sosyalizm kadar devletçidir. Müdahaleci sosyal refah devleti anlayışının temelinde toplumsal refah artışı yatmaktadır. Bu düşünce; piyasanın kaynak ve gelir dağılımını sağlayamadığını ve devletin toplum

refahını artırmak amacıyla ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. Müdahaleci sosyal refah devleti anlayışını savunanlara göre devlet gerektiğinde **ekonomik istikrarsızlıkları** gidermek üzere ekonomiye müdahale eder ve gerektiğinde gelir ve servet dağılımını daha adil hale getirmek ve toplum refahını artmak amacıyla **eğitim**, **sağlık** ve **sosyal güvenlik** hizmeti sunabilir. Ayrıca devletin, transfer harcaması yoluyla toplumdaki dezavantajlı kesimleri koruyarak onlara yaşanabilir bir çevre sunması gerekmektedir.

4.2.2.3. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri

Gelişmiş ülkelerde kamu harcama düzeyi gelişmekte olan ülkelere göre **daha yüksektir**. Bunun nedeni halkın alışmış olduğu sosyal **refah düzeyini sürdürmenin** daha çok harcama gerektirmesidir. Gelişmiş ülkelerde sanayileşme ve kalkınma hızı daha yüksektir ve eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve çevre gibi hizmetler daha nitelikli sunulmaktadır. Bu bakımdan söz konusu hizmetleri sunmak zorunda olan gelişmiş ülke hükümetlerinin daha fazla kamu harcamasına katlanması zorunludur.

4.2.2.4. Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Harcamalar

Günümüzde siyasal rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkelerde sosyal devlet uygulamalarına rastlanmaktadır. Sosyal refah devleti, ekonomik ve sosyal hayata toplum refahını artırmak amacıyla müdahale eden babacan ve paternalist devleti ifade etmektedir.

Bu bakımdan sosyal refah devleti, ekonomik kalkınmanın yanında **eğitim, sağlık, kentleşme, konut, toplum kalkınması, sosyal güvenlik, ihtiyaç sahiplerinin korunması, sporun yaygınlaşması ve çevresel kalitenin artırılması** gibi harcamalar gerçekleştirmektedir. Yine sosyal refah devleti, piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri gidermektedir.

Sosyal devletin sunmuş olduğu tüm hizmetler pozitif dışsallık taşıyan kamusal veya erdemli mallardır. Bu malların sunumunun piyasa ekonomisince gerçekleştirilmesi mümkün olmadığından veya eksik sunum ortaya çıktığından devlet müdahalesi zorunlu olmaktadır.

4.2.2.5. Siyasal ve Bürokratik Nedenler

Bazı durumlarda **siyasal karar alma sürecinde** yer alan siyasiler, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları kamu harcamalarının **etkin olmayan biçimde** artmasına neden olmaktadır. Siyasilerin **oylarını artırma** ve bürokratların seçim çevrelerine daha fazla bütçe çekme çabaları kamu harcamalarını artıran temel etkenlerdir.

Ayrıca baskı ve çıkar gruplarının (sendika, cemaat ve odalar), devletten rant elde etmeye yönelik çabaları sonuç bulduğunda da kamu harcamaları artış gösterir.

4.2.2.6. Bilimsel ve Teknik Alanda Yaşanan Gelişmeler

Günümüzde **bilimde**, **iletişimde** ve **teknolojide** yaşanan gelişmeler kamu harcamalarının hızlı biçimde artmasına neden olmaktadır. Zira bu alanlarda yaşanan hızlı gelişimin izlenmesi ve ülkeye kazandırılması için ülkelerin **ulaşım**, **enerji**, **iletişim**, **savunma**, **eğitim** ve **sağlık** alanında çok fazla **harcama** yapması gerekmektedir.

Ayrıca günümüzde her ülke dünya milli gelirinden daha fazla pay almak istemektedir. Bu payı artıran ülkeler, yüksek katma değere sahip olan teknoloji tabanlı ürünleri üreten ülkelerdir. Bu bakımdan hükümetler yeni teknolojiler üretmek ve bu teknolojileri hızla üretime dönüştürebilmek amacıyla çok fazla sanayi, Ar–Ge ve eğitim harcamasına katlanmaktadır.

Kamu hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yapılan harcamalar da kamu harcamalarında artışa yol açmaktadır. Geçmişte emek yoğun olarak verilen pek çok hizmetin, devletin getirmiş olduğu yeni teknoloji alt yapısı sayesinde bilişim sistemleriyle yapılabildiği görülmektedir. Ancak bu tür harcamalar yüksek maliyet gerektiren harcamalardır.

4.2.2.7. Nüfus Artışı

Nüfusun artmasıyla birlikte devlet bütçesinden **eğitim**, **sağlık**, **barınma**, **sosyal güvenlik**, **çevre** ve **kentleşme** gibi hizmetler için daha fazla kamu harcaması yapılmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki nüfusu artışı, kırsal alanlarda kamusal hizmetlerin yeterli biçimde sunulmasını engellemekte ve halkın refah seviyesinin düşmesine neden olmaktadır. Bu durum kırsal alanlardan kentlere doğru göçü hızlandırmaktadır. Kentlerdeki nüfus yoğunluğu arttıkça **kanalizasyon**, **elektrik**, su şebekesi, **temizlik**, **yol**, **rekreasyon** alanları, aydınlatma, yönetim, güvenlik ve itfaiye gibi hizmetlere olan talep artmaktadır. Bu tür hizmetler yüksek maliyet gerektirir ve devletin bu hizmetler için yapmış olduğu harcamalar kamu harcamalarını artırmaktadır.

Devletin çözüm bulmak zorunda olduğu bir diğer sorun nüfus artışıyla birlikte ortaya çıkan genç istihdam sorunudur. Devletin genç istihdam sorunuyla baş edebilmesi için gençlerin iş yaşamına alıştırılması, onlara mesleki beceri kazandırılması ve gerekli iş başı eğitimlerinin yapılması gerekmektedir.

4.2.2.8. Savaş ve Savunma Harcamalarında Artış

Savunma harcamalarının savaş **öncesinde**, savaş **esnasında** ve savaş **sonrasında** farklı nitelik ve miktarda arttığı görülmektedir.

Savaş öncesi harcamalar ülkelerin dışarıdan gelebilecek tehditlere karşı **tedbir** amaçlı olarak yaptıkları harcamalardır. Düzenli askerlik hizmeti için katlanılan maliyetler ile uçak, tank ve silah gibi savaş araç–gereçlerine yapılan harcamalar bu dönemdeki harcamalardır.

Savaş esnasında ise bütçenin çok önemli bir kısmı savaş harcamaları için ayrılır. Bu dönemde finansman sıkıntısı ile karşılaşan devlet bu ihtiyacını yüksek maliyetli **borçlanma** ile karşılamaktadır. Yüksek faiz yükü savaş sonrasında da ülke kaynaklarının erimesine yol açar.

Savaş sonrasındaki kamu harcamaları ise başta **imar** faaliyetleri olmak üzere savaş nedeniyle ortaya çıkan hasarların **onarım** maliyetlerinden oluşmaktadır. Ayrıca savaş nedeniyle düşen refah düzeyinin savaş öncesi döneme getirilmesi gerekir. İmar faaliyetleri için yapılan harcamaların yanı sıra **sağlık** ve **sosyal güvenliğe**, savaş mağdurları, gazi ve şehit yakınlarına yapılan harcamalar da bütçe üzerinde yüke neden olur. Bu dönemlerde gelir ve servet dağılımının neden olduğu bölüşüm sorununun düzeltilmesi için ülkeler daha fazla transfer harcaması gerçekleştirmektedir.

4.3. Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Görüş Ve Modeller

Bu kısımda geçmişte bilim insanlarının kamu harcamalarının artışına yönelik görüşleri tartışılacaktır. Bu görüşler literatürdeki önemine göre on iki başlık halinde anlatılmıştır.

4.3.1. Adolph Wagner "Kamu Harcamaları Artış Kanunu"

Wagner, gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak kamu harcamalarının sürekli artmasının kaçınılmaz olduğunu ileri sürmekte ve bunun evrensel bir durum olduğuna inanmaktadır. Wagner, her ülkede kamu harcamalarının zamanla artacağına ilişkin bu görüşünü sanayileşmiş bazı ülkelerdeki **gözlemlerine** dayandırmıştır. Wagner, bu gözlemleri neticesinde ülkelerde kamu harcamalarının sürekli artmasını **sanayileşme**, üretim ve **milli gelir artışı**, toplumların **refahlarını** artırma istekleri, **nüfus** artışı, **kentleşme** ve büyük sermaye gerektiren **yatırım** harcamalarına bağlamaktadır.

Wagner'e göre ülkelerde sanayileşmeyle birlikte üretim ve milli gelir artış göstermektedir. Üretim ve milli gelir artışı **ekonomik** ve **sosyal nitelikli** kamu **har-**

camalarında artışa yol açmaktadır. **Ekonomik** niteliğe sahip kamu harcaması, devletin üretimi desteklemek amacıyla gerçekleştirdiği **sermaye** ve **alt yapı** harcamalarıdır. Üretim artışı ve sanayileşmeyle birlikte ülkenin massetme kapasitesi aşıldığından **eskimiş** alt yapılar, teknolojiler, ulaştırma ağları yenileriyle değiştirilmek zorundadır. Bu ise kamu harcamalarının artmasına neden olur.

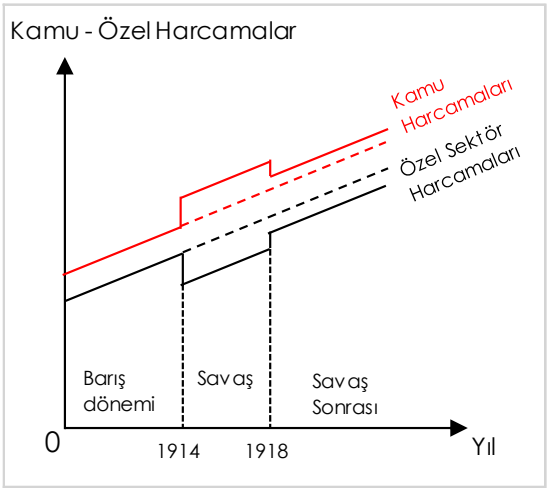
Sosyal nitelikli kamu harcaması ise **eğitim**, **sağlık**, kültür, sosyal güvenlik ve çevre gibi refah harcamalarından oluşmaktadır. Bu tür refah artışının **temelinde** ise **kişi başına düşen milli gelir artışı** yatmaktadır. Zira bireylerin kişi başına geliri arttıkça kamu harcamalarına olan talepleri de artış göstermektedir. Wagner bu durumu kamu hizmetlerinin lüks mallarda olduğu gibi talep esnekliğinin 1'den büyük olmasına bağlamaktadır.

Bu durum örnek yardımıyla şu şekilde açıklanabilir: Bir ülkede ilk yıl milli gelirin 1000 birim, kamu harcamalarının da 100 birim olduğunu varsayalım. İkinci yıl milli gelir %10 artış göstererek 1100 birime yükselmiş olsun. Wagner'e göre kamu harcamalarının gelir esnekliği 1'den büyük olduğundan kamu harcamalarındaki artış %10'un üzerinde olacak ve örneğin 120 birime yükselecektir. Görüldüğü üzere milli gelir artış hızı %10 iken kamu harcamalarındaki artış %20 olmuştur. Bu durum her yıl tekrarlandığında kamu harcamalarındaki kümülatif artış yüksek boyutlara ulaşmış olacaktır. Nitekim Wagner'in kamu hizmetlerinin gelir esnekliğinin 1'den büyük olduğuna ilişkin yaklaşımı, zengin ve sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamalarının ekonomiden aldığı payın yüksek olmasını da açıklamaktadır.

4.3.2. T. Peacock – J. Wiseman "Sıçrama Tezi"

Peacock ve Wiseman tarafından savunulan sıçrama tezine göre ülkelerde **savaş**, **depresyon**, **doğal afet** gibi olağanüstü dönemlerde kamu harcamaları ve vergiler artmakta ancak olağanüstü dönem **sona erdikten** sonra vergiler ve kamu harcamaları **eski düzeyine dönmemektedir**. Yazarlar böyle bir sonuca, İngiltere'nin 1890–1950 dönemi kamu harcama verilerindeki değişimi gözlemleyerek ulaşmışlardır. Dolayısıyla sıçrama tezi tek bir ülkenin analiz sonucunu yansıttığından tüm ülkeler için genelleme yapmaya elverişli bir analiz değildir.

Wagner'in tezine göre kamu harcamalarındaki artış trendi yukarı yönlü düz bir eğri şeklinde iken Peacock–Wiseman kamu harcama eğrisinin kesikli sıçramalar şeklinde arttığını ileri sürmektedir. Grafik 9'da görüleceği üzere Savaş sonrasında kamu harcamaları eski düzeyine dönmemekle birlikte savaş dönemindeki harcamalardan daha düşük olabilir. Örneğin savaş öncesi dönemde GSYH'ye oranla %20 olan kamu harcamaları savaşla birlikte %25'e çıkmış olsa savaş sonrasında bu oran %22'ye gerilese sıçrama tezi yine de gerçekleşmiş olur.



Kesikli çizgiler savaş olmasaydı kamu ve özel sektör harcamalarındaki normal seyri göstermektedir.

Üsteki eğriyi ifade eden kamu harcamaları, savaşın ortaya çıktığı 1914 yılında artış göstermiş ve savaş sonrasında (1918) tekrar eski düzeyine düşmemiştir.

Alttaki eğriyi ifade eden özel sektör harcamaları ise savaş döneminde düşmüş ve savaş sonrası dönemde tekrar eski düzeyine dönmemiştir.

Bu bakımdan savaş döneminde ve savaş sonrası dönemde özel kesimden kamu kesimine doğru bir kaynak transferi gerçekleşmektedir.

Grafik 9: Sıçrama Tezi

Sıçrama tezine göre kamu harcamalarının savaş döneminde artması ve savaş sonrasında eski düzeyine **dönmemesinin iki nedeni** bulunmaktadır. **İlki** kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki **organik bağdır**. Buna göre savaş gibi olağanüstü dönemlerde mükelleflerin vergiye **dayanma gücü** yüksektir ve vergilerin **artırılması** daha **kolaydır**. Vatandaşlar bu dönemlerde, içinde bulunduğu zor koşullardan çabucak çıkma düşüncesiyle vergi artışlarına karşı direnç göstermez. Devlet bu dönemlerde söz konusu fırsatı değerlendirmekte ve savaş döneminde vergileri artırmaktadır. Ancak devlet, elde ettiği bu **fırsatı** savaş sonrası dönemde de **sürdürmek istediğinden** vergi oranlarını eski düzeyine indirmekten kaçınmaktadır.

İkinci olarak savaş sonrası dönemde **yeni sorunların ortaya çıkması** ve bu sorunların önlenmesi için devletin kamu harcaması yapması gerekmektedir. Nitekim **imar** ve **bayındırlık** harcamaları ve savaşta zarar görenlere yapılacak sosyal yardımlar savaş sonrası dönemde artış göstermektedir. Dolayısıyla savaş döneminde savaşın finansmanı için toplanan yüksek vergiler savaş sonrası dönemde de devam etmektedir.

4.3.3. Arthur C. Pigou ve Hugh Dalton "Sosyal Refahın Arttırılması Yaklaşımı"

Pigou ve Dalton'un farklı çalışmalarla 20. yüzyılın başlarında ortaya koyduğu bu yaklaşım, **toplum refahının** artması için kamu harcamalarının **nasıl** olması **gerektiğini** analiz etmektedir.

Bu yaklaşıma göre kamu harcamalarının sağladığı fayda ve neden olduğu maliyet sosyal refahın artması ve azalmasında etkilidir. Bu bakımdan kamu harcamaları nedeniyle **katlanılan** marjinal **sosyal maliyet,** kamu harcamalarından **sağlanan marjinal sosyal faydaya eşitlendiği** sürece sosyal refahın artacağı kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle kamu kesimi denge düzeyi **MSM=MSF** olmalıdır.

Bu eşitlikten yola çıkıldığında Pigou ve Dalton; marjinal sosyal maliyeti marjinal sosyal faydasından yüksek olan harcamaların refaha katkı sağlamadığını, bu nedenle söz konusu harcamalardan vazgeçilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ya da **siyasiler** bu **eşitliği** bir denge düzeyi olarak görmeli ve bu noktaya kadar kamu harcamalarını artırmalı ancak bu noktadan itibaren kamu harcamalarını **kesmelidirler**.

4.3.4. A. Downs, J. M. Buchanan ve G. Tullock "Maksimizasyon Yaklaşımı"

Maksimizasyon yaklaşımına göre **siyasal karar alma** sürecinde yer alan **politikacı, bürokrat, seçmen ve baskı gruplarından** her biri kendi **çıkarını maksimize etmek** için uğraşmakta ve bu aktörlerin söz konusu çabaları, kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

Bu kapsamda politikacılar daha fazla **oy** almak ve tekrar **seçilebilmek** için kamu harcamalarını artırmaktadır. Bürokratlar yönetimi altındaki bölgelere daha fazla hizmet götürmek için bütçelerini artırmaya çalışmaktadır. **Seçmenler** ise almış oldukları kamu hizmeti miktarını artırmak ve kendi **faydalarını** yükseltmek için politikacı ve bürokratlardan daha fazla kamu harcaması talep etmektedir. Baskı ve çıkar grupları ise kendilerinin ve üyelerinin çıkarlarını maksimize etmek amacıyla yine kamu hizmet talebini artırarak kamu harcamalarının artışına neden olmaktadır. Dolayısıyla yazarlar yukarıdaki dört aktörün kendi menfaatlerine yönelik davranışlarının kamu harcamalarını artırdığını ileri sürmektedir.

4.3.5. Richard A. Musgrave

Musgrave, kamu harcamalarının **Wagner'in** iddia ettiği gibi **sürekli artış göstermediğini** aksine savaş gibi olağanüstü durumlar nedeniyle inişli çıkışlı bir seyir izlediğini ileri sürmüştür. Musgrave'e göre kamu harcamalarından savaş ve

savaşla ilgili harcamalar **çıkarıldığında** kamu harcamaları **istikrarlı bir seyir** izlemektedir.

Musgrave ayrıca ülkelerin **kalkınma aşamalarına** bağlı olarak gerçekleştirdikleri kamu harcama düzeylerini de analiz etmiştir. Buna göre ülkeler, **büyümenin ilk aşamasında** üretimi desteklemek üzere büyük miktarda **yatırım** harcaması gerçekleştirir. Özel sektörün sermaye birikiminin yetersiz olduğu bu dönemde kamu yatırımları toplam yatırımlar içerisinde yüksek paya sahiptir. Belli gelir ve büyüme düzeyi **aşıldıktan sonra** ise devletin **eğitim**, **sağlık**, gelir dağılımı ve refah hizmetlerine yönelik kamu harcamalarında artışlar gerçekleşir. Dolayısıyla Musgrave'e göre ülkelerin her kalkınma dönemi kendine has kamu hizmet artışını gerektirir ve bu hizmetler kamu harcamalarının artışında önemli birer etkendir. Bu açıklamalardan yola çıkıldığında Musgrave'in kamu harcamalarının artışına yönelik iki önemli görüşünün öne çıktığı görülmektedir. Bunlar;

- Savaş ve savaşla ilgili harcamalar düşüldüğünde kamu harcamaları istikrarlı bir seyir izlemektedir,

- Ülkelerde kalkınma aşamalarına bağlı olarak kamu harcamaları artış göstermektedir.

4.3.6. Walt W. Rostow "Kalkınma Aşamaları Modeli"

Rostow, kamu harcamalarının türü ve düzeyini, ülkelerin geçirdiği kalkınma aşamalarına göre analiz etmektedir. Rostow bütün ekonomilerin **beş aşamadan** oluşan bir kalkınma aşamasından geçeceğini ve **her aşamada** devletin üstlendiği **rolün değiştiğini** ileri sürmektedir. Bu aşamalar **geleneksel** aşama, **kalkışa hazırlık** aşaması, **kalkış**, **olgunlaşma** ve **refah** toplumu aşamasıdır.

Rostow, Musgrave'in ileri sürdüğü gibi kalkınmanın ilk aşamalarında kamu harcamalarının **alt yapıya** dönük yatırım harcamaları şeklinde olduğunu savunmaktadır. Sonraki aşamalarda ise kamu harcamaları **refah hizmetlerine** yönelmektedir. Böylece kalkınmanın her aşamasında kamu harcamalarına olan ihtiyaç ta artmaktadır.

4.3.7. Henry Carter Adams

Adams, ülkelere ait kamu harcama verilerini incelemiş ve kamu harcamalarının hem mutlak hem de nispi olarak arttığını savunmuştur. Bu bakımdan ileri sürdüğü görüş **Wagner'i doğrulamakla** birlikte Adams; kamu harcamalarındaki artışın **yalnızca sanayileşmeyle** olmadığını aynı zamanda devletin **artan borç yükünün** ve **savaşların finansmanı için katlanılan** harcamaların kamu harcamalarını artırdığını ileri sürmüştür.

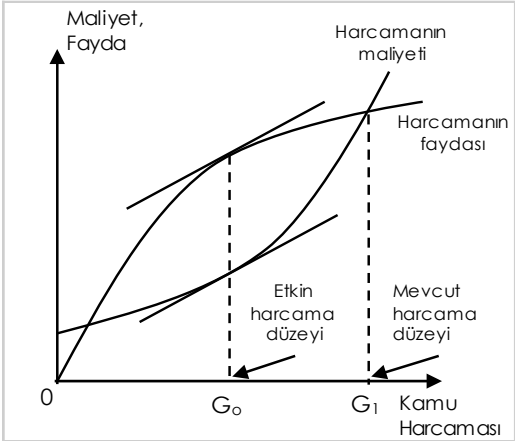
Bu bakımdan Adams'ın analizinde Wagner ile benzerlik gösteren yönleri, kamu harcamalarının sürekli arttığı ve bu artışın sanayileşme ve milli gelirden kaynaklandığıdır. Wagner'den ayrılan yönü ise kamu harcamaları artışında borçlanmanın (faiz ödemelerinin) ve savaş harcamalarının da etkili olduğudur.

4.3.8. William J. Baumol "Nispi Verimlilik Yaklaşımı"

Baumol, kamu harcamalarındaki artışı **kamu** ve **özel** sektör **arasındaki verimlilik farkına** bağlamaktadır. Baumol'a göre kamu sektörü **emek** yoğun çalışan bir sektördür ve özel sektöre göre daha **verimsiz** çalışmaktadır. Piyasada ücretler ve girdi fiyatları her iki sektör açısından benzer olmasına rağmen özel sektör düşük maliyetle daha yüksek çıktı sağlarken kamu sektörü aynı çıktıya daha fazla maliyete katlanarak ulaşmaktadır. Ayrıca kamu sektörü kendisi için çalışacak emeği özel sektöre kaptırmamak için çalışanlardan daha az verim almasına rağmen onlara özel sektörün verdiği ücreti ödemektedir. Dolayısıyla Baumal'a göre, devletin düşük verimliliklerine rağmen memurlara ödediği yüksek ücret kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır.

4.3.9. William A. Niskanen "Bürokrat Davranışı Modeli"

Niskanen, temsili demokrasinin işlediği toplumlarda bütçeye iktidardaki hükümetin yön verdiğini, ancak bütçenin uygulayıcısının bürokratlar olduğunu ifade etmektedir. Bu bakımdan bürokratlar sahada **bulunma üstünlüğünü** kullanarak kamusal malların üretimi için ayrılan bütçeleri kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için artırmaktadır. Böylece **en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlamak için kullanılması gereken bütçe**, bürokratların **kendi faydalarını artırma pahasına verimsiz harcamalara** dönüşmektedir. Bu durum Grafik 10'da görülmektedir.



Grafikte iki eğri bulunmaktadır. Biri harcamaların maliyetini gösteren eğri, diğeri harcamanın faydasını gösteren eğridir.

Kamu harcamaları arttıkça kamu harcamalarının fayda ve maliyetleri artmaktadır.

Kamu harcamalarının etkin sunum düzeyi fayda ve maliyet arasındaki açığın en yüksek olduğu G_0 noktasıdır.

Ancak bürokratlar kendi faydasını artırma pahasına kamu harcamalarını, maliyetin faydaya eşitlendiği G_1 noktasına kadar artırır.

Grafik 10: William A. Niskanen Bürokrat Davranışı Modeli

Grafik 10'da orijinden çıkan eğri kamu harcamalarının faydasını temsil etmektedir. Dikkat edilirse kamu harcamaları arttıkça başlangıçta fayda düzeyi hızlı artmakta, sonrasında azalarak artmaktadır. Diğer eğri ise harcamaların maliyetini göstermektedir. Eğrinin orijinin biraz üstünden çıkmasının nedeni devletin vatandaşa hizmet götürmediği durumda dahi otonom maliyetlere katlanmak zorunda olmasıdır. Görüldüğü üzere bu eğri başlangıçta azalarak artmakta ancak belli bir hizmet düzeyinden sonra hizmetlerin maliyeti hızla artmaya başlamaktadır.

Grafik 10'da en etkin kamu harcama düzeyi G_0 düzeyidir. Zira bu noktada kamu harcamalarının maliyeti en düşük, faydası ise en yüksek noktadadır. Ancak bürokratlar bu noktada hizmeti kesmeyip kamu hizmetlerini daha üst bir noktaya G_1 noktasına kadar çıkarmaya çalışmaktadır.

Niskanen bürokratların bu tavrını **4P ile açıklar**. Bunlar **güç** (power), **itibar** (prestige), **terfi** (promotion) ve **ödenektir** (payment). Böylece bürokratlar 4P'den biri veya birkaçını elde edebilmek için merkezden daha fazla ödenek talep etmektedir.

4.3.10. Maurice A. Odle "Politik Aşamalar Hipotezi"

Odle kamu harcamalarını analiz ettiği çalışmasında **küresel geçiş dönemlerinin** kamu harcamaları üzerinde etkili olduğunu ifade etmektedir. Odle'in çalışması Karayip Adalarındaki sömürge ülkelerin kamu harcaması analizlerine dayanmaktadır. Odle'a göre kamu harcamaları **geleneksel** dönem, **geçiş** dönemi ve **sömürgecilik** sonrası döneme göre farklılık göstermektedir.

Geleneksel (1960 öncesi) dönem: Bu dönemde kamu harcamaları **yabancı sermayenin faaliyetlerini kolaylaştırmak** için yapılmaktadır. Yapılan harcamaların büyük çoğunluğu **liman** ve **alt yapı** gibi sermaye harcamalarına ayrılırken eğitim ve sağlık harcamalarına ayrılan pay düşük kalmaktadır.

Geçiş dönemi (1960'lar): Bu dönem sömürge ülkelerinin **bağımsızlığını** elde etmesinin hemen **öncesindeki** dönemdir. Hükümetler özel sektörün sanayileşme politikasını desteklemek üzere alt yapı harcamalarına ağırlık vererek **özel sektöre vergi teşvikleri** sağlamıştır.

Sömürgecilik sonrası dönem: **Bağımsızlığın kazanıldığı** bu dönem kamu harcamalarında ciddi artışların yaşandığı dönemdir. Bu dönemde **eğitim**, **sağlık** gibi **refah** harcamalarının yanı sıra devletin kurumsallaşmasına yönelik harcamalar artmıştır. Yeni bakanlıkların ve yabancı sermayeli kuruluşlara alternatif olacak kamu iktisadi teşebbüslerin ve kooperatiflerin kurulması bu dönemde yapılan diğer harcamalardır.

4.3.11. C. M. Tiebout "Ayağıyla Oy Verme Hipotezi"

Amerikalı iktisatçı Tiebout, 1956 yılında yaptığı çalışmasında kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulmasıyla sağlanacak etkinliği göstermeye çalışmıştır.

Tiebout modeline göre bireyler, farklı mahalli birimler tarafından sunulan mal ve hizmet sepetini **karşılaştırarak** yerleşecekleri idari birimi **seçme** olanağına sahiptirler. Modelde bireylerin, mahalli birimlerin sunduğu **hizmetler** ile **vergi sepetleri** hakkında **tam bilgiye** sahip oldukları varsayılmaktadır.

Ayağıyla oy verme ifadesiyle, **eliyle oy vererek yeterli hizmet alamayan bireylerin**, kendine uygun hizmet sunacak mahalli birimleri seçerek **oraya göç etmeleri** kastedilmektedir.

Bu durum bir bakıma kamu harcamalarının **homojen** bir yapıya bürünmesini ve kaynakların daha **etkin sunumunu** sağlamaktadır. Böylece her birey **faydasını artıracak** kamu hizmet sepetinin sunulduğu bölgelere göç edecektir. Örneğin denizi, güneşi ve tatili seven bireyler bu hizmeti en iyi sunan yerleşim yerini seçerken, kapitalist bir yaşam tarzını benimseyen bireyler ise sanayi alt yapısının yoğunlukta olduğu bölgeleri seçmektedir. Bununla birlikte böyle bir teori yerel yönetimler arasında oluşabilecek vergi rekabetine de işaret etmektedir. Kendi bölgelerine seçmen çekmek isteyen yerel yönetimler vergi oranlarını seçmenlerin istediği düzeye çekerek seçmenlerin kendi bölgelerine göç etmesini sağlayabilirler.

5. KAMU HARCAMALARININ ETKİLERİ

Kamu harcamaları ülkedeki ekonomik büyüme, kalkınma, üretim hacmi, fiyat istikrarı, yatırımlar, istihdam miktarı ve gelir dağılımı üzerinde bazen doğrudan bazen de dolaylı olarak etki göstermektedir. Bu kapsamda aşağıda bu etkilerin kamu harcama türleri itibariyle nasıl ortaya çıktığı anlatılmıştır.

5.1. Üretim Üzerindeki Etkileri

Üretim kavramı, çoğu zaman ekonomik büyüme ve milli gelir kavramı ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Üretilen tüm malların satıldığı kabul edildiğinde toplam talep kavramı da üretimle aynı anlamda kullanılır. Bu bakımdan büyümede, milli gelirde ve toplam talepte yaşanan reel artışlar, üretimin artışını temsil etmektedir. Dolayısıyla bu değişkenlerden biri veya birkaçını kamu harcamaları yoluyla etkilediğiniz zaman üretimi de etkilemiş olursunuz.

Bununla birlikte kamu harcamalarının **üretim** üzerinde gösterdiği **etki harcamanın türüne** bağlı olarak **değişmektedir**. Bu bakımdan **cari** ve **yatırım** harca-

malarının üretim üzerinde **doğrudan**; **transfer** harcamalarının ise **dolaylı** etki gösterdiği söylenebilir.

Maliye yazınında hükümet tarafından yapılan cari ve yatırım harcamalarının üretim üzerindeki etkisinin aynı olduğuna yönelik görüşler bulunsa da **yatırım harcamaları** üretim hacmi üzerinde **iki kanaldan** etki göstermektedir. **İlk etki** yatırım harcamalarının mal ve hizmetlere piyasada doğrudan talep oluşturmasıdır. Örneğin bir şehre organize sanayi bölgesi kurmak isteyen bir hükümet piyasadan **inşaat demiri, çimento**, tuğla gibi ürünleri satın alarak bu mal ve hizmetlere doğrudan talep oluşturmaktadır. Ayrıca inşaatta çalışanlara ödenen ücret, işçilerin mal ve hizmet talebi şeklinde tekrar piyasaya döner. Yatırım harcamalarının **ikinci** etkisi ise uzun vadede **özel sektörün üretim kapasitesini** artırmasıdır. Zira örnekteki organize sanayi bölgesinin hazırlanıp, bölgeye onlarca fabrika kurulmasıyla üretim kapasitesi artmış olacaktır.

Cari harcamalarda ise hükümet, piyasadan doğrudan mal ve hizmet talebinde bulunmaktadır. Kırtasiye malzemesi alımı, mefruşat alımı, bilgisayar alımı, kira ve maaş ödemesi gibi cari harcamalar piyasada mal ve hizmetlere olan talebi artırmaktadır. Dolayısıyla bu sektörlerde ve bu sektörlerle bağlantılı diğer sektörlerde üretim artış gösterecektir.

Transfer harcamasında ise durum biraz daha farklıdır. Transfer harcaması **sosyal**, **iktisadi**, **borç faiz ödemesi** gibi farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Bu bakımdan transfer harcamasının üretim üzerindeki etkisini görebilmek için harcamanın türüne bakılması gerekir. Örneğin devletin iktisadi transferler yoluyla üreticiyi desteklemesi durumunda bu tür transferler üretim kapasitesini artırıcı etki gösterir. Bu bakımdan iktisadi transferler yatırım harcamasına yaklaşmaktadır. İki harcama arasındaki temel fark ise iktisadi transferlerin karşılıksız, yatırım harcamalarının ise karşılıklı oluşudur.

Transfer harcamasına ilişkin bir başka konu bu harcamaların daha **düşük çarpan katsayısına** sahip olması ve bu nedenle üretim üzerinde daha **sınırlı etki** göstermesidir. Devletin yapmış olduğu transferlerin sahipleri tarafından nasıl kullanıldığı bilinmediğinden transfer harcamaları için bu tür bir yargıda bulunulur. Zira devletin öğrenciye vermiş olduğu öğrenim bursunun ne kadarının harcanıp ne kadarının tasarruf edileceği kesin olarak bilinmez. Öğrenci, bursu harcamayıp bankadaki mevduat hesabında bırakmış olsa bu durumda piyasada talep artışı doğmaz. Ancak tasarruf artışının faiz oranlarını düşürerek yatırım üzerinde olumlu etki gösterdiği de unutulmamalıdır.

5.2. Kamu Harcamalarının Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri

Ekonomik büyüme kişi başına düşen milli gelirdeki reel artışlarla ve üretim miktarındaki artışla ölçülmektedir. Ekonomik **kalkınmada** ise bireylerin **yaşam standartlarında** ve **refahlarındaki** iyileşmeye bakılmaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi yukarıda üretim üzerindeki etkisine ilişkin açıklamalarla benzerlik göstermektedir. Zira üretim artışı ile ekonomik büyüme aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu kapsamda ekonomik büyümenin sağlanmasında üretim miktarındaki artışın yanında ülkedeki **tasarruf** oranları, **fiziki ve beşerî sermayeye** yapılan yatırımlar, **işgücü**, **verimlilik**, **teknoloji** ve **inovasyonun** gelişimi, küresel rekabet gücü ve dış ticaret hacmi, hükümet istikrarı gibi pek çok faktör etkilidir. Dolayısıyla ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek isteyen hükümetlerin tüm bu değişkenlerde iyileşme sağlayacak şekilde kamu harcaması yapması gerekir.

Kalkınma kavramı ise ekonomik büyümeyi de içine alan bir kavramdır. Bu bakımdan kalkınmanın **ekonomik** ve **sosyal** olmak üzere iki bileşeni mevcuttur. Nitekim ekonomik kalkınma üretim artışı ve zenginleşmeyi ifade ederken, sosyal kalkınma sosyal, kültürel ve demografik yapı içindeki olumlu gelişmeleri ifade etmektedir. Bebek ve anne ölüm oranları, ülkedeki yaşam süresi, eğitim ve sağlık alanında yaşanan iyileşmeler, haberleşme ve ulaşım gibi pek çok faktör ülkenin sosyal anlamda iktisadi kalkınma sürecine işaret etmektedir. Bu bakımdan kalkınmayı hedefleyen bir hükümetin bu değişkenlerde iyileşme sağlaması ve kamu harcamalarını bu yönde artırması beklenmektedir.

5.3. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Devlet müdahalesinin olmadığı durumda üretimden sağlanan gelirin üretime katılan faktörler arasında bölüşümü **fonksiyonel gelir dağılımı** olarak adlandırılır. Klasiklerin öne sürdüğü bu yaklaşıma göre piyasada tam rekabet şartlarının varlığı halinde fonksiyonel gelir dağılımının etkin olduğu varsayılmakta ve devlet müdahalesine gerek olmadığı düşünülmektedir.

Ancak günümüz ekonomilerinde piyasada tam rekabet şartlarının gerçekleşmesi ütopik bir durumdur. Ayrıca üretime katılmayıp üretimden pay alamayanlar ile üretime katılıp da yaşamını sürdürebilecek düzeyde gelir elde edemeyenlere devletin milli gelirden adil dağıtım yapması gerekmektedir. Bu bakımdan her iki durumda da devletin piyasaya müdahalesi şarttır.

Kamu harcamaları içerisinde transfer harcamaları gelir dağılımı üzerinde son derece etkili bir araçtır. Ancak transfer harcaması türlerinin tamamının gelir dağılımı adaletini sağlamaya yönelik olduğu söylenemez. Transfer harcamaları

içerisinde yer alan borç faiz ödemeleri bunlardan biridir. Ancak **sosyal transfer harcamaları**, doğrudan gelir dağılımını iyileştirmeye yönelik harcamalardır. İktisadi transferler ise girişimcilerin yatırım yapmasını teşvik ederek ilave istihdam alanları açılmasına ve gelir dağılımının iyileşmesine yardımcı olur.

5.4. İstihdam Hacmi Üzerindeki Etkileri

Üretim ve **ekonomik büyümeyi sağlayacak** her türlü kamu harcama politikasının istihdamı da arttırdığı söylenebilir. Bu bakımdan cari, yatırım ve transfer harcamaları piyasada gelir akımı oluşturarak ilave üretim ve istihdam alanları oluşturmaktadır. Bununla birlikte hükümet, işgücünün beceri düzeyini piyasa şartlarına uyumlu hale getirmek için bazı harcamalar yapmaktadır. İşgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması için düzenlenen beceri geliştirme kursları ve bu kursların finansmanı için yapılan transfer harcamaları bu kapsamda düşünülebilir.

5.5. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri

Bir ülkedeki ekonomik istikrarı belirleyen temel faktör; fiyat istikrarı ve tam istihdamın birlikte sağlanmasıdır. Bu bakımdan fonksiyonel maliye anlayışı çerçevesinde kamu harcamalarına istikrar sağlayıcı bir görev yüklenmiştir. Konjonktürün enflasyonist eğilim taşıdığı dönemlerde kamu harcamaları azaltılarak satın alma gücü düşürülmekte ve toplam talebin düşmesi sağlanmaktadır. Deflasyonist dönemlerde ise tersi politikalara başvurularak bireylerin satın alma gücünün artırılması için kamu harcamalarında artışa gidilmektedir.

5.6. Kamu Harcamalarının Çarpan ve Hızlandıran Etkisi

Keynesyen analize göre **çarpan**, kamu harcamalarında ve vergilerde meydana gelen bir değişimin milli gelir üzerinde gösterdiği etkiyi ölçmek için kullanılır. Çarpanın milli gelir üzerinde göstereceği etki ise ekonomideki marjinal tüketim eğiliminin büyüklüğüne bağlıdır. Zira bir ekonomide elde edilen ilave gelirin daha büyük bir kısmı tüketildiğinde, çarpanın değeri büyümekte ve kamu harcama artışının milli gelir üzerindeki etkisi daha fazla olmaktadır.

Örneğin devletin bir okul binası yapmak için binayı yapan **yüklenici firmaya 100 TL hak ediş** ödemesi yaptığını düşünelim. Eğer ekonomide **marjinal tüketim eğilimi 0,80** ise yani ilave 100 TL gelirin 20 TL'si tasarrufa 80 TL'si de tüketime ayrılıyorsa firma 100 TL'nin 80 TL'sini harcayacaktır. Yapılan bu harcama sahipleri tarafından yine ihtiyaçlar için kullanılacak ve ekonomide başlangıçta yapılan 80 TL harcamanın çok üzerinde bir milli gelir artışı sağlanacaktır. Yapılan bir harcamanın diğer kişinin gelirini oluşturduğu, bu kişinin de tekrar harcama yaptığı ve bu süre-

cin birkaç kez böyle devam ettiği düşünülürse harcama ve gelir akımı birçok kez el değiştirecektir. Bu bakımdan paranın dolaşım hızı veya el değiştirme sayısı ne kadar çok olursa milli geliri artırıcı etki o denli büyük olur.

Burada çarpan mekanizmasının genişletici etkisi olabileceği gibi **daraltıcı etkisinin** de olacağına dikkat edilmelidir. Örneğin yüklenici firmaya 100 TL yerine %20 vergi kesilerek 80 TL ödenmiş olsaydı, firmanın kullanılabilir geliri 80 TL'ye düşecek ve piyasaya başlangıçta giren para marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğu durumda 80 TL değil 64 TL (80 TL x 0,80) olacaktı.

Özellikle hükümetler durgunluğun olduğu dönemlerde piyasadaki tüketimi artırmak için kamu harcamalarını artırarak piyasaya satın alma gücü enjekte etmektedir. Burada devlet yeni talep ortaya çıkararak üretimi ve istihdamı artırmayı amaçlamaktadır.

Hızlandıran ise tüketim neticesinde **uyarılan yatırımların** milli gelir üzerindeki etkisini göstermek için kullanılır. Örneğin devlet bir bölgede 500 tane ilave okul açmış olsa bu okullarda bazı ihtiyaç malzemelerine gereksinim duyulacaktır. Bu malzemelerden biri de perdedir. Devlet perde ihtiyacını gidermek için piyasada talepte bulunduğunda eğer bu ihtiyacın o bölgede giderilmesi için yeterli tesis yoksa bu durumda bölgede yeni fabrika yatırımlarının yapılması kuvvetle muhtemeldir. İşte söz konusu bölgede perde tüketimindeki artış neticesinde yeni bir üretim tesisi kurulmuşsa bu duruma hızlandıran prensibi adı verilmektedir.

Bu örnekten yola çıkılarak harcamaların milli gelirde neden olduğu artışın hangilerinin çarpan, hangilerinin hızlandıran etkisiyle ortaya çıktığını görebiliriz. Burada devletin perde satın alması cari harcamaya örnektir. Satın alınan perde ekonomide ilave gelir akımı oluşturmak için bir başlangıç olmuştur. Örnekteki perde üretimi için kurulan fabrika yatırımı ise hızlandırana örnektir. Her iki etki birlikte düşünüldüğünde kamu harcamalarının milli gelir üzerindeki etkisi daha kuvvetli hale gelir.

5.7. Kamu Harcamalarında Dışlama Etkisi (Crowding–Out)

Monetaristler borçlanma ile finanse edilen kamu harcama artışının özel sektör yatırımlarını ekonomiden dışlayarak, daraltıcı bir etkiye neden olacağını iddia etmektedir.

Bunun temel nedeni piyasadaki **ödünç verilebilir fonların sınırlı** oluşudur. Bilindiği gibi piyasadaki ödünç verilebilir fonları satın almak isteyen iki taraf bulunur. Bir tarafta hane halkı ve firmaların oluşturduğu özel sektör, diğer tarafta ise devlet bulunmaktadır. Devlet piyasadaki ödünç verilebilir fonlara talebini artırdığında kredi faiz oranları artacak ve özel sektörün yatırım ve harcamaları düşecek-

tir. Zira özel sektör yatırım kararı vermeden önce yatırımın kendisine sağlayacağı getiriyi ve neden olacağı maliyeti dikkate almaktadır. Nitekim faiz oranlarının artması, gelecekte bu yatırımdan sağlanacak getiriyi de düşüreceği için girişimci yatırımından vazgeçecek ve özel sektör yatırımları dışlanmış olacaktır.

Bununla birlikte kamu harcamalarının özel sektör aleyhine bir dışlama etkisi ortaya çıkarması, ekonominin fiili durumunun potansiyele yakın bir seviyede olduğu konjonktürde mümkündür. Aksi durumda yani ekonomideki kapasite kullanım oranlarının çok düşük seviyelere gerilediği durgunluk dönemlerinde, zaten yatırım talebi olmayacağından kamu harcamalarının dışlama etkisi de söz konusu olmayacaktır. Zira bu dönemlerde borç verilebilir fonlara olan talep azalacağından hükümetin bu fonları borçlanarak ekonomiye enjekte etmesi ekonomiyi istikrara getirmek için gerekli bir politikadır.

6. KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK

Devlet bütçe hazırlarken ne kadar harcama yapacağını ve bu harcamaların finansmanı için piyasadan ne kadar kaynak çekeceğini önceden belirlemektedir. Ancak devlet bu kaynakları kullanırken piyasa tepkisini ve **özel sektörü dikkate almak** zorundadır. Zira kamu sektörü, özel sektör ile hem **tamamlayıcı** hem de **rakip** konumda bulunmaktadır.

Kamu harcamalarında **etkinlik**, kamu sektörünün kullandığı kaynaklar ile sunduğu hizmetler arasındaki **girdi–çıktı ilişkisini** göstermektedir. Bu noktada karşımıza fayda–maliyet analizi çıkar. Eğer devlet, bir yatırıma karar vermeden önce bu yatırımdan sağlanacak faydayı ve katlanılacak maliyeti iyi belirler ve bu kaynaklara ilişkin fırsat maliyetini de görebilirse yapılan harcamanın kalkınma üzerindeki katkısı daha fazla olacaktır.

6.1. Kamu Harcamalarında Etkinlik Nasıl Sağlanır? (Fayda – Maliyet Analizi)

Kamu hizmetlerinden mümkün olan **en yüksek faydanın** sağlanabilmesi için kaynakların en yüksek verimi sağlayacak alanlarda kullanılması gerekmektedir. Bu bakımdan kamu harcamalarında **etkinliği sağlayabilmek için** kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen **alternatif yatırım projeleri, fayda–maliyet analizine tabi tutulmaktadır.** Dolayısıyla fayda–maliyet analizleri, belirli bir kamu harcaması yapılmadan önce sosyal fayda ve maliyetlerin dikkate alınarak hangi harcamanın daha etkin olduğunu göstermektedir. Böylece kaynaklar etkin kullanılmakta, sosyal faydası sosyal maliyetinden yüksek olan projelerin seçilmesi sağlanmaktadır.

Fayda ve maliyet yöntemi **bir politikanın ekonomik ve sosyal avantaj ve dezavantajlarını ortak bir parasal ölçüyle değerlendirmeye imkân** veren bir tek-

niktir. Günümüzde sıkça başvurulan fayda–maliyet tekniği ilk olarak 1863 yılında Fransız mühendis J. Dupuit tarafından açık su kanallarının sulamadaki etkinliğini ölçmek için kullanılmıştır.

Geçmişte yatırım projelerinin (harcamalarının) değerlendirilmesi için kullanılan bu yöntem zamanla cari ve transfer harcamalarının değerlendirilmesi için de kullanılmaya başlanmıştır. Zira aynı maliyetle yapılan bazı harcamaların sosyal faydası diğerlerinin üzerinde olabilir. Örneğin ekonomik büyüme için gerçekleştirilen bir yatırım harcamasının topluma sağladığı ekonomik fayda yüksek olabilir. Ancak ekonomiye doğrudan katkısı olmasa da adil gelir dağılımına yönelik olarak gerçekleştirilen bir transfer harcamasının sosyal faydası, bazı durumlarda ekonomik faydanın önüne geçebilir. Önemli olan hükümetin hangi faydanın daha üstün olduğuna yönelik vereceği karardır.

Fayda–maliyet analizine daha çok projelerin **faydalarının ölçülebildiği** durumlarda başvurulmaktadır. Eğer proje faydaları **ölçülemiyo**r ise bir başka proje değerlendirme yöntemi olan **maliyet–etkinlik** analizine başvurulur. Maliyet–etkinlik analizinde çoğunlukla proje maliyetlerine bakılarak projeler değerlendirilmektedir. Zira çoğu durumda çıktıları miktar olarak ölçmek ve bunu faydaya dönüştürmek mümkün değildir.

Fayda–maliyet analizinde dikkate alınması gereken **iki önemli husus** bulunmaktadır. İlki, projelerin **topluma sağladığı faydalar** ve **toplumsal maliyetlerinin** para ile **ölçülebilir hale** getirilmesidir. Diğeri ise birbirinden farklı vadelere yayılan fayda ve maliyetlerin **bugünkü değerinin** tespit edilmesidir.

Gerçekten de bazı projelerin faydası daha uzun döneme yayılabilir. Dolayısıyla projelerin net bugünkü getirisinin objektif şekilde tespit edilebilmesi, en doğru iskonto oranının seçilmesiyle mümkündür. Ayrıca iskonto oranı fırsat maliyetinin görülmesine de imkân sağlar. Örneğin devlet, sahip olduğu 100 TL'yi baraj yapmak için veya borçlarını ödemek için kullanma alternatiflerine sahiptir. İlkini seçerse bu seçimin alternatif maliyeti ikinci seçeneği seçmemesi nedeniyle kaybettiği yarar olacaktır. Dolayısıyla borcun ödenmemesi ve bu paranın baraj yapımında kullanılması durumunda bu seçimin alternatif maliyeti borcun ödenmemesi nedeniyle katlanılan faiz gideri olacaktır.

6.2. Fayda ve Maliyet Kavramı

Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen yatırım projelerinde iki tür fayda ve maliyet bulunmaktadır. Bunlar doğrudan ve dolaylı fayda ve maliyetlerdir. Doğrudan ve dolaylı fayda ve maliyetler ise kendi içinde **fiyatlandırılabilen** ve **fiyatlandı-**

rılamayan fayda ve maliyetler şeklinde ayrılır. Bu fayda ve maliyetler **İstanbul–İzmir** arasına yapılacak bir **hızlı tren** örneği ile şu şeklide açıklanabilir:

Fayda

Fiyatlandırılabilir *(maddi) fayda:* Seyahat süresinin kısalması.

Fiyatlandırılamayan *(maddi olmayan) fayda*: Engebeli arazilerde açılan yolun avcıların ulaşımını kolaylaştırması

Maliyet

Fiyatlandırılabilir *(maddi) maliyet*: Proje müteahhidine ödenen hak ediş bedeli

Fiyatlandırılamayan *(maddi olmayan) maliyet*: Trenlere çarparak ölen kuşlar.

Karşılaştırma yapmak için her projeye ait toplam fayda ve maliyetlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Fiyatlandırılabilir fayda ve maliyetler kolayca hesaplanabildiğinden bunların karşılığını parasal olarak ifade etmek de kolaydır. Ancak sorun, fiyatlandırılamayan fayda ve maliyetlerin nasıl hesaplanacağı ve parasal olarak nasıl ifade edileceğidir.

İşte bu noktada karşımıza aşağıda açıklanacak olan gölge fiyat kavramı çıkar. Gölge fiyatlara, piyasa fiyatlarının hiç oluşmadığı veya yetersiz oluştuğu durumda başvurulmaktadır.

6.3. Fayda ve Maliyetlerin Ölçülmesi ve Gölge Fiyatlar

Tüm projelerin fayda ve maliyetleri önce parasal olarak hesaplanmaktadır. Sonrasında hangi proje **en az maliyetle en çok faydayı sağlıyorsa** bu projenin seçilmesi gerekir. Ancak bir projenin topluma sağladığı faydanın hesaplanabilmesi için proje ile sağlanan **çıktının parasal olarak ölçülmesi** gerekmektedir. Bunun için malın fiyatının ve gelecekte sağlanacak çıktı miktarının bilinmesi lazımdır. Zira mal fiyatı bilinmeden çıktı miktarının bilinmesi de mümkün değildir. Çünkü normal şartlarda özel sektör, mal piyasasında dengeyi belirlerken marjinal maliyetin marjinal faydayı kestiği noktaya bakmaktadır. Yani üretim miktarı bu denge noktasında belirlenir.

Bununla birlikte eğer çıktının üretiminde sosyal maliyetler de söz konusu ise bu durumda fiyat, marjinal sosyal maliyet ve marjinal sosyal faydanın kesiştiği noktada belirlenir. Böylece özel sektörde ve kamu sektöründe denge aşağıdaki şekilde sağlanır:

Bireysel özel mallarda fiyatın belirlendiği nokta	Toplumsal mallarda fiyatın belirlendiği nokta
Marjinal Maliyet = Marjinal Fayda	Marjinal Sosyal Maliyet = Marjinal Sosyal Fayda

Ancak çoğu projede yukarıdaki eşitliğin sağlanması ve gerçek fiyatın belirlenmesi mümkün değildir. Gerçek fiyatların bilinemediği durumda projelerin fayda ve maliyetleri ölçülemez ve birbirleriyle karşılaştırılamaz. Bu nedenle kamu projelerinde fayda ve maliyetler hesaplanırken gerçek fiyatlar yerine "gölge fiyatlar" kullanılmaktadır.

Gölge fiyat bazı göstergelerden yararlanılarak gerçek fiyata yakın bir fiyatın bulunmasıdır. Örneğin **zamanın gerçek fiyatı bilinemediği durumda gölge fiyatlara** başvurulmaktadır. Yukarıda hızlı tren projesi örneğinde seyahat süresinin kısalmasının topluma ne kadar fayda sağlayacağı, bir **işçinin** elde ettiği **ortalama ücret** dikkate alınarak belirlenmektedir. Örneğin hızlı tren sayesinde çalışma çağındaki **1 milyon kişinin** eskisine göre varacağı yere **2 saat önce** gitmesi halinde gölge fiyatlar yoluyla bulunacak yıllık faydanın fiyatlaması şu şekilde olacaktır:

Hızlı Tren Projesinin Zaman Faydası = 1 yılda çalışma çağındaki seyahat eden kişi sayısı x zaman tasarrufu x ortalama saat ücreti.

Bir işçinin ortalama saat ücretinin 18 TL olduğu varsayılırsa, yıllık toplam fayda 36.000.000 TL olarak hesaplanır (1 milyon kişi x 2 saat x 18 TL).

Eğer söz konusu projenin **ekonomik ömrü 60 yıl** ise yukarıda bulunan yıllık toplam fayda (36.000.000 TL), 60 yıl ile çarpılmalıdır.

Bununla birlikte proje faydaları ölçülürken parasal dışsallık olarak bilinen faydalar dikkate alınmaz. Örneğin hızlı tren projesiyle birlikte makinist ihtiyacı artabilir. Talebin artması makinistlerin maaşlarının yükselmesine neden olur. Ancak maaşlarda yaşanan bu artış parasal artıştır ve proje maliyetleri hesaplanırken dikkate alınmaz. Ya da hızlı trenin geçtiği bölgelerdeki kamulaştırmayla birlikte o bölgedeki arazi fiyatlarının artması parasal dışsallık kabul edileceğinden projenin faydalarına dâhil edilmez.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU GELİRLERİ

1. KAMU GELİRLERİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ

Devlet ekonomik ve sosyal nitelikteki fonksiyonlarını yerine getirmek, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve halkın refahını ençoklaştırmak amacıyla gelire ihtiyaç duyar. Bu bölümde hükümetlerin finansman kaynağı olan kamu gelirleri işlenecektir.

Kamu gelirleri geniş bir konu olduğundan bu konu on başlık altında işlenmiştir. İlk başlıkta kamu gelirlerinin kavramsal çerçevesi anlatılmış, kamu gelirleri içinde en önemli finansman kaynağı olan vergiler ve diğer on dört farklı gelir unsuru incelenmiştir. İkinci başlıkta ise vergi teorisi konusu işlenmiştir. Bu konu altında verginin tanımı ve tarihsel gelişimi incelenmiş ve verginin ortaya çıkışını açıklayan teorilere yer verilmiştir. Sonraki başlıklar ise sırasıyla vergilemenin etkileri, vergileme ilkeleri, verginin unsurları, vergilerin sınıflandırılması, vergi yükü, vergi uyumsuzluğu ve vergilemede iktisadi etkinliğe ilişkin görüşlerden oluşmaktadır.

1.1. Kamusal Finansman (Kamu Gelirleri) ve Özellikleri

Kamu gelirleri devletin ekonomik, sosyal ve mali sorumluluklarından kaynaklanan görevlerini yerine getirmek için **çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelir unsurlarının tamamı** olarak kabul edilir. Devletin kamu geliri tahsil ederken güttüğü temel amaç kamu giderlerini karşılamaktır. Bu amaca kamu gelirlerinin mali (fiskal) amacı adı verilir. Ancak devlet kamu gelirleri yoluyla daha pek çok amaca hizmet etmektedir. Nitekim dışsallıkların içselleştirilmesi, ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi, sosyo–kültürel değişimin hedeflenmesi, gelir dağılımı adaletinin ve kamu düzenin sağlanması bunlardan bazılarıdır.

1.2. Kamu Gelirlerinin Ayrımı

Kamu gelirleri sahip olduğu özellikler, tahsil edildiği dönem, hangi kaynaktan sağlandığı ve hangi idare tarafından tahsil edildiğine göre dörtlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlar;

1. Kamu gelirlerinin **cebir** unsuruna göre ayrımı,
2. Sağlandıkları **kaynağa** göre ayrım,
3. Gelirin **sürekliliği** esas alınarak oluşturulan ayrım,
4. **İdarelere** göre ayrımdır.

Kamu gelirlerinin cebir unsuruna göre ayrımında cebre dayanan ve cebre dayanmayan kamu gelirleri şeklinde ikili bir ayrıma gidilmektedir. **Cebre dayalı** gelirler belirlenirken vatandaşların ödeme hususunda **hür** ve **serbest** karar verip vermediklerine bakılır. Eğer kamu geliri tahsil edilirken vatandaşın **rızasına bakılmıyor** ve vatandaşlar ödemeye zorunlu bırakılıyorsa bu tür gelirler cebri gelirlerdir. Bu ayrıma göre;

- **Vergiler**, harçlar, resimler, şerefiyeler, harcamalara katılma payı, para ve vergi cezaları, gecikme zam ve faizleri, fonlar, emisyon gelirleri, mali tekel gelirleri, parafiskal gelirler ve cebri borçlanmalar cebri gelirler içerisinde yer alırken,

- Mülk ve **teşebbüs** gelirleri, gönüllü borçlanma, kamu kurumu fiyatları, özelleştirme gelirleri, yardım ve bağışlar cebri olmayan gelirler içerisinde yer almaktadır.

Sağlandıkları **kaynaklar** açısından kamu gelirleri ise **özel** ekonomi ve **kamu** ekonomisi gelirleri şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulur. Devletin özel ekonomi gelirleri **piyasada** faaliyet göstermesi neticesinde elde ettiği gelirlerdir. Devlet aynen özel hukuk kişileri gibi piyasa ekonomisi kurallarına göre gelir elde etmektedir. Bu gelirlere devletin **iktisadi teşekküllerinden** elde ettiği gelirler örnek verilebilir. Kamu ekonomisi gelirleri ise daha önce bahsedilen devletin **egemenlik** gücüne dayalı olarak elde ettiği **vergi**, harç, para ve vergi cezaları gibi cebri kamu gelirleridir.

Gelirin **sürekliliği** esas alındığında ise karşımıza **olağan** ve **olağanüstü** kamu geliri ayrımı çıkmaktadır. Bir gelir **önceden tahmin** edilebiliyor ve tahsil açısından **süreklilik** taşıyor ise olağan kamu geliri kabul edilir. Bunlara **vergiler** ve harçlar gibi kamu gelirleri örnek verilebilir. **Arızi** elde edilen, süreklilik taşımayan, **kriz** ve **doğal** afet gibi olağan olmayan nedenlerle tahsil edilen gelirler ise olağanüstü kamu gelirleri sayılır. Bu bakımdan süreklilik arz eden motorlu taşıtlar vergisi olağan bir kamu geliri iken, Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı döneminde devletin finansman sıkıntısını gidermek üzere tahsil edilen ve yaklaşık 1,5 yıl süren "Varlık Vergisi" ise olağanüstü karakterli bir vergidir.

Varlık Vergisi

Varlık Vergisi, Türkiye'de 11 Kasım 1942 tarihinde konulan olağanüstü servet vergisidir. Varlık Vergisinin resmi gerekçesi, hükûmet tarafından "olağanüstü savaş koşullarının yarattığı yüksek kârlılığı vergilemek" olarak dile getirilmiş ve herhangi bir dini veya etnik grup hedef alınmamıştır. Oysa basına kapalı olarak yapılan CHP grup toplantısında başbakan Şükrü Saracoğlu'nun vurguladığı gerekçeler farklıdır:

"Bu kanun aynı zamanda bir devrim kanunudur. Bize ekonomik bağımsızlığımızı kazandıracak bir fırsat karşısındayız. Piyasamıza egemen olan yabancıları böylece ortadan kaldırarak, Türk piyasasını Türklerin eline vereceğiz (Barutçu, 1977) ……Bu memleket tarafından gösterilen misafirperverlikten faydalanarak zengin oldukları halde, ona karşı bu nazik anda vazifelerini yapmaktan kaçınacak kimseler hakkında bu kanun, bütün şiddetiyle uygulanacaktır (Akar, 2006)".

12 Eylül 1942'de İstanbul Defterdarlığı görevine atanan Faik Ökte anılarında, Maliye Bakanlığının savaş dolayısıyla fevkalade kazanç elde ettiği iddia edilen kimselerin cetvelinin yapılarak Müslümanların M, gayrimüslimlerin G, dönmelerin D harfiyle işaretlenmesini talep ettiğini anlatmaktadır (Ökte, 1951).

Kanun her il ve ilçe merkezinde kimin ne kadar vergi ödeyeceğini belirleyecek servet tespit komisyonları kurulmasını, komisyon kararlarının kesin olmasını, vergi ödeme süresinin 15 gün olmasını, tahakkuk etmesine rağmen vergiyi ödemeyenlerin mallarının haczedilerek icra yoluyla satılmasını, buna rağmen borcunu 1 ay içerisinde ödemeyen mükelleflerin bedeni kabiliyetlerine göre genel hizmetler ve belediye hizmetlerinde çalıştırılmasını öngörüyordu.

İstanbul'da kurulan üç komisyon tahakkuk eden vergi listelerini 18 Aralık 1942'de açıkladı. Tahakkuk eden vergilerin %87'si gayrimüslim, %7'si Müslüman mükelleflere yüklenmişti. Geri kalan %6, değişik kalemlerde olup, bunların da çoğu gayrimüslim azınlıklar ve ecnebilerdi (Ökte, 1951). 4 Ocağa kadar vergisini ödemeyen mükelleflere birinci hafta için %1, sonraki haftalar için %2 gecikme zammı uygulanacağı ilan edildi.

Aralık 1942 ve Ocak 1943'te İstanbul'da gayrimüslimlere ait binlerce taşınmaz mülk el değiştirdi. El değiştiren mülkler arasında İstiklal Caddesi'ndeki yapıların büyük bir kısmı bulunuyordu. Satılan mülklerin %67 kadarı Müslüman Türkler, %30 kadarı resmi kurum ve kuruluşlar tarafından alındı (Aktar, 2018). 21 Ocak 1943'ten itibaren İstanbul'da binlerce gayrimüslime ait ev ve işyeri haczedilerek haraç mezat satıldı. 27 Ocak ile 3 Temmuz 1943 arasında, tümü gayrimüslimlerden oluşan toplam 1229 kişi çalışmak üzere Erzurum Aşkale'ye yollandı ve çalışmaları karşılığında verilen ücretlerin yarısı borçlarına mahsup edildi.

O zamanki devlet bütçesi büyüklüğü 394 milyon TL idi. Varlık vergisi sayesinde aynı yıl 315 milyon TL vergi toplanmıştır.

9–13 Eylül 1943 tarihlerinde New York Times gazetesinde Türkiye'deki Varlık Vergisi uygulamasını eleştiren bir dizi yazı çıktı. Bu yazılardan sonra 17 Eylül'de toplanan TBMM, henüz tahsil edilmemiş Varlık Vergisi borçlarının silinmesine karar verdi. Aralık ayında sürgüne gönderilenler yaklaşık on aylık esaretten sonra evlerine gönderildi. Çünkü o dönem II. Dünya Savaşı'nın kritik günleriydi ve Türkiye bu durumdan etkilenmek istememişti.

2012 yılında Milliyet gazetesine röportaj veren Şabat Levi, Miraç Zeynep Özkartal'ın "Devletin sizden özür dilemesini ister misiniz?" sorusu üzerine şu yanıtı vermiştir:

"Hata ettik" demelerini isterim tabii. Ama ne değişir? Ben affettim zaten. Bizi Hitler'den kurtardı Türkiye Devleti, Varlık Vergisi'ni de affettim böylece. Eğer bizi Hitler'e verseydi sabun olacaktık. Parayla hayat ölçülmez. Türkiye Devleti sayesinde hayatta kaldık. Bunu unutmadım."

Kaynak: Wikipedia.

Bir başka ayrım türü olan **idari ayrımda** ise kamu gelirleri **dar** ve **geniş** olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dar anlamda kamu geliri denildiğinde **merkezi yönetim** kapsamındaki kamu idarelerinin elde ettiği gelirler anlaşılmaktadır. Bu kurumlar **genel** bütçeli kurumlar, **özel** bütçeli kurumlar, **düzenleyici** ve denetleyici kurumlar şeklinde üç başlık altında toplanmaktadır Örneğin Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim kapsamında genel bütçeli kuruluşlar içerisinde yer aldığından Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen vergiler dar anlamda kamu geliri kabul edilir. Ancak mahalli idareler, merkezi yönetim dışında olduğundan bu idarelerin tahsil ettiği vergiler geniş anlamda kamu gelirine örnektir. Bu kapsamda **geniş** anlamda kamu geliri denildiğinde merkezi yönetim kuruluşlarının elde ettiği gelirler **yanında mahalli** idarelerin, **sosyal güvenlik** kurumlarının, **parafiskal** kurumların ve iktisadi kamu kuruluşlarının elde ettiği gelirler anlaşılmaktadır. Yine gerçek anlamda gelir sayılmamakla birlikte devletin borçlanma yoluyla elde ettiği gelirler ile kabul ettiği hibe, bağış ve yardımlar da geniş anlamda gelir tanımına girmektedir.

1.3. Kamu Gelirlerinin Çeşitleri

Kamu gelirleri çeşitli kaynaklardan sağlanmaktadır. Bu kaynaklar içerisinde en önemlisi vergilerdir. Aşağıda vergiler ve diğer gelir türleri olan harç, resim, şerefiye, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, harcamalara katılma payı, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma, fon ve emisyon gelirleri, mali tekel ve döner sermaye geliri gibi gelir türlerine yer verilmiştir.

1.3.1. Vergiler

Günümüzde en temel kamu geliri vergilerdir. Vergiler devletin kamu harcamalarını karşılamak üzere fert ve kurumlardan **ödeme güçlerine** göre **karşılıksız** ve **zorunlu** olarak almış olduğu ekonomik değerlerdir.

Hükümet harcamalarının finansmanında vergilerin payı diğer gelir türlerine göre oldukça yüksektir. Çağdaş devletlerde kamu gelirleri içerisinde vergilerin payı yaklaşık %80'dir[17]. Nitekim Avrupa Birliğine üye ülkelerde 2019 yılı vergi gelirlerinin toplam kamu geliri içindeki payı %89,2 olmuştur[18].

Hane halkları, firmalar veya mükelleflerin her yıl gelir, harcama ve servetleri üzerinden belli oranda ödedikleri vergiler bazı **özellikler** sahiptir. Bu özellikler kanuni ve cebri olması, karşılıksız olarak alınması, ödeme gücüne göre tahsil edil-

[17] Bkz. Esteban ve Roser, 2016.
[18] Eurostat, Tax Revenue Statistics, General Overview, 2021.

mesi, nihai ve nakdi bir ödeme olması ve kamu kurumlarınca tahsil edilmesi şeklindedir. Bu özellikler aşağıda kısaca anlatılmıştır.

a) **Vergiler kanunidir:** Vergilemede kanunilik ilkesinin temeli 1215 yılında İngiltere'de kabul edilen Magna Carta ile atılmıştır. Zira bu belge ile kralın vergilendirme yetkisi sınırlandırılmış ve parlamentonun rızası olmadan vergi konulamayacağı hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla vergilemede kanunilik ilkesi keyfi olarak vergi konulamayacağını ve vergilerin yalnızca kanunla salınacağını ifade etmektedir. Nitekim Türkiye'de 1982 Anayasasında da kabul edilen bu kurala göre vergi koyma, kaldırma ve vergilerde değişiklik yapma yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ifade edilmiştir.

b) **Vergiler cebridir:** Vergilerin bu özelliği ile hükümetlerin egemenlik yetkisini kullanarak vatandaşların rızasına bakmaksızın vergi tahsil etme yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

c) **Vergiler karşılıksız olarak alınır:** Vergiler kural olarak karşılıksızdır. Yani hiçbir vergi mükellefi, vergi ödediği için özel bir karşılık bekleyemez. Buna göre bir mükellef motorlu taşıtlar vergisi ödediği için kendi özel mülküne yol yapılmasını isteyemez. Ancak o mülkün civarına başka vatandaşlar da zamanla ev yaptığında ve yol yapımı artık bir toplumsal ihtiyaç haline dönüştüğünde devlet o zaman bu yolu yapabilir. Bu bakımdan vergiler genel kamu hizmetlerinin finansmanında kullanıldığı için vergilerin sadece genel (toplumsal) bir karşılığı bulunmaktadır.

d) **Vergiler ödeme gücüne göre alınmaktadır:** Ödeme gücünün göstergesi gelir, harcama ve servettir. Bu bakımdan ülkelerdeki vergi sistemi çoğunlukla bu üç unsur üzerine kurulmuştur.

e) **Vergiler nihaidir:** Bu özelliği ile vergiler borçlanmadan ayrılmaktadır. Vergilerin nihai olmasının bir anlamı borçlanmadaki gibi geri ödemesinin olmamasıdır. Diğer anlamı ise vergilerin keyfi olarak alınmaması ve kesin olmasıdır.

f) **Vergiler devlet veya yetkilendirilmiş diğer kamu kurumları tarafından toplanmaktadır:** Vergilemede vergi alacaklısı ve borçlusu olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Vergi alacaklısı devlet veya devletin vergileme yetkisi verdiği diğer kamu kuruluşlarıdır. Vergi borçlusu ise mükellef adı verilen gerçek veya tüzel kişilerdir. Kural olarak vergilendirme yetkisi devlete ait olsa da devlet bu yetkisini bazen başka kurumlara devredebilmektedir. Örneğin gelir ve kurumlar vergisi merkezi hükümet içerisindeki Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından toplanırken emlak vergisi genel yönetim kapsamındaki mahalli idarelerce tahsil edilmektedir.

g) **Verginin nakdi bir ödeme olması:** Vergilerin geçmişte ayni olarak ödendiğine ilişkin örnekler bulunsa da günümüzde vergiler para ile ödenmektedir.

h) Vergi gelirleri merkezi yönetim bütçesine ekli B cetvelinde yer alırken vergi gelirlerinin dayanağı olan kanunlar ise C cetvelinde yer almaktadır.

1.3.2. Harçlar

Harç, kamu kurumlarınca **verilen hizmetler karşılığında** bu hizmetten yararlananların ödedikleri bedellerdir. Farklı adlar altında toplanan çok sayıda harca, tapu tescili sırasında alınan tapu harçları, yargı hizmeti karşılığında alınan yargı harçları veya noter hizmeti karşılığında alınan noter harcı örnek verilebilir. Harçların sahip olduğu **özellikler** şu şekilde özetlenebilir:

- Harçlar **cebridir** ve kanuna dayanarak tahsil edilmektedir,

- Harca tabi hizmetten yararlanan, harç karşılığında özel bir **çıkar** elde etmektedir. Bu bakımdan harç karşılıklı bir kamu geliridir,

- Harçlar, devlet veya yetkilendirilmiş diğer **kamu kurumları tarafından** tahsil edilmektedir,

- Harçlar, **nakdi** olarak ödenir,

- Harçlarda ödeme gücü dikkate alınmaz. Bu bakımdan yararlanan **herkes** harca tabi işlemin bedelini ödemek zorundadır.

Görüldüğü üzere harçların vergilerden farkı somut bir karşılığının olmasıdır. Harçlar cebridir zira hizmetten yararlanan hiç kimse harç ödemek istemiyorum diyemez. Bunun için hizmetten yararlanmaktan vazgeçmesi gerekir.

Harç olarak ödenen tutar ile alınan hizmetin maliyeti arasında bir ilişki yoktur. Yani harçlar alındığı hizmetin tam karşılığı olmayabilir. Siyasi otoriteler harç tutarını belirlerken pek çok faktörü dikkate almaktadır. Örneğin yargı harçları belirlenirken kalabalıklaşma maliyeti ile yargıya konu olayın sosyal fayda ve maliyetinin büyüklüğüne bakılır. Bununla birlikte kişinin ödediği harç, almış olduğu hizmetin üzerindeyse aradaki fark vergi kabul edilir. Zira bu farkın hizmet olarak karşılığı bulunmamaktadır.

1.3.3. Resimler

Resimler, kamu kurumları tarafından verilen **izin** karşılığında tahsil edilmektedir. Geçmişte Türkiye'de uygulanan resimler günümüzde harç ve vergiye dönüşmüştür. Örneğin Osmanlı döneminde gümrük resmi adı altında alınan resim günümüzde gümrük vergisi, geçmişte tahsil edilen damga resmi ise günümüzde damga vergisine dönüşmüştür. Resimlerin sahip olduğu özellikler şunlardır;

- Karşılıklı ve cebri olması nedeniyle harçlardan ayrılması zordur. Ancak izin karşılığı alınması resimleri diğer gelirlerden ayırır,

- Para cinsinden ödenir,
- Ödeme gücüne göre alınmaz.

1.3.4. Şerefiyeler

Devlet tarafından gerçekleştirilen park, metro ve köprü gibi bayındırlık faaliyetleri neticesinde o bölgede bulunan **taşınmazların değerinde meydana gelen artışın** vergilendirilmesine şerefiye denilmektedir. Şerefiyelerin sahip olduğu özellikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Cebri ve karşılıklıdır,
- Kanuna dayalı olarak alınır,
- Nakden ödenir,
- Şerefiyeler ülkemizde, Belediye Gelirleri Kanununda "harcamalara katılma payı" şeklinde servet vergisi olarak kabul edilmekte ve yalnızca mahalli idareler tarafından tahsil edilmektedir.

Geçmişte belediye gelirleri içerisinde yer alsa da şerefiyelerin ülkemizde uygulaması kalmamıştır. Bunda emlak vergisinin ve harcamalara katılma payının mahalli idare geliri olarak kabul edilmesinin payı büyüktür. Şerefiye ve harcamalara katılma payı arasındaki en önemli fark şerefiyenin mülkün kazandığı değer üzerinden alınması, harcamalara katılma payının ise söz konusu mülk için gerçekleştirilen yol yapımı, kanalizasyon gibi harcamaların finansmanı için alınmasıdır.

1.3.5. Parafiskal Gelirler (Vergi Benzeri Gelirler)

Devletlerin anayasal zorunluluktan kaynaklanan bazı ekonomik, sosyal ve mesleki sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklardan bazıları toplumun geneline hitap etmekte ve bu yönde sunulan kamu hizmetleri vergilerle finanse edilmektedir. Ancak bazı kamu hizmetleri vardır ki toplumdaki esnaf, avukat ve işçi gibi **belli kesimleri** ilgilendirmektedir. Bu hizmetlerin sunumu ise üyelerinden alınan **aidat**, **prim** veya **üyelik bedeli** gibi gelirlerle finanse edilir. Bu gelirler günümüzdeki haliyle parafiskal gelir olarak kabul edilmektedir.

Parafiskal gelirler, geliri toplayan kurumun amacına göre sosyal, mesleki ve ekonomik parafiskal gelir şeklinde üçe ayrılır. **Sosyal** parafiskal gelirler sosyal güvenlik kurumlarının üyelerinden topladığı prim gelirlerinden oluşurken, **mesleki** parafiskal gelirler meslek odaları tarafından toplanan aidatlardan oluşmaktadır. İşsizlik fonu gibi fonlarda toplanan gelirler ise **ekonomik** parafiskal gelir kabul edilir.

Parafiskal gelirler kamu yararı için kullanılmakla birlikte bu gelirlerin toplanması, matrah ve oranının belirlenmesi ve nasıl harcanacağı bütçe mevzuatı dışında ilgili kurumun özerkliğe sahip organları tarafından belirlenmektedir. Parafiskal gelirlerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Ödemeyi yapan üyeler, karşılığında bir fayda sağlar.
- Tahsilat yapılırken üye başına veya ödeme gücüne göre yapılmaktadır. Örneğin mesleki parafiskal kurumlar üye başına aidat almaktadır.
- Belli amaçlar için tahsil edilen zorunlu ödemelerdir.
- Merkezi yönetim gelirleri dışında kalır.
- Âdem–i Tahsis ilkesine aykırı olarak tahsil edilir ve harcanır.

Parafiskal gelirlerin zorunlu ve yasal bir ödeme karşılığı olması bu gelirleri vergiye yaklaştırırken fayda karşılığında ve toplumun belirli bir kesimine yönelik olması bu gelirleri harca yaklaştırmaktadır.

1.3.6. Para ve Vergi Cezaları

Asli bir kamu geliri olmayan para ve vergi cezaları, **kamu düzeninin** sağlanması için tahsil edilen gelirlerdir. Bunlar yasak olan, mevzuata aykırı eylemlerin cezalandırılması karşılında alınmaktadır. Bu gelirlerin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Cebre dayanır,
- Karşılıklıdır. Ancak bu karşılık bir hizmetin değil kurallara uymamanın karşılığıdır,
- Asıl amaç gelir elde etmek değil vatandaşların mevzuata uygun davranmasını sağlamaktır.

Devletin tahsil ettiği diğer gelirlerde mali amaç ön planda iken cezalarda bu geçerli değildir. Zira cezalarda kamu düzenini sağlamak birincil amaçtır. Ancak cezalar, bütçeye bir gelir kalemi olarak girdiği için kamu gelir türleri arasında yer almaktadır.

1.3.7. Harcamalara Katılma Payı

Belediye gelirleri içerisinde yer alan harcamalara katılma payı, belediyelerin **bir bölgeye götürdüğü yol**, **su** ve **kanalizasyon** gibi hizmetler karşılığında aldığı bedellerdir. Ancak bu payın alınması, ilgili belediyenin kararına bağlıdır.

Ülkemizde harcamalara katılma payı belediyenin bu hizmetler için katlandığı maliyetin **1/3'üdür**. Yani ilgili hizmetler için yapılan harcama tutarının 900 bin TL

olması durumunda ilgili hizmetten fayda sağlayan gayrimenkul sahiplerinin harcamanın 300 bin TL'lik kısmına katılması gerekmektedir. Bu karar Belediye Encümeni tarafından verilir. Ancak her hal ve durumda harcamalara katılma payı gayrimenkulün vergi değerinin %1'ini geçemez.

1.3.8. Mülk (Patrimuan, Mamelek) ve Teşebbüs Gelirleri

Mülk gelirleri devletin sahip olduğu arazi, bina, yol gibi gayrimenkullerin **satışından** veya **kiralanmasından** elde edilmektedir. **Teşebbüs gelirleri ise devletin ticari girişimleri** nedeniyle sağladığı gelirlerdir. Örneğin Hazine tarafından ormanlık alan dışında kalan **4–b arazilerin** köylülere bedel karşılığında satılması ve Hazinenin bu satıştan gelir elde etmesi mülk gelirine örnektir. Teşebbüs gelirine ise ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet gösteren Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat veya fındık satışından elde ettiği gelir örnek verilebilir.

Arasında fark olmasına rağmen teşebbüs geliri ile özelleştirme geliri bazen karıştırılmaktadır. Teşebbüs gelirleri, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kamu kuruluşlarının piyasada faaliyet göstermesinden veya ürettiği malların satışından elde edilen gelirdir. Özelleştirme gelirinde ise söz konusu kuruluşların devlet uhdesindeyken özel sektöre devri veya satışından elde edilen gelir söz konusudur.

1.3.9. Borçlanma Geliri

Geri ödemesi olsa da borçlanma, alındığı anda devlet için bir kamu geliridir. Uygun vade ve faiz oranı ile alınan borçlanma kamu harcamalarının finansmanında önemli rol üstlenmektedir.

Klasikler borçlanmayı normal bir kamu geliri olarak kabul etmez. Onlara göre borçlanma **olağanüstü** bir kamu geliridir ve yalnızca yatırımların ya da olağanüstü harcamaların finansmanı için başvurulmalıdır. Borçlanmanın yatırımların finansmanı için yapılmasına ise Klasikler "altın kural" adını vermektedir. Zira yatırımların finansmanı için borçlanıldığında, sonraki dönemlerde yatırımlardan elde edilen gelir borçların finansmanı için ilave kaynak sağlayacaktır.

Klasiklerin borçlanmaya ilişkin bir diğer **eleştirisi** borçlanmanın **cari** ve **transfer harcamaları** için kullanılmasıdır. Zira onlar cari ve transfer harcamalarının vergilerle finanse edilmesini savunmaktadır. Bunun iki nedeni bulunur. İlki borçlanmada bir karşılık vardır ve vade geldiğinde borcun anaparası yanında faizi de ödenmek zorundadır. Cari ve transfer harcamalarının uzun vadede faizi karşılama gücü zayıf olduğundan bu harcamaların borçlanmayla karşılanması doğru değildir. İkinci olarak borçlanma, vergi gibi nihai bir gelir türü değildir ve nihayetinde geri

ödenmek zorundadır. Bu bakımdan borçlanma vergilerin ertelenmiş halidir. Zira geri ödeme esnasında vergilere başvurulacaktır.

Sonraki dönemlerde Keynesyen iktisatçılar arasında yer alan Abba Lerner ve Alvin Hansen, fonksiyonel maliye anlayışını geliştirerek borçlanmanın hem kamu gelir–gider dengesizliğini gidermede hem de ekonomik istikrarsızlıkların çözümünde bir araç olarak kullanılacağını savunmuştur. Nitekim günümüzde birçok ülkenin **fiskal** ve **ekstra fiskal amaçlarla** borçlanmaya başvurduğu görülmektedir.

1.3.10. Özelleştirme Gelirleri

Geçmişte devlete bağlı çok sayıda iktisadi teşebbüs ayakkabıdan gömleğe ve demirden kömüre kadar çeşitli sektörlerde üretimde bulunmuştur. Ancak sonraki dönemlerde bu kuruluşların mülkiyeti ve yönetimi **siyasi**, **mali** ve **ekonomik** bazı **nedenlerle özel sektöre devredilmiştir**. İşte bu devir karşılığında devletin elde ettiği gelire özelleştirme geliri adı verilir.

Bu bakımdan özelleştirme, devletin daha önce sahip olduğu kamu iktisadi teşekküllerine ait **mülkiyetin**, **tamamının** veya **bir kısmının** özel sektöre devredilmesidir. Bu devir bazen %51 ve üzeri hisse devri şeklinde gerçekleşmekte ve yönetim hakkı da özel sektöre geçmektedir. Bazen de %50'nin altında hisse devri gerçekleşmekte ve devletin kamu iktisadi teşebbüsü üzerindeki hak ve yetkisi devam etmektedir.

Özelleştirme gelirine 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'nin de başvurduğu görülmektedir. Aslında ülkemizde teşebbüsler kurulurken pek çok ekonomik ve sosyal amacın gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu teşebbüsler zamanın koşullarına uygun olarak endüstrileşmenin temelini oluşturmuş ve ekonomik gelişmenin sağlanmasında önemli roller üstlenmiştir. Ancak özel kesimi güçlendirmek için kurulan bu teşebbüsler temel hedeflerinden saparak 1980'li yıllara gelindiğinde düşük verimlilik düzeyi ve yüksek maliyetlerle çalışan ve bütçe üzerinde yük oluşturan kurumlar haline gelmiştir.

Bu bakımdan Türkiye'de özelleştirmeye gidilmesindeki temel amaç; özel sektör eliyle ekonomideki verimliliğin sağlanması, kamu teşebbüslerine yapılan devlet desteklerinin sonlandırılması ve kamu açıklarının azaltılmasıdır.

Gerekçeleri ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte özelleştirme, kamu sektöründeki kaynak israfını önlemesiyle, özel sektöre devredilen kaynakların rasyonel kullanımını sağlayarak üretimi ve milli geliri artırmasıyla, bütçe açıklarını azaltarak ilave verimli harcamalara yer açmasıyla ülke ekonomilerine fayda sağlamaktadır.

1.3.11. Fon Gelirleri

Hükümetler belirli yerlerde harcanmak üzere bazı fonlara belirli kaynaklardan para aktarmaktadır. **Belli amaçlar için ayrılmış** olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere belli hesaplarda tutulan bu kaynaklara fon adı verilir.

Fonlar **bütçe içine** konulabileceği gibi **bütçe dışına** da çıkarılabilir. Aralarındaki fark fonun finansmanının bütçeden mi yoksa dışarıdan mı yapıldığıdır. Bu bakımdan **finansmanı genel bütçeden** karşılanan fonlara bütçe içi fon adı verilirken, finansmanı tamamen veya kısmen genel **bütçe dışından** karşılanan fonlara ise bütçe dışı fon adı verilir. Ancak ister genel bütçeden isterse dışarıdan beslensin, fonların harcanması ve faaliyetlere dağıtılması yürütmenin yetkisindedir.

Bütçe dışı fonların hükümete sağladığı en büyük avantaj **bürokratik engel** ve **sınırlamalara** takılmadan harcama imkânı sağlamasıdır. Ayrıca fonlarda **âdem–i tahsis** ilkesi geçerli değildir. Bu bakımdan kamu otoriteleri belli harcamaların finansmanını sağlamak üzere fon kurabilirler.

Ancak fonların ülkemizde genel kabul gören bütçe ilkelerinin bir kısmına aykırılık teşkil ettiği görülmektedir. Özellikle bütçe dışı fonların bütçe içi fonlara göre daha zararlı sonuçlara sahip olduğu ileri sürülmektedir. Zira bütçe dışı fonlar bütçe gelir ve giderlerinin **tamamının** bütçede görülmesine engel olduğundan "**genellik ilkesine**" aykırılık teşkil eder. Yine gelir ve giderlerin **tek bir bütçede** toplanması kuralı olan "**birlik ilkesine**" de aykırılık gösterirler. Ayrıca bütçe dışı fonlar daha esnek harcama imkânına sahip olduğundan mali disiplini bozmakta ve kaynakların kullanımında israfa yol açmaktadır.

2000'li yılların başında şeffaflığı ve mali disiplini temin etmek üzere bütçe dışındaki çok sayıdaki fon tasfiye edilmiştir. Günümüzde ise bütçe dışında 7 fon kalmıştır. Bunlar;

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
- Tanıtma Fonu
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
- Özelleştirme Fonu
- Savunma Sanayini Destekleme Fonu
- İşsizlik Sigortası Fonu (Ücret Garanti Fonunun finansmanı da bu fondan karşılanmaktadır)
- Türkiye Varlık Fonu'dur.

Yine günümüzde bütçe içinde adında fon ifadesi bulunan yalnızca "Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu" bulunurken adında fon olmamasına rağmen fon şeklinde belli amaçlar için kullanılan beş fon daha bulunmaktadır. Bunlar personel

giderlerini karşılama ödeneği, yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği, doğal afet giderlerini karşılama ödeneği ve örtülü ödenektir.

1.3.12. Para Politikası ve Senyoraj Geliri

Senyoraj geliri, paranın **üretim maliyeti ile** üzerinde yazılı olan **nominal değer arasındaki farktır**. Ancak paranın itibari değeri (üzerinde yazılı olan değer) paranın gerçek satın alma gücünü göstermez. Bu bakımdan senyoraj gelirinin reel değerini bulmak için paranın satın alma gücünden paranın basım maliyetinin düşülmesi gerekmektedir. Bu durum bir örnekle şu şekilde açıklanabilir.

Varsayalım Merkez Bankası herhangi bir yılda 100 TL itibari değerli kâğıt para basmış olsun. Kâğıt paranın basıldığı tarihteki basım maliyetinin 7 TL olduğunu varsayalım. Basım maliyeti 7 TL olduğuna göre son durumda Merkez Bankası, 100 TL itibari değerli kâğıt para basarak 93 TL senyoraj geliri elde etmiştir. Ancak sonraki yıl ekonomide %20 enflasyon olduğunu varsayarsak paranın reel değerinde 20 TL kayıp ortaya çıkmış demektir. Paranın basım maliyetini ve 20 TL reel kaybı da dikkate aldığımızda Merkez Bankasının sonraki durumda senyoraj geliri 73 TL'ye düşmüş olacaktır.

Fisher'in Miktar Teorisi'ne göre para bir mübadele aracı olduğu için **para miktarının ekonomideki mal ve hizmet miktarı kadar olması gerekir**. Bu sağlanırsa fiyat istikrarının da sağlanacağı düşünülür. Eğer para miktarı ekonomideki mal ve hizmet miktarından fazla olursa paranın değeri ve senyoraj geliri düşer ve enflasyon ortaya çıkar.

Bu bakımdan fiyat istikrarının sağlanması ve dengeli bir ekonomiye ulaşılabilmesi için her yıl **basılacak para miktarının** aynı yıl gerçekleşen **büyüme oranına eşit** olması şarttır. Ancak Miktar Teorisi'nde halkın parayı sadece işlem (mübadele) güdüsüyle talep ettiği unutulmamalıdır.

Geçmişte **altın para sisteminin** geçerli olduğu dönemde, paranın değeri altının gram miktarı ile ölçülürdü. Bu bakımdan devletin senyoraj geliri elde etme imkânı yoktu. Eğer devlet senyoraj geliri elde etmek isterse metalin içindeki altın miktarı azaltılır, yerine daha düşük değerde bakır, nikel gibi madenler kullanılırdı (**tağşiş**). Böylece altın para sisteminin yerini kâğıt para sisteminin almasıyla devletler senyoraj geliri elde etme imkânı bulmuştur.

Bununla birlikte bir ülke para birimi ne kadar **konvertibl** ise ve diğer ülkeler tarafından ne kadar çok kabul görüyorsa, bu para biriminin o kadar çok senyoraj geliri elde edeceği söylenebilir. Ancak daha çok para basılmasının daha çok senyoraj geliri sağlayacağı düşünülmemelidir. Zira piyasadaki para tabanı para talebini aştığında devletin elde edeceği senyoraj geliri de düşecektir. Bu bakımdan optimal

(maksimum) senyoraj geliri noktası; para arzı ve para talebinin eşitlendiği noktadır. Bu nokta aşıldığında paranın satın alma gücü düşmeye ve enflasyonist baskılar artmaya başlar. Böylece düşen satın alma gücü bir bakıma zorla tahsil edilen vergiye (enflasyon vergisi) benzetilebilir.

Para basma yetkisi devletin egemenliğindedir. Türkiye'de bu yetki **TBMM'ye ait** olmasına rağmen meclis bu yetkisini süresiz olarak **Merkez Bankasına devretmiştir**. Devlet bazen bütçe açıklarını gidermek bazen de ekonomik istikrarı sağlamak üzere para basmaktadır. Bununla birlikte para basma yetkisi sonucunda elde edilen gelir mali tekel geliri sayılabilir. Zira bu yetki yalnızca devlet egemenliği altında kullanılmaktadır. Bir an olsun bu yetkinin özel sektöre devredildiği ve serbest piyasa koşullarında üretildiği düşünüldüğünde daha çok kâr anlayışıyla fiyat istikrarının bozulması kaçınılmaz olacaktır.

1.3.13. Mali Tekel Geliri

Devlet özellikle **talep esnekliği düşük sigara** ve alkol gibi malların üretimini kendi üzerine alarak bu üretimden gelir elde eder. Bu tür mallar devletin sahipliğinde tek bir firma tarafından üretildiğinde devlet malların fiyatını yüksek tutarak monopol kârı elde etmektedir. Zira bilindiği üzere talebin fiyat esnekliğinin katı olduğu mallarda vazgeçilebilirlik düşük olur ve fiyat yükselse dahi talepteki azalış minimum olur. Günümüzde serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte mali tekellerin sayısının giderek azaldığı ve özel sektöre devredildiği görülmektedir. Ancak bu firmalar özel sektöre devredildiğinde devlet talep miktarını ayarlayabilmek için yüksek oranda vergi tahsil etmektedir.

1.3.14. Döner Sermaye Gelirleri

Devlet çatısı altında kurulan döner sermayeli işletmeler, **sundukları kamu hizmetini piyasaya satarak** gelir elde etmektedir. Bu gelir döner sermaye geliri kabul edilir. Böylece kamuya ait olarak faaliyet gösteren döner sermayeli işletmeler piyasa talebinin bir kısmını karşılayarak devlete ilave gelir sağlamaktadır. Ancak döner sermaye işletmesi nedeniyle **kamu hizmetinin aksamaması** gerekir.

Anlaşılacağı üzere kamu idareleri **kapasite fazlalarını değerlendirdiğinde** devlet ilave gelir elde etmekte ve bu hizmetten toplum fayda sağlamaktadır. Ayrıca elde edilen gelir genel bütçe geliri gibi katı harcama kurallarına tabi değildir. Döner sermaye işletmesi mali ve idari özerkliğe sahip olduğundan giderler yapılırken daha serbest davranılmaktadır. Döner sermayeli işletmeler başta sağlık olmak üzere eğitim, orman ve tarım gibi pek çok alanda kurulabilir. Döner sermaye işletmelerinin harcama bakımından bazı serbestliklere sahip olması onların tama-

men denetim dışı kaldığını göstermez. Zira döner sermaye işletmeleri kamu ihale mevzuatına tabi olduğu gibi işletmenin denetimi Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca yapılır. Ayrıca faaliyetin türüne göre bu işletmelerden bazıları kurumlar vergisine tabi olabilir.

Türkiye'de 2020 itibariyle döner sermaye gelirlerinin kamu gelirine oranı %0,21 gibi düşük bir orandır. Bu işletmelerin yaklaşık %86'lık kısmı sağlık sektöründe faaliyet göstermektedir.

1.3.15. Diğer Gelirler

Yukarıda sayılan gelirler dışında ayrıca **ganimetler**, **tazminatlar**, **devalüasyon** gelirleri, devlete intikal eden para ve mallar ile **bağış** ve yardımlar da devlet gelirleri içerisinde yer almaktadır. **Ganimet** ve tazminatlar genellikle savaş sonrasında mağlup devletlerin **galip devletlere ödediği** karşılıklar olduğundan günümüzde sık rastlanan bir gelir türü değildir.

Devalüasyon, yerli paranın yabancı paralar karşısında **değerinin düşürülmesi** işlemidir. Devletin devalüasyon geliri elde etmesi, kasasında bulunan altın ve döviz rezervinin büyüklüğüne bağlıdır. Zira devalüasyon neticesinde ulusal para değer kaybederken, kasada bulunan bu kıymetler değer kazanacaktır.

Ancak para basımı neticesinde gerçekleşen devalüasyonda, piyasadaki parasal taban artış göstereceğinden **enflasyonun doğması** kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla hiçbir ülke, ulusal parasının diğer para birimleri karşısında değer kaybetmesini istemez. Ancak bazı koşullar devalüasyonu zorunlu kılabilir. Nitekim dış ticaret açığının ve ithalatın yüksek boyutlara ulaştığı ülkelerde devalüasyona başvurulabilir. Bunun nedeni ülke parasının değer kaybetmesiyle satın alma gücünün zayıflaması ve ithal mal fiyatlarının artmasıdır.

Devlete intikal eden paralar içerisinde ise **banka hesaplarında unutulan** paralar, **mirasın reddi** ile devlete geçen mallar ve **kaçakçılık** nedeniyle devlete intikal eden mallar yer almaktadır. Bağış ve yardımlar da yine karşılıksız olarak devletin kişi ve kurumlardan sağladığı ayni veya nakdi bedellerdir.

2. VERGİ TEORİSİ

Vergi teorisi temelde iki konu ile ilgilenmektedir. İlki verginin ne için alındığı, diğeri ise alınan vergilerin toplum refahını artırmak amacıyla nasıl tasarlanması gerektiğidir. Eğer verginin ne için alındığı doğru tespit edilirse vergilemenin amaçlarının tespiti de kolay olur. Ancak ikinci konu daha mühimdir. Zira iktidar sahibi olan devletin asıl varlığı toplum refahını artırmaktır. Bu bakımdan bunu gerçekleştirmek isteyen bir hükümetin vergiyi de bu yönde tasarlaması gerekmektedir.

2.1. Verginin Tarihsel Gelişimi

Toplumların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturduğu en önemli organizasyon devlettir. Bu bakımdan verginin gelişimi de insan ihtiyaçlarındaki değişime uygun olarak gelişim göstermiştir. Örneğin önceleri başkan veya reis şeklinde kurulan toplulukların ihtiyaçları, üyelerin reise sundukları **hediyeler** ile karşılanırken sonraki dönemlerde ihtiyaçların artmasıyla yeni kaynaklara gereksinim duyulmuş ve bazen savaş sonucunda bu ihtiyaçlar tazminat, ganimet ve haraç şeklinde karşılanmış, bazen örfi ve dini bir gereklilik üzerine toplanmış, bazen de **zorunlu** bir yükümlülük şeklinde halktan vergi toplanmıştır.

Bu bakımdan vergi **ilk çağlarda mağlup** olanların **galip** olana ödedikleri bir **haraç** şeklinde tahsil edilmiştir. İlkçağda vergilere ilişkin ilk örnekler Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde görülmektedir. Ancak bu medeniyetler içerisinde Roma İmparatorluğu gelişmiş hukuk ve yönetim sistemi ile vergileme konusunda diğer medeniyetlere göre daha kapsamlı uygulamalara başvurmuştur. Vergilerin dolaylı ve dolaysız şekilde tahsil edildiği **Roma Medeniyetinde** verginin **zorunlu** olarak alınan bir yükümlülük olduğu dikkat çekmektedir. Ancak Feodalitenin yaşandığı ve küçük merkezi devletlerin yaygın olarak görüldüğü orta çağ döneminde vergilerin daha çok hediye ve yardım şeklinde verildiği görülmektedir.

Sanayi devrimine kadar kamu gelirleri içerisinde vergiler önemli yer edinse de sanayi devrimiyle birlikte vergiler istisnai veya olağanüstü bir gelir kaynağı olmaktan çıkmış, hem çeşit hem de boyut olarak **ciddi** bir **dönüşüm** geçirmiştir. Coğrafi keşifler ve sonrasında başlayan sömürgecilik hareketleri 16'ncı yüzyılın başından itibaren zenginliğin ve refahın artmasına, sermaye birikiminin oluşmasına yol açmıştır. Bu döneme kadar kırsal bölgelerde yaşayan halk kentlere göç etmeye başlamış ve sanayi devrimi için gerekli işgücü ihtiyacı için zemin oluşmuştur. Bilimsel ve teknik açıdan yaşanan gelişmeler kitle üretimin gerçekleşmesine, büyük fabrikaların kurulmasına, metropol kentlerin oluşmasına, ticaretin ve bankacılık sisteminin gelişmesine katkı sağlamıştır.

Ekonomik yapıda oluşan bu büyük **değişim sosyal yapıyı** da etkilemiş, mülkiyetin ve zenginliğin sonucu olarak gelişmiş bir **hukuk** sistemine, **üretim** için **alt yapıya**, ürün **pazarlaması** için **ulaşım** ağlarına, işçi haklarının korunması için **sosyal güvenlik** ve sigorta sistemine, servetin muhafazası ve el değiştirmesi için **finans** sistemine, kentleşme için **imar** ve bayındırlık faaliyetlerine ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyaçların karşılanmasında devlet zorunlu olarak rol almıştır. Bu bakımdan sanayi devriminin de etkisiyle ekonomide ve sosyal hayatta yaşanan köklü dönüşüm, verginin de önemini artırmıştır.

Türk Vergi Sisteminin gelişimine bakıldığında ise vergilerin Osmanlı Döneminde daha çok şer'i ve örfi esaslar üzerine kurulu olduğu görülmektedir. **Şer'i** vergiler gücünü İslamiyet'in esaslarından alan **zekât**, **öşür**, ağnam, haraç ve cizye gibi vergilerden oluşmaktaydı. Osmanlı'da en büyük gelir kaynağı tarım ve hayvancılık üzerinden alınan öşür ve ağnam resmi gibi dolaysız vergiler olmuştur. **Örfi** vergiler ise **fethedilen** topraklara göre uygulamaya konulan ve bazı bölgelerin muaf olduğu istikrarsız vergilerdir. Cumhuriyetin ilanı ile Osmanlı'da uygulanmakta olan tüm vergiler zamanla kaldırılmış, ödeme gücünün kavranması amacıyla gelir, harcama ve servetin vergilendirildiği çağdaş bir vergi sistemine geçilmiştir.

2.2. Verginin Tanımı

Vergi, Türkçe anlamıyla hediye edilen ve karşılıksız verilen değer anlamında kullanılmaktadır. Literatürde yer alan tanımlarda ise verginin, kamu hizmetlerini **karşılamak** üzere fert ve kurumlardan hukuki **cebir** altında, belirli kurallara göre ve **karşılıksız** olarak tahsil edilen bedeller şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Devlet vergi kanalıyla satın alma gücünü özel kesimden kamu kesimine aktarmaktadır. Ancak bu aktarım karşılığında devletten herhangi bir özel karşılık beklenemez. Zira vergiler belirli bir hizmet şeklinde özel bir karşılığa sahip olmayıp, genel kamu hizmetlerinin finansmanı için başvurulan kaynaklardır. Diğer bir deyişle bir mükellef devlete ödediği vergi karşılığında sadece kendisini veya birkaç kişiyi ilgilendirecek kamu hizmeti bekleyemez.

2.3. Vergilerin Alınma Nedenleri (Ekonomik Dayanakları)

Geçmişten günümüze değin vergilerin alınma gerekçesine yönelik **farklı görüşler** ortaya konmuştur. Bazıları vergiyi, devletin topluma sunmuş olduğu **hizmetlerin bir karşılığı** olarak görürken diğerleri, topluma ait kaynakların bazı kesimleri daha varlıklı kıldığını, bu kaynakların vergi olarak ve **ödeme gücüne göre** tekrar topluma dönmesi gerektiğini savunmuştur. Bir başka görüş ise hükümranlık hak ve yetkisinin toplum tarafından devlete verildiğini ve devletin **egemenlik hakkını** kullanarak vergi topladığını öne sürmektedir. Bu açıklamaların da gösterdiği üzere literatürde vergilerin alınma gerekçesi olarak faydalanma teorisi, ödeme gücü teorisi ve egemenlik teorisi şeklinde üç farklı yaklaşım bulunmaktadır.

2.3.1. Faydalanma Teorisi

Faydalanma teorisine göre vergi, **kamu hizmetlerinin karşılığı** veya **fiyatı** olarak görülmektedir. Sosyal sözleşme teorisinden hareketle açıklanmaya çalışılan faydalanma teorisinin özünde, vatandaşlar ve devlet arasında her iki tarafın yü-

kümlülüğü bulunan zımni bir sözleşmenin varlığından bahsedilmekte ve bu sözleşmeye göre devletin görevi kamu hizmeti sağlamak iken vatandaşın görevi kamu hizmetlerinden sağladığı fayda karşılığında devlete ödeme yapmaktır.

Ancak faydalanma teorisinin bazı **olumlu** ve **olumsuz yönleri** bulunmaktadır. Öncelikle vergi, kamu hizmetlerinden sağlanan faydaya göre tahsil edildiğinde **mali rant** ve **mali sömürü** gibi olumsuz durumların ortaya çıkması **engellenmiş** olmaktadır. Gerçekten de **ödeme gücüne göre** vergi alınması durumunda kamu hizmetinden **hiç faydalanmayan** veya düşük düzeyde fayda sağlayan bireyler bazen yüksek miktarda vergi yükü ile karşılaşabilmektedir.

Bununla birlikte kamu hizmetlerinden sağlanan fayda ölçüsünde vergi alınması, ödeme gücü bulunmadığı halde kamu hizmetlerinden fayda sağlayan çok sayıda vatandaşın mağduriyetine yol açacaktır. Zira **çocuk esirgeme kurumlarında** koruma altında olan çocuklar ödeme gücüne sahip değildir. Buna rağmen devletten daha fazla kamu hizmeti alıyor diyerek bu çocuklardan daha fazla vergi almaya çalışmak sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmaz.

Literatürde fayda teorisini açıklayan üç farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar değişim teorisi, sigorta primi teorisi ve sosyal üretim giderlerine katılma payı teorisidir.

2.3.1.1. Değişim Teorisi

Değişim teorisine göre vergilemenin devlet ve vatandaş şeklinde iki tarafı bulunmaktadır. Devlet, vatandaşlara kamu hizmeti sunarken vatandaşlar da aldıkları **hizmet karşılığında bir bedel ödemektedir**. Bu bakımdan değişim teorisi vergileri; hizmet karşılığı ödenen bir değişim bedeli olarak kabul etmektedir.

Ancak bu teorinin bazı **eksik yönleri** bulunmaktadır. Öncelikle devletin sunmuş olduğu bazı mal ve hizmetlerin **faydası bölünemez** niteliktedir. Hâlbuki hizmet ile vergi arasında bir ilişkinin kurulabilmesi için ödenen vergi ile hizmetin değeri arasında bir mübadele eşitliğinin sağlanması gerekir. Zira bireyler, aldıkları hizmetin fiyatını belirlemek için hizmetten sağladıkları fayda düzeyine bakmaktadır. Ancak bu tür hizmetlerin faydası bölünemediğinden hizmetin bedelini tespit etmek de mümkün değildir.

İkinci olarak alınan bedel hizmetin karşılığı olarak düşünüldüğünde kamu hizmetlerinden fayda sağlayan ancak **ödeme gücü bulunmayan** bireylerin daha fazla vergi ödemesi gerekecektir. Yukarıda da değinildiği üzere günümüz sosyal devlet anlayışına göre düşük gelirlilerin kamu hizmetinden daha fazla yararlanması sosyal adalet ilkesinin bir sonucudur.

2.3.1.2. Sigorta Primi (Koruma) Teorisi

Toplumlar anarşi içerisinde ve güvensiz bir ortamda bulunmak istemezler. Geçmişte toplumlar böyle ortamlardan kurtulmak ve **kendilerini korumak amacıyla** egemen bir otorite seçmişler ve bu otoriteye koruma ve güvence hizmeti karşılığında bazı hediyeler vermişler veya ödemede bulunmuşlardır.

Bu bakımdan sigorta primi teorisine göre devletler, fertlerden vergi adı altında bir bedel almakta ve karşılığında onlara **güvenlik ve asayiş hizmeti sunmaktadır**. Devleti sigorta şirketine halkı ise sigorta yaptıran müşteriye benzeten bu teoriye bazı **eleştiriler** getirilmektedir. Bunlar;

- Her iki tarafın varoluş nedenleri farklılık göstermektedir Sigortacılıkta temel amaç **kâr** elde etmektir, devlet ise **kamusal fayda** için hizmet sunmaktadır,

- Sigorta şirketleri bireylerden **risk derecelerine** ve sigorta türlerine göre **prim** tahsil etmektedir. Devlet ise bireylerden risk algısına göre değil çoğunlukla **ödeme gücüne göre vergi** almaktadır.

- Sigortacılıkta zarar doğduğunda tazminine gidilir ve öncesinde bireylere herhangi bir koruma, güvenlik hizmeti sağlanmaz. Kamu kesimi ise kolluk kuvvetleri ve savunma hizmetleri ile halkı zararlı fiillerden korumak amacıyla **önceden bazı tedbirler alır**.

- Sigorta şirketlerinden hizmet satın alma ve ödemede bulunma, **bireyin rızasıyla** gerçekleşmektedir. Hâlbuki vergi kanunen ödenmek zorunda olan bir bedeldir.

- Sigorta şirketleri ve müşteriler arasında bir **sözleşme imzalanmakta** ve bu sözleşme ile her iki tarafın uymak zorunda olduğu yükümlülükler belirlenmektedir. Vergi ise kamu hizmetlerinin genel karşılığı olduğundan devlet ile vatandaş arasında böyle spesifik bir sözleşmeden bahsedilemez.

2.3.1.3. Vergi Sosyal Üretim Giderlerine Katılma Payıdır

Faydalanma teorisini açıklamaya çalışan bu üçüncü izah tarzına göre toplum, üreticiler birliğine benzetilmekte ve devlet de sunduğu kamu hizmeti ile bu üretime katkıda bulunarak üretimin devamını sağlamaktadır. Bu bakımdan vergi, devlet tarafından **üretime yapılan katkının** bir karşılığı sayılmaktadır.

Özel ekonomide her üretim faktörü üretimde sağladığı verimlilik nispetinde karşılığını alıyorsa devlet de sağladığı katkı nispetinde hak ettiği vergiyi almaktadır. Burada devlete biçilen görev milli sermayeyi işletmek, bunun için harcama yapmak ve bu harcamaları finanse etmek için bireylerin harcamalara iştirak etmesini sağ-

lamaktır. Diğer yaklaşımlarda olduğu üzere bu yaklaşıma da bazı eleştiriler getirilmiştir.

Öncelikle toplum bir üreticiler birliği olmadığı gibi devletin gerçekleştirdiği her kamu hizmeti de yalnızca üretimi ilgilendiren hizmetler için yapılmaz. Kaldı ki devletin üretim için katlandığı harcamaların diğer harcamalardan ayrışması ve bedelinin hesaplanarak bireylerden tahsili de mümkün değildir.

2.3.2. Egemenlik (Hükümranlık) Teorisi

Faydalanma teorisinin ardından verginin alınma gerekçesinin ikincisi egemenlik teorisidir. Egemenlik teorisine göre devlet, belirli bir karşılık vaadinde bulunmaksızın tebaası altında bulunan fertlerden **her türlü fedakârlığı** isteyebilir ve gerektiği takdirde bunu **cebren gerçekleştirebilir**. Zira **devletin**, bireylerin oluşturdukları toplumdan **ayrı ve üstün bir varlık olduğu** kabul edilir. Bu bakımdan devlet için vergi almak bir hak, bireyler için ise vergi ödemek bir görevdir.

Toplumlar devlet kurumunu oluştururken ona bir takım hak ve yetkilerini devretmişlerdir. Bu yetkilerin devriyle birlikte devlet, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve bu hizmetlerin finansmanı bakımından hükümranlık hakkını elde etmiştir. Dolayısıyla vergi, devletin bu hükümranlık yetkisini kullanarak getirdiği doğal bir mali yükümlülüktür.

Hükümranlık yetkisinin kullanılması devletin zorbalığa dayanarak vergi alması şeklinde algılanmamalıdır. Devletin getirdiği mali yükümlülükler belirli bir yasaya, objektif esaslara ve bireyler arasında adaleti sağlayacak niteliklere sahiptir. Devlet vergileri tahsil ederken bireylerden ödeme gücüne göre vergi almaktadır. Bu yönüyle egemenlik teorisi vergilemede faydalanma teorisinden ziyade ödeme gücünü esas almaktadır.

2.3.3. Ödeme Gücü Teorisi

Verginin alınma gerekçelerinden üçüncüsü ödeme gücü teorisidir. Nitekim günümüz modern devletlerinde vergileme, ödeme gücüne göre yapılmakta ve vergi, **mükellefin mali ve ekonomik gücüne** bakılarak alınmaktadır. **Ödeme gücü göstergesinin** ise **gelir**, **harcama** ve **servet** olduğu kabul edilmektedir.

Genel kabul gören görüşe göre adil bir vergileme açısından vergi ödeme gücüne göre alınmalıdır. Gerçekten de daha fazla gelire ve servete sahip olan ve lüks harcama yapan kişilerin daha fazla ödeme gücüne sahip olduğu aşikârdır. Ayrıca bu teorinin dayandığı temel esas azalan marjinal fayda yasasıdır. Zira gelir ve servet arttıkça bunların mükellefe olan faydası da azalmakta ve böylece daha yüksek

gelir ve servet sahibi varlıklı kimselerden daha fazla vergi alınması daha az fedakârlık gerektirmektedir.

Ödeme gücü teorisinde faydalanma ilkesini de kapsayan bir yaklaşım bulunmaktadır. Buna göre gelir ve servete daha fazla sahip olanların bu serveti elde ederken kamu hizmetlerinden daha fazla yararlandıkları kabul edilmektedir. Örneğin gayrimenkul üzerinden alınan emlak vergileri sadece servete sahip olunmasından değil devletin ve mahalli idarelerin gayrimenkul için sağlamış olduğu hizmetin de bir karşılığıdır.

Bununla birlikte ödeme gücüne ulaşılması ve devletin geliri, serveti ve harcamayı daha iyi kavrayabilmesi için bazı tekniklere başvurması gerekmektedir. Bu teknikler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

2.3.3.1. Ödeme Gücüne Ulaşmada Kullanılan Teknikler

Bireyin kendisi ve ailesinin yaşamını sürdürmeye yetecek **gelirinin fazlası "ödeme gücü" olarak tanımlanır**. Bu gücün aşılması ve bireylerin yaşamları için gerekli olan gelirinin vergilendirilmesi halinde mükellefler aşırı vergi yükü ile karşılaşır ve vergide aşınmalar ortaya çıkar. Bu bakımdan ödeme gücünün tespitinin doğru yapılması oldukça önemlidir.

Ödeme gücüne nasıl ulaşılacağı konusunda farklı teknikler geliştirilmiştir. Bireylerin yaşamlarını asgari şartlarda sürdürebilmesi için gerekli olan gelirin vergi dışı bırakılması, kaynağına göre emek ve sermaye gelirinin farklı vergilendirilmesi, dikey adaletin gözetilmesi ve fırsat eşitliği sağlamak için bazı kimselere muafiyet sağlanması çağdaş devletlerin ödeme gücüne ulaşmada kullandıkları tekniklerdir.

Bu bakımdan ödeme gücüne ulaşabilmek için mükellefe ait **sübjektif kriterler dikkate alınmalıdır**. Gelir ve servette mükellef belli olduğundan mükellefin şahsi özelliklerine ve ödeme gücüne ulaşmak kolaydır. Ancak harcama üzerinden alınan vergilerde vergiyi beyan edenin aracı mükellef olması ödeme gücüne ulaşmayı zorlaştırmaktadır. Ancak devlet bu sorunu gidermek amacıyla eşitlikçi bazı vergi uygulamalarına başvurmaktadır.

Bu kapsamda ödeme gücüne ulaşmada kullanılan teknikleri artan oranlı vergiler, en az geçim indirimi, ayırma prensibi, muafiyet ve istisnalar şeklinde beş başlık altında toplamak mümkündür.

2.3.3.1.1. Artan Oranlılık

Artan oranlılıkta vergi matrahı arttıkça **matraha uygulanan vergi oranı da artmaktadır**. Türk Vergi Sisteminde gelir vergisi ile veraset ve intikal vergisi artan oranlı tarifeye sahiptir.

Artan oranlı vergilemede gelir ve servet arttıkça bunların **marjinal faydasının düşeceği** anlayışıyla vergileme yapılmaktadır. Bu ilişki baklavanın sağladığı fayda örneğinden hareketle şu şekilde açıklanabilir:

Baklavayı sevdiğinizi ve arkadaşınız tarafından size bir tepsi baklava getirildiğini varsayalım. Baklavanın ilk dilimini yediğinizde çok büyük haz duyarsınız. Ancak dilim sayısı arttıkça baklavadan aldığınız haz da azalma gösterecek ve belli bir dilim sayısından sonra hazzınız acıya dönüşecektir. Bu örnekten yola çıkıldığında bazı durumlarda az bir servet, yoksulun gözünde çok değerli olabilir. Ancak milyarder için sahip olduğu çok servetin değeri yoksulun az bir servete verdiği önemin altında kalabilmektedir. Bu bakımdan düşük gelirli bir birey 50 bin TL değerindeki arabasına itina ile bakarken zenginler, milyon değerindeki arabasını kafe önündeki valeye emanet edebilir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere düşük ve yüksek gelirli bireylerin gelir ve servete atfettiği önem farklılık göstermektedir. Buna göre ilave her gelirin zenginlere sağladığı marjinal fayda, yoksullara göre daha düşüktür. Nitekim devlet daha az tepkiyle karşılaşacağını bildiği için zenginlerden daha yüksek fedakârlıkta bulunmasını isteyerek gelirlerini artan oranda vergilendirmektedir. Ancak burada bireylerin vazgeçeceği **fedakârlığın ölçüm sorunuyla** karşılaşılır. Literatürde fedakârlığın ne oranda olacağıyla ilgili üç farklı yaklaşım bulunur. Bunlar; **eşit** fedakârlık, **eşit oranlı** fedakârlık ve **eşit marjinal** (minimum) fedakârlık şeklindedir. Bu kavramlar bir sonraki kısımda vergileme ilkeleri kapsamında açıklanacaktır.

2.3.3.1.2. Asgari Geçim İndirimi (En Az Geçim İndirimi)

Kişinin kendisi ve ailesinin **geçimi için gerekli olan asgari gelirin vergi dışı bırakılmasına** en az geçim indirimi veya asgari geçim indirimi adı verilir. Asgari geçim indirimi belirlenirken kişinin ve ailesinin **fizyolojik**, **kültürel** ve **medeni ihtiyaçları** dikkate alınmaktadır. Fizyolojik ihtiyaçlar kişinin sağlıklı bir yaşam sürmesi için gerekli olan yeme ve içme gibi asgari ihtiyaçlarıdır. Kültürel ihtiyaçlar zorunlu olmayan ihtiyaçlar olarak nitelendirilen konser, tiyatro, sinema, gezi gibi ihtiyaçları içermektedir. Medeni ihtiyaçlar ise toplumun örf ve adetlerine göre yapılması gereken evlenme, eş, dost ve akraba ziyaretleri gibi ihtiyaçlardır.

Asgari geçim indirimi belirlenirken bazı tekniklerden yararlanılır. Bunlar;

- Matrahtan indirim yöntemi
- Vergiden indirim yöntemi (dekot usulü),
- Bölme (katsayı) usulüdür.

Matrahtan İndirim Yöntemi: Bu yöntemde hesaplanan asgari geçim indirimi tutarı mükellefin vergi matrahından düşülmekte ve kalan tutar vergiye tabi olmaktadır.

Vergiden İndirim Yöntemi (Dekot Usulü): Bu yöntemde öncelikle vergiye tabi matrah vergi tarifesindeki oranlar ile çarpılarak vergi hesaplanır. Sonrasında asgari geçim indirim tutarı bulunur ve bu tutar vergi tarifesindeki en düşük oran ile çarpılır. Son olarak bulunan tutar hesaplanan gelir vergisinden mahsup edilir. Vergiye tabi matrahın 2.000 TL ve asgari geçim indirimi tutarının ise 800 TL olduğu varsayıldığında her iki sistemde ödenecek vergi aşağıdaki şekilde hesaplanır:

Matrahtan İndirim Yöntemi		**Vergiden İndirim Yöntemi (Dekot Usulü)**	
Vergiye Tabi Matrah	2.000 TL	Vergiye Tabi Matrah	2.000 TL
Asgari Geçim İndirimi Tutarı	800 TL	Gelir Vergisi Oranı (İlk Dilim İçin)	15%
İndirim Sonrası Gelir Vergisi Matrahı	1.200 TL	Hesaplanan Gelir Vergisi (2.000 x 0,15)	300 TL
Gelir Vergisi Oranı (İlk Dilim İçin)	15%	Asgari Geçim İndirimi (800 x 0,15)	120 TL
Ödenecek Gelir Vergisi (1.200 x 0,15)	180 TL	Ödenecek Gelir Vergisi (300 – 120)	180 TL

Tabloya dikkat edilirse her iki yöntemde de ödenecek gelir vergisi aynıdır. Ancak vergiye tabi matrahın artan oranlı tarifenin ikinci ve sonraki dilimine girmesi durumunda vergi oranı %15'in üzerine çıkacağından vergiden indirim yöntemine göre ödenecek gelir vergisi, matrahtan indirim yöntemine göre ödenecek vergiden fazla olur. Bu durumda vergiden indirim yöntemi mükellef aleyhine sonuç doğuracaktır.

Türk Vergi Sisteminde geçmişte matrahtan indirim yöntemi uygulanmış, 2008 yılından itibaren ise vergiden indirim (dekot usulü) sistemine geçilmiştir.

Ülkemizde asgarî geçim indirimi; asgari ücretin brüt tutarının mükellefin kendisi için %50, çalışmayan eş için %10, ilk iki çocuk için %7,5'ar, üçüncü çocuk için %10, sonrakiler için %5'tir. Çocuk ile 18 yaşını veya tahsilde olup 25 yaşını doldurmamış çocuklar kastedilmektedir. Ay kesirleri tam ay sayılmaktadır. Eşin asgari geçim indirimine girebilmesi için yasal evlilik bağının bulunması gerekir. Eşlerden her ikisi de çalışıyorsa çocukların en az geçim indirimi yalnızca birisinin gelirine uygulanır.

Örnek: Ahmet Bey evli ve 3 çocuklu olup eşi çalışmamaktadır. 2021 Ocak ayı brüt asgari ücret tutarı 3.578 TL'dir. Buna göre Ahmet Bey'in asgari geçim indirimi aşağıdaki şekilde hesaplanır.

Brüt Asgari Ücret		3.578 TL
Çalışanın Kendisi İçin	50%	85%
Çalışmayan Eşi İçin	10%	
İlk İki Çocuk İçin (%7,5 x 2)	15%	
Üçüncü Çocuk	10%	
Asgari Geçim İndirimi (AGİ)		3.041 TL

Örnekten anlaşılacağı üzere bir kişi yalnız yaşıyorsa brüt asgari ücretin yarısı en az geçim indirimi kabul edilir. Brüt asgari ücret 3.000 TL varsayıldığında 1.500 TL'lik kısım asgari geçim indirimi kabul edilmektedir. Eş çalışmıyorsa bu orana %10 daha ilave edilir. Çalışanın indirim oranının %50'den eşte %10'a düşmesi, ortak kullanım nedeniyle sabit maliyetlerin düşmesiyle ilgilidir. Diğer bir deyişle kişi ev kiraladığı zaman çalışmayan eş için ikinci bir ev kiralanmaz, ev ortaklaşa kullanılır.

Dikkat edilecek bir diğer nokta asgari geçim indirimi tutarı belirlenirken kişinin gerçekte aldığı **maaşa bakılmadan** hesaplama yapılmasıdır. Böylece düşük ve yüksek ücrete aynı indirim uygulandığında **zengin olan aleyhine** "gizli artan oranlılık" doğmaktadır. Uygulamanın anlaşılabilmesi için aşağıda yüksek ve düşük iki ücretlinin maaşından 500 TL indirim yapılmış ve ortaya çıkan "gizli artan oranlılık" gösterilmeye çalışılmıştır.

En Az Geçim İndirimi Öncesi Hesaplanan Gelir Vergisi

Kişi	Aldığı Ücret	Gelir Vergisi Oranı	Hesaplanan Gelir Vergisi
Yüksek Gelirli	10.000 TL	20%	2.000 TL
Düşük Gelirli	1.000 TL	20%	200 TL

En Az Geçim İndirimi Sonrası Hesaplanan Gelir Vergisi

Kişi	Aldığı Ücret	Asgari Geçim İndirimi Tutarı	İndirim Sonrası Kalan	Gelir Vergisi Oranı	Hesaplanan Gelir Vergisi
Yüksek Gelirli	10.000 TL	500 TL	9.500 TL	20%	1.900 TL
Düşük Gelirli	1.000 TL	500 TL	500 TL	20%	100 TL

Sonuçlara dikkat edilirse indirim sonrasında hesaplanan vergi; düşük gelirli bireyde %50 oranında düşerken yüksek gelirlide yalnızca %5 bir indirim gerçekleşmiştir.

Bölme (Katsayı) Yöntemi: Bölme sisteminde aile fertlerinin sahip olduğu **toplam gelir fert sayısına bölünmekte** ve her bir aile ferdi için ayrı ayrı asgari geçim indirimi hesaplanmaktadır. Bulunan asgari geçim indirimi matrahtan indirim veya vergiden indirim yönteminden herhangi birisine göre yapılabilir. Gelirin fert

sayısına bölünmesiyle matrah da küçüleceğinden bu yöntem kalabalık aileler için adil vergilemeye olanak tanımaktadır.

2.3.3.1.3. Ayırma İlkesi

Ayrıma ilkesi **emek gelirinin** sermaye gelirine oranla **daha az vergilendirilmesidir**. Ayırma prensibinde vergilendirme yapılırken gelirin elde edildiği kaynak ile mükellefin sosyal durumu dikkate alınmaktadır. Vergilemede emek geliri lehine pozitif ayrımcılık yapılmasının temel **nedenleri** şunlardır:

- Sermaye geliri emek gelirine göre **düzenli** ve **sürekli** bir gelir türüdür. Çünkü emek geliri kişinin yaşına, sağlığına ve iş bulup çalışabilmesine bağlı olarak elde edilir.

- Emek geliri elde edilirken daha fazla **riske** ve **çabaya** katlanılmaktadır,

- Servet ve sermayeye genellikle yüksek gelirli kesimler sahip olduğundan bu kişiler vergi öderken **daha az fedakârlığa katlanır**.

Bu haklı gerekçelere rağmen **sermayenin daha fazla vergilendirilmesinin** piyasa ve mükellef üzerinde **bazı olumsuz etkileri** görülmektedir. Öncelikle sermayenin ağır biçimde vergilendirilmesi üretim için gerekli olan **sermayenin azalması** sonucunu doğurmaktadır. İkinci olarak ülkeler için büyük öneme sahip olan tasarruflar yüksek gelirlilerin birikimleri sonucunda oluşur. Bilindiği üzere zenginlerin marjinal tasarruf eğilimi yoksullara göre daha yüksektir. Sermaye üzerinden alınacak bir vergi mükellefin **tasarruflarından karşılandığında** ülkede yatırımların azalmasıyla birlikte ekonomik sorunlar ortaya çıkabilir.

Türk Vergi Sisteminde ayırma ilkesine ilişkin **bazı örneklere** rastlanmaktadır. Örneğin artan oranlı gelir vergisi tarifesinin **üçüncü dilimi ücret kazançları** açısından **daha geniş** tutulmuştur. 2021 yılı için ücret kazancı dışındaki gelirler yıllık 130.000 TL'yi aştığı durumda %35 oran ile vergilendirilirken ücret kazancında bu tutar yıllık 190.000 TL ve üzeridir. Böylelikle tarifedeki uzunluk farkı artırılarak emek geliri üzerindeki vergi yükü azaltılmak istenmektedir. Bununla birlikte böyle bir farklılaşmaya gidilmesi emek geliri lehine bir sonuç doğursa da bu uygulamanın düşük gelirliler için bir anlam ifade etmediği, yıllık 130.000 TL üzeri maaş elde edenler açısından daha anlamlı olduğu söylenebilir. Yine asgari geçim indiriminin yalnızca ücret gelirleri için uygulanması, diğer kazanç ve iratlar için uygulanmasına izin verilmemesi, ayırma ilkesine verilebilecek bir diğer örnektir.

2.3.3.1.4. Muafiyet ve İstisnalardan Yararlanılması

Hükümetler vergilendirilebilir geliri, bazen ödeme gücüne ulaşmak bazen de ekonomik ve sosyal amaçlar için vergi dışı bırakabilmektedir. Bu uygulamalardan biri olan muafiyet ve istisna uygulamasında **kişiler** ve **vergi konuları vergi dışı bırakılmaktadır**. Bu bakımdan muafiyet, sübjektif vergi yükümlülüğünü sona erdiren ve kişilerin vergi dışına çıkarılmasıyla sonuçlanan bir işlem iken istisna, objektif vergi yükümlülüğü olarak adlandırılan ve vergi konularının vergi dışına çıkarılmasını ifade eden bir kavramdır.

Örneğin bir iş yeri açmadan **gezici** olarak çalışan **küçük sanat** erbabının geliri bazı durumlarda vergiden muaf tutulmaktadır. Yine **emeklilerin** şartları taşıması durumunda **emlak vergisinden** muaf tutulması da kişileri vergi dışında bırakan uygulamalardır.

İstisnaya verilebilecek örnek ise **konut kiralarında** uygulanan istisna ile fikir ve sanat eserlerinden elde edilen **telif kazancına** uygulanan istisnalardır. İlkinde yüksek gelire sahip olmayan ev sahiplerinin kiraya verdikleri tek konut için istisna imkânı sağlanırken, telif kazancı istisnasında bilimin ve sanatın gelişimine destek sağlanmaktadır.

2.3.4. Verginin Günümüzde Dayandığı İlkeler

Günümüz vergi sistemleri incelendiğinde vergilemenin yukarıda açıklanan teorilerden **birine** ve **birkaçına ait esaslara** sahip olduğu görülmektedir. Örneğin **gelir ve servet** vergilerinde mükellefin **ödeme gücü** yanında kamu hizmetlerinden sağlanan faydanın da dikkate alındığı görülmektedir. Diğer yandan özel tüketim vergilerinde **lüks tüketimin** vergilendirilmesiyle **ödeme gücü** kavranmaya çalışılırken **sigara ve alkol** üzerinden daha fazla vergi alınmasıyla devlet **egemenlik** gücünden kaynaklanan düzenleyici rolünü kullanmaktadır. Yine motorlu taşıtlar vergisinde servetin ve ödeme gücünün vergilendirilmesi yanında motorlu araç sahiplerinin karayolu hizmetlerinden yararlandığı veya hava kirliliğine sebep olduğu düşünülerek vergilendirme yapılmaktadır.

Günümüzde vergilerin kazandığı en önemli nitelik, vergilerin aynı anda **farklı amaçları gerçekleştirmek** amacıyla kullanılmasıdır. Vergilemenin geçmişten bu yana kazandığı temel anlam kamu giderlerini karşılamak üzere alınmasını ifade eden **mali amaçtır**. Ancak zamanla ülkelerin **ekonomik**, **sosyal**, siyasal ve kültürel amaçlarını gerçekleştirebilmek için vergilemeye sıklıkla başvurduğu görülmektedir. Hükümetler vergileme ile durgunluk ve enflasyon dönemlerinde ekonomiyi istikrara getirmek, gelirin adil dağılımını sağlamak, alkol ve tütün gibi malların tüketimini

kısarak sosyal maliyetleri düşürmek, aile planlamasına katkıda bulunmak ve kaynakların etkin dağılımını gerçekleştirmek gibi pek çok amaca ulaşabilmektedir.

2.4. Vergi Sistemleri (Tek–Çok)

Verginin tek bir kaynak üzerinden mi, yoksa birden çok kaynak üzerinden mi alınmasına ilişkin tartışma, optimal bir vergi sisteminin oluşturulması bakımından önem taşımaktadır. Tek vergi sistemi, verginin sadece **tek bir kaynak** ya da **konu üzerinden** vergi alınmasını savunurken çoklu vergi sisteminde farklı kaynaklar ve konular üzerinden vergileme yapılmaktadır. Günümüzde tek vergi sisteminin uygulanması pek mümkün olmasa da geçtiğimiz yüzyıllarda bazı bilim insanları, verginin tek bir kaynaktan alınmasını savunan görüşler öne sürmüştür. Örneğin, 18. yüzyılda bazı **Fizyokrat** düşünürler, zenginliğin kaynağı olarak tarımı kabul etmişler ve toprağın net hasılası üzerinden "tek vergi" alınmasını savunmuşlardır. Benzer biçimde servetteki değer artışlarının vergilendirilmesiyle devletin kamu hizmetlerinin finansmanı için yeterli gelir elde edeceğini savunan Henry George, aynı zamanda toprak ve gayrimenkul gibi servetin değerindeki artışın vergilendirilmesinin gelir adaletini de sağlayacağını ileri sürmüştür. Zira George, toprak ya da gayrimenkuldeki değer artışının sahibini, hiçbir emek sarf etmeden zaman içinde daha varlıklı hale getirdiğini savunmuştur[19].

Vergilemede basitlik açısından düşünüldüğünde **tek vergi sistemi** faydalı gibi görünse de bu sistemin **bazı sakıncaları** bulunmaktadır. Bunlar;

- Tek vergi sisteminde vergi konusu dar olduğundan elde edilen gelir kamu hizmetlerinin **finansmanını sağlamada yetersizdir**.

- Vergi tek bir kaynaktan alındığında bireyler vergi olmayan sektörlere veya konulara kayacağından **vergi konusu zamanla tükenecektir**.

- Vergileme az sayıda mükellef ve konu üzerinden yapıldığı için **adil değildir**.

- Tek vergi sisteminde **vergiden kaçınma** ve vergi kaçırma davranışları artış göstermekte ve vergileme sürecinin kontrolü zorlaşmaktadır.

Geçmişte çağın gereklerine göre tarım, sermaye, hammadde, gelir, harcama ve enerji gibi tek bir vergi konusu üzerinden vergi alınması savunulsa da günümüzde vergi kaynaklarının çeşitlendirilmesi görüşü hâkimdir.

---

[19] C. Can Aktan, Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması ve Yoksulluk Sorununun Ortadan Kaldırılması İçin Vergi Sistemi Nasıl Dizayn Edilmeli? Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Hak–İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

2.5. Verginin Amaçları

Başlangıcından bu yana vergilemenin temel amacı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanını sağlamak olmuştur. Mali amaç olarak kabul edilen bu amaca günümüzde ekonomik ve sosyal başka amaçlar da eklenmiştir. Bu kapsamda aşağıda vergilemenin **mali**, **ekonomik**, **sosyal** ve **ahlaki** amaçları kısaca anlatılmıştır.

2.5.1. Mali Amaç

Vergilemenin mali veya fiskal fonksiyonu, devletin **kamu hizmetlerini karşılayabilecek** düzeyde yeterli **gelir elde edebilmesidir**. Vergiler hazineye bol, yeterli ve sağlam kaynak sağladığı ölçüde mali amacına ulaşmış olur. Ancak devletin elde ettiği gelirin artan kamu hizmetlerinin finansmanını sağlayacak düzeyde yeterli olabilmesi yani mali amacını yerine getirebilmesi bazı esaslara bağlıdır.

Bunlardan ilki vergi yükünün mükellefler arasında adil dağılımıdır. Buna göre; daha fazla ödeme gücüne sahip kişiler, düşük ödeme gücüne sahip olanlardan daha fazla vergi ödemeli (dikey adalet), diğer taraftan vergi ödeme gücü eşit olanlar ise eşit vergilendirilmelidir (yatay adalet).

Vergilemede sonraki esaslar ise vergilemenin minimum tarh ve tahsil maliyetleri ile elde edilmesi, vergi tabanının genişletilmesi, vergi kayıp ve kaçaklarını asgariye indirecek tedbirlerin alınması ve vergilerin piyasa etkinliğini bozmayacak tarafsızlığa sahip olmasıdır. Bu esasların herhangi birinden ödün verilmesi vergi gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır.

2.5.2. Mali Olmayan (Extra Fiskal) Amaçlar

Hükümetler vergiyi gelir elde etme amacının yanında ekonomik, sosyal, dini ve ahlaki bazı amaçları gerçekleştirmek için de kullanmaktadır. Literatürde buna vergilemede müdahale yaklaşımı adı verilir. Aşağıda bu amaçlara kısaca değinilmiştir.

2.5.2.1. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Ekonomik Amaçlar

Vergilemenin ekonomik işlevi ekonomide **tam istihdamın** sağlanmasında vergi araçlarının kullanımına yönelik bir fonksiyondur. Bu fonksiyona uygun olarak vergi; enflasyon ve deflasyona karşı mücadelede, sermaye birikiminin ve ihracatın geliştirilmesinde, bazı stratejik sektörlerin teşvikinde, bölgesel kalkınmanın sağlanmasında ve ithalatın kısılmasında etkili bir araç olarak kullanılmaktadır[20]. Eko-

[20] S. Kırbaş, Çeşitli Yönleriyle Vergileme ve Türk Vergi Sistemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 3, Ocak–Mart, Ankara, 1991, s. 4.

nominin potansiyel büyüme trendinin üzerine çıktığı **enflasyonist** dönemlerde vergi oranlarının yükseltilmesi; **deflasyonist** dönemlerde ise düşük vergi oranlarını öngören politikalara başvurulması, ekonominin vergisel tedbirler ile yönetilmesine verilebilecek örneklerdir. Vergilerin ekonomik amaçlı kullanımına verilecek diğer örnekler aşağıda görülmektedir:

- **Durgunluk** döneminde harcama vergilerini düşürerek tüketimi ve üretimi teşvik etmek,

- Harcamaları cezalandıran ve tasarrufu özendiren vergi politikaları yoluyla **yatırımlar** için yeterli tasarrufa imkân sağlamak,

- Farklı sektörlerdeki kapasite kullanım oranlarını artırmak için ilgili sektörlerde **vergi indirimine** başvurmak,

- **Ödemeler dengesindeki açığı kapatmak** için ihracatı özendirici ve ithalatı kısıtlayıcı vergiler uygulamak,

- **Talep enflasyonu** yaşanan dönemlerde efektif talebi düşürmek için vergi oranlarını artırmak,

- **Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi** için azgelişmiş bölgeler lehine vergi teşvikleri getirmek,

- **Sermaye çıkışının** olduğu dönemlerde ulusal paranın değerini korumak amacıyla para ve menkul sermaye piyasasında vergisel ayarlamalar yapmak,

- **Yüksek katma değere sahip üretimleri teşvik** etmek için Ar–Ge harcamalarını ve bu alanda çalışan personelleri daha düşük vergilendirmek.

Vergilemenin bir diğer ekonomik etkisi literatürde **karar beyan etkisi** olarak bilinen üretim, tüketim ve yatırım kararlarını etkilemesidir. Örneğin çevreye zarar veren bir malın tüketimi, yüksek vergi oranlarıyla cezalandırıldığında tüketiciler çevreye duyarlı ikame malı tercih edecektir. Fosil yakıtlar üzerindeki yüksek vergi yükü nedeniyle benzinli araçlar yerine hibrit araç kullanımının tercih edilmesi buna örnek verilebilir. Aynı şekilde doğal gaz üzerine konulan vergi elektrik üretiminde alternatif yeni teknolojilerin gelişmesine yardımcı olabilir. Yine Türkiye'de iç tasarrufların artırılmasına yönelik vergi politikaları karar beyan etkisine örnek verilebilir. Zira ülkemizde tüketim üzerindeki vergi yükünün yüksek, tasarruf üzerindeki vergi yükünün düşük tutulması tüketimi cezalandırarak kişileri tasarruf yapmaya zorlamaktadır.

2.5.2.2. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Sosyal Amaçlar

Vergiler ekonomik ve mali politikaların yanında sosyal politika aracı olarak da kullanılmaktadır. Bu fonksiyon özellikle piyasa mekanizmasının gerçekleştirme-

de başarısız olduğu gelir ve servet dağılımının sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Sosyal amaçlar denildiğinde; gelir dağılımının adil hale getirilmesi, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık ve barınma hizmetlerinin sunumu, çevrenin korunması, aile planlaması, engelli ve yardıma muhtaç kimselere yardımda bulunulması gibi hizmetler akla gelmektedir.

Verginin sosyal yönünü inceleyen Alman sosyolog ve maliyeci A. Wagner piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliğin vergiler yoluyla düzeltileceğini savunmuştur. Bu amaçla Wagner, artan oranlı vergilerin kullanılmasını tavsiye etmiş ve verginin "yeniden dağıtıcı" rolüne vurgu yaparak devletin, zengin ve yoksul bireyler arasında geliri yeniden dağıtması ve servetin belirli ellerde ölçüsüz biçimde birikimine olanak vermemesi gerektiğini ifade etmiştir[21]. Günümüzde hükümetler söz konusu amaca ulaşmak için vergileri aktif biçimde kullanmaktadır. Bu kapsamda devlet;

- **Gelir ve servet dağılımını** adil hale getirmek için artan oranlı vergi tarifesine başvurmaktadır.

- **Lüks ve zorunlu tüketim** malı ayrımı yaparak lüks malları daha yüksek, zorunlu malları ise daha düşük vergilendirmektedir.

- **Eğitim**, **sağlık** ve sosyal güvenlik hizmetlerini vergi dışında tutmakta veya düşük oranda vergilendirmektedir.

- **Çevrenin korunması** için çevreye zarar veren üretim ve tüketimleri vergiler ile cezalandırmaktadır.

- **Barınma ihtiyacını** karşılamak amacıyla lüks olmayan ve düşük metrekareye sahip evlerin alım ve satımını düşük vergilerle teşvik etmektedir.

- Ülkenin **istihdam ihtiyacına** göre çocuk sayısını artırıcı veya azaltıcı vergi politikalarına başvurmakta, bekârlık vergileri gibi vergiler koymaktadır.

- **Engellilerin** kullandığı araç ve gereçleri vergi dışı bırakmaktadır.

Bunların dışında hükümetler, gelirin adil dağılımını sağlamak amacıyla bireyin ve ailesinin asgari geçimini sağlayacağı geçimlik kısmını vergi dışı bırakarak veya emek gelirini sermaye gelirine oranla daha az vergilendirerek vergilemede sosyal amaçlara ulaşmak istemektedir.

[21] F. Neumark, Vergi Politikası: Adil ve Ekonomik Bakımdan Rasyonel Bir Vergi Politikasının Temel Prensipleri, (Ter. İ. Cankorel), İstanbul: Filiz Kitabevi, 1975, s. 201.

2.5.2.3. Vergileme ile Ulaşılmak İstenen Ahlaki Amaçlar

Birey ve toplum huzurunu bozan davranışlar ülkelere göre farklılıklar gösterir. Bu bakımdan hükümetler sahip oldukları ahlaki değerlere göre **alkol** ve **tütün** tüketimi, **uyuşturucu** maddeler gibi bağımlılığa neden olan ürünleri daha yüksek vergilendirmektedir.

Böyle ürünler için yüksek vergilemeye gidilmesinin tek amacı ahlaki değildir. Bazen hükümetler, sağlık ve güvenlik nedeniyle, kamu düzenini ve aile birliğini sağlamak amacıyla da bu tür vergi önlemlerine başvurulabilir. Zira alkole bağımlı olanların kaza yapma olasılığı ve şiddet eğilimleri yüksektir. Sağlık açısından da benzer sorunlar ortaya çıkar. Bu bakımdan bu ürünlerin kullanımıyla ortaya çıkan sosyal maliyetlerin neden olana ödettirilmesi amacıyla vergiler bir araç olarak kullanılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında vergileme ile aynı anda pek çok amaca ulaşıldığı söylenebilir. Ancak bu durumda bazen amaçlar arasında çatışmalar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin gelir dağılımını adil hale getirmek amacıyla yüksek gelirlilerden daha fazla vergi alınması, tasarruf oranlarını düşürerek yatırımların azalmasına ve ekonomik büyümenin zarar görmesine yol açmaktadır.

3. VERGİLEMENİN ETKİLERİ

Günümüzde vergiyi devletin kamu harcamalarını karşılamak üzere zorla para toplaması olarak tanımlamak yetersiz bir tanım olacaktır. Geçmişte yalnızca kamu harcamalarının finansmanına yönelik görev atfedilen vergiler günümüzde bu fonksiyonunun yanında sosyal ve ekonomik alanda da önemli bir kamu müdahalesi aracı olmuştur. Bu müdahalelerin içeriği, vergi politikasından beklenen amaçlara ve ülkenin içinde bulunduğu duruma göre farklılıklar gösterebilir. Vergilerin bu etkileri aşağıda gelir ve kaynak dağılımı, ekonomik büyüme, kalkınma ve istikrar gibi piyasa dinamikleri üzerinde gösterdiği etkiler açısından ele alınmıştır.

3.1. Vergilerin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Klasik iktisat anlayışının temellerinin atıldığı 18. yüzyıldan bu yana piyasanın tam istihdam düzeyindeki işleyişinin, ihtiyaçlar ile iktisadi kaynaklar arasındaki dengeyi sağlayan fiyat mekanizması yoluyla sağlandığı görüşü hâkimdir. Piyasa aksaklıklarının olmadığı ve tam rekabet koşullarının sağlandığı varsayımı altında göreli fiyatlar ve göreli kârlar, optimum toplam faydayı (pareto optimum) sağlamakta ve piyasa **kendiliğinden** kaynak dağılımında etkinliği gerçekleştirmektedir. Birinci en iyi teoriyi yansıtan bu görüşün aksine piyasada çoğu zaman tam rekabet şartları sağlanamamakta ve piyasa başarısızlıklarının neden olduğu sorunlar devle-

tin kaynak dağılımında etkinliği gerçekleştirmek için piyasaya müdahalesinin haklı gerekçesini oluşturmaktadır.

Hükümetler kaynak dağılımında etkinliği engelleyen **fiyat oluşumlarına** müdahale ederek mal ve hizmetlerin göreli fiyatlarını değiştirmektedir. Örneğin **yoksulların** daha çok **tükettiği** mal ve hizmetlerin **vergi** oranları **düşürülerek** bu grupların reel olarak bütçeleri artırılabilir. Aksine **varlıklı** kimselerin yararlandığı mal ve hizmetler üzerine **yüksek vergi** konularak talep miktarı düşürebilir. Bu yolla hükümetler kaynak dağılımını belli kişi ve gruplar lehine/aleyhine yönlendirmektedir.

Benzer durum dolaysız vergiler için de geçerlidir. **Bölgeler arasındaki eşitsizliği** gidermeyi amaçlayan hükümetlerin dolaysız vergiler yoluyla gelir ve istihdam düzeyi düşük olan bölgelerde daha **düşük** oranda **kurumlar vergisi** oranı belirlemesi ve bu bölgelerde firma yatırımlarını artırması mümkündür. Ya da ekonomide işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde emek üzerindeki vergi yükünü düşürerek istihdamı artırabilir. Günümüzde çok tartışılmayan, ancak ödeme gücünün iyi birer göstergesi olan bina ve gayrimenkul gibi servet üzerinden alınan vergilerin artan oranlı yapıya kavuşturulması da mümkündür.

Vergilerin kaynak dağılımı üzerinde gösterdiği etkilerden biri de piyasadaki üretici ve tüketici davranışlarına yön vermesidir. Aynı zamanda vergi mükellefi de olan bu aktörler özellikle vergi sisteminin etkin olmadığı veya vergi oranlarının yüksek olduğu durumlarda vergi yüklerini azaltmak veya tamamen ortadan kaldırmak amacıyla davranış değişikliğine giderler. Vergilerin ürün ve faktör piyasaları yani piyasa denge fiyatı ve denge üretim düzeyi üzerinde ortaya çıkardığı bu etkiye "kaynak dağılımı etkisi" diğer bir deyişle **gelir–ikame etkisi** denilmektedir[22]. Özellikle gelir vergilerinde ortaya çıkan bu durum iş gücünün çalışma arzusu, tasarruf arzı, iş ve meslek seçimi üzerinde sapmalar meydana getirir ve sonuçta "etkinlik kaybı" ve "aşırı yük" ortaya çıkarır[23]. Özellikle işsizlik oranlarının yüksek olduğu ülkelerde emek üzerindeki ağır vergi yükünün kaynak dağılımında etkinliği engelleyeceği açıktır.

Ancak ortaya çıkacak durumun gelir etkisi mi, ikame etkisi mi olacağı kişinin vergiye karşı tepkisine ve gelire olan ihtiyacına bağlıdır. Vergi nedeniyle geliri azalan kişinin tekrar eski gelir düzeyini yakalamak yani verginin neden olduğu marjinal yükü telafi etmek için daha fazla çalışmayı ve daha az boş zamanı tercih etmesine "gelir etkisi" denir. Zira vergi nedeniyle harcanabilir geliri azalan mükellef ev kirasını, gıda ve yiyecek harcamalarını veya taksitlerini ödeyebilmek amacıyla daha

[22] Ö. F. Batırel, Kamu Maliyesi ve Yönetimi, T. C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, No:24, İstanbul, 2007, s. 123.

[23] N. Edizdoğan ve A. Çelikkaya, Vergilerin Ekonomik Analizi, Dora Yayınları, Bursa, 2010, s. 22.

fazla çalışmak zorundadır[24]. İkame etkisinde ise artan vergiler nedeniyle kişi çalışmaktan vazgeçmekte ve boş zamanı tercih etmektedir. Burada boş zaman ile kast edilen kişinin evinin onarımını firmaya yaptırmak yerine kendisinin yapması veya çocuğuna bakıcı tutmak yerine kendisinin bakması gibi durumlardır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere gelir etkisi, çoğunlukla tasarruf düzeyi düşük ve bir kenara para ayırması güç olan yoksul kimselerde ortaya çıkarken, ikame etkisi daha varlıklı kimselerde ortaya çıkmaktadır.

Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında dikkat edilmesi gereken bir başka konu vergilemenin yapılacağı mal ve hizmet türüne göre vergi oranlarının ayarlanması gerektiğidir. "Ramsey kuralı" veya "**ters esneklik kuralı**" olarak bilinen vergilemede etkinlik ilkesi, vergi hasılatındaki artışların mal ve hizmetlerin talep esneklikleri ile doğrudan ilişkili olduğunu ve talebi esnek olan mal ve hizmetlerin daha düşük vergilendirilmesi gerektiğini öne sürmektedir. Örneğin bir ülkenin sermaye üzerine koyacağı yüksek oranlı bir vergi, **sermayenin ülkeyi terk etmesi** sonucunu doğuracaktır. Ancak tüketiminden vazgeçmenin zor olduğu bir mal üzerine örneğin sigara ve alkol üzerine konulan bir vergi, talebin gelir esnekliğinin yani söz konusu maldan vazgeçilebilirliğin zor olması nedeniyle daha fazla hasılat sağlayacaktır. Ancak kaynak dağılımında etkinliği sağlamak amacıyla yapılacak bu tür politikalarda adalet ve güven duygusunun zedelenmemesine dikkat edilmelidir. Aksi durumda kayıt dışılığın yaygınlaşması ve vergi tabanındaki daralmayla birlikte etkinlik kaybı söz konusu olacaktır.

3.2. Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Gelirin yeniden dağılımını sağlayan araçlardan biri de vergi politikalarıdır. Zira verginin sosyal amacı piyasada etkin şekilde dağılmayan gelir ve servetin, ekonomik yönden **güçsüz olanlar lehine** ve politik olarak istenilen düzeyde dağılmasını sağlamaktır[25]. Bu bakımdan piyasa mekanizmasınca kendiliğinden oluşan gelir ve servet dağılımındaki gayri adil yapının düzeltilmesi, günümüzde tüm devletlerin ortak bir sorunu haline gelmiştir. Zira tüm dünyada, ulusal gelir dağılımı eşitsizliğinin yanı sıra, uluslararası gelir dağılımı eşitsizliği de artmaya devam etmektedir[26]. Son yayımlanan Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Raporu da bu eşitsizliği vurgulamış ve dünya nüfusunun %64'ünün 10.000$'dan daha az gelire sahip olduğunu ve bu kesimin dünya servetinin yalnızca %2'sini elinde bulundurduğunu göstermiştir. Yine rapora göre dünyadaki en zengin %1'lik kesimin dünya serveti-

[24] Edizdoğan ve Çelikkaya, 2010, s. 23–24.
[25] Neumark, s. 21.
[26] M. Yüce, Türkiye'de Gelir Dağılımı Bozukluğunun İzlenen Kamu Gelir ve Harcama Politikaları ile Bağlantısı. Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, 2002, s. 11.

nin %45'ine, en zengin %10'luk kesimin ise dünya servetinin %84'üne sahip olduğu vurgulanmıştır.

Söz konusu eşitsizliklerin giderilmesi için hükümetler piyasaya müdahale ederek gelir dağılımını iyileştirmeye çalışmaktadır. Bu eşitliği sağlamak isteyen hükümetler, daha çok vergi politikaları ve transfer harcamaları gibi politikalara başvurmakta ve vergi yükünü bireyler ve firmalar arasında **ödeme güçleri** oranında dağıtmaktadır.

Bu bakımdan ödeme gücü, ülkedeki vergi yükü dağıtılırken dikkate alınan önemli bir kriterdir. Ödeme gücünün göstergeleri ise gelir, servet ve harcamadır. Bu vergilerden hangilerine daha fazla ağırlık verileceği ülkelerin ekonomik yapısı, kalkınmışlık düzeyi, siyasi durumu gibi farklı niteliklerine göre değişiklik göstermektedir[27]. Bununla birlikte gelir dağılımının adil olması isteniyorsa bu üç vergi konusu içerisinde şahsileştirmeye imkân veren vergiler seçilmelidir. Nitekim gelir ve servet vergilerinin şahsileştirmeye imkân veren yapısı sayesinde ödeme gücünü daha iyi kavradığı, buna rağmen harcama vergilerinde yoksullar aleyhine adil olmayan bir yapı ortaya çıktığı söylenebilir.

Bu bakımdan gelir dağılımı adaletini sağlamak isteyen bir hükümet, **dolaylı vergilerin payını düşürmeye** öncelik vermelidir. Zira bu vergilerdeki tersine artan oranlı etki, tüketim seviyesi yüksek yoksul kişilerin daha fazla vergi ödemesine neden olmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde gelir dağılımının daha adil olması, bu ülkelerde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının düşük olmasıyla açıklanmaktadır.

Nitekim dolaysız vergiler içerisinde özellikle gelir vergisi gibi vergilerde uygulanan artan oranlı vergi tarifeleri yoksulun daha az, zenginin ise daha çok vergilendirilmesine imkân tanımaktadır. Yine **gelir vergisinin şahsileştirmeye imkân** veren yapısı mükelleflerin şahsi ve ailevi özelliklerinin dikkate alınmasını sağlamakta; çocuk sayısı fazla olan, engelli olan veya eşi çalışmayan bireylerin daha düşük oranda vergilendirilmesine imkân tanımaktadır.

Diğer yandan Türkiye'de olduğu gibi bazı vergi sistemleri **engellilere** veya düşük gelir düzeyine sahip bireylere, pozitif ayrımcılık yaparak **muafiyet** ve istisna şeklinde vergi harcamalarına başvurmakta ve onların gelirden aldığı payı artırmaya çalışmaktadır.

[27] Yüce, s. 13–14.

3.3. Vergilerin Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri

Klasik iktisat anlayışı ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların geçici olduğunu ve bu gibi tam istihdam dengesinden sapmaların piyasada fiyat mekanizması yoluyla müdahale gerektirmeden **kendiliğinden** çözüleceğini ifade etmekteydi. Ancak **1929** ve **sonrasında** yaşanan pek çok kriz Klasiklerin savunduğu görüşün doğru olmadığı, doğru olsa bile devlet müdahalesi olmadan piyasanın istikrara kavuşmasının uzun zaman alacağı ve bu durumun ekonomide büyük yaralar açacağını göstermiştir. Klasiklerin aksine **modern maliye politikası**, ekonomik istikrarı bozan konjonktürel dalgalanmaların önlenebilmesi için ekonominin durgunluk döneminde vergilerin azaltılarak toplam talebin artırılmasını, canlılık döneminde ise vergilerin artırılarak toplam talebin düşürülmesini savunmaktadır. Bu öngörüde vergilerin ekonomiye istikrar kazandırmasındaki rolü, kişilerin kullanılabilir gelirleri ve bu yolla özel tüketim ve yatırım harcamaları üzerinde gösterdiği etkiden kaynaklanmaktadır.

Ekonominin vergiler yoluyla istikrara kavuşturulması, cari üretim düzeyinin potansiyel üretim düzeyini aşması veya bu düzeyin altında kalmasına göre değişmektedir. Potansiyel üretim düzeyinin aşıldığı durumda yani enflasyonist dönemlerde üretim ve tüketim düzeyinin birbirine **denkleştirilmesi** gerekmektedir. Bu durumda vergisel tedbirlerle toplam arzın artırılması veya toplam talebin düşürülmesi gerekir. Ancak ikinci durumda toplam talep seviyesinin düşürülmesi ekonomide **refah kaybına** neden olacağından enflasyonist dönemlerde toplam arzın artırılmasına yönelik vergi politikaları daha etkin olacaktır.

Toplam arzın artırılmasında vergilerin firmaların üretim maliyetlerini düşürecek biçimde kullanılması ve yatırım indirimi, indirimli kurumlar vergisi, işgücü üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi, hızlandırılmış amortisman gibi yatırım ve üretimi artıracak vergi teşvik önlemlerinin alınması gerekmektedir.

Deflasyonla mücadelede ise talep artırıcı vergi teşvik önlemlerine başvurulmaktadır. Bu dönemde cari üretim düzeyi potansiyel üretim düzeyinin altında kaldığından vergiler, üretim ve tüketim açığını kapatacak şekilde toplam talebin artırılması yönünde kullanılmalıdır. Yine daralma dönemlerinin karakteristik özelliği birey ve firmaların geleceğe yönelik **beklentilerindeki bozulmadır**. Keynes'e göre ekonomik dalgalanmaları başlatan temel neden gelecekle ilgili bekleyişlerdeki değişmelerdir. Kişi ve kurumların geleceğe yönelik bekleyişlerinin kötümser olması bu kişilerin tüketim ve yatırım kararlarını etkilemektedir. Dolayısıyla ülkelerin bu **beklentileri kırma** yönünde ekonomide **ileri–geri bağlantıları** yüksek sektörlere **vergi indirimi** sağlaması veya hükümetin tüketicilerin harcanabilir gelirle-

rinde nispi artış sağlayan KDV ve ÖTV gibi bazı vergilerden vazgeçmesi ekonomide toplam talebin artmasına yardımcı olacaktır.

Bu açıklamaların ardından ülkelerde ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesinde iki politikanın öne çıktığı söylenebilir. **Bunlardan ilki**, ekonomideki daralma ve genişleme döneminde devletin vergi mevzuatında yapacağı **iradi** değişiklikler yoluyla vergiyi artırmak veya azaltmaktır. **Diğeri** ise verginin istikrar sağlayıcı etkisini herhangi bir iradi politika olmadan vergi sistemine önceden yerleştirilmiş olan **otomatik istikrar sağlayıcı** vasıtalarla gerçekleştirmektir. Maliye politikası araçları içinde pek çok otomatik stabilizatör bulunmasına rağmen özellikle dolaysız vergilere uygulanan artan oranlı tarifeler konjonktürden sapmayı engelleyen etkili bir istikrar politikası aracıdır. Zira **artan oranlı vergiler** genişleme ve daralma dönemlerinde kendiliğinden artarak veya azalarak ekonominin istikrar kazanmasına yardımcı olmaktadır.

Bununla birlikte bir vergi sisteminin herhangi bir iradi politika olmaksızın ekonomik daralmanın ya da genişlemenin **etkilerini hafifletme** konusundaki etkinliği, **vergi sisteminin sahip olduğu esnekliğe bağlıdır**. Nitekim bir verginin esnek olup olmadığı gelirdeki ve talepteki değişmelere **duyarlılığıyla** anlaşılmaktadır.

Gelir vergileri gelirdeki artışa karşı oldukça duyarlı iken, harcama vergileri tüketime karşı oldukça duyarlıdır. Burada duyarlılık ile kastedilen vergi hasılatının gelir ve tüketimdeki değişmelere **aynı yönde karşılık vermesidir**. Özellikle artan oranlı vergi tarifesi sayesinde gelirde ortaya çıkan bir birimlik artış hükümetin gelir vergisi tahsilatında daha büyük bir artış sağlamaktadır. Bu artışın miktarı verginin gelir esnekliğine bağlıdır. Verginin gelir esnekliği ise şu şekilde formüle edilebilir:

$$\text{Verginin gelir esnekliği} = \frac{T_2 - T_1 / T_1}{Y_2 - Y_1 / Y_1}$$

Bu formül, milli gelirde ortaya çıkan değişimin vergi hasılatında ne kadar değişime neden olduğunu temsil etmektedir. Örneğin ilk yıl milli gelirin (Y_1) 100.000 TL olduğunu ve aynı yıl tahsil edilen vergi hasılatının (T_1) 500 TL olduğunu varsayalım. İkinci yıl milli gelirin (Y_2) 108.000 TL'ye ve vergi hasılatının da (T_2) 600 TL'ye çıktığı varsayıldığında verginin gelir esnekliği aşağıdaki şekilde hesaplanır:

$$\text{Verginin gelir esnekliği} = \frac{600 - 500 / 500}{108.000 - 100.000 / 100.000}$$

$$\text{Verginin gelir esnekliği} = 2{,}5$$

Örnekte verginin gelir esnekliği 2,5 olarak bulunmuştur. Nitekim **gelirdeki artış** yalnızca **%8** olmasına rağmen bu değişimin **vergi hasılatında %20'lik bir artışa neden olması** verginin gelir esnekliğinin **yüksek** olmasıyla açıklanır.

Vergi türlerine göre bir ayrım yapıldığında artan oranlı **gelir vergileri** ile **lüks tüketim** malları üzerinden alınan vergilerin **esnekliği daha yüksektir**. Gelir arttıkça vergi dilimi de artacağından artan oranlı gelir vergisinin esnekliğinin yüksek olması normaldir. Lüks tüketimde ise vergi esnekliğinin yüksek olmasının nedeni gelir arttıkça bu malların tüketimine ayrılan payın gelir artışından daha fazla olmasıdır. Her iki vergi de sahip olduğu yüksek esneklik ile ekonomik istikrarın sağlanmasına katkı sunduğu gibi gelir dağılımı adaletinin sağlanmasına da yardımcı olmaktadır.

Ancak vergi sisteminin çok esnek olması her zaman istenen bir durum değildir. Esnekliğin çok yüksek olması durumunda, örneğin genişleme döneminde, aşırı derecede artan vergiler genişlemeyi olumsuz yönde etkileyerek ekonominin tam istihdam düzeyine gelmesini engelleyebilir. Bu sürece **vergi çengeli** ya da **mali sürüklenme** denir. Bununla birlikte vergi esnekliğine bağlı olarak giderilecek istikrarsızlıklar sadece küçük çaplı olanlardır. Büyük çaplı dalgalanmaların giderilmesinde iradi politikalar uygulanmalıdır.

3.4. Vergilerin Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Milli gelirdeki artışı ifade eden ekonomik büyüme, ülkelerin sahip olduğu sermaye birikimi tarafından belirlenmektedir. Ülkenin sahip olduğu sermaye birikimi ise ülkedeki yatırım düzeyi ve bu yatırımların finansmanı için gerekli olan **tasarruflarla sağlanır**.

Nitekim ülkelerdeki vergi politikalarının etkin biçimde planlanmasıyla yatırım ve tasarrufların artırılması mümkündür. Örneğin, kurumlar vergisinde yapılacak bir vergi indirimi yatırımları artıracağı gibi, faiz geliri veya servet üzerinden alınan vergilerde yapılacak bir indirim tasarrufların artmasına imkân sağlayacaktır.

Bu bakımdan eğer tasarruflar artırılmak isteniyorsa gelir ve servet daha az vergilendirilmeli, buna rağmen harcama vergileri yükseltilmelidir. Ancak bu tercih gelir dağılımı adaletinin bozulmasına neden olmaktadır. Diğer yandan adalet tesis edilmeye çalışılırsa harcama vergilerinin düşürülmesi, gelir ve servet vergilerinin artırılması gerekmektedir. Ancak bu durumda da gelirin daha büyük bir kısmı tüketime gideceğinden tasarrufların düşme riski ortaya çıkacaktır. Bu nedenle ülkeler

etkinlik–adalet kararı verirken ülkenin önceliklerine bakmak ve kararını bu yönde vermek zorundadır.

Bununla birlikte toplanan vergilerin finansmanının **hangi kaynaktan** yapıldığı ve **nereye harcandığı** da ekonomik büyümeyi belirleyen faktörler arasındadır. Eğer vergi yükü kişilerin ve firmaların tüketime ayırdıkları kaynaklar üzerinden alınırsa ve bu kaynaklar da hükümet tarafından yüksek verimliliğe sahip yatırım harcamalarının finansmanı için kullanılırsa çarpan ve çoğaltan katsayısının büyüklüğüne bağlı olarak ekonominin uzun dönemde yüksek büyüme hızına ulaşması olasıdır. Fakat söz konusu vergiler bireylerin ve firmaların yatırıma ve tasarrufa ayırdıkları fonlardan karşılanır ve bu kaynaklar verimli olmayan alanlarda kullanılırsa bu durumda hem kısa hem de uzun dönemde büyüme oranlarının düşeceği söylenebilir.

Vergi oranlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisine yönelik literatürde sıkça tartışılan konulardan biri de **vergi oranlarının indirilmesi suretiyle** ekonomik büyümenin sağlanacağı yönündeki Arz Yönlü İktisat Yaklaşımıdır. Arz Yönlü İktisat, tüm iktisadi sorunların arz yönünde yaşanan sorunların düzeltilmesiyle çözüleceğini savunmaktadır. Bu görüşe göre ekonomik **sorunlar** Keynes'in ifade ettiği gibi talep kaynaklı değil, **arz kaynaklıdır**[28]. Arz yönlü iktisatçıların üzerinde durduğu en önemli konulardan biri "Laffer Etkisi" ve bu etkiyi gösteren "Laffer Eğrisi"dir. Profesör Arthur Laffer tarafından ortaya atılan ve vergi oranlarını azaltmanın ekonomik büyümeyi ve vergi gelirlerini artıracağını ifade eden bu görüş sonraki yıllarda pek çok araştırmaya da konu olmuştur.

Vergi indirimlerinin ekonomik refah ve gelir üzerindeki etkileri konusunda farklı düşünceler olmakla birlikte, birçok araştırmacı etkinin pozitif olduğu yönünde bulgulara ulaşmıştır. King ve Robelo (1990) ülkelerde **vergi oranlarının %10 artırılmasıyla** büyümede yaklaşık **%2 küçülme** olduğunu gözlemlemişlerdir. Padovano ve Galli (2001) ise 1950–1990 periyodu için OECD ülkelerinde yüksek marjinal vergi oranlarının uzun dönemli ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği yönünde bulgulara ulaşmıştır.

4. VERGİLEME İLKELERİ

Vergileme ilkelerine uymak, vergilemenin **başarıya** ulaşmasında kuşkusuz büyük rol oynar. Bu kapsamda vergiler, herkesten ödeme gücüne göre alındığında, konulduğu kaynağı kurutacak nitelikte olmadığında, mükellefe zahmet vermeyecek şekilde uygun zamanda ve yerde alındığında, kolay ve anlaşılır olduğunda,

[28] D. Temiz, Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1960-2006 Dönemi, 2. Ulusal İktisat Kongresi, 2008, s. 4.

vergi için katlanılacak açık ve gizli maliyetler düşük tutulduğunda hükümetin yüksek vergi hasılatına ulaşması beklenir.

Kamu hizmetlerinin finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olan vergileme hakkında bugüne kadar çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bunlardan biri olan İbn–i Haldun'un çalışmasında vergilemede genellik, ödeme gücü, adalet ve tarafsızlık ilkelerinin önemli olduğu belirtilmiş ve bu ilkelere uyulmaması halinde devletin zayıflamasının kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır. Adam Smith ise Milletlerin Zenginliği adlı eserinde adalet, kesinlik, uygunluk ve iktisadilik ilkelerine değinmiştir. Adolph Wagner ise Adam Smith tarafından savunulan vergileme ilkelerini daha sistematik biçimde yorumlamıştır. Wagner, vergilemenin mali, iktisadi ve ahlaki yönlerine vurgu yaparak yeterlilik, esneklik, genellik ve eşitlik gibi ilkelere ilişkin açıklamalar yapmıştır. Bu kapsamda aşağıda literatürde yer alan 15 farklı vergileme ilkesi ele alınmıştır.

4.1. Genellik İlkesi

Genellik ilkesi, vergiyi doğuran olaya sebebiyet veren **herkesin** ayrım yapılmaksızın vergi ödemek zorunda olduğunu ifade etmektedir. Bu bakımdan vergiyi doğuran olaya sebebiyet veren yerli, yabancı, gerçek veya tüzel tüm kişiler vergi kapsamı içine alınmalıdır. Dikkat edilirse genellik ilkesinde **mülkilik** prensibi geçerlidir. Buna göre devlet, egemenlik hakkını kullanarak **ülke sınırları** içerisindeki herkesi vergiye tabi tutmaktadır.

Genellik ilkesine aykırılık teşkil eden ve vergi kapsamını daraltan bazı uygulamalar bulunmaktadır. Kişilere tanınan muafiyetler ile vergi konularına tanınan istisnalar bu kapsamda sayılabilir. Hükümetin bu tür uygulamalara başvurmasının temel nedeni ödeme gücü olmayanların vergi dışında bırakılması ve ülkedeki bazı ekonomik amaçların gerçekleştirilmek istenmesidir. Ancak nedeni ne olursa olsun bu tür uygulamalar genellik ilkesine **aykırılık oluşturmakta** ve toplumun vergi uyumunu bozmaktadır.

4.2. Adalet İlkesi

Vergilemede adalet ilkesi ile verginin **bireyler arasında adil** olarak dağıtılması amaçlanmaktadır. Ancak adalet kavramı mutlak ve kesin bir kavram olmadığından yapılan tanımların çoğu sübjektif ve normatif bir bakış açısıyla yapılmaktadır. Bu nedenle adil bir vergi sisteminin nasıl kurulacağı sorusu günümüzde de halen cevabı aranan önemli bir soru olmuştur.

Genel kabul gören görüşe göre adil bir vergileme, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için alınacak vergilerin toplumu oluşturan bireyler arasında **hak** ve **ada-**

lete uygun olarak dağıtılması şeklinde düşünülmektedir. Ancak hak ve adaletin sağlanması bakımından ortaya çıkan yükün mükelleflere **ne şekilde dağıtılacağı** cevaplanması gereken önemli bir sorudur. Nitekim günümüz çağdaş devletlerinde bu yükün, mükelleflerin **ödeme gücü** ve kamu hizmetlerinden **faydalanma derecesine** göre dağıtıldığı görülmektedir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere herkes tarafından mutlak biçimde kabul edilen adil bir vergi sisteminin kurulması mümkün değildir. Ancak genel kabullerden yola çıkıldığında mükellefin **şahsi** ve **ailevi** özellikleri ile ödeme gücü dikkate alınarak vergi ihdas edildiğinde vergilemede adalet ilkesine uyulacağı kabul edilir. Bu bakımdan vergilemede adalet, mutlak ve nispi olmak üzere ikiye ayrılır.

Mutlak adalet: Mutlak eşitlik olarak da ifade edilen bu kavram vergi kanunlarının **herkese eşit** olarak uygulanmasını öngörmektedir. Pek çok ülkenin Anayasasında ve vergi kanunlarında verginin mükelleflerin ödeme gücüne göre alınması emredildiğine göre mutlak adalet ilkesi, verginin mükelleflerin ödeme gücüne göre alınmasını ifade eder. Bu durumda daha yüksek gelir elde edenler düşük gelirlilere oranla daha fazla vergi ödemelidirler. Buna **dikey adalet** (dağıtıcı adalet) denir. **Yatay adalette** (denkleştirici adalet) ise benzer gelir grubunda olanların eşit şekilde vergilendirilmesi gerekir.

Nispi adalet: Bazı kişiler sahip oldukları şahsi ve ailevi özellikleri ile diğerlerine göre farklı ödeme gücüne sahip olabilir. Nitekim evli ve çocuklu bir bireyin bekâr olana göre ödeme gücü farklıdır. Diğer yandan engelli bir kişi gelir elde etme konusunda diğerleri gibi aynı fırsat eşitliğine sahip olamayabilir. Bu bakımdan nispi adalet, vergileme sonucunda mükelleflerin **katlanacakları fedakârlıkların** eşit olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda **üç tür fedakârlık** yaklaşımından bahsedilmektedir. Bunlar; **eşit** fedakârlık yaklaşımı, **eşit oranlı** fedakârlık yaklaşımı ve **eşit marjinal** (minimum) fedakârlık yaklaşımıdır.

Eşit fedakârlık yaklaşımı, ödenen vergi sonucunda mükelleflerin **toplam faydalarındaki azalışın aynı** olmasını ifade etmektedir. Bu yaklaşım ödenen verginin **miktar** olarak **değil fedakârlık** olarak eşit olduğunu göstermektedir. **Eşit oranlı** fedakârlık yaklaşımı, ödenen vergilerin **oran** itibariyle **eşit** olmasını ifade eder. Katma değer vergisi, kurumlar vergisi ve emlak vergisinde olduğu gibi vergi oranı sabit kalmakla birlikte matrah arttıkça ödenen vergi de artmaktadır. Eşit **marjinal** (minimum) **fedakârlık** yaklaşımında ise gelir arttıkça, sahibinin gelire atfettiği önem azaldığından bu yaklaşımda **gelir arttıkça** mükelleften daha **fazla vergi alınması** savunulmaktadır. Böylece ödenen vergi nedeniyle katlanılan reel vergi yükü de eşitlenmiş olur. Bu yaklaşıma örnek olarak **artan oranlı** vergi tarifeleri verilebilir.

Fedakârlık yaklaşımında azalan marjinal fayda yasasının geçerli olduğunu unutmayalım. Buna göre gelir arttıkça sahibinin gelire atfettiği önem de azalmaktadır. Bu bakımdan bazı durumlarda düşük gelirli bir kişinin ödediği 1 birimlik vergi sonucunda katlandığı fedakârlık ile yüksek gelirli bir kişinin ödediği 100 birim vergi sonucunda katlandığı fedakârlık (faydasındaki azalış) eşit olabilmektedir.

4.3. İktisadilik (Tasarruf) İlkesi

İktisadilik ilkesi iki anlamda kullanılır. İlk anlamı vergi **tahsilat masraflarının düşük** tutulmasıdır. İkinci anlamı ise vergilerin **tarafsız** olması ve vergilerin iktisadi hayata etkisinin minimum olmasıdır.

Devlet vergi tahsil ederken iki tür maliyet ortaya çıkar. Bunlardan ilki açık maliyetlerdir. **Açık** (idari) maliyetler devletin vergi tahsil ederken katlanmış olduğu kira ve memur maaşı gibi maliyetleri kapsar. **Saklı** maliyetler (gizli maliyetler veya uyum maliyetleri) ise mükelleflerin vergi ödemek için katlandıkları mali müşavir ücretleri ve fatura koçanı gibi maliyetleri içerir. Hükümetin vergilemede tasarruf ilkesinin gereğini yerine getirebilmesi için her iki maliyetin de minimum düzeyde olması gerekir.

4.4. Kesinlik (Belirlilik) İlkesi

Kesinlik ilkesi, vergilerin ödeme şeklinin, zamanının ve miktarının **önceden belli olmasını**, **keyfiliğin** olmamasını ifade eder. Dolayısıyla bu ilkeye göre vergi kanunlarında verginin matrahı, tarh ve tahsil şekli, beyan ve ödeme zamanı idare ve yükümlü tarafından önceden bilinmelidir.

Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinde keyfilik söz konusu değildir. Bu bakımdan tüm vergi kanunlarının **yasama organı** tarafından sınırları çizilmiş ve mükelleflerin hukuki güvenliğinin sağlanması açısından vergilemede idareye takdir yetkisi tanınmamıştır. Böylece kesinlik (belirlilik) ilkesi ile vergilemeden doğabilecek haksız uygulamalardan mükellefin korunması amaçlanmıştır.

4.5. Müdahale İlkesi

Devletin vergiyi mali amacının dışında **ekonomik** ve **sosyal amaçlara** ulaşmak için kullanmasına vergilemede müdahale ilkesi adı verilir. Bu ilke vergilemede **tarafsızlık** ilkesinin **zıddı** olarak kabul edilir. Bu ilkeye göre hükümetler ulaşmak istediği **istikrar**, **büyüme**, **kalkınma** ve **adil gelir dağılımı** gibi amaçlar için vergiyi bir maliye politikası aracı olarak kullanırlar.

4.6. Uygunluk İlkesi

Uygunluk ilkesi vergilemenin **mükellefe en az rahatsızlık** verecek şekilde yapılmasını ifade eder. Bu ilkeye göre mükelleflerden ve vergi konularından uygun zamanda ve şekilde vergi alınması gerekmektedir.

Vergilemede uygunluk ilkesinin ihlal edilmesi durumda diğer vergileme ilkelerinin uygulamasında sapmalar yaşanmaktadır. Örneğin uygun olmayan zamanda ve uygun olmayan konulardan vergi alınması, mükelleflerin vergiden kaçınmasına neden olacak ve devletin yeterli gelir elde etmesi mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan hükümetler vergi beyan ve ödeme zamanını mükelleflere uygun düşecek şekilde belirlemektedir. Örneğin Türkiye'de kazancını gerçek usulde tespit eden mükelleflerin vergi ödeme zamanı mart ve temmuz ayıdır. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığı, gerçek usuldeki **zirai kazanç** sahibi **çiftçiler** için mart ayı gibi bir zamanın uygun olmayacağını düşünerek ödeme zamanını kasım ve aralık ayına ertelemiştir.

Yine mükelleflerden dayanabileceklerinin üzerinde şekli yükümlülükler istemek, mükellefin vergiye uyumunu bozmaktadır. Gerçekten de defter tutma, onaylatma, gerekli bildirimleri yapma, beyanname verme, defter ve belgeleri saklama gibi yükümlülükler vergilemenin saklı maliyetlerini artırmaktadır. Bu maliyetlerden kaçınmak isteyen mükellefler mevzuata aykırı davranışlarda bulunurlar. Bu bakımdan hükümetlerin, kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak ve yeterli gelir elde edebilmek için vergilemede uygunluk ilkesine uyması önemlidir.

4.7. Kanunilik İlkesi

Vergilemede belirlilik ilkesine yakın bir kavram olan kanunilik ilkesi, vergi ve benzeri **mali yükümlülüklerin kanunla konulabileceğini**, değiştirilebileceğini ve kaldırılabileceğini ifade etmektedir. Bu bakımdan verginin konulması ve vergi nedeniyle doğabilecek yükümlülüklerin düzenlenmesi **yasama organı** (parlamento) tarafından kanunla düzenlenmektedir.

Vergilerin kanuniliği ilkesi İngiltere'de deklare edilen **Magna Carta** Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı) ile meşruluk kazanmıştır. Ferman öncesinde hükümdarın keyfiyete dayanarak ihdas ettiği vergiler ferman sonrasında halkın temsilcilerinin bilgisi ve onayı dâhilinde çıkarılmıştır.

Vergiler yönetilenlerin **seçtiği temsilciler** vasıtasıyla ve kanunla konulmasa idi mükelleflerin hukuki güvenliği sağlanamayacak ve mükellefler idarenin keyfi eylemlerine muhatap olacaklardı. Bu bakımdan kanunilik ilkesi çağdaş hukuk devletlerinin vazgeçilmez ilkelerinden birisidir.

Vergilerin yasama organı tarafından konulması yasal bir zorunluluk olmakla birlikte ülkelerin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik, hukukî ve siyasal şartlar, vergilendirme alanında yürütme organına bazı yetkilerin **devrini** gerekli hale getirmektedir. Nitekim Anayasanın 167'nci maddesi ile ithalat, ihracat ve **diğer dış ticaret işlemleri** konusunda ilave mali yükümlülük koyma ve bunları kaldırmaya **Cumhurbaşkanına** yetki verildiği görülmektedir. Yürütme organına verilen bu yetki vergilemede kanunilik ilkesine istisna teşkil etmektedir. Bununla birlikte böyle bir yetkinin tanınmasında, ekonomik ve teknolojik gelişmeler karşısında yasama organının gerekli çabukluk ile davranamayacağı ve yürütme organının yaşanan gelişmelere daha hızlı tepki vereceği düşüncesi etkili olmuştur.

4.8. Verimlilik (Yeterlilik, Randıman) İlkesi

Verimlilik ilkesi verginin, kamu giderlerinin finansmanı açısından **yeterli** olmasını ifade eder. Vergilemede temel amaç devlete kamu harcamalarını finanse edecek düzeyde yeterli gelir sağlamaktır. Bu bakımdan hükümetler yeni vergiler koyarken vergilerin sağlayacağı geliri dikkate almak zorundadır. **Böylece aşağıdaki özelliklere sahip** vergilerin **verimlilik** ilkesine uygun olduğu kabul edilmektedir.

- Vergi yükünün vergi uyumunu bozmayacak şekilde topluma adil olarak dağıtıldığı vergiler,
- Vergi **tabanını geniş** biçimde kavrayan vergiler,
- Mükellef üzerinde daha az baskıya (**tazyike**) neden olan vergiler,
- Uygulama ve **tahsilat** masrafları düşük olan vergiler,
- Alıcı ve satıcı arasındaki çıkar birliğini ortadan kaldıran vergiler,
- **Konjonktürü** ve mükellefin alım gücünü **takip** edecek esnekliğe sahip vergiler.

Bununla birlikte vergiler her ülke için aynı randımana ve verimliliğe sahip olmayabilir. Örneğin tasarrufların ve gelirin yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde dolaysız vergiler daha randımanlı iken tüketimin daha fazla olduğu gelişmekte olan ülkelerde dolaylı vergilerin daha randımanlı olduğu söylenebilir.

4.9. Vergilemede Etkinlik İlkesi

Vergilemede etkinlik ilkesi ile mükellefin vergileme sonucundaki **refah kaybının minimum** olması anlaşılmaktadır. Bilindiği üzere vergiler, mükellefi davranış değişikliğine itmektedir. Mükelleflerin vergi nedeniyle bir maldan daha az satın alması optimal kaynak dağılımında sapma meydana getirmekte ve aşırı vergi yükü nedeniyle mükellefler refah kaybına uğramaktadır. Ortaya çıkan bu tür refah kaybı ise etkinlik kaybı anlamına gelir.

Vergilemede etkinlik ilkesi; konulan verginin tarafsız olmasını, kaynakların optimal dağıtılmasını ve devlete yeterli geliri sağlayacak esnekliğe sahip olmasını ifade eder. Bu bakımdan **etkin** bir vergi sisteminden **beklenen** özellikler şunlardır:

- Mükellefleri **davranış değişikliğine itmeyen** tarafsızlığa sahip olması,
- Mükellefin tercihlerini etkileyerek ve **aşırı yük** meydana getirerek kaynak dağılımında sapma meydana getirmemesi,
- Mal ve hizmetlerin vergi sonrasındaki fiyatları ile vergi öncesindeki fiyatlarının nispi olarak aynı olması,
- Vergilemeden sağlanan marjinal faydanın katlanılan marjinal fedakarlığa eşit olması,
- Konjonktüre duyarlı olması ve konjonktürdeki dalgalanmaları **yakından takip** etmesi.

Vergilemede etkinlik denildiğinde genellikle vergilemenin iktisadi sonuçlarıyla ilgilenilmekte ve verginin neden olduğu gelir dağılımı sorunları ikinci plana atılmaktadır. Bu nedenle bazen vergilemede etkinlik ve adalet amacına aynı anda ulaşmak amaçlar arasında çatışmaya neden olabilir. Örneğin vergilemede etkinliği sağlamak için talep esnekliği düşük bir mal üzerine vergi konularak refah kaybındaki azalışı minimum yapmak mümkün olabilir. Ancak bu malın düşük gelirli bir mükellef tarafından zorunlu olarak alınması, gelir dağılımı adaletini bozmaktadır.

4.10. Esneklik İlkesi

Vergilemede esneklik ilkesi ile vergilerin **konjonktüre** ve **değişen şartlara duyarlı** olması anlaşılmaktadır. Vergilerin gerekli esnekliğe sahip olması ekonomik istikrarın sağlanmasına da yardımcı olur. Örneğin konjonktürün yükselme döneminde artan vergiler enflasyonist baskıyı giderirken durgunluk döneminde vergilerin azalması, satın alma gücünü artırmaktadır.

Ülkedeki vergilerin yüksek esnekliğe sahip olması hükümete yüksek gelir sağlamanın yanı sıra konjonktürün istikrar kazanmasına da yardımcı olmaktadır. Ancak vergilerin çok yüksek esnekliğe sahip olması bazen piyasa üzerinde olumsuz etkiler gösterebilir. Zira esnek bir vergi sistemi genişleme döneminde gelirin daha yüksek oranda vergilendirilmesine neden olmakta ve böylelikle tüketim ve yatırımlar azalmaktadır. Bu durum literatürde mali sürüklenme olarak bilinir.

Bu kapsamda vergilerin esneklik katsayısının bilinmesi neden olacağı etkinin görülebilmesi açısından önemlidir. Buna göre bir verginin sahip olduğu artan oranlılığın derecesi görülmek isteniyorsa vergi tahsilatındaki değişimin vergi matrahındaki değişime oranlanması gerekir. Ancak bölge ve ülke bazında vergi esnekliği hesaplanmak isteniyorsa vergi matrahı yerine GSYH artış rakamlarına başvurulma-

lıdır. T vergi tahsilatı, M vergi matrahı ve Y GSYH kabul edildiğinde söz konusu formüller tabloda görülebilir.

$$\text{Artan Oranlılığın Derecesi :} \quad \frac{T_2 - T_1/T_1}{M_2 - M_1/M_1}$$

$$\text{Vergilerin Gelir Esnekliği :} \quad \frac{T_2 - T_1/T_1}{Y_2 - Y_1/Y_1}$$

Formüllerin daha iyi anlaşılmasını sağlamak adına ilk yıl vergi matrahının 400 milyon TL, GSYH'nin 900 milyon TL ve vergi hasılatının ise 40 milyon TL olduğunu varsayarak formülleri örnek üzerinde görmeye çalışalım. Takip eden yıl ise vergi matrahının 600 milyon TL, GSYH'nin 1,2 milyar TL ve vergi hasılatının da 70 milyon TL'ye yükseldiğini düşünelim. Bu verilere göre artan oranlılığın derecesi ve verginin gelir esnekliği aşağıdaki şekilde hesaplanır.

İlk vergilendirme dönemi Vergi matrahı: 400 milyon TL Vergi hasılatı: 40 milyon TL Sonraki vergilendirme dönemi Vergi matrahı: 600 milyon TL Vergi hasılatı: 70 milyon TL	Artan Oranlılığın Derecesi: $\dfrac{\dfrac{70 \text{ milyon} - 40 \text{ milyon}}{40 \text{ milyon}}}{\dfrac{600 \text{ milyon} - 400 \text{ milyon}}{400 \text{ milyon}}} : 1{,}5$

Yukarıdaki tabloda elde edilen esneklik katsayısının 1,5 olması, artan oranlılığın çok sert olmadığını göstermektedir. Zira **vergi matrahı %50 artarken** vergi hasılatındaki artış %75 olmuştur. Aşağıdaki tabloda ise verginin gelir esnekliğinin 2,3 olması, vergilerin milli gelire karşı esnek (duyarlı) olduğunu göstermektedir. Zira **milli gelirde 1 birimlik artış** vergi hasılatında **2,3 birim artış** sağlamaktadır.

İlk vergilendirme dönemi GSYH: 900 milyon TL Vergi hasılatı: 40 milyon TL Sonraki vergilendirme dönemi GSYH: 1,2 milyar TL Vergi hasılatı: 70 milyon TL	Vergilerin Gelir Esnekliği: $\dfrac{\dfrac{70 \text{ milyon} - 40 \text{ milyon}}{40 \text{ milyon}}}{\dfrac{1{,}2 \text{ milyar} - 900 \text{ milyon}}{900 \text{ milyon}}} : 2{,}3$

Verginin esnekliğine ilişkin özellikli bazı durumlar aşağıda sıralanmıştır:

- Artan oranlı vergiler düz oranlı vergilere göre konjonktürdeki dalgalanmalara daha duyarlıdır. Bu bakımdan Türkiye'de gelir vergisi; katma değer ve kurumlar vergisine göre daha esnek ve konjonktüre karşı daha duyarlı bir yapıya sahiptir,

- Vergilerin gelir esnekliği artan oranlı vergilerde 1'den büyük, düz oranlı vergilerde 1'e eşit ve azalan oranlı vergilerde 1'den küçüktür,

- Vergi hasılatındaki artış matrahtaki artıştan yüksek ise esnek bir vergilemeden söz edilir,

- Götürü vergilerde gelir ile doğrudan bir ilişki kurulamadığından kişinin geliri arttıkça ödeyeceği vergi sabit kalacak ve esneklik sıfıra doğru yaklaşacaktır,

4.11. İstikrar İlkesi

Vergilemede istikrar ilkesi ile vergi mevzuatının **sık sık değişmemesi** kastedilmektedir. Mükelleflerin değişen mevzuata uyum sürecinin uzun ve maliyetli olması vergileme sürecini de olumsuz etkilemektedir. Ayrıca mükellefler üretim, tüketim, yatırım ve tasarruf kararlarını ilgili vergi mevzuatına göre planlamaktadır. Vergi mevzuatının değişmesi mükelleflerin de kararlarını tekrar gözden geçirmesine ve yeni planlamalar yapmasına neden olmaktadır.

4.12. Tarafsızlık İlkesi

Klasikler tarafından savunulan bu ilkeye göre vergilerin **piyasanın işleyişini bozmayacak** niteliklere sahip olması istenir. Bu bakımdan vergilerin oran ve miktarı; üretim, tüketim, yatırım gibi iktisadi kararları değiştirmeyecek tarafsızlığa sahip olmalıdır.

Tarafsızlık ilkesine uyulmadığı takdirde vergiler **etkinlik kaybına** yol açmaktadır. Örneğin **ikame iki maldan birisi** üzerine vergi konulması diğer malın tüketiminde artışa neden olmakta ve vergi konulan malın üreticileri zarara uğramaktadır. Böylece yeni denge sağlanıncaya kadar zaman ve para gibi bazı maliyetlere katlanılması gerekmektedir.

Aynı şekilde bazı kişi ve kurumların vergi muafiyeti kapsamına alınması piyasada rekabeti bozmaktadır. Yine tasarruflar üzerine konulacak bir vergi tüketimin artmasına, yatırımların azalmasına ve enflasyonun doğmasına neden olmaktadır.

Bununla birlikte günümüzde tarafsızlık ilkesinden uzaklaşıldığı ve müdahaleci bir vergi anlayışına geçildiği görülmektedir. Artık hükümetler üretim, tüketim,

tasarruf ve yatırım kararlarını etkilemek amacıyla vergileri bir müdahale aracı olarak kullanmaktadır.

4.13. Açıklık (Basitlik) İlkesi

Bu ilke vergi yasalarının herkes tarafından kolayca **anlaşılabilir** ve **açık** olmasını ifade eder. Bu nedenle vergi kanunları normal bir vatandaşın anlayabileceği sade bir dille yazılmalıdır.

4.14. Geriye Yürümezlik İlkesi

Vergi kanunları etkilerini kural olarak yürürlüğe **girdiği tarihten itibaren** gösterir. Zira kanunlar önceki olaylara uygulanırsa, sonradan konulmuş bu hükümler var olmadığı halde önceki dönem düzenlemelerini de kapsamış olur. Bu bakımdan geriye yürümezlik ilkesi ile mükelleflerin kanun koyucunun **keyfi hareketinden korunması** amaçlanmıştır. Yürürlükte bulunan vergiler için ilave mali yükümlülük getirmek mükelleflerin mevcut yasalara göre geleceğe yönelik planlarının bozulmasına ve devlete olan güvenlerinin sarsılmasına neden olur.

Geriye yürümezlik ilkesi gereğince kanunların yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olaylara uygulanması temel ilke olmakla birlikte zaman zaman vergi kanunlarının geriye dönük işlediği görülmektedir. Bu bakımdan yeni düzenlemenin mükellefin lehine olması, ekonomik ve sosyal koşulların geriye yürümeyi zorunlu kılması ve geriye yürüyen sürenin kısa olması, vergilerin geriye yürümesini meşru hale getirebilir.

Geriye yürümezlik ilkesi "gerçek geriye yürüme" ve "gerçek olmayan geriye yürüme" şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Batılı ülkelerde yapılan bu ayrımın ülkemizde de kullanıldığı görülmektedir. Yeni bir yasa çıktığında bu yasanın hükümleri hukuki sonucunu doğurmuş olaylara da uygulanıyorsa gerçek anlamda geriye yürüme söz konusu olur. Ancak yeni yasanın hükümleri geçmişte başlamış ancak yeni yasanın yayımlandığı tarihte **hukuki sonuçlarını doğurmamış** olaylara uygulanıyorsa bu durumda **gerçek olmayan geriye yürümeden** söz edilir.

Gerçek olmayan geriye yürüme ile ilgili olarak Türk Vergi Sisteminde bazı örneklere rastlamak mümkündür. Örneğin 16 Aralık 1999 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan vergi oranlarının 5'er puan artırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararıyla ücret gelirleri hariç diğer kazanç ve iratlara ilave vergi yükümlülüğü getirilmiştir. Vergilendirme döneminin 31 Aralık'ta son bulduğu ve vergiyi doğuran olaya ilişkin sürenin devam ettiği dikkate alındığında çıkan yasanın gerçek olmayan geriye yürüme olarak nitelendirileceği söylenebilir.

4.15. Kıyas Yasağı İlkesi

Kıyas, bir şeyi başka bir şeye benzeterek hüküm verme anlamında kullanılır. Hukuki anlamıyla kıyas, bir eylem hakkında **mevzuatta yer alan bir hükmün**, özellikleri **bu eyleme benzeyen** fakat **kanunda düzenlenmemiş** başka bir eyleme uygulanmasıdır.

Vergilemede kıyas yasağı benzetme yoluyla ilave mükellefiyet getirilemeyeceğini, muafiyet ve istisna uygulanamayacağını ifade eder. Böylelikle yürütme ve yargı organları tarafından kanunların belirlediği sınırların aşılarak vergilemeye ilişkin ilave yükümlülük getirilmesinin yolu kapatılmış olur. Örneğin Türk Vergi Sisteminde üç farklı listede yer alan motorlu taşıtlar için motorlu taşıtlar vergisi uygulanacağı öngörülmektedir. Ancak kanunda, **traktörlere** vergi uygulanacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bakımdan motora sahip olması nedeniyle traktörlerin vergi kapsamına alınması, kıyas yasağının delinmesi anlamına gelmektedir. Ya da sırf **inek** vergi konusuna giriyor diye **keçinin** de vergi konusuna girdiğini kabul etmek mümkün değildir.

Nitekim vergi hukukunda kıyas yasağına uyulmamış olsaydı mükelleflerin hukuki güvenliği zedelenmiş ve vergilerin kanunilik ilkesi ihlal edilmiş olacaktı. Böylece yorumların maksadını aşacak biçimde genişletilmesine ve kanuni boşlukların kıyas yoluyla doldurulmasına engel olunmuştur.

5. VERGİNİN UNSURLARI

Vergilemede **en az** bir vergi **alacaklısı** ve bir de vergi **borçlusu** bulunmaktadır. Ayrıca **verginin salınabilmesi** açısından verginin **konusunun**, **matrahının** ve vergiyi **doğuran** olayın bilinmesi gerekir. Son olarak, verginin hesaplanabilmesi için vergi matrahına uygulanacak bir tarife olmalıdır. Aşağıda bu kavramlara kısaca değinilmiştir.

5.1. Vergi Alacaklısı

Verginin alacaklısı olan taraf, **devlet** ya da devletten vergilendirme **yetkisi** alan kamu tüzel kişileridir. Nitekim gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi merkezi yönetim tarafından tahsil edilirken, emlak ve çevre temizlik vergisi **mahalli idarelerce** tahsil edilmektedir.

5.2. Vergi Borçlusu

Verginin mükellefi olarak da kabul edilen vergi borçlusu **vergiyi ödemek zorunda** olan kişi veya kurumlardır.

Vergi borçlusu olmak için **fiili** (yasal) **ehliyet** şart değildir. Başka bir deyişle rüşt olma, akıl baliğ olma ve kısıtlı olmama gibi şartlar yerine getirilmese de vergi borçlusu olunabilir. Vergi kanunları açısından bir kişinin gelir vergisi mükellefi olabilmesi için **sağ** olması ve **hak ehliyetine** sahip olması yeterlidir. Bu bakımdan fiili (kanuni) ehliyete sahip olmasa bile gelir vergisi konusuna giren bir işleme taraf olan kişi, gelir vergisi mükellefi sayılmaktadır. Ancak, kanuni ehliyeti olmayan bu kişilere ilişkin işlemler kanuni temsilcileri tarafından yerine getirilir.

5.2.1. Kanuni Mükellef (Vergi Mükellefi, Vergi Yükümlüsü)

Vergi kanunlarına göre **üzerine vergi borcu düşen** gerçek veya tüzel kişiye kanuni mükellef adı verilir. Kanuni mükellef verginin asıl borçlusu olarak kabul edilir.

5.2.2. Fiili Mükellef (Gerçek Mükellef, Yüklenici, Taşıyıcı)

Kanuni mükellef tarafından ödenen vergiler piyasa mekanizması aracılığıyla üçüncü kişilere **devredilebilir**. Vergiyi devralan ve ödemek zorunda olan bu kişilere fiili mükellef veya vergi yüklenicisi adı verilir. Fiili mükellef vergi nedeniyle mal varlığı azalan kişidir. Diğer bir deyişle verginin fiilen **kimin cebinden** çıktığına bakılarak fiili mükellef tespit edilir. Katma değer vergisinde fiili mükellef genellikle nihai tüketiciler olur.

5.2.3. Aracı (Mutavassıt) Mükellef

Ödemiş olduğu vergiyi bir **başkasına yansıtan** kişiye aracı mükellef adı verilir. Harcama vergisinin perakendeci tarafından tüketiciye yansıtılması durumunda perakendeci, aracı mükellef olmaktadır. Bu bakımdan vergiyi bir başkasına yansıtabilen tüm kanuni mükellefler aynı zamanda aracı mükellef olurlar.

5.2.4. Vergi Sorumlusu

Verginin **asıl mükellefi olmamakla** birlikte verginin ödenmesi bakımından vergi idaresine karşı sorumlu olan kişiye vergi sorumlusu adı verilir. Vergi sorumlusu yasalardan kaynaklanan ödevi gereği mükellefe yaptığı ödemeler üzerinden vergi kesmekte ve kanuni süreler içerisinde usulüne uygun olarak vergi idaresine yatırmaktadır. Örneğin **işveren** çalıştırdığı hizmet erbabına ücret öderken safi ücret üzerinden tevkifat yapmak ve yapmış olduğu bu tevkifatı muhtasar beyanname ile vergi dairesine bildirmekle sorumludur. Bu olayda işveren vergi sorumlusu, işçi ise kanuni mükelleftir.

Vergi sorumlusu ile aracı mükellef arasındaki temel fark ödenen verginin kime ait olduğu ile ilgilidir. Aracı mükellef verginin kanuni mükellefidir ve bir önceki aşamada ödediği vergiyi sonraki aşamada bir başka kişiye devretmektedir. Vergi sorumlusu ise verginin mükellefi değil sadece aracısıdır.

Vergi sorumluluğu müessesesi günümüzde vergi hasılatının randımanlı çalışması açısından olumlu sonuçlara sahiptir. Verginin sorumlu tarafından **kaynakta kesilerek** vergi idaresine yatırılması durumunda vergi kaybı olasılığı düşmekte, vergi tahsil süresi kısalmakta ve işlem masrafları da azalmaktadır. Zira çok sayıda mükellefin vergisi az sayıda sorumlu tarafından takip edilmektedir.

Türk Vergi Sisteminde vergi alacağının güvence altına alınması amacıyla pek çok kanunda vergi sorumluluğu düzenlemesine yer verilmiştir. Veraset ve intikal vergisinde tapu memurları ve bankalar, motorlu taşıtlar vergisinde noterler ve araç muayene istasyonları, dar mükellefler ile girişilen işlerde tam mükellefler verginin sorumlusu kabul edilir.

5.3. Verginin Konusu

Verginin konusu, **üzerine vergi konulan** ve verginin kaynağını oluşturan **ekonomik unsurdur**. Diğer bir deyişle verginin alındığı kaynaktır. Aşağıda çeşitli vergilerde verginin konusu gösterilmiştir.

- Gelir vergisinde, gerçek kişilerin elde ettiği gelirler,
- Kurumlar vergisinde, kurumların elde ettiği gelirler,
- Emlak vergisinde, ülke sınırları içerisinde bulunan taşınmazlar,
- Katma değer vergisinde, malın teslimi veya hizmetin ifası,
- Motorlu taşıtlar vergisinde, motorlu kara ve hava taşıtları, verginin konusunu oluşturmaktadır.

Yasa koyucu tarafından verginin konusunu oluşturan pek çok unsur belirlenebilir. Geçmişte uygulanan baş vergisinde verginin konusu yükümlünün kendisi olmuştur. Yine geçmişte bekarlar üzerinden bekarlık vergisi ve sakallı kişiler üzerinden sakal vergisi alınmıştır. İlkinde verginin konusu bekarlar iken ikincisinde sakallı kişilerdir. Küçük istisnaları olmakla birlikte günümüzde verginin konusu gelir, servet ve harcama olarak belirlenmektedir.

5.4. Vergiyi Doğuran Olay

Verginin **mükellefi** ile verginin **konusu** arasında **bağlantı kurulduğunda** vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Kanun koyucu **vergi alacağının doğması**

için vergiyi doğuran olayın ortaya çıkmasını şart koşmuştur. Devlet açısından vergi alacağı doğduğunda mükellef açısından vergi borcu doğmuş olmaktadır.

Verginin konusu, mükellefi ve devletin vergiyi bağladığı olayın bilinmesi, vergiyi doğuran olayın tespitini de kolaylaştırmaktadır. Mükellef kanunun belirttiği şekilde verginin konusu ile ilişkiye giren kişi ya da kurumdur. Vergi konusu itibariyle vergiyi doğuran olaya **aşağıdaki örnekler** verilebilir:

- Katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi gibi harcama vergilerinde **malın teslimi** ile vergi doğmuş olur. Bazen de mal teslim edilmese dahi fatura veya benzeri belgenin düzenlenmesi ile vergiyi doğuran olay gerçekleşmiş kabul edilir.

- Kişilerin verginin konusu olan **gelire sahip olması**, gelir vergisinin doğması için yeterlidir. Ancak bu sahiplik **tahsil** ve **tahakkuk esasına** göre **farklılık** gösterir. Nitekim ticari ve zirai kazançta verginin doğması için kazancın kasaya girmesi şart değildir. Malın satışı, faturanın kesilmesi veya alacağın doğması gelirin elde edilmesi ve verginin doğması için (tahakkuk esası) yeterlidir.

- **Banka** ve sigorta şirketlerinin **kendi lehlerine aldığı her türlü para**; banka ve sigorta muameleleri vergisinin doğmasını sağlamaktadır.

- Damga vergisinin doğması için vergiye tabi **kâğıtların düzenlenmesi** yeterlidir.

- Veraset ve intikal vergisinde vergiyi doğuran olay, mal varlığının **karşılıksız intikalidir**. Bu intikal ölüm yoluyla olabileceği gibi sağlar arasında da olabilir.

- Emlak vergisinde vergiyi doğuran olay **gayrimenkule sahip olunmasıyla** veya ondan yararlanma hakkının elde edilmesiyle ortaya çıkar.

- Son olarak motorlu taşıtlar vergisinde vergiyi doğuran olay **ilgili taşıtın** bir gerçek veya tüzel kişi adına kayıt ve tescil edilmesiyle ortaya çıkar.

Vergiyi doğuran olay, devletin vergi alacağının doğması bakımından önemlidir. Bu andan itibaren mükellef, üzerine düşen ödevlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Devlet ise **vergilendirmeye** ilişkin **yetkilerini kullanma hakkını** elde eder.

Aynı zamanda **zamanaşımı** sürelerinin tespiti için de vergiyi doğuran olayın ne zaman ortaya çıktığı önem arz etmektedir. Zira vergiyi doğuran olayın doğru tespit edilemediği durumlarda tarh (tahakkuk) zamanaşımı sürelerinin tespiti de mümkün değildir. Örneğin katma değer vergisinde **tahakkuk** zamanaşımı, vergiyi doğuran olayı **takip eden yılın başından itibaren** başlayacaktır.

Tarh (tahakkuk) zamanaşımı süreleri vergi türleri itibariyle farklılık göstermesine rağmen genel süre beş yıldır. Bu sürenin başlangıcı ise vergi alacağının doğduğu tarihten itibaren değil, vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden

yılın başından itibaren başlamaktadır. Zamanaşımı sürelerini aşağıdaki örnekler yardımıyla açıklamak mümkündür (örneklerde zamanaşımını durduran hallerin olmadığı varsayılmıştır):

Tarh (tahakkuk) zamanaşımı

Nalbur Ahmet Bey bir inşaat şirketine 10 Temmuz 2021 tarihinde belgesiz mal satmış, bu satışla ilgili gelir ve katma değer vergisi beyannamesi vermemiştir.	Tarh zamanaşımı süresi takip eden yılın başından (1 Ocak 2022) başlar ve 31 Aralık 2026 tarihinde sona erer. Vergi dairesi bu tarihler arasında vergiyi tarh edip mükellefe tebliğ edemezse vergi zamanaşımına uğrar.

Tahsil zamanaşımı

Öğretmen Cemal Bey Temmuz 2021 tarihinde elde ettiği kira gelirini ertesi yıl Mart 2022 tarihinde beyan etmiş ancak Temmuz 2022 tarihinde vadesi dolan ikinci taksiti ödememiştir.	Tahsil zamanaşımı vadeyi (ödeme süresinin son günü) takip eden takvim yılı başından (1 Ocak 2023) itibaren beş yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Böylece vergi dairesi 31 Aralık 2027 tarihine kadar vergiyi tahsil edemezse vergi zamanaşımına uğrayacaktır.

Örneklere dikkat edilirse tahakkuk zamanaşımında vergiyi doğuran olayın ne zaman vuku bulduğuna bakılırken, tahsil zamanaşımında vade tarihine bakılır. Böylece vergiyi doğuran olayın ortaya çıktığı tarihin belirlenmesi; verginin beyanı ve ödeme süresinin, zamanaşımı süresinin ve gecikme faizi ile cezaların bilinmesi açısından önem taşımaktadır.

5.5. Verginin Matrahı

5.5.1. Verginin Matrahı ve Matrahına Göre Vergi Türleri

Verginin matrahı, verginin **hesaplanmasına esas** olan tutardır. Her vergide matrah bulunması zorunludur. Verginin konusu verginin ne üzerinden alındığını gösterir. Matrah ise vergi **konusunun parasal değerini** göstermektedir. Örneğin motorlu taşıtlar vergisinin konusu otomobil, uçak ve helikopter gibi motorlu araçlardır. Motorlu taşıtlar vergisinde matrah ise ilgili taşıtın değeridir. Yine bir kişi bir hesap dönemi içinde 400.000 TL gelir elde etse ve bu gelirin elde edilmesi için 320.000 TL gidere katlanmış olsa bu kişinin vergiye esas matrahı 80.000 TL olur. Böylece vergi 80.000 TL safi gelir üzerinden ve ilgili vergi tarifesine göre hesaplanacaktır.

Matrah tespit edilirken bazen emeğin elde ettiği ücret esas alınırken bazen de motorlu taşıtlar vergisi gibi vergilerde silindir hacmi esas alınır. Diğer bir deyişle

matrah, parasal olabileceği gibi fiziki de olabilir. Bu bakımdan vergiler matrahına göre ikiye ayrılır:

- **Advalorem** matrah
- **Spesifik** matrah

Advalorem matrahta vergi, belirli bir **değer** üzerinden oransal olarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde gelir, kurumlar ve katma değer vergisinde advalorem matrah söz konusudur. Örneğin 100 TL gelir üzerinden %15 oranında vergi alınması advalorem matraha ve vergilemeye örnektir.

Spesifik matrahta ise vergi matrahı **miktar** veya **fiziki** bir **ölçü** ile ifade edilmektedir. Bu tür vergiler birim, adet, hacim, uzunluk ve ağırlık gibi miktarlar üzerinden hesaplanmaktadır. Örneğin Türkiye'de benzin ve motorin üzerindeki özel tüketim vergisinin litre üzerinden alınması spesifik matraha örnek verilebilir.

Bazen advalorem vergiler **nispi vergi**, spesifik vergiler ise **maktu vergi** olarak adlandırılabilir. Bunun nedeni nispi vergilemede verginin "oran" olarak hesaplanması, spesifik vergilemede ise miktar olarak hesaplanmasıdır.

Adalet açısından değerlendirildiğinde **advalorem** matraha göre hesaplanan vergiler **daha adildir**. Zira ödeme gücünü temsil eden gelir, servet ve harcama arttıkça bu artışla birlikte oransal olarak hesaplanan vergi de artış göstermektedir. Ancak **spesifik** matrahta **ödeme gücünü kavramak** çoğu durumda **mümkün değildir**. Örneğin devletin motor silindir hacmi 1600 cm^3 altında olan araçlar için 200 TL; üstünde olan araçlar için 1.000 TL vergi belirlediğini varsayalım. Eğer 1600 cm^3 hacmin altındaki aracın piyasa değeri 300 bin TL; üstünde olan aracın piyasa değeri 50 bin TL ise devletin ödeme gücüne göre vergileme ilkesine uymadığı kabul edilir. Burada devletin ödeme gücünden ziyade çevreye duyarlı bir politika izlediği kabul edilmektedir.

Yine ülkeler gerçekleştirmek istedikleri başka amaçlar için de matrahı spesifik esasa göre belirleyebilir. Örneğin **ülkeye daha kaliteli ürün girmesini amaçlayan** hükümetler, gümrük vergisinde spesifik esası kabul edebilir. Zira ülkenin birim başına yüksek bir gümrük vergisi koyması durumunda ithalatçı, her ürün için aynı vergiyi ödeyeceğinden daha kaliteli ve pahalı olan ürünü ithal etmeye çalışacaktır. Çünkü spesifik matrahta salınan vergi, parasal değeri düşük olan mallarda ağır vergi yüküne neden olacaktır. Örneğin hükümet, ülkeye giren her araç başına 10.000 TL gümrük vergisi tahsil ediyor olsa 20.000 TL değerindeki araç da 500.000 TL değerindeki araç ta aynı vergiyi ödeyecektir.

Yukarıdaki açıklamaların ardından spesifik ve advalorem matraha sahip vergiler arasındaki farkları aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür:

Spesifik Vergi	Advalorem Vergi
Vergi ağırlık, hacim, adet gibi miktar üzerinden alınır. Bu yüzden maktu vergiler olarak adlandırılır.	Vergi değer üzerinden, oran uygulanarak hesaplanır. Bu yüzden nispi vergiler olarak adlandırılır.
Uygulaması daha kolaydır.	Uygulanması zordur.
Hesaplanması daha kolaydır.	Mal ve hizmetin değeri bilinmediğinde hesaplamak zordur.
Vergiye tabi malın değeri izlenemez.	Vergiye tabi malın değeri yakından izlenir.
Fiyat hareketlerini izlemeye duyarlı değildir.	Fiyat hareketlerine duyarlıdır.
Mallar arasındaki kalite ve fiyat farkını gözetmez.	Mallar arasında kalite ve fiyat farkını gözetir.
Enflasyon dönemlerinde vergi hasılatı düşer.	Enflasyonla birlikte vergi hasılatı yükselir.

Verginin konusu ile vergi matrahının aynı olduğu vergiler de söz konusudur. Bu durum spesifik vergilerde söz konusu olur. Örneğin baş vergisinde verginin konusu ve matrahı kişinin kendisidir.

5.5.2. Matrah Belirleme Usulleri

Vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesi veya verginin konusunun ve mükellefinin bilinmesi vergilendirme sürecinin tamamlanması için yeterli değildir. **Verginin hesaplanabilmesi için** aynı zamanda verginin matrahının da bilinmesi gerekir. Nitekim mahalli idarelerin emlak vergisini tahsil edebilmesi için gayrimenkulün değerini (matrahını) bilmesi gerekir. Bu bakımdan vergileme sürecinde matrahın belirlenmesi için bazı usullere başvurulmaktadır. Bu usulleri **beyan** usulü, **karine** usulü, **götürü** usul ve **idarece takdir** usulü şeklinde dörde ayırmak mümkündür.

5.5.2.1. Beyan Usulü

Pek çok vergi sisteminde matrahın belirlenmesinde **temel yöntem** beyan usulüdür. Bunun nedeni vergiye esas olacak **matrahın en iyi mükellef** tarafından bilinmesidir. Beyan usulünde verginin hesaplanmasına esas olacak tüm bilgiler mükellef tarafından vergi idaresine yazılı olarak beyan edilir. Vergi idaresi mükellefler veya sorumlular tarafından bildirilen bu matrahı esas alır ve vergiyi bu matrah üzerinden tarh eder. Mükellef dürüst olduğu sürece beyan usulü en iyi matrah belirleme yöntemlerinden biri kabul edilir. Bu nedenle beyanın doğru biçimde yapıldığını kontrol etmek için vergi dairesi tarafından inceleme ve denetimler yapılmalıdır.

Ülkeler hangi mükellefin beyan usulüne tabi olacağını belirlerken çeşitli ölçülere göre sınıflandırma yapmaktadır. Bunlar çoğu durumda işletme büyüklüğü

ve iş hacmi gibi ekonomik faktörlerdir. Örneğin ülkemizde zirai kazançta işletme büyüklüğü ölçüsü dikkate alınırken, ticari kazançta iş hacmi esas alınmıştır.

5.5.2.2. Karine ve Dış Göstergeler Usulü

Karine ve dış göstergeler usulünde matrah, bazı **dış göstergelerden** yararlanmak suretiyle belirlenmektedir. Örneğin mükellefin vergi matrahı belirlenirken karine olarak mükellefin **lüks tüketimi**, serveti, **yarış atı**, oturduğu ev veya arabası gibi ödeme gücünü temsil eden bilgiler esas alınır. Nitekim Fransa'da bir dönem emlak değeri belirlenirken taşınmazın kapı ve pencere sayısına bakılmaktaydı.

5.5.2.3. Götürü Usulü

Götürü usulde mükellefin vergiye esas matrahı, kayıt ve **belgelerden yararlanılmaksızın** önceden belirlenmiş tutarlara göre belirlenir. Bu usulde vergi matrahının belirlenmesinde varsayımsal bir gelir ve gider tutarı esas alındığından ve belirli grupların aynı matrah üzerinden vergilendirilmesi söz konusu olduğundan ödeme gücü dikkate alınmaz ve vergilemede adalet ilkesinden sapılır.

Matrahın belirlenmesinde gerçek usulü kabul eden vergi sistemlerinde mükellefler gelir ve giderlerini yasada öngörülen belgelerle kanıtlarken, götürü usulde çoğu durumda belgeleme düzenine uygunluk aranmaz. Nitekim 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun gayrimenkul sermaye iradı başlığı altında önce mükellefin elde ettiği irattan indirebileceği belgeli giderler sayılmış sonrasında ise mükellefler diledikleri takdirde yukarıda yazılı giderlere karşılık olmak üzere hasılatlarından %15'ini götürü olarak indirebileceği hükme bağlanarak belgesiz gider indirimine imkân tanınmıştır.

5.5.2.4. İdarece Takdir Usulü

Bu usulde vergi matrahı doğrudan ve **tek taraflı** olarak idarece belirlenmektedir. 1942 yılında uygulanan **varlık vergisinde** matrah idarece belirlenmiştir. Mükelleflerin ödeyeceği vergiler vergi dairesi tarafından hesaplanmış ve hesaplanan vergiler listeler halinde yayımlanmıştır. Yine emlak vergisine esas olan arsa ve araziye ait asgari birim metrekare değerleri re'sen ve idarece (takdir komisyonlarınca) belirlenmektedir.

5.6. Vergi Tarifesi

Vergi tarifesi ödenmesi gereken verginin tespiti için **vergi matrahına uygulanan ölçülerdir**. Vergiler tarifeleri bakımından **eşit** oranlı, **artan** oranlı ve **azalan** oranlı olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulur.

Vergi tarifesi belirlenirken ortalama vergi oranı ve **marjinal** vergi oranına **bakılmaktadır**. Ortalama vergi oranı ödenen verginin matraha oranlanmasıyla bulunur. 100 TL vergi ödeyen bir kişinin 1.000 TL gelire sahip olması durumunda ortalama vergi oranı %10 olur (100 TL / 1.000 TL).

Marjinal vergi oranı ise ödenen vergideki artışın matrahtaki artışa oranlanmasıyla bulunur. Buna göre ilk vergilendirme döneminde 1.000 TL gelire sahip olan bir kişi 100 TL vergi ödüyorsa ve ikinci vergilendirme döneminde kişinin geliri 1.200 TL'ye, ödediği vergi 140 TL'ye çıkıyorsa marjinal vergi oranı %20 olur (40 TL / 200 TL).

Ortalama vergi oranı:	$\frac{\text{Ödenen vergi}}{\text{Vergi matrahı}}$
Marjinal vergi oranı:	$\frac{\text{Ödenen vergideki artış}}{\text{Vergi matrahındaki artış}}$

Eşit oranlı tarifede ortalama vergi oranı marjinal vergi oranına eşittir. Artan oranlı tarifede marjinal vergi oranı ortalama vergi oranından büyüktür. Azalan oranlı tarifede ise marjinal vergi oranı ortalama vergi oranından küçüktür.

Eşit oranlı tarife:	*Marjinal vergi oranı = Ortalama vergi oranı*
Artan oranlı tarife:	Marjinal vergi oranı > Ortalama vergi oranı
Azalan oranlı tarife:	Marjinal vergi oranı < Ortalama vergi oranı

Eşit ve artan oranlı tarifelerin anlaşılmasını sağlamak üzere aşağıdaki örneklere bakılabilir.

Örnek: Ahmet Amca'nın ilk yıl geliri 100 TL, ödediği vergi ise10 TL'dir. Ahmet Amca'nın sonraki yıl geliri 200 TL olmuş, ödediği vergi ise 40 TL'ye yükselmiştir.

İstenen: Ahmet Amca'nın ortalama vergi oranını hesaplayınız?

Ortalama vergi oranını hesaplayabilmek için iki yıla ait gelirin ve ödenen verginin toplanması ve sonrasında birbirilerine oranlanması gerekir.

Toplam gelir: 100 + 200 = 300 TL

Ödenen toplam vergi: 10 + 40 = 50 TL

Ortalama Vergi Oranı = 50 / 300 = %17

Aynı örnek üzerinden marjinal vergi oranını bulmak için ise gelir ve ödenen vergi arasındaki farkın bulunması ve sonrasında birbirine oranlanması gerekir.

Marjinal Vergi Oranı = 40–10 / 200–100 = 30 / 100 = %30

Her iki örnek dikkate alındığında marjinal vergi oranı, ortalama vergi oranının (% 30 > % 17) üstünde olduğu için Ahmet Amca'nın vergi tarifesinin artan oranlı tarife olduğu söylenebilir.

Türk Vergi Sisteminde eşit oranlı tarifeye kurumlar vergisi, emlak vergisi, katma değer vergisi örnek verilebilir. Ülkemizde gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınan gelir vergisi ile veraset ve intikal vergisi ise artan oranlı tarifeye örnektir.

5.6.1. Eşit Oranlı (Tek, Sabit Oranlı) Tarife

Eşit oranlı vergi tarifesinde vergi matrahındaki artış ve azalışa karşın **vergi oranı sabit** kalmaktadır. Eşit oranlı vergilerin özellikleri şu şekildedir:

- Vergi oranı sabittir,
- Marjinal vergi oranı, ortalama vergi oranına eşittir,
- Vergi matrahı arttıkça vergi oranı sabit kalsa da hesaplanan vergi istikrarlı şekilde artış göstermektedir,

5.6.2. Artan Oranlı Tarife

Artan oranlı tarifelerde **matrah arttıkça** vergi **oranı da artış** göstermektedir. Artan oranlı tarifede matraha uygulanan ilave vergi oranı yani marjinal vergi oranı, ortalama vergi oranından büyüktür. Artan oranlı tarife kendi içinde sınıf usulü, dilim usulü, gizli, tersine ve çifte artan oranlı tarife olmak üzere beşe ayrılır.

5.6.2.1. Sınıf Usulü Artan Oranlılık

Düz artan oranlılık da denilen sınıf usulü artan oranlılıkta her bir vergi dilimi sınıflara ayrılmaktadır. İlk dilim düşük vergi oranına sahipken dilimler arttıkça vergi oranı da artış göstermektedir. Vergi hesaplanırken matrah **hangi dilime giriyorsa**

sadece o dilimin karşısındaki vergi oranı ile çarpılır. Sınıf usulü artan oranlılık aşağıdaki örnek yardımıyla açıklanabilir.

Sınıflar (Dilimler)	*Vergi Oranı*
0 – 1.000 TL arası	%10
1.001 TL – 20.000 TL arası	%20
20.001 TL – 100.000 TL arası	%30

Sınıf usulü artan oranlılığa göre mükellefin gelirinin 3.000 TL olduğu durumda bu tutar doğrudan ikinci dilime ait %20 oran ile çarpılır ve vergi 600 TL (3.000 TL x 0,20) bulunur.

5.6.2.2. Dilim Usulü Artan Oranlılık

Dilim usulü artan oranlılıkta mükellefin geliri **en düşük dilimden başlanarak** yukarıya doğru diğer dilimler ile çarpılarak vergi hesaplanır. Matraha ulaşıldığında hesaplama son bulur ve her dilimde çarpılarak bulunan tutarlar, toplanır.

Sınıflar (Dilimler)	*Vergi Oranı*
0 – 1.000 TL arası	%10
1.001 TL – 20.000 TL arası	%20
20.001 TL – 100.000 TL arası	%30

Mükellefin gelirinin 35.000 TL olması durumunda dilim usulü artan oranlılığa göre vergi şu şekilde hesaplanır:

1.000 TL x 0,10 = 100 TL *19.000 TL x 0,20 = 3.800 TL* *15.000 TL x 0,30 = 4.500 TL*	Hesaplanan Vergi: *8.400 TL* *(100 TL + 3.800 TL + 4.500 TL)*

Örnekte görüldüğü üzere gelire (matraha) ulaşıncaya kadar her bir dilim ait olduğu oran ile çarpılır ve sonuçlar toplanarak hesaplanan vergi bulunur.

5.6.2.3. Gizli Artan Oranlılık

Gizli artan oranlılıkta, matrah düz oranlı olmasına rağmen matrahtan yapılacak **sabit bir indirim** matrahı artan oranlı hale getirir. Bu durum aşağıdaki örnekte daha net görülmektedir.

İlk durumda:

Mükellef	*Gelir*	*Vergi oranı*	*Hesaplanan vergi*	*Vergi yükü*
Yoksul	1.000 TL	%20	200 TL	%20 (200/1.000)
Zengin	10.000 TL	%20	2.000 TL	%20 (2.000/10.000)

İkinci durumda:

Mükellef	*Gelir*	*İndirim*	*Matrah*	*Vergi oranı*	*Hesaplanan vergi*	*Vergi yükü*
Yoksul	1.000 TL	500 TL	500 TL	%20	100 TL	%10 (100/1.000)
Zengin	10.000 TL	500 TL	9.500 TL	%20	1.900 TL	%19 (1.900/10.000)

İlk durumda her iki mükellefin de vergi yükü %10'dur. Ancak ikinci durumda her iki matrahtan 500 TL gibi sabit bir tutar indirildiğinde zenginin vergi yükü artış göstermektedir.

Bu bakımdan matrahtan sabit bir tutarın düşülmesi neticesinde vergi yükü zengin aleyhine artış göstermektedir. Dolayısıyla gizli artan oranlılık gelir dağılımı adaleti açısından olumlu sonuç doğurmaktadır. Türk Vergi Sisteminde asgari geçim indirimi yüksek gelirliler aleyhine gizli artan oranlılığa neden olur. Zira ücret üzerinden hesaplanan gelir vergisinden düşülecek tutar tüm ücretlilerde brüt asgari ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Yani asgari geçim indirimi ücrete duyarlı değildir, ücret az da olsa çok da olsa aynı oranda indirim yapılır. Asgari geçim indiriminde önemli olan ücretlinin kişisel ve ailevi durumudur.

5.6.2.4. Tersine Artan Oranlı (Rici) Vergiler

Sabit oranlı vergilerde kişinin **ödediği verginin** matrah içindeki nispi **önemi** matrah büyüdükçe **azalmaktadır**. Bu tür vergilere tersine artan oranlı vergiler denir.

Mükellef	*Harcama*	*Oran*	*Ödenen vergi*	*Mükellefin geliri*	*Vergi yükü*
Yoksul	500 TL	%8	40 TL	1.000 TL	%4 (40/1.000)
Zengin	500 TL	%8	40 TL	10.000 TL	Binde 4 (40/10.000)

Tersine artan oranlılık objektif (gayrişahsi) vergilerde görülmektedir. Yukarıdaki örnek düşük ve yüksek gelirli iki kişinin aynı harcamayı yapması durumunda ödediği katma değer vergisi tutarını (dördüncü sütun) göstermektedir. Dikkat edilirse ödenen vergi düşük gelirli aleyhine vergi yükü artışı doğurmaktadır. Bu bakımdan tersine artan oranlılık gelir dağılımı adaletini bozmaktadır.

5.6.2.5. Çifte Artan Oranlılık

Çifte artan oranlılıkta vergi oranı matraha veya başka belirli bir nedene bağlı olarak artış göstermektedir. Türkiye'de uygulanmakta olan **veraset ve intikal vergisi** çifte artan oranlı vergi tarifesine örnektir.

Mirasta vergi tarifesi	*İvazsız intikallerde vergi tarifesi*	*Ana, baba... tarafından yapılan ivazsız mal intikalinde vergi tarifesi*
%1	%10	%5
%3	%15	%7,5
%5	%20	%10
%7	%25	%12,5
%10	%30	%15

Veraset ve intikal vergisi iki ayrı nedene bağlı olarak çifte artan oranlıdır. Bunlardan ilki verginin konusuna ilişkindir. Zira mirasta ve ivazsız intikalde farklı vergi tarifesi kullanılmaktadır. İkinci olarak ivazsız intikalde intikal eden malın kimden geldiğine göre vergi tarifesi farklılaşmaktadır. Buna göre bir şahsa ana, baba, eş ve çocuklarından ivazsız mal intikali durumunda vergi, mevcut tarifenin yarısı uygulanarak hesaplanır.

5.6.3. Azalan Oranlı Tarife

Azalan oranlı tarifede vergi **matrahı arttıkça vergi oranı azalmaktadır**. Bu tür tarifelere uygulamada çok az rastlanır. Bazen vergi tarifesi artan oranlı olarak başlar ve belli bir matraha ulaşıldıktan sonra matrah arttıkça vergi oranları azalır. Bu tür bir uygulama daha çok çalışmayı ve gelir elde etmeyi teşvik etmek amacıyla yapılmaktadır. Ayrıca yüksek gelire sahip olanlar gelirlerinin daha büyük bir kısmını tasarrufa ayırdıklarından tasarruf açığı olan ülkelerde azalan oranlı tarifelere başvurulabilmektedir. Ancak azalan oranlı vergi tarifeleri etkinlik açısından olumlu sonuçlara sahip olsa da gelir dağılımı açısından olumsuz sonuç doğurur.

5.6.3.1. Artan veya Azalan Oranlı Vergi Tarifelerinin Özellikleri

Bu özellikler yükseklik farkı, uzunluk farkı, tarife basamakları ve artma oranı şeklinde dört başlık altında incelenmektedir.

6.5.3.1.1. Yükseklik Farkı

Yükseklik farkı, artan veya azalan oranlı vergi tarifesindeki **yüzdelik farkını** gösterir. Bu bakımdan tarifedeki en yüksek vergi oranı ile en düşük vergi oranı arasındaki fark yükseklik farkını verir.

Vergi matrahı	*Vergi oranı*
1.000 TL	%10
2.000 TL	%20
3.000 TL	%30

Yukarıdaki tabloya göre yükseklik farklı %20'dir (%30–%10).

5.6.3.1.2. Uzunluk Farkı

Uzunluk farkı artan veya azalan oranlı vergi tarifesindeki **matrah farkını** gösterir. Buna göre vergi tarifesindeki en yüksek matrah ile en düşük matrah arasındaki fark uzunluk farkını verir. Yükseklik farkına ilişkin yukarıda verilen örnekte uzunluk farkı 2.000 TL olarak bulunur (3.000 TL – 1.000 TL).

5.6.3.1.3. Tarife Basamakları

Artan veya azalan oranlı vergi tarifesinde vergi oranlarının uygulanacağı **her bir dilime** tarife basamağı denir. Yukarıdaki örnekte olduğu gibi tarifede üç farklı vergi oranı veya vergi dilimi olması halinde tarife basamak sayısı üç olur.

5.6.3.1.4. Artma Oranı

Artan veya azalan oranlı vergi tarifesinde birbirini izleyen **vergi oranları arasındaki fark** artma oranını göstermektedir. Örneğin Türk Vergi Sisteminde artan oranlı gelir vergisinin birinci ve ikinci dilimi arasında artma oranı %5'tir. Zira birinci dilime giren gelirler için uygulanan vergi oranı %15 iken ikinci dilime giren gelirler için uygulanan vergi oranı %20'dir.

6. VERGİLERİN SINIFLANDIRILMASI

Günümüz çağdaş devletleri vergi yükünün topluma adil biçimde dağılımını sağlamak amacıyla **ödeme gücü** göstergelerinden yararlanmaktadır. Genel kabul gören anlayışa göre ödeme gücünün göstergesi gelir, servet ve harcamadır. Bu kapsamda vergiler konusu itibariyle gelir, servet ve harcama şeklinde üçlü bir ayrıma tutularak aşağıda anlatılmıştır.

6.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

Gelir ödeme gücünün en önemli göstergesi olarak kabul edilir. Gerçek kişilerin ve kurumların farklı ödeme gücüne sahip oldukları kabul edildiğinden gelirin vergilendirilmesinde **gelir** vergisi ve **kurumlar** vergisi şeklinde ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Bu bakımdan gelir vergisiyle gerçek kişilerin gelirleri vergilendirilirken, kurumlar vergisiyle kurum gelirleri vergilendirilmektedir.

6.1.1. Gelir Vergisi

Gelir vergisi **gerçek kişilerin** gelirleri üzerinden alınan vergidir. Bu vergi, geliri vergilendirmek suretiyle mükellefin ödeme gücünü kavramaya çalışır. Ancak **gelirin tanımlanmasında** ve nasıl vergilendirileceği konusunda genel geçer bir

tanım ve yöntem olmadığı için vergilendirmede **farklı teori** ve teknikler geliştirilmiştir. Bu bakımdan gelirin tanımlanmasında kaynak teorisi ve safi artış teorisine daha sık başvurulurken gelir vergisi matrahının tespitinde ise sedüler, üniter ve bileşik gelir vergisi yöntemleri kullanılmaktadır. Bu kavramlara aşağıda kısaca değinilmiştir.

6.1.1.1. Farklı Teorilere Göre Gelir Kabul Edilen Unsurlar (İktisadi Anlamda Gelir)

Vergilendirilebilir gelirin kapsamının belirlenmesi için öncelikle gelirin ne olduğunun ve hangi faaliyetleri kapsadığının tanımlanması gerekmektedir. Bu kapsamda **vergilendirilebilir gelirin belirlenmesinde** "**kaynak** teorisi" ve "**safi artış** teorisi" olmak üzere iki yöntem kullanılmaktadır. Ülkeler gelirin tanımını yaparken çoğunlukla bu teorilerin içeriğini esas almakta ve gelirin kapsamını bu yönde belirlemektedir.

6.1.1.1.1. Kaynak Teorisi (Dar Anlamda Gelir)

Kaynak Teorisine göre belli bir **üretim faaliyetine** katılma sonucunda elde edilen ve belli bir süre **tekrar** eden ekonomik değerler gelir kabul edilmektedir. Bir başka deyişle, **üretim faktörlerinin** (emek, sermaye, doğal kaynak, girişimci) üretim sürecine sokulmaları sonucunda elde ettikleri değerler akımı (ücret, faiz, rant, kâr) gelir kabul edilir. Bu bakımdan kaynak teorisinde gelirin **devamlılık** göstermesi şarttır.

Kaynak Teorisi, geliri tanımlarken **iki esas** üzerine kurulmuştur. Bunlardan ilki **gelirin sürekliliği** diğeri ise gelirin **üretim faktörlerine ait** olması gerekliliğidir. Bu nedenle sürekli olmayan ve üretim faktörlerine bağlı olmaksızın elde edilen **miras**, **bağış**, ödül ve benzeri değerler kaynak teorisine göre gelir kabul edilmez. Kapsamının darlığı nedeniyle kaynak teorisine bazı **eleştiriler** getirilmektedir. Bunlar;

– Çağdaş vergi sistemlerinde vergi, **ödeme gücüne göre** alındığından teorinin kapsamına girmeyen ancak ödeme gücünü artıran miras, bağış gibi pek çok değer, gelir kapsamı dışında tutulmaktadır.

– Vergilemede **adalet**, eşitlik ve ödeme gücü ilkelerine **aykırılık** doğurmaktadır.

– Gelirin kapsamının dar olması vergi **tabanını** da **daraltmakta** ve bu durum bazı mükelleflerin vergi yükünü artırmakta, bazılarınınkini ise azaltmaktadır.

– Gelir dağılımın **bozulmasına** ve kayıt dışı faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

Bu olumsuzlukların yanında kaynak teorisine getirilen bir diğer eleştiri gelirin devamlılığı kriterinin göreceli bir kavram olmasıdır. Nitekim vergilemede kesinlik ilkesi gereğince gelirin ne kadarlık bir zaman içerisinde kaç kez tekrarlanması gerektiği doğru biçimde belirlenmelidir.

6.1.1.1.2. Safi Artış Teorisi (Geniş Anlamda Gelir)

Safi artış teorisi kişinin belli bir dönemdeki **servet artışını** konu almaktadır. Safi Artış Teorisinde kişinin dönem **sonu** servet değeri ile dönem **başı** servet değeri arasındaki **olumlu fark** kişinin geliri kabul edilir. Teoriye göre kişinin servetinde artış meydana getiren ve tüketimine esas olan her türlü değer gelir kabul edilmektedir. Teoriye göre üretime katılmaksızın veya **miras**, **bağış** ve benzeri yollardan elde edilen tüm değerler gelir kapsamına girdiği gibi sermayenin kendi değerinde meydana gelen artışlar da gelir kabul edilmektedir.

Ancak kapsamının **genişliği** dikkate alındığında safi artış teorisi ödeme gücünü daha iyi kavrasa da teorinin **uygulanabilirliğine** ilişkin bazı **eleştiriler** bulunmaktadır. Bu eleştirilerden ilki servetteki değer artışının nasıl belirleneceğine ilişkindir. Zira servetin değeri, sahibi ve üçüncü kişilerin bu servetten umdukları faydaya göre farklılık gösterebilir. Ayrıca servetteki artışı, **satışa konu olmaksızın** hesaplamak oldukça güçtür. Yine safi artış teorisine getirilen bir başka eleştiri **öz tüketimin** de vergi kapsamına alınmasıdır. Zira kişinin öz tüketiminin tespiti büyük zorluklar içermektedir.

Ülkemizde gelir vergisi uygulamasına bakıldığında vergilendirilebilir gelirin hesaplanmasında ilk **altı gelir** unsuru (ticari, zirai, mesleki ve ücret kazançları ile gayrimenkul ve menkul sermaye iradı) açısından kaynak teorisinin, **yedinci** gelir unsuru (diğer kazanç ve iratlar) açısından ise safi artış teorisinin uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla ülkemizde vergilendirilebilir gelirin kapsamı belirlenirken karma bir sistem uygulandığı söylenebilir.

6.1.1.2. Gelir Vergisi Yöntemleri (Mali Anlamda Gelir)

Ülkeler **etkinlik** ve **adaletin** sağlanması, **yeterli gelir** elde edilmesi, gelirin daha iyi **kavranması** ve vergilemenin bir politika aracı olarak kullanılması amacıyla matrahın belirlenmesinde farklı gelir vergisi yöntemleri uygulamaktadır. Bu yöntemler sedüler, üniter ve birleşik gelir vergisi şeklinde üç başlık altında toplanmaktadır.

6.1.1.2.1. Sedüler Gelir Vergisi

Bu yöntemde gerçek kişilerin farklı kaynaklardan elde ettiği her bir gelir türüne "sedül" denilmektedir. Yani ticari kazanç bir sedül, ücret kazancı farklı bir sedüldür.

Sedüler gelir vergisinde vergiye tabi gelir farklı kategorilere ayrılarak **her bir gelir** birbirinden **bağımsız** olarak vergiye tabi tutulmaktadır. Diğer bir deyişle kaynağına bağlı olarak ticari, zirai ve mesleki kazançlara veya farklı sermaye türlerinden elde edilen iratlara belli oranlar uygulanarak ödenecek vergi gayrisafi tutar üzerinden hesaplanmaktadır.

Kazanç ve İrat Türü	Matrah	Vergi Oranı	Hesaplanan Vergi
Ticari Kazanç	34.000 ₺	%5	1.700 ₺
Gayrimenkul Sermaye İradı (Kira Geliri)	22.000 ₺	%8	1.760 ₺
Menkul Sermaye İradı (Faiz Geliri)	18.000 ₺	%10	1.800 ₺
Tüketim Tutarı	30.000 ₺	%3	900 ₺

Görüldüğü üzere mükellefin belli bir dönemde elde ettiği kazanç ve iratlar ile gerçekleştirdiği tüketim tutarı **toplama yapılmadan ayrı ayrı** vergilendirilerek ödeyeceği vergi hesaplanmaktadır. Sedüler sistemin dolaylı ve dolaysız vergilere uygulandığı söylenebilir. Genellikle **gayrişahsi** bir vergi olduğundan vergileme yapılırken mükellefin **şahsi** ve **ailevi** durumu **değerlendirme dışı** bırakılmaktadır. Bununla birlikte her bir gelir kaynağı (sedül) kendi içinde farklı değerlendirildiğinden ortaya çıkan **zarar** diğer gelir kaynaklarından **indirilemez**.

Bu yöntem hükümetin **maliye politikası** yöntemlerine başvururken elini **güçlendirmektedir**. Zira hükümet yalnızca belli bir vergi konusuna müdahalede etmek ve vergilemede değişikliğe gitmek istiyorsa diğer vergi konularına dokunmadan istediği politikayı gerçekleştirebilmektedir.

6.1.1.2.2. Üniter Gelir Vergisi

Üniter gelir vergisi yönteminde farklı kaynaklardan elde edilen gelir **toplanmak** suretiyle vergilendirilmekte ve sonrasında toplam gelirden **giderler** ve **zararlar düşülmektedir**. **Safi** gelir bulunduktan sonra ise mükellefin **şahsi** ve **ailevi** durumuna göre en az geçim indirimi ve özel **indirimler düşülmekte** ve bulunan matraha genellikle artan oranlı bir tarife uygulanarak vergi borcu hesaplanmaktadır. **Türk** Vergi Sisteminde vergilendirme, bazı istisnaları olmakla birlikte üniter gelir vergisi yöntemine uygun olarak yapılmaktadır.

Kazanç ve İrat Türü	Matrah
A. Ticari Kazanç	34.000 ₺
B. Gayrimenkul Sermaye İradı (Kira Geliri)	22.000 ₺
C. Menkul Sermaye İradı (Faiz Geliri)	18.000 ₺
Gelirler Toplamı (A+B+C)	74.000 ₺
D. Yapılan Giderler	16.000 ₺
E. Asgari Geçim İndirimi (Kendisi, ailesi ve çocukları için)	12.000 ₺
Safi Tutar (A+B+C–D–E)	46.000 ₺
Hesaplanan Gelir Vergisi (30.000x0,20)+(16.000x0,30)	10.800 ₺

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere gelirin ilk 30.000 TL'lik kısmına %20, geri kalan kısmına ise %30 vergi uygulanacağı varsayıldığında 30.000 TL için 6.000 TL (30.000 TL x 0,20), kalan 16.000 TL için 4.800 TL (16.000 TL x 0,30) vergi hesaplanacak ve hesaplanan gelir vergisi 10.800 TL olarak bulunacaktır.

6.1.1.2.3. Birleşik (Karma) Gelir Vergisi

Birleşik gelir vergisi yönteminde, gelir unsurları **ilk aşamada** ayrı olarak ve **sedüler** biçimde vergiye tabi tutulmakta **ikinci** aşamada ise vergilendirilen ve toplulaştırılan gelirler belli bir matrahı aşıyorsa tekrar vergiye tabi tutulmaktadır. Dikkat edilirse vergi, ilk aşamada sedüler yöntem, ikinci aşamada ise üniter yöntem uygulanarak hesaplanmaktadır.

Üç vergileme türü dikkate alındığında bazı istisnaları olmakla birlikte Türk vergi sisteminde üniter gelir vergisi sistemi uygulanmaktadır. Bu bakımdan Türk vergi sisteminde elde edilen gelirin toplanarak tek bir beyanname ile vergi dairesine bildirilmesi, üniter gelir vergisi uygulamasının bir sonucudur.

Bununla birlikte üniter yapıyı bozan uygulamalar da yok değildir. Nitekim bazı gelirlerin beyan dışında tutulması, vergilendirmenin kaynakta kesinti yoluyla yapılması ya da bazı gelirlere muafiyet ve istisna uygulanması gelirlerin beyannamede toplanmasını engellemekte ve üniter gelir vergisi uygulamasına istisna teşkil etmektedir.

6.1.2. Gelir Üzerinden Alınan Diğer Bir Vergi: Kurumlar Vergisi

Her ikisinin de vergi konusu aynı olmakla birlikte gelir vergisi gerçek kişilerin kazanç ve iratlarını, kurumlar vergisi ise **kurum kazançlarını** vergilendirmektedir. Kurumlar vergisi ile gerçek kişiler dışında kalan kurum veya ortaklıkların vergilendirilmesi amaçlanmaktadır.

Kurumlar vergisinin **beş** farklı **mükellefi** bulunur. Bunlar sermaye şirketleri, kooperatifler, iktisadi kamu kuruluşları, dernek ve vakıflara bağlı iktisadi işletmeler ve iş ortaklıklarıdır.

Kurumlar vergisi **objektif** (gayrişahsi) ve **dolaysız** bir vergidir. Kurumlar vergisi mükellefleri kural olarak birinci sınıf tacir kabul edilmekte ve vergilendirme bilanço esasına göre yapılmaktadır. Ancak Vergi Usul Kanunu'nun 177'inci maddesine göre, işlerinin icabı bilanço esasına göre defter tutmalarına imkân veya lüzum görülmeyenlerin, işletme hesabına göre defter tutmalarına Hazine ve Maliye Bakanlığınca müsaade edileceği ifade edilmektedir.

6.2. Servet veya Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler

Ödeme gücünün bir diğer göstergesi olan servet, bireyin belirli bir zamanda **mal varlığına dâhil** olan bütün iktisadi unsurları göstermektedir. Bu iktisadi unsurlara, menkul ve gayrimenkul mallar ile para veya para ile ifade edilebilecek diğer değerler girmektedir. Bu bakımdan servet, gelirin harcanmayan kısmı olan tasarruflardan ve tasarrufların değerlendirilmesiyle oluşan diğer varlıklardan oluşmaktadır.

Gelir akım bir değer olmasına rağmen servet **stok** bir değerdir. Servetin vergilendirilmesi için gelir getirmesine gerek yoktur. Servetin sahip olduğu bazı özellikler vergi konusu olarak seçilmesinde etkili olmuştur. Bu özellikler servetin iyi bir ödeme gücü göstergesi olması, sahibine önemli avantajlar sağlaması ve ayırma ilkesine uygun olması şeklinde özetlenebilir. Böylece servet vergilerinin aşağıdaki olumlu özelliklere sahip olduğu söylenebilir:

- Servet vergileri, servetin boş veya değerlendirme dışı tutulmasını engellemektedir,

- Diğer vergilerle mükellefin ödeme gücünün kavranamadığı durumlarda tamamlayıcı işlev görmektedir,

- Vergilendirilmesi ve idaresi kolaydır,

- Yatay ve dikey adaleti sağlamaktadır.

Bu gerekçelerine rağmen servetin vergilendirilmesinde bazı **sorunlar** yaşanmaktadır. İlki servetin **değerlemesi** sorunudur. Zira satışa konu olmadığı durumda servetin değerinin tespit edilmesi zordur. Diğer bir konu ise servetin vergilendirilmesiyle tasarrufların zarar görmesi sorunudur. Zira bireyler elde ettikleri geliri tüketmeyerek tasarruf etmekte ve böylece servet sahibi olmaktadır. Tasarruflar servetin bir uzantısı olarak kabul edildiğinde servetin vergilendirilmesi, tasarrufun cezalandırılması ve tüketimin ödüllendirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Nitekim yatırımlar için tasarrufların önemi dikkate alındığında servetin vergilendirilmesi sermaye oluşumuna zarar vermektedir.

Servet transferi üzerinden alınan vergilere ise miras, bağış ve satış gibi yollarla servetin el değiştirmesi sırasında alınan vergiler örnek verilebilir. Transferin bedelsiz veya bedelli yapılması verginin alınmasına engel değildir. Ancak Türkiye'de bağışı yapanın yakınlık derecesine göre vergi oranı farklılaşmaktadır.

Günümüzde devletler ödeme gücünü kavramak ve yeterli gelir sağlamak amacıyla farklı servet vergilerine başvurmaktadır. İçeriği ve adı itibariyle farklılıklar gösterse de bu vergiler **genel** ve **özel servet** vergileri, **veraset** vergisi, intikal vergisi, **tereke** vergisi, **emlak** vergisi ve **motorlu** taşıtlar vergisi şeklinde aşağıda açıklanmıştır.

6.2.1. Genel – Özel Servet Vergileri

Genel servet vergileri, **servetin tümünü** kapsayan vergilerdir. Özel servet vergilerinde ise servetin **bir kısmı** vergiye tabi olmaktadır. Genel servet vergisinde vergi matrahı belirlenirken mükellefin sahip olduğu bina, arazi, menkul ve gayrimenkulün gerçek değeri **toplanır** ve bu toplam düşük oranlı bir vergiyle veya artan oranlı tarifeyle vergilendirilir. Özel servet vergilerinde ise **sadece belli** bir servet unsuru vergilendirilir. Ülkemizde uygulanan emlak vergisi ile motorlu taşıtlar vergisi, özel servet vergisine örnek verilebilir.

Genel servet vergisi	Özel servet vergisi
- Sübjektif bir vergidir. Matrah belirlenirken mükellefin tüm servet unsurları toplanır ve belli bir indirim veya istisna uygulanır. - Servetin tümünü kapsar.	- Objektif bir vergidir. Belli bir servet unsuru herkesten eşit oranda alınan bir vergi ile vergilendirilir. - Servetin birini veya birkaçını kapsar.

Genel servet vergilerinin uygulandığı ülkelerde aynı vergi konusunun birden fazla vergilendirilmesini engellemek üzere özel servet vergisi uygulanmaz. Dolayısıyla ülkeler bunlardan birini seçerek serveti vergilendirmektedir.

6.2.2. Veraset ve İntikal Vergisi

Veraset ve intikal vergisi iki farklı vergi konusuna sahiptir. İlki ölüm sonucunda ortaya çıkan veraset vergisi, diğeri ise karşılıksız intikallerdir. Bu vergiler servet dağılımını düzeltmede ve fırsat eşitliğini sağlamada önemli bir fonksiyona sahiptir.

Veraset vergisi, **ölüm** nedeniyle servetin el değiştirmesi sırasında alınan bir vergidir. Veraset vergisinde ölenin (murisin) malvarlığı mirası kabul eden varisler arasında dağıtılmakta ve ölenin borçlarından mirasçılar, payları oranında sorumlu olmaktadır. Ülkemizde veraset vergisi %1–10 arasında artan oranlı tarifeye sahiptir.

Veraset vergisinin uygulamada **miras payı** vergisi ve **tereke** vergisi şeklinde iki yönteme sahip olduğu görülmektedir. **Miras payı** vergisinde vergi, mallar **mirasçılara geçtikten sonra** alınmaktadır. Tereke vergisinde ise veraset vergisinden farklı olarak ölenin bıraktığı **servet önce vergilendirilmekte** sonrasında kalan miras varislere dağıtılmaktadır. Dolayısıyla miras, varislere geçtiğinde üzerinde vergi yükü kalmamaktadır. Bu tanımlardan yola çıkıldığında ülkemizde uygulanan veraset ve intikal vergisi miras payı vergisine örnektir. Zira Türkiye'de vergi, mirası kabul eden mirasçılardan tahsil edilmektedir.

İntikal vergisi ise **karşılığında bir bedel ödemeksizin** veya **orantısız** bir bedel ödenerek elde edilen ivazsız intikalleri kapsamaktadır. Alınan bağışlar, ödüller, piyangolar ivazsız intikal kabul edilir. Ülkemizde intikal vergisi %10–30 arasında artan oranlı tarifeye sahiptir. Ayrıca ülkemizdeki intikal vergisi uygulamasında ana, baba, eş ve çocuklar gibi birinci dereceden **yakınların** yaptığı bağışlar mevcut tarifenin yarısı oranında vergilendirilmektedir.

Ülkemizde tereke vergisi uygulaması yoktur. Bu vergi ABD, İngiltere ve bazı Avrupa ülkelerinde uygulanmıştır. Ülkemizde ise veraset ve intikal vergisi adında mirası ve ivazsız intikali birlikte kavrayan bir uygulama söz konusudur. Her iki vergi konusunun birlikte kavranmasıyla mükelleflerin vergiden kaçınması engellenmektedir. Zira sadece miras yoluyla intikalden vergi alınmış, servet transferinden vergi alınmamış olsaydı muhtemelen kişiler, miras olarak bırakacakları malvarlıklarını ölmeden önce bağış yoluyla vereceklerdi. Bu bakımdan bu iki verginin telafi edici veya tamamlayıcı özelliğe sahip olduğu söylenebilir.

Veraset ve intikal vergilerinin haklılığını savunan çokça görüş olmasına rağmen bu vergilere ilişkin bazı **eleştiriler** getirilmektedir. Öncelikle bu malların kişinin **sağlığında vergilendirildiği** ve ölümü ardından tekrar vergilendirilmesinin **çifte vergilemeye** neden olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca servetin kolay elde edilmesi gibi bir durum yoktur. Serveti elde eden açısından düşünüldüğünde serveti daha çok çalışarak ve kazanarak elde etmiştir. Bu nedenle veraset vergileri servet edinmeyi cezalandıran bir niteliğe sahiptir.

6.2.3. Emlak Vergisi

Emlak vergisi arsa, arazi ve bina gibi taşınmaz servet unsurlarını vergilendirmektedir. Mülki sınırlar içerisinde bulunan bu taşınmazların vergilendirilmesinde bunların **değeri**, **sağladığı irat**, **bulunduğu yer** gibi bazı göstergelerden faydalanılmaktadır.

Emlak vergileri merkezi hükümet veya yerel yönetimler tarafından tahsil edilmektedir. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilmesi durumunda elde edilen hasılatın bir bölümü taşınmazın bulunduğu yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

Emlak vergileri taşınmazın değeri veya getirdiği irat üzerinden alınır. Ancak günümüzde bu vergilerin taşınmazın değeri üzerinden alındığı görülmektedir. El değiştirmesi veya irat getirmesi durumunda elde edilen vergi, genellikle gelir unsuru kabul edilmekte ve gelir vergisi kapsamında vergilendirilmektedir.

Bu taşınmazların **stok değer** oluşu, genellikle **düşük bir orandan** vergilendirme yapılmasını gerektirmektedir. Taşınmazın yüksek oranlı bir vergiye tabi tutulması durumunda mükellef, vergiyi ödeyebilmek için taşınmazı satmaya zorlanabilir.

Emlak vergileri hem ödeme gücünün bir karinesi hem de taşınmaza verilen kamu hizmetinin bir bedeli olarak kabul edilir. Zira kanalizasyon, yol, su gibi imar ve bayındırlık hizmetleri, çevre temizliği, yeşil alan, itfaiye ve toplu taşıma hizmetleri sayesinde gayrimenkuller yaşanabilir bir hal almaktadır.

Emlak vergisi arazi ve binaların değeri üzerinden alınır. Ancak değer hareketlerinin izlenmesinde yaşanan güçlükler vergi tahsilatında kayıplara neden olmaktadır. Ayrıca değer beyanının mükellefin tercihine bırakılması durumunda mükellef, yanıltıcı beyanda bulunabilmektedir.

6.2.4. Motorlu Taşıtlar Vergisi

Motorlu taşıtlar vergisinde motorlu kara, hava ve deniz araçları vergi kapsamında bulunmaktadır. Vergilendirme yapılırken bazı **karinelerden** yararlanılır. Bu bakımdan matrah motor silindir **hacmi**, model **yılı**, taşıdığı **yük**, taşıtın satın alma **değeri** gibi **advalorem** veya **spesifik** esaslı olabilir.

6.3. Harcamalar (Gider) Üzerinden Alınan Vergiler

Gelirin elde edilmesi kadar harcanması da bireyin ödeme gücünün bir göstergesi kabul edilmektedir. Bu bakımdan pek çok ülke harcama vergilerine başvurmaktadır. Aşağıda öncelikle harcama vergilerinin özelliklerine değinilecek sonrasında ise harcama vergisi çeşitleri anlatılacaktır.

6.3.1. Harcama Vergilerinin Özellikleri

Harcama vergilerinin sahip olduğu ilk özellik **objektif** ve **gayri şahsi** vergiler olmasıdır. Zira harcama vergileri tüketicinin şahsi ve ailevi özellikleri dikkate alınmaksızın tüketime taraf olan herkes tarafından ödenmektedir. Bu durum harcama vergilerinin payının yüksek olduğu ülkelerde gelirin adil dağılımını engellemektedir. Ancak hükümetler, zorunlu malları düşük, lüks malları ise yüksek vergilendirerek bu sorununu aşmaya çalışmaktadır.

Harcama vergilerinin bir diğer özelliği dolaylı vergiler olmasıdır. Devlet, bazı istisnalar hariç harcama vergilerini **doğrudan tüketiciden tahsil etmediğinden** bu vergiler dolaylı vergi adını almıştır. Zira devletin muhatabı alıcı değil satıcıdır ve vergi, satıcı aracı kılınarak tahsil edilmektedir. Böylece devlet, çok sayıda tüketici ile muhatap olmak yerine daha az sayıda satıcı ile muhatap olmakta, zaman ve maliyet kaybından kurtulmaktadır.

Harcama vergilerinin bir diğer özelliği verginin **yansıtılmasının** kolay oluşudur. Hatta hükümet, bazı tüketim ürünlerinin tesliminde verginin yansımasını baştan kabul eder. Bu bakımdan harcama vergilerinin bir kısmında kanuni yansıma söz konusudur.

Diğer yandan harcama vergileri gelir ve servetin tam olarak kavranamaması durumunda **süzgeç vazifesi** görerek vergilendirilmeyen geliri harcama aşamasında telafi etmektedir. Bu bakımdan harcama vergileri telafi edici ve tamamlayıcı vergiler olarak adlandırılır.

Bu vergilerin bir başka özelliği teslim ve satış işlemlerini **kayıt altına** almayı teşvik etmektir. Zira katma değer vergisi kural olarak alışlarda ödenen vergi ile satışlardan tahsil edilen vergi arasındaki farktır. Yani mükellef 100 TL'lik mal alıyor ve bu malı 150 TL'ye satıyor ise ödenecek vergi, aradaki 50 TL fark üzerinden hesaplanır. Böylece mükellefin elinde fatura veya fiş gibi malı satın aldığını kanıtlayacak herhangi bir belge olmadığı durumda mükellefin satışlarından alışlarını indirme imkânı kalmayacak ve verginin tümünü kendisi ödemek zorunda kalacaktır.

Harcama vergilerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payına bakıldığında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ciddi farklar olduğu görülmektedir. **Gelişmekte olan ülkeler** harcama vergilerinin tasarruf artırıcı etkilerini dikkate alarak bu vergilere daha çok başvurmaktadır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerde gelir ve servet birikimi nispeten az olduğundan bu vergi konuları üzerinden yeterli kamu geliri elde etmek zordur. Buna rağmen bu ülkelerde elde edilen gelirin daha büyük bir kısmı tüketime ayrıldığından (bu durum marjinal tüketim eğiliminin yüksek olduğunu gösterir) dolaylı vergiler daha verimli vergilerdir.

Harcama vergilerinin bir başka özelliği bu vergilerin **mali anestezi** özelliğinin yüksek olmasıdır. Zira harcama vergileri tüketim anında fiyatın içine gizlenmiş olduğundan mükellef vergi yükünü olduğundan az hissetmektedir. Dolayısıyla randıman ve verimlilik açısından bakıldığında dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre daha etkin olduğu söylenebilir.

Ayrıca harcama vergileri tasarrufları ve yatırımları teşvik etmektedir. Sahip olduğu bu özellik sayesinde harcama vergileri, **tasarruf açığı bulunan** gelişmekte olan ülkelerde vergilemede etkinliği sağlamak için kullanılmaktadır. Ayrıca bu vergiler gelir vergisinin neden olduğu bazı olumsuzlukları da gidermektedir. Nitekim artan oranlı tarifelerde mükellefin tarifenin üst dilimlerinde daha fazla vergiye tabi olması, ikame etkisine ve vergi kaçırma–kaçınma davranışına neden olmaktadır.

Ancak harcama vergileri bazı olumsuz özelliklere sahiptir. Bunlardan ilki **vergi adaletine ters** düşecek sonuçlara sahip olmasıdır. Zira bu vergi zengin ve yoksul ayrımı yapmaksızın herkesi aynı oranda vergilendirmektedir. Bu bakımdan ödenen verginin mükellef bütçesindeki yükü esas alındığında bu vergiler **tersine artan oranlı** etki doğurmaktadır. Ayrıca bu vergiler yatay ve dikey adalete engel teşkil etmektedir.

6.3.2. Harcama Vergilerinin Sınıflandırılması

Harcama vergileri verginin konusuna, alındığı aşamaya ve alınma amacına göre farklı isimler almaktadır. Bunlar yayılı tüketim vergisi, toplu tüketim vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi ve dış ticaret üzerinden alınan vergilerdir.

Yayılı Tüketim Vergisi	: Üretimin ve tüketimin tüm aşamalarında vergi alınmaktadır.
Toplu Tüketim Vergisi	: Üretim ve tüketim aşamasında yalnızca bir aşamadan vergi alınmaktadır
Katma Değer Vergisi	: Vergi üretim ve tüketimin her aşamasına katılan değer üzerinden alınır.
Özel Tüketim Vergisi	: Alkol, taşıt, lüks tüketim gibi sadece belirli mallar vergilendirilmektedir.
Dış Ticaret Üzerinden Alınan Vergiler	: Yabancı ülkelerle yapılan mal ve hizmet şeklindeki dış ticaret üzerinden alınmaktadır.

Tablodan görüldüğü üzere mal ve hizmetleri tüm aşamalarda vergilendiren iki vergi türü bulunmaktadır. Bunlar yayılı muamele vergisi ile katma değer vergisidir. Aslında katma değer vergisi de bir yayılı muamele vergisidir. Katma değer vergisini yayılı muamele vergisinden ayıran temel fark; alış ve satış arasındaki fark üzerinden alınmasıdır. Zira yayılı muamele vergisi her aşamada doğrudan satış fiyatı üzerinden alınırken, katma değer vergisinde alış bedelinin satış bedelinden düşülmesine izin verilmekte ve aradaki fark üzerinden vergi alınmaktadır.

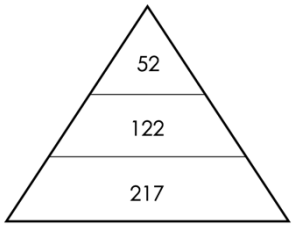
6.3.2.1. Yayılı Tüketim (Muamele) Vergisi

Şelale tipi vergiler de denilen yayılı muamele vergileri, üretim ve tüketimin **tüm aşamalarını** vergi kapsamına almaktadır. Tüm aşamalar vergi kapsamına alındığından yayılı muamele vergileri genel karakterli bir vergidir. Bu vergilerin tipik özelliği verginin her aşamada **toplam satış fiyatı** üzerinden hesaplanması ve bir önceki aşamada ödenen tutarın **indirilmesine izin verilmemesidir**.

Her satışta malın satış fiyatı üzerinden **tekrar** vergi alınması, vergi miktarının kümülatif olarak artış göstermesine ve vergi **piramitleşmesine** neden olmaktadır. Bu duruma bazen kar topu etkisi de denilir. Nitekim mal dört kez el değiştirdiğinde dört kez vergilendirilmiş olur. Aşağıdaki üretici, toptancı ve perakendeci aşamasını gösteren örnek bu durumu açıklamaya yardımcı olacaktır.

Aşamalar	Maliyet	Kâr (%30)	Vergi (%4)	Vergili satış fiyatı	Vergi piramitleşmesi
Üretici	1.000	300	1.300 x 0,04 = 52	1.300 + 52 = 1.352	52 TL
Toptancı	1.352	406	1.758 x 0,04 = 70	1.758 + 70 = 1.828	122 TL (52+70)
Perakendeci	1.828	548	2.376 x 0,04 = 95	2.376 + 95 = 2.471	217 TL (122+95)

Tabloya dikkat edilirse ilk satıştaki verginin 52 TL olduğu ve sonraki aşamalarda verginin artarak son aşamada 217 TL'ye ulaştığı görülmektedir.



Soldaki piramitte verginin kümülatif artışı daha net görülmektedir. Bu soruna muhatap olmak istemeyen mükellefler, **kartel** veya **tröst** gibi uygulamalara başvurmakta, tüm üretim ve satış aşamalarını kendi kontrolleri altında tutmaya çalışmaktadır. Bu durum tüm aşamaları bünyesinde toplayacak gücü olan işletmeler ile buna imkânı olmayan küçük işletmeler arasındaki rekabetin bozulmasına neden olmaktadır.

Yayılı muamele vergilerinde verginin konusu çok geniş olduğu, tüm aşamaları kapsadığı ve önceki aşamada ödenen vergi mahsup edilmeden satış fiyatı üzerinden tekrar vergi alındığı için vergi oranları oldukça düşük tutulmaktadır. Ayrıca yayılı muamele vergisi herkesi vergi kapsamına aldığından vergilemede genellik ilkesine uygun bir vergidir.

6.3.2.2. Toplu Tüketim (Muamele) Vergileri

Toplu tüketim vergisi, üretim ve tüketim sürecinde **yalnızca tek bir aşamayı** vergilendirmektedir. Diğer bir deyişle vergi, üretim ve dağıtım zincirinin tek bir halkasından alınmaktadır. Bu aşama bazen üretim olabileceği gibi bazen de toptancı aşaması veya perakende satış aşaması olabilir. Bu bakımdan toplu muamele vergileri alındığı aşamaya göre istihsal (üretim), toptan ve perakende satış vergisi ismini alır.

Üretim (istihsal) satış vergisi, malların üreticisi tarafından satış anında alınmaktadır. Verginin üretim üzerinden alınması sonraki süreçleri vergi dışı bırakır. Üreticinin bu yükü sonraki aşamaya yansıtması da mümkündür. Üretim aşamasındaki **mükellef sayısı** diğer aşamalara göre daha az olduğundan istihsal (üretim) vergisinde verginin idaresi ve denetimi daha kolaydır.

Toptan satış vergisinde ise malların toptancıdan perakendeciye geçişi sırasında vergi alınmaktadır. Son aşama olan **perakende satış vergisinde** ise malların tüketiciye geçişi sırasında vergi alınır. Ancak son aşamanın belirlenmesi ve alıcının nihai tüketici olduğunun **tespiti zordur**. Zira alıcı söz konusu malı başka bir üretimde girdi olarak kullanabilir. Eğer böyle ise üretim sonunda mal tekrar vergiye tabi olacağından çifte vergileme sorunu ortaya çıkar.

Üretim (istihsal) satış vergisi	*Toptan satış vergisi*	*Perakende satış vergisi*
- *Malların üreticiden toptancıya satışı sırasında tek aşamada alınır* - *Toptan ve perakende aşaması vergi dışı kalır* - *Mükellef sayısı az olduğu için genellikle yüksek oranlıdır* - *Verginin idaresi ve denetimi kolaydır*	- Malların toptancıdan perakendeciye satışı sırasında tek aşamada alınır - Üretim ve perakende aşaması vergi dışı kalır - Mükellef sayısı az olduğu için genellikle yüksek oranlıdır - Verginin idaresi ve denetimi kolaydır	- Malların perakendeciden tüketiciye satışı sırasında tek aşamada alınır - Üretim ve toptan satış aşaması vergi dışı kalır - Mükellef sayısı görece çok olduğu için nispeten düşük oranlıdır - Verginin idaresi ve denetimi zordur

Toplu tüketim vergileri diğer tüketim vergileri gibi objektif (gayrişahsi) vergilerdir. Bu vergide tüketicinin veya mükellefin **şahsi** ve **ailevi** özellikleri **dikkate alınmaz**.

Bu tür vergiler bazı olumsuzluklara neden olmaktadır. Nitekim üretim ve toptan satış vergilerinde vergilemenin **tek safhada** yapılması, mükellef sayısı az olduğu için verginin kapsamını daraltmakta ve yeterli gelir sağlamak isteyen hükümetleri **yüksek vergi oranı** uygulamaya zorlamaktadır.

6.3.2.3. Katma Değer Vergisi

Katma değer vergisi, her aşamadaki **katılan değer** (katma değer) üzerinden alınmaktadır. Diğer bir deyişle belli bir aşamadaki **maliyet** ile **satış fiyatı arasındaki fark** katma değeri vermektedir. Üretimde katma değer ise firmaların hammadde olarak aldığı girdiye kendi faaliyetleri sonucunda değer kazandırması veya hammaddeyi mamul haline dönüştürmesi işlemidir.

Katma değer vergisi yayılı bir muamele vergisi olmasına rağmen onu farklı kılan özelliği her aşamada katılan değer üzerinden alınmasıdır. Bu bakımdan bir perakendecinin toptancıdan 50 TL'ye **aldığı** kazağı 80 TL'ye **satması** durumunda perakendecinin ödeyeceği katma değer vergisi katılan **30 TL değer** üzerinden hesaplanacaktır. Katılan bu değer içerisinde perakendeci tarafından ödenen **kira**, **maaş** ve elektrik masrafları veya kendi kârının bu mala düşen kısmı yer almaktadır.

Yayılı tüketim vergileri ile KDV arasında **bazı farklar** bulunmaktadır. Bu farklar şunlardır:

Yayılı Muamele Vergisi	Katma Değer Vergisi (KDV)
Vergi doğrudan satış fiyatı üzerinden hesaplanır. Vergi piramitleşmesi söz konusudur. Yayılı muamele vergisi otokontrole izin vermez. Mükellefler arasında çıkar çatışması yoktur. Zira alışlarda ödenen vergi, satışlarda tahsil edilen vergiden mahsup edilmez.	Vergi katılan değer üzerinden hesaplanır. Vergi piramitleşmesi söz konusu değildir. KDV otokontrol sağlar. Zira mükellefler arasında çıkar çatışması olduğundan alışlarda ödenen KDV satışlarda tahsil edilen KDV'den düşülür ve daha az vergi ödenir.

Katma değer vergisinin en önemli üstünlüğü **geniş tabanlı** olması nedeniyle gelir getirme kapasitesinin yüksek oluşudur. Ayrıca **iç tasarrufları artırmak** isteyen hükümetler, tüketimi daha fazla vergilendirerek bunu başarabilirler. Böylece yurt içi tüketim düşeceğinden ortaya çıkan artık (fazlalık), ihracat yoluyla diğer ülkelere satılabilir ve döviz geliri elde edilebilir.

6.3.2.3.1. Katma Değer Vergisinin Hesaplanma Yöntemleri

Katma değer vergisinin hesaplanmasında **çıkarma** ve **mahsup yöntemi** kullanılmaktadır. Hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın KDV'de mükellefin rolü aracılıktan öteye gitmez. Mükellef sadece ödeyeceği KDV'yi hesaplar ve vergi dairesine yatırılmasında **aracılık görevi** görür. Ancak satıcı, alıcıdan KDV dâhil bedeli tahsil etmesine rağmen alıcıya fiş veya fatura vermemişse bu tutar haksız yere satıcıda kalmış olur. Aşağıdaki tablo KDV'nin hesaplanma süreçlerini göstermektedir.

Satış aşamaları	Alış fiyatı (A)	Satış fiyatı (B)	Katılan değer (A – B)	KDV oranı	Ödenen KDV (A – B) x C
Üreticiden toptancıya	–	100 TL	100 TL	%8	100 x 0,08 = 8 TL
Toptancıdan perakendeciye	100 TL	150 TL	50 TL	%8	50 x 0,08 = 4 TL
Perakendeciden tüketiciye	150 TL	190 TL	40 TL	%8	40 x 0,08 = 3,2 TL
Nihai tüketici	**190 TL (Ödenen)**			**%8**	**190 x 0,08 = 15,2 TL (Yansıtılan vergi)**

Tabloya dikkat edilirse her aşamada işleme taraf olanlar, kattığı değer üzerinden vergi hesaplayıp vergi dairesine ödemekte ve ödediği vergiyi bir sonraki aşamada yansıtmaktadır. Nihai tüketici aşaması ise son aşama olduğundan perakendeci ilk üç aşamada biriken 15,2 TL KDV'yi (8+4+3,2) tüketiciye yansıtmaktadır. Tabloda gösterilen yöntem hâlihazırda Türkiye'de uygulanan **vergiden indirim (mahsup) yöntemidir**. Bu yöntem dışında çıkarma yöntemine göre KDV'nin hesaplanması mümkündür.

KDV indiriminde havuz sistemi uygulandığını unutmayalım. Zira işletmenin ödediği KDV'ler bir havuzda toplanır ve bu tutar tahsil edilen KDV'den mahsup edilir. Örneğin market sahibi işyerinde ürünleri saklamak için satın aldığı buzdolabına ait KDV'yi, diğer market ürünlerinin satışından elde ettiği KDV'den düşebilir. Burada önemli olan indirilecek KDV'nin işletmenin faaliyeti ile ilgili olmasıdır. Nitekim market sahibinin evine aldığı koltuklara ait KDV, marketin satışlarına ait KDV'den düşülemez.

Görüldüğü üzere KDV'de alıcı ve satıcı arasında bir **çıkar ayrılığı** bulunmaktadır. Eğer bir işletme mal alışında fatura almazsa kendi satışında tahsil ettiği KDV'den indirim hakkı kazanamaz ve verginin tümünü kendi yüklenmek zorunda kalır. Bu bakımdan alınan faturalar gider gösterildiğinden fatura alıp–verme işlemleri yaygınlaşır.

6.3.2.3.1.1. Çıkarma yöntemi

Çıkarma yönteminde **malın satış fiyatından alış fiyatı çıkarılarak** katma değere ulaşılır ve bu değer üzerinden vergi hesaplanır. Mal çeşidinin fazla olması, malların stoklara farklı zamanlarda girmesi ve fiyat istikrarının olmadığı durumda mallara ilişkin maliyet ve satışlar birbirine karıştığından, bu yöntemin uygulanması güçleşir. Bu bakımdan, toplam satış tutarından toplam alış tutarı düşülerek vergi hesaplanırsa yöntemin uygulanması daha kolay olur.

6.3.2.3.1.2. Mahsup (Vergi İndirimi) Yöntemi

Bu yöntemde malların alışları için ödenen KDV indirilecek KDV olarak kabul edilir. Mal satışlarında tahsil edilen KDV ise hesaplanan KDV olarak kaydedilir. Dönem sonunda mal satışları için tahsil edilen KDV'den mal alışları için ödenen KDV'ler **mahsup edilir** ve devlete ödenecek KDV bulunur. Ülkemizde bu yöntem kullanılmaktadır.

6.3.2.3.2. Katma Değer Vergisi Türleri

Katma değer vergisinin hangi matrah üzerinden hesaplanacağı önemli bir konudur. Zira bazı ülkelerde üretimde katlanılan bazı giderler üreticiye iade edildiğinden söz konusu giderin KDV matrahına tekrar dâhil edilmesi, matrahın yükselmesine ve daha fazla KDV hesaplanmasına neden olmaktadır. Üretimde katlanılan giderlerin gösterileceği bir örnekle KDV türleri aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

Bilindiği üzere **üretim** yapılırken **bazı giderlere** katlanılır. **Makinelere**, **hammaddeye,** araç ve gereçlere ödemelerde bulunulur. Fabrika binası kiralanmış ise **kira** gideri ödenir. Kiralanmamış ise inşaat ve yatırım maliyetlerine katlanılır. Yine üretim ve pazarlama için **işçi çalıştırmak** ve onlara **ücret ödenmek** zorundadır. İşte matrah hesaplanırken bu girdiler için katlanılan maliyetlerin matraha dâhil edilip edilmemesine göre farklı KDV türleri ortaya çıkar. Eğer maliyetlerin tümü katılırsa **matrah yüksek olur** ve daha yüksek KDV hesaplanır. Ancak bazı ülkelerde amortisman ile bazı yatırım giderlerinin hasılattan düşülmesine izin verilmektedir. Eğer böyle bir izin verilirse geriye yalnızca işçi ve hammadde maliyetleri kalır ki bu da KDV matrahının düşmesini ve daha az KDV hesaplanmasını sağlar.

İşte söz konusu giderlerin düşülüp düşülmemesine göre dört tür KDV türü ortaya çıkmıştır. Bunlar gayrisafi hasıla tipi KDV, gelir tipi KDV, tüketim tipi KDV ve ücret tipi KDV'dir.

6.3.2.3.2.1. Gayrisafi Hâsıla Tipi

Gayrisafi hâsıla tipi KDV'de firmanın üretim sürecinde katlanmış olduğu **tüm maliyetler** KDV matrahına dâhil edilir ve hiçbirinin düşülmesine izin verilmez. Yani KDV'nin hesaplanacağı matrah firmanın **satış fiyatı ile alış fiyatı** (veya üretim maliyeti) arasındaki **farktır**. Örneğin makinelerin yıpranma (amortisman) payı ile makinelerin satın alınması için ödenen bedellerin matrahtan düşülmesine izin verilmez. Diğer türler içerisinde en yüksek matrah gayrisafi hâsıla tipi KDV'de görülür.

Kapalı bir ekonomide üretimin tamamı gayrisafi hâsıla tipi KDV ile vergilendirilmiş olsaydı matrah aşağıdaki unsurlardan oluşurdu:

Katma değer = Ücret + Kira + Faiz + Kâr + Amortisman (yıpranma payı)

Kapalı bir ekonomide tüm mal ve hizmetler, üretimden tüketim aşamasına kadar yukarıdaki eşitliğe göre vergilendirildiğinde KDV'nin matrahı GSYH'ye eşit olur.

6.3.2.3.2.2. Gelir Tipi KDV

Gelir tipi KDV'de ise matrah bulunurken firmanın alış fiyatı ile satış fiyatı arasındaki katma değerden makine gibi sermaye malları dolayısıyla yapılan **amortisman** masrafları düşülmektedir.

Katma değer = (Ücret + Kira + Faiz + Kâr) – Amortisman

Zira bazı ülkelerde firmaların kârı bulunurken veya malların maliyetleri hesaplanırken amortismanların gider gösterilmesine izin verilmektedir.

6.3.2.3.2.3. Tüketim Tipi KDV

Tüketim tipi KDV'de ise **sermaye (yatırım) malları** için ödenen masrafın tamamı düşülmektedir.

Katma değer = (Ücret + Kira + Faiz + Kâr + Amortisman) – Yatırım Malları Alış Bedeli

Ülkemizde ve daha birçok ülkede ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan KDV türü tüketim tipi KDV'dir.

6.3.2.3.2.4. Ücret Tipi KDV

Diğer türlerle karşılaştırıldığında KDV matrahının **en düşük belirlendiği yöntem** ücret tipi KDV'dir. Bu yöntemde üretim için katlanılan alış bedellerinin yanında, ödenen kira, faiz ve girişimcinin kârı satış fiyatından düşülmekte ve matraha **sadece** üretimde çalışan **işçilerin ücreti** dâhil olmaktadır.

Katma değer = Ücret

Böylece tüm ülke çapında KDV'nin ücret üzerinden tahsil edileceği varsayımı altında ekonomideki toplam KDV matrahı ülkede ödenen ücretler toplamı olacaktır.

6.3.2.4. Özel Tüketim Vergisi

Yayılı, toplu ve katma değer vergisinin ardından dördüncü harcama vergisi türü de özel tüketim vergisidir. Özel tüketim vergisinin ayırıcı özelliği; yalnızca **belirli mal** ve hizmetleri vergi kapsamına almasıdır. Zira özel tüketim vergisine tabi

mallar spesifik bazı özelliklere sahiptir. Sahip oldukları bu özellikleri nedeniyle hükümetler bu tür malların daha yüksek oranda vergilendirilmesini isteyebilir. Bu özellikleri ve hükümetin **vergilendirme gerekçeleri** aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- **İthal** malların vergilendirilerek yerli üretimin özendirilmesi,

- **Lüks** tüketim mallarının vergilendirilerek gelir adaletinin sağlanmak istenmesi,

- İnsan **sağlığına** ve **çevreye** zarar veren ürünlerin vergilendirilerek tüketimin kısılması.

Özel tüketim vergileri **KDV** gibi harcama üzerinden alınan dolaylı bir vergi olsa da iki vergi arasında önemli **bazı farklar** bulunmaktadır. Bunlar:

- KDV **tüm** mal ve hizmetleri kapsarken, ÖTV **belli** malları kapsamaktadır,

- KDV üretimden tüketime kadar **her aşamayı** vergilendirirken, ÖTV'de genellikle **tek aşama** vergiye tabi tutulmaktadır,

- KDV **daha düşük** oranlı iken, ÖTV daha **yüksek** oranlı olabilir. Zira ÖTV kapsamına giren bazı malların sosyal maliyeti yüksektir,

- KDV **advalorem** matraha sahipken, ÖTV **spesifik** ve **advalorem** matrahtan ikisine de sahip olabilir,

- ÖTV'ye tabi benzin, mazot, tütün ve alkol gibi ürünlerin **talep esnekliği** KDV'ye tabi mallara göre daha **düşüktür**,

- ÖTV belirli mal gruplarını kapsadığından idaresi ve denetimi KDV'ye göre daha **kolaydır**.

Özel tüketim vergilerinin **kapsamına** genellikle aşağıdaki ürün grupları girmektedir:

- Talep esnekliği düşük olan **alışkanlık** ve **keyif** verici ürünler (tuz, şeker, kahve),

- Çevreye ve insan **sağlığına** zarar veren maddeler (benzin, motorin, sigara, içki),

- **Sürümü yüksek** olan ürünler (doğalgaz),

- **Lüks** tüketim maddeleri (motorlu taşıt, mücevher, elektronik eşyalar),

- **İthal** bağımlılığa neden olan mallar (enerji ürünleri).

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle son dönemlerde özel tüketim vergilerinden elde edilen hasılatın yüksek boyutlara ulaştığı görülmektedir. Bu ülkeler genellikle gelir elde etme amacıyla ÖTV'ye başvurmaktadır. Zira talep esnekliği düşük bu tür mallar yüksek oranda vergilendirildiğinde tüketim miktarı çok fazla

etkilenmez. Ancak bu amacının yanında ithalatın vergilendirilmesi yoluyla cari denge, lüks tüketimin vergilendirilmesi yoluyla da gelir dağılımı adaleti sağlanmış olur. Gelişmiş ülkeler ise daha çok çevreye ve insan sağlığına zarar veren ürünleri ve lüks tüketim mallarını vergilendirmektedir.

6.3.2.5. Dış Ticaret Üzerinden Alınan Vergiler (Gümrük Vergileri)

Beşinci ve **son** harcama vergisi türü olan gümrük vergileri, ulusal **sanayinin korunması** ve ülke **sermayesinin yurt dışına çıkmasının engellenmesi** amacıyla alınmaktadır. Gümrük vergileri ithalat üzerinden alınsa da bazı ülkelerde ülke dışına çıkması istenmeyen ürünler üzerinden de ihracat vergileri alındığı görülmektedir.

Gümrük vergisi **dolaylı** bir vergidir. Bunun nedeni ülkeye yurt dışından giren malların tüketime konu olmasıdır. Ülkeler gümrük vergisi ile **iki temel politika** gütmektedir. Bunlar **cari dengeyi** sağlamak ve **gelir** elde etmektir.

Birinci politikanın gerçekleşmesi için ithalatın azaltılması gerekir. Bunun için ülkeye giren mallar üzerinden yüksek oranlı gümrük vergisi alınması tüketim miktarının düşmesini sağlayacaktır.

Gümrük vergisiyle hedeflenen bir diğer politika ülkelerin gelir elde etme amacıdır. Zira yurt içi üretim henüz gelişme safhasında olduğundan üretim maliyetleri yüksektir ve yurt içi malların fiyatı ithal malın fiyatı ile rekabet edemez. Bazı ülkeler elde ettikleri bu geliri hibe yoluyla yurt içi üreticilere dağıtarak yurt içi sanayinin gelişmesine ve yabancı mallarla rekabet edecek seviyeye ulaşmasına yardımcı olmaktadır.

Ancak vergileme hakkının kaybolduğu **Gümrük Birliği** gibi anlaşmalar, ülkelerin gümrük vergilerini bir politika aracı olarak kullanılmasını engellemektedir. Zira ülkeler vergileme hak ve yetkisini Birliğe devretmektedir. Türkiye **1995 yılında** Gümrük Birliğini kabul etmiş ve 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren Avrupa Birliği ülkelerinden Türkiye'ye giren sanayi mallarına uygulanan gümrük vergilerini **kademeli** olarak kaldırmıştır.

Buraya kadar vergilerin sınıflandırması yapıldı ve vergiler gelir, servet ve harcama vergileri şeklinde kapsamlı olarak anlatıldı. Aşağıda ise bu ayrım dışında kalan diğer vergi ayrımları anlatılacaktır.

6.4. Mükelleften Doğrudan Alınıp Alınmamasına Göre Dolaylı–Dolaysız Vergiler

Devlet kural olarak mükelleften vergiyi alırken iki şekilde hareket eder. İlkinde araya herhangi bir **aracı** koymaz ve vergiyi doğrudan mükelleften tahsil

eder. İkincisinde ise devlet vergiyi doğrudan tahsil etmez. Araya başka bir mükellef koyar. Bu aracı, vergiyi fiili mükelleften alır ve devlete yatırır. İşte verginin tahsilinde aracı olup olmamasına göre vergiler dolaylı ve dolaysız şeklinde ikiye ayrılır. Aşağıdaki tabloda her iki vergi arasındaki **farklar** daha açık görülmektedir.

	Dolaylı vergiler	**Dolaysız vergiler**
Örnekleri	KDV, ÖTV, Gümrük vergisi	Gelir, Kurumlar, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Emlak vergisi
Mükellefi	Önceden bilinmez	Önceden bilinir
Yansıma	Kolaydır	Güçtür
Tahsil biçimi	Devlet vergiyi tahsil edebilmek için aracı kullanmaktadır	Devlet vergiyi doğrudan mükellefin kendisinden tahsil eder
Devamlılık	Vergide devamlılık yoktur, örneğin tüketim yapıldıkça vergi alınır	Vergide devamlılık vardır
Şahsilik açısından	Objektif bir vergidir	Sübjektif bir vergidir
Adalet açısından	Yükümlünün şahsi ve ailevi özelliklerini dikkate almaz	Yükümlünün şahsi, ailevi ve engellilik durumu gibi özelliklerini dikkate alır

Tablodan da görüldüğü üzere dolaylı ve dolaysız vergi ayrımında verginin tahsil biçiminin yanında yansıtılabilme olanağı, vergilendirme usulü, verginin devamlılığı ve mükellefin bilinmesi gibi faktörler etkilidir. Ayrıca dolaysız vergilerde vergi, gelir ve servet üzerinden alınırken dolaylı vergilerde gelir ve servetin kullanımı (tüketimi) üzerinden vergi alınmaktadır. Aşağıda her vergi türüne ait özellikler karşılaştırılarak anlatılmıştır.

6.4.1.1. Verginin Devamlılığı ve Mükellefin Bilinmesi Açısından

Devlet bütçesi hazırlanırken bir sonraki yıl elde edilecek kamu gelirleri içerisinde **dolaysız** vergiler daha **kolay tahmin edildiği** gibi mükellefi de çoğu zaman önceden bilinmektedir. Örneğin market sahibi bir mükellef cari yılda ticari kazanç üzerinden gelir vergisi, sahip olduğu bina için emlak vergisi ve otomobili için de motorlu taşıtlar vergisi ödemiş ise gelecek yıl da bu kişinin aynı vergiler nedeniyle mükellef olacağı söylenebilir. Ancak dolaylı vergilerde mükellefiyet keyfiyete bağlıdır. Kişinin ne zaman tüketim yaparak KDV ve ÖTV ödeyeceğini veya ne zaman bankadan kredi çekip banka ve sigorta muameleleri vergisi ödeyeceğini devletin tahmin etmesi kolay değildir. Hatta mükellefin kendisi bile bunu bilmeyebilir.

Dolaylı vergilerde devamlılık söz konusu olmadığı gibi verginin fiili mükellefi de önceden tahmin edilemez. Örneğin gençlerin evlenmesi kısmetiyle olur. Eğer bir kısmet çıkarsa ve evlenirlerse, ev kurma niyetiyle bazı masraflar çıkacaktır. Bu durum yeni ve ilave KDV'nin doğmasına neden olur. Ya da kişinin canı çikolata isterse ve satın alırsa KDV doğar, istemezse KDV doğmaz. Bu gibi örnekleri zengin-

leştirmek mümkündür. Bu örnekler KDV'nin ortaya çıkmasının çoğunlukla keyfiyete bağlı olduğunu ve mükellefinin önceden bilinmesinin mümkün olmadığını gösterir.

6.4.1.2. Vergi Adaleti Açısından

Mükellefin ödeme gücünü dikkate alan **sübjektif** karakterli vergiler adil olarak kabul edilir. Bu bakımdan safi matrahın hesaplanması sırasında **en az geçim** indirimi, **engellilik** indirimi ve özel indirim imkânına sahip olan vergiler adil vergilerdir. Ayrıca safi matraha uygulanacak olan tarifenin artan oranlı olması da adil bir vergilemede dikkate alınacak unsurlardır.

Bu faktörler dikkate alındığında **dolaysız** vergilerin dolaylı vergilere göre **daha adil** olduğu kabul edilir. Bunun nedeni dolaylı vergilerin şahsileştirmeye imkân vermeyen objektif bir yapıya sahip olmasıdır. Dolaysız vergilerde ise mükellefin şahsi, ailevi ve engellilik durumu gibi ödeme gücünü etkileyen faktörler dikkate alınarak vergilendirme yapılır. Kişisel gelir vergisi dolaysız vergilere gösterilebilecek tipik bir örnektir.

6.4.1.3. Gelir Sağlama ve Verim Açısından

Vergilerin verimli olup olmadığı milli gelirdeki değişmelere duyarlılığı ile ölçülmektedir. Bu ise vergilerin tüketime ve gelire karşı esnekliğine bağlıdır. Bu bakımdan **dolaylı vergilerin** konjonktürdeki hareketlere **daha duyarlı** olduğu ve dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre **daha verimli** olduğu söylenebilir. Zira canlanma dönemlerinde daha fazla mal üretilip satılırken, daralma döneminde satışlar azalmaktadır. Böylece mal ve hizmet satışı (teslimi) üzerinden tahsil edilen dolaylı vergi geliri de artmakta ve azalmaktadır.

Ancak **genişleme** dönemlerinde artan oranlı tarifeye sahip **dolaysız** vergiler daha **verimlidirler**. Zira artan oranlı vergilerin tarife yapısı, bu vergilerin milli gelire daha duyarlı olmasını sağlar. Böylece vergi hasılatı, milli gelirdeki artıştan **daha fazla artmaktadır**. Ancak bunun için bu vergilere bazı özellikler kazandırılmalıdır. Öncelikle gelir vergilerinin **gecikmeli** olarak tahsil edilmesi verginin konjonktüre duyarlılığını zayıflatmaktadır. Örneğin Türk Vergi Sisteminde gerçek kişiler, safi gelirlerini ertesi yıl mart ayında beyan etmekte ve vergilerini mart ve temmuz ayında iki eşit taksitte ödemektedir. Gelir vergilerinin kaynaktan kesilerek **stopaj yoluyla** tahsil edilmesi durumunda ise bu gecikme ortadan kalkar ve gelir vergisi dolaylı vergilerden daha esnek hale gelir.

6.4.1.4. Mükellef Üzerindeki Vergi Baskısı Açısından

Vergi baskısı, mükellefin ödediği vergi nedeniyle katlandığı psikolojik yükü ifade eder. Ancak vergi baskısı açısından bir karşılaştırma yapıldığında, dolaylı ve dolaysız vergilerden hangisinin mükellef üzerinde daha fazla baskıya neden olduğu net biçimde belirlenemez. Böyle bir önerme her verginin oranına, tarh ve tahsil usulüne göre değişmektedir. Bu bakımdan baskının derecesi vergilerin sahip olduğu özelliklere göre belirlenir.

Eğer **fiyatlar açısından** bir karşılaştırma yapılacaksa **dolaylı vergilerin** dolaysız vergilere göre daha az vergi baskısına neden olduğu söylenebilir. Zira dolaylı vergilerde aracı mükellef vergiyi **fiyatın içine gizleyerek** tüketiciye ödetmektedir. Bu duruma mali anestezi denir. Dolaylı vergilerin bu özelliği tüketiciyi vergiyi hesaplama ve vergi yükünü hissetme açısından güçsüz durumda bırakmaktadır. Çoğu durumda etiket üzerinde ürünün vergili fiyatı yazdığından tüketici bu fiyatı ürünün kendi fiyatı olarak kabul etmektedir.

Karar–beyan etkisi açısından bir karşılaştırma yapılacaksa mükellefin üretim, yatırım, tüketim ve tasarruf kararını etkilemeyen vergilerin daha az vergi baskısına neden olduğu söylenebilir. Bu karar verginin **oranı** ve vergileme yöntemine göre değişmektedir. Örneğin düşük oranlı bir dolaylı vergide veya stopaj yoluyla alınan dolaysız vergilerde mükellefin kararı vergi nedeniyle değişiklik göstermez. Ancak çok yüksek oranlı bir dolaylı vergide mükellefin tüketim kararı değişiklik gösterebilir. Örneğin ülkemizde **yüksek silindir hacmine** sahip araçlardan alınan özel tüketim vergisi bilinçli ve rasyonel mükellef için vergi baskısının fazlaca hissedildiği vergilerdir. Bu durumda dolaylı bir vergi, yüksek vergi baskısına neden olur. Artan oranlı gelir vergisinde ise mükellefin elde ettiği gelire yüksek oranda vergi uygulanması mükellefin çalışma kararını etkileyerek boş zamanı tercih etmesine (ikame etkisi) neden olabilir. Bu durumda dolaysız verginin yüksek vergi baskısına neden olduğu görülür.

Ödeme gücü açısından bir karşılaştırma yapıldığında ise **dolaysız vergilerin** dolaylı vergilere göre daha az vergi baskısına neden olduğu söylenebilir. Zira kişisel gelir vergisi gibi dolaysız vergiler mükellefin şahsi ve ailevi özelliklerini dikkate alan **sübjektif** karakterli vergiler olduğundan mükellef üzerindeki vergi baskısının azalmasını sağlar. Zira gelir elde etmeyen bir kişiden devlet vergi tahsil etmeyecektir. Ya da az gelir elde edenden az vergi tahsil edilecektir. Yine bu vergilerin artan oranlı bir tarifeye sahip olması ve gelirin marjinal faydası azaldıkça mükellefi daha fazla vergilendirmesi (dikey adalet) vergi baskısının azalmasına yardımcı olur.

6.4.1.5. Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Pay Açısından

Günümüzde **gelişmiş** ülkelerde **dolaysız** vergilerin, **gelişmekte** olan ülkelerde ise **dolaylı** vergilerin vergi gelirleri içindeki oransal payı daha büyüktür. Bunun pek çok nedeni vardır. Bunlar;

- **Gelişmekte** olan ülkelerde **tüketim**, gelire ve tasarrufa göre daha yüksek paya sahiptir. Bu bakımdan daha fazla olanı vergilendirmek vergi hasılatını artırmak isteyen hükümetler için fırsat olmaktadır.

- **Gelişmekte** olan ülkeler kalkınmasını gerçekleştirmek için daha fazla yatırıma ihtiyaç duyar. Ancak bu ülkelerde yatırımların finansmanı için ihtiyaç duyulan **tasarruf** oranları düşüktür. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde tüketim daha yüksek oranda vergilendirilerek cezalandırılmakta ve kişiler tasarruf yapmaya özendirilmektedir.

- Gelişmekte olan ülkelerde harcama vergilerine başvurulmasının bir diğer nedeni **tahsil kolaylığıdır**. Zira milyonlarca tüketiciden vergi tahsil etmek zor olacağından bu iş, daha az sayıdaki **satıcılar vasıtasıyla** yapılmaktadır.

Yukarıdaki nedenler dışında harcama vergilerine başvurulmasının bir başka nedeni bu vergilerin sahip oldukları **otokontroldür**. Zira bu vergilerde mükellef, alışlarında ödediği vergiyi düşebilmek için satıcıdan fatura veya fiş almak zorundadır. Karşılıklı çıkar çatışması doğuran bu durum KDV'nin beyan edilmesini sağlar.

6.4.1.6. Tahsil Usulü ve Yansıtılabilme Olanağı Açısından

Eğer vergi, mükelleften doğrudan alınıyor ve verginin bir başkasına aktarılması zor ise dolaysız vergilerden söz edilir. Bir kişinin ödediği motorlu taşıtlar vergisini veya kira geliri üzerinden ödediği vergiyi yansıtması pek mümkün değildir. Zaten kanun koyucu da dolaysız vergilerin kanuni mükellefin cebinden çıkmasını ister.

Dolaylı vergilerde ise vergi dairesi ile verginin yüklenicisi arasına aracı mükellef girmekte ve verginin vergi dairesine yatırılmasına aracılık etmektedir. Bu bakımdan dolaylı vergilerde verginin yansıtılması mümkündür. Fiyatın içine gizlenen verginin sonraki aşamaya aktarılması kolay olduğundan **dolaylı** vergiler hem **anestezi** özelliği **yüksek** hem de **randımanlı** (verimli) vergilerdir.

6.5. Diğer Vergi Ayrımları

6.5.1. Nakdi Vergiler / Ayni Vergiler / Bedenî Vergiler

Geçmişten günümüze kadar mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirirken kullandıkları **ödeme yöntemleri** farklılık göstermiştir. Bu ödemeler bazen mal şeklinde, bazen para olarak bazen de bedenen çalışma şeklinde olmuştur. Böylece vergiler mükelleflerin ödemede kullandıkları araçlar bakımından nakdi, ayni ve bedeni şekilde üçe ayrılmaktadır.

Nakdi vergilerde vergi **para** ile ödenmektedir. Çağdaş vergileme sistemlerinde verginin para ile ödenmesi genel kural halini almıştır. Günümüzde gelir, servet ve harcama vergileri nakdi vergilere örnek verilebilir.

Ayni vergilerde ise vergi yükümlülüğü devlete **mal verilerek** yerine getirilmektedir. Bu vergilere tipik örnek 1925 yılında kaldırılan **aşar** vergisi ile 1943–1945 döneminde uygulanan toprak mahsulleri vergisidir. Ancak ayni vergilerin bazı **sakıncaları** bulunmaktadır. Bunlar:

- Ayni şekilde alınan malların **muhafazasının** zor ve maliyetli oluşu,

- Vergi konuları bakımından uygulanma zorluğu. Örneğin tarım kesiminde mahsulün belli bir kısmının vergi olarak ödenmesi kolay olmakla birlikte vergi konusunun servet olması durumunda karşılığının belirlenmesi önemli bir sorundur.

- **Tahsilinin zor** ve **gecikmeli** oluşu. Örneğin vergi karşılığında alınan malların piyasada nakde çevrilmesi için müşteri bulunması ve bu malların pazara intikal ettirilmesi zahmetli olabilir.

Bedeni vergiler ise bedenen **çalışarak** ödenen vergilerdir. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde 1921 yılında kabul edilen "yol vergisi" nakdi ve bedeni vergilere örnektir. Vergi dört işçi gündeliği esas alınarak 18–60 yaş arasındaki erkeklere uygulanmıştır. Nakdi olarak yol vergisini ödemeye gücü yetmeyenler üç saatten az mesafesi bulunan yol inşaatlarında bedeni çalışma ile vergi yükümlülüklerini yerine getirmiştir.

6.5.2. Şahsi (Kişisel – Sübjektif) / Gayrişahsi (Kişisel Olmayan– Objektif) Vergiler

Mükellefin **kişisel** ve **ailevi** durumunu dikkate alan vergiler şahsi vergiler, bunların dışında kalan vergiler ise gayri şahsi vergilerdir.

Şahsi vergilerde mükellefin evli veya bekâr oluşu, sahip olduğu çocuk sayısı, engellilik durumu gibi kişisel özellikleri dikkate alınmakta ve böylece ödeme gücü belirlenmektedir. Şahsi vergiler genellikle artan oranlı bir tarifeye sahipken gayri-

şahsi vergiler genellikle eşit oranlı tarifeye sahiptir. Şahsi ve gayrişahsi vergiler arasındaki farklar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Şahsi–Sübjektif Vergiler	*Gayrişahsi–Objektif Vergiler*
- *Kişinin **ödeme gücü** kişisel özelliklerine göre belirlenir*	- Kişinin ödeme gücü dikkate alınmaz
- *Genellikle **artan oranlı** tarife şeklinde uygulanır*	- Genellikle eşit oranlı tarifeye göre vergi hesaplanır
- *Vergilemede **adalet** ilkesine uygundur*	- Adaletsiz vergilemeye neden olur
- *Vergi **konusu** ve **yükümlüsü** arasında **ilişki** kurularak vergilendirme yapılır*	- Vergi konusu ve mükellefi arasında herhangi bir ilişki yoktur
- ***İstisna** ve **muafiyet** uygulanarak mükellefin ödeme gücü daha iyi kavranır*	- İstisna ve muafiyet ödeme gücünden bağımsız olarak uygulanır

Şahsi vergilere artan oranlı gelir vergisi örnek verilebilir. Zira bu vergi mükellefin şahsi ve ailevi özelliklerini dikkate almakta ve matrah artan oranlı tarifeye tabi tutulmaktadır. Gayrişahsi vergilere ise katma değer vergisi örnek verilebilir. Zira KDV'ye tabi malı satın alan herkes, zengin ya da yoksul olsun, bu vergiyi ödemek zorundadır.

6.5.3. Genel Vergiler / Özel Vergiler

Toplumun genelini vergi kapsamına alan vergiler genel vergiler iken belirli kişileri veya mal ve hizmetleri vergi kapsamına alan vergiler ise özel vergilerdir. Benzer şekilde kişinin sahip olduğu tüm iktisadi kaynakların vergilendirilmesi genel vergi kapsamında değerlendirilirken, kişinin belirli iktisadi kaynaklarının vergilendirilmesi özel vergi kapsamındadır.

Bazen de mülki alanların genişliğine göre vergiler genel ve özel şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Buna göre federal devletlerin tüm ülkeyi ilgilendiren vergi kanunları genel vergilere, eyalet sınırları içerisinde uygulanan vergiler ise özel vergilere örnek verilebilir.

Genel vergilere örnek olarak tüm mal ve hizmetlerin vergilendirildiği katma değer vergisi verilebilir. Özel vergilere ise belirli mal gruplarının vergilendirildiği özel tüketim vergisi örnek verilebilir.

6.5.4. Şahıs Vergileri / Mal Vergileri

Şahıs vergilerinde vergi konusu **mükellefin kendisidir**. Bu vergilerin **tipik örneği baş vergisidir**. Baş vergilerinde verginin konusu ve matrahı kişinin kendisidir. Osmanlı Devleti'nde uygulama alanı bulan şahıs vergilerine örnek olarak **cizye** ve yol vergisi gösterilebilir. Şahıs vergileri şu özelliklere sahiptir:

- Vergileme **kolaydır**,
- Vergi konusunu **gizlemek güçtür**,
- **Herkesten eşit** olarak alındığından **gelir adaletsizliği** ortaya çıkarır.

Şahıs vergileri dışında kalan tüm vergiler mal vergileri kabul edilir. Günümüzde vergiler gelir, servet ve harcama üzerinden parasal olarak alınmaktadır. Bu bakımdan verginin ödenmesinde kullanılan para da mal olarak kabul edilmektedir.

6.5.5. Tek Vergili Sistem / Çok Vergili Sistem

Tek vergi sisteminde devletin ihtiyaç duyduğu gelir **tek bir vergi konusunun** vergilendirilmesiyle sağlanmaktadır. **Fizyokratlar** günün şartlarına göre üretimdeki tek verimli kaynağın tarım olduğunu ve yalnızca tarım sektörünün vergilendirilmesi gerektiğini savunmuştur. Dolayısıyla tek vergi sisteminin Fizyokrasi ile ortaya çıktığı söylenebilir. Bununla birlikte verginin yalnızca sermayeden, enerji ve hammadde üzerinden alınması gerektiğini savunan düşünürler de bulunmaktadır. Tek vergi sisteminin **özellikleri** aşağıda sıralanmıştır:

- Kamu hizmetlerinin finansmanı için **yeterli gelir** sağlanamaz,
- Belirli bir konuya yüklenildiğinde **vergi konusunun yok olmasına** yol açar,
- Mükelleflerin vergilendirilen konu dışına çıkmasıyla genellik ve adalet ilkesi zedelenir,
- Vergiye karşı **tepki** daha çoktur,
- Verginin idaresi ve **kontrolü zordur**,
- Hükümetler vergileri bir araç olarak kullanmak ve **ekonomiye yön vermek** istediklerinde yalnızca tek bir vergiye ilişkin konulara yön verebilirler. Diğer alanlarda **maliye politikası** uygulama olanağı yoktur.

Günümüz vergi sistemi ise çok vergili sisteme dayanır. Nitekim devlet faaliyetlerinin genişlemesiyle birlikte kamu hizmetleri için gereken finansmanın tek bir kaynaktan sağlanması mümkün değildir. Bu bakımdan çağdaş vergi sistemlerinde verginin konusu bakımından gelir, servet ve harcamanın vergilendirildiği çok vergili sistemler uygulanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda değişik ölçülere göre yapılan vergi ayrımları toplu olarak görülmektedir.

Ödemede kullanılan araçlara göre vergiler	***Ayni vergiler:*** *Mal olarak ödenir (aşar vergisi)* ***Nakdi vergiler:*** *Para olarak ödenir (gelir ve kurumlar vergisi)*
Matrahına göre vergiler	**Advalorem vergiler:** Değer üzerinden alınır (katma değer vergisi) **Spesifik vergiler:** Miktar üzerinden alınır (Akaryakıtta litre başına alınan özel tüketim vergisi)
Mükelleften doğrudan alınıp alınmamasına göre vergiler	**Dolaylı vergiler:** Vergi aracı yoluyla alınır (katma değer vergisi) **Dolaysız vergiler:** Vergi mükelleften aracı olmaksızın doğrudan alınır (emlak vergisi, gelir ve kurumlar vergisi)
Yükümlüsüne göre vergiler	**Sübjektif vergiler:** Kişisel ve ailevi durumu dikkate alır (kişisel gelir vergisi) **Objektif vergiler:** Mükellefler arasında ayrım gözetmez (katma değer vergisi)
Kapsamlarına göre vergiler	**Genel vergiler:** Herkesi veya tüm mal ve hizmetleri vergilendirir (gelir vergisi, katma değer vergisi) **Özel vergiler:** Belirli kişileri veya mal ve hizmet gruplarını vergilendirir (özel tüketim vergisi, motorlu taşıtlar vergisi)
Konusuna göre vergiler	**Şahıs vergileri:** Verginin konusu mükellefin kendisidir (cizye vergisi) **Mal vergileri:** Şahıs dışında kalan gelir, servet ve harcama gibi tüm vergi konularını kapsar (gelir ve emlak vergisi)
Tarifelerine göre vergiler	**Artan oranlı:** Matrah arttıkça vergi oranı artmaktadır **Azalan oranlı:** Matrah arttıkça vergi oranı azalmaktadır **Sabit oranlı:** Matrah arttıkça vergi oranı sabit kalmaktadır
Kaynağına veya konusuna göre vergiler	**Gelir vergileri:** Verginin konusu gelirdir (gelir ve kurumlar vergisi) **Servet vergileri:** Verginin konusu servettir (emlak vergisi) **Harcama vergileri:** Verginin konusu tüketimdir (katma değer vergisi)
Sayısına göre	**Tek vergi:** Tek bir vergi konusu üzerinden vergi alınır (Örneğin Fizyokratların öne sürdüğü arazideki değer artışının vergilendirildiği tek bir vergi alınmalı) **Çok vergi:** Birden fazla vergi konusu üzerinden vergi alınır (Gelir, servet ve harcama vergileri gibi çok sayıda vergi)

Bu ayrımlar dışında ayrıca vergiler **sürekliliğine göre** de ayrıma tabi tutulabilir. Örneğin bazı vergiler vardır ki yürürlüğe konulurken süresi bellidir. Bu vergilere geçici vergi adı verilir. Bunlar dışında kalan ve vergiye esas kanunun belli bir süreyle sınırlanmadığı vergiler ise sürekli vergilerdir.

7. VERGİ YÜKÜ

Vergi yükü, ödenen verginin **mükellef üzerinde** neden olduğu yükü ifade etmektedir. Eğer vergi yükü kişinin satın alma gücündeki azalmayı ifade ediyorsa objektif vergi yükünden, hissedilen psikolojik baskıdan bahsediliyorsa sübjektif vergi yükünden söz edilir. Sübjektif vergi yükünün sayısal olarak ölçülmesi mümkün değildir. Ancak objektif vergi yükü **ödenen verginin** mükellefin gelirine **oran-**

lanmasıyla bulunur. Bu bakımdan vergi yükü, gelir sabitken ödenen vergi ile doğru orantılıdır. Buna göre ödenen vergi arttıkça vergi yükü de artmaktadır.

Vergi yükü mükellefler açısından düşünüldüğünde bazı **olumsuz sonuçlara** sahiptir. İlk olarak yüksek vergi yükü mükellefin üretim, tüketim, yatırım ve tasarruf **kararları üzerinde** olumsuz etkiler göstermektedir. Örneğin **kurumlar vergisinde** vergi yükünün fazla olması girişimcilerin üretim ve yatırım kararını olumsuz etkiler. Tersine tüketim üzerindeki vergi yükü düşükse kişiler daha fazla **tüketim** ve daha az tasarruf yapacaktır. Ayrıca **kayıt dışı** faaliyetlerin artması, ekonominin rekabet gücünün azalması ve işsizlik oranlarındaki artışlar yüksek vergi yükünün neden olduğu diğer sorunlardır.

Mükelleflere, **sektörlere**, **bölgelere** ve **ülkelere** göre **farklı** vergi yükü tanımları bulunmaktadır. Bu tanımlamaların temel yararı hükümetlerin **politika** tercihi gerçekleştirirken ilgili vergi yükü oranlarına göre karar vermesidir. Zira düşük vergi yüküne sahip bölgeler genellikle düşük kalkınma düzeyine sahip bölgeler şeklinde yorumlanır. Böylece hükümetler bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını düzeltirken bölgelere ait vergi yükünden yararlanır.

7.1. Toplam Vergi Yükü

Ülke genelindeki vergi yükü hesaplanırken toplam vergi yükü hesabına başvurulmaktadır. Buna göre toplam vergi yükü aşağıdaki denklem yardımıyla bulunur.

$$\text{Toplam Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Ülkenin Vergi Hasılatı}}{\text{Ülkenin Gayrisafi Milli Hasılası}}$$

Yukarıdaki denklemden elde edilen oran, üretilen gelirin ne kadarlık kısmının devlet tarafından alındığını gösterir.

7.2. Bireysel Vergi Yükü

Objektif vergi yükünün hesaplanmasında kullanılan bireysel vergi yükü, **bireyin** belirli bir **dönemde** ödediği verginin gelirine oranlanmasıyla bulunur. Buna göre;

$$\text{Bireysel Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Bireyin Ödediği Vergi}}{\text{Bireyin Geliri}}$$

Bireysel vergi yükü bireyin ödediği vergi nedeniyle katlandığı vergi baskısını göstermektedir. Nitekim oran ne denli yüksek çıkarsa vergi baskısı da o denli yüksek olur. Bireysel vergi yükünün hesaplanmasına ilişkin aşağıdaki örnek konunun anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Ahmet Amca'nın 2022 yılı geliri 120.000 TL'dir. Bu gelirin 80.000 TL'si ücret, 30.000 TL'si kira ve 10.000 TL'si de vadeli mevduat hesabından elde edilmiştir. Ahmet Amca'nın aynı yıl içerisinde ödediği vergiler ise şu şekildedir:

Ücret üzerinden kesilen gelir vergisi stopajı: 20.000 TL

Şahsi aracı için ödediği motorlu taşıtlar vergisi: 2.000 TL

Gıda, giyim, restoran, elektrik ve doğalgaz gibi tüketimleri için ödediği KDV: 8.000 TL

Yakıt, sigara, lüks tüketim için ödediği ÖTV: 6.000 TL

Ahmet Amca'nın 2022 yılında ödediği vergilerin toplamı 36.000 TL'dir. Gelirinin 120.000 TL olduğu bilindiğine göre Ahmet Amca'nın 2022 yılı bireysel vergi yükü %30 olacaktır (36.000/120.000).

7.3. Net Vergi Yükü

Bireyler devlete vergi ödedikleri gibi devletin sunmuş olduğu bir takım kamu hizmetinden de fayda sağlar. Bu bakımdan bireyin **kamu hizmetinden sağladığı** bu **faydanın** ödediği vergi nedeniyle katlandığı vergi **baskısını azalttığı** düşünülür. Dolayısıyla net vergi yükü hesaplanırken ödenen vergilerden bireyin kamu hizmetinden sağladığı fayda düşülmekte ve kalan tutar bireyin gelirine oranlanmaktadır. Buna göre net vergi yükü aşağıdaki denklem yardımıyla hesaplanır.

$$\text{Net Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Bireyin Ödediği Vergi – Mali Yardım ve Transferler}}{\text{Bireyin Geliri}}$$

Eğer yukarıdaki eşitlik ekonominin geneli için düşünülürse bu durumda ülkede toplanan vergilerden kamu hizmetlerinden sağlanan faydanın çıkarılmasıyla bulunan tutarın GSMH'ye oranlanması gerekir.

7.4. Gerçek Vergi Yükü

Gerçek vergi yükünün hesabında vergilerin dolaylı etkilerinin de hesaba katılması gerekmektedir. Ancak vergilerin dolaylı etkisi, ölçülmesi zor olan pek çok faktörü barındırmaktadır. Bu bakımdan bu etkiyi rakamsal olarak ifade etmek amacıyla vergilerin birey ya da toplum üzerindeki yerleşme durumuna bakılmalı-

dır. Bu da **yansıyan** ve **yansıtılan vergi** rakamlarıyla elde edilir. Buna göre gerçek vergi yükü denklemi şu şekilde formüle edilmektedir:

$$\text{Gerçek Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Kişinin Ödediği Vergi} - \text{Mali Yardım ve Transferler} + \text{Yansıyan Vergiler} - \text{Yansıtılan Vergiler}}{\text{Kişinin Geliri}}$$

Kişi üzerine yansıyan vergiler üzerine yerleştiğinden, kişinin vergi yükünü artırmaktadır. Yansıttığı vergiler ise bir başkasına aktarıldığından kişinin vergi yükünden düşülmelidir. Nitekim kişinin yansıttığı vergi ne kadar çok ise ödediği vergi de azalış göstereceğinden vergi yükü düşmüş olur.

7.5. Sektörel Vergi Yükü

Bir sektörün belirli bir dönemde ödediği vergi toplamının, sektörün aynı dönemde milli gelirden aldığı paya oranlanmasıyla sektörel vergi yükü bulunmaktadır.

$$\text{Sektörel Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Sektörde Ödenen Vergiler}}{\text{Sektörün Milli Gelirden Aldığı Pay}}$$

Sektörel vergi yükünün hesaplanması, sektörler arasında **karşılaştırma** yapma imkânı sağlar. Hükümetler vergi ve maliye politikalarını belirlerken bu oranlardan yararlanmaktadır.

7.6. Bölgesel Vergi Yükü

Bölgelerin belirli bir dönemde ödediği toplam verginin aynı dönemde bölgenin milli gelirden aldığı paya oranlanmasıyla bölgesel vergi yükü hesaplanmaktadır.

$$\text{Bölgesel Vergi Yükü:} \quad \frac{\text{Bölgenin Ödediği Vergi}}{\text{Bölgenin Milli Gelirden Aldığı Pay}}$$

Bölgesel vergi yükünün hesaplanması bölgeyi ilgilendiren kararlarda yol göstericidir. Nitekim ülkenin farklı bölgeleri milli gelirden aldığı paya göre **gelişmişlik sıralamasına** tabi tutulur. Milli gelirden daha az pay alan bölgeler kalkınmada öncelikli bölge kabul edilir ve bu bölgenin milli gelirden aldığı payın artırılması için maliye politikalarına başvurulur.

8. VERGİYE UYUM YA DA UYUMSUZLUK

Vergi bilinci ve ahlakına sahip olan mükelleflerin vergiye uyum göstereceği kabul edilir. Nitekim mükelleflerden toplanan **fiili** vergi hasılatı **potansiyel** vergi hasılatına ne kadar **yaklaşırsa** vergi uyumu o kadar sağlanmış demektir.

Ancak çoğu durumda ülkelerin potansiyel vergi hasılatına ulaşmaları mümkün değildir. Zira vergi yükü arttıkça bireylerin kullanılabilir geliri, tüketimi ve tasarrufları düşeceğinden bireyler vergiyi ödememe yönünde bazı tepkiler gösterirler. Böylece mükellefler **vergi yükünün artışı karşısında**:

- Vergiden **kaçınma**,
- Vergi **kaçakçılığı**,
- Vergi borcunun **geciktirilmesi**,
- Vergi **grevi** ve vergi **reddi**,
- Verginin **telafisi**,
- Verginin **yansıtılması**, şeklinde tepkiler verebilir.

Vergiden kaçınma, verginin geciktirilmesi, verginin telafisi ve verginin yansıması, suç unsuru barındırmayan davranışlardır. Yani mükellef sahip olduğu **haklarını kullanarak** ya da **kanuni boşlukları** değerlendirerek vergi ödemekten kaçınmaktadır. Bu kavramlar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

8.1. Vergiden Kaçınma (Vergi Yükünden Kaçınma)

Vergiden kaçınma davranışında mükellefler, vergi kanunlarına **aykırı davranmaksızın** vergi yükümlülüklerini azaltmaktadır. Vergiyi **doğuran olaya** sebebiyet verilmediğinden, mükellefiyet doğmadığından ve böylece yasa ihlal edilmediğinden bu davranışlar suç kabul edilmez ve cezai bir yaptırım uygulanması da söz konusu olmaz. Ancak vergiden kaçınma maharet ve bilgi gerektirir. Kanunu iyi bilmeyen ve yorumlayamayan mükelleflerin vergiden kaçınma davranışı zamanla vergi kaçırmaya dönüşebilir. Vergiden kaçınmaya aşağıdaki örnekler verilebilir.

8.1.1. Vergi Avantajlarından ve Kanunlardaki Boşluklardan Yararlanmak

Mükellefler kanunda yer alan **muafiyet** ve **istisnalardan** yararlanmak suretiyle vergi borcundan kurtulabilmektedir. Örneğin **basit usule** tabi olmak isteyen mükelleflerin ödeyecekleri kira tutarı kanunda belirlenen sınırın altında (2021 yılı için büyükşehirlerde 12.000 TL, diğer yerlerde 7.600 TL) olmak zorundadır. Eğer mükellefler bu tutarın üstüne çıkarsa gerçek usulde vergilemeye tabi olurlar. Bu bilgiye sahip olan bir mükellef kirası yüksek bir işyeri kiralamak yerine daha düşük

olanı kiraladığında kanunda basit usul için gerekli olan kira şartını sağlamış olur. Böylece mükellef basit usule tanınan vergi avantajından yararlanabilir.

Yine konutlardan elde edilen kira gelirlerinde yıllık beyanname verilirken devletin tanımış olduğu **konut istisnasından** (2021 yılı için 7.000 TL) yararlanarak daha düşük vergi ödemek mümkündür. Ancak konut istisnasından yararlanabilmek için bazı şartlar bulunmaktadır. Örneğin kazancını gerçek usulde tespit eden tacirler konut istisnasından yararlanamazken ev hanımlarının yararlanmasına izin verilmektedir. Bu bakımdan gerçek usule tabi mükellefler konut istisnasından yararlanabilmek için ilgili konutun tapu kaydını ev hanımı olan eşi adına yaptırabilirler. Yine sıfır araç üzerinden alınan özel tüketim vergisini ödemek istemeyen mükellef, ikinci el araca binerek vergiden kaçınabilir.

8.1.2. Gelir Aktarımı

Ülkelerde vergi yükünü etkileyen önemli bir faktör **artan oranlı gelir** vergisidir. Artan oranlı vergi tarifesinde vergi yükü gelire bağlı olarak artış göstermektedir. Böylece mükellefler üst gelir dilimine girmemek ve daha az vergi ödemek adına elde edilen geliri **aile bireyleri arasında** dağıtmaktadır. Gelir vergisi mükellefi olan büyük aile işletmelerinde bu yola sıkça başvurulur.

8.1.3. Vergilerin Ertelenmesi

Elde edilen gelirin **beyan edilmesi** ve tahakkuk eden verginin yasaların elverdiği ölçüde geciktirilmesi **suç değildir**. Özellikle vergi olarak ödeyecekleri fonları **daha kârlı alanlarda** kullanma imkânına sahip mükellefler vergilerini geciktirerek bireysel vergi yükünü düşürebilirler.

Vergi borcunun geciktirilmesiyle mükellef lehine bir **arbitraj imkânı** doğmaktadır. Özellikle kredi **faiz oranlarının** gecikme zammından **yüksek** olması durumunda, mükellefler vergiyi ödemek için kullanacakları kaynakları kendi harcama ve yatırımlarının finansmanında kullanabilirler. Ancak böyle bir durumun meşru sayılabilmesi, ilgili gelirin kanunların öngördüğü zamanda beyan edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla buradaki kabahat, vergi borcunun geciktirilmesi değil beyannamenin zamanında verilmemesidir.

8.1.4. Vergi Arbitrajı

Arbitraj belli işlemler sonucunda kâr elde etme imkânının kazanılmasıdır. Arbitraja sermaye piyasalarında sıkça başvurulmaktadır. Yatırımcıların bir piyasada **ucuza** aldığı bir kıymeti başka bir piyasada **kârıyla** satması bir arbitraj işlemidir. Ya

da daha yüksek faiz getirisi elde etmek amacıyla tasarrufların **faiz oranının yüksek** olduğu ülkelere kaydırılması da arbitraja örnek verilebilir.

Vergi yükünden kaçınmanın son şekli olan vergi arbitrajında ise mükellefler farklı vergi türleri ve oranları içerisinden **kendisine en az vergi yükü** sağlayacak olanları seçerek vergi yükünü azaltmaktadır. Örneğin artan oranlı gelir vergisinin neden olduğu yüksek vergi yükü nedeniyle mükellefler kurumlar vergisi gibi sabit oranlı vergilerin olduğu işletme türlerine kayabilirler. Ya da gerçek usule tabi mükellefler yatırımlarının bir bölümünü vergi oranlarının daha düşük olduğu ve tevkifata tabi zirai kazançlarda kullanabilirler.

8.2. Vergi Kaçakçılığı

Vergi kaçakçılığı, mükellefin **vergi yasalarına aykırı** davranışlarda bulunarak vergi yükünü üzerinden atmaya yönelik davranışlarıdır. Vergi borcunun doğmasından sonra yapıldığı için bu davranış yasalarca suç kabul edilmektedir. Böyle bir davranışta bulunan mükellef Hazineyi vergi kaybına uğrattığı için cezai yaptırıma muhatap olacaktır. Vergi kaçakçılığına **neden olan fiilleri** aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- Defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe **hilesi** yapmak,
- İşlemlere taraf olmadığı halde **kişiler adına** hesap açmak,
- Vergiye esas defter, kayıt ve belgeleri **tahrif** etmek,
- **Yanıltıcı** belge düzenlemek veya bunları kullanmak,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı ile anlaşması bulunanların basabileceği belgeleri anlaşması olmadığı halde **basmak** ve bunları bilerek kullanmak,
- Vergi kanunlarınca düzenlenmesi gereken belgeleri hiç **düzenlememek** veya eksik düzenlemek,
- Usule aykırı şekilde **giderleri yükselterek** veya gelirleri azaltarak hazineyi vergi kaybına uğratmak.

Yukarıdaki yöntemleri daha da çoğaltmak mümkündür. Bu bakımdan vergi kaçakçılığına neden olan eylemler mükellefin bilgi ve zekâsına bağlı olarak çeşitlilik gösterebilir. Yine vergi kaçakçılığı çok geniş mali, ekonomik ve sosyal etkilere sahip eylemlerdir. Bu **etkiler** aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Vergi kaçakçılığının ilk ve en önemli etkisi **bütçe açıkları** üzerinde görülmektedir. Vergi kaçakçılığı nedeniyle yeterli gelir elde edemeyen devlet, bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla vergi oranlarını yükseltebilir, ilave vergi koyabilir

ya da borçlanabilir. Bu tercihlerden her birinin piyasa üzerindeki etkisi de farklılaşmaktadır.

- Vergi kaçakçılığı nedeniyle ortaya çıkan bütçe açığının **borçlanma** ile finanse edilmesi durumunda ekonomi üzerindeki etkinin değerlendirilebilmesi için borcun hangi piyasadan alındığı önemlidir. Eğer **iç piyasadan** borçlanma yapılırsa piyasa **daralır** ve özel sektör yatırımları **dışlanabilir**. Yurt dışından borçlanma yapılırsa ve kaynaklar verimsiz alanlarda kullanılırsa borcun geri ödenmesi sırasında döviz kuru üzerinde baskılar oluşur.

- Vergi kaçakçılığının bir diğer olumsuz etkisi vergi kaçırmayan mükellefler aleyhine **rekabet eşitsizliği** ortaya çıkarmasıdır. Ağır vergi yüküne katlanan bu mükelleflerin vergiye uyumu da bozulmaktadır.

8.3. Vergi Reddi ve Vergi Grevi

Vergi grevi ve verginin reddi **toplumsal** olarak girişilen eylemlerdir. Bu bakımdan söz konusu kavramlar bireysel olarak girişilen vergi kaçakçılığı kavramından ayrılmaktadır.

Uygulanmakta olan bir vergi vatandaşlar üzerinde **ağır yüke** neden oluyorsa toplum söz konusu verginin kaldırılmasına yönelik tepki gösterebilir. Bu durum literatürde verginin reddi olarak bilinir. Bu durumda halk, toplu gösteri ve eylemlerle verginin kaldırılmasını veya hafifletilmesini istemektedir. Verginin **reddine** örnek olarak 1954 yılında Fransa'da **Mr. Poujade'in** başlattığı vergi aleyhtarı halk hareketleri verilebilir.

Bilindiği üzere demokratik ülkelerde vatandaşlara tanınan **grev** hakkı **anayasal** bir haktır. Bu bakımdan vergi grevi, vergi yükünden şikâyetçi olan halkın yasal güvence altında giriştiği haklı bir eylemdir. Bu bakımdan vergi grevi ve vergi reddi arasındaki temel fark eylemlerin yasallığına ilişkindir. Vergi grevi yasal güvence altında girişilen bir eylem iken **verginin reddi yasalara aykırı** olarak gerçekleşen eylemlerdir.

Ancak bazen verginin reddi gösteri şeklinde olmayabilir. Vergi kanunlarının referandumla yürürlüğe girdiği ülkelerde halkın söz konusu verginin konulmasını reddetmesi de verginin reddine örnek verilebilir.

8.4. Verginin Giderilmesi (Telafisi)

Mükelleflerin **vergi yüklerini azaltmak** için giriştikleri eylemlere verginin telafisi adı verilir. Bu eylemleri karar–beyan etkisi, gelir etkisi ve ikame etkisi şeklinde **üçe ayırmak** mümkündür.

8.4.1. Karar (Beyan) Etkisi

Mükellefin vergi nedeniyle **tüketim**, **tasarruf** ve **yatırım** kararındaki değişmeler karar–beyan etkisi olarak adlandırılır. Mükellefler vergi nedeniyle iktisadi kararlarını yeniden gözden geçirdiklerinde verdikleri kararlar vergi öncesinde vereceği karara göre farklıysa bu tür vergiler karar–beyan etkisine neden olur.

Bir kişinin **akaryakıt** üzerindeki yüksek vergi nedeniyle **hibrit** araç satın alması verginin neden olduğu karar–beyan etkisine örnek verilebilir. Yine kurumlar vergisindeki artışın girişimcinin yatırım kararını olumsuz etkilemesi, katma değer vergisindeki bir düşüşün tüketim kararını olumlu etkilemesi karar–beyan etkisine örnek verilebilir.

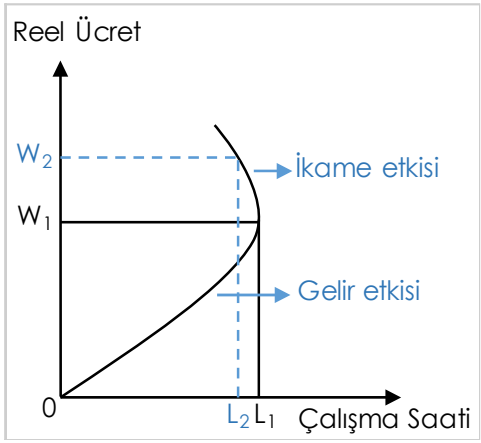
8.4.2. Verginin Gelir Etkisi

Mükellefin vergi sonrasında azalan gelirini telafi etmek amacıyla **daha fazla çalışması** veya gelir getiren başka faaliyetlerde bulunması verginin gelir etkisi olarak adlandırılır. Kişinin ilave iş yapması, yarı zamanlı işten tam zamanlı işe geçmesi verginin gelir etkisine örnek verilebilir.

Gelir etkisi toplam vergi hasılatına katkı sağlaması ve vergi yönetimi açısından istenen bir durumdur. Gelir etkisi harcanabilir gelir düzeyini aynı seviyede tutmak isteyen kişiler üzerinde ortaya çıktığından bu etkinin daha çok düşük gelir düzeyindeki mükelleflerde görüldüğü söylenebilir. Yüksek gelir düzeyindeki kişilerde ise daha çok aşağıda açıklanacak olan verginin ikame etkisi görülür.

8.4.3. Verginin İkame Etkisi

Verginin ikame etkisi, vergi sonrasında geliri azalan mükellefin, tepki olarak **çalışmayı bırakıp boş zamanı tercih** etmesidir. Örneğin artan matrah nedeniyle gelir vergisinin üst dilimine girmek istemeyen bir öğretmen ek ders almayarak boş durmayı veya evindeki başka işlerle uğraşmayı tercih edebilir. Özellikle gelir arttıkça veya üst gelir dilimine çıktıkça marjinal vergi oranlarının gittikçe artıyor olması mükellefi çalışarak daha fazla vergi ödemektense daha az çalışıp dinlenmeye zorlamaktadır. Bu bakımdan vergi ne kadar dik artan oranlı bir yapıya sahipse ikame etkisi de o derece büyük olacaktır.



W_1 ücret düzeyi aşıldığında gelirin bir üst gelir dilimine yükseldiğini ve önceki ücret düzeyine göre daha fazla vergi ödeneceğini varsayalım.

W_1 ücret düzeyine kadar kişi daha çok çalışarak daha çok gelir elde etmektedir. Bu bölge gelir etkisini gösterir ve emek arz eğrisi pozitiftir.

Ancak bu düzey aşıldıktan sonra çalışan daha fazla vergi ödeyeceği için eline geçen ilave ücretin reel değeri düşecek ve boş zamanın alternatif maliyeti ucuzlamış olacaktır.

Dolayısıyla ikame etkisi pozitif eğimli emek arz eğrisinin bir istisnasını oluşturmaktadır.

Grafik 11: Verginin İkame Etkisi

Normal şartlarda emek arz eğrisi pozitif eğimlidir. Yani çalışma saati arttıkça elde edilen ücret de artış gösterir. Ancak Grafik 11'de görülen ikame etkisi durumunda emek arz eğrisi geriye doğru bükülmektedir.

8.5. Verginin Yansıması

Kural olarak vergiyi ödemekle yükümlü olan kişi kanuni mükelleftir. Ancak **kanuni mükellef** ödediği vergiyi piyasa işlemlerinden yararlanarak veya **fiyat mekanizması** aracılığıyla kısmen veya tamamen üçüncü kişilere aktarabilmektedir. Bu duruma verginin yansıması adı verilir.

Verginin yansıması gerçekleştiğinde verginin gerçek yükümlüsü, vergi yükünü taşımamış olur. Bir tacirin ödemiş olduğu vergiyi **satış fiyatı içerisine ekleyerek** tüketiciye satması durumunda vergi yansımış olur. Burada vergiyi ödeyen kanuni mükellef iken vergiyi artık yansıtamayan ve üzerine yerleşen fiili mükelleftir.

Katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi gibi harcama vergilerinde yansıma daha **kolaydır**. Ancak baş vergisi, emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve miras (veraset ve intikal) vergisinde verginin yansıması **zordur**. Bu bakımdan verginin yansımasının dolaylı vergilerde kolay, dolaysız vergilerde ise zor olduğu söylenebilir.

Dolaylı vergilerde kanun koyucu verginin yansıtılmasını ister. Dolaysız vergilerde ise kural olarak vergiyi ödeyen ile verginin yerleştiği kişinin aynı olması beklenir. Ancak mükellefler bazı dolaysız vergilerde piyasa işlemlerinden yararlanarak kanun koyucunun **iradesi dışında** vergiyi yansıtabilmektedir. Örneğin **konutunu**

kiraya veren bir mükellef konut için ödemiş olduğu **emlak vergisini** kira artışı yoluyla kiracıya yansıtabilmektedir. Böyle bir durum gerçekleştiğinde devletin gelir dağılımında dengesizliği gidermek için uyguladığı sosyal amaçtan uzaklaşılmış olur. Bu bakımdan kanun koyucunun iradesi dışında gerçekleşen yansımalarda vergi yükünün mükellefler arasındaki adil dağılımı bozulmakta ve gelir dağılımı kötüleşmektedir.

8.5.1. Yansıma Aşamaları

Verginin yansıması belirli aşamalardan geçer. Bu aşamalar;

Verginin ödenmesi → *Vurgusu* → *Yansıması* → *Yerleşmesidir.*

Yansımanın ilk aşaması verginin ödenmesidir. Vergi ödeyen kişi sonraki aşamada, ödediği vergi nedeniyle üzerinde bir baskı hissetmektedir. Verginin, ödeyen kişi üzerinde ortaya çıkardığı bu psikolojik ve maddi hoşnutsuzluk verginin vurgusu aşamasıdır. Üçüncü aşamada ise vergiyi ödeyen kişi ödediği vergiyi piyasa imkânlarından yararlanarak bir başkasına yansıtmaktadır. Verginin devredildiği bu süreçte yansıma olayı bitmiş veya devam ediyor olabilir. Eğer süreç bitmemiş ise vergi art arda yansıyarak nihai olarak bir kişi üzerine yerleşir. İşte bu son aşama verginin yerleşmesi aşamasıdır. Verginin yerleşmesi durumunda ödenen verginin bir başkasına yansıtılması artık mümkün değildir.

Verginin yansıma aşamalarının bilinmesi kanun koyucuya vergi yasalarını çıkarırken veya vergi politikası uygularken kolaylık sağlamaktadır. Örneğin ikinci aşamayı ifade eden vurgu aşamasında bazı mükellefler daha fazla psikolojik baskı hissediyorsa verginin bu mükellefler için daha az yüke neden olacak şekilde tarh edilmesi sağlanabilir.

8.5.2. Vergi Yansımasının Türleri

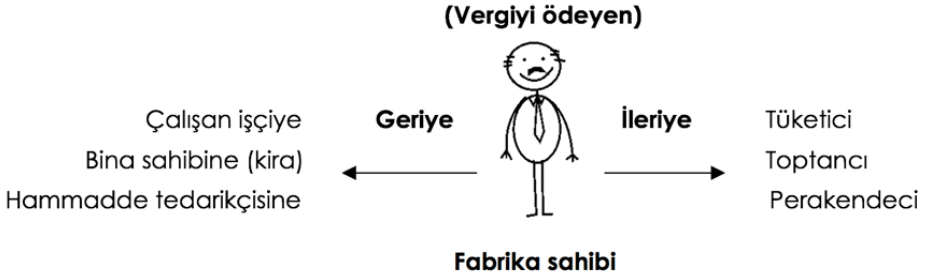
Mal ve hizmet piyasasında **farklı** vergi yansıma **türleri** bulunur. Bunlar ileriye–geriye yansıma, kanuni–fiili yansıma, mutlak–diferansiyel yansıma, biçimsel–efektif yansıma, çapraz ve çift yansıma şeklinde ayrılmaktadır. Bu yansıma türleri aşağıda anlatılmıştır.

8.5.2.1. İleriye–Geriye Doğru Yansıma

Vergiyi ödeyen mükellef kendinden **önce** veya **sonra** bazı kişilerle **iktisadi ilişkide bulunmaktadır**. Diğer bir deyişle bir mal veya hizmete ilişkin vergi ödendiğinde bu mal veya hizmetle ilişkili bazı taraflar vardır. Bunlara üretimde çalışan

işçiler ve üretime girdi sağlayan tedarikçiler örnek verilebileceği gibi ürünü satın alan toptancı, perakendeci ve tüketiciler de örnek gösterilebilir.

Bu açıklamalar ışığında bir mükellef ödediği vergiyi önündeki kişi(lere) yansıtıyorsa verginin ileri yansıması, gerideki kişi(lere) yansıtıyorsa verginin geriye yansıması söz konusudur. Bu durum aşağıdaki örnek yardımıyla daha iyi anlaşılabilir.



Örnekte vergiyi ödeyenin fabrika sahibi olduğunu düşünelim. Fabrika sahibinin ödediği vergiyi yansıtabilmesi için karşısında iki seçenek bulunur. İlk seçenek ödenen verginin işçinin maaşında kesintiye gidilerek, bina sahibine ödenen kirada indirim istenerek veya hammadde tedarikçisinden iskonto sağlanarak verginin geriye yansıtılması, ikinci seçenek ise ödenen verginin malın fiyatı içine eklenerek verginin ileriye doğru tüketiciye, toptancıya veya perakendeciye yansıtılmasıdır. Bu kararın verilmesinde pek çok faktör etkilidir. Eğer piyasa durgun ve firmalar yeterli satış yapamıyor ve stokları birikmişse bu durumda verginin ileri yansıması zor olur. Firma sahibi eğer ileri doğru yansıtma kararı alırsa satış hacminin daha da düşeceğini bilir. Benzer şekilde bir malın talep fiyat esnekliği yüksekse ve talep fiyata son derece duyarlı ise yine ödenen verginin geriye doğru yansıması daha muhtemeldir. Zira tüketici, fiyat yükselişi karşısında tüketim kararından vazgeçebilir.

Ancak günümüz piyasa koşullarında verginin geriye doğru yansımasına daha az rastlanır. Zira üretici, toptancı ve perakendeci, tüketiciye göre daha fazla güce sahiptir. Bu bakımdan vergiler çoğu durumda ileriye doğru yansıtılmakta ve verginin nihai yüklenicisi tüketici olmaktadır.

8.5.2.2. Kanuni–Fiili (iktisadi) Yansıma

Eğer yansıma **kanun koyucunun arzusu** doğrultusunda gerçekleşmişse **kanuni** yansıma, kanun koyucunun **iradesi dışında** gerçekleşmişse **fiili** yansıma söz konusu olur.

Bazen kanunlar açık biçimde verginin kim tarafından üstleneceğini belirtirler. Eğer kanun koyucu verginin bir başkasına devredilebileceğine ilişkin bir hüküm koymuşsa bu durumda verginin yansıması kanunidir. Ülkemizde tekel ürünlerinde tüketiciye yansıtılan vergi, kanuni yansımaya örnek verilebilir. İktisadi (fiili) yansıma ise mükellefin ödediği vergiyi piyasa koşullarından yararlanarak bir başkasına yansıtmasıdır. İktisadi yansıma kanun koyucunun iradesi dışındadır ve kanun, verginin mükellef üzerinde kalmasını istiyordur.

Bu bakımdan eğer bir tacir ticari kazancı üzerinden ödediği **gelir vergisini** sattığı mallar üzerinden tüketicilere yansıtıyorsa fiili yansımaya, ödediği **tekel ürün vergisini** yansıtıyorsa kanuni yansımaya örnek gösterilebilir.

8.5.2.3. Mutlak– Diferansiyel Yansıma

Eğer yansımanın **gelir dağılımı** üzerindeki etkisi araştırılıyorsa mutlak ve diferansiyel yansımadan söz edilir. Buna göre **mutlak** yansıma devletin vergi oranlarında yaptığı **değişikliğin** gelir dağılımı üzerindeki etkisini ölçmektedir. Örneğin KDV oranlarında yapılacak bir artışın gelir dağılımında ortaya çıkaracağı olumsuz etki mutlak yansıma ile ifade edilir. Ancak devletin servet vergilerinde artışa gitmesi durumunda mutlak yansımanın olumlu olacağı söylenebilir. Zira gelir ve servet vergilerinde bir artış gerçekleştiğinde zenginden yoksula doğru bir gelir transferi olacağı varsayılmaktadır.

Diferansiyel yansıma ise belirli bir verginin **kaldırılarak yerine** başka bir vergi konulması durumunda gelir dağılımında ortaya çıkan değişmedir. Örneğin emlak vergisi kaldırılıp yerine yeni bir harcama vergisi konulduğunda yeni vergi, gelir dağılımında bozulmaya neden oluyorsa diferansiyel yansımanın olumsuz olduğu söylenebilir.

8.5.2.4. Biçimsel–Efektif Yansıma

Biçimsel yansıma ile verginin **kim tarafından ödendiğinin cevabı** aranmaktadır. Kural olarak gayrimenkul üzerinden elde edilen kira geliri gayrimenkul sahibi tarafından beyan edilmekte ve vergisi ödenmektedir. Ancak gayrimenkul sahibinin ödediği vergiyi kiracısına yansıtması durumunda vergi gayrimenkul sahibine görü-

nüşte yansımış olur. Zira biçimsel olarak bakıldığında verginin asıl yüklenicisi kiracıdır.

Efektif yansımada ise vergilerin tüm **etki ve sonuçları incelenmektedir**. Öyle ki her vergi, mükellef nezdinde farklı tepkilere neden olmaktadır. Örneğin artan oranlı bir gelir vergisi mükelleflerin tüketim, tasarruf ve yatırım kararları üzerinde etkili olmaktadır. Bu bakımdan efektif yansıma ile vergi öncesi ve vergi sonrası durum karşılaştırılmaktadır.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere biçimsel yansımada verginin kim tarafından ödendiği önem taşırken, efektif yansımada mükellefin vergiye karşı göstermiş olduğu tepkiye bakılmaktadır.

8.5.2.5. Çapraz Yansıma

Çapraz yansıma herhangi **bir mal** veya hizmet **üzerine konulan** bir verginin **başka bir mal** veya hizmet üzerine **yansıtılmasıdır**. Böyle bir politikaya gidilmesindeki temel neden malların sahip olduğu talep esnekliğidir (talebin fiyat esnekliği). Zira bir malın talep esnekliği yüksek ise bu malın fiyat değişimlerine karşı tüketiciler oldukça duyarlıdır. Nitekim fiyat artışı olduğunda tüketicilerin önemli bir kısmı bu malı satın almaktan vazgeçecektir. Ancak talep esnekliği düşük mallarda tüketiciler fiyat değişimlerine duyarsızdır ve malın fiyatı artsa dahi tüketici malı satın almaktan kolayca vazgeçemez. Çapraz yansımaya ilişkin aşağıdaki örnek konunun daha iyi kavranması için yardımcı olacaktır.

Arda pastanesi, işyerinde hem **pasta** hem de **ekmek** satmaktadır. Pastanın adet fiyatı 50 TL'dir. Ekmeğin adet fiyatı ise 1 TL'dir. Pastane günde ortalama 5 adet pasta, 500 adet de ekmek satmaktadır. Diyelim ki devlet pastaya %20 vergi getirmiş olsun. Bu durumda pastane sahibi ne yapmalıdır?

Bu sorunun cevabını verebilmek için pastaya ve ekmeğe ait talep esnekliğinin (talebin fiyat esnekliği) bilinmesi gerekir. Pastane sahibi önceki deneyimlerinden pasta fiyatları arttığında müşteri sayısının azaldığını biliyor. O zaman pastanın talep esnekliği yüksektir diyebiliriz. Buna rağmen ekmeğin talep esnekliği ise düşüktür. Zira ekmek zorunlu maldır. O zaman pastane sahibi pastaya gelen ilave 10 TL vergiyi (50 TL x %20), ekmek başına 2 kuruş olmak üzere 500 adet ekmeğe yansıttığında bu sorun çözülmüş ve pasta talebindeki muhtemel düşüş engellenmiş olacaktır.

Çapraz yansıma, **Frank Ramsey** tarafından geliştirilen **"ters esneklikler kuralı"** ile örtüşmektedir. Ramsey, etkinlik ve refah kaybının yaşanmaması için vergilerin talep esnekliği ile ters orantılı konulmasını savunur. Bu bakımdan etkinlik

kaybının minimize edilmesi açısından vergilerin talep esnekliği düşük mallara konulması gerekir.

8.5.2.6. Çift Yansıma

Mark–up fiyatlama olarak da bilinen çift yansıma vergiler nedeniyle fiyatlarda yaşanan yükselişi ifade etmektedir. Çift yansımaya örnek olarak tacirin ödediği vergiyi sattığı malların üzerine koyarak kârını artırmasını verebiliriz. Özellikle talep esnekliği düşük olan zorunlu mallarda tüketimden vazgeçme zor olduğundan bu tür mallarda çift yansıma daha fazla görülür.

8.5.2.7. Sınırlı–Sınırsız Yansıma

Sınırsız yansıma verginin kişiler tarafından **art arda** bir sonraki kişiye aktarılarak **vergi yükünün hissedilemez** hale gelmesi durumudur. Nasıl ki durgun bir göle taş atıldığında taşın su üzerindeki dairesel etkisi gittikçe azalarak görünmez hale geliyorsa sınırsız yansımada da vergi sona doğru hissedilemez düzeye inmektedir. Sınırlı yansıma ise yansıtma imkânının sınırlı olduğu vergilerde ortaya çıkar ve verginin büyük kısmı sınırlı sayıdaki kişiler üzerinde kalır.

8.5.3. Yansımayı Belirleyen Faktörler

Verginin yansımasını etkileyen faktörler mikro ve makro faktörler olmak üzere ikiye ayrılır. Mikro faktörler satışa konu olan ürünler, mükellef davranışları ve verginin türü ile ilgilidir. Makro faktörler ise piyasadaki toplam arz ve talep ya da milli gelir düzeyi ile ilgilidir. Aşağıdaki tabloda bu faktörleri görmek mümkündür:

Mikroekonomik Faktörler	Makroekonomik Faktörler
- Arz ve talebin fiyat karşısındaki esnekliği - Verginin türü - Verginin yüksekliği - Vergilendirilen malın türü - Piyasanın yapısı	- Konjonktürdeki dalgalanmalar - Para arzı - Vergilerin aynı dönemde kamu harcamasına dönüşmesi - Mükelleflerin vergileri finansman şekli

8.5.3.1. Arz ve Talebin Fiyat Karşısındaki Esnekliği

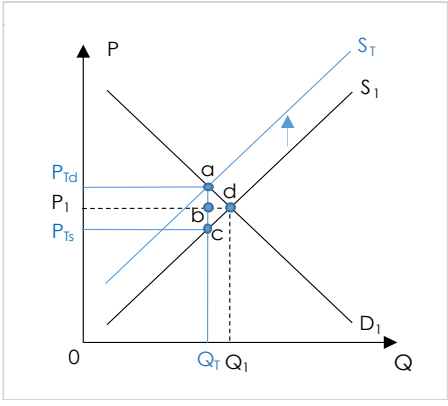
Esneklik iki iktisadi değişkenin birbirine karşı duyarlılığını göstermektedir. Bir malın fiyatında ortaya çıkan değişimin tüketim talebine etkisi, talep esnekliği ile ölçülürken üretim miktarına etkisi ise arz esnekliği ile ölçülür.

Verginin hangi tarafa yansıyacağının tespitinde tarafların sahip olduğu esneklik son derece önemlidir. Buna göre hangi taraf daha fazla esnekliğe sahipse verginin diğer tarafa yansıması kolaylaşır. Hatta kolaylık olması açısından "**esneklik kimdeyse o güçlüdür**" gibi bir hatırlatmayı not edebilirsiniz. Böylece arz esnekliğinin yüksek olduğu durumda vergi tüketiciye (ileriye), talep esnekliğinin yüksek olduğu durumda ise üreticiye (geriye) doğru yansıma gerçekleşir. Buradaki mantığı şu şekilde yerleştirmek mümkündür. Talep esnekliğinin yüksek olduğu mallarda tüketici bu malı satın almaktan çabucak vazgeçmektedir. Bu durumda satıcının bulacağı ilk çözüm vergiyi tüketiciye yansıtmayarak kendi üzerinde bırakmaktır (geriye yansıma).

Aşağıdaki tablo tarafların sahip olduğu esneklik düzeyine göre yansıma miktarlarını göstermektedir.

Arz tam esnekse	Verginin tümü tüketiciye yansır
Arz esnekse	Verginin çoğu tüketiciye yansır
Arz sıfır esnekse	Vergi üreticiye yansır
Talep tam esnekse	Verginin tümü üreticiye yansır
Talep esnekse	Verginin çoğu üreticiye yansır
Talep sıfır esnekse	Vergi tüketiciye yansır

Aşağıda esnekliklerin aldığı duruma göre verginin yansıması grafik üzerinde gösterilmektedir. İlk grafik arz ve talep esnekliğinin eşit olduğu birim esnek arz ve talep (1'e eşit) durumunu göstermektedir.



Arz ve talep esnekliğinin 1'e eşit olduğu durumda; üretici, üretim miktarında değişiklik yapabilme kabiliyeti açısından, tüketici ise malın tüketiminden vazgeçebilme açısından eşit güce (esnekliğe) sahiptir.

Vergi konulmadan önce piyasa "d" noktasında dengededir. Hükümet "ac" kadar vergi koyduğunda tüketim Q_1'den Q_T'ye düşmekte fiyat ise P_1'den P_{Td}'ye yükselmektedir.

İki taraf P_{Td}–P_{Ts} arasındaki vergiyi eşit paylaşmaktadır.

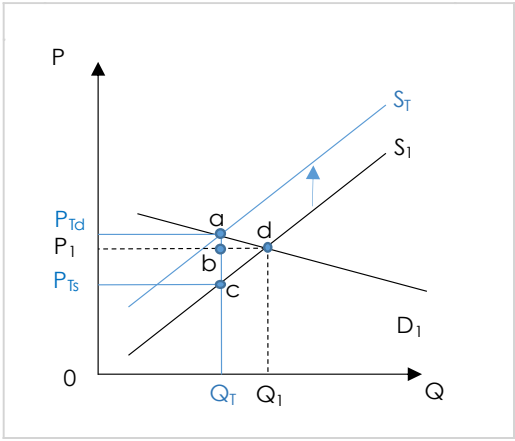
Hükümetin vergi hasılatı: P_{Td}–a–c–P_{Ts}

Tüketiciye yansıyan vergi: P_1–b–a–P_{Td}

Satıcıya yansıyan vergi: P_1–b–c–P_{Ts}

Grafik 12: Arz ve Talep Esnekliğinin 1'e Eşit Olduğu Durum

Talebin esnek olduğu durumda, verginin yansıması Grafik 13'de görülmektedir.



Talebin esnek olması, tüketicinin söz konusu maldan kolay vazgeçilebileceğini gösterir.

Vergi konulmadan önce piyasanın "d" noktasında dengeye geldiğini düşünelim. Hükümet "ac" kadar vergi koyduğunda tüketim Q_1'den Q_T'ye düşecek ve fiyat P_1'den P_{Td}'ye yükselecektir.

Vergi sonrasında tüketici, malı P_{Td} fiyatından satın almakta ve devlete P_1–P_{Td} kadar vergi ödemektedir.

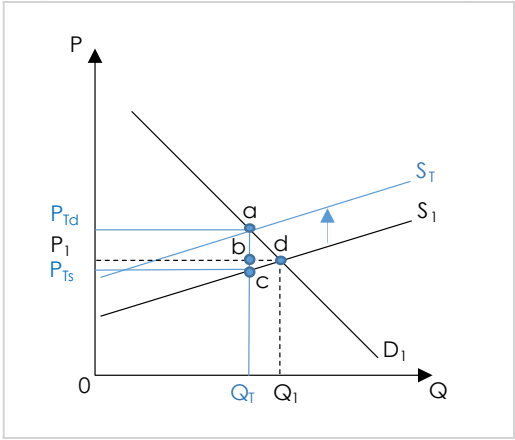
Hükümetin vergi hasılatı: P_{Td}–a–c–P_{Ts}

Tüketiciye yansıyan vergi: P_1–b–a–P_{Td}

Satıcıya yansıyan vergi: P_1–b–c–P_{Ts}

Grafik 13: Talebin Arzdan Daha Esnek Olduğu Durum

Arzın esnek olduğu durumda, verginin yansıması Grafik 14'de görülmektedir.



Arzın esnek olması, satıcının (üreticinin) üretim miktarını değiştirebilme kabiliyetinin olduğunu gösterir.

Vergi konulmadan önce piyasanın "d" noktasında dengeye geldiğini varsayalım. Hükümet "ac" kadar vergi koyduğunda tüketim Q_1'den Q_T'ye düşecek ve fiyat P_1'den P_{Td}'ye yükselecektir.

Vergi sonrası satıcı, malı P_{Td} fiyatından satmakta, ancak cebine P_{Ts} fiyatı girmektedir.

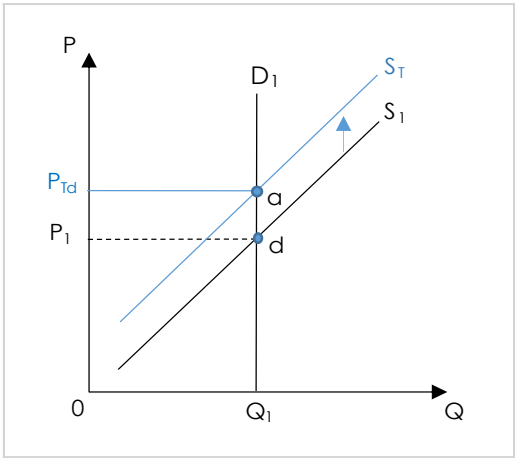
Hükümetin vergi hasılatı: P_{Td}–a–c–P_{Ts}

Tüketiciye yansıyan vergi: P_1–b–a–P_{Td}

Satıcıya yansıyan vergi: P_1–b–c–P_{Ts}

Grafik 14: Arzın Talepten Daha Esnek Olduğu Durum

Sıfır esnek talep durumunda verginin yansıması Grafik 15'de görülmektedir.



Talep esnekliği sıfır ise tüketici söz konusu malı satın almaktan vazgeçemez. Uyuşturucu ve bazı ilaçlar talep esnekliğinin sıfır olduğu mallardır.

Vergi konulmadan önce piyasanın "d" noktasında dengeye geldiğini varsayalım. Hükümet "ad" kadar vergi koysa da söz konusu mal zorunlu mal olduğu için tüketim miktarı değişmeyecektir.

Vergi sonrası tüketici, malı P_{Td} fiyatından satın almakta ve verginin tamamı tüketiciye yansımaktadır.

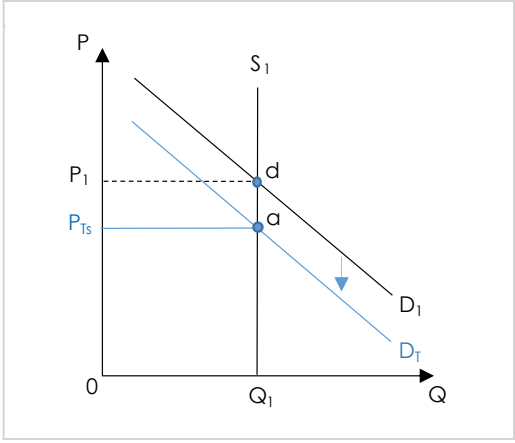
Hükümetin vergi hasılatı: P_1–d–a–P_{Td}

Tüketiciye yansıyan vergi: P_1–d–a–P_{Td}

Üreticiye yansıyan vergi: Yok

Grafik 15: Talebin Sıfır Esnek Olduğu Durum

Sıfır esnek arz durumunda verginin yansıması Grafik 16'da görülmektedir.



Arz esnekliği sıfır ise üretici malın üretim miktarını değiştirme gücüne sahip değildir. Tarım sektöründe kısa dönemde, arz esnekliği sıfırdır.

Vergi konulmadan önce piyasanın "d" noktasında dengeye geldiğini varsayalım. Hükümet "ad" kadar vergi koysa da üretim ve tüketim miktarı değişmeyecektir.

Vergi sonrası denge fiyatı değişmezken, üretici malı P_1 fiyatından satmakta ancak cebine P_{Ts} fiyatı girmektedir. Yani verginin tümü üreticiye yansır.

Hükümetin vergi hasılatı: P_1–d–a–P_{Ts}

Tüketiciye yansıyan vergi: Yok

Üreticiye yansıyan vergi: P_1–d–a–P_{Ts}

Grafik 16: Arzın Sıfır Esnek Olduğu Durum

Sonuç olarak talep esnekliği düşük (zorunlu) mallarda vergi tüketiciye (ileriye) yansırken talep esnekliği yüksek (lüks) mallarda vergi üreticiye (geriye) yansır.

8.5.3.2. Verginin Türü

Yansımanın gerçekleşmesinde verginin türü de önemlidir. Bazı vergi türlerinde yansıma kolayken bazılarında zordur.

Dolaylı ve **dolaysız** vergiler açısından bir ayrım yapıldığında **dolaylı** vergilerde yansımanın **kolay**, **dolaysız** vergilerde ise **zor** olduğu söylenebilir. Ancak her dolaylı ve dolaysız vergi için yansımanın aynı derecede zor veya kolay olduğu söylenemez. Örneğin kişinin kendi oturduğu evi için ödemiş olduğu emlak vergisini yansıtması neredeyse imkânsızdır. Ancak ev sahibinin ödemiş olduğu gelir vergisini kirayı artırarak kiracıya yansıtması mümkündür. Bir satıcının ödediği KDV'yi fiyatın içine gizleyerek tüketiciye yansıtması ise oldukça kolaydır. Aşağıda vergi türlerine göre yansıma durumu gösterilmiştir.

Gelir vergisi: Yansıma **zordur**. Ancak piyasa aracılığıyla ve imkânlar dâhilinde yansıma gerçekleşebilir. Örneğin çalışan, maaşından kesilen vergiyi maaş artışı yoluyla işverene yansıtabilir. Market sahibi ödediği yıllık gelir vergisini ürünlerin fiyatını artırarak tüketiciye yansıtabilir.

Kurumlar vergisi: Kurumlar vergisi kurum kazancı üzerinden ödenmektedir. Kısa dönemde verginin yansıması **zordur**. Vergileri yansıtamayan birçok firma kâr düşüşü nedeniyle piyasadan çekilmek zorunda kalır. Uzun dönemde ise piyasada kalan firmalar kapanan firmaların da müşterilerine sahip olduğundan artan talep karşısında vergileri kolay yansıtırlar.

Emlak vergisi: Verginin yansıması gayrimenkulün kirada olmasına bağlı olarak değişir. Kirada olmayan bir gayrimenkulün emlak vergisinin yansıması **mümkün değildir**.

Veraset ve tereke vergisi: Bu verginin mükellefleri miras dolayısıyla servet edinen mirasçılardır. Verginin yansıması **mümkün değildir**.

Harcama vergileri: Bu vergiler yansıması **en kolay** vergilerdir. Genellikle tüketilen malın içerisine gizlenen vergi, tüketici tarafından fazla hissedilmeden ödenmektedir.

8.5.3.3. Verginin Yüksekliği

Düşük oranlı bir vergiye mükellefler daha **az tepki** gösterir. Bu bakımdan düşük oranlı vergilerde, verginin yansıması yüksek oranlı vergilere göre daha kolaydır. Örneğin bir tüketici küçük bir çikolata veya su alırken içindeki vergi miktarını düşünmeden bu ürünleri satın alacaktır.

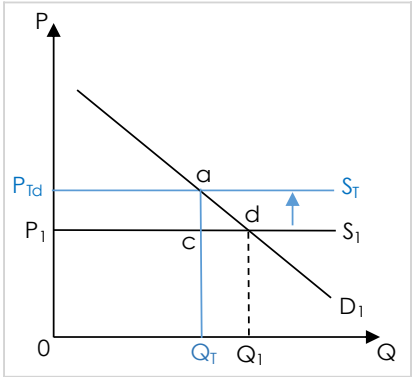
8.5.3.4. Vergilendirilen Malın Türü

Zorunlu mallarda verginin yansıması **kolay**, **lüks** mallarda ise **zordur**. Aslında burada zor ya da kolaylığı belirleyen faktör malın sahip olduğu esnekliktir. Zira talebin fiyat esnekliğinin düşük olduğu mallarda malı satın almaktan vazgeçmek zor olduğundan vergi tüketiciye kolayca yansımaktadır. Aksine esnekliği yüksek olan mallarda tüketiciler, bu malı satın almaktan kolayca vazgeçeceklerinden verginin tüketiciye yansıması zordur.

8.5.3.5. Piyasanın Yapısı

Tam rekabet piyasasında yansıma:

Tam rekabet piyasasında verginin yansıması kısa ve uzun dönem olmak üzere iki şekilde olur. **Kısa dönemde** arz esnekliğinin düşük olması nedeniyle verginin **geriye yansıdığını** söylemek mümkündür. Ancak **uzun dönemde** arz esnekliği yükseldikçe **vergi ileriye doğru** yansır. Bununla birlikte her piyasa türüne göre verginin yansıması farklılık gösterir. Yukarıda arz ve talep esnekliği başlığında anlatıldığı üzere verginin yansıması arzın ve talebin esnekliğine göre değişmektedir. Arzın esnek olduğu durumda verginin kime yansıyacağı aşağıda görülmektedir.



Uzun dönemde arz esnekliği sonsuzdur ve üretici malın üretim miktarını değiştirme gücüne sahiptir.

Vergi konulmadan önce piyasa "d" noktasında dengeye gelmektedir. Hükümetin vergi koymasının ardından arz eğrisi S_1'den S_T'ye çıkmakta, üretim miktarı Q_1'den Q_T'ye düşmekte ve fiyat P_1'den P_{Td}'ye yükselmektedir.

Tüketici, malı P_{Td} fiyatından satın alarak verginin tümünü ödemektedir.

Hükümetin vergi hasılatı: P_1–c–a–P_{Td}

Tüketiciye yansıyan vergi: P_1–c–a–P_{Td}

Üreticiye yansıyan vergi: yok

Grafik 17: Tam Rekabet Piyasasında Verginin Yansıması

Monopol piyasasında verginin yansıması:

Monopol piyasası belirli bir malın üretim veya satışında piyasaya tek bir firmanın hâkim olduğu piyasa türüdür. Genellikle piyasada bu mala ikame edilebilecek başka bir mal yoktur. Piyasanın tamamına tek bir firma hâkim olduğu için bu firma monopolcü (tek satıcı veya tekel) olarak adlandırılır.

Monopol piyasasında tam rekabet piyasasına göre yansımanın **daha zor** olduğu söylenebilir. Bunun nedeni monopolcü firmanın vergi öncesindeki **denge** fiyatı ve miktarının **kendisine en yüksek kârı** sağlayacak fiyat ve miktar olmasıdır. Firma bu fiyat düzeyini artırdığı durumda kârı oldukça düşer. Bunu istemeyen monopolcü firma iki seçenek ile karşı karşıyadır. İlki verginin çok az bir kısmını tüketiciye yansıtarak satış miktarındaki düşüşü sınırlamak, ikincisi ise vergiyi yansıtmamak. Verginin bir kısmının yansıtılması tercihini yapan firmalar genellikle talep esnekliği düşük malları üreten ve satan monopolcülerdir. Eğer monopolcü talep esnekliği yüksek bir mal satıyorsa o zaman vergiyi yansıtmamayı tercih edecektir.

Oligopol piyasasında verginin yansıması:

Oligopol piyasası firma sayısının az olduğu piyasalardır. Bu nedenle firmalar **birbirlerinin karar** ve **davranışlarını** etkilemektedir. Buna göre oligopol piyasasında verginin yansımasına ilişkin iki durum söz konusudur. İlk durum firmaların piyasada **rekabet** halinde olduğu varsayımıdır. Rekabetçi piyasa varsayımında firmalar fiyat konusunda rekabet halindedir. Bir firmanın vergiyi fiyatına yansıtması durumunda müşteriler diğer firmalara kayacağından **rekabetçi oligopol piyasasında** verginin **yansıması** pek **mümkün değildir**. Bu durum güçsüz firmalar piyasa dışına itilene kadar devam eder.

İkinci durum **uzlaşmacı** oligopol piyasasıdır. Eğer firmalar kendi aralarında zımni veya açık biçimde anlaşıp kârlarını maksimize etme yönünde karar alırsa, bu durumda verginin **yansıması mümkündür**.

8.5.3.6. Yansımayı Belirleyen Makro Ekonomik Faktörler

Yansımayı belirleyen en önemli faktör ekonomik daralma ve genişleme dönemi olarak ifade edilen konjonktürdeki değişmelerdir. Bu bakımdan konjonktürün genişleme döneminde talep canlı olduğundan vergi ileriye doğru yansıyacak, vergi tüketici tarafından ödenecektir. Daralma döneminde ise talep az olduğundan ve stoklarda artış yaşandığından verginin ileriye yansıtılması güçtür. Bu nedenle vergi geriye (satıcıya) doğru yansıyacaktır. Zira daralma döneminde girdilere olan talep az olduğundan üreticinin (satıcının) girdi fiyatlarını düşürmek suretiyle vergiyi geriye doğru yansıtması daha kolaydır.

Yine hükümetin topladığı vergileri gecikme olmaksızın piyasaya tekrar enjekte etmesi de verginin ileri doğru yansımasını kolaylaştırır.

Ayrıca ekonominin dışa açıklık derecesi de verginin yansıması üzerinde etkilidir. Dışa kapalı ekonomilerde vergi konulan malın ithal mallar ile ikamesi mümkün olmadığından verginin ileri doğru yansıması kolaydır. **Dışa açık** ekonomilerde

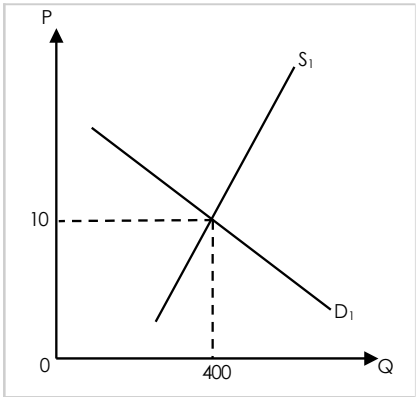
ise vergi konulan malın ithal mal ile ikamesi kolay olacağından **verginin ileri doğru** yansıması **zor** olacaktır.

Yansımanın Ölçülmesi

Verginin ne kadarının üreticiye ne kadarının tüketiciye yansıdığının hesaplanabilmesi için ilgili ürüne ilişkin arz ve talep fonksiyonlarının bilinmesi gerekmektedir.

Bir pazarda satılan muz piyasası örneğinden hareketle yansımanın nasıl gerçekleştiğini aşağıda görmek mümkündür.

İlk grafik verginin olmadığı piyasa dengesini göstermektedir. Grafiğin yanındaki hesaplamalar neticesinde muzun piyasa fiyatı 10 TL, arz ve talep miktarı ise 400 kg olarak bulunmuştur.



Muz piyasası talep fonksiyonu

$Q_d = 800 - 40P_d$

Muz piyasası arz fonksiyonu

$Q_s = 100 + 30P_s$

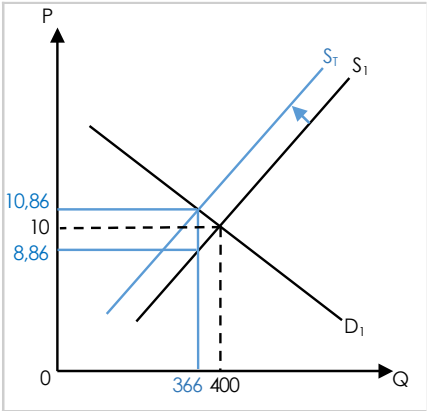
$Q_d = Q_s = 800 - 40P = 100 + 30P$

$= 800 - 100 = 30P + 40P$

$P = 700 / 70 = 10$ TL

$Q_d = 800 - 40.(10\text{ TL}) = 400$ kg

Yukarıdaki örnekte görüldüğü üzere denge fiyatı 10 TL'dir. Devletin muzun kg fiyatı başına 2 TL maktu bir vergi koyduğunu düşünelim. Bu durumda denge fiyatı ve miktarı aşağıdaki gibi olur.



Vergi sonrası fiyat oluşumu:

$Q_d = Q_s = 800 - 40(P_s + 2\text{ TL(vergi)}) = 100 + 30P_s$

$= 800 - 40P_s - 80 = 100 + 30P_s$

$= 800 - 80 - 100 = 30P_s + 40P_s$

$P_s = 620 / 70 = 8,86$ TL

$P_d = 8,86$ TL + 2 TL (vergi) = 10, 86 TL

Vergi sonrası muz piyasası talep miktarı:

$Q_d = 800 - 40\ (10,86\text{ TL})$

$= 800 - 434 = 366$ kg

Görüldüğü üzere vergi sonrasında tüketici muzun kg fiyatı için 10,86 TL ödemektedir. Yani kg başına konulan 2 TL'lik verginin 86 kuruşu tüketiciye yansımıştır. Üreticinin cebine ise 8,86 TL girmektedir. Buna göre üreticiye yansıyan vergi kg başına 1,14 TL'dir.

Bu durumda devletin kasasına ne kadar vergi girdiği ve bu verginin ne kadarının üreticiye ve tüketiciye yansıdığı şu şekilde hesaplanır:

Devletin vergi hasılatı: 366 kg x 2 TL = 732 TL

Tüketiciye yansıyan vergi: 366 kg x 0,86 TL = 315 TL

Üreticiye yansıyan vergi: 366 kg x 1,14 TL = 417 TL

Vergi esneklikleri ise şöyledir:

$$\textit{Arzın fiyat esnekliği} = \frac{400\ kg - 366\ kg\ /\ 400\ kg}{10\ TL - 8{,}86\ TL\ /\ 10\ TL} = \frac{34\ kg\ /\ 400\ kg}{1{,}14\ TL\ /\ 10\ TL} = \frac{0{,}085}{0{,}114} = 0{,}075$$

$$\textit{Talebin fiyat esnekliği} = \frac{400\ kg - 366\ kg\ /\ 400\ kg}{10\ TL - 10{,}86\ TL\ /\ 10\ TL} = \frac{34\ kg\ /\ 400\ kg}{-\ 0{,}86\ TL\ /\ 10\ TL} = \frac{0{,}085}{-\ 0{,}085} = -1$$

Bilindiği üzere tarım ürünlerinde arzın fiyat esnekliği düşüktür. Bu bakımdan yukarıdaki örnekte arz esnekliği düşük, talep esnekliği ise nispeten yüksek olduğundan üreticiye daha fazla tüketiciye ise daha az vergi yansımıştır.

8.6. Vergi Uyumsuzluğu Nasıl Önlenebilir?

Vergi uyumu mükelleflerin vergiye ilişkin ödevlerini **mevzuata uygun şekilde** yerine getirmesi olarak tanımlanır. Ödenen vergiler **potansiyel** vergi hasılatına ne kadar **yaklaşırsa** vergiye o denli uyum sağlandığı kabul edilir.

Vergi uyumunun bozulmasıyla kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli olan vergi gelirlerinde kayıplar ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan kalkınmanın finansmanında gelire ihtiyaç duyan ülkelerde bu uyumun sağlanması ve mükelleflerin vergilerini gönüllü olarak ödemesi, ihtiyaç duyulan gelirin toplanabilmesi açısından büyük kolaylık sağlar.

Mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu etkileyen pek çok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin başında ekonomik faktörler gelir. Ekonomik faktörleri sosyal, kültürel, psikolojik ve ahlaki faktörler izler.

Ekonomik faktörler içerisinde vergi **yükünün** adaletsiz dağılımı, vergi **oranlarının yüksekliği**, vergi **afları**, vergi **denetiminde** ve **cezalardaki** yetersizlikler yer almaktadır. Sosyal ve kültürel faktörler ise **cinsiyet**, **medeni durum**, dine ve devlete bağlılıktır. Vergi bilinci, **para sevgisi**, **suçluluk** ve utanç duygusu gibi faktörler ise mükellefin vergiye uyumunu etkileyen psikolojik ve ahlaki faktörleri oluşturmaktadır.

Vergi idaresinin etkin çalışmadığı ve mükelleflerin vergi ahlakının düşük olduğu ülkelerde **polisiye** önlemler etkili sonuçlar doğurmaktadır. Denetim olasılığının ve cezaların yüksek oluşu mükelleflerin vergi ödeme davranışını olumlu etkiler. Gerçekten de kesilen vergi cezası nedeniyle oluşan baskı, mükellefin vergi kaçır-

ması durumunda sağladığı faydanın altında kalırsa mükellef vergi kaçırmayı tercih edecektir.

Diğer yandan mükellefin ödediği vergi ile **yaşam standardını** temsil eden geliri ve tüketimi arasında doğrudan bağ kurmak da mümkündür. Böylece mükellefin vergiye tabi geliri daha iyi izlenebilir. Zira birçok vergi mükellefinin tüketimi ile beyan ettiği gelir arasında büyük orantısızlık bulunmaktadır. Bu bakımdan mükellefin elde ettiği geliri ile tüketimi kayıt altına alınabilir. Satın aldığı lüks ev, araba ve mücevher gibi tüketimleri nispetinde mükellefin ödeyeceği gelir vergisi de artış göstermelidir. Hatta sebebini açıklayamadığı servet artışları da cezalandırılmalı ve vergiye tabi tutulmalıdır.

9. VERGİYE VE VERGİLEMEYE İLİŞKİN DİĞER KAVRAMLAR

9.1. Vergi İstisnası

Vergi istisnası, vergi kanunlarına göre vergilendirilmesi gereken **vergi konularının vergi dışında** bırakılmasıdır. Vergi istisnasına örnek olarak ihracatta vergi iadesi, telif hakkı istisnası ve konut istisnası verilebilir. Vergi istisnasında verginin konusuna objektif bir sınırlama getirilmektedir.

9.2. Vergi Muafiyeti

Vergi muafiyeti, vergi kanunlarına göre vergilendirilmesi gereken **kişi** veya grupların **vergi dışı** bırakılmasıdır. Vergi muafiyetine örnek olarak esnaf muaflığı, engellilerin ÖTV muafiyeti veya diplomat muaflığı verilebilir. Dikkat edilirse vergi muafiyetinde kişi veya mükellef açısından sübjektif bir sınırlama söz konusudur.

9.3. Vergi Rekabeti

Vergi rekabeti çoğunlukla **ülkeler arasında** gerçekleşmektedir. Hükümetlerin ülkeye daha çok **sermaye çekmek** maksadıyla **yatırımcıya tanıdığı** vergisel teşvikler vergi rekabeti olarak adlandırılmakta ve bu rekabet diğer ülkelerin vergi tabanlarında aşınmaya neden olmaktadır.

Bununla birlikte vergi koyma, kaldırma ve değiştirme yetkisine sahip yerel yönetimler arasında da vergi rekabeti doğabilmektedir. Özellikle kendi seçim bölgelerine seçmen çekmek isteyen bazı mahalli idareler vergi oranlarını düşürerek bunu başarabilirler.

9.4. Vergi Dampingi

Vergi dampingi bir ülkede **normal** koşullarda uygulanması gereken **vergi oranlarının altında** bir oranın uygulanmasıdır. Örneğin çoğu ülkede kurumlar vergisine uygulanan ortalama vergi oranı %20 iken bir ülkede %5 uygulanıyorsa, %5 vergi uygulayan ülke yabancı girişimciyi kendi ülkesine çekmek için vergi dampingi uyguluyor demektir. Vergi dampingi ile vergi cenneti ve vergi rekabeti kavramları çoğu kez aynı amaç için kullanılır. Zira bu kavram ile ifade edilmek istenen amaç yabancı sermayeyi ülkeye çekmektir.

Vergi dampingi bazen **zararlı vergi rekabeti** kavramı ile aynı anlamda kullanılır. Zira vergi indirimi yapan ülke, yabancı ülkedeki yatırımcıyı kendi ülkesine çekmek için vergi dampingine başvurduğunda diğer ülkeler bu indirimden zarar görecektir.

9.5. Vergi Cenneti

Vergi **oranlarının sıfırlandığı** veya **düşük** vergi oranlarının uygulandığı ülkeler vergi cenneti kabul edilmektedir. Bu ülkeler yabancı sermayeyi kendi ülkesine çekmek için uluslararası işletmelere **ayrımcı vergi** uygulamaktadır. Vergi ayrıcalıklarının yanında ticari işlemlere ve servete ilişkin sırları saklamak da vergi cenneti ülkelere ait özelliklerdir.

Yatırımların türü dikkate alındığında **iki tür** vergi cenneti bulunmaktadır. **İlki doğrudan yabancı** yatırımların ülkeye çekilmesi için uygulanan vergi teşvikleridir. Ülkelerin doğrudan yabancı yatırımları teşvik etmesinin temel nedeni yabancı girişimcinin ülkede yeni bir tesis veya fabrika kurmasıdır. Bu bakımdan ülkeye doğrudan yatırım yapan firmalara veya girişimcilere vergisel ayrıcalık tanıyan ülkeler vergi cenneti kabul edilir. Hatta bu ayrıcalıklar bazen sıfır vergiye kadar düşmektedir. Çoğu durumda bu ayrıcalıkların nedeni istihdamı artırmak ve ülkedeki âtıl kapasiteyi değerlendirmektir.

İkinci tür vergi cenneti ülkeler ise **portföy yatırımlarına** vergi teşviki sağlayan ülkelerdir. Bu tür yatırımlarda doğrudan yatırımlar gibi fiziki bir yatırım olmasa da ülkenin, sermaye piyasasını güçlendirmek veya yabancıların getirdiği paradan kazanç sağlamak gibi çıkarları bulunmaktadır.

9.6. Vergi Tatili

Hükümetlerin **belli bir süre** vergi almaktan **vazgeçmesine** vergi tatili denir. Vergi tatilinde, sübvansiyona benzer biçimde geçici bir süre vergi yükü azaltılarak bazı sektörlere veya alanlara yatırım yapma teşvik edilmektedir.

Vergi tatili, bölge veya sektör bazında olabileceği gibi tüm ülkeyi de kapsayabilir. Örneğin Türkiye'de Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu gibi kalkınmada öncelikli bölgelere yapılacak yatırımlarda bazı vergilerin alınmasından belli bir süre vazgeçilmektedir. Yine **turizm** sektörüne 5 yıl boyunca tanınan emlak vergisi muafiyeti ile eğitim sektörüne beş vergilendirme dönemi için tanınan gelir vergisi muafiyeti vergi tatili kapsamında değerlendirilmektedir.

9.7. Tobin Vergisi

James Tobin'in çalışmalarıyla ortaya konan ve Tobin'in kendi adıyla anılan "Tobin Vergisi" **sermaye kontrolleri** için önerilmiş bir vergidir. James Tobin finansal piyasaları analiz ettiği çalışmaları için 1981 yılında Nobel Ekonomi Ödülü almıştır.

Esasen sermaye, ülkeler arasında **serbestçe dolaştıkça** fonlar yüksek tasarrufa sahip ülkelerden **fon açığı olan ülkelere** doğru taşınmaktadır. Böylece fon açığı olan ülkelerde kalkınma için gerekli yatırımların finansmanı sağlanmakta ve sermaye yatırımları sayesinde ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları da azalmaktadır.

Ancak bunun sağlanabilmesi için sermayenin uzun dönemli olması ve uzun vadeli yatırımların finansmanı için kullanılması gerekmektedir. Ne var ki gelişmekte olan ülkelere 1970'lerden bu yana giden sermaye kısa vadeli olduğundan sermayeden beklenen olumlu etki görülememiştir. Meksika, Doğu Asya, Rusya ve Türkiye'de ortaya çıkan sermaye krizlerinin temel nedeni bu tür kısa vadeli sermaye hareketleri olmuştur.

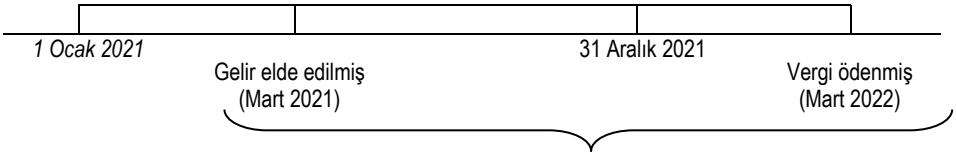
Kısa vadeli sermaye hareketlerinin ülke ekonomilerinde neden olduğu olumsuzluğun temelinde adından da anlaşılacağı üzere sermayenin **kısa** ve **istikrarsız** olması yatmaktadır. Zira yabancı sermayeye ihtiyacı olan ülkeler yurt içi tasarruf açığı bulunan ve ödemeler dengesi açıklarıyla karşı karşıya olan ülkelerdir. Bu iki sorunun çözümü için yabancı sermayeden umut bekleyen ülkeler, sermayenin kısa sürede ülkeyi terk etmesi nedeniyle beklediklerini elde edemezler. Zira kısa vadeli sermaye tedirginlik hissettiğinde ve piyasalarda risk gördüğünde ülkeyi hızlıca terk eder ve çıktığı ülkedeki finansal kırılganlığı artırarak bazen ülkeyi krize götürebilir. Türkiye'de yaşanan Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sermayenin ülkeyi terk etmesinin bir sonucudur.

Bu tür dengesizlikleri çözmeyi amaçlayan Tobin vergisi, spekülatif amaçlı sermaye hareketlerinin **hızını keserek** sermayenin finansal krizler üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır. Amaç kısa vadeli sermaye hareketlerini engellemek üzere ülkede **başka** bir **yabancı para birimine çevrilecek** döviz işlemlerini **binde 1** ile

binde 5 arasında vergilendirmektir. Böylece kısa vadeli işlem yapmak daha maliyetli hale gelecek ve spekülatif işlemler azalacaktır. Ancak böyle bir vergi ile istenen sonucun elde edilebilmesi için verginin birbirine yakın oranlarda **tüm ülkelerce** uygulanması gerekmektedir. Aksi halde sermaye, bu tür vergilerin olmadığı ülkelere kayacaktır. Bir diğer sorun verginin kimin yetkisinde uygulanacağına ilişkindir. Tobin, bu yetkinin Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kurumlarda olmasını önermiştir. Bunun nedeni her iki kurumun üye sayısının dünyadaki ülke çoğunluğuna sahip olmasıdır.

9.8. Olivera–Tanzi Etkisi

Enflasyonun yüksek, vergi tarh ve tahsil **sürelerinin uzun olduğu** dönemlerde vergi hasılatının **reel** değeri düşmektedir. Bu duruma Olivera–Tanzi etkisi denir. Olivera–Tanzi etkisi nedeniyle vergi gelirlerinin reel değeri düşmekte ve bütçe açıkları artmaktadır. Enflasyon ne kadar yüksek ve vergi tarh–tahsil süresi ne kadar uzunsa vergi hasılatının reel değeri de o nispette düşük olacaktır.



Örneğin Türk Vergi Sisteminde gerçek kişilerin elde ettiği gelir, takip eden yılın mart ayında beyan edilmekte, mart ve temmuz olmak üzere iki eşit taksitte ödenmektedir. Örneğin emekli Ahmet Amca 2021 Mart ayında toplu olarak kira geliri elde etse, bu gelire ait verginin ilk taksitini 12 ay sonra 2022 Mart ayında ödeyecektir. Varsayalım Ahmet Amca'nın safi kira geliri 70.000 TL ve ödeyeceği toplam vergi de 10.000 TL olsun. 2021–2022 arasındaki mart ayı enflasyon oranının %20, 2021 Mart–2022 Temmuz ayı enflasyon oranının ise %30 olduğunu varsayalım. Bu durumda verginin ilk taksitinin ödendiği 2022 Mart ayında ödenen 5.000 TL, %20 enflasyon nedeniyle reel olarak 4.000 TL'ye düşecektir. İkinci taksit dönemi olan 2022 Temmuz ayında ödenecek 5.000 TL ise %30 enflasyon nedeniyle 3.500 TL'ye düşecektir. Böylece Olivera–Tanzi etkisi nedeniyle devletin tahsil edeceği 10.000 TL, reel olarak 7.500 TL'ye düşecek ve devletin reel vergi kaybı 2.500 TL olacaktır.

Enflasyon nedeniyle ortaya çıkan bu tür bir etkinin önlenmesi, öncelikle enflasyonun düşürülmesine bağlıdır. Ayrıca vergi tarh ve tahsil süresinin kısaltıl-

ması da sorunu geçici de olsa çözebilir. Bu bakımdan vergilerin **kaynakta kesinti** yoluyla tahsil edilmesi verginin tahsil süresini kısaltarak reel değerini korumasına yardımcı olacaktır.

Olivera–Tanzi etkisinden farklı olarak literatürde tartışılan bir diğer etki "**Ters Tanzi Etkisi**"dir. Bu kavram enflasyon ile kamu harcamalarının değeri arasındaki ters yönlü ilişkiyi ifade etmektedir. Dikkat edilirse Olivera–Tanzi etkisinde vergi hasılatının reel değerinde düşme ifade edilirken Ters Tanzi Etkisi'nde **kamu harcamalarının reel değeri** dikkate alınmaktadır. Devletin sözleşme yaptığı tarih ile isteklinin harcamayı gerçekleştirdiği tarih arasındaki süre ne kadar uzun olursa kamu harcamalarının reel değeri düşer ve bu nispette kamu kesiminin mali durumunda görece bir iyileşme sağlanır. Örneğin devletin okul inşaat ihalesini kazanan yüklenici X firması ile 5 Ocak 2021 tarihinde 30 milyon TL'lik sözleşme imzaladığını varsayalım. Sonrasında ihaleye katılan diğer isteklilerden biri karara itirazda bulunmuş ve bu itiraz nedeniyle X Firması yüklenmeye geç başlamış ve hak edişini 1 yıl gecikmeli almış olsun. Enflasyonun %20 olduğu bir ekonomide X firması çimento ve demiri %20 zamlı almasına rağmen devletin ödeyeceği tutar hala 30 milyon TL sabit kalacaktır (firmanın fiyat farkı almadığı kabul edilmiştir). İşte kamu harcamalarının reel değeri azaltan bu duruma Ters Tanzi Etkisi denmektedir.

9.9. Vergi Takozu

Vergi takozu, işverenler ve işletmeler tarafından ödenen **vergi** ve **sosyal güvenlik primlerinin** işverenler üzerinde neden olduğu yükü ifade etmektedir. Takoz kavramı ile işletmelerin işlerini geliştirmede kullanacağı kaynakları devlete vermeleriyle bu tercihlerinin engellenmesi anlaşılmalıdır. Türkiye'de işverenlerin çalışanları için ödediği sosyal güvenlik primi ile gelir vergisi ödemeleri vergi takozuna örnektir. Çalışmalar Türkiye'de çalışanlar üzerindeki vergi takozunun yaklaşık %39 olduğunu göstermektedir. Bunun anlamı kabaca 1.000 TL maaş ödenen bir işçinin sigorta ve vergi giderinin yaklaşık 400 TL olduğudur.

9.10. Vergi Bilinci

Kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi bakımından vergiler vazgeçilmez bir finansman kaynağıdır. Vergilerin bu önemini bilen mükelleflerin **vergi ödevlerini** yerine getirmedeki **isteklilik** düzeyi vergi bilinci olarak kabul edilir. Vergi bilinci yüksek toplumlar elde ettikleri kazanç ve iratlardan devlete gönüllü olarak pay verirler.

Vergi bilincinin temelinde vergi farkındalığı yatmaktadır. Bu kavram mükellefin verginin nerelere ne şekilde **harcandığının farkında** olduğunu göstermekte-

dir. Bu bakımdan mükellefler ödedikleri verginin kendilerine **hizmet** olarak **geri döneceğine** inandıklarında hem vergi bilinci hem de vergi uyumu sağlanmış olur.

Vergi bilincinin **oluşmasında** pek çok faktör etkilidir. Bu bilinç toplumsal kültüre dayalı olmakla birlikte bazı **dışsal faktörlere** de sıkı sıkıya bağlıdır. Araştırmalar vergi bilincinin aşağıdaki faktörlere bağlı olarak geliştiğini göstermektedir:

- Toplumun verginin önemini kavrama düzeyi,
- Toplanan vergilerin kamu hizmeti olarak topluma geri dönmesi,
- Kamu kaynaklarının **etkin** ve **verimli** kullanılması,
- Vergi mevzuatının vergileme ilkelerine uygunluğu,
- Aile ve toplumdaki **vergi kültürü**,
- Genel **eğitim** ve vergi eğitimi düzeyi,
- Vergi denetimi ve cezaların **caydırıcılığı**,
- Vergi **dairesinin** etkin çalışması.

Vergi bilincine sahip toplumlarda vergi tabanı genişlediğinden toplam vergi mükellefler üzerinde eşit dağılmakta ve mükellef üzerindeki vergi yükü azalmaktadır. Vergi yükü düşük olan ve eşit dağılan toplumlarda ise vergiye uyum artış göstermektedir.

9.11. Vergi Ahlakı

Mükelleflerin yükümlülüklerini, **kanuna** ve **gerçeğe uygun** şekilde yerine getirme düzeylerine vergi ahlakı denir. Vergi ahlakı, pek çok faktöre bağlı olarak şekillenen beşerî bir kavram olmakla birlikte vergi ahlakının gelişiminde mükellefin karakter ve kişiliğinin rolü büyüktür. Vergi ahlakını etkileyen faktörler şunlardır:

- Diğer mükellef davranışları,
- Devlete duyulan güven ve bağlılık,
- Mükellefin vergi bilinci,
- Mükellefin yaşı, medeni durumu, eğitim düzeyi,
- İçinde bulunduğu çevre.

Her iki kavrama ait özellikler karşılaştırıldığında vergi ahlakı ile vergi bilinci kavramının birbirine benzer kavramlar olduğu görülmektedir.

9.12. Vergi Kapasitesi

Vergi kapasitesi, bir ülkede **belli bir dönemde** elde edilebilecek **maksimum vergi hasılatını** ifade eder. Bu kapasite mali, ekonomik ve sosyal pek çok faktöre bağlı olarak değişmektedir. Vergi kapasitesini belirleyen en temel faktör milli gelir düzeyidir.

Bunun yanında aşağıdaki faktörler de ülkelerin **vergi kapasitesinin belirlenmesinde** etkilidir.

- **Kişi başına** düşen gelir düzeyi,
- Gelirin dağılımı,
- Ülkedeki vergi sisteminin yapısı ve vergi türleri,
- Vergi yönetiminin **teknik** ve etik **yeterliliği**,
- Toplumdaki vergi **bilinci** ve **ahlakı**,
- Milli gelire ilişkin **sektör** payları,
- Ekonominin yapısal özellikleri,
- Ülkelerin ve ülke yönetiminin **gelişmişlik** düzeyi ve kurumsal yapısı.

Gerçekten de kişi başına düşen gelir düzeyinin yüksek olması çoğu kişinin yüksek gelir dilimlerinden vergilendirilmesi nedeniyle vergi kapasitesini olumlu etkileyecektir. Ayrıca daha önce de ifade edildiği üzere yüksek gelir dilimlerinde vergilendirmeye direnç daha azdır. Zira azalan marjinal fayda nedeniyle gelirin mükellefe olan faydası düşer ve vergilendirme daha kolay gerçekleşir.

Vergi kapasitesini etkileyen bir diğer faktör vergi yönetiminin teknik ve etik kapasitesidir. Zira denetimin etkin olmadığı ve cezaların yetersiz olduğu ülkelerde vergi kaçırma davranışı yaygın olacak ve vergi kapasitesi düşecektir.

9.13. Vergi Gayreti

Vergi gayreti, bir ülkede var olduğu tahmin edilen **potansiyel** vergi hasılatına **ulaşma** düzeyidir. Bu bakımdan vergi gayreti hesaplanırken ülkedeki fiili vergi hasılatı, potansiyel vergi hasılatına oranlanmaktadır.

$$\text{Vergi gayreti} = \frac{\text{Ülkedeki fiili vergi hasılatı}}{\text{Ülkede toplanabilecek potansiyel vergi geliri}}$$

Sonucun 1 çıkması ülkedeki potansiyele ulaşıldığını ve tüm mükelleflerin vergisini ödediğini göstermektedir. 1'in altında bir sonuç potansiyelden uzaklaşıldığını, 1'in üstünde bir sonuç ise mükellefler üzerinde aşırı vergi yükü olduğunu gösterir.

9.14. Vergi Planlaması

Mükellefler, üzerlerindeki **vergi yükünü azaltmak** için vergi planlamasına başvurmaktadır. Başarılı bir vergi planlaması yapmak ve böylece ödenecek vergi miktarını düşürmek, mükelleflerin kanunların kendilerine verdiği hakları akılcı biçimde kullanmasıyla mümkündür.

KDV oranlarının düşük olduğu sektörlere yatırım yapmak veya vergi oranlarının düşük olduğu zirai kazanç gibi alanlarda üretimde bulunmak vergi planlaması kapsamında değerlendirilir. Ya da mükelleflerin şirketleşmeye giderek kurumlar vergisi mükellefi olmaları da mümkündür. Böylece mükellefler artan oranlı gelir vergisi tarifesinden kurtularak kurumlar vergisine geçebilir ve bu kanunda yer alan indirim ve istisnalardan yararlanabilirler.

Vergi planlaması mikro ve makro vergi planlaması şeklinde ikiye ayrılmaktadır. **Mikro** vergi planlaması mükellefler açısından geçerli iken **makro** vergi planlaması devleti ilgilendirmektedir. Mikro planlamada mükellefler, kanunlara aykırı davranmadan vergi yükünü asgariye indirmeye çalışmaktadır. Makro planlamada ise devlet, kamu hizmetlerini karşılayacak verimlilikteki kamu gelirini toplamak için uygun kaynaklardan ve idari yöntemlerden yararlanmaktadır.

Vergi planlaması ulusal olabileceği gibi uluslararası da olabilir. Uluslararası vergi planlamasında vergi oranlarının düşük olduğu ülkeler seçilerek işletmelerin vergi sonrası geliri artırılmaya çalışılır. Özellikle çokuluslu işletmelerin deneyimli vergi danışmanları sayesinde uluslararası vergi planlamalarını doğru şekilde yaptığı ve yer seçimlerini bu yönde tespit ettiği görülmektedir.

9.15. Asgari Vergi

Asgari vergi uygulaması, toplanan **vergilerin belli tutarın altına düşmesini** engellemek için başvurulan bir yöntemdir. Bu uygulamaya vergi idaresinin etkin çalışmadığı, denetim mekanizmasının işletilemediği, vergi bilincinin yerleşmediği ve vergi gayretinin düşük olduğu toplumlarda başvurulmaktadır.

9.16. Mali Rant ve Mali Sömürü

Mükellef, **ödediği vergiden** daha **fazla kamu hizmeti** elde etmişse mali rant sağlamış olur. Mali sömürüde ise mükellefin daha az kamu hizmeti alması buna rağmen daha fazla vergi yüküne katlanması söz konusudur.

Mali rant ve mali sömürü vergilerin **ödeme gücüne** göre alınmasının bir sonucudur. Eğer vergiler faydalanma ilkesine göre tahsil edilmiş olsaydı bu durum ortaya çıkmayacak ve herkes aldığı kamu hizmeti kadar vergi ödeyecekti. Ancak sosyal devlet ilkesinin ve sorumluluğunun bir sonucu olarak devlet, çoğu durumda vergileri ödeme gücünü dikkate alarak tahsil etmektedir.

Örneğin öksüz ve yetim bir çocuk aldığı kamu hizmetinden daha fazla yarar sağladığı buna rağmen vergi ödemediği için mali rant elde etmektedir. Ancak Almanya'da yaşayan ve Türkiye'de fiilen hiçbir kamu hizmetinden yararlanmadığı

halde elde ettiği faiz geliri üzerinden vergi ödeyen bir yabancı, mali sömürüye maruz kalmaktadır.

9.17. Enflasyon Vergisi

Enflasyon fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışı ifade eder. Ancak enflasyon neticesinde fiyatlardaki artışla birlikte **mükellefin geliri**, serveti ve harcaması da **nominal** olarak **artış** göstermektedir. İşte enflasyon nedeniyle ortaya çıkan bu ilave artışın devlet tarafından vergilendirilmesine enflasyon vergisi adı verilir. Bu durum aşağıdaki örnekte daha açık görülebilir.

Ülkede 6 aylık dönemler halinde maaşlara enflasyon zammı uygulandığını düşünelim. Ayrıca ülkede artan oranlı gelir vergisi tarifesi uygulandığını ve ilk 6.000 TL için %10, 6.000 TL'yi aşan gelir için ise %20 gelir vergisi alındığını varsayalım. Eğer Ahmet Amca'nın bir aylık maaşı 1.000 TL ise altıncı ayın sonunda ödeyeceği toplam gelir vergisi 600 TL (6.000 TL * %10) olur. Ahmet Amca'nın maaşına ikinci 6 ayın başında %20 enflasyon farkı uygulanırsa 6 aylık maaşı 7.200 TL'ye (1.200 TL * 6 ay) yükselecektir. Bu durumda Ahmet Amca'nın ikinci 6 ayda ödeyeceği gelir vergisi 1.440 TL (7.200 TL * 0,20) olur.

Bu durumda Ahmet Amca enflasyon nedeniyle 840 TL (1.440 TL – 600 TL) fazladan gelir vergisi (enflasyon vergisi) ödemiştir. Hâlbuki Ahmet Amca'nın maaşı ile piyasadaki mallar da %20 artış göstereceğinden, Ahmet Amca'nın satın alma gücü de düşecek ve piyasadan eskisine göre daha az mal ve hizmet satın alacaktır. Dilerseniz bu durumu bir örnek yardımıyla açıklayalım.

Ahmet Amca ilk altı ayda 6.000 TL kazanç elde etmiş ve bu kazancından 600 TL vergi ödeyerek eline net 5.400 TL ücret geçmiştir. İlk 6 aylık dönemde bir çalışma koltuğu fiyatının 1.000 TL olduğunu ve Ahmet Amca'nın kazandığı ücret ile 5,4 adet (5.400 TL / 1.000 TL) çalışma koltuğu satın aldığını varsayalım. İkinci altı aylık dönemde Ahmet Amca 7.200 TL ücret kazancı elde etmiş ve 1.440 TL vergi ödedikten sonra eline geçen net ücret ise 5.760 TL olmuştur. Ülkede %20 enflasyon olduğuna göre maaş artışı ile birlikte masa fiyatı da 1.200 TL'ye yükselecek ve Ahmet Amca ikinci 6 ayda eline geçen net ücret ile yalnızca 4,8 adet (5.760 TL / 1.200 TL) masa satın alabilecektir. İşlemlerin özetini aşağıdaki tabloda görebilirsiniz.

Dönem	Enf.	Brüt Ücret	Vergi Tarifesi	Vergi	Net Ücret	Çalışma Koltuğu Fiyatı	Satın Alabileceği Koltuk Sayısı
İlk 6 Ay	%0	6.000 TL	%10	600 TL	5.400 TL	1.000 TL	5,4 Adet
İkinci 6 Ay	%20	7.200 TL	%20	1.440 TL	5.760 TL	1.200 TL	4,8 Adet

Başka bir örnek ise fiyat artışları nedeniyle harcama vergilerinde ortaya çıkan fiktif (görünürde) artışlara ilişkindir. Varsayalım ülkede tüketimlerin tümü %10

harcama vergisine tabidir. 1.000 TL'ye cep telefonu aldınız ve 100 TL harcama vergisi ile satıcıya 1.100 TL ödeme yaptınız. Ancak telefonunuzu 1 yıl sonra kaybettiniz ve yenisini almak için gittiğinizde aynı telefonun enflasyon nedeniyle 1.200 TL'ye satıldığını gördünüz. Telefonu satın aldınız ve 120 TL harcama vergisi ile satıcıya 1.320 TL ödediniz. Görüldüğü üzere aynı telefonu ilk aldığınızda 100 TL ikinci alışınızda ise 120 TL harcama vergisi ödemiş oldunuz. İşte herhangi bir nitelik ve nicelik farkı olmadığı halde aynı ürün için ödediğiniz 20 TL fazla vergi, enflasyon vergisidir.

9.18. Verginin Amortismanı ve Kapitalizasyonu

Herhangi bir **menkul** veya **gayrimenkul** üzerine **konulan vergiler** bu malların **sermaye değerini düşürebileceği** gibi söz konusu mallar üzerindeki vergilerin kaldırılması veya vergi oranlarının düşürülmesi bu malların sermaye değerini **yükseltebilmektedir**.

Bu bakımdan verginin **amortismanı** menkul ya da gayrimenkullerin sermaye değeri veya getirisi üzerine konulan vergilerin bu malların sermaye değerini **düşürmesidir**.

Verginin **kapitalizasyonunda** ise mallar üzerinden veya getirisi üzerinden alınan vergilerin kaldırılmasıyla malların sermaye değerinde **artış** ortaya çıkmaktadır.

Vergilerin mallar üzerinde neden olduğu kayıp veya kazancın bulunabilmesi için bu malların getirisi piyasa faiz oranı ile karşılaştırılır. Örneğin yıllık kira getirisi 24.000 TL olan bir işyerinin sermaye değerini bulabilmek için bu getirinin piyasa faiz oranına bölünmesi gerekmektedir. Piyasa faiz oranının %15 olduğu varsayıldığında söz konusu işyerinin sermaye değeri 160.000 TL bulunur.

$$\text{İşyerinin sermaye değeri} = \frac{\text{Yıllık kira getirisi}}{\text{Piyasa faiz oranı}}$$

$$\text{İşyerinin sermaye değeri} = \frac{24.000\ \text{TL}}{0,15} = 160.000\ \text{TL}$$

Söz konusu getiri üzerine devletin %10 ilave vergi koyması durumunda getiri 21.600 TL'ye (24.000 TL – (24.000 x 0,10)) düşer ve işyerinin sermaye değerindeki aşınma yani verginin amortismanı şu şekilde hesaplanır:

$$\textit{İşyerinin sermaye değeri} = \frac{21.600\ \text{TL}}{0,15} = 144.000\ \text{TL}$$

Görüldüğü üzere devletin kira getirisi üzerine koyduğu ilave %10 vergi, işyerinin sermaye değerinin 16.000 TL düşmesine neden olmuştur. Bu bakımdan verginin amortismanı bulunurken vergi öncesi sermaye değerinden vergi sonrası sermaye değerinin çıkarılması gerekir. Aynı işlemler tersinden yapılırsa bu durumda verginin kapitalizasyonu sonucunda gayrimenkulün değer artışı bulunmuş olur.

9.19. Vergi Esnekliği (Verginin Gelir Esnekliği)

Vergi esnekliği kavramı, vergi gelirlerinin **milli gelirdeki değişmelere** karşı **duyarlılığını** ifade eder. Milli gelir arttığında vergi gelirleri de artış gösteriyorsa vergi esnekliği oranının pozitif bir değer aldığı söylenebilir. Eğer vergi hasılatındaki artış oranı milli gelirdeki artış oranından büyükse verginin gelir esnekliği **1'den büyük** olur. Verginin gelir esnekliği kavramı aşağıdaki şekilde formüle edilir:

$$E_T = \frac{\Delta T / T_0}{\Delta Y / Y_0}$$

Denklemde görüldüğü üzere vergi esnekliğini (E_T) bulabilmek için vergi gelirlerindeki nispi değişiklik ($\Delta T / T_0$) milli gelirdeki nispi değişikliğe ($\Delta Y / Y_0$) oranlanmaktadır. Örneğin belli bir dönemde milli gelir 1.000 birimden 1.100 birime çıksa; vergi hasılatı ise 100 birimden 115 birime çıkmış olsa verginin gelir esnekliği 1'den yüksek olur.

$$E_T = \frac{15/100}{100/1.000} = 1,5$$

Denklemden de görüldüğü üzere vergi hasılatındaki %15 artış, milli gelirdeki %10 artış oranından daha yüksektir. Eğer milli gelir 1.000 birimden 1.100 birime; vergi hasılatı da 100 birimden 105 birime çıkmış olsaydı bu durumda vergi esnekliği pozitif bir değer almakla birlikte esneklik değeri 1'in altında olacaktı. Zira milli gelirdeki artış oranı %10 iken vergi hasılatındaki artış %5'dir.

9.20. Vergi Teşviki

Hükümetler bazen mükellefleri belirli tutum ve davranışlara **yönlendirmek** için onlara bazı vergi kolaylıkları sağlayabilir. Bu kolaylıkları sağlarken ekonomik amaçları gözetebileceği gibi mali ve sosyal amaçları da gözetebilir. Nitekim yatırımları ve üretimi artırmak için firmalara sağlanan kurumlar vergisi indirimi ekonomik amaçlı yapılırken, eğitim ve sağlık sektörüne yapılan indirimlerde sosyal

amaç gözetilmektedir. İşte hükümetin indirim, istisna ve muafiyet şeklinde mükellefe sağladığı bu tür vergi kolaylıklarına vergi teşviki adı verilir. Vergi teşviklerine verilebilecek diğer örnekler aşağıda görülmektedir:

- **Kalkınmada öncelikli** veya geri kalmış bazı bölgelerin vergi dışında bırakılması veya bu bölgelere vergi indirimi uygulanması,
- **Kayıt dışı istihdamın** azaltılması ve ilave istihdam oluşturulması için işçi ve işverene vergi ve sigorta primi teşviki sağlanması,
- Kalkınmada stratejik öneme sahip sektörlerin vergi dışında tutulması ve bu sektörlerde çalışanlar için gelir vergisi muafiyeti tanınması,

Bunlar dışında aşağıda sayılan vergisel avantajlar da vergi teşviki kapsamında yer almaktadır.

9.20.1. Yatırım İndirimi

Yatırım indirimi özel sektör tarafından gerçekleştirilen yatırımların **kurum kârından düşülmesine** izin veren bir uygulamadır. Yatırım indirimine gidilmesindeki temel neden;

- Geri kalmış bölgelerin gelişmişlik farklarını gidermek,
- İlave istihdam sağlamak,
- Katma değeri yüksek üretimi teşvik etmek,
- Özel sektörün yatırım yapma kabiliyeti ve gücünü artırmak,
- Verimliliği artırmak ve teknoloji tabanlı üretimi teşvik etmek.

Yatırım indirimi ve aşağıda açıklanacak olan hızlandırılmış amortisman ve zarar mahsubu gibi uygulamalar, girişimcilerin risk alma eğilimini olumlu yönde etkiler. Bu tür uygulamalar yatırım maliyetlerini azalttığı gibi firmanın finansman olanaklarını da artırmaktadır.

9.20.2. Hızlandırılmış Amortisman

Firmalar, satın aldıkları amortismana tabi iktisadi kıymetler için belli oranlar üzerinden amortisman hesaplamakta ve hesaplanan bu değerleri gider göstermektedir. Böylece ayrılan amortisman, hesaplanan vergiyi düşürerek firma kârını artırmaktadır.

Hızlandırılmış amortisman ile firmalar **ilk yıllarda fazla,** sonraki yıllarda **daha az amortisman** ayırarak ilk yıllarda daha az vergi ödemektedir. Böylece işletmeler ilk açıldığı yıllarda ve yatırım yaptıkları ilk dönemlerde hızlandırılmış amortisman yoluyla daha fazla gider yazarak kullanıma hazır daha fazla gelire sahip olmaktadır.

Hızlandırılmış amortisman yöntemi genelde azalan bakiyeler yöntemi şeklinde uygulanmaktadır. Aşağıda bu yöntem bir örnekle gösterilmiştir. Örnekte ömrü 5 yıl olan 400.000 TL değerindeki bir makineye ilişkin amortisman hesaplanmıştır.

Yıllar	Makinenin Değeri	Hızlandırılmış Amortisman Oranı	Yıllık Amortisman
2019	400.000 TL	%40	160.000 TL
2020	240.000 TL	%40	96.000 TL
2021	144.000 TL	%40	57.600 TL
2022	86.400 TL	%40	34.560 TL
2023	51.840 TL	Kalanın tamamı	51.840 TL

Tabloya dikkat edilirse ilk yılda ayrılan amortisman tutarı son yılda ayrılan tutarın üç katından fazladır. Zira enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde iktisadi kıymetlerin reel değeri yıldan yıla düştüğünden, bu kıymetler için ilk yıllarda daha fazla amortisman ayrılması enflasyonun neden olduğu bu olumsuz etkiyi bir nebze olsun gidermektedir.

9.20.3. Vergi Ertelemeleri

Ödenecek aşamaya gelmiş olan bir verginin belli bir süre için **tahsilinden vazgeçilmesi,** vergi ertelemesi olarak adlandırılır. Örneğin bir bölgede meydana gelen doğal afet sonrasında mali anlamda zor duruma düşen mükelleflere kolaylık sağlamak amacıyla hükümetin vergilerin vade tarihini uzatması vergi ertelemesi kabul edilir.

Ancak vergi ertelemesi ile vergi affını birbirine karıştırmamak gerekir. Zira vergi affında hükümet verginin bir kısmından veya tamamından vazgeçerken, vergi ertelemesinde hükümetin tanıdığı süre dolduktan sonra vergi tahsil edilmektedir. Bununla birlikte erteleme dönemi için faiz işletilmiyorsa vazgeçilen gecikme faizi vergi harcaması kabul edilir.

9.20.4. Zararların Mahsubu

Zararların mahsubu yöntemiyle firmalar, **geçmiş** yıllarda ortaya çıkan **zararlarını sonraki yıl kârından düşebilmektedir**. Firmaların ilk yıllarında yatırım maliyetleri yüksek olduğundan zarar etme olasılıkları yüksektir. Eğer söz konusu zararların kârdan düşülmesine izin verilmemiş olsaydı firmaların vergi yükleri artacak, yatırım yapma istekleri azalacak ve firmalar finansman sıkıntısıyla karşılaşacaktı. Bu bakımdan Türk Vergi Sisteminde zararın, ortaya çıktığı yılı takip eden beş yıl içerisinde kârdan düşülmesine izin verilmektedir.

9.20.5. Yatırım Teşvik Belgeleri

Üretime, **istihdama**, **bölgesel eşitsizliklerin** giderilmesine ve bazı **sektörlerin geliştirilmesine** yönelik yatırımlar hükümetler tarafından desteklenmekte ve bu yatırımların gerçekleşmesi için firmalara kolaylık sağlanmaktadır. Bu kolaylıklardan bazıları şunlardır:

KDV İstisnası: Teşvik edilen yatırım kapsamında yurt içi ve yurt dışından satın alınan makine ve teçhizata ödenecek KDV, istisnaya tabi olmaktadır.

Gümrük Vergisi İstisnası: Firmanın işiyle ilgili veya üretiminde kullandığı makine ve teçhizata ait gümrük vergisinden vazgeçilmesidir.

Vergi İndirimi: Yapılacak yatırım tutarına ulaşana kadar matraha indirimli gelir ve kurumlar vergisi uygulanmaktadır. Örneğin Türkiye'de şartları taşıyan yatırımlarda ve **indirimli kurumlar vergisi** kapsamında, kurumlar vergisi oranı daha düşük uygulanmaktadır. Ancak böylesine bir indirim uygulanabilmesi için yatırımın;

- Büyük ölçekli olması,
- Stratejik yatırımlar içerisinde yer alması,
- Kalkınmada öncelikli bölgeye yapılması gerekmektedir.

Sigorta Primi Desteği: İşveren veya işçi hissesine düşen ya da her ikisine ait ödenmesi gereken primlerin devlet tarafından karşılanmasıdır.

Gelir Vergisi Stopajı Desteği: Gelir vergisi stopajı desteği çalışanlar adına ödenecek gelir vergisi tahsilatından vazgeçilmesidir.

Faiz ve Finansman Desteği: Bu destek ile yatırımcıya yatırımlarını finanse etmek için avantajlı kredi faiz oranı veya geri ödeme teklifleri sunulur.

Yatırım Yeri Tahsisi: Yatırıma uygun arazi ve arsalar düşük kira bedeli ile yatırımcıya tahsis edilmekte ve düşük bir bedel ile kullanımına sunulmaktadır.

9.21. Çifte Vergilendirme

Çifte vergilendirme, mükellefin **aynı dönemde** aynı vergi **konusu** üzerinden birden fazla vergilendirilmesidir. Bu bakımdan çifte vergilendirmenin ortaya çıkması için;

- Aynı **dönem,**
- Aynı vergi **mükellefi,**
- Aynı vergi **konusu** üzerinden vergilendirme yapılması gerekmektedir.

Mükerrer vergileme olarak da bilinen çifte vergileme, vergilemede "mülkilik" veya "tabiiyet" ilkesinin **çakışması** nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Nitekim **mülkilik** prensibi gereğince bir ülke, vergiyi doğuran olayın kendi sınırları içerisinde gerçekleştiğini kabul ederek vergilendirme yapmaktadır. **Tabiiyet** ilkesinde ise ülkeler mükellefin kendi vatandaşı olduğu gerekçesiyle vergilendirmeye gitmektedir.

Örneğin X ülkesinin tabiiyetinde olan bir kişinin Y ülkesinde elde ettiği gelir, X ülkesi tarafından tabiiyet ilkesine göre, Y ülkesi tarafından da mülkilik prensibine göre vergilendirildiğinde çifte vergilendirme ortaya çıkmaktadır. Bu durum yatay çifte vergilendirmeye örnektir. Zira ülkeler siyasi ve hukuki açıdan birbirleriyle eşit (akran) kabul edilmekte ve ast–üst ilişkisi bulunmamaktadır.

Çifte vergilendirmenin önlenmesi için ülkeler birbirleriyle çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları yapmaktadır. Bazen de anlaşma olmadığı durumda tabiiyet ilkesini uygulayan ülke diğer ülkede ödenen vergiyi mükellefin hesaplanan vergisinden mahsup etmektedir.

Bazen nadir görülmekle birlikte **federal** devlet sistemini benimseyen ülkelerde merkezi (federal) hükümet ile **eyaletler** (federe devlet)arasında vergi çakışması ortaya çıkabilir. Bu durumda aynı vergi konusu ve aynı mükellef üzerinden hem federal devlet hem de eyaletler vergi almaktadır. Bu durum eyaletler ve federal devlet arasında ast–üst ilişkisi bulunduğundan **dikey** çifte vergilemeye örnektir.

9.22. Vergi Maliyeti

Vergi maliyeti, vergileme sürecinde devletin ve mükelleflerin katlandığı maliyetleri ifade etmektedir. Bu maliyetler **açık** (idari) ve **gizli** (örtük) maliyetler şeklinde ikiye ayrılır.

Açık maliyetler **devletin** katlandığı maliyetlerdir. Vergi idaresinde çalışan memur maaşları, vergi denetimi için kullanılan araçlar için katlanılan akaryakıt ve bakım–onarım maliyeti açık maliyetlere örnektir.

Gizli maliyetler ise **mükelleflerin** katlandığı maliyetlerdir. Uyum maliyetleri olarak da adlandırılan gizli maliyete muhasebeci ücreti, fatura koçanı veya yazar kasa maliyetleri örnek verilebilir.

9.23. Vergi Harcamaları

Vergi harcamaları, mükelleflere tanınan **muafiyet**, **istisna**, **indirim** ve vergi ertelemesi gibi vergi ayrıcalıklarının yol açtığı gelir kaybıdır. Vergi harcamaları yoluyla devlet, bazı amaçları gerçekleştirebilmek için vergiden vazgeçmektedir. Ancak bu tür ayrıcalıklar genellik ilkesinden sapmaya yol açmaktadır.

Bazı durumlarda vergi harcamalarının transfer harcamalarına benzer olduğu görülmektedir. Ancak vergi harcamalarını transfer harcamalarından ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Öncelikle kamu harcamalarında genellik ilkesi geçerlidir ve bu harcamalardan toplumun tümü yararlanmaktadır. Ancak vergi harcamalarında tanınan ayrıcalıklar belli kesimlere tanınmaktadır. İkinci olarak vergi harcamaları devletin vergilendirilebilir gelirinden vazgeçmesiyle ortaya çıkar ve bu harcamalar bütçede ödenek şeklinde yer almazlar. Kamu harcamaları ise bütçede ödenek ayrılarak yapılmaktadır.

Vergi harcamalarının maliyetinin belirlenmesinde veya sağladığı faydanın tespit edilmesinde bazı yöntemlerden yararlanılmaktadır. Bunlardan ilki vazgeçilen gelir yöntemidir. Bu yöntemde vergi harcamalarının neden olduğu hasılat kaybı tespit edilir. Böylece vergi harcamalarının maliyeti bulunur.

Bir diğer yöntem ise harcama dengesi yöntemidir. Bu yöntemde ise vergi harcamaları ile sağlanan faydaya ulaşabilmek için vergi harcamaları yapılmadan diğer kamu harcamalarının ne kadar artırılması gerektiği hesaplanır.

9.24. Vergi Erozyonu (Matrahın Aşınması)

Vergi **matrahının aşınmasına** neden olan her türlü işlem ve eylem vergi erozyonu olarak adlandırılır. Bu bakımdan mükellefin vergi kaçırma ve vergiden kaçınma eylemleri ile hükümetlerin uyguladığı muafiyet, istisna ve indirimler vergi erozyonuna neden olan eylem ve işlemlerdir.

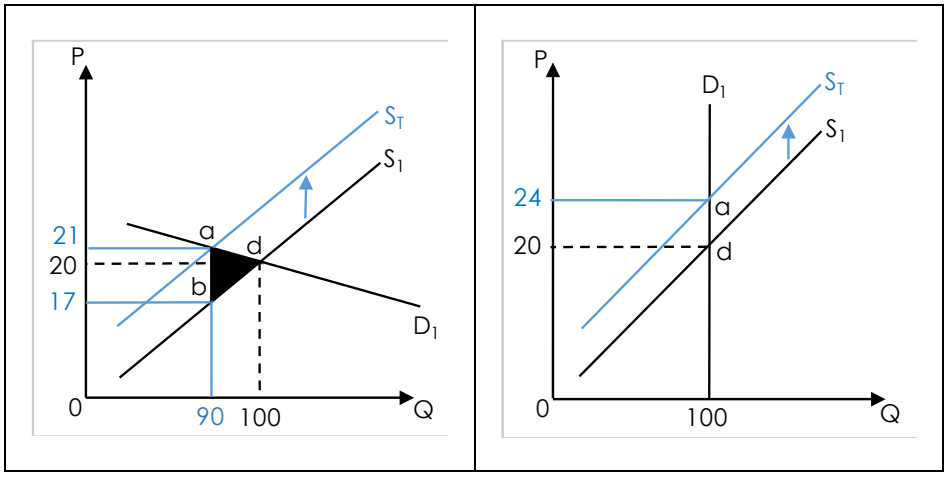
10. VERGİLEMEDE İKTİSADİ ETKİNLİĞE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

İktisadi etkinlik ile devletin **özel sektörün** iktisadi **kararlarını minimum** düzeyde **etkilemesi** kastedilmektedir. Ancak etkinliğin sağlanması isteniyorsa her kamusal kararın iktisadi birimler üzerinde neden olduğu etkinlik kaybının bilinmesi gerekir. Eğer bu kayıp bilinirse etkinlik kaybının yüksek olduğu bir vergi yerine aynı hasılatı sağlayacak ancak daha düşük etkinlik kaybına neden olacak başka bir vergi seçilebilir.

10.1. Etkinlik Kaybı (Rant Kaybı, Vergi Kaması, Refah Kaybı, Aşırı Vergi Yükü)

Etkinlik kaybı, vergiler nedeniyle **toplumun refah kaybındaki azalışı** ifade eder. Bazen vergiler, devletin elde ettiği faydanın üzerinde bir maliyete neden olmaktadır. İşte toplumun vergi nedeniyle katlandığı bu **maliyetin** devletin elde ettiği **gelir artışından büyük** olması durumunda aradaki fark etkinlik kaybı olarak

adlandırılır. Etkinlik kaybına asıl neden olan etmen **üretim/tüketim miktarındaki düşüştür**. Aşağıdaki iki grafik etkinlik kaybını karşılaştırmalı olarak göstermektedir.



Grafik 18: Etkinlik Kaybının Grafiksel Gösterimi

Grafik 18'de soldaki şekilde "**adb**" **üçgeni** etkinlik kaybını göstermektedir. Verginin olmadığı durumda piyasa d noktasında dengeye gelir. Bu denge noktasında 20 TL fiyattan 100 birim mal üretilmekte ve tüketilmektedir. Devletin söz konusu mal üzerine 4 TL vergi koymasıyla malın fiyatı 21 TL'ye yükselmiş ve üretim/tüketim miktarı 90 birime düşmüştür. Bu bakımdan etkinlik kaybı 10 birimlik mal üretilemeyişi veya tüketilemeyişinden kaynaklanır. Zira sağdaki şekilde herhangi bir etkinlik kaybının olmayışı, üretim ve tüketim miktarında herhangi bir değişme olmamasıyla ilgilidir. Bu açıklamadan esneklik arttıkça etkinlik kaybının artacağı (soldaki şekil) esneklik düştükçe etkinlik kaybının da düşeceği (sağdaki şekil) anlaşılmaktadır.

Şekilde görüldüğü üzere **devletin kasasına** birim başına 4 TL toplamda ise **360 TL** (4 x 90) vergi girmektedir. Koyu renkli alanın büyüklüğü ise 10 x 4 x ˝ = 20 TL'dir. Dolayısıyla üretici ve tüketicinin **etkinlik kaybı 20 TL'dir**. Rakamlardan da anlaşılacağı üzere vergiler topluma, devlete ödediklerinden daha fazla maliyet yüklemiştir. Diğer bir deyişle etkinlik kaybı, toplumun katlandığı ancak devletin kasasına girmeyen vergi maliyetleridir.

Bununla birlikte negatif dışsallığa tabi bazı malların devlet tarafından vergilendirilmesi ve vergi sonrasında üretim ve tüketim miktarında düşüş yaşanması etkinlik kaybı ile açıklanmaz. Zira bu malların üretim veya tüketim miktarı düşürülerek toplumda neden olduğu olumsuz dışsallıklar azaltılmış olur.

10.2. Ramsey'in Ters Esneklikler Kuralı

Ramsey'in odaklandığı temel sorun ekonomideki **etkinliğin nasıl sağlanacağı** ve toplum **refahının nasıl optimize** edileceğidir. Bu nedenle yazar bazen ekonomik etkinliğin sağlanması pahasına **adaleti** ve diğer sosyal ilkeleri **bir kenara bırakmıştır**.

Ramsey'in "ters esneklikler kuralı" aslında tarafsız vergilemeye ilişkin bir kuraldır. Buna göre bir vergi, tüketim ve üretim davranışını etkilemediği sürece tarafsız ve etkin bir vergidir.

Ramsey'in ters esneklikler kuralına göre **esnekliği düşük olan mallar** daha **yüksek oranda** vergilendirilmelidir. Bu kurala göre tüketicilerin fiyat değişimlerine daha az tepki verdikleri mallar talep esnekliği düşük mallardır. Ramsey, bu mallara vergi konulduğunda tüketici refahındaki kaybın daha düşük olacağını ileri sürmektedir. Bu bakımdan talebin fiyat esnekliğine ters biçimde, esnekliği düşük olan mallardan yüksek, esnekliği yüksek olan mallardan ise düşük oranda vergi alınmalıdır.

Piyasada etkinlik kaybına neden olan bir diğer durum bazı mal ve hizmetlere vergi ayrıcalığı tanınmasıdır. Zira hükümet iki ikame maldan birinin vergisini artırmış olsa bu malı tercih eden tüketiciler refah kaybına uğrayacağı gibi vergisi artan malın üreticileri de zarar edecektir.

10.3. Corlett ve Hague Kuralı

Corlett–Hague Kuralına göre **boş zamanın tamamlayıcısı** olan mal daha çok vergilendirilmelidir. Zira yazarlar, kişiyi yapılmak istenen şeye yöneltmek için ikamesi olan şeye vergi konulmasının vergilemede etkinliğin sağlanması için gerekli olduğunu savunmaktadır.

Bu açıklamalardan yola çıkıldığında ekonomik iyileşmeyi ve etkinlik kaybını düşürmeyi hedefleyen bir hükümet, çalışma üzerine daha düşük, dinlenme ve boş zaman veya bunların tamamlayıcıları üzerine daha yüksek vergi koymalıdır.

10.4. Higgins Faydaların Karşılaştırılması Yaklaşımı

Vergilemede etkinliğin nasıl sağlanacağını ve vergilemenin sınırını göstermeye çalışan Higgins, **kaynakların kamu sektörü** ve **özel sektör** tarafından kullanılmasıyla elde edilecek faydayı karşılaştırmaktadır.

Buna göre mükelleflerin vergi karşılığında kamu hizmetlerinden **elde ettiği faydanın** bu vergi için katlandığı para ile piyasadan sağlayacağı **faydaya eşitlendiği** noktada vergilemenin **sınırına** ulaşılmaktadır. Diğer bir deyişle toplumun vergi

karşılığında yararlandığı mal ve hizmetlerin değeri, aynı para ile piyasadan sağlayacakları değere eşitse verginin ve kamu harcamalarının bu sınıra kadar artmasında bir sakınca yoktur.

Kamu harcamalarının sınırını gösteren bu ifadeye göre; kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların sağladığı marjinal fayda, aynı kaynakların özel sektör tarafından kullanılması durumunda elde edilen marjinal faydanın altında kalıyorsa bu durumda kamu sektöründe küçülmeye gidilmelidir.

10.5. W. Gerloff ve F. Neumark'ın Mali Kanunu

Gerloff ve Neumark vergileme ilkelerinden yola çıkarak vergilemenin **bir sınırı olduğunu** ve bu sınırın aşılması durumunda **vergi hasılatının yavaşlayacağını** ileri sürmüşlerdir. Bu sınır vergi nedeniyle katlanılan maliyetler ile vergi hasılatı arasındaki farkın maksimum olduğu noktadır.

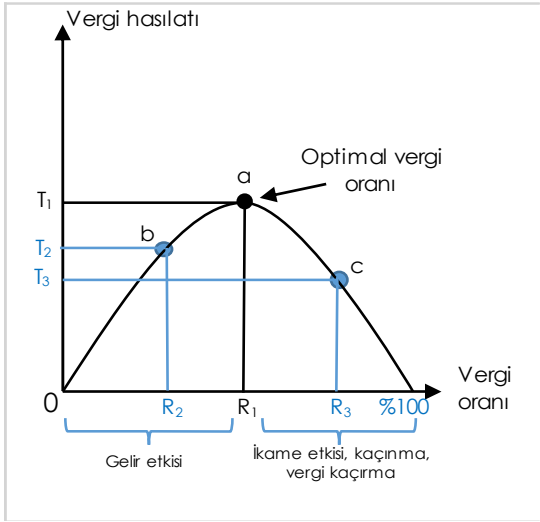
Aslında yazarlar uygulanan vergi sisteminin minimum maliyetle nasıl daha fazla vergi hasılatına ulaşacağını analiz etmektedir. Yazarlara göre yüksek bir vergi yükü mükellef davranışlarının vergi idaresini zorlayacak biçimde değişmesine ve idarenin daha fazla maliyete katlanmasına neden olacaktır.

Ayrıca vergi toplama maliyetleri de vergi hasılatından sağlanacak yararın belirlenmesinde önemlidir. Bu bakımdan vergileme, düşük gelirlilerin de yer aldığı toplumun tümünü kapsamına aldığında yükümlü sayısını artırarak vergi toplama maliyetlerinin artmasına neden olacaktır.

10.6. Arthur Betz Laffer (Laffer Eğrisi)

Arz Yanlı İktisat Yaklaşımının öncülerinden biri olan Arthur B. Laffer, farklı vergi türlerinde yapılacak **indirimlerin** yatırım, tasarruf ve işgücü arzı gibi değişkenler üzerinde olumlu etki göstererek **ekonomik büyümenin** sağlanabileceğini ileri sürmektedir.

Eğri aynı zamanda uygulanan vergi oranları ile devletin toplayabildiği vergi miktarı arasındaki ilişkiyi göstermektedir.



Şekilde a noktası (R_1 vergi oranı) maksimum vergi hasılatını göstermektedir. Bu nokta aynı zamanda optimal vergi oranını ifade eder.
Devletin piyasada uyguladığı vergi oranı ise fiili vergi oranını ifade etmektedir.
Devletin fiili vergi oranını b ve c noktasında belirlemesi durumunda vergi hasılatı düşecektir.
Nitekim fiili vergi oranı (b noktası), optimal vergi oranının altında ise vergi hasılatının artırılması için vergi oranı a noktasına kadar yükseltilmelidir. Diğer yandan fiili vergi oranı (c noktası), optimal vergi oranının üstünde ise vergi hasılatının artırılması için vergi oranı a noktasına kadar düşürülmelidir

Laffer eğrisine göre vergi oranı **sıfırken** devlet vergi hasılatı elde **edemeyecektir**. Vergi oranı **%100** olduğunda ise bireylerin gelir elde etmesi kendilerine yarar sağlamayacağından çalışmaktan ve üretim yapmaktan **vazgeçecekler** ve yine vergi hasılatı sıfır olacaktır. Vergi oranı 0'dan **a noktasına kadar arttıkça** vergi hasılatı da **artacak** ve optimal vergi oranına ulaşıldığında vergi hasılatı maksimum olacaktır.

b noktası (R_2 vergi oranı) optimal vergi oranının **altında** kalmaktadır. Eğer devlet vergi hasılatını artırmak istiyorsa vergi oranını optimal vergi oranına ulaşıncaya kadar artırması gerekmektedir. Vergi oranı 0 ile optimal vergi oranı arasındaysa **gelir etkisi** söz konusudur. Bunun anlamı kişiler gelir vergisi oranları düşük olduğu için **çalışmaya devam** etmektedir. Zira bireyler daha önceki gelir düzeylerine ulaşabilmek ve ödedikleri vergileri telafi edebilmek için 0–R_1 bölgesinde daha çok çalışmaktadırlar.

c noktası (R_3 vergi oranı) ise optimal vergi oranının **üstünde** bir oranı gösterdiğinden vergi hasılatı bu noktada düşüktür. Bunun bazı nedenleri vardır:

Öncelikle optimal vergi oranının aşılması, mükellefin vergi **uyumunun bozulmasına** neden olur. Bunlar içerisinde **ikame** etkisi, vergiden **kaçınma**, vergi **kaçırma** gibi davranış bozuklukları yer alır. İkame etkisi, çalışanların yüksek marjinal vergi oranlarına boş zamanı ve dinlenmeyi tercih ederek verdikleri olumsuz tepkilerdir. Vergiden kaçınma ve vergi kaçırma ise yüksek vergi oranlarının mükellef üzerinde gösterdiği vergi tazyikinin beklenen sonuçlarıdır. Her ne kadar bu

tepkiler toplumdaki vergi bilinci, vergi ahlakı ve daha birçok faktöre bağlı olarak değişse de yüksek vergi oranlarının pek çok toplumda tepki ile karşılandığı söylenebilir. Bu durum Laffer Eğrisinde açıklanan optimal vergi oranının toplumdan topluma değişebileceğinin de bir göstergesidir.

Bununla birlikte Laffer, vergi oranlarındaki düşüşün vergi hasılatını artırabileceğini savunsa da İngiltere, Amerika ve Türkiye'ye ilişkin geçmiş ülke deneyimleri vergi oranlarındaki düşüşün her zaman vergi hasılatında artışla sonuçlanmayacağını göstermiştir. Bunun iki nedeni olabilir: İlk neden değişiklik öncesindeki vergi oranlarının optimal vergi oranının altında olmasıdır. Böylece ülkeler Laffer eğrisinin solundaki bir bölgede iken daha sola kayarak vergi hasılatını düşürmüş olabilirler. İkinci neden ise Laffer eğrisinin teorideki geçerliliğinin her ülke için farklı sonuçlar verebileceğidir.

10.7. Mali Anestezi

Mali anestezi, mükelleflerin **vergi yükümlülüklerini farkına varmadan yerine getirmeleridir**. Fransa'da 17. yy'da maliye bakanlığı yapan **Jean Baptiste Colbert'in** "vergileme sanatı, kazı bağırtmadan, ondan mümkün olduğu kadar tüy yolmaktır" sözü mali anesteziyi açıklayan güzel bir metafordur.

Mali anesteziye iki vergi türünde daha sık rastlanmaktadır. Bu vergiler;

- **Harcama** vergileri ya da dolaylı vergiler ile
- **Kaynakta kesinti** yoluyla alınan vergilerdir.

Örneğin harcama vergilerinden biri olan KDV'de vergi, fiyatın içine gizlendiğinden tüketici ödediği vergiyi fark edemez. Yine işverenlerin çalışanların ücretlerinden kaynakta keserek vergi dairesine yatırdığı stopajlar birçok çalışan tarafından hissedilmeyen vergilerdir. Yine banka görevlisinin faiz geliri üzerinden kaynakta kestiği vergi de mali anestezi özelliği olan vergiler içerisinde yer alır. Tüm bu vergilerde mükellefler üzerlerine düşen vergi yükümlülüğünü farkına varmadan yerine getirirler ve vergi tazyikini hissetmezler.

Bahsedilen his kaybı hükümet için vergi yönetiminde de yol gösterici olmaktadır. Zira seçmenin tepkisini çekmek istemeyen hükümet, ülkenin kalkınması için gerekli olan kamu harcamalarını, mali anestezi özelliği yüksek vergilere başvurarak karşılamaktadır.

11. TÜRKİYE'DE VERGİ VE VERGİLEMEYE İLİŞKİN KONULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk vergi sisteminde gelir, harcama ve servetten oluşan bütün iktisadi kaynakların ve konuların vergiye tabi olduğu çoklu vergi sistemi benimsenmektedir. **Gelir üzerinden alınan vergiler** gelir vergisinden ve kurumlar vergisinden oluşmaktadır. Gelir vergisi kişilerin, kurumlar vergisi ise kurumların gelirlerini vergilendirir. Türkiye'de gelir vergisi beyana dayalı olarak alınır ve mükellefler bir yıl içinde elde ettiği geliri ertesi yıl beyan etmektedir. Ancak Türkiye'de gelir vergisi hasılatının büyük bir kısmı vergi sorumlusunun tevkifat yoluyla kestiği ve vergi dairesine yatırdığı vergilerden oluşmaktadır. Gelir vergisinin **kaynakta kesinti yoluyla** tahsil edilmesi, gelirin doğumu ile tahsili arasındaki süreyi kısalttığı ve vergi alacağını garanti altına aldığı için Hazine'ye fayda sağlayan bir yöntemdir. Ayrıca maliye politikasının piyasa üzerindeki etkisini süratle gösterebilmesi açısından da verginin kaynakta kesilmesi daha **etkin sonuçlara** sahiptir. Zira vergiler yıllık beyanname yoluyla tahsil edildiğinde piyasa üzerindeki etkisini bir yıl gecikmeli olarak göstermektedir.

Vergi konusu itibariyle bir değerlendirme yapıldığında **harcama üzerinden alınan vergiler,** katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi gibi kişi ve firmaların tüketimleri üzerinden alınan çok sayıda vergiden oluşmaktadır. Türkiye'de harcama vergileri toplam vergi hasılatı içerisinde en yüksek paya sahip olan vergilerdir.

Servet üzerinden alınan vergiler ise emlak, motorlu taşıtlar ve karşılıksız intikallerden oluşmaktadır. Karşılıksız intikal ile miras, bağış, yardım, ödül, ikramiye gibi servet unsurları kastedilmektedir.

Kaynağına göre yapılan yukarıdaki vergi ayrımı yanında ayrıca vergiler yansıma, süreklilik ve fiyat düzeyi üzerinde gösterdiği etkileri bakımından **dolaylı** ve **dolaysız** vergiler olarak da sınıflandırılmaktadır.

Dolaysız vergiler, vergi mükellefi ile ödeyicisinin aynı olduğu, kişi ve kurumlardan elde edilen gelir ve sahip olunan servet üzerinden alınan vergilerdir. **Dolaylı vergiler** ise mal ve hizmet kullanımı üzerinden tahsil edilen vergilerdir. Diğer bir deyişle gelir ve mülkiyet üzerinden alınan vergiler dolaysız vergiler, harcamalar üzerinden alınan vergiler ise dolaylı vergiler sınıfında yer almaktadır.

Türkiye'de dolaylı ve dolaysız vergilerin gelişimi incelendiğinde dolaysız vergilerin bazı dönemlerde yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Ancak son 25 yıl verileri dikkate alındığında toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı daima yüksek olmuştur.

Tablo 1. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı

	TÜRKİYE		OECD*	
	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler
1960	61%	39%	38%	61%
1970	63%	38%	36%	64%
1980	37%	63%	33%	67%
1985	52%	48%	34%	66%
1990	48%	52%	33%	66%
1995	58%	43%	34%	65%
2000	59%	41%	33%	66%
2005	69%	31%	33%	66%
2010	68%	32%	33%	66%
2014	68%	32%	32%	67%
2018	62,8%	37,2%	33%	66%

Kaynak: OECD, 2021.

* OECD ülkeleri dolaysız vergi paylarına sosyal güvenlik yükümlülükleri dâhildir.

Tablo 1'den görüleceği üzere Türkiye'de 2000'li yılları takiben dolaysız vergi ile dolaylı vergi arasındaki açık oldukça belirginleşmiştir. 2018 yılında Türkiye'de dolaylı vergilerin payı %62,8 iken dolaysız vergilerin payı %37,2 olmuştur. Türkiye'de dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri arasındaki bu değişimin ideal dağılım oranından çok uzakta olduğu açıktır. Dolaylı vergi artışında **1985** yılında yürürlüğe giren **KDV** ile **2002** yılında uygulamaya konulan **ÖTV'nin** payı büyüktür.

OECD ülkelerindeki vergi yapısına bakıldığında ise Türkiye'deki vergi dağılımının tersi bir durum görülmektedir. OECD ülkelerinde toplam vergi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisi dolaysız vergilerden, üçte biri ise dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Yine AB ülkelerinde de OECD ülkelerine benzer bir vergi dağılımı söz konusudur.

Vergileme açısından bir başka sorun vergi yükünün ülkedeki mükellefler arasındaki dağılımıdır. Zira vergi yükünün yüksek olduğu ekonomilerde yeni yatırımlar engellenmekte, kayıt dışı faaliyetler büyümekte, ekonominin rekabet gücü ve istihdam artışı zayıflamaktadır. Ayrıca vergi yükü, ülkedeki gelir dağılımını da etkilemektedir. Hükümetler vergi yükünün gelişimine bakarak ülkedeki bölgesel kalkınmanın gelişimine yön vermekte ve politika geliştirmektedir. Türkiye'de kamu gelirlerinin gelişimine ve ülke performansı üzerindeki etkilerine geçmeden önce optimal vergi yükünün analizini yapmak için Tablo 2'de vergi gelirlerinin ülkeler arasındaki gelişimi gösterilmiştir.

Tablo 2: OECD ülkelerinde vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı (%)

	1996	2000	2010	2019
OECD Ortalaması	32,7	33,3	31,9	33,8
Danimarka	39,1	38,5	39,9	46,3
Fransa	43,6	42,8	42,9	45,4
Avusturya	44	43,8	43,5	42,4
İtalya	39,7	35,9	37,2	42,4
Finlandiya	40,4	40,1	35,4	42,2
Norveç	42,3	47,2	47	39,9
Hollanda	39,3	37,9	37,7	39,3
Almanya	29,8	29,7	27,7	38,8
Yunanistan	36,9	41,5	40,1	38,7
Macaristan	41,1	37,8	38,4	35,8
Polonya	44,2	34,2	31,9	35,4
Portekiz	34,1	35,3	34,3	34,8
İspanya	19,3	18,4	14,7	34,6
Kanada	19,8	20,9	16,9	33,5
İngiltere	30,8	33,9	34,5	33
Yeni Zelanda	33,8	32,5	32,3	32,3
Letonya	37,7	39,2	38,3	31,2
İsviçre	16,7	18,2	17,3	28,5
ABD	19	20,6	16,5	24,5
Türkiye	18,5	19,6	21,3	23,1
Meksika	12,3	12,1	18	16,5

Kaynak: OECD, 2021.

Tablo 2'de seçilmiş bazı OECD ülkelerinde toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı gösterilmiştir. Tabloda gelişmişlik ve milli gelir düzeyi benzer olan ülkelerin vergi gelirlerinin **farklılaştığı** görülmektedir. Örneğin gelişmiş ülkeler içerisinde yer alan **ABD'de** 2019 yılı için toplam vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı **%24,5** iken **İtalya** ve **Fransa'da** bu oran **%40'ın üzerindedir**. OECD ortalamasına bakıldığında ise vergi yükünün yaklaşık %34 olduğu görülmektedir. **Türkiye ise %23,1** vergi yükü ile **OECD** ortalamasının **altında** kalmaktadır.

Türkiye'de vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının **düşük olmasında** pek çok neden etkilidir. Öncelikle mükelleflerin vergiye uyumunun sağlanması ve ülkenin yüksek vergi hasılatına ulaşabilmesi için vergi sisteminde şu beş temel özelliğin bulunması gerekmektedir. Bunlar;

- Ekonomik etkinliği sağlaması,
- Basit olması ve idari maliyetlerinin düşük olması,
- Esnek olması,
- Şeffaf olması,
- Adil olmasıdır.

Türk Vergi Sistemi **ekonomik etkinlik** açısından değerlendirildiğinde vergilemenin **olumlu** bir görünüme sahip olduğu söylenebilir. Zira Türk Vergi Sisteminde **dolaylı vergilerin** daha ağırlıkta olması **tasarrufları** artırarak kalkınmanın finansmanı için ilave fon oluşturmaktadır. Ancak etkinliğin sağlanması adına vergi sistemi içerisine yerleştirilen çok sayıda istisna ve muafiyet, mükelleflerin pek çoğunu vergi dışına itmekte ve vergi hasılatında istenen düzeyin tutturulmasını engellemektedir.

Basitlik konusunda ise olumlu bir tablonun olduğunu söylemek **zordur**. Zira geçmişte Bakanlar Kurulu Kararı ile şimdi ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile vergi kanunlarında sürekli değişiklikler yapılmakta ve bu değişiklikler mükellefin vergiye uyumunu bozmaktadır. Mükellefler ve vergi dairesi çalışanları bu değişikliklere uyum sağlamakta zorlanmakta hatta pek çok mükellefin bu değişikliklerden haberdar bile olmadıkları görülmektedir.

Esneklik açısından bir değerlendirme yapıldığında ise **olumlu** bir yargıdan söz edilebilir. Zira gelir vergisi, KDV ve kurumlar vergisi gibi vergiler, konjonktürle eşanlı hareket etme eğilimindedir. Gelir vergisinin artan oranlı yapısı esnekliğin daha da kuvvetlenmesini sağlamaktadır. Ancak Türk Vergi Sisteminde esnekliğin sağlanmasını engelleyen temel sorun gelir ve kurumlar vergisi gibi vergilerde gelir elde etme süresi ile beyan süresi arasındaki sürenin uzun olmasıdır. Geçici vergi gibi uygulamalarla bu aksaklık giderilmeye çalışılsa da vergilerin kaynakta kesilmesi bu sorunun çözümüne yardımcı olacaktır.

Şeffaflık açısından yapılan değerlendirmeler genelde ülkede mükellefler ile yapılan **anket** sonuçlarından görülmektedir. Buna göre geçmişte yapılan ve sonuçlarına ulaşılan anketlerin neredeyse tümü mükelleflerin ödedikleri vergilerin nerelere harcandığını takip edemediklerini ifade etmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından her ay düzenli olarak yayımlanan istatistikler kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanma rakamları hakkında kamuoyuna bilgi sunmaktadır. Bu bakımdan şeffaflığın bütçe ilkeleri açısından yerine getirildiği ancak verilerin mükelleflere ulaşması açısından doğru aktarım mekanizmalarının kurulmadığı görülmektedir.

İyi bir vergi sisteminin özelliklerinden biri olan "vergilemenin adil olması" konusunda Türk Vergi Sisteminin adil bir vergileme ortaya koyamadığını söylemek mümkündür. Bir ülkede, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı açısından **dolaylı** ve **dolaysız vergilerin**, toplanan vergiler içindeki payına bakılması gerekir. Dolaysız vergilerde en az geçim indirimi, artan oranlı vergi tarifesi gibi uygulamalar göz önünde tutulduğundan mükellefin ödediği vergi ile ödeme gücü arasında ilişki kurulabilmektedir. Dolaylı vergilerde ise vergilerin üzerine konduğu mal ve hizmetlerin, düşük gelirlilerin bütçesindeki payı, yüksek gelirlilere göre daha yüksek oldu-

ğundan vergi yükü daha çok düşük ve sabit gelirliler üzerinde kalmaktadır[29]. Bu nedenle ödeme gücüne ulaşmada "**en az geçim indirimi**", "**artan oranlılık**" ve "**ayırma ilkesi**" gibi araçları kullanan ve **şahsileştirmeye elverişli** olan **dolaysız vergiler** daha adil iken vergiyi kimin ödediği bilinemeyen ve şahsileştirmeye elverişli olmayan dolaylı vergiler adil değildir. Maalesef ülkemizde toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı %63 ile oldukça yüksektir. Bu durum ülkemizde vergi yükünün mükellef arasında **adil dağılımını** engellemektedir**.**

[29] Y. Yıldız, S. Bedir ve K. Karabulut, Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergi Oranlarının Değerlendirilmesi: Bir Anket Uygulamasının Sonuçları, Vergi Siyaseti, 2013, s. 132.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET BORÇLARI

1. BORÇLANMA KAVRAMI VE BORÇLANMAYA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

İktisadi yaklaşımlar borçlanmaya **farklı anlamlar** yüklese de borçlanmanın günümüzde genel kabul gören tanımı; devletin kamu harcamalarını **finansmanını** sağlamak, ekonomik ve sosyal hayata **müdahale** etmek amacıyla başvurduğu kamusal finansman aracı olmasıdır.

Günümüzde borçlanma; **istisnai** ve **geçici** olarak başvurulan bir finansman kaynağı olmaktan çıkmış, **normal** ve **sürekli** kamu geliri niteliği kazanarak önemli bir finansman kaynağı haline gelmiştir. Ülkelerin borç yükümlülükleri öylesine artmıştır ki bazı ülkelerde borçlanma, kamu gelirleri içerisinde **vergi** gelirlerinden **sonra ikinci sırayı** almıştır.

Ancak **borçlanma** geliri ile **vergi** gelirleri arasında önemli **farklılıklar** bulunduğu da bir gerçektir. Öncelikle **vergi** zorunlu olarak tahsil edilen **nihai** bir gelir kaynağıdır. Verginin nihai olması devletin geri ödeme yükümlülüğünün olmaması anlamına gelmektedir. **Borçlanmada** ise **ihtiyarilik** söz konusudur ve nihai değildir. Devlet vadesi gelen borçları için alacaklılara anapara ve faiz ödemesinde bulunmak zorundadır. İkinci olarak **vergi asli** bir gelir kaynağı iken **borçlanma geçici** bir gelir kaynağıdır. Ayrıca vergilerin önemli bir kısmı **gelir üzerinden** veya gelirin harcanan kısmı üzerinden alınırken borçlanma **tasarruflardan** alınır. Bu nedenle borçlanmanın ve vergilerin piyasa üzerindeki etkisi farklıdır. Son olarak vergi **mülkilik** prensibi gereğince iç kaynaklardan sağlanır. Ancak borçlanma iç kaynaklardan sağlanabileceği gibi **dış kaynaklardan** da sağlanabilir.

1.1. Klasik İktisatçıların Devlet Borçlanmasına Yaklaşımı

Klasik iktisatçılar, kamu kesimi tarafından yapılacak borçlanmaya **sıcak bakmazlar**. Bu nedenle Klasikler, devletin **cari** harcamaları finanse etmek için borçlanmaya değil **vergiye** başvurması gerektiğini savunur. Onlara göre devlet zorunlu bir **fenadır** ve devlet tarafından piyasadan çekilen fonlar **verimsiz** harcamalarda kullanılmakta ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bu bakımdan Klasik

iktisatçılar borçlanmaya sadece **olağanüstü** dönemlerde başvurulmasını ve borçlanmanın **alt yapı** ve bayındırlık gibi yatırımların finansmanı için kullanılmasını savunurlar. Klasiklerin borçlanmanın **altın kuralı** olarak ifade ettikleri bu durum borçlanmanın üretken ve verimli alanlarda kullanılması gerektiğini ifade eder.

Klasikler borçlanmanın **ertelenmiş** bir kamu geliri olduğunu savunur. Onlara göre cari dönemde vergilerle finanse edilmesi gereken kamu hizmetleri, borçlanma ile finanse edildiğinde sonraki dönemlerde vergilerle finanse edilmesi gereken yük artmakta ve anaparanın üzerine bir de faiz yükü eklenmektedir. Örneğin devletin 100 TL memur maaşı ödemesi gerektiğini düşünelim. Bunun için yapılması gereken 100 TL ilave vergi tahsil edilmesidir. Bunun yerine %20 faizle borçlanma yapıldığında gelecekte ödenecek tutar 120 TL'ye çıkmaktadır. Dolayısıyla başlangıçta 100 TL vergi artışıyla ödenecek memur maaşı, borcun vadesi geldiğinde 120 TL vergi artışıyla ödenmiş olacaktır. Bu bakımdan borçlanmanın vergilerin **öne alınmış** veya **iskonto** edilmiş hali olduğu söylenebilir. Bu durum aynı zamanda gelecek nesillerin de vergi yükünün artması anlamına gelmektedir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Klasik iktisatçılar; borçlanmanın yalnızca **fiskal** (gelir sağlama) amaçla yapılabileceğini, borçlanmaya **ekstra fiskal** (ekonomik ve sosyal hayata müdahale) amaç yüklenilmeyeceğini savunur.

Klasik iktisadın kurucularından olan Adam Smith, devlet borçlanmasına karşı olmasına rağmen borçlanmaya zorunlu olarak başvurulduğu takdirde borç alınan ve faiz ödenen kesimin üretken emeği çalıştıran girişimciler olması gerektiğini savunmuştur. Böylece ülkedeki sermaye birikimini artacaktır. Smith ayrıca devletin dış borçlanmaya gitmesinin ülke kaynaklarının yurt dışına transfer edilmesiyle sonuçlanacağını düşündüğünden dış borçlanmaya karşı çıkmıştır.

1.2. Müdahaleci Maliye Yaklaşımının Devlet Borçlanmasına İlişkin Görüşleri

Keynes'in katkılarıyla gelişen müdahaleci maliye yaklaşımı, borçlanmanın **olağan** bir kamu geliri olduğunu ve borçlanmaya sadece kamu hizmetlerinin finansmanı için değil aynı zamanda **ekonomik** ve **sosyal** amaç gözetilerek de başvurulacağını savunmuştur. Bu bakımdan borçlanma, fiskal amacının yanında ekstra fiskal amaçlarla da yapılabilmektedir.

Bu yaklaşım, borçlanmanın **gelecek nesiller** üzerinde yük oluşturmayacağını ve **verimli** alanlarda **kullanıldığı** takdirde kendisini finanse edeceğini savunmaktadır.

Aynı zamanda **fonksiyonel maliye anlayışının** da gelişimine katkı sağlayan Abba P. Lerner, borçlanmanın gerçek bir kamu geliri olduğunu ilk ifade eden maliyeci olmuştur. Fonksiyonel maliye anlayışı, borçlanmanın vergi ve kamu harcama-

ları gibi bir **maliye politikası aracı** olarak kullanılabileceği fikrine dayanmaktadır. Buna göre **enflasyonist** dönemde iç borçlanmaya başvurularak talep kısılabilir, **deflasyonist** dönemde ise piyasanın canlanması için açık bütçe politikası izlenerek dış kaynaklardan veya Merkez Bankasından borçlanılabilir.

1.3. Monetarist Yaklaşım

Monetarist yaklaşımın devlet borçlanmasına ilişkin **en önemli eleştirisi**; devletin piyasadan borçlanmasının özel kesim harcama ve yatırımlarını **dışlamasıdır**. Monetaristlere göre bir ekonomide ödünç verilebilir fonlar özel kesim ve kamu kesimi olmak üzere iki kesim tarafından kullanılmaktadır. Devletin ödünç verilebilir fon piyasasına yönelik talepleri, faiz oranlarını artırarak özel kesim yatırımlarının dışlanmasına neden olur. Bu durum literatürde "dışlama etkisi" veya İngilizce karşılığıyla "crowding–out" olarak adlandırılır.

Yukarıdaki yaklaşımlara ilave olarak borçlanma konusunda bir diğer önemli yaklaşım da **Rasyonel Beklentiler** teorisyenlerinden **Sargent** ve **Wallace'a** aittir. **Hoş olmayan monetarist aritmetik** olarak bilinen bu yaklaşım, bütçe açıklarının **para basma yerine** borçlanma ile kapatılmasının uzun dönemde daha **enflasyonist** etkilere yol açtığını ileri sürmektedir. Bunun nedeni devletin enflasyona neden olmamak için başlangıçta borçlanmaya başvurması ve borcun sürdürülemeyecek düzeye gelmesi durumunda anapara ve faiz yükünün ödenebilmesi için başlangıçtakinden daha yüksek miktarda Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasıdır. Diğer bir deyişle bütçe açığı nihayetinde para basma yoluyla giderilecekse başlangıçta borçlanma değil para basma tercih edilmelidir.

2. DEVLET BORÇLANMASININ NEDENLERİ, KAPASİTESİNİ VE SINIRINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

2.1. Devletin Borçlanma Nedenleri

Borçlanmaya başvurulmasının ilk ve **en önemli** nedeni **bütçe açıklarının finansmanıdır**. Ancak borçlanmanın mali nedeni olarak ifade edilen bu nedene, **Keynes'le birlikte** ekonomik ve sosyal nedenler de eklenmiştir. Bu bakımdan borçlanmaya; kalkınmanın ve büyük yatırımların **finansmanı**, **enflasyon** ve **deflasyon** gibi ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi veya **dış ödemeler** dengesinin sağlanması gibi nedenlerle başvurulmaktadır.

2.1.1. Bütçe Açıklarının ve Harcamaların Finansmanı

Ülkeler kalkınmalarını gerçekleştirmek ve vatandaşların **refah düzeyini** artırmak için yüksek miktarlı **kamu harcaması** yapmak zorundadır. Ancak yeterli kamu gelirine sahip olmayan ülkelerin karşılaştığı en büyük sorun bütçe açıklarıdır.

Bu bakımdan borçlanma, gelir ve gider **dengesizliğini** gidermede önemli rol oynar. Gelir ve gider dengesizliğinin yaşanmasında pek çok faktör etkilidir. Bu faktörlerden ilki, yılın belli dönemlerinde giderlerin gelirlerden fazla olmasıdır. Zira devletin **giderleri süreklilik arz ederken** gelirleri yılın belli dönemlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle devlet gelir ve giderleri zaman bakımından denkleştirmek maksadıyla kısa vadeli borçlanmaya başvurabilmektedir.

Bütçe açıklarına ve borçlanmaya neden olan bir **diğer neden** devletin büyük miktarlı **kalkınma harcaması** gerçekleştirme zorunluluğudur. Nitekim ülkeler sürdürülebilir bir kalkınma düzeyine ulaşabilmek için eğitimden sağlığa, çevre hizmetlerinden iletişim altyapısına kadar pek çok alana yatırım yapmak zorundadır. Ayrıca **kentleşme** ve **sanayileşmenin** gerektirdiği yollar, barajlar, fabrika binaları, köprüler gibi pek çok yatırım için harcamaya gereksinim duyulur. Ancak bu yatırımların artan finansmanı, bütçe üzerinde önemli yük oluşturmakta ve bu yük çoğunlukla borçlanma ile finanse edilmektedir.

2.1.2. Olağanüstü Dönemlerde Harcamaların Finansmanı

Bütçenin hazırlık aşamasında gelir ve giderler, çoğunlukla doğru biçimde tahmin edilmektedir. Buna rağmen **bütçenin uygulama döneminde savaş** ve **deprem** gibi olağanüstü durumların ortaya çıkması, tahminlerin seyrini değiştirir ve ülkede **bayındırlık** ve **imar** için yapılan harcamalar büyük boyutlara ulaşabilir. Yine savaş dönemlerinde **caydırıcılığı** sağlamak için savunma harcamalarında da artışlar ortaya çıkar. Savaş sonrasında ise imar faaliyetleri için yapılan harcamaların yanı sıra **sağlık** ve **sosyal güvenlik** nedeniyle yapılan harcamalar bütçe üzerinde önemli yüke neden olur. Ayrıca bu dönemlerde gelir ve servet dağılımının neden olduğu bölüşüm sorununun düzeltilmesi için ülkeler önemli miktarda **transfer** harcaması gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla olağanüstü olayların yaşanabildiği bu dönemlerde vergi hasılatında yaşanan düşüşler ve harcamalarda yaşanan artışlar borçlanma ile karşılanmaktadır.

2.1.3. Büyük Proje ve Yatırımların Finansmanı

Hükümetler büyük ölçekli projelere ve yatırımlara girişebilir. Ancak ülkelerin vergilendirme kapasitesi sınırlı olduğundan bu tür yatırımların finansmanı için ayıracağı yeterli kaynağı olmayabilir. Bu nedenle bu tür harcamaları belli bir **tak-**

vime bağlamak ve **parça parça ödemek**, devlet bütçesinin sürdürülebilirliği için daha uygun bir yoldur. Gerçekten de **Klasiklerin** de içinde bulunduğu pek çok yaklaşım, yatırımların gerçekleşmesi için devletin borçlanmasına **sıcak** bakmaktadır. Bunun temel nedeni yatırımların uzun dönemde **üretim kapasiteni artıran verimli** harcamalar olmasıdır. Böylece söz konusu yatırımların borçlanma nedeniyle ortaya çıkacak olan **faiz** giderlerini **karşılayacağı** düşünülmektedir.

2.1.4. Ekonomik İstikrarın Sağlanması

Borçlanmanın, ekonominin **istikrarsızlık yaşadığı** dönemde bir maliye politikası aracı olarak kullanılması mümkündür.

Toplam arzın toplam talebi aştığı **deflasyonist** dönemlerde devlet dış borçlanma yoluyla veya merkez bankası kaynaklarına başvurarak aldığı borcu **iç talebi canlandırmak** için kullanabilir. Yine toplam talebin yüksek olduğu **enflasyonist** dönemlerde devlet satın alma gücünü düşürmek ve **talebi kısmak** amacıyla iç borçlanmaya başvurabilir.

Durgunluk döneminde talebin canlandırılması amacıyla gerçekleştirilebilecek en etkili politika **Merkez Bankasından** veya bankalardan borçlanmak ve bankada **atıl** halde **bulunan** fonları talebi canlandırmak için piyasaya sürmektir. Enflasyonist dönemde ise yapılması gereken, satın alma gücünü düşürmek amacıyla tüketime ayrılan fonların borçlanılmasıdır.

2.1.5. Döviz Darboğazının Aşılması

Döviz darboğazı, ödemeler dengesi açıklarının neden olduğu bir sorundur. Zira enerjiden yatırım malına kadar çok sayıda malı yurt dışından ithal eden ekonomilerde ülkeye giren mal ve hizmet miktarı ülkeden çıkan mal ve hizmet miktarından yüksektir. Bu durum dış ülkelere olan döviz yükümlülüklerinin artmasına ve ödemeler dengesi açıklarının finansmanında zorluklarla karşılaşılmasına neden olmaktadır.

Bu bakımdan döviz ihtiyacını artıran **ilk neden** ülkedeki **hammadde** ve **yatırım malı** ihtiyacının dış ülkelerden karşılanmasıdır. **Diğer bir neden** ise **yurt içi tasarruf açığının** yurt dışı kaynaklarla kapatılmasıdır. Zira yurt içi tasarruf miktarı ülkedeki yatırım ve tüketimi karşılayacak düzeyde değilse faiz oranları artmakta ve yatırım maliyetleri yükselmektedir. Yatırım ve tüketim maliyetlerini düşürmek isteyen reel sektör ve finans sektörü ise yurt dışından borçlanarak bu sorunu aşmaya çalışır. Ancak bu geçici bir çözümdür ve nihayetinde alınan dış borç, faizi ile geri ödenmek zorundadır. Eğer bu dönemde ülkede ihracat artmadıysa dış borcun

anapara ve faiz ödeme zamanı geldiğinde, dövize olan ihtiyaç artacak ve kur üzerindeki baskı daha da şiddetlenecektir.

2.2. Borçlanmanın Kapasitesini ve Sınırını Etkileyen Faktörler

Literatürde borçlanmanın **sınırı belirlenirken** öncelikle **iç** borç – **dış** borç ayrımına gidilmektedir. Zira iç borç **yerel para** cinsinden yapılırken dış borç yabancı para cinsinden yapılmakta ve iç borçların vadesi geldiğinde geri ödemesi daha kolay olmaktadır. Zira borçların çevrilemediği durumda Merkez Bankası kaynaklarına başvurabilme seçeneği bulunmaktadır. Ancak dış borçların vadesi geldiğinde eğer alınan borç verimli alanlarda kullanılmamışsa ve ihracat artışı sağlanamamışsa geri ödemede zorluklar yaşanır.

Borçlanmanın sınırı belirlenirken başvurulan bir diğer ayrım da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımıdır. Gerçekten de borçlanmanın **sürdürülebilir** olup olmaması **her ülkenin kendi ekonomik** dinamiklerine bağlı olarak değişim gösterir. Milli **geliri** ve **kişi başına** düşen geliri yüksek olan ve **dış ticaret fazlası veren** sanayileşmiş ülkelerin daha fazla borç ödeme **gücüne sahip** olduğu söylenebilir. Nitekim ABD, Çin ve Japonya gibi sanayileşmiş ülkelerin dünyada en fazla borcu olan ülkeler olduğu görülmektedir.

Bu bakımdan borçlanmanın **sınırını etkileyen faktörleri** şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Ülkedeki **iç tasarruf** oranlarının yüksek olması borçlanma sınırını olumlu etkilemektedir. Zira ülkedeki tasarruf oranlarındaki ve likidite hacmindeki artış borç verilebilir fonları artırarak faizleri düşürmekte ve borçlanma kapasitesini artırmaktadır.

- Hazinenin yerli ve yabancı yatırımcı üzerinde oluşturduğu **güven algısı** da borçlanma kapasitesini artırmaktadır. Zira Hazinenin güvenilirliği arttıkça ülke riski de azalmaktadır.

- **Bütçe açıkları** arttıkça borçlanma kapasitesi düşmektedir. Zira süreklilik gösteren açıklar vadesi gelen borcun yeni bir borç ile (röfinansmanla) kapatılmasına neden olmaktadır.

- Borç **faiz oranları yükseldikçe** borçlanma kapasitesi **artar**. Burada devlet borçlanma senetlerine uygulanan yüksek faiz, tasarruf sahiplerini borç senetlerini almak için cezbetmektedir.

- **Borç stoku arttıkça** ve borçlar röfinansman ile ertelendikçe borçlanma kapasitesi **düşer**.

Devletin almış olduğu borçların miktarı arttıkça Hazinenin bu borç için katlanacağı faiz yükü de artar. Zira borç yükünün artması diğer değişkenler sabit kaldığında ülke riskini artırmakta ve yatırımcıların ülkeye borç verirken tedirgin davranmasına yol açmaktadır. Ancak her ülke için borçlanmanın sürdürülebilirlik sınırının farklı olduğu unutulmamalıdır.

3. TÜRKİYE'DE DEVLET BORÇLANMASININ YASAL DAYANAĞI VE DEVLETİN BORÇLANMA YETKİSİ

Türkiye'de borçlanma **keyfiyete** bağlı olarak **yapılamaz**. Hazinenin bütçe döneminde gerçekleştireceği borcun miktarı, şekli, faizi ve geri ödeme koşulları **kanunlarla belirlenmektedir**. Nitekim bütçe kanununun 3. maddesi; ödenekler ile tahmini gelirler arasındaki farkın borçlanma ile kapatılacağını ifade ederek Hazineye daha **dönem başında** bütçe açıklarının finansmanı için borçlanma **yetkisi** vermektedir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesi Hakkındaki kanuna göre iç borç ve dış borç **almaya**, geri ödeme **garantisi vermeye**, borcun **devri** ve **ikrazına** (borç vermeye) ve ilave mali yükümlülük oluşturmaya Hazine ya da Hazineden sorumlu **Bakan yetkilidir**.

Geçmişte Türkiye'de borçlanmanın yasal dayanağı ile ilgili **iki** önemli **değişikliğin** yapıldığı görülmektedir. **İlki** 25 Nisan 2001 tarihinde **Merkez Bankası** yasasında yapılan değişiklikle Bankanın Hazineye ve diğer kamu kuruluşlarına borç vermesine yasak getirilmesidir. **Diğer** değişiklik ise kamu iktisadi teşebbüslerine Hazine tarafından verilen **kefalete ilişkindir**. Buna göre 2002 yılına kadar kamu iktisadi teşebbüsleri Hazine kefaletini alarak iç ve dış borçlanma yapabiliyordu. Ancak bu tarihten itibaren 4749 sayılı kanunla bu kuruluşlara Hazinenin kefil olma durumu ortadan kalkmıştır.

4. KAMU BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI

Devlet borçları; **serbesti** bakımından, **vadesine** göre ve **sağlandıkları kaynak** açısından üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulur.

4.1. Serbesti Bakımından Kamu Borçları

Bu tür bir ayrıma gidilmesinde borcu alan taraf olan devletin, borç verecek olanların **rızasını arayıp aramadığına** bakılmaktadır. Kamu kesimi nadir olarak cebri borçlanmaya başvurmakla birlikte yönetim hakkına sahip olduğu KİT ve SGK gibi bazı kurumları kendi borçlanma senetlerini almaya zorlayabilmektedir.

4.1.1. İsteğe Bağlı Borçlar

Kural olarak borçlanmada **gönüllülük** esastır. Borç almak isteyen taraf şartlarını **ilan** eder ve bu şartları makul gören tasarruf sahipleri kendi arzusu ile borç vermeye razı olur. Günümüzde borçlanma çoğunlukla isteğe bağlı ve tasarruf sahiplerinin rızasıyla olur. Ancak ülkede tasarrufu özendirmek veya kamu kurumlarının atıl fonlarını değerlendirmek için zorunlu borçlanmaya başvurulabilir.

4.1.2. Cebrî (Zorunlu) Borçlar

Zorunlu borçlanmada, borç verecek tarafın **rızası aranmaksızın** borçlanma maddi ve manevi cebir unsuru kullanılarak zorunlu hale getirilebilir. Zorunlu ya da cebri borçlanmada, şartları devlet tarafından belirlenen iç borçlanma senetlerinin, bazı kişi ve kurumlarca satın alınması zorunlu tutulmaktadır. Yani borç vermeye zorunlu tutulan tasarruf sahipleri, borç verip vermeme konusunda **seçim hakkına** sahip değildir. Zorunlu olması bu tür borçları vergiye yaklaştırmaktadır. Ancak zorunlu borçlanmada bir karşılık olması onu vergiden ayırmaktadır.

Devletin zorunlu borçlanmaya **başvurmasının** çeşitli **nedenleri** vardır. **İlk neden** devletin borçlanma **ihtiyacıdır**. Borçlanma ihtiyacı bazen normal bütçe dönemlerinde olabileceği gibi bazen de savaş ve olağanüstü dönemlerde ortaya çıkar. Ancak olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan zorunlu borçlanma çok istisnai bir durumdur. Bu nedenle zorunlu borçlanma; daha çok normal bütçe döneminde, sermayesi devlete ait olan kurumların iç borçlanma senetlerini almaya zorlanması şeklinde yapılmaktadır. Örneğin devlet özel bir kanun çıkararak Sosyal Güvenlik Kurumu, kamu bankaları ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bazı kurumları, sermayelerinin bir kısmını devlete borç vermeleri için zorlayabilir.

Bu bakımdan ülkemizde de uygulandığı şekliyle kamu veya yarı kamu niteliğindeki bazı kuruluşlar tasarruflarının bir kısmını devlet borçlanma kâğıtlarına yatırmak zorunda olabilirler. Bu kurumlar içerisinde emekli sandıkları, sigorta kurumları, bankalar, ticaret odaları veya borsalar gibi kurumlar sayılabilir. Bununla birlikte bu tür borçların zorunlu olması, karşılıksız olduğu anlamına gelmez. Nitekim devlet, borçlanmanın gerektirdiği faiz yükümlülüğünü yerine getirmektedir.

Diğer yandan devlet; **savaş**, ekonomik **buhran**, doğal **afet** gibi dönemlerde ya da kalkınmanın gerektirdiği harcamaların finansmanında **zorunlu** borçlanmaya başvurabilir. Ancak bu tür borçlanmayı yukarıdaki kurum tasarruflarından yapılan borçlanmadan ayıran bazı yönler bulunmaktadır. Öncelikle borçlanmaya başvurulmasındaki temel neden olağan dışı bir olayın meydana gelmesidir. Bu bakımdan söz konusu borca ilişkin anapara ve faiz yükümlülüğü devletin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntının büyüklüğüne bağlı olarak yerine getirilemeyebilir. Bazen de

devlet, olağan dışı durum ortaya çıktığında bazı bireylerin tasarruf veya servetlerini kamuya aktarmakta ve olağan dışı dönem sona erdikten sonra devlet borç yükümlülüğünü **vergiye dönüştürmektedir**. Ya da ülkedeki sermaye birikimini desteklemek amacıyla alacaklılara kamu iktisadi **teşebbüslerinden hisse** vermektedir.

Bazı borçlanmalarda ise hükümet ülkedeki tasarruf açığına bağlı olarak kişileri tasarruf yapmaya zorlamaktadır. Bir dönem ülkemizde de uygulanan ve "zorunlu tasarrufa yönelik borçlanma" adı verilen bu uygulama ile hükümetler, zorunlu tasarruf bonoları gibi araçlarla tasarrufları devlet eliyle artırmayı amaçlamaktadır. Türkiye'de bir dönem tasarruf bonosu uygulaması yanında memur maaşlarından yapılan Memur Yardımlaşma Kurumu Keseneği (**MEYAK**), Türk Silahlı Kuvvetlerine tabi çalışanlardan yapılan Ordu Yardımlaşma Kesintisi (OYAK) ve kamuoyunda **KEY** olarak bilinen konut edindirme yardımı kesintileri devletin zorunlu tasarrufa yönelik uygulamalarına örnektir. Ancak nedeni ne olursa olsun zorunlu borçlanma devlete duyulan **güveni azaltmakta** ve mükellef davranışları bu dayatmalardan olumsuz etkilenmektedir.

4.1.3. Yarı Cebri Borçlar

Bu tür borçlanmada ise devlet **vatanseverlik**, şefkat ve **merhamet** vurgusunda bulunarak tasarruf sahiplerinin devlete borç vermelerini sağlar. Örneğin **Afrika** ülkelerinde devlet başkanlarının açlıkla mücadele edebilmek için uluslararası kamuoyuna destek çağrısında bulunması ile uzun vadeli ve düşük faizli borç almaya çalışması ya da doğal afet sonrasında **başbakanın**, ülkeye sahip çıkılması ve **doğal afetten** zarar görenlerin yaralarının sarılması için vatandaşlardan devlete borç vermesini istemesi yarı cebri borçlanmaya örnektir.

4.2. Vadesine Göre Borçlar

Devlet borçlarının vadesine göre sınıflandırılmasında üzerinde uzlaşılan **kesin bir ayrım yoktur**. Yapılan sınıflandırmalar ülkelerin içinde bulunduğu koşullara, borçlanmanın türüne ve finansmanın ne için yapıldığına göre değişmektedir.

Bazen de sağlandıkları piyasaya göre borçlanma vadeleri değişmektedir. Bu bakımdan **kısa vadeli** borçlar genellikle **para piyasalarından, uzun** vadeli borçlar ise **sermaye piyasalarından** sağlanır.

Kısa ve uzun vadeli borcun **ekonomi üzerindeki etkisi** ve **faiz oranı farklılık** gösterebilir. Piyasanın enflasyonist eğilim gösterdiği konjonktürde kısa vadeli borçlanma enflasyonun daha da şiddetlenmesine neden olabilir. Zira devlete borç verenler, kısa süre sonra tahsil edecekleri faiz getirisini düşünerek tüketimlerini artırabilirler. Diğer yandan uzun vadeli borçlanmada faiz oranı, kısa vadeli borç-

lanmaya göre daha yüksek olabilir. Bunun nedeni devlete borç verenlerin borçlanma senetleri ile gelecekte ortaya çıkabilecek riskleri de satın almış olmasıdır. Kısa vadede ise riskler daha öngörülebilir olduğundan faiz oranları daha düşüktür.

Bu nedenle hükümetler borçlanmanın vadesine karar verirken hazinenin mali yeterliliğini, borçlanmanın ekonomi üzerindeki etkisini ve piyasanın borç verme konusundaki tercihlerini göz önünde bulundururlar.

4.2.1. Kısa Vadeli Borçlar (Dalgalı Borçlar)

Genellikle **1 yıla kadar** vadeye sahip olan devlet borçları kısa vadeli kabul edilir. Ancak bazı kaynaklarda bu süre 5 yıla kadar uzamaktadır.

Kısa vadeli borçların dalgalı borçlar olarak adlandırılmasının nedeni borç miktarının dönem içerisinde **sık sık azalıp çoğalmasıdır**. Özellikle hükümetlerin zaman bakımından denkleştirme yapma zorunluluğu sıklıkla kısa vadeli borç almasına neden olur. Bu tür borçlar **genellikle iç piyasadan** yapılır. Eğer bütçe kanunlarında veya merkez bankası yasasında devlete borç verme konusunda bir kısıtlama yoksa hükümetler genellikle kısa vadeli avans şeklinde merkez bankası kaynaklarına başvururlar. Ancak **tam istihdam dengesine yakın bir konjonktürde** veya enflasyonist bir ortamda **merkez bankası** kaynaklarına başvurmak **enflasyonun artmasıyla** sonuçlanır.

Ülkemizde kısa vadeli borçlanma araçları içerisinde hazine bonoları, müteahhit bonoları, bütçe emanetleri ve adi emanetler yer almaktadır.

4.2.2. Uzun Vadeli Borçlar (Konsolide Borçlar)

Genellikle **1 yıldan uzun süreli borçlar** uzun vadeli borç kabul edilir. Bazen bu vade 2 yıl veya 5 yıl olarak uygulanmaktadır. Yani bir ülkede 1,5 yıl vadeli borçlanma senedi uzun vadeli kabul edilirken başka bir ülkede kısa vadeli kabul edilebilir. Ancak Türkiye'de kısa vadeli borçlar 1 yıla kadar, uzun vadeli borçlar ise 1 yıldan uzun süreye sahip borçlardır.

Uzun vadeli borçlar **süreli** ve **süresiz borç** şeklinde ikiye ayrılır. Süreli borçlar normal bir borç anlaşmasına bağlı olarak yükümlülüklerin iki taraflı olarak yerine getirildiği olağan borçlardır. Süreli borçlarda itfa (ödeme) süresi bellidir ve itfa planına göre devlet taksitleri ve anaparayı vadesi geldiğinde öder.

Süresiz borçlarda ise anaparanın ne zaman ödeneceği devletin keyfiyetine bağlıdır. Devlet kendi mali ve ekonomik koşulları elverdiği sürede anapara ödemesini yapabilir. Ancak faizler için bir vade planı vardır ve devlet bu plana bağlı kalarak faiz ödemesini yapar. Süresiz borçların en önemli özelliği devletin alacak sahiplerine yüksek faiz ödemesidir. Örneğin anaparaya ihtiyaç duymayan **yaşlı bir teyze**

devlete süresiz borç verebilir ve devletten ölene kadar yüksek faiz alarak geçimini sağlayabilir. Süresiz borç Türkiye'de hiç uygulanmamıştır.

4.3. Sağlandığı Kaynak Bakımından Borçlar

Sağlandığı kaynak bakımından borçlanma iç ve dış borçlanma şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Borçlanmanın bu ayrımında devletin ülke içinden mi yoksa yabancı ülkelerden mi borçlandığına bakılmaktadır.

4.3.1. İç Borç– Dış Borç Kavramı

Devletin ülke sınırları içerisinde **milli para** üzerinden yaptığı borçlanma **iç** borç; devletin yurt dışında **yabancı para** cinsinden yaptığı borçlanma ise **dış** borçtur.

İç ve dış borçlar, kavramsal farklılıklarının yanında ekonomi üzerinde gösterdiği etkiler açısından da farklılık göstermektedir.

İç borçlanmada kaynaklar, özel kesimden kamu kesimine geçtiği için birey ya da firmaların tüketim harcamaları düşer ve **ekonomi daralır**. Bu bakımdan iç borçlanmaya, bir maliye politikası aracı olarak konjonktürün **enflasyonist** eğilim gösterdiği dönemlerde başvurulmaktadır. İç borcun geri ödeme zamanı geldiğinde ise ekonomide canlanma görülür. Bu nedenle iç borç **alındığında** piyasada tüketimi **kısıcı**, geri **ödendiğinde** ise tüketimi **canlandırıcı** sonuçlar ortaya çıkar.

Dış borçlanmada ise bu mekanizma **zıt** yönde işler. Dış borçlanma yapıldığında paranın ülke içinde kullanılması ekonomide **canlandırıcı** etki yaparken, dış borcun ödeme zamanı geldiğinde ekonomi **daralır**. Bu nedenle hükümetler dış borçlanmaya ihtiyatlı yaklaşmalıdır.

4.3.2. İç ve Dış Borç Ayrımı

İç ve dış borç ayrımı yapılırken bazı **kriterlere** başvurulmaktadır. Bunlar piyasanın uyruğu, borçlanmanın hangi para cinsi üzerinden yapıldığı ve borcun kimden sağlandığıdır.

Piyasanın uyruğu kriteri: Bu kritere göre borçlanma ülke sınırları içerisinde gerçekleşiyorsa iç borç, ülke sınırları dışından sağlanıyorsa dış borç kabul edilir. Bu bakımdan Hazinenin Steve Amca'dan dolar cinsinden **Türkiye'de** aldığı borç iç borç olacak, Ahmet Amca'dan ABD'de aldığı borç ise dış borç sayılacaktır.

Borçlanmanın hangi para cinsinden yapıldığı: Bu kritere göre ülkenin kendi para birimi üzerinden borçlanması iç borç; yabancı para cinsinden borçlanması dış

borç kabul edilir. Buna göre Hazinenin ABD vatandaşı Steve Amca'dan **TL cinsinden** aldığı borç, iç borç kabul edilir.

Borcun kimden sağlandığı: Bu kritere göre ülkenin kendi vatandaşından yaptığı borçlanma iç borç; yabancı ülke vatandaşından yaptığı borçlanma ise dış borç kabul edilir. Bu bakımdan Euro cinsinden bile olsa **T.C. vatandaşı** olan Ahmet Amca'dan alınan borç, iç borç kabul edilir.

5. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLAR

Bu başlık altında Türkiye'de iç borçlanma araçları, iç borçlanmanın hangi yöntemlerle yapıldığı ve iç borçlanmanın kaynakları anlatılmıştır.

5.1. Türkiye'de İç Borçlanma Araçları

Türkiye'de iç borçlanma Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bakanlığın iç borçlanma yaparken en fazla başvurduğu araç ise hazine bonosu, devlet tahvili ve özel tertip iç borçlanma senetleridir.

5.1.1. Hazine Bonosu

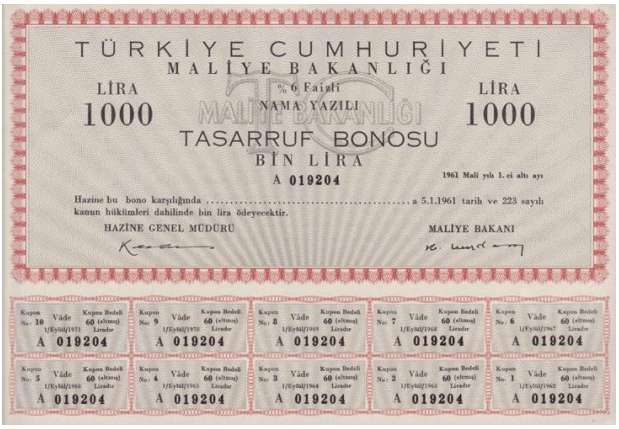
Türkiye'de hazine bonolarının vadesi 3, 6, 9 ay veya en fazla 1 yıldır. Bu bonolar daha çok iskontolu şekilde satıldığından **faiz kuponu bulunmaz**. Yatırımcı kuponsuz hazine bonosunu satın alırken **iskonto düşülmüş değerini öder**. Devlet yatırımcıya ödeme yaparken ise bononun nominal değerini öder. Dolayısıyla anapara ve faiz ödemesi vade tarihinde tek seferde yapılmakta ve yatırımcının vade sonundaki faiz getirisi bononun nominal değeri ile iskontolu değeri arasındaki fark olmaktadır. Nominal ya da itibari değer menkul kıymetin üzerinde yazılı olan değerini göstermektedir.

Örneğin yatırımcı Ahmet Amca'nın nominal değeri 100 TL olan 12 ay vadeli hazine bonosu aldığını varsayalım. Eğer Ahmet Amca bu bonoya 90 TL öderse aradaki 10 TL fark Ahmet Amca'nın faiz getirisi olur. Yani Ahmet Amca satın alırken 90 TL ödemiş, vade geldiğinde ise 100 TL tahsil etmiştir. Böylece enflasyonun ve verginin olmadığı bir ortamda hazine bonosunun reel (faiz) getirisi %11 olur (10 TL / 90 TL).

Hazine bonolarında **vade kısa** olduğundan risk düşüktür. Ayrıca elde edilen getirinin daha düşük vergilendirilmesi, bu bonoların ihalelerde **teminat** olarak kullanılması ve ikincil piyasada kolay alıcı bulması, hazine bonolarının tercih edilmesini sağlamaktadır.

5.1.2. Devlet Tahvili

Türkiye'de **vadesi bir yıldan uzun olan** devlet borçlanma senetlerine devlet tahvili adı verilir. Tahviller daha çok uzun vadeli kamu yatırım projelerini finanse etmek için kullanılır.


TÜRKİYE CUMHURİYETİ
MALİYE BAKANLIĞI
LİRA 1000
% 6 Faizli
NAMA YAZILI
LİRA 1000
TASARRUF BONOSU
BİN LİRA
A 019204
1961 Mali yılı 1. ci altı ayı
Hazine bu bono karşılığında ..... a 5.1.1961 tarih ve 223 sayılı kanun hükümleri dahilinde bin lira ödeyecektir.
HAZİNE GENEL MÜDÜRÜ
MALİYE BAKANI
Kupon No. 10 Vade 1/Eylül/1971 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 9 Vade 1/Eylül/1970 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 8 Vade 1/Eylül/1969 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 7 Vade 1/Eylül/1968 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 6 Vade 1/Eylül/1967 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 5 Vade 1/Eylül/1966 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 4 Vade 1/Eylül/1965 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 3 Vade 1/Eylül/1964 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 2 Vade 1/Eylül/1963 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204
Kupon No. 1 Vade 1/Eylül/1962 Kupon Bedeli 60 (altmış) Liradır A 019204

Yukarıdaki resimde 1961 tarihli bir tahvil görülmektedir. Tahvilin itibari değeri yani üzerindeki yazılı nominal değeri 1.000 Liradır. Vadesi 10 yıl, faizi ise yıllık %6'dır. Dikkat edilirse tahvilin altında 10 adet kupon bulunmaktadır. Bu kuponların anlamı tahvil sahibinin her yıl bir kupon karşılığında %6 oranında 60 Lira faiz tahsil edeceğidir.
Dolayısıyla onuncu kupona gelindiğinde 1971 yılına girilmiş olacak ve tahvil sahibi onuncu kuponu ve tahvili verdiğinde karşılığında 1.000 Lira anapara ve 60 Lira da faiz tahsil edecektir.

Tahvillerde vade uzun olduğundan tahvil talebini artırmak isteyen devlet bunlara bazı teminatlar sağlar. Böylece tahviller dövize, altına veya enflasyona endeksli hale getirilir. Örneğin dövize endeksli bir tahvilde borç alındığı anda 1 doların 1 TL olduğunu varsayalım. Eğer vade dolduğunda 1 dolar 1,20 TL'ye çıkarsa bu durumda devlet tahvillerinin değeri döviz değeri kadar (%20) artmış olacaktır. Ancak endeksleme neye göre yapılırsa yapılsın ödeme, tahvil üzerindeki para cinsinden yapılır.

5.1.3. Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri

Bu tür senetleri diğer borçlanma senetlerinden ayıran temel özellik, bütçenin finansmanı için **çıkarılmaması** ve karşılığında Hazineye herhangi bir **nakit girişinin olmamasıdır**. Zira bu senetler bazı kurum ve **kuruluşların finansman ihtiyacını** karşılamak için ihraç edilmektedir. Örneğin bir dönem kamu bankaları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararları, Hazine tarafından ihraç edilen özel tertip iç borçlanma senedi ile kapatılmıştır.

5.2. Türkiye'de Devlet İç Borçlanma Yöntemleri

Devletin borç senedi ihracından **Hazine sorumludur**. Ancak Hazinenin yetkisi sınırsız değildir. Başta 4749 sayılı kanun olmak üzere borçlanma yasaları Hazinenin borç yönetiminde ve borçlanma senedi ihracında uymak zorunda olduğu şartları belirler. Devlet iç borçlanma senedi **ihalelerinde dört yöntem** kullanılır. Bunlar **ihale** yöntemi, **TAP** yöntemi, **doğrudan satış** yöntemi ve **halka arz** yöntemidir.

5.2.1. İhale Yöntemi

Hazine, temelde **üç yöntemle** devlet borçlanma senedi ihalesine çıkmaktadır. Bunları;

– kuponlu – kuponsuz devlet borçlanma senetleri,
– iskontolu – iskontosuz devlet borçlanma senetleri,
– değişken faizli – sabit faizli devlet borçlanma senetleri,

şeklinde ayırmak mümkündür.

Hazine ihalelerine tüm gerçek ve tüzel kişiler katılabilirler. Kişilerin ihaleye katılarak devlet borçlanma senedi alması **bankalar** ve **aracı** kurumlar aracılığıyla olur. Kişiler bu kurumlara paralarını yatırarak tasarruflarını değerlendirmektedir. Diğeri ise **Merkez Bankası şubeleri** aracılığıyladır. Hazine farklı yöntemlerle devlet iç borçlanma senedi ihraç etmekle birlikte en sık başvurduğu yöntem ihale yöntemidir.

Hazine her ayın son iş gününde gelecek 3 aya ilişkin **ihale takvimini** ilan eder. Örneğin Hazine şubat ayının son iş gününde mart–nisan–mayıs aylarında ne kadar borç servisi (anapara ve faiz ödemesi) yapılacağını ve ne kadar borçlanacağını ilan eder.

Yatırımcılar ihale günü saat 13:30'a kadar satın almak istedikleri senet tutarının %1'ini teminat olarak Hazineye yatırırlar. Hazine ihalelerinde **tekli** ve **çoklu** fiyat sistemi uygulanır. Çoklu fiyat sisteminde her katılımcı **teklif ettiği tutardan** senetleri satın alır. **Tekli** fiyatta ise tüm katılımcılar ihaledeki **en düşük fiyattan** ya da en yüksek faizden senetleri satın alma hakkını kazanır.

Hazinenin **değişken faizli** tahviller için çıktığı ihaleler genellikle 2 yıl vadeli ve 3 ayda bir kupon ödemeli tahvillerdir. 3 ayda bir ödenecek kupon faizleri 3 ay vadeli **hazine bonosu faizine endekslenmiştir**. Diğer bir deyişle tahvil faizi hazine bonosu faizine bağlı olarak değişim göstermektedir. Ancak bono ve tahviller yatırımcılara **fiziksel olarak teslim edilmez**, daha çok Takasbank nezdindeki menkul kıymet depolarına transfer edilir.

5.2.2. "TAP" Yöntemi (Hazır Satış, Musluk Yöntemi)

Bu yöntemde Hazine, yatırımcıların istedikleri zaman satın alabilecekleri borçlanma senetlerini Merkez Bankasında **hazır** bulundurmaktadır. Nasıl ki su dolu bir deponun musluğu açıldığında su boşalıyorsa bu sistemde de musluğun başında Merkez Bankası bulunmakta ve depoda hazır bulunan devlet iç borçlanma senetleri satışa hazır bekletilmektedir. Hazır bulunan bu senetlerin sahibi, satılana kadar Hazine'dir. Merkez Bankasının bu süreçteki rolü yalnızca **aracılık** etmektir. Senedin türü, faizi ve vadesi önceden belirlenmiştir.

5.2.3. Doğrudan Satış Yöntemi

Bu yöntemde başlangıçta söz konusu senetlerin **kime** ve **ne kadar** satılacağı **bellidir**. Yatırımcılar senet **taleplerini** Hazine'ye iletir. Hazine talepleri inceleyerek ve piyasa şartlarında borçlanma anlaşması düzenleyerek doğrudan satışı gerçekleştirir.

5.2.4. Halka Arz Yöntemi

Bu yöntemde Hazine, halkın iç borçlanma senetlerini satın alabilmesi için banka ve diğer aracı kurumları kullanmaktadır. Aracılık faaliyetinde bulunan bu kurumlar Hazinenin belirlediği oran üzerinden **komisyon** alır.

5.2.5. Diğer Devlet İç Borçlanma Senetleri

Günümüzde Hazine devlet iç borçlanma senetleri ihraç ederken yukarıdaki dört yönteme başvurmaktadır. **Bunların yanında** başka borçlanma araçları da bulunmaktadır. Ancak bunlardan bazılarının Türkiye'de uygulaması terkedilmiş veya daha az başvurulmaktadır. Bunlar;

- **Müteahhit** bonoları,
- Hazine **kefaletine** haiz bonolar,
- **Emanet** paralar,
- Kira sertifikası (**Sukuk**).

Müteahhit bonolarının günümüzde uygulaması **kalmamıştır**. Geçmişte **bayındırlık** işlerini yapan müteahhitlere bu bonolardan verilmiştir. Müteahhitler isterse bu bonoları Merkez Bankasında iskonto ettirerek nakde çevirebilme imkânına sahiptir.

Hazine **kefaletini** haiz bonolar ise bazı kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını karşılamak için Hazine tarafından verilen ve böylece söz konusu kurumlara **kefil** olunan bonolardır. Türkiye'de daha önce başvurulan bu yöntemin **2002**

yılından itibaren **yasaklandığı** görülmektedir. Örneğin geçmişte Türkiye Şeker Fabrikalarına pancar alması veya Toprak Mahsulleri Ofisine çiftçi zararlarını karşılaması için bu bonolardan verildiği bilinmektedir.

Emanet paralar, **bütçe** emanetleri ve **adi** emanetlerden oluşmaktadır. Bunlar **geçici** olarak Hazineye yatırılan ve devletin kullanımına hazır olan paralardır. **Kira sertifikası** ise daha çok **faizsiz bankacılık** ilkelerine uygun olarak ihraç edilen ve sahibinin bu varlıktan elde edilen gelirden pay almasını sağlayan menkul kıymetlerdir.

5.3. Türkiye'de İç Borçlanma Kaynakları

Hazinenin iç borçlanma kaynaklarını **beş** gruba ayırmak mümkündür. Bunlar;

- Bankalar ve Finans Kurumları
- Özel Kişi ve Kuruluşlar
- Sigorta Şirketleri
- Sosyal Güvenlik Kurumları ve Kamu İktisadi Kuruluşları
- Merkez Bankası

Bu kaynaklar içerisinde merkez bankaları halen birçok ülkenin iç borçlanma kaynaklarından biri olmasına rağmen ülkemizde bu kaynaktan borçlanma mümkün değildir. Ülkemizde Merkez Bankasının temel görevi, Hazine adına mali ajan sıfatıyla Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) ihalelerini gerçekleştirmektir.

5.3.1. Bankalar ve Finans Kurumlarından Borçlanma

Tasarruf sahiplerinden **mevduat toplama** yetkisine sahip olan bu kurumlar, topladıkları mevduatın **kullandırmadıkları** kısmını devlet iç borçlanma senetlerinde değerlendirir. Özellikle ekonomi resesyona girmişse bankalardaki fonlara olan kredi talepleri düşük olacağından bankalar bu kaynakları devlet borçlanma senetlerine yatırarak faiz geliri elde eder.

Ayrıca bankalar fazla rezervlerini değerlendirmek için satın aldıkları devlet iç borçlanma senetlerini belli komisyon veya faiz karşılığında diğer tasarruf sahiplerine **satabilmektedir**. Bu haliyle bankalar devlet iç borçlanma senetlerinin satışında birer **aracı** rolü üstlenmektedir.

Devlet, ekonominin **durgunluk** veya **enflasyonist** dönemlerinde bankalardaki devlet iç borçlanma senedi miktarında ayarlamalar yaparak ekonomiye istikrar kazandırmaktadır. Bu bakımdan devletin durgunluk dönemlerinde bankalardan borçlanması, deflasyonist eğilimlerin giderilmesinde etkili olur. Yine ekonominin

durgunluk yaşadığı dönemde bankalardaki fonlar daha az talep gördüğünden devlet bu fonları toplayıp ekonomiye enjekte ederek ekonomide genişletici etki ortaya çıkarır. Ancak bankalardan enflasyonist dönemlerde borçlanmak istikrarsızlığın daha da artmasına neden olur. Zira bu dönemlerde bankaların kaydi para ortaya çıkarması, ekonomideki para arzını artırarak enflasyonun hızlanmasına neden olur.

5.3.2. Özel Kişi ve Kuruluşlardan Borçlanma

Kişi ve kurumlar gelirlerinin **tüketmedikleri** kısmını tasarruf eder. Zira elde nakit tutmanın alternatif maliyeti vazgeçilen faiz geliri olduğundan kişi ve kurumlar tasarruflarını devlet borçlanma senetlerine yatırmakta ve faiz geliri elde etmektedir. Ayrıca paranın enflasyondan korunabilmesi için de bu gereklidir.

Ekonomide **kurum tasarrufları** bireysel tasarruflara göre daha **fazladır**. Zira firmaların gelir akımları ve işlem hacimleri daha yüksektir. Özellikle firmalar likit varlıklarını veya yedek akçe olarak ayırdıkları fonları devlet borçlanma senetlerine yatırarak faiz geliri elde ederler.

Kişi ve firmaların devlet borçlanma senetlerine olan taleplerini belirleyen bir diğer etken gelecekteki faiz oranlarına ilişkin **beklentileridir**. Eğer gelecekte faiz oranlarının **düşeceği** beklentisi yaygınsa bu durumda kişi ve firmalar uzun vadeli devlet iç borçlanma senedi **alırlar**. Böylece gelecekte faiz oranı düştüğünde senetlerin getiri oranı artmış olacaktır.

5.3.3. Sigorta Şirketlerinden Borçlanma

Sigorta şirketleri devlet için iyi bir borçlanma kaynağıdır. Zira bu şirketler, topladıkları **primleri** devlet iç borçlanma senetlerine yatırarak devletin finansman ihtiyacını gidermektedir.

Borçlanma için kaynak oluşturan bir başka fon, **bireysel emeklilik** sistemlerinde biriken büyük hacimli fonlardır. Bireysel emeklilik fonları, genelde bankalar veya sigorta şirketleri tarafından yönetilmektedir. Bireysel emeklilik sisteminde biriken fonlar, devletin uzun vadeli borçlanma senetleri için önemli birer kaynaktır. Böylece sigorta şirketleri gelecekte ortaya çıkabilecek gider akımlarını finanse edebilmek için aktüeryal dengelerini de garantiye almış olmaktadır.

5.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumlarından, Fonlardan ve Kamu İktisadi Kuruluşlarından Borçlanma

Sosyal güvenlik kurumları bireyleri gelecekte ortaya çıkabilecek sosyal ve ekonomik risklere karşı güvence altına almaktadır. Kurum bu güvence karşılığında **üyelerinden prim** tahsil etmektedir. Söz konusu primler Kurum bütçesinde önemli

bir yekûn teşkil etmekte ve bu fonların bir kısmı devlet iç borçlanma senetlerinde değerlendirilmektedir. Yine Türkiye'de **işsizlik fonu** ve **özelleştirme** fonunun önemli bir kısmı devlet iç borçlanma senetlerine yatırılarak risksiz gelir elde edilmekte, devlet de borçlanma kaynaklarını çeşitlendirerek kolay borçlanma imkânı elde etmektedir.

Kamu iktisadi kuruluşları ise piyasada iktisadi esaslara göre faaliyet gösteren kamu kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların bir kısmı mali tekel niteliğindeki malları üretmekte ve yüksek gelir elde etmektedir. Söz konusu kuruluşlar, sahip olduğu **likit varlıkları nakit tutmak yerine** devlet borçlanma senetlerine yatırarak faiz geliri elde eder.

Türkiye'de söz konusu kuruluşların varlıklarının ne kadarlık kısmını devlete borç olarak verecekleri ilgili kurum ve kuruluşların **kanunlarında yazılıdır**. Zorunlu borçlanma olarak kabul edilen bu tür zorunluluklar devletin borçlanması için önemli birer kaynaktır.

5.3.5. Merkez Bankasından Borçlanma

Esasında merkez bankalarının temel görevi ülkedeki **fiyat istikrarını** sağlamaktır. Bu görevini parasal tabanı ve faiz oranını değiştirerek yerine getirir.

Bununla birlikte merkez bankaları bazen devletin kısa dönemli finansman ihtiyacını karşılamak için hükümete borç vermektedir. Ancak merkez bankaları, mevduat kabul eden bankalar olmadıklarından bu borçlar karşılıksız ve para basılarak verilir. Bu durum ülkede para arzını ve parasal tabanı genişleterek enflasyona neden olur.

Bu nedenle Türkiye'de **2001 tarihli** 1211 sayılı Merkez Bankası yasasında yapılan değişiklikle Bankanın Hazineye kısa vadeli avans verme yetkisi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu bakımdan burada ismi geçmekle birlikte ülkemizde Merkez Bankası iç borçlanma kaynaklarından biri değildir.

6. DIŞ BORÇLAR

6.1. Kavramsal Çerçeve

Genel olarak dış borç; ülke içinde yerleşik kişi ve kuruluşların, **ülke dışındaki** kişi ve kuruluşlardan **döviz cinsinden** borçlanmasıdır. Dış borçlanmaya yalnızca kamu sektörü değil özel sektör de gidebilir. Dış borçlanma devlete gelir sağlayan ve anapara ile faiz ödeme yükümlülüğü doğuran çift karakterli bir finansman çeşididir.

Literatürde bazen dış borç ve dış **yardım** kavramlarının birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu iki kavram birbirinden farklıdır. Özellikle gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere verdiği uzun vadeli ve **düşük faizli** krediler yardım şeklinde telaffuz edilmektedir. Zira verilen borç piyasa faiz oranının altında olduğundan aradaki faiz farkı, borcun yardım şeklinde ifade edilmesine neden olmaktadır.

Ayrıca geçmişte bazı ülkelerin **siyasi**, **askeri** ve **ekonomik ittifaklar** kurmak için piyasaya göre **avantajlı borçlar** verdiği görülmektedir. Hatta bu borçların bir kısmı hibe şeklinde verilmiştir. Ancak günümüzde sermaye piyasaları çeşitlilik gösterdiği, bankalar ve uluslararası kuruluşlar büyük çaplı kredi verebildiği için "dış yardım" yerine "dış borçlanma" kavramına daha çok başvurulur.

6.2. Dış Borçlanmanın Nedenleri

Dış borçlanmanın genellikle **temel nedeni,** borç alan ülkede **iç tasarrufların düşük** buna rağmen faiz oranlarının yüksek olmasıdır. Ya da **ödemeler dengesi** açık verdiğinde bu açığın finansmanı veya **ithalat** için gerekli olan dövizin sağlanması için de dış borçlanmaya gidilebilir. Bu ve benzeri pek çok neden dış borçlanmanın gerekçesi sayılır. Aşağıda bunlardan önemli olanlarına değinilmiştir.

6.2.1. İç Tasarrufların Yetersiz olması

Genel olarak bir ülkede iç ve dış denge birlikte sağlandığında ülkenin istikrarlı bir ekonomiye sahip olduğu kabul edilir. Ancak çeşitli nedenlerle bu dengelerden birinde verilen açık ekonomide bazı olumsuzluklara neden olmaktadır. Aşağıdaki eşitlikte bu dengenin nasıl sağlandığı ve yurt içi tasarruf açığının sonuçları gösterilmektedir.

$$\underbrace{(S - I) + (T - G)}_{\textbf{İç denge}} = \underbrace{(X - M)}_{\textbf{Dış Denge}}$$

Eşitliğin sol tarafı iç dengeyi temsil etmektedir. Buna göre tasarruf *(S)* ile yatırım *(I)* eşitliği ve kamu geliri *(T)* ile kamu harcaması *(G)* eşitliği sağlandığında iç denge sağlanmış olmaktadır.

Eşitliğin sağ tarafı ise dış dengeyi göstermektedir. Buna göre ülkeden dış dünyaya yapılan ihracat *(X)*, ülkeye yapılan ithalat *(M)* miktarına eşit olduğunda dış denge sağlanmış olmaktadır.

Her eşitlikte olduğu gibi eşitliğin bir tarafında ortaya çıkacak bir değişim eşitliğin sağlanması açısından diğer tarafta da değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu

bakımdan kamu gelirleri ve harcamaları birbirine denk kabul edildiğinde ve ülkedeki tasarruflar yatırımları karşılayamadığında *(S < I)* aradaki açığın yurt dışı finansmanla kapatılması gerekmektedir. Örneğe kamu tarafı eklendiğinde ise durum bütçe açıklarına bağlı olarak farklılık gösterir. Eğer kamu sektörünün gelirleri harcamalarını karşılayamıyorsa bu durumda kamu açıklarının kapatılması için de dış kaynak ihtiyacı doğacaktır. Bu durumu aşağıdaki sayısal örnekte görmek mümkündür:

$$[8(S) - 10(I)] + [19(T) - 20(G)] = [12(X) - 15(X)]$$
$$(-2) \quad + \quad (-1) \quad = \quad (-3)$$

Yukarıdaki denklemde görüldüğü üzere tasarruf–yatırım dengesi 2 birim, kamu gelir ve harcama dengesi de 1 birim açık verdiğinde her ikisinin toplamı kadar (-3) yurt dışından fon ihtiyacına gerek duyulacaktır. Eğer yurt dışından borçlanmak ülke ekonomine zarar verecekse bu durumda iç dengeyi oluşturan unsurlardan biri, diğerinin açıklarını telafi etmek zorundadır. Bu durum aşağıdaki denklemde görülmektedir.

$$[8(S) - 10(I)] + [22(T) - 20(G)] = [15(X) - 15(M)]$$
$$(-2) \quad + \quad (+2) \quad = \quad (0)$$

Denklemlerde görüldüğü üzere tasarruf–yatırım dengesinde ortaya çıkan 2 birimlik açık kamu gelir ve harcama dengesindeki 2 birimlik fazla ile telafi edilmiş ve yurt içi tasarruf açığının finansmanı için yurt dışı fona ihtiyaç kalmamıştır. Görüldüğü üzere ekonomide tasarruf açığı olduğunda bu açığı gidermenin ilk yolu gelirleri artırmak ya da harcamaları kısmaktır. Nitekim ülkemizde **dolaylı vergilerin ağırlıkta** olmasının sebeplerinden biri de budur. Özel sektör, gelirinin küçük bir kısmını tasarrufa ve daha büyük bir kısmını tüketime ayırdığından devlet **tüketimi cezalandırmak** için KDV ve ÖTV gibi vergilere başvurmakta ve kamu tasarrufunu artırmaya çalışmaktadır.

Sonuç olarak iç dengeyi oluşturan iki denklik bozulduğunda dış borçlanma zorunlu bir hal almaktadır. **İlk denkliği** temsil eden **tasarruf yetersizliğinin** gelişmekte olan ülkelerdeki temel nedeni kişi başına düşen **milli gelirin düşük** oluşu, **sermaye** birikimi **yetersizliği** ve marjinal **tüketim** eğiliminin yüksek oluşudur.

İkinci denklikte ortaya çıkan açık ise **kamu açıklarını** diğer bir deyişle bütçe açığını temsil eder. Ülkelerde bütçe açığına neden olan pek çok sorun bulunmaktadır. İlk sorun yukarıda da ifade edildiği üzere kalkınma için gerekli olan **yatırım-**

lardır. Ayrıca ülkelerde yöneticilerin **popülist** davranışları, vergi artışı yerine **borçlanmayı** tercih etmeleri, **verimsiz** harcamalar ve yüksek **borç faiz** ödemeleri bütçe açıklarını daha da artırmaktadır.

İç dengede durum böyle iken **dış denge** açısından da benzer olumsuzlukların olduğu söylenebilir. Öncelikle gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu **düşük teknoloji**, **ihracat** kapasitesini artırmak için yeterli değildir. Ayrıca bu ülkeler **hammadde** ve **yatırım malı** ihtiyacı açısından dış dünyaya bağımlıdır. Bu durum, ülkelerde dış açıkların önü alınamaz biçimde büyümesine neden olmaktadır. Böylece bir taraftan iç dengede ortaya çıkan açık diğer taraftan ödemeler dengesi açıkları ülkeleri dış borçlanmaya mahkûm etmektedir.

6.2.2. Ödemeler Dengesi Açıkları

Ülkelerdeki ödemeler dengesi sorunu, temelde **cari işlemler hesabı** ile **sermaye** ve **finans** hesabındaki açıklardan kaynaklanmaktadır. **Cari işlemler** hesabı, ülkenin diğer ülkelerle gerçekleştirdiği **mal ve hizmet** işlemlerinden oluşur. Cari işlemler hesabının açık vermesinin temel nedeni mal ve hizmet **ithalatının** yüksek buna rağmen **ihracatın** düşük olmasıdır. Bu durumda ülkeye giren mal için ödenen döviz miktarı, çıkan mal için tahsil edilen **dövizden** daha **fazladır**. Böylece ülke sermayesi yurt dışına çıkmakta ve iç tasarruflar azalmaktadır.

Sermaye ve finans hesabında ise ülkenin dış âlemle gerçekleştirdiği **tahvil**, **hisse senedi** ve **gayrimenkul** alım satımı gibi parasal işlemler yer alır. Türkiye örneğinden hareket edildiğinde ülkedeki yerleşikler yurt dışından varlık satın aldığında ve bu bedeli yatırmak için yabancı ülkede banka mevduat hesabı açtırdığında Türkiye'den sermaye çıkışı olur. Diğer taraftan yabancı ülkedeki bir yerleşiğin Türkiye'de varlık satın alarak banka mevduat hesabı açtırması durumunda ise Türkiye'ye sermaye girişi olur.

Bu açıklamaların ardından ödemeler dengesinin nasıl açık verdiği daha kolay anlaşılabilir. **Eğer** ülke **cari** işlemler **açığı** vermişse bu açık öncelikle **sermaye ve finans** hesabındaki **fazla** ile finanse edilir. **Eğer** sermaye ve finans hesabı da açık vermişse bu durumda ülkenin **merkez bankası** rezervlerine başvurulur. Eğer merkez bankası rezervleri de söz konusu açıkları karşılamada yetersiz kalıyorsa bu durumda **dış borçlanmaya** başvurmak kaçınılmazdır.

Gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi açıklarında en büyük sorun bu ülkelerin **yatırım** malları ve **ara** mallarındaki ithal **bağımlılık** oranlarının yüksek olmasıdır. Bu ülkeler bir yandan üretim için gerekli olan makine ve donanım gibi yatırım mallarını ithal etmek diğer yandan petrol ve doğal gaz gibi enerji girdilerini

satın almak zorundadır. Bu durum ithalatın artmasına ve yetersiz ihracat geliri nedeniyle aradaki farkın dış borçlanma ile kapatılmasına neden olmaktadır.

İthalatın finansmanı için gerekli olan döviz ihtiyacı yabancı sermaye yoluyla da sağlanabilir. 90'lı yıllarda pek çok gelişmekte olan ülkenin başvurduğu bu yöntem ülkelerin **sermaye** hareketlerine **serbestlik** tanımalarıyla birlikte hız kazanmıştır. Ancak bu tür sermaye hareketlerinin ülkeye giriş–çıkış süresinin **kısa** olması pek çok ülkede döviz krizleri yaşanmasına ve dış borç kısır döngüsüne neden olmuştur. Zira finansman sıkıntısı duyan ülkenin **faiz** oranlarını **artırarak** ülkeye döviz girişi sağlaması, dövizin değerini düşürerek **ithalatın artmasına** neden olmakta ve bu durum cari işlemler dengesinin bozulmasına yol açmaktadır. Böylece ithal mala alışan ülke, bunları satın almak için dövize ihtiyaç duymakta ve bu ihtiyacı da en kolay IMF gibi uluslararası kuruluşlardan borçlanarak gidermektedir. Böyle bir politikaya sürekli başvurulması ise ülkeyi zamanla borcun borçla kapatıldığı bir sarmala sürüklemektedir.

Yukarıdaki iki neden temelde dış borcu alan ülke açısından geçerli olan nedenlerdir. Aşağıda sayılacak nedenler ise daha çok dış borcu veren ülkeler için geçerlidir.

6.2.3. Siyasi ve Askeri Nedenler

İkinci dünya savaşının ardından dünyamız, ekonomik ve siyasal açıdan **iki kutuplu** ideolojik çatışmalara sahne olmuştur. Bir tarafta **serbest piyasa** ekonomisi yer alırken diğer tarafta merkezi planlama ekonomisi veya **sosyalist** düzen olarak ifade edilen anlayış yer almıştır. Sovyetler Birliği'nin 1991 yılında dağılmasına kadar her iki kutbun temsilcileri bazı ülkeleri kendi ittifaklarına çekmek için bu ülkelere bolca dış yardımda bulunmuştur.

Siyasi gerginlik günümüzde halen etkisini sürdürüyor olsa da Doğu Bloku ile Batı İttifakı arasında 1947–1991 döneminde yaşanan **askeri gerginlik**, ülkelerin birbirleri ile **ayni** ve **nakdi yardımlaşmalarına** sahne olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı döneminde ABD tarafından müttefiklere gönderilen **silah** ve teçhizat yardımlarının savaş sonrasında da devam ettiği görülmektedir. Savaş döneminde ülkeleri **kendi safına** çekmek isteyen ABD, savaş sonrasında da hegemonyasını sürdürmek için dış borç ve yardımlarına devam etmiştir.

Örneğin **İkinci Dünya Savaşı sonrasında** ABD, Sovyetlerin komünist ideolojiyi yaymasını engellemek ve baskı altında bulunan **Yunanistan** ve **Türkiye** gibi ülkeleri **kendi tarafına** çekebilmek için 1947 yılında **Truman Doktrini** olarak bilinen mali ve askeri yardım paketini Kongreden geçirmiştir. Bu paket ile Yunanistan'a 300 milyon dolar, Türkiye'ye ise 100 milyon dolar yardım yapılmıştır.

Truman Doktrini kendinden sonra gelecek olan **Marshall Planı'na** da öncülük etmiştir. Marshall Planı kapsamında **16 ülke** ABD'den yaklaşık **13 milyar dolar** ekonomik kalkınma yardımı almıştır. Türkiye'nin Marshall Yardımı çerçevesinde almış olduğu 137 milyon dolar toplam yardımların yalnızca %1'ini oluşturur. En çok yardım alan üç ülke İngiltere, Fransa ve Almanya olmuştur. Türkiye'nin almış olduğu yardıma **%2,5 gibi düşük bir faiz** ve **44 yıl gibi uzun** bir **vade** uygulanmıştır. Marshall Planı'nın **temel amacı** Truman Doktrini'ne benzer biçimde ülkelerin **liberalizme geçişine** imkân sağlamaktır. Nitekim ülkelerin dış ticaretini serbestleştirmesiyle birlikte ABD dış ticaretten önemli kazançlar elde etmiştir. Zira o dönemde ABD sermayedarları ve girişimcileri **yeni pazarlar** arayışındaydı ve bu yardım onlar için yeni yatırım fırsatlarının habercisiydi.

Türkiye, alınan yardımların yaklaşık %80'ini doğrudan ve dolaylı olarak **tarım sektörünün** gelişimine harcamıştır. Zira ABD, tarım sektörünün Türkiye'deki gelişimini destekliyordu. Ancak tarım sektörünü önceleyen bu durum **sanayi** sektörünün **ikinci plana** atılmasına neden olmuştur.

ABD, siyasi ve askeri nedenlerle pek çok ülkeye Truman Doktrini ve Marshall Planı çerçevesinde borç verip yardım yaparken **Sovyetler Birliği** de benzer siyasi ve askeri amaçlarla **Molotof Planı'nı** devreye sokmuştur. Bu bakımdan Molotof Planı Sovyetler Birliği'nin, ABD'nin Truman ve Marshall yardımlarına karşı oluşturduğu yardım planıdır. Yardımdan **yararlanan** ülkeler **Demir Perde** ülkeleri olarak da bilinen **Doğu Avrupa** ülkeleridir. Sovyetler Birliği Molotof Planı ile Birleşmiş Milletler'de **yandaş ülke** sayısını çoğaltmak, **boğazları kontrol** altına almak ve Doğu Avrupa'da deniz ve **hava üssü kurmak** gibi hedefler belirlemişti. Ancak Sovyetler Birliği'nin 1991 yılında yıkılmasıyla bu hedeflere ulaşmak mümkün olmamıştır.

6.2.4. Ekonomik Nedenler

Gelişmiş ülkelerin **borç verme motivasyonlarını** harekete geçiren **iki neden** bulunmaktadır. Bunlardan **ilki** ürettiği ürünlere **ilave pazarlar** açmak **diğeri** ise **yüksek faiz** nedeniyle arbitraj imkânı sağlamaktır. Böyle bir politikada yardım veren ülke yapmış olduğu yardımı kendi malını alma şartına bağlamaktadır. Böylece borç veren ülke **stoklama** maliyetinden kurtularak ürünlerini satmakta ve teknoloji ihracatı yaparak kendi teknolojisini gelişmekte olan ülkelere kullandırtmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin dış dünyaya borç vermesinin bir diğer nedeni ülkede **biriken yüksek tasarrufların** değerlendirilmek istenmesidir. Zira gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen **gelir düzeyi yüksek** olduğundan halkın marjinal tasarruf eğilimi de yüksektir. Bu durum ülkede tasarruf fazlasına neden olmakta ve bu tasarrufları

değerlendirmek isteyen ülke, farklı pazarlar aramaktadır. **Gelişmekte** olan ülkelerde ise tersi durum yaşanmaktadır. Zira bu ülkelerde **iç tasarruflar yetersiz** olduğundan gelişmiş ülkelerin tasarruf fazlası bu ülkelerin kalkınmalarını sağlamak için önemli bir fırsat sunmaktadır.

6.2.5. Tarihi ve Kültürel Nedenler

Borçlanmanın bu nedeninde **sömürge** ve **sömürgeci** ilişkisi yer alır. Günümüzde bazı ülkeler geçmişte sömürgesi olan ülkelere yardım yapmaya devam etmektedir. Bunun temelde iki nedeni bulunur. İlki borç veren ülkenin sömürge döneminde başlattığı dini ve kültürel **asimilasyonu** devam ettirmek, diğeri ise sömürge ülkede devam eden **yatırımların korunmak** istenmesidir.

6.2.6. İnsancıl ve Ahlaki Nedenler

Açlık ve **yoksullukla** savaşan ülkelere verilen bu tür yardımlar; dış borç, hibe veya dış yardım şeklinde olur. Ancak borç şeklinde verilse dahi **vadesi uzun** ve **faizi çok düşüktür**. Bu bakımdan bu ülkelere düşük faizli ve uzun vadeli verilen bu borçlar dış yardım şeklinde telaffuz edilir. Hibe şeklinde verildiğinde ise alacaklı ülkeden herhangi bir karşılık beklenmez. Bu tür yardımlar daha çok gelir dağılımını iyileştirme amacı gütse de bazen **kentleşmenin sağlanması** için de verilmektedir.

6.3. Dış Borçlanma Çeşitleri

Dış borçlar alınma şekilleri ve kullanıldıkları yerler itibariyle farklı adlarla anılmaktadır. Dış borçlanma genellikle uluslararası kuruluşlardan yapılmakla birlikte bazen banka ve finans kurumları gibi özel sektör kuruluşları da dış borç vermektedir. Dış borçların süresi alınan borcun nerede kullanılacağına bağlı olarak değişir. Örneğin büyük çaplı yatırımların finansmanı için alınan dış borç uzun vadeli olurken, ithalatın finansmanı için yapılan dış borçlanma daha kısa vadelidir. Aşağıda kullanım şekilleri bakımından dış borç türleri anlatılmıştır.

6.3.1. Proje Kredileri

Proje kredileri, ülkelerin **kalkınması** için gerekli olan yatırımların finansmanında kullanılan kredilerdir. **Dünya Bankası** tarafından sağlanan krediler ile uluslararası **yatırım** ve **kalkınma bankaları** tarafından verilen krediler proje kredisi kabul edilir.

Proje kredilerinde kredi talep eden ülke **ayrıntılı yatırım projesini**, incelemesi için borç veren ülkeye veya kuruluşa iletir. Borç verecek olan ülke ya da kuru-

luş, projenin **verimli** olduğuna inanırsa desteklemeye karar verir. Zira verimli projelerin **geri ödenmeme riski** daha düşüktür. Ayrıca proje kredilerinde kredinin nerede ve nasıl kullanıldığı takip edilebilmektedir.

Kredi anlaşması, kredi veren ve krediyi alan iki ülke arasında imzalanmasına rağmen krediyi asıl kullanan kamu veya özel sektör kuruluşudur. Anlaşmanın tarafı olan ve sorumluluğu üstlenen hükümet olmasına rağmen hükümet aldığı bu borcu yatırımı gerçekleştirecek **olan kamu kuruluşuna veya özel sektöre devreder**. Devir yapılırken hükümet farklı vade ve faiz oranı uygulayabilir.

Türkiye'de proje kredileri Hazine tarafından borç üstlenim anlaşmaları çerçevesinde yapılmaktadır. Hazine, Yap–İşlet–Devret modeli ile yapılacak projeler kapsamında yurt dışından sağlanan finansmanı üstlenmekte ve projeyi gerçekleştirecek olan özel sektör kuruluşuna garantör olmaktadır. Hazinenin, kamu sektörü kuruluşlarına devredeceği proje kredilerinde de benzer prosedürler uygulanmaktadır.

6.3.2. Program Kredileri

Program kredileri belirli bir program dâhilinde, ülkenin gerçekleştirmeyi planladığı hedeflere ulaşmak için kullandığı kredilerdir. Bu krediler herhangi bir projeye bağlı olmayan ve genellikle **ödemeler dengesi** açıklarını kapatmak için başvurulan kaynaklardır.

Program kredileri için verilebilecek en iyi örnek **IMF'nin** şarta bağlı olarak üye ülkelere verdiği kredilerdir. Özellikle ülkeler ekonomik **istikrar programları**, **bütçe açıklarının finansmanı** ve **ödemeler dengesi açıkları** nedeniyle program kredisine başvurmaktadır.

Program kredileri hazine garantisi verilerek sağlanır. Sağlanan program kredisinin krediyi alan ülke için avantajı, ülkedeki üretimin sürdürülmesidir. Zira program kredileri ülkenin kalkınma hedefleri ile uyumlu olan makine, teçhizat, hammadde ve yarı mamul malların **ithalatında** kullanılmak üzere alınır. **Krediyi veren taraf** ise genellikle kendi mallarının satın alınmasını **kolaylaştırdığı** ve **faiz geliri** elde ettiği için avantaj sağlamaktadır.

Program kredisi proje kredisi gibi herhangi bir projeye bağlı olmadığı için kullanımı **daha esnektir**. Bu bakımdan program kredilerini borcu alan ülkelerin daha çok tercih ettiği görülür. Ancak kredi veren ülkeler veya kuruluşlar, denetlemenin kolay ve karşılığının olması nedeniyle proje kredilerini tercih etmektedir. Ayrıca program kredileri daha kısa vadeye sahiptir.

6.3.3. Sendikasyon Kredileri

Sendikasyon kredisinde, bir **lider banka önderliğinde** birden fazla finans kurumu; tek başlarına veremeyecekleri büyük miktardaki bir krediyi, oluşturdukları bir **konsorsiyumla**, özel sektöre veya devlete vermektedir. Diğer bir deyişle bu kredilerde birden fazla finansal kurum tek bir borçluya finansman sağlamaktadır.

Sendikasyon kredilerinde yer alan "sendika" kavramı borç vermek için bir araya gelen finansal kurumları ifade etmektedir. Bu kredilerde borcu alan tarafın **riskine göre faiz oranı yüksek** olabilir.

Sendikasyon kredilerinde diğer finans kurumlarına **liderlik** yapan bir finans kurumu vardır. Lider kurum, borç almak ve vermek isteyen tarafları **bir araya getirmekte** ve bankaları borç almak isteyen taraf hakkında **bilgilendirmektedir**. Ayrıca lider kurum, faiz ve anaparanın vadesinde ödenmesini sağlar ve kredinin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını denetler. Bu hizmetleri karşılığında ise **komisyon ücreti** tahsil eder.

Sendikasyon kredilerinde lider banka dışında **borç verecek** diğer **bankalar** da bazı **avantajlar** elde eder. Örneğin lider banka borç almak isteyen taraf hakkında diğer bankaları bilgilendirdiğinden bu bankalar borçlu taraf hakkında **araştırma maliyetinden** kurtulmuş olur. Ayrıca sendikasyonda yer alan nispeten küçük bir banka, **tek başına borç veremeyecek** kadar büyük bir miktarı, diğer bankalarla birlikte verme imkânına kavuşur.

Borçlanan taraf ise yükümlülüklerini zamanında yerine getirdiğinde itibarı artar. Ayrıca yüksek miktarlı krediyi kısa zamanda ve uygun koşullarda elde eder.

Bazen de finans kurumları dışında ülkeler de konsorsiyum oluşturarak sendikasyon kredisi verebilir. Örneğin 1962 yılında kurulan "Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu" ülkelerin oluşturduğu bir konsorsiyumdur. Türkiye'nin beş yıllık kalkınma planındaki harcamalarının finansmanını sağlamak üzere kurulan bu konsorsiyumda 14 ülke ve 5 gözlemci yer almıştır.

6.3.4. Seküritizasyon Kredileri

Seküritizasyon kredisinde, kamu veya özel sektörün **bilanço aktiflerinde** yer alan uzun vadeli ve **likit olmayan varlık** veya alacaklar, likiditesi yüksek yeni menkul kıymetlere dönüştürülmektedir. Diğer bir deyişle banka aktifinde yer alan kıymetler **teminat gösterilerek** yurt dışından borç alınmaktadır. Böylece bankalar heterojen ve likit olmayan varlıklarını daha homojen ve likit varlıklara dönüştürmektedir. Nasıl ki kredi ihtiyacı duyan bir kişi sahip olduğu varlıkları teminat göstererek kredi temin ediyorsa, seküritizasyon kredilerinde de devlet veya özel sektör

sahip olduğu varlıkları teminat göstererek ve bu varlıklardan yeni bir menkul kıymet türeterek kredi sağlamaktadır.

Görüldüğü üzere seküritizasyon kredilerinde alacaklar veya likit olmayan varlıklar, menkul kıymetleştirme yoluna gidilerek bankaların kredi hacmi genişletilmektedir. Diğer bir deyişle bankaların aktiflerinde yer alan alacakları, gayrimenkulleri ve ipotekleri önce menkul kıymete dönüştürülmekte ve sonrasında bu menkul kıymetler teminat gösterilerek nakit olarak yurt dışı kurumlardan borçlanılmaktadır. Ancak bu tür krediler **2008** krizinde görüldüğü üzere finansal sistem üzerindeki **riski artırmaktadır**. Nitekim 2008 krizi öncesinde **ipotekli konut kredileri** veya bankanın kredi kartı alacakları **karşılık gösterilerek** menkul kıymetleştirme yoluna gidilmiş ve menkul kıymetler başka yatırımcılara da transfer edilerek **risk tüm dünyaya yayılmıştır**.

6.3.5. Bağlı ve Serbest Krediler

Alınan kredi, krediyi veren ülke tarafından **belli bir şarta bağlanıyorsa** bağlı kredi; aksi durumda ise serbest kredi adını alır. Eğer kredi belli bir **ülkede kullanma** şartına bağlanıyorsa ülkeye bağlı kredi; belirli **malların ithalatına** bağlanmışsa mala bağlı kredidir. Örneğin Japonya Türkiye'ye kredi vermeyi, ülkede yapılması istenen nükleer santral projesinin kendisine verilmesi şartıyla kabul ediyorsa bu tür kredi bağlı kredi kabul edilir.

Bağlı krediler borç veren ülkenin pazarını genişleterek **ihracatını** ve **istihdamını artırır**. Hatta krediyi kendi malını satın almaya bağlayan ülke, **atıl kapasitesini** harekete geçirme ya da **stokları** biriken malları elden çıkarma fırsatı bulmaktadır.

Borç veren ülke açısından çok fazla yarar sağlanmasına rağmen bu tür krediler **borç alan** ülke açısından bazı **olumsuzluklara** sahiptir. Söz konusu krediler krediyi alan ülkeye **pahalıya** mal olmaktadır. Örneğin **daha düşük** maliyetle satın alınabilecek mallar **yüksek fiyattan** satın alınmaktadır. Ya da ithalat yapılırken **sigorta** ve **navlun** bedellerinin **ihracatçı ülke şirketlerince** yapılması istenebilir. Bu bakımdan şarta bağlı kredilerde sözleşmenin şartları hakkında krediyi alan ülke çok fazla söz sahibi değildir.

Serbest kredilerde ise krediyi alan ülke krediyi dilediği şekilde kullanma hakkına sahiptir. Ancak çoğu durumda dış kredilerin önemli bir kısmı zımni de olsa bağlılık şartlarına sahiptir.

6.3.6. Borç Ertelemeleri ve Röfinansman Kredileri

Her iki borçlanma türü de **vadesi gelen borçlarla** ilgilidir. Var olan bir borcun vadesi geldiğinde **yeni bir borca başvurmadan** alacaklı ile anlaşarak borcun vadesinin uzatılmasına borç **ertelemesi** denir. Borç ertelemesine gidilmesinde genellikle borçlu tarafın borcu ödeme konusunda **acze** düşmesi söz konusudur.

Röfinansman kredisinde ise vadesi gelen borcun ödenmesi için **yeni bir borç sözleşmesi** yapılmaktadır. Böylelikle **eski borç kapanmakta** ve farklı şartlarda yeni bir borç alınmaktadır. Bir ülkenin röfinansman kredisi vermesinin nedeni, geçmiş borçlarını tahsil etme isteğinden kaynaklanır. Zira borçlu, böylece bir nebze olsun **nefes alabilecek** ve geçmiş borçlarını ödeyebilme gücünü elde etmek için zaman kazanacaktır. Aksi takdirde borçlu ülkenin **iflas** etmesi, borcun tahsilini zora sokacaktır.

Röfinansman kredisine örnek olarak Yunanistan'ın borç krizine girerek 2011 yılında Almanya ve Fransa'nın ülkeye borç vermesi örnek gösterilebilir. Zira o dönemde Yunanistan'ın en çok borcu olan iki ülke Almanya ve Fransa'dır.

Sonuç olarak her iki borçlanma türünde borçlu ülke ödeme olanaklarından yoksundur. Borç ertelemesinde vadesi gelen borç ödenmeksizin ileri bir tarihe ertelenmektedir. Röfinansman kredisinde ise ödenmesi gereken borç alacaklı ülkeden sağlanan yeni bir borçla ödenmektedir. Her iki kredi de borçlu ülkeye, finansman sıkıntısını giderebilmesi için zaman kazandırır. Ancak sağlanan yeni krediler verimli ve gelir getirici alanlarda kullanılmadığında ülkenin daha ciddi bir borç batağına girmesi ve hatta iflasa sürüklenmesi kaçınılmaz olur.

6.3.7. Teknik Yardımlar

Teknik yardımlar teknik bilgi, eğitim, proje ve danışmanlık hizmetlerinden oluşmaktadır. Bu tür hizmetler yardım şeklinde görülse de hizmeti veren ülke, **kendi teknolojisini pazarlama** amacı güder. Teknik yardımlar gelişmiş ülkelerdeki teknik bilgi ve metotların gelişmekte olan ülkelere aktarılmasına imkân sağlayan yardımlardır.

6.3.8. Satıcı Kredileri

Satıcı kredileri, hükümet tarafından değil **özel sektör tarafından** kullanılan **ticari amaçlı** kredilerdir. Kredi vermek isteyen ülke veya yabancı firma **ihracatını artırma** peşindedir. Bu nedenle bu tür kredilere **ihracat kredileri de denir**. Yabancı firma krediyi verirken kendini garanti altına almak için uluslararası mali kuruluşlar-

dan teminat almaktadır. Bu kuruluşlara Amerika İhracat–İthalat Bankası, İngiltere'de İhracat Kredisi Garanti Kuruluşu ve Fransa'da COFACE örnek gösterilebilir.

6.3.9. Askeri Yardımlar

Askeri yardımların yapılmasında **iki amaç** söz konusudur. İlki **ittifak** kurmak, ikincisi ise **kazanç** elde etmektir. İttifak kurma durumunda askeri yardımlar bazen karşılıksız şekilde yapılır. Diğer durumda ise savunma teknolojisine sahip ülke, kendi ürünlerini pazarlayarak kazanç elde eder.

6.3.10. Hibe ve Bağışlar

Hibe ve bağışlar, daha çok **doğal afet** ve **olağanüstü** koşulların yaşandığı dönemlerde yapılan **karşılıksız** kredilerdir. Hibe ve bağışların diğer dış kredi ve yardımlardan farkı, geri ödeme yükümlüğü olmayan karşılıksız yardımlar olmasıdır.

6.3.11. Diğer Dış Borç Türleri

Dış borçlanmanın diğer türleri şunlardır:

- Ariyere borçlar
- Uluslararası piyasalarda tahvil satma

Ariyere borçlar günümüzde başvurulmayan bir borçlanma türüdür. 1950'li yıllarda Türkiye'deki **döviz kıtlığı** ithalatın finansmanında sıkıntı yaşanmasına neden olmuş ve ithalat bedelini satıcıya yatıramayan devlet, yabancı firmaya borçlanmıştır. İşte bu tür borçlara ariyere borçlar denilmektedir. Bu borçlanmanın gelişimi kısaca şu şekilde açıklanabilir:

1950'lerde Türkiye'deki şirketler ithalat yapmak istediklerinde, sipariş bedellerini TL cinsinden Merkez Bankasına yatırıyorlar ve Banka söz konusu bedelleri döviz cinsinden yurt dışındaki ihracatçı firmalara ödüyordu. Ancak 1952 yılında Merkez Bankasındaki döviz rezervleri azalmış ve Merkez Bankasının özel sektör adına yurt dışı firmalara yapacağı döviz ödemeleri anlaşma kapsamında ertelenmiştir. Böylece özel sektöre ait söz konusu borçlar kamu borcu halini almış ve Fransızca'da ödemelerin geciktirilmesi ve uzatılması anlamına gelen ariyere borçlar ismini almıştır.

Bir başka borçlanma türü ise hükümetin **uluslararası piyasalarda tahvil satmasıdır**. Buna göre ülke döviz cinsinden sahip olduğu tahvilleri başka ülkelerin borsalarında satışa sunmaktadır. Örneğin Türkiye'de Hazine, uluslararası tahvil piyasalarında **Euro tahvil** satarak borçlanma imkânı elde eder.

6.4. Dış Borçlanma ile İlgili Bazı Rasyolar

Toplam dış borç/GSMH: Bu oran ülkenin dış borç **yükünün** ve dış borç ödeme gücünün bir göstergesidir. Bu oranın yüksek olması ülkenin dış borç yükünün yüksek olduğunu ve geri ödemede zorlanacağını gösterir.

Toplam dış borç/ihracat: Bu oran ülkenin **dış borç ödeme kabiliyetini** göstermektedir. Bu oranın yüksek olması ülkenin borçlarını ödeyebilmek için gerekli olan döviz gelirinden yoksun olduğu anlamına gelir. Zira kesrin payında yer alan dış borç, paydada yer alan ve ihracattan elde edilen döviz geliriyle ödenecektir.

Toplam dış borç servisi/ihracat: Bir ülkenin ödemiş olduğu dış borç **anapara** ve **faiz ödemeleri** toplamına dış borç servisi adı verilmektedir. Belirli bir dönemdeki dış borç servisi ihracata oranlandığında, aynı dönemde ülkenin gerçekleştirdiği ihracat gelirlerinin dış borç anapara ve faiz ödemelerini karşılamada ne kadar yeterli olduğu görülür. Bu oranın **1'den büyük olması**, ülkenin ihracat gelirlerinin dış borç ödemelerine **yetmediği** anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle ülke aradaki fark kadar merkez bankası rezervlerine veya dış borçlanmaya başvuracaktır.

Faiz servisi/ihracat: Bu rasyo, ihracattan elde edilen **döviz gelirinin** dış borç **faiz** ödemelerini **karşılayıp** karşılayamadığını göstermektedir. Rasyonun **yüksek** olması ülkenin dış borçlarını ödemede **sıkıntı** yaşadığını göstermektedir. Aslında dış borç servisinin veya dış borcun ihracata oranlanmasıyla bulunan tüm rasyolar dış borcun maliyetini ya da etkin olarak kullanılıp kullanılmadığını göstermektedir. Zira alınan dış borcun üretim ve yatırım gibi verimli alanlarda kullanılması, gelecekteki ihracat gelirini artıracağından dış borcun ödemesinde sorun yaşanmayacaktır.

Bazı kaynaklarda toplam dış borç miktarının toplam döviz gelirlerine oranlanmasıyla (**Toplam dış borç servisi/Toplam döviz geliri**) ülkenin dış borç ödeme gücünün tespit edilmesine çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu tür bir rasyonun ülkenin borç ödeme gücünü belirlemedeki katkısı yanıltıcı olabilir. Zira ülkeye giren her döviz akımını borç ödeme kaynağı olarak göstermek özellikle kısa vadeli yabancı sermaye ve geçici nitelikteki dış kaynakların olduğu durumda yanıltıcı olabilir. O yüzden bu tür rasyolarda dış borcun veya servisin ihracat gelirine oranlanması bu gelirin ülke için sağlam ve nihai bir gelir olması açısından daha doğru bir tercih olacaktır.

Borçlanma ile alakalı bir başka önemli rasyo, **borç çevirme oranıdır**. İster iç ister dış borç olsun alınan borcun ödenen borca oranlanmasıyla (**Alınan borçlar/Ödenen borçlar**) borç çevirme oranına ulaşılmaktadır. Bu oranın 1'den büyük

olması alınan borcun ödenen borçtan daha yüksek olduğunu gösterdiğinden borçlanmanın sürdürülebilirliğini olumsuz etkiler.

7. KAMU BORÇLANMA TEKNİĞİ ve ALICILARA SAĞLANAN ÇIKARLAR

Hazine, ihtiyacı olan borçlanmayı gerçekleştirebilmek amacıyla elinde bulunan devlet borçlanma senetlerinin likiditesini artırıcı ve risk primini azaltıcı yöntemlere başvurmaktadır. Diğer bir deyişle devlet, kişileri tüketmekten alıkoymak ve ellerindeki fonları devlete borç vermek için **ikna etmek** zorundadır. Bu nedenle bazı dönemlerde kuponlu tahvillere başvurabildiği gibi bazen de küçük tasarruf sahiplerinin de borç vermesini sağlamak üzere kupür büyüklüğü küçük olan tahviller seçmektedir. Aşağıda bu yöntemlerden önemli olanlarına değinilmiştir.

7.1. Türkiye'de Devlet Borçlanmasına İlişkin Tanımlar ve Şekilsel Özellikler

Tahvilli–tahvilsiz borçlanma: Tahvilli borçlanmada alacaklı verdiği **borca karşılık** tahvil gibi kıymetli bir evrak elde eder. Tahvilli borçlanma isme yazılı, hamiline yazılı, isme ve hamiline yazılı şeklinde üçe ayrılmaktadır. Tahvilsiz borçlanmada ise herhangi bir menkul kıymet ve teminat olmaksızın avans şeklinde kredi alınmaktadır.

Kupür büyüklüğü: Kupür büyüklüğü, tahvillerin **üzerinde yazılı olan nominal (itibari) değeri** göstermektedir. Hazine bazen kupür büyüklüğünü daha düşük seçerek küçük tasarruf sahiplerine de borç verme imkânı sağlamaktadır.

Kupon ödemeli tahviller: Kupon, **faiz ödemesinin karşılığıdır**. Kupon ödemeli tahvillerde vade bitimine kadar ara dönemlerde kupon karşılığında faiz ödemesi yapılır. Örneğin 2 yıl vadeli 6 ayda bir faiz ödemeli kuponlu tahvillerde dört adet kupon bulunmaktadır. İstenirse kuponlar bir başkasına devredilerek faizin ve anaparanın başka kimseler tarafından alınması mümkündür.

Kuponsuz (iskontolu) tahviller: Bu tür tahvillerde kupon olmadığı için tahvil, üzerinde yazılı olan itibari (nominal) değerin altında bir tutarla satılır ve vade bitiminde üzerinde yazılı değer üzerinden ödeme yapılır. Tasarruf sahibinin borç verirken ödediği tutar ile vade bitiminde tahsil ettiği tutar arasındaki fark faiz gelirini oluşturur. Diğer bir deyişle **iskontolu fiyat** ile **nominal fiyat arasındaki fark** yatırımcının getirisini oluşturur. İskontolu senetlerde vade boyunca herhangi bir kupon ödemesi olmaz.

Birincil Piyasa: Devlet iç borçlanma senetlerinin Hazine tarafından ilk kez satışa sunulduğu piyasadır.

İkincil Piyasa: Daha önce ihraç edilmiş olan devlet iç borçlanma senetlerinin ikinci veya daha fazla sayıda işlem gördüğü piyasadır. Borsa İstanbul (BIST) ve ban-

kaların küçük tasarruf sahiplerine kârını koyarak yaptığı satışlar ikincil piyasaya örnek verilebilir.

Devlet tahvili ve hazine bonosu nasıl satın alınabilir: Bu senetler komisyon ödemeksizin Merkez Bankası şubelerinden alınabilir. Ya da komisyon ödenerek banka ve aracı kurumlardan alınabilir. Bu iki yöntem de birincil piyasa kabul edilir. Ancak birincil piyasada ihraç edilen bu senetler Hazine'den bağımsız olarak ikincil piyasada işlem görür. Eğer bu senetler ikincil piyasadan satın alınırsa aracı kurum, üzerine kendi kârını koyarak senedi satar. Bu bakımdan Hazine, birincil piyasada senetlerin kim tarafından satın alındığını bilirken, ikincil piyasada bu senetlerin kimler tarafından tutulduğuna ilişkin herhangi bir kayıt tutmaz.

STRIPS: Devlet iç borçlanma senetlerinin **anapara** ve **faizinin ayrıştırılıp satılması** işlemidir. Örneğin 5 yıl vadeli 6 ayda bir kupon ödemeli tahvilin 10 adet kuponu bulunur ve bu kuponlar anaparadan bağımsız olarak alım–satıma konu olabilir. Eğer bu tahvillerin nominal değeri 100 TL ve faizi de yıllık %20 ise her 6 ayda bir kupon sahibine %10 yani 10 TL faiz ödemesi yapılır.

Erken itfa: Bir borcun anapara ve işlemiş faizinin vadesinden önce alacaklıya ödenmesidir.

Net borçlanma: Yıl içinde alınan borçlar ile ödenen borçlar arasındaki farkı göstermektedir.

7.2. Devletin Borç Verenlere Sağladığı Maddi Çıkarlar

Hazine tarafından ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri devletin bizzat kendi borcu olduğundan güvenilir bir yatırım seçeneğidir. Alınan bu borç anapara ve faizi ile geri ödenmektedir. Bu bakımdan borçlanmanın sağladığı ana çıkar yatırımcının elde ettiği faiz getirisidir.

7.2.1. Faiz Getirisi

Borç senetlerinin sahibine sağladığı **birincil çıkar** faiz getirisidir. Hazinenin ihraç ettiği tüm senetler dönem içerisinde veya vade sonunda faiz getirisi sağlamaktadır.

Tasarruf sahiplerinin devlet borçlanma senetlerini satın almasının temel sebebi kendilerine sağlamış olduğu faiz getirisidir. Piyasada tasarruf sahiplerinin tasarruflarını kullanabilecekleri çok sayıda yatırım aracı bulunmaktadır. Bankalar tarafından sunulan vadeli mevduat hesapları, faizsiz bankacılık tarafından verilen kâr payları, borsada işlem gören hisse senetleri gibi yatırım araçlarının yanında altın, döviz ve gayrimenkul gibi yatırımlar da tasarruf sahiplerini cezbetmektedir.

Dolayısıyla devletin tasarruf sahiplerinin diğer yatırım araçları yerine devlet borçlanma senetlerini **tercih etmesini** sağlayacak bazı getiriler sunması gerekir. Bu getirilerin ilki ve en önemlisi faiz getirisidir. Eğer devlet piyasa faiz oranlarının altında kalmayacak veya diğer getiri sağlayacak yatırım araçlarından daha düşük getiriye neden olmayacak şekilde devlet borçlanma senetlerine yeterli getiri sağlarsa daha kolay borçlanabilecektir.

Bununla birlikte bir diğer önemli konu **reel faiz getirisi** konusudur. Devlet borçlanma senetlerinde vade sonunda iki tür faiz ortaya çıkar. İlki **nominal faizdir**. Nominal faiz devlet borçlanma senetlerinin üzerinde yazılı olan itibari değer üzerinden hesaplanan faizdir. Örneğin üzerinde 100 TL yazılı bir tahvile %20 faiz ödenmişse bu tahvilin nominal değeri 100 TL, nominal faiz getirisi ise 20 TL'dir. Ancak söz konusu dönem içerisinde ülkedeki enflasyonun %10 olduğu kabul edilirse tahvilin nominal değeri %10 düşecek ve tahvilin reel değeri yaklaşık 90 TL olacaktır.

Enflasyon sorununu bertaraf etmek isteyen devletin ilk yapacağı iş devlet borçlanma senetlerine enflasyon üzerinde getiri sağlamaktır. Hatta bazı durumlarda devlet, senetlerini daha cazip hale getirmek için faiz getirisini dolaylı olarak artıran bazı uygulamalara başvurmaktadır. Bu yöntemlerden bazılarına aşağıda değinilmiştir.

7.2.2. Faiz Dışında Farklı Teknikler Yoluyla Getiriyi Artıran Yöntemler

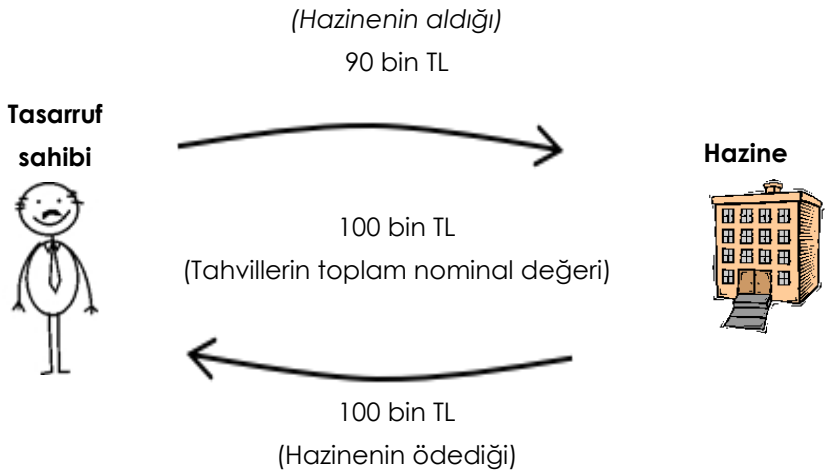
Borçlanma ihtiyacını karşılamak isteyen devlet, borç verilebilir fon piyasasında alıcı olarak bekleyen **pek çok rakibin** olduğunun da farkındadır. Bu bakımdan devlet, tasarruf sahiplerinin devlet borçlanma senetlerine olan taleplerini artırmak ve bu senetleri daha cazip yatırım aracı kılmak için bazı uygulamalara başvurmaktadır.

Devletin doğrudan faiz artırmak yerine **dolaylı yoldan faiz artışına** neden olan **bu tür yöntemlere** başvurmasının **bazı nedenleri** bulunmaktadır. Öncelikle devlet, piyasada **rekabet ortamını** bozacak politikalardan **kaçınmak** zorundadır. Devletin piyasa faiz oranının üzerinde bir faiz oranı belirlemesi **piyasa dengesinin bozulmasına** ve borçlanma ile finanse edilen özel sektör yatırımlarının **dışlanmasına** neden olur. Ayrıca fiyat istikrarının sağlanmasında, üretim, tüketim ve yatırım artışında faiz oranları oldukça etkilidir. Bu bakımdan devlet, **piyasa faiz oranlarını doğrudan etkilemek yerine** başa başın altında ihraç, primli ihraç, ikramiyeli ihraç ve faiz getirisini vergiden istisna tutma gibi yöntemlerle dolaylı yoldan etkilemektedir.

7.2.2.1. Başa Başın Altında İhraç

Genel olarak borçlanma senetleri başa baştan ihraç edilmekte ve bu değer üzerinden belli bir faiz hesaplanarak tasarruf sahibine ödenmektedir. Bu bakımdan başa baştan ihraç, borçlanma senedinin üzerinde yazılı nominal değeri üzerinden satışa sunulmasıdır. Örneğin Hazine, tasarruf sahibine %20 basit faizli, 6 ayda bir faiz ödemeli ve 2 yıl vadeli 100 bin TL tutarında tahvil satmış olsa tasarruf sahibi yıllık 20 bin TL (6'ncı ayın sonunda 10 bin TL) faiz geliri elde edecektir. İkinci yılın sonunda ise anapara ve faiz toplamı 140 bin TL olacaktır.

Başa başın altında ihraçta ise devlet borçlanma senetleri **nominal değerinin altında bir değerle** satışa sunulmaktadır. Diğer bir deyişle borçlanma senetleri, üzerinde yazılı olan değer iskonto edilerek satışa sunulur. Yani yukarıdaki örnekten yola çıktığımızda tahvillerin üzerinde yazılı değerin toplamı 100 bin TL olmasına rağmen Hazine, tasarruf sahibinden %10 iskonto ile 90 bin TL borç almakta, geri ödeme zamanında ise nominal değer üzerinden (100 bin TL) ödeme yapmaktadır. Dolayısıyla tasarruf sahibinin kazancı 10 bin TL olacak ve %11 faiz getirisi elde edecektir (10 bin TL / 90 bin TL).



7.2.2.2. Nakde Çevrilebilme

Senetlerin birçoğu likit enstrümanlar olup istenildiği zaman nakde çevrilebilir. Diğer bir deyişle senet, vadesi gelmeden ikincil piyasada satılabilir. Ancak vade tarihine kadar olan tutar hesaplanır ve alacaklıya aradaki faiz düşülerek ödeme yapılır.

7.2.2.3. Enflasyona Karşı Korunma

Enflasyon dönemlerinde yerel paranın değeri düşmektedir. Bu dönemlerde borcun anaparası ve faiz getirisi de kayba uğrar. Bir borcun vade sonunda sağladığı getiri nominal getiridir. Reel getirinin bulunabilmesi için nominal getiriden enflasyonun çıkarılması gerekir. Örneğin borç verdiğinizde %10 faiz geliri elde ettiyseniz ve enflasyon da aynı dönemde %8 ise reel getiriniz %2 olacaktır. Bu örnek, senedin kuponuna ilişkindir. Ayrıca anaparanın değer kaybına uğraması da söz konusu olur. Hatta miktarın yüksek olduğu durumda anaparadaki değer kaybı daha önemli hale gelir.

Örneğin bir yatırımcı devlete borç verme ve yeni bir otomobil satın alma seçeneklerinden ilkine karar verdiğinde, yatırımcının vade sonunda kazançlı çıkabilmesi için aynı anapara ile vade sonunda o otomobili satın alabilmesi gerekir. Eğer yatırımcı söz konusu otomobil 100 bin TL iken otomobili almayıp da devlete borç verse ve vade sonunda otomobili satın almaya gittiğinde otomobilin fiyatı 120 bin TL'ye çıkmış olsa yatırımcının anaparası enflasyon nedeniyle kayba uğramış olur.

Bu nedenle devlet hem anaparanın hem de faiz getirisinin kayba uğramasını önlemek için çıkardığı devlet borçlanma senetlerini enflasyona endekslemektedir. Bu tür senetlerde anapara ve faiz ödemeleri şu şekilde gerçekleşir;

Örneğin 1.000 TL nominal değerli, 5 yıl vadeli ve %10 faizli tahvil aldınız. Kupon ödemelerinin 6 ayda bir olduğunu ve tahvilin de tüketici fiyatlarına endeksli olduğunu varsayalım. Tahvili satın aldığınız dönemde TÜFE endeksi 200 olsun.

Yıllık basit faiz oranı %10 ise 6'ncı ayın sonunda %5 yani 50 TL (1.000 TL x 0,05) faiz getirisi elde edersiniz. Ancak 6 ay içinde TÜFE endeksi 200'den 220'ye çıkmışsa enflasyon %10 (220–200/200) artmış demektir. Bu durumda 50 TL'lik faiz kuponunu %10'luk enflasyon artışını da ekleyerek tahsil edersiniz. Dolayısıyla faiz kuponunun değeri 55 TL'ye (50 TL x 1,10) yükselir. Aynı hesaplama, endeks değerindeki artışı dikkate alarak sonraki kupon ödemelerinde ve anapara geri ödemesinde de yapılır.

Örneğin 5. yılın sonunda hem son faiz kuponunu hem de anaparanızı geri alacaksınız. Bu tarihte TÜFE endeksi 380 ise alacağınız kupon ve anapara ödemesi şu şekilde hesaplanır:

Son kuponun faiz getirisi: 1.000 TL'nin faiz getirisini bulmak için anaparayı 6 aylık faiz oranı ile yani %5 ile çarparız. Sonuç ilk kupon ödemesindeki gibi 50 TL çıkar. Ancak TÜFE endeksi ile çarpıldığında 5 yıllık enflasyon yüksek olacağından kuponun nominal değeri yüksek çıkacaktır. Beşinci yılın sonunda endeks değeri 380 ise TÜFE'deki artış %90 bulunur. Dolayısıyla 50 TL için ayrıca %90 faiz ödemesi

yapılmalıdır. Bu durumda faiz kuponunun toplam değeri 95 TL'ye yükselir (50 TL x 1,90).

Anaparanın geri ödeme değeri: Bu hesaplamaların ardından anaparanın enflasyona endeksli değeri de rahatlıkla bulunabilir. Anaparaya yani 1.000 TL'ye %90 TÜFE artışı eklendiğinde toplam anapara geri ödemesi 1.900 TL (1.000 TL x 1,90) olacaktır.

Ancak enflasyona endeksli tahvillerin bazı sakıncaları bulunmaktadır. Öncelikle devlet böyle bir tahvil ihraç ederek gelecekte enflasyonun ortaya çıkacağını ve paranın değer kaybına uğrayacağını **baştan kabullenmektedir**. Devletin borç yükü enflasyon kadar artış gösterecektir. Ayrıca nasıl olsa faiz ödemeleri enflasyonu da kapsıyor denilerek enflasyonun kontrol altına alınması konusunda hükümet üzerindeki baskı azalacaktır.

7.2.2.4. Altına ve Dövize Endeksleme

Eğer bir ülkenin yerel parası konvertibl değilse yabancı yatırımcılar altına veya dövize endeksli yatırım yapmak isteyebilir. Ayrıca ülkedeki enflasyon oranı yüksek düzeylere ulaşmışsa hem yerli hem de yabancı yatırımcılar altına veya dövize endeksli tahvil almak isteyebilirler.

Dövize ve altına endeksli tahvillerde anapara ve faiz, geçerliliği herkesçe kabul görmüş yabancı bir para birimine ya da altın fiyatına endekslenir. Ancak ödemeler TL'ye dönüştürülerek yapılır.

8. BORÇLARIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ (BORÇ STOKU, BORÇ YÜKÜ VE BORÇ SERVİSİ)

Bir ülkenin borçlanmaya devam edip etmeyeceği ve vadesi gelen borçlarını ödeyebilme gücü, borç stokunun sürdürülebilir olup olmadığıyla ölçülür. Bununla birlikte mevcut borç düzeyi ülkedeki makroekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etki gösteriyorsa, bu durum borçların sürdürülebilir olmadığını ve borçlanmaya sınır getirilmesi gerektiğini göstermektedir. Bu bakımdan aşağıda borçların sürdürülebilirliğini gösteren borç stoku, borç yükü ve borç servisi kavramlarına değinilmiştir.

8.1. Borç Stoku

Bir ülkenin belli bir dönemdeki **iç ve dış borçlarının toplam miktarı** borç stokunu gösterir. Kamu borç stoku hesaplanırken genellikle borcun anaparası hesaba katılır. Yani borç stoku verilerinde gelecekte ödenecek faiz miktarı görül-

mez. Ancak özel sektör borçlanmasında gelecekteki mali yükümlülükleri görmek ve firmanın mali yeterliliğini ölçmek için borç stokuna faiz yükü de dâhil edilir.

Kamu sektöründe borç stoku verileri yayımlanırken genel yönetim ve merkezi yönetim şeklinde kurumlara göre ayrım yapılmaktadır. Buna göre;

Genel yönetim borç stoku: Genel yönetime dâhil olan merkezi yönetim kurumları ile mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli işletmeler, fonlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin borç stokunu göstermektedir.

Merkezi yönetim borç stoku: Genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve düzenleyici–denetleyici kurumların borç stokunu ifade eder.

Türkiye'de borç stoku verileri AB tanımlı genel yönetim borç stoku kapsamında hazırlanmaktadır. Buna göre yukarıda ifade edilen genel yönetime tabi olan idarelerin iç ve dış borç tutarları toplanmakta ve genel yönetim brüt borç stoku elde edilmektedir. Elde edilen genel yönetim brüt borç stoku aşağıdaki ayarlamalara tabi tutularak AB tanımlı borç stokuna ulaşılmaktadır.

- Genel yönetim kurumlarının birbirlerine olan borç yükümlülükleri düşülür.

- Borç tutarı hesaplanırken kuponsuz olarak ihraç edilen senetlerin (örneğin hazine bonosu) üzerindeki yazılı değerleri esas alınır. Eğer senetler TÜFE'ye endeksli ise merkezi yönetim borç stokuna enflasyon farkı eklenir.

- Dolaşımdaki bozuk para tutarı merkezi yönetim borç stokuna dâhil edilir.

Ülkeler sermaye hareketlerinin serbest hale gelmesiyle birlikte iç borçlanma yanında dış borçlanmaya da sıkça başvurmaya başlamıştır. İç borç stokunda yalnızca kamu kesimi borçları hesaplamaya dâhil edilmektedir. **Dış borç stokunda** ise hem kamu hem de özel sektörün her ikisi de borç stokuna dâhil edilmektedir.

Net dış borç stoku ise brüt dış borç stokundan net dış varlıklarının çıkarılması suretiyle elde edilmektedir. Ancak dış varlıklar hesaplanırken borcun para birimine bakılmaz. Önemli olan alacaklının yurt dışında yerleşik olup olmamasıdır. **Kamu net borç stokunda** ise kamu sektörünün toplam borcundan sahip olduğu net varlıklar düşülmektedir.

8.2. Borç Yükü

Borçlanmanın **toplum refahını azaltıcı etkisine**, borç yükü denmektedir. Ancak bir ülkede Hazine tarafından alınan borçlar **verimli alanlarda** kullanılıyor ve refah artırıcı kamu hizmetleri sunumu gerçekleşiyorsa bu durumda toplum üzerindeki borç yükü azalacaktır.

Genel olarak borç yükü, ülkenin **toplam borç stokunun milli gelire oranlanmasıyla** bulunmaktadır. Örneğin bir ülkenin kamu borç stoku 100 milyon TL ve

ülkenin GSYH'si de 800 milyon TL olsa bu durumda toplam borç yükü %80 olur (100 milyon TL / 800 milyon TL).

Bir başka borç yükü denklemi ise bireysel borç yüküdür. Bireysel borç yükü ülkenin toplam borcunun ülke nüfusuna bölünmesiyle bulunur. Örneğin ülkenin 800 milyon TL borçlu olduğu ve 80 milyon nüfusa sahip olduğu düşünüldüğünde bireysel borç yükü 10 TL (800 milyon TL / 80 milyon kişi) olur.

8.3. Borç Servisi

Borçlanma açısından servis, **anapara ve faiz ödemesi** anlamına gelir. Bu bakımdan borç servisi devletin iç borç ve dış borcundan dolayı alacaklılara ödediği anapara ve faizin toplamıdır. Ancak literatürde borç servisi kavramı normal veya normal dışı yöntemlerle borç yükünün hafifletilmesi anlamında kullanılmaktadır.

Borcun normal yöntemle ödenmesi sözleşmeden kaynaklanan kurallara uyularak alacaklıya nakden veya hesaben ödeme yapılmasıdır. Olağan dışı borç ödemede ise devlet kasasından herhangi bir ödeme yapılmadığı halde borç yükü azalmaktadır. Bu durum devletin yerel para cinsinden borçlandığı ve enflasyonun yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkar.

8.4. Borçların Sürdürülebilirliği

Borçların sürdürülebilirliği, borcun geri ödemesinin **zamanında** ve **eksiksiz** yapılmasıdır. Eğer borçlanma, ekonomik değişkenler üzerinde **olumlu etkiler** gösteriyor ve borçlar da **zamanında ödenebiliyorsa** borçlanmanın, **büyüme** sürecine **pozitif katkı** yaptığı ve borçlanmanın **sürdürülebilir** olduğu söylenebilir. Ancak borcun **geri ödeme** zamanında piyasa **faiz** oranları **yükseliyor** ve **kur** üzerinde **baskı** ortaya çıkıyorsa bu durumda ülkenin borç stoku **tehlikeli** boyutlara ulaşmış demektir. Bu bakımdan borcun sürdürülebilirliğini etkileyen faktörler beş başlık halinde aşağıdaki şekilde sunulabilir.

Borç stoku (B)	: Borç stoku arttıkça borçlanma sürdürülemez
Borç stokundaki değişim (ΔB)	: Borç stokundaki değişim negatif olursa yani borçlar azalırsa borçlanma sürdürülebilir olur
Reel faiz oranı (r)	: Reel faiz oranı arttıkça borçlanma sürdürülemez
Faiz dışı fazla (F)	: Faiz dışı fazla arttıkça borçlanma sürdürülebilir
Büyüme oranı (g)	: Büyüme oranı arttıkça borçlanma sürdürülebilir

Buna göre borçlanmanın sürdürülebilir olup olmadığına karar verebilmek için aşağıdaki eşitliğin sonucuna bakılır:

$$\Delta B = B(r - g) - F$$

Bu eşitliğe göre borçların sürdürülebilir olması için $\Delta B < 0$ ya da $\Delta B = 0$ olmalıdır. Bunun sağlanması için öncelikle ekonomik büyüme oranının borç stokundaki büyüme oranından ya da reel faiz oranından büyük olması gerekir. Ayrıca faiz dışı fazla verilmesi borç stokunun azalmasına yardımcı olur. Aşağıdaki örnekler konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Örnek 1: Borç stokunun 100 milyar TL olduğu bir ekonomide reel faiz oranı %10, ekonomik büyüme oranı %7 ise borç stokunun sabit kalması için ne kadar faiz dışı fazla verilmelidir?

Soruda ΔB'nin sıfır olması $\Delta B = 0$ istenmektedir.

Buna göre; $0 = B(r - g) - F$ formülünde verilenler yerine konulduğunda,

$0= 100$ milyar TL$(0,10 - 0,07) - F$ formülünde sonuç;

$F= 3$ milyar TL, yani %3 olacaktır.

Soruya normatif açıdan bakıldığında da cevabın %3 olduğu görülmektedir. Zira ekonomik büyüme (%7) iyidir. Reel faiz (%10) ise kötüdür. İyiye ulaşmak ve eşitlenmek için aradaki %3 fark kadar fazla verilmelidir.

Örnek 2: 2021 yılı borç stoku 250 milyar TL'dir. 2022 yılı reel faiz oranının %10 ve faiz dışı fazlanın %3 olması beklenmektedir. Buna göre 2022 yılında borç stokunun değişmemesi için ekonomik büyüme oranının % kaç olması gerekir?

Soruda borç stokunun değişmemesi isteniyor. Yani $0=B(r - g) - F$ eşitliğinin sağlanması gerekmektedir. Soruya normatif yaklaşıldığında aslında cevap aşağı yukarı tahmin edilmektedir. Zira reel faiz oranının pozitif olması, borç stokunu artıran bir değişkendir. Faiz dışı fazla ise borç stokunu azaltmaktadır. Örnekte reel faiz oranının daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumda borç stokunun sabit kalabilmesi için aradaki fark kadar ekonomik büyüme sağlanmalıdır. Dolayısıyla herhangi bir matematiksel işlem yapmadan reel faiz oranı olan %10 ile faiz dışı fazlayı gösteren %3 arasındaki %7 farkın reel büyüme oranını ifade ettiği görülebilmektedir.

Dolayısıyla $\Delta B = B (r - g) - F$ formülünde verilenler denklemdeki yerine konulduğunda denklem;

$0= 250$ milyar TL$(0,10 - g) - 0,03$ halini alır. Böylece sonuç;

$0= 250$ milyar TL$(0,10 - 0,03) - g$

$g= 0,07 (0,07)$ olarak bulunur.

9. BORÇ YÖNETİMİ

Normal şartlarda borçlanma kamu **harcamalarının finansmanı** ya da **bütçe açıklarının** kapatılması için yapılmaktadır. Bu bakımdan **dar anlamda** borç yönetimi **bütçe açıklarının** giderilmesi için alınan ve vadesi geldiğinde ödenen borçlanmayı ifade etmektedir. **Geniş anlamda** borç yönetimi ise borcun miktar ve bileşiminde (vade, faiz, geri ödeme koşulları) **ayarlamalar** yapmak suretiyle belli **ekonomik** ve **sosyal amaçlara** ulaşılmasıdır. Ekonomik amaçlar içerisinde enflasyon ve deflasyon gibi ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi yer alırken, sosyal amaçlar içerisinde gelir dağılımının düzeltilmesi ve kentleşmenin sağlanması gibi amaçlar bulunmaktadır.

9.1. Olağan Borç Yönetimi

Devletin borç sözleşmesinde yer alan **borçlanma şartlarına göre** borçlarını yönetmesi olağan borç yönetimini ifade eder.

Borçların ortadan kalkması için doğal yol, borcun geri ödeme zamanı geldiğinde alacaklısına nakden veya hesaben ödenmesidir. Buna borcun itfası veya amortismanı adı verilir. Bu işlem devlet açısından borç stokunun azalması anlamına gelmektedir[30].

9.2. Olağanüstü (İstisnai) Borç Yönetimi

Hükümetler daima borç ödeme kabiliyetine sahip olmayabilir. Bazen de borç ödeme gücüne sahip olunmasına rağmen ülkenin **ekonomik konjonktürü** borcun ödenmesine **elverişli olmayabilir**.

Bu bakımdan olağanüstü borç yönetimi, hükümetlerin beklenmeyen ekonomik durumlar karşısında **istisnai bazı yöntemlere** başvurması olarak tanımlanmaktadır. Bunların başında konsolidasyon ve konversiyon gelmektedir. Ayrıca vergi konulması, monetizasyona başvurulması ve radikal bir karar alınarak borcun reddedilmesi gibi yöntemlere de başvurulmaktadır.

9.2.1. Konsolidasyon (Tahkim)

Borçların **vadesinin uzatılmasına** konsolidasyon adı verilir. Bu uzatma daha çok kısa vadeli borçların uzun vadeli borç haline getirilmesi şeklinde olur. Vade uzadığında faiz de artacağından konsolidasyona gidilmesi halinde devletin borç yükü de artmaktadır.

---

[30] S. Bilge, Devlet Borçları, Eskişehir Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2012, s. 165

Devletin konsolidasyona başvurmasının **mali** ve **ekonomik** olmak üzere **iki temel** nedeni bulunur. Konsolidasyonun **mali** nedeni devletin borç **ödeme gücüne sahip olmamasıdır**. Yani devlet acze düşmüştür. Ancak iç borçlanmada mali nedenden ötürü konsolidasyona başvurulmaz. Zira hükümetin elinde son seçenek olarak para basma bulunmaktadır.

Konsolidasyonun **ekonomik** nedeni ise ekonomik konjonktürün **borç ödemeye elverişli olmamasıdır**. Bu durum genellikle enflasyonist dönemlerde ortaya çıkar. Zira piyasada enflasyonist eğilimlerin olduğu dönemlerde borçların ödenmesi, satın alma gücünü ve parasal tabanı artıracağından enflasyonist eğilimlerin daha da artması söz konusu olacaktır.

9.2.1.1. Konsolidasyon Çeşitleri

Konsolidasyon **gönüllü** ve **zorunlu** olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İsteğe bağlı konsolidasyonda vadenin uzatılıp uzatılmaması kararı tasarruf sahiplerinin **tercihine** bırakılır. Eğer alacaklı konsolidasyon kararını beğenmezse devlet alacaklıya **borcu öder** ve daha uzun vadeli başka bir borç bulur. Zorunlu konsolidasyonda ise alacaklıya **söz hakkı tanınmaz** ve devletin tek taraflı iradesi ile tahvillerin vadesi uzatılır.

9.2.1.2. Konsolidasyonun Başarı Koşulları ve Sonuçları

Konsolidasyonun başarıya ulaşmasının temel şartı alacaklıya konsolidasyonu kabul etmesi için **piyasanın üzerinde bir faiz ödemeyi** taahhüt etmektir. Zira devlet sözleşmede değişiklik yapmak istemektedir. Bu durum alacaklıyı mutsuz eder ve devlete duyduğu güven de azalır. Konsolidasyonun kabul edilmesi için faiz dışında başka avantajların sağlanması da mümkündür.

Konsolidasyonun **sonuçlarını** ise aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

- Konsolidasyonun zorunlu yapılması halinde devlete duyulan **güven azalır** ve gelecek dönemde devlet borçlanmada zorlanır,
- Borcun vadesi uzadıkça faizi de arttığından devletin **borç** stoku **artmaktadır**,
- İç borcun konsolidasyonu ekonomide **daraltıcı** (deflasyonist) etki yaparken dış borcun konsolidasyonu ekonomide genişletici (enflasyonist) etki doğurur,
- Konsolidasyonun olumlu yönü durumunu düzeltmesi için devlete bir süreliğine **zaman** kazandırmasıdır. Bu süre içerisinde konsolidasyona başvurma nedenleri ortadan kaldırılabilir.

9.2.2. Kamu Borçlarının Değiştirilmesi (Konversiyon)

Borçlanma literatüründe konversiyon değiştirme anlamında kullanılmaktadır. Ancak konversiyon denildiğinde genellikle **yüksek faizli** devlet borçlanma senetlerinin **düşük faizli** olanları ile değiştirilmesi anlaşılır. Bu işlemle gerçekleştirilmek istenen temel amaç, borç ve faiz yükünün düşürülmek istenmesidir.

Enflasyona, altına ve dövize endeksli senetlerin Hazine lehine yeni borçlanma senetleri ile değiştirilmesi işlemi de konversiyon kabul edilir. Bu durumda enflasyona endeksli tahviller normal tahviller ile değiştirilir. Ya da altına ve dövize endeksli senetler TL'ye endeksli senetler ile değiştirilmektedir.

Konsolidasyonda aynı sözleşme üzerinde vadeler değiştirilirken konversiyonda **yeni bir sözleşme** yapılmakta ve eski sözleşme feshedilmektedir.

9.2.2.1. Konversiyonun Başarıya Ulaşma Şartları

Öncelikle konversiyonun başarıya ulaşmasında ilk ve temel şart **piyasa faiz** oranlarının **düşüş eğiliminde** olmasıdır. Diğer bir deyişle cari faiz oranının geçmişte borç alındığı andaki faiz oranından düşük olması gerekmektedir.

Ancak cari faiz oranı düşük olmasına rağmen Hazinenin uygulayacağı yeni faiz oranının cari faiz oranından **bir nebze** olsun **yüksek** olması gerekir. Zira alacaklı konversiyon nedeniyle eski tahvil getirisinden vazgeçmek zorundadır ve yeni faiz oranı en azından piyasanın üzerinde olmalı ki kaybı nedeniyle alacaklının duyduğu mutsuzluk azaltılmış olsun. Ayrıca konversiyon yapılacaksa Hazinenin mali durumu iyi olmalı, devletin acze düştüğü izlenimi verilmemelidir. Zira alacaklılar konversiyon işleminin gerçekleşmesine direnç gösterebilirler.

9.2.2.2. Hukuki Açıdan Konversiyon Çeşitleri

Hukuki açıdan konversiyon, **cebri** ve **ihtiyari** olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cebri konversiyonda Hazine aldığı tek taraflı karar ile yüksek faizli borç senetlerini düşük faizli olanları ile değiştirmektedir. Bir bakıma borcun bir kısmı reddedilmektedir.

İhtiyari konversiyonda ise Hazine tahvil sahiplerine **birtakım seçenekler** sunar. İlk seçenek Hazinenin yeni ve düşük faizli sözleşme şartlarını kabul etmektir. İkinci seçenek ise yeni sözleşmeyi reddetmek ve eski tahvilleri muhafaza etmektir. Son seçenek ise yeni sözleşmeyi reddetmek ve erken ödemeyi kabul ederek devlet borçlanma senetlerini elden çıkarmaktır.

Bazen de **tersine konversiyon** şeklinde ifade edilen ve Hazinenin **finansman sıkıntısı** yaşadığı dönemlerde başvurduğu bir yöntem daha bulunmaktadır. Bu

yöntemde düşük faizli borç senetleri yüksek faizli borç senetleri ile değiştirilmektedir.

9.2.2.3. Teknik Açıdan Konversiyon Çeşitleri

Teknik açıdan konversiyon; başabaştan, başabaşın altında, kademeli ve fark istemeli konversiyon şeklinde dörde ayrılmaktadır.

9.2.2.3.1. Başabaştan Yapılan Konversiyon (Basit Yöntem)

Basit yöntem de denilen başabaştan yapılan konversiyonda devlet borçlanma senedi, daha düşük faizli başka bir borçlanma senedi ile değiştirilmektedir. Örneğin nominal değeri 100 TL olan 5 yıl vadeli **%20** faiz ödemeli tahviller, kalan vade ve diğer şartlar aynı olmak üzere faiz oranı **%9'a düşürülerek** konversiyona tabi tutulur. Görüldüğü üzere borcun anaparası değişmezken borç faiz ödemesi düşmektedir.

9.2.2.3.2. Başabaşın Altında Konversiyon

Başabaşın altında konversiyonda tahvilin **nominal değeri artarken faiz oranı düşmektedir**. Bu yöntemde anapara artıyor olsa da faiz yükündeki düşüş daha fazladır. Yani tahvilin nominal değeri yükselirken faiz yükü düşmüştür. Örneğin nominal değeri **100 TL** olan 5 yıl vadeli **%20** faiz ödemeli tahviller, vadesi aynı kalmak üzere nominal değeri **120 TL** ve faiz oranı **%9** olan başka tahviller ile değiştirilmektedir.

Basit faiz üzerinden bir hesaplama yapıldığında Hazinenin her yıl 11 TL kârı olacaktır. Zira eski tahvillere yıllık 20 TL faiz ödenecekken yeni tahvillere her yıl 9 TL faiz ödenecektir. Mevcut durumda Hazine beş yıl için 55 TL daha az faiz öderken, anaparadaki artış yalnızca 20 TL olur.

9.2.2.3.3. Kademeli Konversiyon

Kademeli konversiyonda faiz oranındaki düşüş **tek seferde gerçekleşmez**, kademeli şekilde düşürülür. Tahvil sahipleri ilerleyen dönemlerde faiz oranının kademeli şekilde düşeceğini bilirler. Böylece tahvillerin anaparası değişmez yalnızca faiz ödemeleri kademeli olarak düşer.

9.2.2.3.4. Fark İsteme Yöntemiyle Konversiyon

Bu tür konversiyonda tahvil sahipleri faiz getirisindeki düşüşü telafi etmek adına **ilave anapara** ödemesine razı olmaktadır. Örneğin 100 TL nominal değerli

yıllık faizi (kuponu) %20 olan 10 yıl vadeli bir tahvilin konversiyon işlemine tabi tutulduğunu ve anaparası aynı kalmak kaydıyla faiz oranının %12'ye düştüğünü varsayalım. Böylece alacaklı daha önce yıllık 20 TL faiz alacakken konversiyon sonrasında alacağı faiz 12 TL'ye düşecektir.

Bu durumda alacaklı, elde edeceği faiz getirisinin düşmesini önlemek üzere Hazineye bir defalığına 67 TL ödeme yapacaktır. Böylece anapara 167 TL'ye yükselecek ve alacaklı her yıl yine 20 TL (167 x 0,12) faiz geliri elde edecektir. Örnekte gelir vergisi olmadığı kabul edilmiştir.

9.2.3. Bütçe Fazlası Sağlanması veya Vergilerin Artırılması Yoluyla Ödeme

Olağanüstü borç yönetiminin **üçüncüsü** borçların, bütçe fazlası sağlanması veya vergilerin artırılması yoluyla ödenmesidir. Zira borçların nihai olarak ödendiği kaynak vergi gelirleri olacağı için bütçe fazlası verilerek borçların kapatılması mümkündür. Bu bakımdan faiz dışı fazla verilmesi borçların bir önceki döneme göre azalmasını sağlayacaktır.

Bazı yazarlar elde edilen bütçe fazlasının daha sonra borç ödemesinde kullanılmak üzere belli **fonlarda toplanmasını** önermektedir. Bu yazarların böyle bir fon kurulmasını istemelerindeki temel neden çoğu bütçe sisteminde adem–i tahsis ilkesinin uygulanıyor olmasıdır. Zira bu bütçelerde fazla oluşsa dahi adem–i tahsis ilkesi gereğince belli gelirler belli giderlere tahsis edilemeyeceğinden borçların ödenmesi mümkün olmayacaktır. Belli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan fonlarda ise böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

9.2.4. Monetizasyon

Monetizasyon yönteminde kamu borçları **Merkez Bankası** kaynaklarına **başvurularak** ödenmektedir. Borç, para basılarak ödendiğinden ve ekonomide parasal taban genişlediğinden bu kavram yerine bazen borcun parasallaşması kavramı da kullanılmaktadır. Böylece enflasyon artmakta ve borcun reel değeri düşmektedir.

9.2.5. Moratoryum

Moratoryumda devlet, finansman sıkıntısına girdiğinden borçlarını **ödeyemeyeceğini ilan** etmektedir. Moratoryum, borcun reddinden farklı bir kavramdır. Zira burada devletin bir aciz hali söz konusudur ve alacaklılara borçların yapılandırılması için zımni ya da açık çağrısı bulunmaktadır.

Moratoryumda borç ortadan kalkmaz. Zira moratoryumda ödemeler ertelenmekte, faiz yeniden belirlenmekte ve bazen de borcun bir kısmı silinmektedir.

1875 yılında Osmanlı Devleti, 1958 yılında ise Türkiye Cumhuriyeti moratoryuma başvurmuştur.

10. DEVLET BORÇLANMASININ ETKİLERİ

Devletin borçlanma ile güttüğü temel amaç bütçe açıklarının finansmanıdır. Buna borçlanmanın **fiskal** (mali) amacı adı verilir. Bunun dışında devlet, ekonomi politikası veya sosyal amaçlar için de borçlanmaya başvurabilir. Ancak borçlanmanın iç piyasadan ya da dış piyasadan sağlanması mali, ekonomik ve sosyal etkilerin farklılaşmasına yol açar. Bu kapsamda aşağıda iç ve dış borçlanma ayrımı çerçevesinde borçlanmanın etkileri anlatılacaktır.

10.1. İç Borçlanmanın Etkileri

10.1.1. İç Borçlanmanın Büyüme ve Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkileri

Ekonomik büyümenin sağlanması üretim artışına bağlı olduğuna göre, büyümeyi hedefleyen bir hükümetin üretken kapasiteyi artıracak özel sektör yatırımlarını teşvik etmesi gerekir. Bu bakımdan hükümet; elde ettiği borçlanma gelirlerini, üretim ve yatırımları artırmak amacıyla bazı endüstrilere **düşük faizli** veya **bedelsiz** kredi şeklinde verebilir. Bu yolla istihdamın artırılması da mümkündür.

Bununla birlikte iç borçlanma, ödemeler dengesi üzerinde bütçe açığı nedeniyle olumsuz etki göstermektedir. Literatürde "**ikiz açık**" olarak adlandırılan bu sorunun temelinde bütçe açıkları ve yüksek faiz oranları yatmaktadır. Zira kronik hale gelen bütçe açıkları, ülkedeki borç verilebilir fonlara aşırı yüklenilmesine neden olacağından faiz oranları artar. Eğer ülkedeki faiz oranı **dünya faiz oranının üzerine çıkarsa** yurt dışındaki spekülatif yatırımcılar ülkeye yatırım yapar ve ülkeye yüklü miktarda döviz girişi olur. Bu durum yerli parayı değerli, yabancı parayı değersiz yapacağından ihracat pahalı, **ithalat** ise **ucuz** hale gelir. Böylece ödemeler dengesinde cari mal ve hizmetler kalemi açık verir.

10.1.2. İç Borçlanmanın Faiz Oranı Üzerindeki Etkisi

Bir ülkedeki borç verilebilir fonların **iki alıcısı** bulunmaktadır. Bunlar özel sektör ve kamu kesimidir. Özellikle iç tasarrufların yetersiz olduğu ülkelerde kamu sektörünün sürekli **bütçe açığı vermesi**, ülkedeki borç verilebilir fonlara daha fazla talep oluşmasına yol açar. İç tasarruflar ve borç verilebilir fonların yetersiz olduğu böyle bir ortamda kamu kesiminin iç borçlanmaya başvurması faiz oranlarının yükselmesine ve özel sektör **yatırımlarının dışlanmasına** neden olmaktadır. Mo-

netaristler tarafından savunulan bu görüşe literatürde, dışlama etkisi (crowding–out effect) denilmektedir.

Ancak dışlama etkisinin ortaya çıkması için ekonomide atıl fon olmaması gerekir. Eğer ekonomi durgunluk döneminde ve borç verilebilir fonlara olan talep az ise devletin iç borçlanma yoluyla bu fonları talep etmesi ve iç piyasada tüketime dönüştürmesi durgunluğun aşılmasında etkili olacaktır. Bu durum ise literatürde yer açma etkisi (crowding in effect) olarak bilinir.

10.1.3. İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Borçlanmanın bir diğer ekonomik etkisi **fiyatlar genel düzeyi** üzerinde ortaya çıkardığı etkidir. Bu etki borçlanmanın türü, nereden finanse edildiği ve borçlanma yoluyla kamuya geçen kaynakların nasıl kullanıldığı ile yakın ilişkilidir. Bu konuda iktisadi akımların farklı görüşleri bulunmaktadır.

Klasikler ekonominin daima tam istihdam dengesinde olduğunu varsaymaktadır. Bu bakımdan piyasa tam istihdam dengesindeyken tasarruflarını devlet iç borçlanma senetlerine yatırıp faiz geliri elde edenler kişisel tüketimlerini artırarak **enflasyonun artmasına** neden olacaktır.

Keynesyen görüş ise ekonominin eksik istihdamda da dengeye geleceğini ve borçlanmanın bu dengeyi sağlamada bir araç olarak kullanılabileceğini savunmaktadır. Bu bakımdan iç borçlanmaya enflasyonist dönemlerde satın alma gücünü ve tüketimi düşürmek için başvurulmaktadır. Atıl kapasitenin olduğu durgunluk dönemlerinde ise devletin atıl halde duran fonlardan borçlanması ve aldığı borcu tekrar piyasada harcayarak tüketimi canlandırması gerekmektedir. Böylece enflasyonist ortamda tüketime ayrılan fonların piyasadan çekilmesi için **daraltıcı** maliye politikası, durgunluk döneminde ise tüketimi artırmak için **genişletici** maliye politikası uygulanmalıdır.

Neo–Klasik ve **Monetarist** görüş ise devlet borçlanmasının piyasa **faiz oranlarını artırarak** borç verilebilir fonların üretim ve yatırıma gitmek yerine faiz getirisi elde etmek amacıyla devlet borçlanma senetlerine gideceğini savunmaktadır. Böylece üretim miktarı piyasa talebini karşılayamayacak ve talep enflasyonu ortaya çıkacaktır.

Ricardocu denklik hipotezinde ise bütçe açıklarının **vergiler yerine borçlanma** ile finanse edilmesi beklendiğinin aksine **tüketimi artırıcı etki yapmaz**. Zira rasyonel kararlar alabilen kişiler gelecekte devletin tekrar vergiye başvuracağını ve yaptığı borçlanmayı nihayetinde vergi ile finanse edeceğini bilir. Bu nedenle kişiler, devletin cari dönemde tahsil etmediği vergileri hesaba katarak ellerine geçen ilave paraları harcamayıp gelecekte ödeyecekleri vergiler için tasarruf eder. Dolayısıyla

Ricardocu Denklik Teorisi, devletin vergi yerine borçlanmaya başvurmasıyla tahsil edilmeyen vergilerin kişilerin satın alma gücünü artırarak tüketimi artıracağı ve piyasayı canlandıracağı şeklindeki politikayı reddetmektedir. Sonuç olarak devletin borçlanma yapması ve vergiden vazgeçmesi kişilerin tasarruf artışına gitmesi nedeniyle nötr bir etki doğurur, tüketim artmaz ve genişletici maliye politikası da piyasada istenilen etkiyi göstermez.

Borçlanma ile ilgili bir başka görüş Sargent ve Wallace tarafından ileri sürülen "**hoş olmayan monetarist aritmetik**" görüşüdür. Bu görüşe göre hükümet, enflasyonun artmaması için başlangıçta bütçe açıklarını para basmak yerine iç borçlanma ile finanse etmektedir. Ancak bütçe açıkları kronik hale geldiğinde ve hükümet sürekli borçlanmaya başvurduğunda bir süre sonra borçlar çevrilemeyecek ve borçlar para basarak karşılanacaktır. Dolayısıyla devlet başlangıçta borçlanmaya başvurmak yerine bütçe açıklarını para basarak karşılamış olsaydı cari duruma göre daha düşük enflasyon ortaya çıkacaktı.

İç borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkisine yönelik farklı görüşler olsa da günümüzde pek çok hükümet ekonomik istikrarsızlıkları gidermek üzere iç borçlanmaya gitmektedir. Ancak popülist amaçlarla borçlanmaya başvurmak; faizleri artırmakta, özel sektörü piyasa dışına itmekte, yatırımları düşürmekte ve enflasyonu artırmaktadır.

10.1.4. İç Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Borçlanmanın bir diğer etkisi gelir dağılımı üzerinde ortaya çıkmaktadır. Borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde ortaya çıkaracağı etki **dolaylı** ve **dolaysız** olmak üzere iki türlüdür. Gelir dağılımı adaletinin sağlanması amacıyla hükümetler, yüksek tasarruf sahiplerinden düşük gelir düzeyindekilere bir gelir transferi gerçekleştirmektedir. Varlıklı kimselerden alınan borçların **sosyal transferler** yoluyla ihtiyaç sahiplerine aktarılması bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu transfer borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde gösterdiği dolaysız etkiyi ifade eder.

Ancak bu tür bir gelir transferi düşük gelirlilerin refahını bir nebze olsun artırıyor olsa da iki kesim arasındaki gelir uçurumunu daha da **derinleştirmektedir**. Zira devlete borç veren tasarruf sahipleri çoğunlukla yüksek gelir grubundaki kişilerdir. Bu kişilere devletin faiz yanında başka avantajlar sağlaması, gelir dağılımının zenginler lehine bozulmasına neden olmaktadır. Bunu bir örnekle şu şekilde açıklamak mümkündür. Diyelim ki Hazine yüksek gelir düzeyine sahip bir kişiden %20 faizle 100 TL borç almış ve bunu 10 öğrenciye burs olarak vermiş olsun. 10 öğrenciye 10'ar TL burs verilmesi gelir dağılımının iyileşmesi yönünde etki gösterse de devletin dönem sonunda zengin kişiye faiziyle birlikte 120 TL ödemesi gelir dağılı-

mının daha da bozulmasına yol açmaktadır. Ayrıca söz konusu borcun KDV gibi objektif karakterli vergilerle finanse edilerek ödenmesi gelir dağılımı açısından daha kötü sonuçlara sahiptir.

Faiz gelirinin düşük oranda vergilendirilmesi de gelir dağılımı açısından sorun oluşturmaktadır. Nitekim bu sorun özellikle kalkınmanın finansmanında zorluk yaşayan ve düşük tasarruf düzeyine sahip gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla görülmektedir. Ancak gelişmiş ülkelerde menkul sermaye gelirleri üzerine konulan yüksek vergi oranları ortaya çıkan gelir dağılımı dengesizliğini kısmen de olsa gidermektedir.

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde gösterdiği dolaylı etki, ihtiyaç sahiplerine doğrudan gelir transferi yapmak yerine dolaylı gelir sağlanması şeklinde olmaktadır. Örneğin borçlanma yoluyla hükümetin toplumdaki dezavantajlı kesimlerin **istihdamını sağlayacak üretim alanları açması** veya **eğitim ve sağlık** imkânlarından yararlanamayan düşük gelir düzeyine sahip bireylere fırsat eşitliği sağlayacak harcamalar yapması gelir dağılımının iyileşmesine hizmet etmektedir.

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde ortaya çıkardığı etkinin yönü hakkında bir başka görüş Klasik iktisat yaklaşımına aittir. Klasik yaklaşıma göre bugün yapılan borçlanma gelecekte alınacak vergilerin iskonto edilmiş hali kabul edilir. Zira gelecekte faiz ve anaparanın karşılanabilmesi için vergilere başvurulacaktır. Eğer geçmişte devlete borç verip faiz geliri elde edenler ile vergiyi ödeyenler **aynı kişiler** ise gelir dağılımında herhangi bir **değişiklik olmayacaktır**. Ancak borç verenler tasarruf sahipleri, vergiyi ödeyenler ise düşük gelir düzeyindekiler ise zenginlere doğru bir gelir transferi ortaya çıkacak ve gelir dağılımı bozulacaktır. Bu bakımdan ülkede uygulanan vergi sisteminin adil olması büyük önem taşır. Tüketime dayalı bir vergilemede borçlanmanın yükü düşük gelirliler üzerinde kalırken, gelir ve servete dayalı bir vergilemede borçlanmanın yükü yüksek gelirliler üzerinde kalacaktır.

10.2. Dış Borçlanmanın Etkileri

Diğer değişkenler sabitken dış borç alındığında ülkede **genişletici** etki doğarken bu borcun ödenmesi anında **daraltıcı** etki ortaya çıkar. Ancak ödeme zamanı gelmeden önce alınan borcun **verimli** alanlarda kullanılmasıyla daraltıcı etkinin hafifletilmesi mümkündür. Böylece dış borçlanmanın iki önemli yararından söz edilebilir.

İlki, dış borçlanmanın ödemeler dengesinde yaşanan sorunları gidermesi ve ithalatın finansmanında yaşanan **döviz sıkıntılarını** bertaraf etmesidir. Ancak bu çözüm geçicidir ve dış borcun ödenmesi anında daha büyük ödemeler dengesi

sorunuyla karşı karşıya kalınabilir. İkinci olarak dış borçlar, ülkedeki iç tasarrufların yetersiz olduğu durumda zorunlu **yatırımlar** ve **kalkınmanın finansmanı** için ilave kaynak sağlamaktadır.

Bununla birlikte hükümetin hoyratça dış borca başvurması cari açığa ve dışa bağımlılığa neden olmaktadır. Zira sermayenin bol ve uluslararası hareketliliğinin daha sık olduğu günümüz sermaye piyasasında, hükümetlerin dış borca ulaşması daha kolaydır. Bu kapsamda aşağıda dış borçlanmanın ekonomik istikrar, büyüme ve kalkınma üzerindeki etkileri anlatılmıştır.

10.2.1. Dış Borçlanmanın Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkisi

Dış borçlanmanın ekonomik denge üzerinde göstereceği etki, alınan borcun **nerede kullanılacağına** bağlıdır. Alınan dış borç, ülkeye ilave kaynak girişi sağladığı için dış borçlanmanın ilk etkisi genişletici olur. Nitekim ülke, dış borçlanma yoluyla elde ettiği kaynağı **üretken yatırım** harcamalarında kullanırsa ekonomik **büyüme** üzerindeki etki **pozitif** olacaktır.

Diğer yandan devletin aldığı dış borcu mal ve hizmet alımı şeklinde piyasaya enjekte etmesi birey ve firmalar üzerinde gelir ve servet etkisi ortaya çıkarmaktadır. Ancak ekonomi tam istihdam düzeyinde dengedeyse elde edilen bu gelirin devlet ve özel sektör tarafından tüketim amaçlı kullanılması ekonomi üzerinde enflasyonist bir etkiye neden olabilir. Eğer ekonomi deflasyonist bir trend yaşıyorsa, dış borçların piyasada kullanılması ve tüketime dönüşmesi deflasyonist etkilerin kırılmasını sağlar.

Ayrıca dış borçlar ödendiğinde ülkenin ulusal geliri yurt dışına transfer edilerek ülkede refah azalışına neden olacaktır. Bu bakımdan refah azalışının engellenmesi için dış borçlar alındığı dönemde iyi bir planlama ile verimli alanlarda kullanılmalıdır.

10.2.2. Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Dış borçlanma yoluyla ekonomik büyüme ve kalkınma oranlarında artış sağlanması ve ödemeler dengesi açıklarının kapatılması mümkündür. Hükümetler kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla bazı alt yapı **yatırımlarının** veya halkın **refahını artıracak** yatırımların finansmanını sağlamak amacıyla borçlanmaya başvurabilmektedir. Böylece borçlanma yoluyla elde edilen dış kaynaklar verimli harcamalarda kullanıldığında bu harcamalar yeni yatırımları tetikleyerek milli geliri artıracaktır (çarpan–hızlandıran etkisi).

Bilindiği üzere dışa açık bir ekonomide ekonomik büyümenin belirleyicilerinden biri de ihracat ve ithalattır *(X - M)*. Bir ülkede ithalat artar ihracat azalırsa ekonomik büyüme üzerinde negatif yönlü baskı oluşur. Böylece dış borçlanmanın dış ticaret dengelerini etkileyerek ekonomik büyümeyi etkilemesi mümkündür. Ülkeye **dış kaynak girişi döviz kurunun değer kaybetmesine** ve ithalatın ucuz hale gelmesine neden olur. Bu durum cari işlemler açığı yoluyla ekonomik büyümeyi olumsuz etkiler.

Yine dış borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklar kişilerin gelirini artırıcı yönde kullanılırsa ya da kişilerin eğitim, sağlık ve yaşam standartlarında iyileşme sağlanırsa ülkenin kalkınma düzeyi artmış olacaktır. Ülkemizde Dünya Bankasından sağlanan dış borçlanma ile doğu bölgelerimizdeki arazilerin verimli hale getirilmesi dış borçlanmanın büyüme ve kalkınma üzerindeki olumlu etkisine örnektir.

10.3. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi

Kamu kesiminin **borçlanma ihtiyacını ölçmek** için kullanılan kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG), genel yönetim bütçesine dâhil idarelerin gelir gider dengesizliğini ifade etmek için kullanılmaktadır. Buna göre KKBG içerisinde aşağıdaki idarelerin gelir ve giderleri yer almaktadır:

- Merkezi yönetim bütçesine dâhil olan idareler (Genel bütçeli, özel bütçeli ve düzenleyici–denetleyici kurumlar)
- Mahalli idareler
- Sosyal güvenlik kurumları
- Döner sermayeli işletmeler
- İşsizlik sigortası fonu ve diğer fonlar
- Faiz ödemeleri

Görüldüğü üzere KKBG, **geniş anlamda devlet kapsamındaki idarelerin hesaplarını** göstermektedir. Kamu kesiminin net nakit gereksinimini gösteren bu rasyo, kamu kesimi açığının milli gelire oranıdır (Kamu kesimi açığı/GSYH). Ülkelerarası karşılaştırmalar yapmak, kamu kesimi mali dengesini göstermek ve borçlanmanın sürdürülebilirliğini analiz etmek için genellikle kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) rakamları kullanılmaktadır.

KKBG tutar olarak ifade edilebileceği gibi oran olarak da gösterilebilir. Oran olarak ifade edilmek istendiğinde yukarıda sayılan genel yönetim kapsamındaki idarelerin finansman gereksinimleri toplanarak GSYH'ye oranlanmaktadır. Aşağıda KKBG bir örnek yardımıyla açıklanmıştır.

Merkezi Yönetim Bütçesi	40 milyar TL
KİT'ler	7 milyar TL
Mahalli İdareler	13 milyar TL
Döner Sermayeli Kuruluşlar	2 milyar TL
Sosyal Güvenlik Kurumu	– 3 milyar TL
İşsizlik Sigortası Fonu	– 6 milyar TL
Fonlar	11 milyar TL
KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ	**64 milyar TL**

Kamu kesimi borçlanma gereksinimi hesaplanırken kamu idarelerinin **bütçe fazlası eksi (–) işaretle gösterilmektedir**. Dolayısıyla eksi tutarlar borçlanma gereksinimini düşürmektedir. Yukarıdaki örnekte Sosyal Güvenlik Kurumu ve İşsizlik Fonu 9 milyar TL fazla vermiş ve kamu kesimi borçlanma gereksinimi bu tutar kadar düşmüştür. Diğer beş idarenin bütçesi ise açık vermiş ve kamu kesimi borçlanma gereksinimi artmıştır. Bu örnekte ülkenin GSYH'sinin 780 milyar TL olduğu varsayıldığında KKBG, %8,2 (64/780) olarak hesaplanacaktır.

Aşağıda kamu kesimi borçlanma gereksinimi ile ilgili olarak geleneksel, birincil ve operasyonel bütçe dengesi kavramlarına yer verilmiştir.

10.3.1. Geleneksel (Merkezi Yönetim) Bütçe Dengesi

Geleneksel bütçe dengesi, yalnızca merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerin (genel ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici denetleyici kurumların) finansman dengesini gösterir. Ekonomik yorumlarda ve ders kitaplarında bütçe açığı denildiğinde genellikle bu açık kast edilmektedir.

Genel bütçeli idareler	– 32.000 TL	Genel bütçeli idareler	–12.000 TL
Özel bütçeli idareler	12.000 TL	Özel bütçeli idareler	8.000 TL
Düzenleyici ve Denetleyici Kur.	10.000 TL	Düzenleyici ve Denetleyici Kur.	10.000 TL
(Geleneksel) Bütçe Açığı	**–10.000 TL**	**(Geleneksel) Bütçe Fazlası**	**6.000 TL**

Geleneksel bütçe dengesinde bütçe açığı ve bütçe fazlası şeklinde iki denge durumu söz konusudur. Merkezi yönetimin bütçe dengesi negatif değer aldığında ve açık verdiğinde geleneksel bütçe açığı ortaya çıkar. Bu durum merkezi yönetim harcamalarının gelirlerden fazla olduğunu gösterir. Eğer bütçe fazla verirse bu durumda gelirlerin giderlerden büyük olduğu anlaşılır.

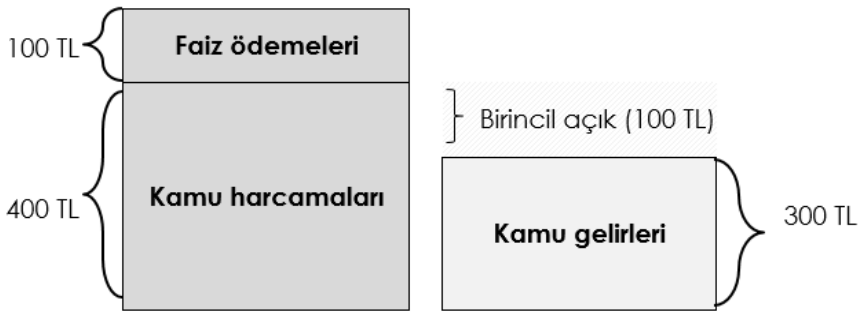
10.3.2. Birincil (Faiz dışı) Bütçe Dengesi

Birincil bütçe dengesine ulaşabilmek için toplam kamu harcamalarından **faiz giderlerinin düşülmesi** gerekir. Çıkan sonuç ise toplam kamu gelirleri ile karşılaştırılır.

Eğer faiz ödemeleri kamu harcamalarından çıkarıldıktan sonra kalan tutar hala kamu gelirlerinden yüksek ise **birincil bütçe açığı** ortaya çıkar. Diğer bir deyişle kamu gelirleri faiz dışı kamu harcamalarını karşılamıyor demektir.

Diğer taraftan toplam kamu geliri faiz dışı kamu harcamalarından büyükse **birincil bütçe fazlası** oluşur. Bir ülkede hükümet art arda ne kadar çok birincil fazla verirse ülkenin borç yükü o denli düşecektir. Aksine bir ülkede kamu bütçesinin uzun süre birincil açık vermesi kamu açıklarının sürdürülebilirliği konusunda tehlike sinyallerine işaret etmektedir. Şekil 4, birincil açığı göstermektedir.

Şekil 4: Birincil açık



Şekil 4'de görüldüğü üzere soldaki kutu toplam 500 TL'lik kamu harcamalarını sağdaki kutu ise 300 TL'lik kamu gelirlerini göstermektedir. Bu verilere göre kamu kesimi borçlanma gereksinimi 200 TL'dir. Ancak birincil denge hesaplanırken faiz dışı kamu harcamaları dikkate alındığından toplam kamu harcamalarından faiz ödemeleri çıkarılır ve geri kalan 400 TL'lik kamu harcaması kamu geliri ile karşılaştırılır. Eğer kamu gelirleri, faiz arındırılmış kamu harcamalarından hala düşük ise bu durumda birincil açık ortaya çıkar. Şekilde de faiz hariç kamu harcamaları 400 TL iken kamu gelirleri 300 TL'dir. Bu verilerden birincil açığın 100 TL olduğu görülür. Böylece;

Faiz dışı kamu harcamaları > kamu gelirleri; birincil açık

Faiz dışı kamu harcamaları < kamu gelirleri; birincil fazla ortaya çıkmaktadır.

Birincil açığa ve birincil fazlaya ilişkin birer örnek verelim:

Birincil açığa ilişkin örnek:

Devletin kamu harcamasının 980 milyon TL, kamu gelirinin ise 860 milyon TL olduğunu varsayalım. Ayrıca aynı yıl 90 milyon TL faiz ödemesi yapıldığını düşünelim. Bu verilere göre birincil dengeyi bulunuz.

Dikkat edilirse kamu kesimi borçlanma gereksinimi 120 milyon TL'dir. Ancak birincil denge bulunurken faiz ödemelerini çıkarmamız gerekir. Faiz ödemesi çıktıktan sonra kalan tutar 890 milyon TL olacağından ve bu tutar mevcut kamu geliri ile karşılanamadığından birincil bütçe dengesi 30 milyon TL açık verecektir. İşlemin matematiksel ifadesi aşağıdadır:

Kamu kesimi borçlanma gereği = 980 – 860 = 120 milyon TL

Birincil açık = 860 – (980 – 90) = – 30 milyon TL

Birincil fazlaya ilişkin örnek:

Devletin kamu harcamasının 980 milyon TL, kamu gelirinin ise 860 milyon TL olduğunu varsayalım. Ayrıca aynı yıl 170 milyon TL faiz ödemesi yapıldığını varsayalım. Bu verilere göre birincil dengeyi bulunuz.

Faiz ödemesi çıktıktan sonra kalan tutar 810 milyon TL olacağından ve bu tutar mevcut 860 milyon TL kamu gelirinin üstünde olduğundan bütçe 50 milyon TL birincil fazla verecektir.

Birincil fazla = 860 – (980 – 170) = 50 milyon TL

10.3.3. İşlemsel (Operasyonel) Bütçe Dengesi

İşlemsel bütçe dengesi denildiğinde akla **reel faiz** ve **enflasyon** gelmelidir. Bilindiği üzere enflasyonun **yüksek** olduğu dönemlerde faiz **negatif değer** alabilmektedir. Zira belli bir dönemin enflasyon oranı, aynı dönem nominal faiz oranından yüksekse reel faiz negatif olur ve borç verenler zarar eder. Aşağıdaki örnekte bu durumu daha net görebiliriz:

Cebinizde 100 bin TL nakit paranız olduğunu varsayalım. Parayı iki seçenekten birinde kullanmak istiyorsunuz. **İlki spor bir araba**. Fiyatı da tam olarak 100 bin TL ve elinizdeki para tam da arabanın fiyatına denk geliyor. **İkinci** seçeneğiniz ise parayı bankaya yatırarak **faiz geliri** elde etmek. Zira o dönemdeki faiz oranları %20 ve siz dönem sonunda 120 bin TL kazanarak daha güzel bir spor araba almak istiyorsunuz.

İkinci seçeneği seçtiniz ve paranızı bankaya vadeli mevduata yatırdınız. Dönem sonu geldi ve banka size faiziyle birlikte 120 bin TL ödeme yaptı (verginin olmadığını kabul edelim). Sonra bayiye gittiniz ve spor araba fiyatını sordunuz. Bayi, ülkede %25 enflasyon olduğunu ve fabrikanın da araca bu oranda zam yapa-

rak araç fiyatını 125 bin TL'ye çıkardığını söyledi. Bu durumda siz %5 zarar ettiniz demektir. İşte reel faiz, enflasyon çıktıktan sonra kalan faiz oranıdır ve örnekte eksi olduğu görülmektedir.

Şimdi gelelim operasyonel açık kavramına. Daha önce hatırlanacağı üzere birincil denge bulunurken toplam kamu harcamalarından faiz ödemeleri çıkarılıyordu. İşte burada çıkarılan faiz, nominal faizdir. Yani enflasyonun dâhil olduğu faiz oranıdır. Çıkarılan bu tutara reel faiz eklendiğinde ise işlemsel (operasyonel) bütçe dengesine ulaşılmaktadır. Doğal olarak reel faiz pozitif (+) olduğunda operasyonel açık büyürken, reel faiz negatif (–) olduğunda operasyonel açık küçülmektedir. Buna göre;

İşlemsel (Operasyonel) Açık = Birincil Açık + Reel Faiz Ödemeleri

Aşağıda birincil açık ile operasyonel açığa ilişkin bazı örnekler bulunmaktadır. Birlikte cevaplayalım.

Örnek 1: Devlet herhangi bir yılda 100 milyon TL kamu harcaması yapmıştır. Bu harcamanın 30 milyon TL'si faiz ödemesidir. Aynı yıl toplanan kamu gelirleri ise 65 milyon TL'dir. Devletin toplam borç stoku ise 900 milyon TL'dir. O yılki reel faiz oranı ise %2'dir. Bu durumda i) birincil açık ne kadardır, ii) operasyonel açık ne kadardır?

Öncelikle birincil açığı, sonrasında ise operasyonel açığı bulalım:

Birincil açık = 65 – (100 – 30) = – 5 milyon TL

Birincil açığı hesaplamak oldukça kolaydır. Nitekim kamu harcamalarından faiz ödemeleri çıkarılır ve kalan tutar kamu gelirinden düşülür. Örneğimizde kalan tutar kamu gelirlerinden yüksek olduğu için bütçe 5 milyon TL birincil açık vermiştir. Sonrasında reel faizi hesaplayacağız. Reel faiz pozitif olduğu için devletin kasasından %2 faiz çıktığını ve bu tutarın da 18 milyon TL olduğunu görürüz. Devlet kasasında düşüş olduğunu göstermek için reel faizin önüne eksi konulmuştur.

Reel faiz ödemeleri = 900 x 0,02 = – 18 milyon TL

Operasyonel açık = (– 5) + (– 18) = – 23 milyon TL olacaktır.

Eğer örnekte reel faiz negatif olsaydı yani –%2 olarak gerçekleşseydi bu durumda 13 milyon TL operasyonel fazla oluşacaktı. Zira negatif reel faiz oranı, enflasyonun aynı dönemde nominal faiz oranından yüksek olduğunu ve faiz ödemelerinin devlet lehine geliştiğini göstermektedir.

Örnek 2: Aşağıdaki verilenlere göre faiz dışı bütçe dengesi (birincil) ile operasyonel bütçe dengesini bulunuz.?

Kamu giderleri = 300.000 TL

Faiz ödemeleri = 40.000 TL

Kamu gelirleri = 240.000 TL

Borç stoku = 400.000 TL

(Nominal) faiz oranı = %14

Enflasyon oranı = %16

Öncelikle birincil denge, sonrasında operasyonel dengeyi bulalım:

"Birincil denge = Kamu gelirleri – (Kamu harcamaları – faiz ödemeleri)" formülünden yararlanılarak birincil denge bulunur. Veriler yerine konduğunda;

240.000 – (300.000 – 40.000) = – 20.000 TL birincil açık ortaya çıkar.

Sonraki aşamada birincil açığa reel faiz ödemelerini ekleyerek operasyonel açık bulunur. Buna göre;

Reel faiz oranı = (nominal) faiz oranı – enflasyon oranı formülünde veriler yerine konduğunda; reel faizin negatif olduğu (– 0,02 = 0,14 – 0,16) anlaşılır. Dolayısıyla devletin borç yükü ve bu borç üzerinden hesaplanan faiz oranı enflasyon nedeniyle azalmış olacaktır. Böylece birincil açıkla karşılaştırıldığında operasyonel açık, hesaplanan reel faiz kadar düşük çıkacaktır. Buna göre öncelikle borç stoku üzerinden hesaplanan reel faizi bulalım:

400.000 x (– 0,02) = – 8.000 TL

Elde edilen sonuçlardan operasyonel açık 12.000 TL bulunur (Operasyonel açık = – 20.000 – (– 8.000) = – 12.000 TL).

11. TÜRKİYE'DE BORÇLANMANIN GELİŞİMİ VE ETKİLERİ

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970'li yıllara kadar Merkez Bankasından borçlanmak dışında **iç borçlanmaya** çok fazla başvurulmadığı görülmektedir. 1980 sonrası dönemde ise kamu açıkları çoğunlukla iç borçlanma ile finanse edilmeye başlanmıştır. Ancak 2001 yılına gelindiğinde iç borç stokunun GSYH'ye oranı %50 düzeyine ulaşmış ve iç borç stoku ve ödenen faiz miktarı sürdürülemez hale gelmiştir.

Dış borçlanma açısından ise ülkemizde iç borçlara nazaran farklı bir finansman politikası izlenmektedir. Merkezi yönetim açıklarının finansmanında dış borçlara pek başvurulmazken, **dış kaynaklara** genelde **özel sektör** harcamalarının finansmanı için başvurulmaktadır. **2018** yılı itibariyle ülkemizde özel sektörün kamu sektörüne oranla dış borç yükümlülüğü **2,1 kat** daha fazladır. Buna göre özel sektörün brüt dış borç tutarı 298 milyar dolar iken devletin brüt dış borç stoku 141 milyar dolardır. Tablo 3'de 1986 yılından günümüze kadar iç ve dış borçlarda yaşanan gelişim görülmektedir.

Tablo 3: Merkezi Yönetim Açıklarının Finansmanı

	İç Borç Stoku/GSYH	Dış Borç Stoku/GSYH	Toplam Borç Stoku/GSYH
1986	14%	20%	34%
1990	10%	15%	25%
2000	21%	16%	37%
2001	50%	23%	73%
2002	42%	27%	69%
2005	36%	13%	49%
2010	30%	11%	41%
2015	19%	10%	29%
2020	21%	15%	36%

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Borçlanmaya vergi gelirlerinin harcamaları karşılamada yetersiz kaldığı durumlarda başvurulduğu dikkate alındığında 2000'li yılların başında hükümetin bir yandan vergi tahsilatında etkin bir yönetim sergileyemediği, diğer yandan savurgan ve popülist kamu harcamalarının ülkede **borç kısır** döngüsüne yol açtığı söylenebilir. 2001 yılında konsolide bütçe[31] **faiz giderlerinin 41 milyar TL,** faiz dışı **cari** ve **yatırım** harcamaları gibi giderlerin **40 milyar TL,** buna rağmen **vergi gelirlerinin 40 milyar TL** olması (toplam kamu geliri 52 milyar TL) bütçede borçlanmanın ve yüksek faizlerin neden olduğu olumsuz tabloyu açıkça göstermektedir. Bu rakamlar faiz giderlerinin cari ve yatırım harcamalarını geçtiğini ve faiz ödemelerinin **toplam vergi hasılatının dahi üzerinde olduğunu** göstermektedir.

Tablo 3'e bakıldığında **1990 yılı sonrasında** merkezi yönetim açıklarının finansmanında **dış borç ağırlıklı** bir yapı görülmektedir. 1990'lı yılları takiben dış borç azalmaya iç borç artmaya başlamış; açıklar daha çok iç borçlarla finanse edilmiştir. İç borçların 1990'lı yılları takip eden dönemde artmasının en önemli nedeni Türkiye'nin 1989 yılında **32 sayılı karar** ile sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlama ve denetimleri kaldırmış olmasıdır. Öncesinde serbestlik olmadığından hükümet yurt dışı piyasalardan kendisi borçlanmak zorunda kalıyordu ve bu borç dış borç kaleminde yer alıyordu. Ancak karar sonrasında uluslararası sermaye ülkeye giriş yaparak devlet iç borçlanma senetlerine yatırım yapabilir hale gelmiştir. Bu durum finansmanın **aynı alıcıdan olmasına rağmen borcun** piyasa açısından **iç borç** olmasına neden olmuştur. 2020 yılında ise iç borçların GSYH'ye oranı %21 iken dış borçlarda bu oran %15 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye ekonomisi açısından dış borç konusunda dikkat çekilmesi gereken bir diğer husus özel sektör dış borçlanma miktarının sürdürülebilir olup olmadığıdır. Zira 2000'li yılların ortalarına kadar kamu sektörü dış borç yükü özel sektörden

[31] 2006 yılı öncesinde yer verilen konsolide bütçe hem genel hem de katma bütçeli kuruluşların gelir giderlerinin yer aldığı bütçedir.

daha yüksek iken 2005 sonrasında **özel** sektör dış borç yükü **kamu** sektörünün **üzerinde** gerçekleşmeye başlamıştır. Nitekim 2020 yılında kamu sektörünün dış borç yükü GSYH'ye oranla %15 olarak gerçekleşirken özel sektörün payı %57 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılı öncesinde özel sektörün dış borçlanmadaki payının düşük olmasının nedeni özellikle 1994, 1999 ve 2001 yılında yaşanan krizler ve bu dönemde krizler nedeniyle artan ülke riski ve yükselen reel faizlerdir. Firmaların **ülke riski** nedeniyle ortaya çıkan yüksek faizden borçlanmaları, **yatırımın kârlılığını düşüreceğinden** özel sektörün bu dönemde borçlanması sınırlı kalmıştır. Bu durum 2005 yılından itibaren ekonomide sağlanan istikrar ve güven ortamının etkisiyle tersine dönmüş; **uluslararası kredi kuruluşlarının** arka arkaya Türkiye'ye **olumlu not** vermesi, **dış borçlanma maliyetlerinin düşmesine** ve özel sektörün yurtdışı borçlanmasına imkân sağlamıştır.

Bu açıklamalar 2018 yılı ağustos ayında yaşanan döviz krizinin nedenlerini de açıklar niteliktedir. Dış borçlanmanın bir krizin ortaya çıkışında nasıl rol oynadığını göstermek adına 2018 yılında ortaya çıkan döviz krizi ve krizin nasıl geliştiği aşağıdaki kutuda anlatılmıştır.

Ağustos 2018 Döviz Krizi

Bilindiği üzere Türkiye, uzun yıllardır tasarruf yetersizliği nedeniyle büyüme ve yatırımların finansmanı konusunda zorluklar yaşamaktadır. Nitekim 2005 yılında faiz oranlarının tek haneye düşmesi ile iç tasarruflardaki azalma kendini daha belirgin hissettirmiştir. Zira rasyonel bir birey düşük faiz durumunda tasarruf yapmak yerine tüketim yapmayı tercih edecektir.

Faiz oranlarının düştüğü 2005 yılından itibaren artan kredi talebi, finansal ve finansal olmayan kuruluşların yurt dışından sağladığı kaynak kullanımını artırmıştır. O dönemde gelişmiş ülkelerin parasal genişlemeye gitmesi ve döviz maliyetlerinin düşük olması Türkiye'de özel sektörün yurt dışı kaynak talebinin hızlanmasının bir diğer nedenidir. Ancak bir ülkede yurt dışı finansmanın ülke ekonomisine fayda sağlaması ve bu borçların çevrilebilmesi, borçların nerede kullanıldığına bağlıdır. Eğer sağlanan kaynak üretim altyapısını, katma değeri yüksek sektörleri, ihracatı, Ar–Ge ve teknolojiyi geliştirerek üretimi artıracak alanlarda kullanılıyorsa dış borcun çevrilmesi daha kolay olacaktır. Maalesef Türkiye'de o dönemde sağlanan yurt dışı finansman verimli alanlarda kullanılmak yerine verimliliği ve ihracatı artırma kapasitesi düşük olan sektörlerde kullanılmıştır. Örneğin 2005 yılından itibaren hızlı biçimde artış gösteren ve ihracatı artırma kapasitesi oldukça sınırlı olan konut kredileri dış kaynakların kullandırıldığı verimsiz alanlardan biridir.

Ancak 2015 yılından itibaren başta Amerika olmak üzere gelişmiş ülkelerin parasal sıklaşmaya gitmesiyle birlikte dünya faiz oranları yükselmiş ve faiz kazancı elde etmek isteyen spekülatif yatırımcılar bu ülkelere yönelmiştir. Bu dönemde yurt dışına çıkan yabancı paranın döviz kuru üzerinde baskı yapmasıyla birlikte yurt içi yatırımcılar da TL satarak dövize ve altına yönelmişler ve Türkiye yoğun bir spekülatif atakla karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca firmaların geleceğe ilişkin kısa vadeli döviz yükümlülüklerinin bulunması, gelecekte döviz kurunun yükseleceği kaygısı ile birleşince döviz talebini daha da artırmıştır. Nihayetinde 2018 yılının ilk 8 ayında yalnızca dolarda %70'in üzerinde bir artış yaşanmıştır.

Kriz genel olarak değerlendirildiğinde döviz kurundaki hızlı yükseliş enflasyon oranlarına da yansımış 2018–2019 döneminde tüketici fiyatlarındaki artış %31'e ulaşmıştır. Aynı dönemde işsizlik

oranları %10,8'den %14'e çıkarak %30 artış göstermiştir. Ancak bu dönemde yaşanan olumlu bir gelişme dış ticarette yaşanmıştır. TL'nin değer kaybetmesiyle birlikte Ocak 2018 – Ekim 2019 döneminde ihracat %26 artış göstermiş ve ithalatta %19 düşüş yaşanmıştır.

Ülkemizin ekonomik görünümüne ışık tutan ve kamu maliyesinin etkin olup olmadığı konusunda fikir veren önemli bir gösterge kamu kesimi borçlanma gereksinimidir (KKBG). KKBG, devletin tüm gelir ve giderleri arasındaki farkı ifade etmektedir. KKBG yüksek olduğu durumda devletin borç verilebilir fonlara olan talebi artacağından mali kalabalıklaşma ortaya çıkar, faiz oranları yükselir ve enflasyonist eğilimler görülmeye başlar. Tablo 4'de 1975 sonrası KKBG'nin yıllar itibariyle gelişimi verilmektedir.

Tablo 4. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH

	Merkezi Yönetim Bütçesi	KİT	Mahalli İdareler	Sosyal Güvenlik Kuruluşları	Faiz Ödemeleri	KKBG/ GSYH
1975	5	28	–1	0	3	–3,6
1980	166	257	16	0	31	–6,6
1990	11.954	15.756	160	–1.086	20.183	–5,5
1995	316.150	–27.839	16.070	33.762	743.716	–3,7
2000	13.726.002	2.615.666	505.244	–379.145	21.956.854	–8,7
2001	30.790.401	648.221	566.405	–1.985.189	43.309.609	–11,8
2002	40.744.061	–2.768.326	233.626	–2.668.465	54.304.174	–9,7
2005	8.116.629	–872.069	–448.844	–4.569.689	46.961.929	0,1
2006	4.642.603	–3.725.378	1.193.329	–6.592.638	47.068.964	1,8
2007	13.707.909	–1.026.617	3.954.330	–7.765.004	50.444.434	–0,1
2008	17.432.089	–247.264	6.065.830	–7.594.620	52.529.156	–1,6
2009	52.760.844	–3.934.688	4.036.493	–4.289.284	55.359.567	–4,8
2010	40.081.289	–7.041.462	–1.021.008	–4.189.122	50.330.098	–2,2
2015	23.446.415	–1.597.022	1.958.924	–13.136.975	55.241.361	0,0
2016	29.931.949	–8.447.533	10.412.674	–9.250.652	53.406.515	–1,1
2017	47.779.336	–1.154.658	15.963.029	–15.129.446	61.226.138	–1,8
2018	72.812.966	3.181.183	21.794.669	–12.274.957	81.233.956	–2,5
2019	125.001.031	9.377.486	2.663.453	–1.994.831	114.504.985	–3,3

Kaynak: TCMB.

Tablo 4'de görüldüğü üzere 1990–2001 döneminde KKBG'nde hızlı bir artış görülmektedir. Bu dönemde kamu kesimi açıklarının bu denli yüksek olmasının nedeni mali disiplin olmayışı, verimsiz kamu harcamaları ve potansiyel vergi hasılatına ulaşmadaki engellerdir. Bu sorunlar ekonominin sıklıkla krize girmesine neden oluyor, ancak kriz sonrasında alınan geçici önlemler uzun soluklu olamıyordu. Zira her kriz sonrasında IMF ile yapılan stand–by anlaşmaları kamu kesimi dengesizliklerini gidermeye yönelik önlemlere odaklansa da söz konusu önlemler yapısal

sorunu önlemekten ziyade geçici bir karakter taşıyordu ve hükümetin istikrar paketini uygulamadaki kararlılığı kısa süre içinde son buluyordu.

Ekonomideki kötü gidişatı engellemek amacıyla 2000 yılında IMF desteğiyle enflasyonu düşürme programı uygulanmış ve enflasyonun temel nedeni olan kamu açıklarını azaltmaya yönelik politikalar kabul edilmiştir. Söz konusu programa rağmen devam eden kötü yönetim, 2000 ve 2001 krizlerinin ortaya çıkmasını engelleyememiştir. Tüm bu olumsuz gelişmeler ve kamuoyunda koalisyon hükümetinin ekonomiyi iyi yönetemediğine dair algılar, dış destekli yeni bir istikrar programının gerekliliğine işaret etmiştir. Böylece Nisan ve Mayıs 2001'de açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) 2000 ve 2001 krizinde uğranan başarısızlıklardan ders çıkarılarak hazırlanan kapsamlı bir istikrar paketi olmuştur.

2001 yılında uygulamaya konan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" 2002 yılında yeni seçilen hükümetin "Acil Eylem Planı" adı altında küçük değişiklerle uygulanmaya devam etmiş; sağlanan mali disiplin ve etkin borç yönetimi sayesinde kamu açıklarının GSYH'ye oranı 2002 yılında %9,9 seviyesinden 2014 yılsonunda %1,3 seviyesine gerilemiştir. Ancak 2018 ve 2019 yılına gelindiğinde kamu açıklarındaki artış dikkat çekmektedir.

Ayrıca Tablo 4'de birimler itibariyle kamu kesimi açıkları görülmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus eksi tutarların pozitif olarak okunması gerektiğidir. Pozitif tutarlar söz konusu kamu kuruluşunun açık verdiğini göstermektedir. Yani pozitif tutarlar kamu kesimi borçlanma gereksinimini artırmaktadır. Veriler yıllar itibariyle incelendiğinde en yüksek açığın merkezi yönetim bütçesinde olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni faiz ödemelerinin merkezi yönetim bütçesinde yer alması ve bütçedeki transfer harcaması kalemini artırmasıdır. Merkezi yönetim bütçesiyle birlikte kamu kesiminin geneli değerlendirildiğinde 2005 ve 2006 yılları dışında tüm yıllarda kamu kesimi açık vermiştir. Ayrıca 2002 yılından itibaren KİT'lerin bütçe üzerinde yük olmadığı ve bütçe fazlası verdiği görülmektedir. Bunun nedeni zarar eden kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE

1. BÜTÇENİN TANIMI, GENEL ÖZELLİKLERİ, UNSURLARI ve TARİHİ GELİŞİMİ

1.1. Bütçe Kavramı ve Genel Özellikleri

Bütçe sözcüğü köken itibariyle "çanta" veya "çekmece" anlamını taşıyan Latince "bulga" ve Fransızca "bougett" sözcüklerinden türemiştir. İngilizceye önce "bougett" şeklinde geçen bu kelime sonraki dönemlerde İngilizce ve Fransızca ifadesiyle "budget" halini almıştır.

Bütçenin tanımına mali açıdan bakıldığında ise temelde benzer tanımlar yapılmakla birlikte kavramın farklı yönlerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Örneğin Batırel (1979) bütçeyi; kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı olarak tanımlamaktadır[32]. Gürsoy (1980) ise bütçeyi; gelir boyutuyla toplumsal bir yüke neden olan, harcama boyutuyla ise iktisadi niteliğe sahip bir araç olarak görmektedir. Gürsoy bütçenin devlet faaliyetlerinde açıklık ve belirlilik sağlayacağını ve bu yönüyle de denetim aracı olduğunu ifade etmektedir[33].

Bütçe **toplumsal ihtiyaçları** karşılamak ve kamu maliyesi **amaçlarını** gerçekleştirmek için hazırlanan, devletin **gelir** ve **gider tahminlerini gösteren** önemli bir belgedir. Bu belgenin **idareleri bağlayıcı** hale gelmesi ise **bütçe kanunu** ile olur. Dolayısıyla bütçe kanunu idarelerin gelir ve giderlerini uygulamasına **izin veren** bir kanun niteliği taşımaktadır.

Bütçe kanunu ile **yasama** organı, **yürütme** organına gelirleri **toplama** ve giderleri **yapma** konusunda **yetki** ve **izin** vermektedir. **Yürütme** tarafından **hazırlanan** bu kanun parlamento tarafından onaylandığında, yürütmenin faaliyet tahminleri yasama tarafından onaylanmış olur. Nitekim kesinleşene kadar bir tahmin niteliği taşıyan bütçe, aşağıdaki **özelliklere** sahiptir:

---

[32] Batırel, s. 8.

[33] B. Gürsoy, Kamusal Maliye, A.Ü. S.B.F. Yayınları, 1980, s. 5.

- Bütçe, devletin tahmini olarak yaptığı **bir yıllık harcama** ve **finansman programını** göstermektedir,
- Bütçe, gelirlerin **toplanması** ve giderlerin **yapılmasıyla** ilgili yasama organının yürütme organına verdiği bir **ön izin** niteliğindedir,
- Bütçede gelir ve giderler **gayri safi** olarak görülür,
- Devletin **mali**, **ekonomik** ve **sosyal amaçlarını** gösterir,
- Hükümeti kuran **siyasal partinin rengini**, çizgisini ve seçmene verdiği sözleri yansıtır,
- Bütçe, kanun niteliğine sahip olduğundan **meclis onayı** gerekir,
- Bütçe, **yürütme** tarafından **hazırlanır** ve uygulanır, **yasama** tarafından **onaylanır** ve **denetlenir**,
- Bütçe yardımıyla gelirlerin hangi **kaynaklardan elde edildiği** ve **harcamaların nereye** yapıldığı daha net görülür, **etkinlik** ve **fayda/maliyet analizine** imkân verir,
- Bütçeler, hesapların **kapanabilmesi** için genellikle 1 Ocak – 31 Aralık dönemini kapsayan tek **bir mali yıl** için hazırlanır. Ancak yapılan **planlamalar gelecek** ve **geçmiş** yılları dikkate alır,
- Bütçede gelir ve giderler **denk** olmak zorundadır,
- Bütçeler uygulama sırasında ve uygulama sonrasında yasama, yürütme ve yargı **denetimine** sahiptir,
- Bütçe, dayanağını **Anayasadan** alır,
- Bütçe, hükümet tarafından bir **maliye politikası aracı** olarak kullanılmaktadır.

Yukarıda sayılan özelliklerinden de anlaşılacağı üzere ülkelerin sosyal ve ekonomik göstergelerine ilişkin gerçekçi veriler sunan bütçeler, rakamsal göstergelerin çok ötesinde toplumların gelişiminde rol oynayan önemli belgelerdir. Nitekim Webber ve Wildavsky (1986) bütçenin bu önemine dikkat çekmiş ve bütçelerin toplumların tarihsel gelişimiyle birlikte iktisadi ve sosyal ilişkileri düzenleyen bir araç olduğunu ve bütçelerin günümüzdeki politik kurumların oluşmasında etkili olduğunu ifade etmiştir[34].

1.2. Bütçenin Unsurları (4T)

Sayar (1970), bütçenin mutlaka dört temel niteliği taşıması gerektiğini ve bu özelliklerin **tahdit**, **tahmin**, **tevzin** ve **tasdik** olduğunu ifade etmiştir[35].

[34] C. Webber ve A. B. Wildavsky. A history of Taxation and Expenditure in the Western World, 1986.
[35] N. S. Sayar, Kamu Maliyesi: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Sermet Matbaası, 1970, s. 9.

Bu kapsamda **tahdit kavramı**, bütçenin belirli bir **zaman** dilimiyle **sınırlı** olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda bütçede yer alan ödenek kalemleri ile gelirlerin, her yıl yeniden onaylanması gerekir. Ancak bu açıklamalardan bütçenin geçmiş ve gelecek yılları dikkate almayacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Zira çok yıllı bütçeleme ile bütçeler birden fazla yıl esas alınarak planlanmakta ancak yıllık olarak onaylanmaktadır.

Tahmin kavramı ise bütçenin gelir ve harcamalarının gelecek yıla ait **tahminlerden** oluştuğunu göstermektedir. Nitekim bütçeler ait oldukları mali yıldan önce hazırlanmakta, gelir ve giderler tahmini bir anlam ifade etmektedir. Bu bakımdan bütçelerin kesin hesapları gösterebilmesi için bütçe döneminin bitmesi gerekmektedir.

Bütçe denkliği ise **tevzin** kavramı ile ifade edilir. Bu kavrama göre bütçede yer alan kamu gelir ve gider tahminleri birbirine **denk** olmak zorundadır. Geçmişte bu kavramla mali denklik ifade edilirken günümüzde bu anlam değişmiş, ekonomik ve konjonktürel denkliği de kapsar hale gelmiştir. Böylece bütçede açık ve fazla verilerek ekonomideki dengesizlik hali giderilmeye çalışılmıştır.

Tasdik kavramı ise bütçenin ancak **yasamanın onayıyla** yürürlüğe gireceğini gösterir. Buna göre ilgili yıl bütçe kanunu onaylanmadığı müddetçe bütçe gelirleri toplanamaz ve ilgili yıla ilişkin herhangi bir harcama yapılamaz.

1.3. Bütçenin Tarihi Gelişimi

Önceleri **İngiltere Maliye Bakanı** kamu gelir ve giderlerini içeren **belgeleri** deri bir **çanta** içerisinde parlamentoya getirmekte ve bütçe görüşmeleri bu çantanın açılmasıyla başlamaktaydı. O dönemde çantanın açılmasını göstermek üzere kullanılan "**opening the budget**" terimi bugün de İngiltere Maliye Bakanı'nın bütçe nedeniyle yaptığı takdim konuşması için kullanıldığına göre bütçe kavramının **ilk kez 18. yüzyılda İngiltere'de** kullanıldığı anlaşılmaktadır[36].

Osmanlı döneminde bütçe kavramı **yerine** daha çok "**muvazene** defteri" kavramı kullanılmış ve Osmanlı'da **ilk bütçe** çalışması **IV. Mehmed'in** sadrazamı olan **Tarhuncu Ahmet Paşa** tarafından yapılmıştır. 1652 yılında padişaha sunulan bu raporda devlet gelirlerinin yetersizliğinden hareketle bütçe açıklarının kapatılması ve geleceğe ilişkin gelir ve giderlere ilişkin öneriler yer almaktaydı. Çok geçmeden bu durumdan rahatsız olanlar **fitne** çıkarmış ve bu fitne Tarhuncu Ahmet Paşa'nın boğdurulmasına neden olmuştur. Böylece bu dönemde bütçe uygulamasına geçilememiştir. Bu bakımdan Osmanlı'da devletin gelir ve giderlerine ilişkin **ilk**

[36] B. N. Feyzioğlu, Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, 1984, s. 12.

sistematik bütçenin **1855** tarihli **Bütçe Nizamnamesi**[37] olduğu söylenebilir. Bu bağlamda tartışmalı olmakla birlikte batılı anlamda yapılan ilk bütçenin 1863–1864 mali yılı bütçesi olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte Osmanlı yasalarında **bütçe** kelimesinin geçtiği **ilk yasa 1876 tarihli Kanun–i Esasi'dir**.

Günümüzde ise devletlerin yürüttükleri hizmetler hem hacim hem de nitelik olarak artış gösterdiğinden, başlangıçta bütçelerin harcama ve gelir dengesi kurmaya yönelik görevi zamanla planlama, performans, denetim, verimlilik ve etkinlik gibi amaçları da kapsar hale gelmiştir.

2. BÜTÇE HAKKI VE GELİŞİMİ

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin **türü** ve **miktarı** ile bu hizmetlerin finansmanı için gerekli olan **gelirin toplanması** konusunda **halkın onayının** alınmasıdır. Bu onay demokratik toplumlarda **temsili demokrasi** ile yani bütçenin halkın temsilcileri vasıtasıyla onaylanmasını ifade eder. Böylelikle kamu gelirleri ve giderleri üzerinde milletin hâkimiyeti sağlanmaktadır.

Bütçe hakkının günümüzdeki en net tezahürü vatandaşların seçtiği vekillerin oluşturduğu **parlamentonun bütçeyi onaylaması** ve uygulama sonuçlarını **denetlemesiyle** görülmektedir. Bu bakımdan bütçe hakkı bütçenin onaylanmasıyla başlayıp, uygulama süresince devam eden ve son olarak kesin hesapların denetlenmesiyle son bulan bir süreçtir.

Bütçe hakkının **olmadığı** dönemlerde **kral** ya da imparator, vergi toplama ve harcama yapma konusunda **tek yetki sahibi** olmuştur. Demokratik yönetimin olmadığı toplumlarda geçerli olan **monarşi**, **teokrasi** veya **oligarşi** gibi yönetim biçimlerinde belli kişi ve gruplar yönetimde söz sahibi olduğundan vergi ve harcamaya ilişkin kararlar yönetimdekilerin **keyfiyetine** bağlı olarak alınmaktaydı.

Hükümdarlara veya belli gruplara **doğuştan** tanınan bu geniş **yetkiler** ilk defa **1215** yılında **Magna Carta** Libertatum (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi) ile kısıtlanmıştır. Bu sözleşme ile Kral John kendisine ait olan birtakım yetkileri (vergileme yetkisi gibi) **parlamentoya devretmiş** ve halka ait olan adalet, eşitlik, özgürlük gibi haklar artık **meclis onayıyla korunmaya** başlanmıştır. İngiltere Kralı Jonh, sözleşmenin **12. maddesinde** "krallıkta **genel oylama olmadan** hiçbir vergi ve yardım **toplanmayacağını**" belirterek bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belgeyi imzalamıştır.

Sonraki dönemlerde İngiltere'nin diğer kralları parlamentonun onayını almaksızın vergileme yapmaya **devam edince** parlamento ve halk bu durumdan rahatsız olmuş ve Krallar, sözleşmeye uyulması konusunda uyarılmıştır. Nitekim

[37] Nizamname kelimesinin günümüzdeki karşılığı tüzük, yasa, yönetmeliktir.

1689 yılında İngiltere Kralı **II. James**, Temel İnsan Hakları Yasasını (Bill of Rights) ilan ederek vergileme yetkisinden vazgeçmiş ve bu yetkinin kanunla ve parlamentonun onayıyla kullanılmasını sağlamıştır. Bu bakımdan İngiltere'de **1215** yılında sözleşmeye **bağlanan** bütçe hakkı, kanun şeklinde kesin olarak **1689 yılında elde edilmiştir**.

Fransa'da ise bütçe hakkının **1789 İhtilali'nden sonra** elde edildiği söylenebilir. İhtilalin ardından kurulan Millet Meclisi "halkın rızası olmadan hiçbir vergi alınamayacağı" ilkesinin yer aldığı bir kanun çıkartarak bütçe hakkının kanunlaşmasını sağlamıştır. **Amerika'da** ise halkın, İngiltere'nin koyduğu vergilere karşı ayaklanmasıyla başlayan bağımsızlık mücadelesi 1783 tarihinde yapılan barış antlaşması ile son bulmuş ve **1791** tarihli Amerikan Anayasasının ilk maddesinin sekizinci fıkrasında **vergi koyma yetkisinin Kongreye verilmesiyle** Amerikan halkı bütçe hakkını elde etmiştir. Bu bağlamda ülkelerde bütçe hakkının, ağır vergilere karşı örgütlü halk topluluklarının çabalarıyla elde edildiği söylenebilir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bütçe hakkı ile ilgili gelişmeler ilk defa İngiltere'de ortaya çıkmış, ardından Avrupa ve Amerika'da kabul görmeye başlamıştır. **Türkiye'de ise** bütçe hakkının ortaya çıkışında **üç tarihin** önemi büyüktür. **İlki 1876** tarihli Kanun–i Esasi'dir. Bu kanunla Meclisin rızası olmadıkça kimseden vergi alınamayacağı ve bütçenin Meclis tarafından denetleneceği kabul edilmiştir. Bir yıl sonra Kanun–i Esasiye uygun olarak Osmanlı Meclisi ilk bütçe kanununu onaylamıştır. Ancak aynı yıl bütçenin uygulama sonuçları görülmeden ve denetlenmeden **Meclis dağıtılmış** ve bütçe hakkına ilişkin kazanımlar ertelenmek zorunda kalınmıştır. Bu bakımdan Kanuni Esasi Osmanlı'da bütçe hakkının tanındığı ilk belge olmasına rağmen sonuçları açısından **kadük** kalmıştır.

Kanun–i Esasi'de yaşanan başarısızlığın ardından bütçe hakkına ilişkin yaşanan ikinci gelişme **1908 tarihinde** Anayasanın ikinci kez ilan edilmesini sağlayan **İkinci Meşrutiyet'tir**. Bu bağlamda **günümüzdeki haliyle** hazırlanan ve onaylanan ilk bütçenin 1909 yılında kabul edildiği söylenebilir.

Bütçe hakkına ilişkin üçüncü tarih 1924 yılıdır. Bu tarihte 1924 Anayasası kabul edilmiş ve **bütçe hakkı** tam anlamıyla **1924 Anayasasıyla** birlikte tezahür etmiştir.

Günümüzde bütçe hakkı vergi mükellefi olsun olmasın oy kullanma hakkına sahip olan her vatandaşa tanınan bir haktır. Vatandaşlar bu hakkını kendi temsilcilerinden oluşan parlamentolar aracılığıyla kullanmaktadır. Böylece günümüzde demokrasi bilincine erişmiş tüm toplumlar bütçenin parlamento aracılığıyla onaylanması, uygulamaların izlenmesi ve sonuçların denetlenmesi yoluyla bütçe haklarını somut biçimde kullanmaktadır.

3. BÜTÇENİN İŞLEVLERİ

Devletin **bütçe yoluyla** yerine getirmek zorunda olduğu bazı görevleri bulunmaktadır. Bu görevlere bütçe işlevleri adı verilir. Devletin üstlendiği görevlerin artmasıyla birlikte bütçenin işlevlerinde de artışlar ortaya çıkmış ve bütçe, **geçmişte gelir ve gider denkliğini** gösteren **mali** bir belge iken **günümüzde ekonomik** ve **sosyal hayatı düzenleyen** dinamik bir araç halini almıştır.

Böylece **önceleri klasik maliye düşüncesinin** bir sonucu olarak, bütçenin **mali** ve **hukuki** işlevlerine sıkı sıkıya bağlı kalınırken **günümüzde** bu işlev **esnek** hale getirilmiş, bütçeye **ekonomik** ve **sosyal** bazı **görevler** yüklenmiştir. Bu bakımdan maliye yazınında devlet bütçesinin işlevleri, klasik ve çağdaş işlevler şeklinde iki başlık halinde anlatılmaktadır.

3.1. Bütçenin Klasik İşlevleri

Bütçenin klasik işleviyle bütçelerden beklenen **olağan görevler** kast edilmektedir. İlk günden bu yana bütçeye yüklenen bu görevlerin devam ettiği görülmektedir. Bu görev ve fonksiyonları mali, hukuki, siyasi, iktisadi ve denetim fonksiyonu şeklinde **beş başlık** halinde incelemek mümkündür.

3.1.1. Bütçenin Mali İşlevi

Bütçenin en eski ve olağan işlevlerinden biri mali işlevdir. Bütçenin mali işlevi, devletin toplumsal **ihtiyaçları karşılayacak** kadar **gelire sahip** olmasını ifade eder. Bütçenin mali fonksiyonu ile kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki **mali denge** kurulmuş olur.

Geçmişte Klasiklerin görüşleri ile şekillenen anaakım iktisat teorisi bütçe denkliğine önem vermekteydi. Buna göre harcamalar ve gelirler küçük ve denk olmalı, harcamalar vergilerle finanse edilmeliydi. Ancak günümüzde denklik kuralı devam etmekle birlikte bütçe hacim olarak genişlemiş ve denklik vergi dışı kaynaklarla da sağlanır olmuştur. O dönemde yalnızca yatırımların finansmanı için katlanılan **borçlanma**, günümüzde olağan bir kamu geliri halini almış ve gelir ve gider denkliği borçlanma ile sağlanmıştır. Böylece geçmişte vergi gibi olağan gelirler ile kurulmak istenen mali denge günümüzde çok çeşitli araçlarla sağlanır olmuştur. Bu bakımdan geçmiş ve günümüz bütçe anlayışı karşılaştırıldığında bütçenin mali işlevinde köklü değişimlerin yaşandığı görülmektedir.

3.1.2. Bütçenin Hukuki İşlevi

Devlet toplumsal ihtiyaçları karşılamak için vardır. Bu ihtiyaçları karşılayabilmek için harcama yapmak ve bu harcamaları finanse etmek zorundadır. Ancak bu fonksiyonlarını yerine getirirken **keyfi davranamaz**. Zira demokratik hukuk devletlerini monarşik devletlerden ayıran en önemli özelliği keyfiyetin olmaması ve devlet faaliyetlerinin **hukuka uygun** olarak yapılmasıdır.

Bu bakımdan bütçede yer alan harcama ve gelirler başta Anayasa olmak üzere bütçe kanunu ve ilgili diğer kanunlardan güç alarak uygulanmaktadır. Bütçenin hukuki işlevinin dinamik bir karakter gösterdiği de unutulmamalıdır. Nitekim kamu gelirlerinin toplanabilmesi ve kamu harcamalarının yapılabilmesi için bütçe kanununa ekli cetvellerde harcama yapmaya ve gelir toplamaya izin veren kanunlar her yıl parlamento tarafından onaylanmaktadır. Örneğin vergi kanunları ilgili yıl için onaylanmadığı takdirde devletin o yıl vergi toplama yetkisi de kalkmış olur.

3.1.3. Bütçenin Siyasi İşlevi

Temsili demokrasilerde bütçe; **halkın istekleri** ve **ihtiyaçlarının** bir **tezahürüdür**. Bütçenin siyasi işlevi vatandaşların bütçe üzerindeki hakkının bir sonucudur. Zira kamu hizmetlerinin **ne** miktarda ve **kim** için üretileceğine ve finansmanının nasıl yapılacağına **siyasal süreçte** karar verilir. Vatandaşlar tarafından meclise gönderilen **temsilciler** ve onların oluşturdukları siyasi partiler, bütçenin onaylanmasından, uygulanmasından ve denetlenmesinden sorumludurlar.

Siyasi partilerin bir programı ve seçmene sunmuş olduğu bazı vaatleri bulunmaktadır. Örneğin bir parti mevcudiyetini devam ettirebilmek adına **sosyal yardımları** daha ön plana çıkarırken diğer bir parti liberal söylemler geliştirerek **özel sektör lehine** politikalar geliştireceğini vaat edebilir.

Ancak hangi politikaların bütçeye daha çok yansıyacağı seçilecek olan **iktidar partisine bağlıdır**. Bir siyasi partinin iktidara taşınması demek bu partinin seçim vaatlerinin ve siyasi renginin milletçe benimsendiği anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla iktidara geldikten sonra bu partinin yapacağı ilk iş vaatlerini ve seçim öncesindeki propagandalarını uygulamaya koymaktır. Bu nedenle bütçeler iktidarların çizgisi ve seçim beyanatlarının bir yansıması olarak düşünülebilir.

Diğer yandan bütçelerin meclis onayından geçerek uygulamaya konulacağı düşünülürse vatandaşı memnun etmesi gerekmektedir. Temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde bunun anlamı bütçenin milletvekillerinin onayından geçmesidir. Bu ise bütçenin toplum onayıyla yürürlüğe girdiğini gösterir.

3.1.4. Bütçenin İktisadi İşlevi

Bütçenin iktisadi fonksiyonu ile **en düşük maliyetle** en **yüksek faydanın** elde edilmesine yönelik çabalar kastedilmektedir. Bu bakımdan bütçe, ülkedeki toplumsal refahıençoklaştırmak, kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak ve toplum tercihlerini refahı artırma yönünde (örneğin sigara tüketimini azaltma gibi) değiştirmek gibi işlevlere sahiptir.

Günümüzde bütçenin iktisadi işlevi, mali işlevinin önüne geçmiştir. Zira giderek artan toplumsal ihtiyaçlar, kaynakların önemli bir kısmının kamu kesimi tarafından kullanılmasına neden olmuştur. Böylece hükümetler yüksek hacimli bütçeleri **ekonomiye ve milli gelire yön verecek** şekilde bir araç olarak kullanmaktadır. Nitekim ülkedeki ekonomik **büyümenin**, **kalkınmanın**, **istikrarın** ve **kaynak tahsisinin** sağlanmasında bütçeler önemli bir rol üstlenmektedir.

3.1.5. Bütçenin Denetim Fonksiyonu

Kamu **harcamalarının** yapılması ve **gelirlerin** toplanmasında **yasalara uygun** olarak hareket edilip edilmediği bütçe denetimiyle sağlanır. Bu bakımdan bütçenin denetim fonksiyonu ile hükümetin bütçe aracılığıyla denetlenmesi anlaşılmalıdır. Gerçekten de bütçenin hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu olan yürütme, bütçenin uygulanmasından önce, uygulanması esnasında ve uygulama sonrasında idari, yargısal ve yasama denetimine tabidir. Eğer hükümet bu süreçte kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmamış ve hukuka aykırı iş ve eylem gerçekleştirmişse toplum karşısında hesap vermek zorunda kalır.

Bütçe, **uygulanmasına** başlanmadan **önce** parlamento (**yasama**) onayıyla **ilk denetimini** geçirmiş olur. Bütçenin uygulanmakta olduğu yıl içindeki denetimi ise gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması esnasında idarenin **kendi iç denetimi** şeklinde gerçekleşir. Bütçe uygulandıktan sonra yine yasama denetimine tabidir. Yasama denetimi Meclis adına **Sayıştay** tarafından yerine getirilmekte ve o yıl içinde toplanmış olan gelirlerin ve ödenmiş olan giderlerin bütçeye ve diğer kanunlara uygunlukları araştırılır. İç ve dış denetim şeklinde ifade edilen bu fonksiyonlar sonraki kısımlarda ayrıntılı biçimde açıklanacağından burada kısa bilgi vermekle yetinilecektir.

Bütçenin denetim fonksiyonuyla halk, kendisinden toplanan vergilerin temsilcileri tarafından nasıl kullanıldığını izleyebilmektedir. Böylece mevzuata aykırı davranışlarda bulunan kişi ve uygulamalar tespit edilmekte ve müeyyideye tabi tutulmaktadır. Diğer yandan doğru işlemler onaylanarak yasalarla kendilerine

sorumluluk yüklenen kişiler aklanmakta ve kamu vicdanı rahatlatılmaktadır[38]. Bütçenin denetim fonksiyonuyla parlamentonun haklarını kullanması sağlanmakta ve bütçenin siyasi işlevi yerine getirilmektedir.

3.2. Bütçenin Çağdaş İşlevleri

Toplumsal ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesiyle birlikte devletin görevleri de artmış ve bu durum bütçenin yönetiminde köklü değişiklikleri getirmiştir. Artık devletin jandarma devlet rolünden sosyal refah devleti rolüne evrilmesiyle birlikte bütçe, **ekonomik ve sosyal hayata müdahale** aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Böylece bütçeler konjonktürden sapma gösteren ekonominin tam istihdam dengesine getirilmesinde ve kaynakların toplumun dezavantajlı kesimlerine transfer edilmesinde bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bütçenin çağdaş işlevi fonksiyonel maliye anlayışının bir sonucudur. Başta John Maynard Keynes olmak üzere Alvin Hansen, Abba Lerner ve Richard Musgrave gibi maliyeciler tarafından geliştirilen bu teoriye göre devlet ekonomik ve sosyal hayata aktif biçimde müdahale etmelidir. Bu çerçevede devlet bütçesi; ekonomik istikrarı, kaynak dağılımında etkinliği, gelir dağılımında adaleti, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamaya yönelik işlevleri üstlenmektedir.

3.2.1. İstikrar İşlevi

Bütçe, **konjonktürel dalgalanmaları giderici** şekilde hazırlanmalıdır. Bilindiği üzere milli gelir, ülkelerde belli bir dönemde üretilen mal ve hizmetlerin net parasal değerini göstermektedir.

Bir ülkede üretilen mal ve hizmetlerin üç farklı alıcısı bulunur. Bunlar özel sektör, kamu sektörü ve yurt dışı alıcılardır. Özel sektör hane halkı ve firmalardan oluşur. Yurt dışı talep ise ülkenin dışarıya yapmış olduğu ihracattan oluşmaktadır. Doğaldır ki bu üç alıcıdan herhangi birinin ya da tümünün farklı nedenlerle ülkenin ürettiği mallara olan talebi yükselebilir ya da düşebilir. Nitekim hane halkının geleceğe yönelik beklentileri olumsuz hale gelir, satın alma gücü düşer ve tüketim azalırsa stoklar artacağı ve üretim düşeceği için ülkede durgunluk ortaya çıkacaktır. İşte bu noktada devlet piyasaya müdahale ederek bütçe harcamalarında artışa gidecek ve özel sektör harcamalarındaki düşüşü telafi edecektir.

Nitekim Keynes ve Beveridge, devletin bütçe vasıtasıyla özel sektörün harcama yetersizliğini veya fazlasını telafi etmesi gerektiğini savunmaktadır. Telafi edici bütçe teorisi adı verilen bu yaklaşıma göre devlet, ekonomik istikrarı sağla-

[38] H. Bek, Bütçe Denetimi Açısından Kesin Hesap. Maliye Dergisi, 1995, s. 41.; T. Canbay, Bütçe Etiği ve Türk Kamu Bütçelerinin Etik Değeri. Amme İdaresi Dergisi, 1998, s. 46.

mak adına özel sektörün piyasada istikrarsızlığa neden olan davranışını düzeltmek zorundadır. Örneğin konjonktürün durgunluk dönemlerinde açık bütçe politikası izlenerek bütçedeki harcamalar artırılmalı ve vergi oranları düşürülmelidir. Aksine konjonktürün enflasyon dönemlerinde ise bütçe fazlası verilmelidir.

3.2.2. Ekonomik Kalkınma ve Büyüme İşlevi

Ülkeler bütçeleri, ekonomik kalkınma ve büyüme amaçlarını gerçekleştirmek için bir araç olarak kullanmaktadır. Eğer ekonomik **büyüme** sağlanmak isteniyorsa hükümetlerin **üretim artışına** yönelik bütçeler hazırlaması gerekmektedir. Ancak **kalkınma** sağlanmak isteniyorsa bu durumda bütçenin üretim artışının yanında **sosyal** ve **kültürel gelişmişliği** de içine alacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Nitekim bütçeyi kullanarak ekonomik büyümeyi sağlamak isteyen hükümetler, üretken fiziki ve beşerî sermaye yatırımlarına daha çok kaynak ayırmaktadır. Ayrıca hükümetler, ülkedeki bilişim ve teknoloji tabanlı faaliyetleri destekleyerek bu alandaki faaliyetleri özendirebilir. Yine ekonomik kalkınmanın sağlanması için bütçeden eğitim ve sağlık hizmetlerine daha fazla pay ayrılabileceği gibi halkın yaşam standartlarını artıracak alanlara daha fazla kamu harcaması gerçekleştirilebilir. Bu anlamda hükümetin eğitim ve sağlık yatırımları ile halkın kullanımına sunduğu rekreasyon ve spor alanları ekonomik kalkınmaya yönelik harcamalardır.

3.2.3. Bütçenin Kaynak Tahsisi İşlevi

Ülkedeki kaynaklar özel kesim ve kamu kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bütçenin kaynak tahsisi işlevi, **ekonomideki kıt kaynakların özel kesim ile kamu kesimi arasında** etkin olarak dağılmasını sağlamaktadır.

Ekonomide tam rekabet şartlarının geçerli olduğu durumda fiyat mekanizması, kaynakların optimal dağılımını sağlıyor demektir. Ancak günümüz piyasalarında eksik rekabet şartlarının varlığı nedeniyle devletin piyasaya müdahale ederek kaynakların etkin dağıtım görevini üstlenmesi gerekmektedir. Tekel ve oligopol piyasaları ile doğal tekeller bu piyasalardan bazılarıdır. Hükümetler fiyatların yüksek olduğu bazı piyasalara girerek (tarım ürünleri ve konut gibi) üretim yapabilmekte veya gereğinden fazla sunum olan sektörlere (tütün gibi) vergi ile müdahale ederek sunum miktarını düşürebilmektedir.

Bazen de kamusal malların sunumunda aksaklıklar yaşanıyor olabilir. Örneğin ülkenin belli bölgelerinde yaşam şartlarının zorluğundan dolayı **öğretmen** veya **doktor ihtiyacı** yaşanabilir. Hükümetin bu gibi durumlarda yaşamı kolaylaştıracak bazı ekonomik ve sosyal teşviklerle kaynak dağılımını etkilediği görülmektedir.

Türkiye'de, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde bu gibi hizmetlerde çalışanlara ödenen özel hizmet tazminatı veya lojman gibi sosyal haklar, bütçenin kaynak tahsisine ilişkin uyguladığı politikalardır. Yine bazı bölgelerde yatırım azlığından kaynaklı işsizlik mevcut ise bütçe aracılığıyla devlet, bu bölgelerde yatırımı artırıcı politikalara başvurabilmektedir.

Bununla birlikte bazı iktisatçılar devletin kaynakları verimsiz şekilde kullandığını ileri sürmektedir. Buna göre siyasiler ve bürokratlar kişisel çıkar güdüsüyle hareket ettiğinde kaynaklar etkin olmayan biçimde kullanılmaktadır. Nitekim Parkinson kanunu, Peter prensibi ve X etkinsizliği gibi teoriler kamu çalışanlarının verimli olmayacak biçimde istihdam edildiğine ve kamu kaynaklarının israf edildiğine vurgu yapmaktadır.

3.2.4. Bütçenin Gelir Dağıtıcı İşlevi

Piyasa ekonomisi kendi haline bırakıldığında adil gelir dağılımını sağlamada başarısız olur. Bu nedenle devlet, bütçe aracılığıyla gelirin adil biçimde dağıtılmasına yardımcı olmaktadır. Bütçe içerisinde **transfer harcamalarına** daha fazla yer ayırmak veya toplumun dezavantajlı kesimlerini koruyacak biçimde **vergileri ayarlamak**, bütçenin gelir dağılımını düzeltme işlevini yansıtmaktadır.

Yine devlet bütçe aracılığıyla her kesimin geçinebileceği geliri garanti ederek aylık, burs ve yardım gibi transfer harcamalarına başvurmakta, engelli, yaşlı ve öğrenci gibi toplumun dezavantajlı kesimlerine vergi muafiyeti tanımakta veya tüketimi zorunlu olan bazı vergi konularını vergiden istisna kılmaktadır. Böylelikle piyasanın üretim faktörlerine dağıttığı gelir, devlet tarafından ikincil bir dağılıma tabi tutularak ülkede adil gelir dağılımı sağlanmaktadır. Transfer harcamalarının yanı sıra ülkemizde yoksul kesimin daha çok yararlandığı zorunlu mallara düşük KDV uygulanması ya da lüks tüketim mallarına daha yüksek oranlı ÖTV uygulanması bütçenin gelir dağılımını düzeltici işlevini göstermektedir.

4. BÜTÇE İLKELERİ

Bütçe ilkeleri, bütçeden beklenen sonuçların alınabilmesi için gerekli olan ve uyulması gereken kuralları göstermektedir. Bütçe sürecinin başarı ile sonuçlanması isteniyorsa bu ilkelere uyulması önem arz etmektedir.

4.1. Genellik İlkesi

Bütçenin genellik ilkesi ile dar anlamda devletin **tüm gelir** ve **giderlerinin bütçede gösterilmesi** anlaşılmalıdır. Geniş anlamda ise bu ilke, gayrisafi usul ve

adem–i tahsis olmak üzere iki önemli kavramı içermektedir. Bu iki kavrama ilişkin açıklamalar aşağıda görülebilir.

4.1.1. Gayrisafi Usul

Gayrisafi usul tüm gelir ve giderlerin birbirlerinin **arkasına gizlenmeden** gayrisafi (brüt) tutarlar olarak bütçede görülmesini ifade eder. Safi usulün aksine bu yönteme göre idarenin gelirlerinden giderlerini düşerek kalanını bütçeye yazması mümkün değildir. Örneğin bir harcamacı kurum 40 TL gelir elde ediyor ve 120 TL harcama yapıyorsa safi usulde olduğu gibi 80 TL yazmak yerine her iki kalem 40 TL ve 120 TL şeklinde ayrı ayrı bütçede gösterilmelidir.

Gayrisafilik ilkesi aynı zamanda kamu kurumlarına yasama tarafından onay verilen ödenek tutarı kadar harcama yapılmasına izin verir. Böylece dönem içinde ilave gelir elde eden idareler bu gelir nispetinde harcamalarını artıramazlar. Nitekim elde edilen gelirlerin Hazineye gelir kaydedilmesi ve ödenek tutarı kadar harcama yapılması gerekir.

4.1.2. Adem–i Tahsis

Adem "yokluk ve hiçlik" anlamında kullanılır. Bu bakımdan adem–i tahsis ilkesiyle herhangi bir **kamu gelirinin herhangi bir kamu giderine tahsis edilemeyeceği** anlaşılır. Bu nedenle kamu gelirleri "Tek Hazine Hesabı" adı altında bir havuzda toplanır ve harcamalar bu havuzdan yapılır.

Türkiye'de şartlı bağış ve yardımlar ile belli hizmetlere tahsis edilen borçlanma gelirleri adem–i tahsis ilkesine aykırılık göstermektedir. Yine fon ve döner sermaye gelirlerinin de bütçe uygulamalarında adem–i tahsis ilkesine aykırılık teşkil ettiği söylenebilir[39].

4.2. Birlik İlkesi

Birlik ilkesi tüm gelir ve giderlerin **tek bir bütçede** toplanmasını ifade eder. Bütçe bu ilkeye uygun olarak hazırlandığında ülkede kamu kesimi tarafından elde edilen ve harcanan kaynakların tümü tek bir bütçede görülmektedir.

Birlik ilkesi ile genellik ilkesi birbirine oldukça benzer niteliklere sahip olsa da bu ilkeleri birbirinden ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Öncelikle birlik ilkesine göre devletin kurumlarına ait tüm gelir ve giderler tek bir bütçede toplanmalıdır. Genellik ilkesinde ise gelir ve giderlerin birbirinin arkasına gizlenmemesi veya birbirlerine tahsis edilmemesi vurgulanmaktadır. Böylece genellik ilkesi ile öde-

[39] Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, s. 371–373.

neksiz harcama yapılması engellenmiş olur. Ayrıca genellik ilkesinin amacı gelir ve giderlerin gayrisafi olarak gösterilmesi ise farklı bütçelerle de bunu gerçekleştirmek mümkündür. Ancak bu durumda birlik ilkesi zedelenmiş olacaktır.

Ülkemizde birlik ilkesine uyulması konusunda herhangi bir **yasal yükümlülük bulunmamaktadır**. Bununla birlikte **denetimin kolaylaştırılması** ve mali uygulamalara olan yararı nedeniyle bu ilke, klasik maliye anlayışı içerisinde gelişmiştir. Ancak zamanla toplumsal ihtiyaçlarda yaşanan çeşitlenme ve devletin bu ihtiyaçların giderilmesi için çeşitli fonksiyonlar üstlenmesi birden fazla bütçe yapılmasını gerekli kılmıştır. Ülkemizde birlik ilkesine **en yakın bütçe genel yönetim** bütçesidir. Genel yönetim bütçesi içerisinde kamu kurumları ile birlikte kamusal niteliğe sahip diğer kurumların da bütçeleri görülmektedir. Ancak ülkemizde merkezi yönetim içindeki idareler, döner sermaye işletmeleri, sosyal güvenlik kurumu, mahalli idareler ve fonlar için hazırlanan bütçeler birlik ilkesini bozmaktadır.

4.3. Doğruluk İlkesi

Doğruluk ilkesi ile bütçe gelir ve gider **tahminlerinin doğru ve gerçekçi** biçimde yapılması anlaşılmalıdır. Bu ilke objektif doğruluk ve sübjektif doğruluk şeklinde ikiye ayrılır.

Objektif doğruluk ilkesine göre bütçe tahminleri yapılırken ülkenin içinde bulunduğu **ekonomik** ve **mali koşullar** dikkate alınmalıdır. Objektif doğruluk ilkesinin gerçekleşebilmesi için ön şart, doğru ve yeterli verilere ulaşılabilmesi ve bu verileri yorumlayan nitelikli personele sahip olunmasıdır.

Sübjektif doğruluk ilkesinde ise bütçeyi hazırlayan **kişilerin** bütçe tahminlerini gerçeğe en yakın biçimde yapması gerekmektedir. Samimiyet ilkesi olarak da bilinen bu ilkeye göre kişi ve kurumlar bütçenin hazırlık aşamasında aşırı iyimser veya kötümser davranmaktan kaçınmalıdır.

Bütçenin gerçekleşme sonuçları ile tahmini **rakamların tutarlı olması** sübjektif ve objektif doğruluk ilkesine uyulduğunu gösterir. Ancak bütçenin hazırlık sürecinde harcamacı kuruluşların daha fazla ödenek alabilmek için harcama ve gelir tahminlerini olduğundan fazla gösterdikleri görülmektedir. Bu durum sübjektif doğruluk ilkesinin ihlali anlamına gelir.

4.4. Basitlik İlkesi

Sadelik veya **anlaşılır olma** ilkesi olarak ta bilinen bu ilke bütçenin **açık** ve **anlaşılır** olmasını ifade eder. Basitlik ilkesine göre bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına ve sonuçlandırılmasına kadarki tüm süreçler tüm taraflarca anlaşılır olmalıdır. Bu bakımdan bütçenin, bütçeyi inceleyen bir vatandaşın anlayabileceği

kadar basit olmasının yanı sıra bütçenin hazırlık aşamasına ve uygulanmasına ilişkin hükümlerin de herkesçe anlaşılabilir olması gerekir.

4.5. Giderlerin Gelirlerden Önce Olması İlkesi

Devletin **kuruluş amacı toplumsal ihtiyaçların karşılanmasıdır**. Bu amacını gerçekleştirmek isteyen devlet öncelikle toplumsal ihtiyaçların karşılığı olan kamusal hizmetleri yerine getirmek ve sonrasında bu hizmetlerin karşılığı olan geliri tahsil etmek zorundadır. Bu nedenle öncelikle bu hizmetler için gerekli olan giderler tahmin edilmelidir. Aksi takdirde ihtiyaçların giderilmesinde başarılı olamayan bir devletin meşruiyeti sorgulanmaktadır.

Bütçede yer alan giderler, bütçe kanunu ekinde yer alan A cetveli ile gösterilirken, gelirler B cetvelinde gösterilir. Ayrıca giderlerin gelirlerden önce olması ilkesi genel yönetimin tamamı için geçerli değildir. Bu ilkenin **istisnası yerel yönetim bütçeleridir**.

Zira belediye kaynakları sınırlı, yerel ihtiyaçlar ise sınırsızdır. Belediyelerin **para basma** yetkisi olmadığından ve **borçlanma** kaynakları da **sınırlı** olduğundan bütçe denkliğinin sağlanmasında gelirler referans alınmalıdır. Nitekim gelirine göre harcama yapmayan ve ayağını yorganına göre uzatmayan yerel idareler iflas edecektir. Bu nedenle eğer gelirler giderleri karşılayamıyorsa öncelikle giderlerde kısıntıya gidilir. Hala denklik sağlanamıyorsa bu durumda zorunlu olarak borçlanmaya başvurulur.

4.6. Önceden İzin Alma İlkesi

Bu ilke **yürütme** tarafından **hazırlanan** ve gelecek yıl için uygulanmak istenen bütçenin, mali yıl başlamadan önce **parlamento** (yasama) tarafından kabul edilip onaylanmasını ifade eder. Diğer bir deyişle önceden izin alma ilkesi, belli bir döneme ait harcama yapma yetkisi ve gelir toplama izninin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bütçe yasası ile yürütme organına verilmesidir. **5018 sayılı** kanunda "bütçeler ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM tarafından kabul edilmedikçe uygulanamaz" denilerek önceden izin alma ilkesine vurgu yapılmıştır.

Önceden izin alma ilkesi **bütçe hakkının** bir sonucudur. Milletin temsilcileri verdikleri ön izin ile yürütme organına gelir toplama, harcama ve borçlanma yapma yetkisi vermektedir.

Önceden izin alma ilkesinin önemli bir istisnası **tamamlayıcı ödeneklerdir**. Tamamlayıcı ödenek uygulamasında yürütmeye bütçe kanunuyla verilen ödenek limiti aşılmakta ve aşılan kısım daha sonra meclisin onayına sunulmaktadır. Yani

meclis onayı, harcamadan önce değil harcama sonrasında, **Kesin Hesap Kanunuyla** birlikte yapılmaktadır.

4.7. Sınırlı Yetki İlkesi

1982 Anayasasının 161'inci maddesiyle açık biçimde ifade edilen bu ilke; bütçe kanununa bütçeyle ilgili hükümler **dışında hiçbir hüküm konulamayacağını** ifade etmektedir. Zira bütçe kanunu her yıl yeniden onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Ayrıca belli bir takvime bağlı olmasına rağmen bütçenin onaylanmasında mali yılbaşını aşan gecikmeler yaşanabilir.

Eğer bütçe kanunu içerisine ekonomik ve sosyal hayatı doğrudan etkileyecek ve diğer kanunların konusuna giren hükümler konulmuş olsaydı **onayda gecikme yaşandığı** durumda telafisi mümkün olmayan zararlar doğabilirdi. Örneğin dış ticaret üzerinden alınan vergilere ilişkin hükümler gümrük kanunu içerisinde değil de bütçe kanunu içerisinde yer almış olsaydı, bütçenin mali yılbaşından önce onaylanmadığı durumda ülkeye mal girişi mümkün olamayacaktı.

4.8. Ödenek Ayrılması İlkesi

Devletin bir kamu hizmetini **yapabilmesi için** bu hizmete **ödenek tahsis** edilmesi **zorunludur**. Tahsis ilkesi olarak da adlandırılan bu ilke genellik (adem–i tahsis) ilkesinin zedelenmesine neden olabilecek "tahsis" kavramından farklı bir anlamda kullanılmaktadır. Zira bu ilkenin aksine, bir harcamacı kuruluşa bütçe ile ödenek ayrılmadığı durumda bu kuruluş devlet adına herhangi bir harcama yapamayacaktır.

Ödenek ayrılması ilkesi, bütçe ödeneklerinin kullanımına **nitelik**, **nicelik** ve **zaman** bakımından **sınırlama** getirmektedir. Buna göre nitelik kısıtlaması gereğince, belirli hizmetler için ayrılan ödenekler **başka bir amaç** için kullanılamazlar. Nicelik kısıtlamasında ise herhangi bir **mali yıl** için ayrılan ödeneğin üst sınırının aşılması mümkün değildir. Ödenek ayrılma ilkesinin zaman bakımından kısıtlanmasında ise harcamacı kuruluşa ayrılan ödeneklerin **yılsonuna kadar** kullanılması gerektiği ve cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edileceği anlaşılmaktadır.

4.9. Şeffaflık (Mali Saydamlık, Aleniyet) İlkesi

Şeffaflık ilkesi, bütçe ile ilgili tüm belge ve bilgilerin **herkesin ulaşabileceği** şekilde açık olmasını ifade eder. Bu ilke gereğince bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlanması ve kesin hesap raporunun onaylanmasına kadarki tüm süreçler şeffaf bir şekilde kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Bu bakımdan Türkiye'de bütçe dönemi başlamadan önce bütçe tahmin raporu ile dönem içindeki **aylık gerçekleşme sonuçları** ve nihayetinde bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren **faaliyet raporları** ile **Kesin Hesap Kanunu** kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Türkiye'de açıklık ilkesinin istisnası Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan **örtülü ödenektir**.

4.10. Tasarruf İlkesi

Tasarruf ilkesi, her bir harcamacı kuruluş için ayrılan ödeneklerin **en yüksek faydayı** sağlayacak şekilde harcanmasını ifade eder. Tasarruf ilkesi ile hedeflenen, ödeneklerin verimli biçimde kullanılmasıdır. Böylece **en düşük birim maliyet** ile **en yüksek çıktı** elde edilmektedir.

4.11. Denklik İlkesi

Mali disiplin ilkesi olarak da adlandırılan denklik ilkesi, bütçedeki gelir ve giderlerin **birbirine denk** olmasını ifade etmektedir. Bu ilke **gerçek** ve **görünüşte** denklik olarak ikiye ayrılır. Gerçek denklik mali denklik olarak da bilinen gelir ve giderlerin eşit olmasıdır. Görünüşte denklik ise bu eşitliğin borçlanma yoluyla sağlanmasıdır.

Geçmişte **klasik bütçe yaklaşımı** çerçevesinde önem verilen denklik ilkesi günümüzde **devri** bütçe ve **telafi** edici bütçe yaklaşımı çerçevesinde farklı ve daha esnek bir anlam kazanmıştır. Nitekim devri bütçe teorisine göre ekonominin refah dönemlerinde sağlanacak bütçe fazlası, ekonomik durgunluk dönemlerinde ortaya çıkan bütçe açıkları ile finanse edilmelidir. Böylece bütçenin açık verdiği dönemlerde bütçe denkliği eğer geçmişten gelen bir fazla yok ise borçlanma ile sağlanmalıdır. Benzer biçimde telafi edici bütçe teorisinde ise ekonomiyi durgunluktan kurtarmak için bütçe açıklarına göz yumulmalıdır.

4.12. Yıllık Olma İlkesi

Yasama organının yürütme organına verdiği yetkinin **sınırsız bir süreyi** kapsaması düşünülemez. Aksi takdirde meclis, bütçe sonuçlarını **denetleyemez**. Ayrıca bütçenin; uygulanması, planlanması ve mali ve ekonomik hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için de belirli bir süre ile sınırlandırılmış olması gerekir. Ancak bu süre usulle ilgili bir ilkedir. Örneğin Türkiye'de bütçe, 3 yıllık bir perspektifle hazırlanmasına rağmen 1 yıllık bir dönem için **onaylanmaktadır**.

Bütçenin yıllık olma ilkesinin bir sonucu olarak harcamacı kuruluşlara verilen ödeneklerin kullanılmayan kısmı bazı istisnaları olmakla birlikte iptal edilirler. Ancak **geçici bütçe** uygulaması yıllık olma ilkesinin bir istisnasıdır. Geçici bütçeye

merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde başvurulur ve ödenekler bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belli bir oranı esas alınarak belirlenir. Türkiye'de geçmişte farklı yıllarda geçici bütçe kanunları çıkarılmıştır. Ayrıca çok istisnai bir durum olmakla birlikte 1983 yılında mali yılbaşının mart ayından ocak ayına alınmasıyla birlikte o yıl bütçe 10 ayı kapsayacak biçimde uygulanmıştır.

4.13. Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi

Bu ilkeye göre **kamu kaynaklarının kullanımından sorumlu olanlar**, bu kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve hukuka uygun elde edilmesinden ve kullanımından sorumludurlar. Yine bu kaynakların muhasebeleştirilme ve raporlanma süreçleri de mevzuata uygun yönetilmek zorundadır. Bu sorumluluklarını yerine getirmeyenler yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Hükümetler hesap verme sorumluluğunun gereği olarak Türkiye'de olduğu gibi, üst yöneticilerin ve harcama yetkililerinin her yıl faaliyet raporu düzenlemesini ve bu bilgilerin kamuoyuna açıklanmasını zorunlu kılmaktadır.

5. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE BÜTÇE SİSTEMLERİ

Geçmişte çok sınırlı bir görev atfedilen devlet zamanla toplumsal faydanın olduğu her alanda görev almış ve kamu hizmetleri nitelik ve nicelik itibariyle **artış göstermiştir**. Böylece kamu harcamaları ve gelirlerinin muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve raporlanması süreçlerini başarılı şekilde yönetecek yeni bütçe sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu bakımdan aşağıda anlatılacak bütçe sistemleri klasik maliye anlayışı ile fonksiyonel maliye anlayışını yansıtan ve kendinden önceki bütçe sistemlerindeki eksik yönleri tamamlayan özellikler göstermektedir.

5.1. Klasik (Geleneksel veya Örgüt) Bütçe Sistemi

En eski ve ilkel bütçe sistemlerinden biri olan klasik bütçe sistemi, klasik bütçe teorisinin pratikteki karşılığıdır. Klasik bütçe sisteminde kamu harcamaları **harcama kalemlerine göre** sınıflandırılmaktadır. Klasik bütçe sisteminde **temel amaç yasama** tarafından **verilen** harcama tutarının **onaylandığı şekilde** gerçekleşip gerçekleşmediğine bakmaktır. Diğer bir deyişle bu bütçe sisteminde **denetim fonksiyonu ön plandadır**. Bu haliyle klasik bütçe sistemi, harcamacı kuruluşlara aktarılan fonların tahsis edildikleri harcama kalemlerinde kullanılıp kullanılmadığını kontrol eder.

Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Makine ve Teçhizat Alımları	Yapı ve Büyük Onarım Giderleri	Transferler
200 milyon TL	71 milyon TL	7 milyon TL	5 milyon TL	16 milyon TL

Kurumların hangi ihtiyaçlara gereksinim duyduğu belirlenir ve ödenekler yukarıda görüldüğü üzere harcama kalemlerine göre dağıtılır. Ancak bu sistemde hangi kamu hizmetinin daha **öncelikli** olduğuna ve ödeneklerin **verimli** kullanılıp kullanılmadığına **dikkat edilmez**. Kamu kesiminin etkin çalışmadığına inanıldığından çıktı odaklı değil **girdi odaklı** bir bütçeleme anlayışı vardır. Önemli olan hangi hizmetin ne kadara alındığı veya yaptırıldığıdır. Dolayısıyla verilen ödeneğin dışına çıkılıp çıkılmadığı sıkı biçimde denetlenir. Bu bakımdan bu bütçe sisteminin öne çıkan yönleri mevzuat odaklı olması, sıkı bir mali ve hukuki denetim anlayışının hâkim olmasıdır. Ayrıca bu bütçe sisteminde harcanan para ile ne kadar çıktı sağlandığı önemli değildir.

5.2. Torba (Lump –Sum) Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminde harcama kalemlerine göre ayrı ayrı ödenek verildiği halde torba bütçe sisteminde **ödenekler ayrıntıya inilmeden** toplu halde verilmektedir. Torba bütçe sistemine göre **ödenekler kurum bazında dağıtılmakta** ve **ödeneklerin hangi hizmetler** için kullanılacağına harcamacı **kuruluşlar kendileri karar vermektedir**. Bir bakıma ilgili harcamacı birim yöneticilerine ödenekleri kullanma serbestisi sağlanmaktadır. Ödenekler harcama yerleri bakımından herhangi bir sınırlandırmaya tabi tutulmadığından, **bütçe görüşmeleri ayrıntıya inilmeden** pratik biçimde yapılmakta ve bütçenin hazırlanma ve onaylanma süresi **kısalmaktadır**.

Ödenek dağıtımında **iki yöntem** esas alınabilir. **İlk** yöntemde **harcamacı kuruluşlar** bakanlık ve daire şeklinde birimlere ayrılır ve her birime bir ödenek tahsis edilir. **İkinci** yöntemde ise ödenekler eğitim, sağlık ve savunma gibi **fonksiyonel ayrım** esas alınarak yapılmaktadır.

				
100 milyon TL	245 milyon TL	990 milyon TL	49 milyon TL	64 milyon TL
Cumhurbaşkanlığı	**TBMM**	**Sağlık Bakanlığı**	**Yargıtay**	**YÖK**

Ödeneklerin harcamacı kuruluşlara toplu halde verilmesi bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında kolaylık sağlasa da kuruluşlara harcama konusunda çok **fazla esneklik** sağlandığı için **keyfilik** artmakta ve denetim zorlaşmaktadır. Ayrıca bütçe **ayrıntıya inilmeden** hazırlandığında **planlama** süreci ve **analitik** süreçler yüzeysel olarak geçilmekte ve bu durum kaynakların etkin biçimde tahsisine engel olmaktadır. Böylece harcamaların yapıldığı yerler konusunda bilgi almak zorlaşmakta ve bürokrasiye tanınan **geniş yetki**, kaynakların **savurganca** harcanmasına neden olmaktadır.

5.3. Plan Program Bütçe Sistemi

Plan program bütçe sisteminde önemli olan yapılan harcamaların toplum refahı üzerindeki katkısının ne olduğudur. Bu sistemde **kamu hizmetleri programlar halinde sınıflandırılmakta** ve **en fazla faydanın** sağlandığı programlara ağırlık verilmektedir. Böylece **en az maliyetle en fazla çıktıya** ulaşılmak istenir. Fayda–maliyet analizine büyük önem verilen program bütçe sisteminde hizmetin **hangi kurum tarafından sunulduğu önemli değildir**. **Önemli olan ödenek ayrılan programdan nasıl sonuç alındığıdır**.

Plan program bütçe sistemi **dört aşamadan** oluşmaktadır. Bunlar; **planlama**, **programlama**, **bütçeleme** ve **sistem analizidir**.

Planlama aşamasında kurumun **gelecekte ulaşmak** istediği **hedefleri** ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetlerin neler olduğu belirlenmektedir.

Programlama aşamasında, önceki aşamada belirlenen hedeflere **ulaşmak için** kamu hizmetleri programlar şeklinde düzenlenir. Alternatif hizmet ve programlar arasında **en yüksek faydayı sağlayacak** olan program seçilir.

Bütçeleme aşamasında, seçilen ve en yüksek faydayı sağlayacak plan ve programlar için **ödenek** ayrılır.

Son aşama olan **sistem analizi** aşamasında ise amaçlara ulaşmak için en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak proje seçimi, ulaşılan **sonuçların değerlendirilmesi** ve analizi yapılmaktadır. Aslında sistem analizi sadece sonuçların değerlendirilmesiyle ilgili bir süreç olmayıp plan program bütçe sisteminin tüm aşamalarının analizini ilgilendiren bir süreçtir. Bu aşamada ödenek ayrılacak kalem seçimi yapılırken fayda, maliyet ve etkinlik analizleri ile kaynakların etkin kullanımı amaçlanmakta ve en yüksek çıktıya ulaşılması istenmektedir.

5.4. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi

Sıfır tabanlı bütçe sisteminde daha **önceki yıllarda** hazırlanan bütçeler **dikkate alınmaksızın ilk defa** bütçe hazırlanıyormuş gibi hareket edilmektedir. Bu

sistemde harcamacı idarelerin daha önce hiç ödeneğe sahip olmadığı kabul edilir ve her bütçe döneminde ödenekler tespit edilirken harcamacı kuruluş bu ödeneği gerekçeli olarak ortaya koyar.

Sıfır tabanlı bütçe sisteminin çok sayıda **yararı** bulunmaktadır. Öncelikle zamanla ekonomik, mali ve sosyal şartlardaki değişmeler nedeniyle önemsiz hale gelen harcama kalemlerinde kesintiye gidilmekte, **önemli hale gelen** yeni ödenekler için yer açılmaktadır. Bu sayede kaynakların optimum verimi sağlayacak şekilde dağıtımı sağlanır. Ancak sıfır tabanlı bütçe sisteminin olumsuz tarafı çok fazla **iş yükü** getirmesi ve daha uzun bir zaman diliminde hazırlanıyor olmasıdır.

5.5. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Modern bütçe sistemleri içinde en gelişmiş sistem, performans esaslı bütçeleme sistemidir[40]. Bu sistem **sonuç** ve **çıktı odaklı** bir bütçeleme anlayışını içermektedir. Türkiye'de **2003** yılında **kabul edilen** ve tam anlamıyla tüm kurumlarda **2006** yılından itibaren **uygulanan** performans esaslı bütçeleme sisteminde her harcamacı idare **stratejik plan hazırlamak**, bu planda ulaşmak istediği **hedefleri belirlemek**, bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli ödenek miktarını tespit etmek ve son olarak geliştirecekleri ölçütler yoluyla **başarılarını ölçmek** zorundadır.

Bu bütçe sistemi sorumluların hesap vermesi için gerekli olan performans ve çıktıların tespiti sayesinde **kaynakların daha etkin** kullanımına imkân tanır. Performans esaslı bütçe sisteminde kamu idareleri öncelikle kendi fonksiyonlarıyla ilişkili olarak belirli amaçlar belirlemektedir. Ayrılacak ödenekler idarelerin bu amaçları doğrultusunda tahsis edilmektedir. Ayrıca idareler amaçların gerçekleşmesini göstermek üzere belli ölçütler belirlemekte ve böylece her idarenin belirlediği amaca ne denli ulaştığı daha önce belirlediği ölçütlerle karşılaştırılarak değerlendirilmektedir.

Ancak hazırlık sürecinde belirlenen hedef ve ölçütlerin yanlış belirlenmesi bütçe ile ulaşılmak istenen amaçların gerçekleşmesini engellemektedir. Nitekim idarelerin, yöneticilerin ve çalışanların performansları değerlendirilmiyor; üstelik belirlenen hedeflere ulaşılamadığı durumda herhangi bir yaptırım uygulanmıyorsa kaynak kullanımı optimalden uzaklaşmakta ve sorumlular hesap verme yükümlülüğünden kurtulmaktadır. Ayrıca hizmetin niteliği gereği her zaman **performansı ölçmek mümkün olmayabilir**. Örneğin bir okulun başarısını mezun ettiği öğrencilerin merkezi sınavdan aldığı sınav notlarına göre ölçmek mümkündür. Ancak sı-

[40] A. Özen, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008, s. 24.

navda resim alanı ile ilgili soru olmadığı durumda resim öğretmeninin performansını ölçmek zordur.

Bununla birlikte nicelik olarak belirlenen hedefe ulaşmak için hizmette **nitelik kaybı** yaşanması da mümkündür. Zira daha fazla poliklinik hizmeti istenen bir doktor, bu hedefe ulaşmak için muayene süresini kısa tuttuğunda nitelik kaybı yaşanacaktır.

6. BÜTÇE TEORİLERİ

Bütçe teorilerine ilişkin yaklaşımlar daha çok bütçenin denkliğine ilişkin kuramlardır. Nitekim klasik maliyeciler mali denkliği savunurken fonksiyonel maliye görüşü ekonomik anlamda denkliği savunmaktadır. Bu yaklaşımlar üç başlık halinde özetlenebilir.

6.1. Klasik Bütçe Teorisi

Klasik bütçe teorisinin devlet bütçesine ilişkin en önemli görüşü; bütçe **denkliği**, açıkların finansmanı için **borçlanmaya başvurulmaması**, bütçenin sadece **mali amaca** yönelik hazırlanması ve tarafsız bütçe anlayışıdır.

Klasik bütçe teorisi bütçenin **tarafsız olmasını** savunmaktadır. Bu bakımdan bütçeye konulan ödenekler ve toplanacak gelirler piyasa işleyişini bozmayacak nitelik ve niceliğe sahip olmalıdır. Dolayısıyla bütçe küçük hacimli olmalı, harcamalar ve gelirler yalnızca mali amaç taşımalı, ekonomik ve sosyal hayata müdahale amacı taşımamalıdır.

Klasik bütçe teorisi bütçe açığına sıcak bakmadığı için **borçlanma olağanüstü bir kamu geliri** kabul edilmektedir. Bu teori cari harcamaların finansmanının vergilerle yapılmasını, borçlanmaya başvurulacaksa bunun yalnızca yatırım harcamalarının finansmanı (altın kural) için olmasını savunur. Eğer bütçe açığı verilecekse bu açık ya harcamaların kısılması ya da vergi gelirlerinin artırılması yoluyla kapanmalıdır.

Ancak 1929 Buhranı ile ortaya çıkan ekonomik durgunluk, bütçenin daralmasıyla sonuçlanmış ve bütçenin denkleştirilme çabaları krizin daha da şiddetlenmesine neden olmuştur. Bu tecrübe konjonktürel denkliğin bütçe denkliğinden daha önemli olduğu gerçeğini acı biçimde göstermiştir. Bu sorunun çözümü için sonraki dönemlerde iki önemli teori ortaya atılmıştır. Bunlar devri bütçe teorisi ve telafi edici bütçe teorisidir.

6.2. Devrî Bütçe Teorisi

Klasik bütçe teorisi gibi devri bütçe teorisi de **bütçe denkliğini savunmaktadır**. Ancak aralarındaki temel fark klasik bütçe teorisinin yıllık denkliği savunması, devri bütçe teorisinin ise konjonktürel denkliği savunmasıdır. Böylece bu teoriye göre önemli olan yıllık denklik değil konjonktüre paralel bir bütçe politikasının izlenmesidir.

Devri bütçe teorisi hükümetlerin, maliye politikası aracılığıyla ekonomik denge üzerinde etkili olacağını savunmaktadır. Devri bütçe teorisi klasik bütçe teorisinin savunduğu katı mali denkliğin ekonomik dengeleri daha da bozacağını ileri sürmüş ve **bütçenin ekonomideki dalgalanmaların seyrine uygun** olarak hazırlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Gerçekten de Klasik görüşün savunduğu şekliyle yıllık bütçe denkliğinin sağlanması, depresyon dönemlerinde bütçe denkliğini sağlamak için vergileri artırmayı ve kamu harcamalarını azaltmayı gerektirmektedir. Zira depresyon dönemlerinde vergi gelirleri azalacağından denkliğin sağlanması ancak vergi ve harcamalarda ters yönde bir değişim ile mümkündür. Böyle bir politikanın ise depresyonu daha da derinleştireceği açıktır.

Bu bakımdan devri bütçe teorisi konjonktüre uygun bir bütçe politikası izlenmesinin hem mali denge hem de ekonomik denge için çözüm olacağını ileri sürmektedir. Nitekim teoriye göre konjonktürün depresyon dönemlerinde açık bütçe politikası uygulanmalı, satın alma gücünün ve toplam talebin artırılması için kamu harcamaları artırılmalı ve vergiler düşürülmelidir. Konjonktürün enflasyonist dönemlerinde ise bütçe fazlası verilmelidir. Bu fazla bütçe denkleştirme fonunda toplanmalı ve ileride ortaya çıkabilecek bütçe açıklarını kapatmak için kullanılmalıdır.

1.yıl	2.yıl	3.yıl	4.yıl	Konjonktürel Açık:
Durgunluk	Durgunluk	Durgunluk	Canlanma	– 30 milyon TL
– 20 milyon	– 20 milyon	– 20 milyon	+ 30 milyon	

Ancak devri bütçe teorisine yöneltilen **en önemli eleştiri durgunluk döneminin uzun sürmesi** ve **sık sık tekrarlanması durumunda** bu fonun, denkleştirici işlevini gösteremeyecek olmasıdır. Zira üç yıl üst üste durgunluk yaşansa ve hükümet her yıl 20 milyon TL bütçe açığı verse üç yıllık kümülatif açık 60 milyon TL olacaktır. Dördüncü yıl ekonomi genişlemeye başlasa ve 30 milyon TL fazla verse ancak beşinci yıl tekrar durgunluk yaşansa bu durumda bütçenin konjonktürel denkliği sağlanamayacaktır.

6.3. Telafi Edici Bütçe Teorisi

Telafi edici bütçe teorisi **devletin, özel sektörün harcama ve yatırım kararlarına göre pozisyon almasını önermektedir**. Teoriye göre ekonomide özel kesim harcamalarının azalması sonucunda ortaya çıkan eksik istihdam, kamu harcamalarının artırılması yoluyla telafi edilmelidir. Bu durum aşağıda dışa kapalı bir ekonomide harcama yöntemiyle hesaplanan milli gelir denkleminde daha net görülebilir.

$Y = C + I + G$

Y; milli geliri, C; özel sektör tüketimlerini, I; özel sektör yatırımlarını ve G; kamu harcamalarını göstermek üzere C'de ve I'da ortaya çıkan bir azalma milli gelirin düşmesine neden olacaktır. Bu durumda milli gelir dengesinin sağlanabilmesi için devletin C ve I'daki azalma miktarı kadar kamu harcamalarını (G) artırması gerekir. Böylece devlet özel sektör harcamalarındaki düşüşü kamu harcamaları ile telafi ederek ekonomik istikrarı sağlamaktadır.

Telafi edici bütçe teorisinin önerdiği politika demeti günümüzde pek çok ülke tarafından özellikle kriz dönemlerinde uygulanmaktadır. Nitekim 2008 yılında ABD'de baş gösteren küresel ekonomik krizde Türkiye'de özel sektör tüketim ve yatırım harcamaları 2008 son çeyreğinde %21 düşüş göstermiş ve hükümet talep açığını kapatmak için bir sonraki dönemde (2009, I. Çeyrek) kamu harcamalarında %30 artışa gitmiştir. Bununla birlikte hükümetin istikrarsızlık derinleşmeden zamanında müdahale edebilmesi ülkedeki veri akışının sağlıklı işlemesiyle mümkündür. Özel sektör harcamalarına ilişkin verilere zamanında hatta anlık olarak erişilmesi, hükümetin istikrarsızlığı önlemedeki başarı şansını artıracaktır.

7. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SÜRECİ

Türkiye'de bütçe süreci **dört aşamadan** oluşmaktadır. Bunlar bütçenin **hazırlık** süreci, **görüşülme** ve **onay** süreci, **uygulama** süreci ve **denetim** sürecidir.

Bütçenin **hazırlık** ve **uygulama** süreci **Cumhurbaşkanının** başında olduğu yürütme tarafından yerine getirilir. **Yasama organı** ise bütçede iki aşamada görev üstlenir. İlki bütçenin **onaylanması** diğeri ise hesapların kesinleşmesiyle birlikte bütçenin **denetimini** yapmaktır.

7.1. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanma Süreci

Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçesini **hazırlama görevi** Anayasa ve 5018 sayılı Kanun ile **Cumhurbaşkanına** verilmiştir. Bütçenin hazırlanma görevi Cumhurbaşkanına verilmekle birlikte teknik bakımdan bu **sorumluluk** Cumhurbaşkanına bağlı **Strateji** ve Bütçe Başkanlığı ile birlikte **Hazine** ve Maliye Bakanlığına aittir.

Bu görevin Cumhurbaşkanına verilmesinin nedeni **toplumsal ihtiyaçları giderme görevinin yürütmeye ait** olmasıdır. Yürütmenin başı Cumhurbaşkanı olduğuna göre gerçekleştireceği hizmetler için ne kadar ödenek gerektiğini ve bu ödenekleri karşılayacak gelir miktarını yine Cumhurbaşkanlığının değerlendirmesi gerekir.

Orta Vadeli programın kabulü ile resmi olarak eylül ayının ilk haftasında başlayan bütçe hazırlık süreci aslında fiilen temmuz ayında başlamaktadır. Zira eylül ayında başlayan bir bütçe sürecinin kamu kurumlarının bütçelerini hazırlaması, Cumhurbaşkanlığına göndermeleri, kurumlar ile Cumhurbaşkanlığının ikili görüşmeler yapması, Cumhurbaşkanlığının teklifler üzerinde düzeltmelerde bulunması, kanun teklifinin TBMM'ye gitmesi, TBMM Komisyonunda ve Parlamentoda görüşülmesi bu kadar kısa sürede gerçekleştirilemez.

Bu bakımdan **temmuz ayında kamu idareleri tarafından hazırlanmasına başlanan bütçe** teklifleri **eylül ayına kadar** kurumlar ile Cumhurbaşkanlığı arasında geçen görüşmeler neticesinde **nihai halini** almaktadır. Aşağıda bütçenin hazırlanmasından onaylanmasına kadar geçen merkezi yönetim bütçeleme süreci görülmektedir.

Eylül ayı ilk haftası sonuna kadar	*: Orta Vadeli Programın Resmi Gazete'de yayımlanması*
15 Eylül'e kadar	: Orta Vadeli Mali Planın Resmi Gazete'de yayımlanması
15 Eylül'e kadar	: Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Resmî Gazete'de yayımlanması
Eylül ayı sonuna kadar	: Kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerinin gerekçeli olarak hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına (Strateji ve Bütçe Dairesi) gönderilmesi
Eylül ayı sonuna kadar	: Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçelerini doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına göndermesi
17 Ekim'e kadar (Mali yılbaşından en az 75 gün önce)	: Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulması
17 Ekim – 11 Aralık (55 gün)	: Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifinin 30 kişiden oluşan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi
11 Aralık – 31 Aralık (20 gün)	: Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifinin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi ve karara bağlanması
31 Aralığa kadar	: Karara bağlanan Kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ve Resmî Gazete'de yayımlanması.
1 Ocak	: Bütçenin mali yılbaşında yürürlüğe girmesi
Bütçenin süresinde onaylanmaması halinde	: Geçici bütçe kanunu çıkarılır. Ödenekler bir önceki yıl bütçe ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak uygulanır.

Yukarıda hazırlanma ve onaylanma süreci açıklanan merkezi yönetim bütçesi, yalnızca merkezi yönetime dâhil olan I sayılı cetvele tabi genel bütçeli, II sayılı cetvele tabi özel bütçeli ve III sayılı cetvele tabi düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini kapsamaktadır.

7.1.1. Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Malî Plan ve Bütçe Hazırlama Rehberi

Bütçenin hazırlık süreci Cumhurbaşkanının onayladığı "**orta vadeli programın**" Resmi Gazete'de **yayımlanmasıyla başlamış olur** (Eylülün ilk haftası sonuna kadar). Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanan orta vadeli program kamu ve özel sektör için bir **yol haritası** niteliğindedir.

Program, çeşitli alanlarda ve sektörlerde birbirleriyle tutarlı amaç ve politikalar çerçevesinde ülkenin ekonomik ve sosyal alandaki **önceliklerini** tespit etmektedir. Bu öncelikler üç yıllık bir perspektifle hazırlanmasına rağmen orta vadeli program; yıllık uygulama sonuçlarına, ülkedeki ve dünyadaki gelişmelere göre her yıl yenilenmektedir. Bu kapsamda orta vadeli program aşağıdaki niteliklere sahiptir:

– Makro politikaların yanı sıra çeşitli sektörlerin gelişmesine yönelik uyarıları içerir,

– Kamu ve özel sektörün uyması için politika önerileri sunmaktadır,

– Üç yıllık dönem için hazırlanmasına rağmen bütçe uygulama sonuçlarına göre her yıl yeniden düzenlenir,

Bütçenin hazırlık sürecinde ikinci önemli belge "orta vadeli mali plandır". **Orta vadeli mali plan**, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanmaktadır. Bu plan orta vadeli program ile uyumludur. Orta vadeli mali plan 3 yıl için hazırlanan ve **daha çok parasal** nitelik gösteren bir belgedir. Zira bu plan kamu kurumlarının **gelir–gider tahminleri** ile gelecekte ortaya çıkacak **bütçe açıkları** ve **borçlanma** durumlarını göstermektedir.

En geç eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazetede yayımlanacak olan **bütçe çağrısı**, kamu kurumlarının bütçe tekliflerini hazırlarken onları yönlendirecek kuralları içermektedir. **Yatırım genelgesi** de benzer şekilde kamu kurumlarının yatırım programlarını hazırlarken uyacakları kuralları göstermektedir. Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi Hazine ve Maliye Bakanlığıyla koordineli bir şekilde, yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberi ise doğrudan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

7.1.2. Kamu İdarelerinin Bütçe Tekliflerini Hazırlaması

Kamu idareleri **eylül ayı sonuna kadar bütçe tekliflerini hazırlamakta** ve bu hazırlığı yaparken bazı usul ve esaslara uymaktadır. Öncelikle gelir ve gider tekliflerini hazırlanırken orta vadeli program ve orta vadeli mali plana ilişkin büyüklükleri ve uyarıları dikkate almak zorundadırlar. Yine her kamu idaresi performans hedefleri ve stratejik planlarıyla uyumlu olarak tekliflerini hazırlamak zorundadır. Zira kurumun stratejik planı, tekliflerin hazırlanmasında başvurulacak temel kaynaktır.

Her bir kamu idaresinin **gider bütçesini hazırlarken** uyacağı esaslar Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi ile belirlenmektedir. Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak programlar şeklinde düzenlenir. Program sınıflandırması "program–alt program–faaliyet" şeklinde üç düzeyden oluşmaktadır.

Kamu idarelerinin bütçeleri genelde gelir ve gider kalemlerinden oluşmaktadır. Kamu idareleri kamu giderlerini artıracak tekliflerini 3 yıllık dönem için hesaplamak zorundadır. Gider bütçesinin nasıl hazırlanacağına ilişkin bilgi, bütçe çağrısı ve yatırım genelgesinde yer almaktadır. Bu bakımdan kamu idareleri bu belgeleri esas alarak gider bütçesi hazırlar.

Gelir bütçesi hazırlanırken bazı **yöntemlere başvurulmaktadır**. Bu yöntemlerden **ilki otomatik tahmin** usulüdür. Bu usulde gelirin geçmiş yıllardaki artış seyri dikkate alınarak cari yıl geliri tahmin edilmektedir. **İkinci** yöntem ise **serbest takdir** usulüdür. Doğrudan doğruya tahmin yöntemi de denilen bu yöntemde geçmiş yıllardaki artış seyri dikkate alınmakla birlikte gelir tahmini yapılırken ülkenin **içinde bulunduğu** ekonomik ve mali **koşullara** göre karar verilir. Nitekim ülkemizde serbest taktir yöntemi kullanılmakta olup bütçe teklifleri hazırlanırken geçmiş yılların verileri dikkate alınmaktadır. Buna karşın bu verilerin yasal olarak bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Kamu idareleri tekliflerini hazırlarken **performans** hedeflerine ve **stratejik** planlarına **uymak zorundadır**. Böylece kaynaklar verimli kullanılmakta, teklifler ekonomik ve mali analiz yapmaya imkân vermekte, hesap verilebilirlik ve saydamlık sağlanmaktadır.

Bununla birlikte bütçe teklifleri Cumhurbaşkanlığına gönderildikten sonra süreç bitmiş olmaz. Teklifler verildikten sonra da bu tekliflerin Komisyona gönderilmesine kadarki süreçte kamu yetkilileri gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapabilir.

7.1.3. Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Sunulması

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan bütçe kanun teklifine, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Bütçe kanun metninde **ilk maddede giderler** yer almaktadır. Genel bütçeli ve özel bütçeli her bir idareye ve düzenleyici–denetleyici kurumlara ne kadar ödenek verildiği bu maddede gösterilir. Ayrıca teklife eklenen A cetveli ile kurumsal ve program sınıflandırmanın birinci düzeyi itibariyle idarelerin ödenek tutarları gösterilmektedir.

İkinci madde ilgili yılda toplanacak **gelir tahminlerini** gösterir. Yine genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların elde edeceği gelir tahminleri ikinci maddede gösterilir. Ayrıca teklife eklenen B cetveli ile hangi gelir türlerinden ne kadar kamu geliri elde edileceği (vergiler, harçlar gibi) görülebileceği gibi kamu idarelerinin elde edecekleri kamu gelir tahminleri de gösterilmektedir.

Üçüncü madde ise **denge** başlığı adını taşır. Buna göre gelir ve gider arasındaki farkın net borçlanma ile karşılanacağı üçüncü maddede belirtilmektedir.

Sonraki maddelerde ise bütçe düzenine, bütçenin uygulanmasına, yatırım harcamalarına, mahalli idarelere ve fonlara ilişkin çeşitli hükümler yer almaktadır.

Bu ve diğer eklerle birlikte merkezî yönetim bütçe kanun teklifi malî yılbaşından **en az yetmiş beş** gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, aşağıdaki belgeler eklenir:

- Bütçe **gerekçesi** (gelir ve giderlere temel olan hedefleri gösterir),
- Yıllık **ekonomik rapor** (iç ve dış ekonomik gelişmeleri içerir),
- **Vazgeçilen** kamu gelirleri cetveli (vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri),
- Kamu **borç** yönetimi raporu (iç ve dış piyasalardan sağlanacak finansman imkânlarını gösterir),
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile **izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri**,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

Bununla birlikte sunulan kanun teklifi içerisinde **bazı kurumların teklifleri yer almaz**. Zira Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçeleri doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmekte, bir örneği de Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Bunun nedeni söz konusu kurumların

bağımsızlığını vurgulamak içindir. Zira bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde etkin rol oynayan Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Daire Başkanlığının her ikisi de yürütmeyi temsil etmektedir. Dolayısıyla söz konusu tedbir ile denetleyici kurumlar ile yürütme arasında mali de olsa bir bağ kurulması engellenmektedir.

7.1.4. Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi

Cumhurbaşkanı artık kanun teklifini TBMM'ye sunmuştur ve bu aşamadan sonra teklif TBMM tarafından oylanmaya hazır hale getirilmelidir. Bu nedenle **TBMM Başkanı** kanun teklifini **görüşmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderir**. **30 üyeden** oluşan komisyonda sandalye sayıları siyasi partilerin Meclisteki ağırlıklarına göre belirlenir. Söz konusu teklif komisyonda parlamentoya gitmeden ve oylanmadan önce enine boyuna tartışılır. Komisyonun teklif üzerinde **gelir artırıcı** ve **gider azaltıcı** tedbirler de dâhil olmak üzere her türlü **değişikliği yapma yetkisi bulunmaktadır**.

Aslında kanun teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi "**bütçe hakkının**" bütçeye yansımasının ikinci aşamasıdır. Zira ilk aşama yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanının yürütme tarafından yapılacak giderleri ve tahsil edilecek gelirleri onaylamasıdır. Üçüncü aşama ise bütçenin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Bilindiği üzere bütçe hakkı kamu harcama ve gelirlerinin halkın bilgisi ve onayı dâhilinde uygulamaya konulmasıdır. Temsili demokrasilerde bu hak halkın vekilleri aracılığıyla gerçekleşmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu parlamentoda siyasi partilerin temsilcilerinden oluştuğundan bütçe hakkının tezahürü bu temsilcilerin halk adına bütçeyi görüşmesi ve karara bağlamasıyla olur.

Özetlemek gerekirse, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı bütçeyi hazırlar ve mali yılbaşından 75 gün önce yani 17 Ekim akşamına kadar TBMM'ye sunar. TBMM Başkanı bütçe teklifini Genel Kurula göndermeden önce incelenmek ve görüşmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonuna sevk eder. Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısı 30'dur. Bu sayı siyasi partilerin Parlamentodaki sandalye sayısına göre dağıtılmaktadır. Örneğin 2020 yılı Komisyonu 15'i AK Parti, 7'si CHP, 3'ü MHP, 3'ü HDP ve 2'si de İYİ Partiden seçilmiştir.

TBMM Genel Kurulunun bütçe konusundaki yetkileri dikkate alındığında Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe teklifi üzerindeki **değişiklik yapma yetkisinin Genel Kuruldan daha fazla olduğu görülmektedir**.

Anayasaya göre Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe teklifini incelemek için **55 gün süresi** bulunmaktadır. Komisyon bu süre içerisinde önce harcamalar sonra gelirler olmak üzere teklifi inceler ve görüşür. Komisyon, teklifi **aynen** ya da **değiştirerek kabul eder** ve **TBMM Başkanlığına gönderir**.

7.1.5. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi ve Onanması

Plan ve Bütçe Komisyondaki görüşmeler neticesinde hazırlanan komisyon raporu ile merkezi yönetim bütçe kanun teklifi, TBMM Genel Kurulunda görüşmeye açılır. Komisyona kanun teklifinin mali yılbaşından 75 gün önce geldiği ve Komisyonun 55 gün içerisinde teklifi görüştüğü düşünüldüğünde TBMM Genel Kurulunda teklifin görüşülmesi için **görünüşte 20 gün** olduğu düşünülebilir. Ancak Anayasa bütçe teklifinin mali yılbaşına kadar karara bağlanacağını emrettiğine göre ve bu süre içerisinde Parlamento tarafından onaylanan yasanın Cumhurbaşkanınca onaylanacağı ve Resmî Gazetede yayımlanacağı da dikkate alındığında **pratikte** Parlamentonun bütçe teklifini görüşmesi için **16 günlük** süresi olduğu söylenebilir[41].

Genel Kurulda **önce gider bütçesi** sonra gelir bütçesi görüşülmektedir. Gider bütçeleri görüşmeleri daha uzun zaman almakta ve gelir bütçesine göre daha titizlikle görüşülmektedir. TBMM Genel Kurulu, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini **maddeler halinde** (fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyi), gider ve gelir cetvellerini **kamu idareleri itibarıyla** (kurumsal sınıflandırma) görüşür ve oylar. İdareler itibariyle kurumsal sınıflandırmaya göre onaylanan bütçe ayrıca harcama türleri itibariyle fonksiyonel sınıflandırmanın 1. düzeyi şeklinde de oylamaya sunulur. Böylece yürütmeye hem kurum hem de harcama türleri itibariyle bir sınır konulmuş olur ve bu sınır dâhilinde yürütmenin gider yapmasına izin verilir.

Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında milletvekilleri kamu idarelerinin bütçeleri ile ilgili düşüncelerini açıklama hakkına sahiptirler. Ancak milletvekilleri **gider artırıcı** veya **gelirleri azaltıcı teklifte bulunamazlar**.

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanarak 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.

Maddeler halinde, kamu idareleri ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre ayrı ayrı onaylanan bütçe teklifi son olarak **tümü itibariyle açık oya** sunulmaktadır. Kabul oylarının toplamı ret oylarından fazla olursa bütçe teklifi onaylanmış olur. Aksi durumda bütçe reddedilir. Bütçenin **reddedilmesi** durumunda ne yapılacağı

[41] Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, s. 434.

Anayasa'nın 161 inci maddesinde açıkça ortaya konmuştur. Buna göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun çıkarılamaması halinde ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yıl bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanacaktır.

7.1.6. Bütçe Teklifinin Reddi ve Geçici Bütçe

Bütçe teklifinin reddedilmesi durumunda kamu hizmetlerinin **aksamaması** için geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanunu, yeni bütçe kanunu çıkarılana kadar yürütmeye belli sınırlar dâhilinde giderleri yapma ve gelirleri toplama yetkisi vermektedir.

Geçici bütçenin nasıl olacağı 5018 sayılı kanunun **19'uncu** maddesinde açıklanmıştır. Buna göre geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe **başlangıç ödeneklerinin** belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine **dâhil edilir**.

Geçici bütçe kanununun **çıkarılamaması** durumunda kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak adına ne yapılacağı hem Anayasa hem de 5018 sayılı kanunda açıkça belirtilmiştir. Buna göre geçici bütçe kanunu kabul edilemediği durumda yeni bütçe kabul edilene kadar bir önceki yılın bütçesi **yeniden değerleme** oranında artırılarak uygulanacaktır. Buna göre önceki yılda ilgili aya denk gelen ayın bütçe rakamları yeniden değerlemeye tabi tutularak güncellenir ve cari aya uygulanır. Örneğin 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu yılbaşına kadar kabul edilmez ve geçici bütçe uygulanmasına karar verilirse 2021 yılı ocak ayı başlangıç ödenekleri yeniden değerlemeye tabi tutularak 2022 Ocak ayına uygulanır. Geçici bütçenin uygulanacağı her ay için bu işlem takip edilir. Yeni bütçe kanunu yürürlüğe girdiğinde ise yine geçici bütçede olduğu gibi harcamalar, yükümlülükler ve toplanan gelirler yeni bütçeye **dâhil edilecektir**.

7.2. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin hazırlanma aşamasını ikinci adımda bütçenin uygulama süreci takip etmektedir. Bütçenin uygulanmasından yürütme organı yani Cumhurbaşkanı sorumludur.

Ancak genel olarak bakıldığında bütçenin uygulanmasında ödenek tahsis edilen ve gelir toplama yetkisi verilen tüm kamu idareleri sorumludur. Bununla birlikte sürecin yönetiminde ise Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı rol almaktadır.

7.2.1. Harcamaların Yapılması

Harcamaların yapılmasında her idare kendi harcamasından sorumludur. Bu bakımdan harcamanın taahhüt, tahakkuk ve ödeme emrine bağlanması harcamayı yapan kurumlarca yapılır. Bununla birlikte ödeme işlemi genel bütçeli idarelerde Hazine ve Maliye Bakanlığınca diğer idarelerde kendileri tarafından yerine getirilir.

7.2.1.1. Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler

i) Bakanlar

Bakanlar, kamu kaynaklarının **etkin**, **ekonomik** ve **verimli** kullanılmasından ve bunların mevzuata uygun şekilde yapılmasından **Cumhurbaşkanına karşı sorumludur**. Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanmasından, idarenin stratejik planı ve bütçesinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun olmasından ve bu işlerin diğer bakanlıklarla **koordineli şekilde gerçekleştirilmesinden** sorumludurlar.

Bakanlara ayrıca **mali saydamlığın** sağlanması konusunda da bazı sorumluluklar yüklenmiştir. Buna göre Bakanlar, idarenin hedefleri, amaçları, stratejileri, sahip oldukları varlık ve yükümlülükleri ve performans programları konusunda bütçe yılını takip eden ocak ayında kamuoyunu bilgilendirmek zorundadırlar.

Böylece bütçe hakkının bir gereği olarak vatandaşlar, idarenin tüm faaliyetleri konusunda bilgilendirilmektedir.

ii) Üst Yöneticiler

Bakanlıklarda üst yöneticinin kim olacağı **Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir**. Cumhurbaşkanlığı genelgesiyle belirlenen bu yetki genellikle şu şekilde olur. Bakanlıklarda her birimin bağlı olduğu bakan ve bakan yardımcıları kendilerine bağlı olan birimlerin üst yöneticisi olurlar. Örneğin Sağlık Bakanlığında Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakana, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü ise Bakan Yardımcısına bağlı ise Bakan, Teftiş Kurulunun üst yöneticisi olurken Halk Sağlığının üst yöneticisi ise Bakan Yardımcısı olur. İl özel idarelerinde üst yönetici validir. Belediyelerde ise belediye başkanıdır.

Üst yöneticiler kaynakların doğru şekilde kullanımından ve idaredeki tüm faaliyetlerin işleyişinden **Bakana karşı sorumludurlar**. Mahalli idarelerde üst yöneticinin bu sorumluluğu meclislerine karşıdır. Ancak bu sorumluluklar mali olmaktan çok genel bir sorumluluktur. Zira harcama belgelerinde üst yöneticilerin imzası bulunmaz. Üst yöneticiler **sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmet birimleri ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirir**.

iii) Harcama Yetkilisi

Bütçe ile kendisine ödenek tahsis edilen **harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir**. Örneğin üniversitelere bağlı fakültelerde harcama yetkilisi kurumun en üst yetkilisi olan dekandır. Kural olarak her üst yönetici aynı zamanda harcama yetkilisidir. Ama her harcama yetkilisi, üst yönetici olmayabilir.

İdarelerin **harcama yapabilmesi** harcama yetkilisinin harcama **talimatı vermesiyle** mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödenek miktarı, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

iv) Gerçekleştirme Görevlisi

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; **işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması**, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, **belgelendirilmesi** ve **ödeme** için **gerekli belgelerin** hazırlanması görevlerini yürütürler. Gerçekleştirme görevlileri görevleri ile sınırlı olmak üzere mali sorumluluğa sahiptirler. Diğer bir deyişle görevlerini mevzuata aykırı şekilde yapmış olmalarından kaynaklanan kamu zararı kendilerinden tahsil edilir. Gerçekleştirme görevlilerine örnek olarak fakültelerde görev yapan fakülte sekreterleri verilebilir.

v) Muhasebe Yetkilisi

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Muhasebe yetkilisi, 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 raporlanmasından sorumludur.

Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında ödeme emri belgesinde ve diğer belgelerde eksiklik bulunup bulunmadığını, gerekli imzaların tam olduğunu ve hak sahibinin kimlik bilgilerini kontrol etmek zorundadır.

Belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, muhasebe yetkilisi tarafından düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilir

7.2.1.2. Harcamaların Yapılma Aşamaları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre, harcamaların yapılma süreci **dört aşamada** gerçekleşir. Bunlar sırası ile **giderlerin taahhüdü**, **ödeneklerin tahakkuku**, **ödeneklerin ödeme emrine bağlanması** ve ilgili **giderin ödenmesi** aşamalarıdır.

7.2.1.2.1. Giderlerin Taahhüdü ve Yüklenmeye Girişilmesi: Harcama Yetkilisi

Harcama yapılabilmesi için ilk aşama taahhüt aşamasıdır. Giderlerin taahhüdü, harcamanın başlayabilmesi ve yüklenmeye girişilebilmesi için gerekli olan aşamadır. Harcama yetkilisinin **harcama talimatı vermesiyle** harcama işlemi yani giderlerin taahhüdü aşaması başlatılmış olur.

Yüklenmeye girişilmesi olarak ta adlandırılan taahhüt aşamasında "işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması karşılığında **geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesi**" söz konusudur.

Ancak bütçede **yeterli ödeneği bulunmayan** işler için yüklenmeye girişilemez. Ayrıca yüklenme taahhüdünden sonra yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulmaktadır. Bu tutarların başka işte, mal veya hizmet alımında kullanılması mümkün değildir.

7.2.1.2.2. Ödeneklerin Tahakkuku: Gerçekleştirme Görevlisi

Tahakkuktan önceki aşama olan taahhüt aşamasında devletin mal veya hizmet alımına ilişkin bir iradesi vardır, fakat borç kesinleşmemiştir. Tahakkuk aşamasında ise devlete, söz konusu mal veya hizmet **teslim edilmiş** ve **firma gerekli taahhütlerini yerine getirmiştir**. Bundan sonra devletin borcunu ödemesi aşamasına geçilir. Bu bakımdan tahakkuk aşaması gerçekleştirme görevlisi tarafından borç miktarının belirlendiği, ancak henüz ödenmediği aşamadır.

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

Gider, taahhüt ve tahakkuk aşamasını tamamladıktan sonra söz konusu **giderin ödenebilmesi** için ödeme emrine bağlanması gerekir. Bu bakımdan giderin ödenebilmesi için **harcama yetkilisi** tarafından ödeme emri belgesinin **imzalanması** ve muhasebe yetkilisine gönderilmesi gerekir. İşte ödeme emri aşaması giderin ödenmesinden önceki **son aşamadır** ve ödeme emrine önceki aşamalardaki tüm kanıtlayıcı belgelerin (kabul komisyonu tutanağı gibi) eklenmesi zorunludur.

7.2.1.2.4. Giderlerin Ödenmesi: Muhasebe Yetkilisi

Giderlerin gerçekleştirilmesi olan son aşama, düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın **hak sahibine ödenmesiyle** tamamlanmaktadır. Ancak ödeme yapmadan önce muhasebe yetkilisi, yasa ile kendisine verilen inceleme yetkileri çerçevesinde ödeme emri ve ekli belgeleri kontrol etmek zorundadır.

Eğer ödeme emri belgesinde maddi **hata varsa**, belge eksikliği mevcutsa, imzalar eksikse ve tahsil edenin kimlik bilgileri doğru değilse ödeme yapılmaz ve belge harcama yetkilisine **iade edilir**.

7.2.1.3. Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar

5018 sayılı kanunun 34'üncü maddesine göre; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak **emanet hesaplarına alınır** ve sonraki dönemde buradan ödenir. Ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki bu tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir.

7.2.1.4. Ön Ödeme

Kamu giderlerinin yapılmasında **genel kural**, önce **malın alınması** veya işin yaptırılması sonrasında ise ödemenin yapılmasıdır. Ancak bazı durumlarda bazı kamu hizmetlerinin gerçekleştirme aşamaları tamamlanmaksızın **ivedilikle** yapılma zorunluluğu olabilir. Bu tür zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılır.

Bu bakımdan ön ödeme, kamu hizmetleri yapılırken kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödemeler şeklinde tanımlanabilir. Ancak ön ödeme yapılabilmesi için aşağıdaki şartlara uyulmalıdır[42]:

- Ön ödeme ilgili kanunla öngörülmüş olmalıdır.
- Ön ödeme yapılacak gider, gerçekleştirme işlemi beklenmeyecek derecede ivedi ve zorunlu bir gider olmalıdır.
- Bu ödeme için ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin bulunması ve bu ödeneğin ödeme yapılana kadar saklı tutulması gerekmektedir.
- İlgili kamu kurumlarınca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulmalıdır.

[42] Ayrıntılı bilgi ve ön ödeme usul ve esasları için 2017 tarih, 29990 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğine bakılabilir.

Ön ödeme yapılacak giderler arasında özel hukuk tüzel kişilerince sunulan ve bedeli peşin ödenerek elektronik sayaçlara/kartlara yüklenen kredi tutarları yer almaktadır. Bu tür ödemeler kartlı sayaç kullanımı ile sunulan doğalgaz, su, ulaşım ve benzeri hizmetleri içerir.

7.2.2. Gelirlerin Toplanması

Gelirler, başta vergiler olmak üzere harç, resim, şerefiye ve benzeri gelirlerden oluşmaktadır. Gelirlerin toplanmasından sorumlu idareler mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için her türlü önlemi almak ve onların vergi uyumunu sağlamakla yükümlüdür.

Her kamu idaresinin bütçesinde yer alan gelirler, mevzuata uygun biçimde tarh, tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Böylece her idare, mükellef ve vergi sorumlularının mükellefiyetlerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmeti sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca ülkelerde kalkınmanın finansmanı için kamu gelirlerinin yegâne gelir olduğu dikkate alındığında mükellef ve sorumluların vergi uyumunun sağlanması için idarelere büyük sorumluluk düşmektedir.

Vergi ve diğer gelirlere ilişkin kanunları diğer kanunlardan ayıran önemli bir fark; kamu gelirlerinin toplanmasına dayanak teşkil eden gelir kanunlarının bütçe kanununun **C cetveli** ile Parlamento tarafından **her yıl onaylanması** gereğidir. Diğer bir deyişle bu onay Parlamentonun Hükümete gelirleri toplayabilmesi için yetki vermesidir. Her yıl gerçekleştirilen bu onay bütçe kanununa ekli diğer cetveller için de geçerlidir.

Merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan genel bütçeli idarelere ait gelirlerin toplanmasından Hazine ve Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) sorumludur. Bakanlık diğer kamu birimlerine yetki vererek gelir toplama yetkisini paylaşabilir. Ancak tüm gelirler Hazinede toplanmakta ve ödeme oradan yapılmaktadır.

Genel bütçeli idarelerin kendi gelirleri olmadığından (istisnalar dışında) yaptıkları harcamalar, **Hazinede toplanan bu gelirlerle ödenir**. Ancak merkezi yönetim bütçesinde yer alan **diğer iki bütçe** (özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar) kural olarak **kendi gelirleri** ile kendi giderlerini karşılamak zorundadır. Ancak günümüzde kendi gelirleri ile giderlerini karşılayacak kurumlara nadir rastlandığından bu idareler genel bütçeden hazine yardımı alır.

İdarelerin genel bütçeden **tahsis edilen ödenekleri dışında özel gelirleri** ile **bağış ve yardımlar** şeklinde bazı diğer gelirleri de bulunmaktadır. Bu gelirler ilgili idare tarafından mevzuatta belirtilen hükümlere göre harcanmaktadır.

7.2.2.1. Özel Gelirler

Çoğu durumda devlet faydası bölünemeyen ve fiyatlandırılamayan mal ve hizmet sunumu gerçekleştirmektedir. Örneğin iç ve dış güvenlik hizmetleri bu hizmetlere örnek verilebilir. Ancak bazı durumlarda genel yönetime dâhil idareler **fiyatlandırılabilen bazı hizmetler sunabilir** ve idareye ek gelir sağlayabilir. Örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünün vatandaşa verdiği harita ve kadastro hizmetinden elde ettiği gelir özel gelirdir. Bu bakımdan özel gelirler genel bütçe kapsamındaki idarelerin fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmetlerden sağladığı gelirlerdir.

Özel gelir elde eden ilgili idarenin bütçesine bu **gelir karşılığında özel ödenek tahsis edilmektedir**. Tahsis edilen bu özel ödenek mali yıl içinde kullanılmaktadır. Ancak tahsis edilen özel ödenek miktarı özel geliri aşamaz. Özel gelirlere temel teşkil eden fiyat tarifeleri, ilgili idare tarafından belirlenmekle birlikte fiyat tarifesi belirlenirken Hazine ve Maliye Bakanlığının da görüşü alınmak zorundadır.

7.2.2.2. Bağış ve Yardımlar

Kamu hizmetlerinin karşılığı olarak devlet dışındaki gerçek veya tüzel üçüncü kişiler bu hizmetleri karşılık göstererek **bağış ve yardım toplayamaz**. Diğer bir deyişle kamu idarelerinin sundukları hizmetlerin karşılığı olarak bağış ve yardım toplanması mümkün değildir. Bu bakımdan kamu idarelerince sunulan hizmetlerin karşılığı olmayan her türlü bağış ve yardım bütçelerine gelir kaydedilir. **Şartlı bağış ve yardımlarda ise** şart kılınan amacın gerçekleşmesi için **ayrı bir tertip açılır** ve bu bağış söz konusu amacın gerçekleştirilmesi için harcanır. Mali yılsonuna kadar harcanmayan bağış ve yardım tutarları ilgili amaç gerçekleşinceye kadar **ertesi yıllara devredilir**.

7.3. Bütçenin Uygulama Esasları

Yukarıda harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması şeklinde başlıklara ayrılan bütçenin uygulama sürecinde, bu işlemler yapılırken bazı esaslara uyulmak zorundadır. Bu esaslar aşağıda 10 başlık halinde kısaca açıklanmıştır.

7.3.1. Ödeneklerin Kullanılması

5018 sayılı kanunun 20'inci maddesine göre bütçe **ödeneklerinin kullanılmasında** aşağıda belirtilen **esaslara uyulur**:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, **ayrıntılı harcama programlarını** hazırlar ve **vize** edilmek (izin almak) üzere **Cumhurbaşkanlığına gönderir**. Bütçe

ödenekleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından **belirlenecek esaslar çerçevesinde**, **nakit planlaması** da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre **kullanılır**.

- **Özel bütçeli** idareler ve **sosyal güvenlik** kurumları **ayrıntılı finansman** programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.

- Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan **ödeneklerin üzerinde** harcama **yapamaz**.

- Hizmetin gerektirdiği hallerde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde **yeni tertipler**, gelir ve finansman **kodları** açılabilir.

- Cari yılda kullanılmayan ödenekler **yılsonunda iptal edilir**.

- Genel veya kısmi **seferberlik**, **savaş** ilanı veya zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı **olağanüstü hallerde** Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, **birleştirilerek kullanılabilir**. Buna rağmen mevcut ödenekler yine de **yetmezse** toplam ödenek tutarının **yüzde on beşine** kadar **ek harcama** yapılabilir.

7.3.2. Ödenek Aktarmaları

Ödenek aktarması bütçenin herhangi bir tertibinde bulunan bir ödeneğin, **ödenek ihtiyacı olan başka** bir tertibe aktarılmasıdır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları **kanunla yapılır**. **Ancak**, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin **yüzde onunu geçmemek** kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir (5018 Sayılı KMYKK, Md. 21).

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin **yüzde yirmisine** kadar **kendi bütçeleri içinde** ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde **yirmiyi aşan** ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya **Cumhurbaşkanlığı**, yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir (5018 Sayılı KMYKK, Md. 21).

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; **personel** giderleri tertiplerinden, **aktarma yapılmış** tertiplerden ve **yedek ödenekten** aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek **aktarılamaz** (5018 Sayılı KMYKK, Md. 21).

7.3.3. Merkez Dışı Birimlere Ödenek Gönderme

Ödenekler genelde kamu kurumunun **merkez teşkilatına verilmektedir**. Bu bakımdan merkez teşkilatı, stratejik plan ve performansına göre ve ihtiyaçlarında kullanmak üzere **taşra teşkilatındaki** birimlere ödenek gönderebilir.

7.3.4. Yedek Ödenek

Kamu idarelerinin **ödenek yetersizliğini** gidermek veya bütçelerde **öngörülmeyen** hizmetleri gerçekleştirebilmek için idarelerin bütçelerine gerektiğinde aktarma yapmak üzere genel bütçe ödeneklerinin **yüzde ikisine kadar** yedek ödenek konulabilir. Ancak bütçesine yedek ödenek konulacak bu idareler (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda gösterilecek olanlarla sınırlıdır (5018 Sayılı KMYKK, Md. 23).

7.3.5. 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.

Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin gerektirdiği **istihbarat** hizmetlerini yürüten **diğer kamu idarelerinin** bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Cumhurbaşkanının ve ailesinin **kişisel harcamaları** ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz (5018 Sayılı KMYKK, Md. 24).

Ayrıca ilgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının **binde beşini** geçemez (5018 Sayılı KMYKK, Md. 24).

Cumhurbaşkanlığı ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin **kullanılma yeri**, giderin **kimin** tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve **kapatılma** yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde **yeni yetkiliye** hangi belgelerin aktarılacağı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir (5018 Sayılı KMYKK, Md. 24).

7.3.6. Yüklenmeye Girişilmesi

Yüklenmeye girişilmesi bir işin yaptırılması, bir mal veya hizmetin alınması karşılığında **geleceğe** yönelik olarak **ödeme yükümlülüğüne** girilmesidir. Yüklenmeye harcama yetkilileri tarafından girilir.

Bütçede **yeterli ödeneği bulunmayan** işler için yüklenmeye **girişilemez**. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler **saklı tutulur**; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.

7.3.7. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme

Yüklenme süresi kural olarak **malî yılla sınırlıdır**. Ancak **niteliğinden dolayı** akaryakıt, **yemek**, taşıma, **güvenlik** ve **temizlik** gibi bazı işler mali yılla sınırlı tutulamayabilir. Bu nedenle söz konuşu işin yaptırılması için ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilmektedir. Bununla birlikte ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilmesi için **şu şartlara** uyulması zorunludur:

- Ertesi yıla geçen yüklenmenin **bir önceki yıl** kendisi için ayrılan ödeneğin **yüzde ellisini** aşmaması gerekir,
- Yüklenme, ertesi yıl **haziran ayını** geçmemelidir,
- Yüklenme süresi **12 ayı aşmamalıdır**,
- Üst yönetici onaylamalıdır.

Ertesi yıla geçen yüklenme dışında mali yılla sınırlı olmayan başka harcamalar da söz konusudur. Bunlar gelecek yıllara yaygın yüklenmeler olarak kabul edilen ve genellikle inşaat ve onarım gibi yatırım projeleridir.

7.3.8. Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler

Gelecek yıllara yaygın yüklenmelere **genellikle yatırım projeleri** için girişilmektedir. Ancak 5018 sayılı kanunda farklı yıllarda yapılan değişikliklerle gelecek yıllara yaygın yüklenmelerin **kapsamı genişletilmiş** ve kiralama, **yemek**, **temizlik**, personel **taşıma**, haberleşme hizmetleri, **elektrik**–**doğal gaz** alımları, **tıbbi** araç–gereçler gibi pek çok mal ve hizmet alımları için **3 yılı aşmamak** ve üst yöneticinin onayı olması koşuluyla yıllara yaygın yüklenmeye girişilmesine izin verilmiştir. Finansal kiralamalarda ise bu süre dört yıla çıkarılmıştır.

Ayrıca bunlar dışında, birden fazla yıla yaygın olması zorunluluğu bulunan veya ekonomik olan diğer mal ve hizmet alımlarını, yüklenme süresi 3 yılı geçmemek üzere belirlemeye ve bu fıkrada belirlenen süreleri beş katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

7.3.9. Bütçelerden Yardım Yapılması

Gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı **kullandırılamaz**, yardımda bulunulamaz veya **menfaat sağlanamaz**. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin büt-

çelerinde **öngörülmüş** olmak kaydıyla; **kamu yararı** gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir (5018 Sayılı KMYKK, Md. 29).

7.3.10. Ek Bütçe (Ek Ödenek)

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki **ödeneklerin yetersiz** kalması halinde veya **öngörülmeyen** hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir.

Böyle bir yetkinin verilmesinde **iki temel nedenin** etkili olduğu söylenebilir. **İlki** bütçenin uygulama dönemi içerisinde harcama gerektiren **öngörülmeyen** bir durumun ortaya çıkmış olmasıdır. **Deprem**, savaş ve sel gibi olağanüstü durumlar ek bütçe için önemli bir gerekçe oluşturur. **İkinci** neden ise bütçe ödeneklerinin **yetersiz** kalmasıdır. Bunun nedeni başlangıçta giderlerin düşük tutulması olabileceği gibi bütçe uygulama döneminde yüksek **enflasyon** nedeniyle harcamaların nominal olarak artış göstermesi olabilir.

7.4. Hazine İşlemleri

Geçmişte beytülmal olarak da anılan Hazine, devlete ait **malvarlığının** ve **gelirlerin** toplandığı, **harcamaların** yapıldığı ve **borçlanmaya** ilişkin tüm işlemlerin yönetildiği kurum anlamına gelir. Bu kavram bazı kaynaklarda devletin kasası olarak geçse de kavramın içeriği daha geniştir. Zira Hazine, yalnızca paraların veya değerli eşyaların toplandığı yer olmaktan ziyade devlet mülklerinin idaresini ve devlete ait her türlü borçlanma faaliyetlerini de yürütmektedir.

Türkiye'de hazine işlemleri, **Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde** yürütülmektedir. Bu kapsamda **mali sürdürülebilirliğin** sağlanmasına ve bütçe gelir ve giderlerinin **uyumlaştırılmasına** ilişkin her türlü işlem hazine işlemleri altında Bakanlık tarafından yürütülmektedir.

Hazine bu uyumun gerçekleşmesi için gelir **fazlası** olan yerlerden gelir **açığı** olan yerlere doğru **aktarım** gerçekleştirir. Bazen de gelir ve giderler arasında zamansal uyumsuzluklar olduğunda borçlanma yoluyla bu uyumsuzluğu giderir. Bu bakımdan hazine işlemleri denildiğinde bütçenin gelir ve giderleri arasında yer ve zaman bakımından denkleştirme işlemleri anlaşılmaktadır.

7.4.1. Gelir ve Giderlerin Yer Bakımından Denkleştirilmesi

Ülkemizin **bazı bölgelerinde gelir fazlası** bulunurken bazı bölgelerinde **gider fazlası** bulunmaktadır. Örneğin **Doğu Anadolu Bölgesinde** asker, doktor, öğretmen maaşları ödenmekte ve bu bölgelerde devletin yatırım harcamaları için mü-

teahhitlere hakediş ödemesi yapılmaktadır. Ancak bazı dönemlerde bu bölgelerde toplanan vergi ve benzeri gelirler söz konusu ödemeleri yapmak için yeterli olmayabilir. Buna rağmen **Marmara Bölgesi** gibi **ticari faaliyetlerin yüksek** olduğu bölgelerde harcamaların üzerinde kamu geliri elde edilmektedir. Bu bakımdan kamu hizmetlerinde aksamaları önlemek amacıyla gelir fazlası bulunan bölgelerden gider fazlası bulunan bölgelere doğru aktarım yapılması gerekir. Bu aktarımı yapacak olan kurum ise Hazine'dir (Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Hazine bu aktarma işini "Tek Hazine Cari Hesabı" ile yürütmektedir. Kamu idarelerinin tüm gelirleri bu hesapta toplanmakta ve yapılacak giderler bu hesaptan yapılmaktadır. Gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması ise **Merkez** Bankası ve **Ziraat** Bankası **şubeleri** yoluyla olur.

Yer bakımından gelir ve giderlerin denkleştirilmesi konusunda Hazinenin elini güçlendiren önemli bir uygulama bulunmaktadır. Buna göre kamu idareleri **gelecek aya** ilişkin **nakit taleplerine** ve **ihtiyaçlarına** ilişkin **tahminlerini** Hazine ve Maliye Bakanlığına **bildirir**. Böylece Bakanlık **aylık nakit programı** hazırlayarak nakit ihtiyacı olan bölge ve şehirlere zamanında aktarım yapmaktadır. Nitekim bu program Hazineye, gelir ve giderleri yer ve zaman bakımından denkleştirmek için zaman kazandırmaktadır.

7.4.2. Gelir ve Giderlerin Zaman Bakımından Denkleştirilmesi

Kamu **giderleri** genellikle **sürekli** ve olağan bir seyir izlerken kamu **gelirlerinden** bazıları **düzensiz** bir seyir izlemektedir. Örneğin bazı mükellefler için gelir vergisi ödemesi bir yılı aşmaktadır. Bu durumda kamu kesimi açısından bazı aylarda gelir **açığı** bazı aylarda ise gelir **fazlası** oluşur. Bu uyumsuzluğu gidermek için gelir fazlası olan aylarda **tasarruf** yapıp gider fazlası olan ayların ödemelerini karşılamak ya da gider fazlası olan aylarda bu giderleri karşılamak için **borçlanıp** gelir fazlası olan aylarda bu borçları ödemek gerekir[43].

İşte kamu **gelirlerinin tahsil edildiği zaman** ile **kamu harcamalarının yapıldığı zaman** arasında farklılık olduğu durumda Hazinenin borçlanma veya tasarruf yoluyla bu dengeyi sağlamasına zaman bakımından denkleştirme işlemi denir. Bu denkleştirme genellikle kısa vadeli olduğundan borçlanma **hazine bonosu** yoluyla yapılmaktadır.

[43] M. Eğilmez, Tek Hazine Hesabı Değişti, Kendime Yazılar, 20 Ağustos 2018.

7.5. Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler

Kamu hesaplarının ve süreçte rol alanların **denetiminin sağlanması** için bütçe hesaplarının kapatılması gerekmektedir. Bütçe hesaplarının kapatılmasında **iki temel yöntem** kullanılmaktadır. Bunlar **egzersiz** yöntemi ve **jestiyon** yöntemidir.

7.5.1. Hesap Dönemi Yöntemi (Egzersiz Yöntemi)

Egzersiz yöntemi **hesap dönemi** yöntemi olarak adlandırılır. Bunun nedeni **mali yıl bitse dahi** hesaplar kapatılana kadar ödeneklerin **kullanılmaya devam** etmesidir. Diğer bir deyişle hesaplar, ödeneklerin **tümü kullanılıncaya** kadar ve gelirlerin tümü toplanıncaya dek kapanmaz. Hesabın kapanması hesaba ait ödeneğin tamamıyla harcanmasına veya tahsil edilmesine bağlıdır.

Buna göre egzersiz yönteminde **2018** yılında yapımına **başlanan** bir yatırım için **2021 yılında** müteahhide **hakediş ödemesi** yapılmış olsa bu ödeme **açık tutulan 2018 yılı** bütçe hesabına yazılmaktadır. Böylece söz konusu yatırım bitene kadar gerçekleştirilen ödemelerin tamamı açık tutulan 2018 yılı hesabına kaydedilmektedir.

Egzersiz yönteminde bütçe denetimi, hesabın kapatılması süresince gecikmekte ve ödeneklerin birbirine **karışması** söz konusu olmaktadır. Ayrıca yöntem, bütçenin **yıllık olma** ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir. Ülkemizin de yer aldığı bazı ülkeler egzersiz yöntemini bir süre uygulamış, ancak barındırdığı olumsuzluklar nedeniyle yöntemi uygulamaktan vazgeçerek jestiyon usulüne geçmişlerdir.

7.5.2. Yönetim Dönemi (Jestiyon Usulü)

Bu yöntemde bütçe hesapları muhasebe yetkilisinin **görev süresi sonunda** kapatılır. Muhasebe yetkilisinin görev süresinin **mali yılsonunda** bittiği kabul edilirse jestiyon yönteminde hesapların kapatılması çoğunlukla mali yılsonunda olmaktadır. Ancak muhasebe yetkilisinin dönem içinde **ayrılması durumunda** hesaplar bütçe yılı bitmeden kapatılır ve hesaplar **yeni muhasebe** yetkilisine **devredilir**.

Jestiyon usulünde tüm gelirler toplanmamış ya da giderler yapılmamış olsa dahi yılsonunda hesaplar kapatılmaktadır. Türkiye'de uygulanan bütçe kapatma usulü bazı istisnaları olmakla birlikte jestiyon usulüdür. Zira 5018 sayılı kanunun 51 inci maddesinde geçen "Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir" ifadesiyle jestiyon yöntemine atıfta bulunulmuştur.

8. TÜRKİYE'DE BÜTÇENİN DENETİMİ

Türkiye'de bütçenin denetimi **üç başlık** altında toplanmaktadır. Bunlar **idari** denetim, **yasama** denetimi ve **yargı** denetimidir. **İdari denetim yürütmenin** yapmış olduğu denetimdir. Ödenek verilen harcamacı kuruluşlar da yürütmenin bir parçası olduğundan idari denetim denildiğinde idarenin kendi içinde yaptığı iç denetim anlaşılmaktadır.

Yasama ve **yargı** denetimi ise dış denetim olarak kabul edilir. Türkiye'de yasama organı olan TBMM'nin bütçe üzerindeki dış denetimi Sayıştay'ın yardımı ile yapılmaktadır. Bu açıklamaların gösterdiği üzere **bütçenin idari denetimi** kamu **idareleri** ile Hazine ve Maliye **Bakanlığınca**, **yargı** denetimi **Sayıştay'ca**, **yasama** denetimi ise **TBMM** ve onun **adına Sayıştay'ca** yapılmaktadır.

8.1. Bütçenin İdari Denetimi

Bütçenin idari denetimi kamu idarelerinin kendilerine verilen kaynakları **etkili**, **ekonomik** ve verimli kullanıp kullanmadıklarını takip etmek üzere **kendi içinde** yapmış oldukları denetim faaliyetidir. Bu denetim idare tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin idarenin amaçlarına uygun olup olmadığını, belirlenmiş politikalara ve mevzuata aykırılık teşkil edip etmediğini takip etmektedir. Bu kapsamda bütçenin idari denetimiyle **bazı amaçlara ulaşılmaya** çalışılır. Bunlar;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin **kanunlara** ve diğer düzenlemelere **uygun** olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü malî karar ve işlemlerde **usulsüzlük** ve **yolsuzluğun önlenmesini**,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılmasını, kayıplara karşı korunmasını ve **israfın önlenmesini** sağlamaktır.

Bütçenin idari denetimi **harcama öncesi** (ön mali kontrol) ve **harcama sonrası** olmak üzere ikiye ayrılır.

8.1.1. Ön Mali Kontrol (Harcama Öncesi Mali Kontrol)

Harcama öncesi mali kontrol olarak ta bilinen ön mali kontrol, ödenek verilen harcamacı birimlerde **işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında** yapılan kontroller ile idarenin bünyesinde yer alan **mali hizmetler birimi** tarafından yapılan kontrolleri kapsamaktadır.

Ön mali kontrol; harcama işlemlerine hazırlık aşamasında, yüklenmeye girişilmesi sırasında, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesi esnasında yapılır. Ön mali kontrole ilişkin esas, yöntem ve standartlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmektedir.

8.1.2. Harcama Sonrası İç Denetim

Harcama sonrası iç denetim **iç denetçilerce** yapılmaktadır. İdarelerde iç denetçiler doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak çalışır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun uygun görüşü üzerine bu idarelerde **İç Denetim Birim Başkanlıkları** kurulmaktadır.

5018 sayılı kanunun 65'inci maddesinde **iç denetçilerin sahip olması gereken özellikler** belirtilmiş ve 64'üncü maddede iç denetçilerin görevleri sıralanmıştır. Bunlar;

– Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol yapılarını **değerlendirmek**.

– Kaynakların **etkili**, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından **incelemeler yapmak** ve önerilerde bulunmak.

– Harcama sonrasında **yasal uygunluk** denetimi yapmak.

– İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, **stratejik planlara** ve performans programlarına **uygunluğunu** denetlemek ve değerlendirmek.

– Denetim sonuçları çerçevesinde **kamu hizmetinin iyileştirilmesine yönelik önerilerde** bulunmak.

– Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre **soruşturma açılmasını** gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin **en üst amirine bilgi vermek**.

İç denetçiler görevlerinde **bağımsızdır** ve asli görevleri dışında başka görevlerde çalıştırılamazlar. İç denetçiler hazırladıkları **raporları** bağlı olduğu **üst yöneticiye verir** ve bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ve bu raporlar gereği idarece gerçekleştirilen işlemler en geç iki ay içinde üst yönetici tarafından İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki 1 nolu Kararname ile her kamu idaresinin merkezi teşkilatına denetimden sorumlu teftiş kurulları oluşturulmuştur. Söz konusu birimler ilgili idarece sunulan hizmetlerin kontrol ve denetimini ilgili birimlerle iş birliği içinde yapmak, süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değer-

lendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgili birimlere ve kişilere iletmekle sorumludur.

8.2. Bütçenin Yargısal Denetimi (SAYIŞTAY)

İdari denetim, idarenin bizzat kendisi ya da diğer idari birimler tarafından gerçekleştirilen denetim şeklidir. Yargı denetimi ise TBMM adına hem uygulama sırasında hem de uygulama sonrasında **Sayıştay tarafından** yürütülmektedir. Nitekim çağdaş ülkelerin tümünde meclisler, hükümete devrettikleri yetkilerin denetimini yaptırmak üzere bağımsız bir kurumdan yardım almaktadır.

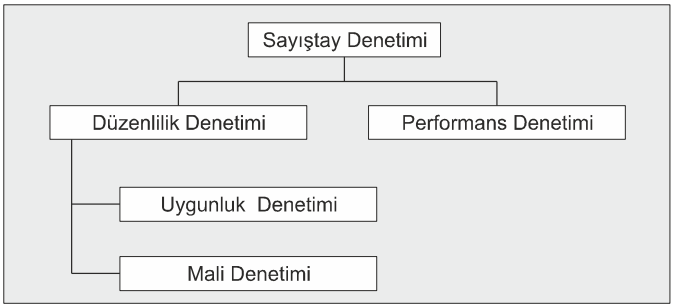
8.2.1. Dış Denetim (Sayıştay)

Dış denetim Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın yapmış olduğu bu denetim hesap verme sorumluluğu çerçevesinde düşünülebilir. Zira kendisine verilen kaynakları kanunlara uygun ve etkin biçimde kullanmayan görevlilerden savunma (sorgu) istenmekte ve gerektiğinde soruşturma açılarak sorumluların hesap vermeleri sağlanmaktadır.

Sayıştay **dış denetim yoluyla** kamu idarelerinin **hesaplarının**, mali **tablolarının**, gider ve **mallarına** ilişkin mali işlemlerinin **kanunlara uygun** olup olmadığını denetlemektedir. Ayrıca kaynakların ilgili idarelerce **etkin** ve **verimli** kullanılıp kullanılmadığını denetlemekte, idarelerin **faaliyet sonuçlarının performans** hedefleriyle uyumlu olup olmadığına bakmaktadır. Sayıştay, denetimleri sırasında iç denetim esnasında tutulan raporları da dikkate alabilir.

8.2.2. Sayıştay'ın Düzenlilik (Uygunluk) ve Performans Denetimi

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler **ikiye ayrılmaktadır**. Bunlar **düzenlilik** ve **performans** denetimidir. Düzenlilik denetimi **uygunluk denetimi** ve **mali denetim** şeklinde iki başlıkta toplanabilir. **Uygunluk denetimi**, adından da anlaşılacağı üzere kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin **kanunlara uygunluğunu** denetlemektedir. **Mali denetimde** ise idarelere ait **mali rapor** ve **tabloların güvenilirliği** ve doğruluğu denetlenmektedir.



Performans denetiminde ise her kamu idaresinin belirlemiş olduğu **performans ölçütlerine ulaşıp** ulaşmadığı denetlenmekte ve bu yönde bir performans denetim raporu oluşturulmaktadır. Bu rapor ile idarelerin stratejik planlarındaki hedeflere ne ölçüde ulaştığı gösterilmektedir.

Sayıştay'ın **denetim** görevi **dışında** ayrıca **yargı görevi de** bulunmaktadır. Sayıştay'ın uygunluk ve mali denetimleri sonucunda **ihtilaflı bir durum** ortaya çıkarsa konu, Sayıştay yargısına aktarılır. Sayıştay denetçileri tarafından, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında **kamu zararına** yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların **savunmaları** alınarak, mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas raporlar düzenlenmekte ve bu raporlar eki belgelerle birlikte Başkanlığa sunulmaktadır.

Bu raporlar Sayıştay Başkanlığınca ilgili daireye gönderilir ve bu daire savcının görüşünü ve denetçinin raporunu dikkate alarak yargılamayı gerçekleştirir. **Yargılama sonucunda iki hüküm** ortaya çıkar. **İlki**; yapılan hesap ve **işlemlerin mevzuata uygun** olduğu (olmadığı), diğeri ise **kamu zararı** ortaya çıktığı (çıkmadığı) şeklindeki kararlardır. Kamu **zararı** ortaya **çıkmışsa** bu zararın ilgililerden **tazminine hükmedilir** ve bu karar memurun bağlı olduğu kuruma bildirilir.

8.2.3. Sayıştay'ın Hazırlamakla Görevli Kılındığı Raporlar

Sayıştay'ın denetim ve raporlamaya ilişkin bir başka görevi **Genel Uygunluk Bildirimi** düzenlemek ve **TBMM'ye sunmaktır**. Genel Uygunluk Bildirimi, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulan ve yürütmeye bağlı olan idarelerin bütçe uygulama sonuçlarını gösteren **Kesin Hesap Kanununun**, mevzuata **uygun olup** olmadığını gösteren bir rapordur. Bu raporda Kesin Hesap Kanunundaki bütçe **uygulama sonuçları** ile Sayıştay **denetçilerince saptanan** sonuçlar karşılaştırılmaktadır. Bu bakımdan Sayıştay, Genel Uygunluk Bildirimini yaparken yalnızca Kesin Hesap Kanunu bütçe uygulama sonuçlarından yararlanmaz. Bununla birlikte, Sayıştay denetçilerince hazırlanan dış denetim raporlarından, kamu idarelerinde üst

yönetici tarafından hazırlanan idare faaliyet raporlarından ve Cumhurbaşkanınca hazırlanan genel faaliyet raporundan yararlanır.

Böylece Genel Uygunluk Bildirimi, **Kesin Hesap Kanunundaki bilgilerin** doğruluğu ve güvenirliği konusunda Sayıştay'ın TBMM'ye **güvence vermesi** şeklinde düşünülebilir[44].

8.3. Bütçenin Yasama Denetimi (Siyasal Denetim)

Bütçenin uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesi, yasama denetimi olarak adlandırılır. Yasamanın bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesi, **bütçe hakkının** bir tezahürü olarak ortaya çıkar. Zira parlamentolar, yetkinin meşru kaynağı olan vatandaşları temsil etmektedir. Bu bakımdan yasama denetimiyle halk, mutlak iktidarın (hükümetin) mali yetkisini sınırlandırmaktadır.

Aşağıda **yasama denetimi üç başlık altında** gösterilmiştir. Halkın yani parlamentonun bütçe üzerindeki ilk denetimi bütçenin kabul edilmesi aşamasında ortaya çıkarken, uygulama ve uygulama sonrasında da bazı mekanizmalarla bütçenin denetimi gerçekleşmektedir.

8.3.1. Bütçenin Kabul Edilmesi ve Uygulanması Aşamasında Denetim

Parlamenter demokrasilerde **bütçe kanun teklifi** ve Kesin Hesap Kanunu, yasama organının yürütmeyi ve faaliyetlerini kontrol etmede kullandığı temel araçlardır. Yürütmenin hazırladığı gelir ve gider tahminlerinin **henüz onaylanmadan** TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi ve Mecliste teklife ilişkin müzakerelerin yapılması, yasamanın yürütme üzerindeki denetimini gösterir. Zira bütçe, yürütme tarafından hazırlanırken değiştirme ve onay gücü, yasama organına aittir.

Yasama, bütçe üzerindeki denetim hakkını çıkarmış olduğu gelir, harcama ve borçlanma kanunlarıyla bütçe dönemi boyunca da gerçekleştirir. Zira hükümetin sahip olduğu araçları kullanabilmesine ilişkin tüm kanunlar parlamento tarafından çıkarılmaktadır. Türkiye'de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı Kanunu ve Anayasadaki pek çok hüküm yasama süreci içinde kabul edilmektedir. Böylece hükümetin harcama yapma ve gelir toplamasına ilişkin sınırlar önceden çizilmiş olur.

Bunların dışında bütçe dönemi içerisinde veya bütçe dönemi bitiminden sonra, yasamanın yürütme üzerinde **geleneksel denetim** araçları olarak bilinen

[44] Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, s. 467.

denetim yolları da bulunmaktadır. Anayasanın 98'inci maddesinde ifade edilen bu araçlar **Meclis araştırması**, **genel görüşme**, **Meclis soruşturması** ve **yazılı sorudur**.

Meclis araştırması, belli bir konuda **bilgi edinmek** için yapılan incelemeyi ifade eder. Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Nihayet meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında yapılan soruşturma iken; yazılı soru, milletvekillerinin cevaplanmak üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarıdır.

Bunlara ilaveten 5018 sayılı kanunun 30'uncu maddesi; genel yönetim kapsamındaki idarelerin, bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını ve ikinci altı aya ilişkin beklentilerini, temmuz ayı içinde **kamuoyuna açıklayacağını** öngörmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı da aylık olarak bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin raporlarını kamuoyuna duyurmaktadır. İdarelerin mali durumunu da gösteren bu veriler bütçenin uygulama döneminde, idarenin faaliyetlerinin denetlenmesi için fırsat sunmaktadır.

8.3.2. Bütçenin Uygulanması Sonrasındaki Denetimi

Bütçenin uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetimi **Kesin Hesap Kanun** Teklifinin görüşülmesi ve onaylanması aşamasında gerçekleşir. **Ayrıca** idare **faaliyet raporları** ile **Genel Uygunluk Bildirimi** de TBMM'nin yapacağı **yasama denetimini kolaylaştıran** önemli belgelerdir.

8.3.2.1. Faaliyet Raporları

Kamu idarelerinde **her birimin harcama yetkilisi** kendi biriminin faaliyet sonuçlarını gösteren **birim faaliyet raporu** düzenler. **Üst yöneticiler**, birimlerden gelen bu raporları **esas alarak idare faaliyet raporunu** hazırlar. **Son olarak Cumhurbaşkanı**, idarenin faaliyet raporlarını dikkate alarak **genel faaliyet raporunu** hazırlar ve idare faaliyet raporu ile genel faaliyet raporunun her ikisi de Sayıştay'a gönderilir ve kamuoyuna açıklanır.



Sayıştay, söz konusu raporları değerlendirir ve görüşlerini de belirttiği raporunu TBMM'ye sunar. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu

kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür.

8.3.2.2. Kesin Hesap Kanunu

Türkiye Büyük Millet Meclisi, **bütçeye ilişkin uygulama sonuçlarını onama yetkisini** Kesin Hesap Kanunuyla kullanır.

Kesin Hesap Kanun teklifi, **muhasebe kayıtları dikkate alınarak**, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun şekline uygun olarak **Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır**. Kesin Hesap Kanun teklifi hükümetin bir yıllık bütçe uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak göstermektedir. Teklifte hükümetin bütçe gelir, gider ve borçlanmaya ilişkin değerlendirmeleri, gerekçeli olarak izleyen malî yılın **haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından** Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Kesin Hesap Kanun teklifinin ekinde;

- Genel mizan,
- Bütçe gelir ve giderlerine ilişkin kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,
- Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,
- Silinen kamu alacakları cetveli,
- Mali yönetim hesabı özet cetvelleri gibi belgeler yer almaktadır.

Kesin Hesap Kanun teklifi Meclis genel kuruluna **gelmeden önce Plan ve Bütçe Komisyonunda** görüşülmektedir.

Hükümetin **bir yıllık bütçe uygulama sonuçlarını göstermesi** ve uygulama sonuçlarının yasama denetimine olanak vermesi, Kesin Hesap Kanununu önemli bir belge yapmakla birlikte bu belgenin **Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi için de temel** oluşturması bu belgeye ayrı bir önem kazandırmaktadır.

8.3.2.3. Genel Uygunluk Bildirimi

Yasama organının bütçe üzerindeki hakkı yalnızca bütçenin onayıyla sınırlı değildir. Meclis aynı zamanda bütçenin uygulama sonuçlarını da denetleme ve onaylama yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi Sayıştay tarafından hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimi ile kullanır.

Sayıştay'ın bu bildirimi ne zaman yapacağı kanunda açıkça belirtilmiştir. Buna göre Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği Genel Uygunluk Bildirimini, **Kesin Hesap Kanun** teklifinin **verilmesinden** başlayarak en geç **yetmiş beş gün** içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır.

Kesin Hesap Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından itibaren **en geç 6'ıncı** ayın sonuna kadar TBMM'ye sunulacağına göre haziran sonuna **75 gün eklendiğinde** Genel Uygunluk Bildiriminin **13 Eylül tarihine kadar** TBMM'ye sunulması gerektiği anlaşılır.

Kesin Hesap Kanun tasarısının TBMM'ye sunulmasının ardından Sayıştay Genel Uygunluk Bildiriminin de gelmesiyle, her iki belge **Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda** gelecek yılın bütçe tasarısı ile birlikte görüşülür. Dolayısıyla TBMM genel kurulunda hem gelecek yıl bütçe tasarısı hem de geçmiş yıl bütçe uygulama sonuçları birlikte görüşülür. Özellikle Genel Uygunluk Bildiriminin çokça olumsuzluklar içermesi ve Meclis Genel Kurulunda Kesin Hesap Kanununun reddedilmesi, hükümet açısından bazı olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır.

Sayıştay'ın TBMM'ye Genel Uygunluk Bildirimini vermesi Meclis adına denetim yapma zorunluluğundan kaynaklanır. Bu belge ile **Sayıştay, Kesin Hesap Kanunundaki bilgilerin mevzuata uygun ve güvenilir olduğu konusunda TBMM'ye güvence** vermektedir.

Genel Uygunluk Bildirimi, denetçiler tarafından yazılan dış denetim raporları, her idarenin üst yöneticisi tarafından hazırlanan idare faaliyet raporları ve Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

Kesin Hesap Kanun 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.

9. YAPTIRIMLAR VE YETKİLİ MERCİLER

Kamu görevlileri kendilerine verilen her ödeneği mevzuata uygun biçimde, etkin ve verimli olarak kullanmak zorundadır. **Mevzuata uygun olmayan davranışları** ise aşağıda açıklanacak olan yaptırımlarla cezalandırılır.

9.1. Ödenek Üstü Harcama

İdare bütçesine ve **serbest bırakma oranlarına aykırı** olarak fazla harcamaya neden olan harcama yetkililerine maaşlarının **iki katına** kadar para cezası verilir.

9.2. Kamu Zararı

Kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren **faiziyle birlikte** ilgililerden tahsil edilir. Yapılan fiilin niteliğine göre **ayrıca** ilgilinin **Ceza** Kanunlarına göre yargılanması gerekebilir. **Ayrıca**, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam ve

tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin **iki katı** tutarına kadar para cezası verilir.

9.3. Yetkisiz Tahsil ve Ödeme

Yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılması, kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilat veya ödeme yapılması hallerinde; söz konusu tutarlar, yetkisiz tahsilat veya ödeme **yapılanlardan alınarak**, ilgisine göre **bütçeye gelir kaydedilir** veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına aktarılır. **Ayrıca**, bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca **adli** ve **idari** yönden gerekli işlemler yapılır (5018, Md. 72).

9.4. Zaman Aşımı

Kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı **izleyen malî yılın** başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla **onuncu yılın sonuna kadar tespit** ve **tahsil edilemeyen** kamu zararları ile para cezaları **zamanaşımına uğrar** (5018, Md. 74).

ALTINCI BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASI[45]

1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI

Maliye politikası, devletin kamu **harcamaları**, kamu **gelirleri**, **borçlanma** ve **bütçe** gibi maliye politikası **araçlarını** kullanarak ekonomiyi enflasyon, deflasyon, işsizlik ve durgunluk gibi makroekonomik **dengesizliklerden kurtarma**, ekonomiyi yeniden tam istihdam düzeyinde fiyat istikrarına kavuşturma, ekonominin büyüme ve kalkınma kapasitesini artırma çabasıdır.

Bu tanımda iki önemli unsura dikkat çekmek gerekir. İlki, maliye politikası ile güdülen **amaçlar,** diğeri ise bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan **araçlardır**. Amaçları ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi şekilde çok çeşitli türlere ayırmak mümkündür. Ancak türü ne olursa olsun bu **amaçların** ortak noktası **toplum refahının artırılmasıdır**. **Araçlar** ise temelde kamu **gelirleri**, kamu **harcamaları** ve borçlanma etrafında birleşmektedir. Diğer bir deyişle devletin uyguladığı tüm maliye politikası araçları bu araçlardan türemektedir. Örneğin ödemeler dengesi açıklarını gidermek için uygulanan gümrük vergileri, temelde bir kamu geliri politikasıdır. Ya da gelir dağılımını iyileştirmek için uygulanan vergi harcamaları, dolaylı transferler içinde yer alan bir kamu harcama politikasıdır.

2. MALİYE POLİTİKASININ ORTAYA ÇIKIŞI VE İKTİSADİ GÖRÜŞLERİN MALİYE POLİTİKASINA BAKIŞI

Devletlerin sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmesinin **meşru** temelini **toplum refahını artırma** düşüncesi oluşturmaktadır. Zira ülkelerin yıllarca verdiği ekonomik büyüme mücadelesi, halkın gelir düzeyinin de artmasını sağlamış ve **geliri artan** bireyler hükümetten daha fazla **kamu hizmeti bekler** hale gelmiştir. Bu ihtiyaçları gideren devlet ise nihayetinde harcamaları giderek artan bugünkü **sosyal devlet düzeyine ulaşmıştır**.

[45] Bu bölümün yazılmasında yazarın "Güncel Ekonomik ve Mali Sorunlar" kitabından yararlanılmıştır.

Sosyal devlet olmanın **gereklerini** yerine getirmek için hükümetler, kamusal mal ve hizmet üretimi yanında iktisadi **kalkınmanın** gerçekleştirilmesi, işsizliğin ve **yoksulluğun** giderilmesi, **gelir dağılımının** daha adil hale getirilmesi, **krizlerin** önlenmesi ve ekonomik **istikrarın** sağlanması gibi pek çok politikanın çözümünü **üstlenmek** zorunda kalmıştır. Hükümetlerin bu politikaları gerçekleştirebilmesi için düzenli bir gelire ihtiyacı olduğu gibi, kamu harcamalarının da toplum refahını artırmayı hedefleyecek biçimde dağıtılması gerekmektedir.

Ancak devlete yüklenen bu görevlerin her iktisadi yaklaşım tarafından **benimsendiğini** söylemek **yanlış olur**. Zira devlete bu denli görev yükleyen düşünce, **Keynesyen** yaklaşım temelinde gelişen **müdahaleci devlet yaklaşımının** bir tezahürüdür. Bu kapsamda maliye politikasının gerekliliğine ilişkin tartışmalar günümüzde Klasik, Keynesyen, Monetarist, Arz Yanlı ve Kamu Tercihi politikaları temelinde şekillenmektedir.

Klasiklere göre ekonomideki dengesizlikler **geçici** olmakta ve ortaya çıkan istikrarsızlık, piyasa ekonomisinin kendi dinamikleri vasıtasıyla hiçbir **müdahaleye** gerek **kalmaksızın** çözümlenmektedir. Bu bakımdan Klasikler, maliye politikalarının etkinliğine **şüphe** ile bakmakta ve tarafsız olmayan bu tür politikaların piyasayı **dengeden uzaklaştırdığını** savunmaktadır.

Böylece Klasikler, ekonominin sahip olduğu **esnek** ve **rekabetçi** sistemin kararlı bir denge oluşturma sürecine sahip olduğunu ve bu nedenle devletin piyasaya müdahalesine gerek olmadığını savunmaktadır. **Tarafsız** maliye anlayışının hâkim olduğu bu dönemde devletin **denk** ve **küçük** bütçeye sahip olması, kamu harcaması ve vergilerin ekonomideki nispi fiyat yapısını bozmayacak şekilde nötr olması savunulmuştur.

Klasikler devleti **zorunlu** bir **fena** olarak gördüğünden devletin kullandığı araçları tarafsız olacak şekilde kullanmasını, denk bütçeye sahip olmasını, **sınırlandırılmış borçlanmayı** ve küçük oranlı objektif vergilemeyi savunmuştur. Onlara göre devlet; ekonomik etkinliği sağlamak ile uğraşmamalı, milli **savunma**, **adalet** ve diplomasi hizmetleriyle ilgilenmelidir.

Sonraki dönemde ortaya çıkan ve etkisini günümüze kadar sürdüren **Neo–Klasik yaklaşım** ise günümüzde anaakım iktisat teorisi olarak kabul edilir. Neo–Klasikler devletin piyasaya müdahalesinin sınırlı olmasını savunurken ayrıca arz ve talebin **matematiksel analizini** yapmış ve marjinal değer kavramını literatüre kazandırmıştır. Klasikler gibi Neo–Klasikler de devletin maliye politikası aracılığıyla piyasaya **müdahalesine** birkaç **istisna dışında** karşı çıkmaktadır. Bu istisnalar; **piyasa başarısızlığı** teorisi altında kabul edilen negatif dışsallıkların içselleştirilmesi, kamusal malların üretilme zorunluluğu ve doğal tekellerin varlığı gibi konulardır.

Keynesyen ekolün savunucuları ise Klasiklerin savunduğunun aksine ekonominin **doğasında istikrarsızlığın** bulunduğunu, **harcama fonksiyonlarının** sürekli değişim gösterdiğini ve ekonominin kendiliğinden dengeye gelmesinin zor olduğunu savunmakta ve bu dengesizliklerin ancak devlet müdahalesi ile çözülebileceğini ileri sürmektedir. Nitekim **1929 yılında ortaya çıkan kriz,** Klasiklerin önerdiği varsayımların gerçekleşmediğini göstermiş ve krizin aşılmasında Klasik İktisat anlayışı dışında **başka çareler** aranmaya başlanmıştır. **Keynes'in** bu dönemde yayımladığı "İstihdamın, Paranın ve Faizin Genel Teorisi" adlı eseri ülkelere **krizi aşmak** için gereken **reçeteyi sunmuştur**. **Keynes** bu reçetesinde krizlerin aşılmasında devlete büyük **önem** atfetmiştir. Keynes'in doktrini kamuoyunda karşılık bulmuş ve o günden bugüne devletler ekonomik **istikrarın** sağlanması, kaynak **tahsisi**, gelir ve servet **dağılımının** adil hale getirilmesi, ekonomik **büyümenin** ve **kalkınmanın** sağlanması gibi görevleri yerine getirmektedir.

Keynes tarafından ileri sürülen müdahaleci devlet yaklaşımı, 1950'li ve 60'lı yıllar boyunca daha fazla ülke tarafından benimsenmiş ve hükümetler tarafından piyasaya yapılan müdahaleler netice vererek yüksek büyüme oranlarına ulaşılmıştır. Ancak **1970'li** yıllarda **Arap** Ülkeleri ve **İsrail** arasında yaşanan gerginlik sonrasında petrol üreticisi Arap ülkelerinin İsrail'i destekleyen ülkelere karşı aldığı **petrol ambargosu,** petrol fiyatlarının artmasıyla sonuçlanmış ve üretimde önemli bir girdi olan petroldeki bu maliyet artışı fiyatların da artmasına ve piyasada hem enflasyonun hem de durgunluğun bir arada yaşandığı stagflasyon olgusuna neden olmuştur. Yaşanan enflasyonun temel nedeni petrol fiyatlarındaki artış nedeniyle üretimdeki enerji girdi maliyetlerinin artması ve fiyatlar genel düzeyinin yükselmesidir. Durgunluğun nedeni ise temel talep kanunu gereğince yükselen fiyatların tüketim miktarını ve böylece üretim miktarını düşürmesidir.

Tablo 5: Talep ve Arz Kaynaklı Enflasyon

	Önce	**Sonra**
Talep kaynaklı enflasyon	Üretim miktarı: 10.000 Adet	Üretim miktarı: 10.000 Adet
	Talep miktarı: 10.000 Adet	**Talep miktarı: 12.000 Adet**
	Önce	**Sonra**
Arz kaynaklı enflasyon	Üretim Maliyeti: 10 TL	**Üretim Maliyeti: 15 TL**
	Üretim miktarı: 10.000 Adet	Üretim miktarı: 8.000 Adet

Tablo 5'de talep ve arz kaynaklı **enflasyonun nedenleri görülmektedir**. Dikkat edilirse talep kaynaklı enflasyonda arz kaynaklı hiçbir sorun görülmemektedir. Zira üretim miktarında herhangi bir değişiklik yoktur. Ancak tüketim tarafına bakıldığında enflasyonunun nedeninin tüketim miktarındaki artışa bağlı olduğu hemen görülür. Nitekim öncesinde 10.000 kişi olan talep miktarı sonrasında 12.000 kişiye yükselmiş ve sınırlı miktarda üretilen malların daha fazla kişi tarafından satın alınmak istenmesi, tüketicilerin birbirleriyle rekabete girmesine ve fiyatların yükselmesine yol açmıştır.

Arz kaynaklı enflasyonun nedeni ise maliyet kaynaklıdır. Zira üretim maliyeti 10 TL'den 15 TL'ye yükselmiştir. Her ne kadar tüketim tarafında değişim yaşanmış olsa da bu değişimin başlangıcı üretim maliyetinden kaynaklanmaktadır. Nitekim üretim maliyetinin 15 TL'ye yükselmesi satış fiyatının da artmasına neden olmakta ve basit talep kanunu gereğince fiyat artışı, talep miktarını düşürmektedir. Dolayısıyla talep kaynaklı enflasyonda talep miktarındaki artış, arz kaynaklı enflasyonda ise üretim maliyetindeki artış, fiyatlar genel düzeyini yükseltmektedir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere stagflasyon durumunda yaşanan enflasyon olgusunun arkasında talep kaynaklı değil arz kaynaklı bir fiyat yükselişi söz konusudur. Ancak Keynesyen politikalar durgunluğa çare olarak efektif talep yetersizliğinin giderilmesi şeklinde talep yönlü politikalar önerirken 1970'lerde ortaya çıkan stagflasyon krizi arz yönlü olduğundan Keynesyen politikalarla krizi çözmek mümkün olmamıştır. Nitekim sonraki süreçte Keynesyen politikaların neden olduğu boşluğu doldurmayı hedefleyen çokça görüş ortaya çıkmıştır. Monetarizm, Arz Yanlı İktisat, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Kamu Tercihi Teorisi ve daha pek çok görüş bu dönemde ortaya çıkan akımlardır.

Bu akımlardan biri olan ve anaakım iktisat teorisine benzer varsayımlara sahip olan **Monetaristler,** enflasyonun ve ekonomik istikrarsızlıkların ortaya çıkışını uygulanan **yanlış para** politikalarına bağlamakta ve devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmaktadır. Monetaristlerin devletin uyguladığı politikaların ekonomiyi **dengeden uzaklaştırdığına** ilişkin iki temel görüşü bulunmaktadır. Bunlardan ilki **doğal işsizlik teorisi,** diğeri ise **dışlama** teorisidir.

Bu kapsamda Monetaristler ekonomide **tam istihdam** düzeyinde dahi **doğal** bir **işsizlik** oranı olduğunu savunmaktadır. **Hükümetin** bu işsizlik oranını **düşürmek** için yapmış olduğu girişimler **enflasyonu** ve **faiz** oranını **yükselterek** ekonomiyi dengeden **uzaklaştırmaktadır**. **Dışlama teorisi** ise piyasa faiz oranlarının artışına bağlı olarak özel sektör **yatırımlarının dışlanmasıdır**. Monetaristler bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: Hükümetler genişletici maliye politikasına başvurduğunda kaçınılmaz şekilde bütçe açık vermektedir. Bütçe açığını finanse etmek isteyen hükümetin piyasadaki borç verilebilir fonlara olan talebi ise faiz oranlarını artır-

maktadır. Yüksek faiz oranlarının olduğu bir ortamda yatırımların kârlılığı düşeceğinden özel sektör yatırımları da dışlanmış olacaktır.

Monetaristlere göre ekonomide istikrar sağlanmak isteniyorsa **para arzı** ülkedeki **büyüme** oranına **bağlanmalıdır**. Diğer bir deyişle ekonomideki büyüme oranının %3 olduğu durumda para arzındaki artış ta %3 olmalıdır. Zira büyüme oranı dikkate alınmadan gerçekleştirilen bir para arzı, kısa dönemde reel değişkenler üzerinde etki gösterirken **uzun dönemde** yalnızca **fiyatlar** genel düzeyini artırıcı etki gösterir. Bu durum bir örnekle şu şekilde açıklanabilir. Ekonomide 2022 yılındaki üretim miktarının 100 birim olduğunu ve bu 100 birim ürün için piyasada 100 TL para bulunduğunu ve parasal tabanın üretim miktarına eşitlendiğini varsayalım. Bir sonraki yıl üretim miktarının aynı kaldığını, para arzının ise %10 artarak 110 TL'ye yükseldiğini varsayalım. Bu durumda bireylerin cebinde 10 TL fazladan para bulunduğundan satın alma gücü artacak ve bu 10 TL'yi de harcamak isteyeceklerdir. Ancak ekonomide bu 10 TL'nin karşılığı olan üretim olmadığından tüketicilerin bu fazla parayı harcamak için kendi aralarında rekabet etmesi, fiyatların yükselmesine neden olacaktır.

Klasikler ve Monetaristler dışında müdahaleci devlet yaklaşımının karşısında olan bir başka yaklaşım Arz Yanlı İktisat yaklaşımıdır. Zira **Arz Yanlı İktisat** yaklaşımı devletin piyasaya müdahalesinin **nispi fiyat** yapısını bozduğunu ve böylece kaynak dağılımının olumsuz etkilendiğini savunmaktadır. Onlara göre devletin gelir dağılımına ve toplumsal refahı artırmaya yönelik müdahaleleri, piyasanın rekabetçi yapısının bozulmasına ve verimlilik kaybına neden olmaktadır. Bu bakımdan Arz Yanlı İktisatçılar istikrarlı bir ekonomik büyümenin yalnızca özel sektör eliyle olacağına inanmaktadır. Bu anlayışa göre yüksek büyüme hızına ve düşük enflasyona ulaşabilmenin yolu ekonominin arz yönünün **vergi indirimi ve teşviklerle** desteklenmesinden geçmektedir.

Yine bu dönemin önemli iktisadi görüşlerinden biri olarak kabul edilen **Kamu Tercihi Teorisi** ise ekonomik istikrarsızlığın temel sebebinin devletin kendisi olduğunu savunmaktadır. Bu teoriye göre nasıl ki piyasa ekonomisi içerisinde her birey kendi çıkarını maksimize etmek için uğraşıyorsa kamu ekonomisinde de siyasal karar alma sürecindeki aktörler **kendi çıkarlarını maksimize** etmek için uğraşmaktadır. Bu bakımdan siyasal karar alma sürecinde politikacılar **oy** maksimizasyonu, seçmenler **fayda** maksimizasyonu, bürokratlar **bütçe** maksimizasyonu, baskı ve çıkar grupları ise **rant** maksimizasyonu peşinde koşmaktadır. Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere Kamu Tercihi Teorisi siyasal karar alma mekanizmasının sanıldığının aksine toplumun faydasının değil bireysel faydanın ençoklaştırılması yönünde işlediğini savunmakta ve bu işleyişin ekonomik istikrarsızlığın temel sebebi olduğunu ileri sürmektedir.

2000'li yıllara gelindiğinde ise dönemin sonuna doğru baş gösteren küresel kriz devlet müdahalesinin haklılığını gösteren Keynesyen düşüncenin tekrar tartışılmasına yol açmıştır. Finans piyasalarında başlayan kriz kısa dönemde reel ekonomiye de sıçramış, ülkelerde emtia fiyatları düşerek ekonomik büyüme yavaşlamıştır. Böylece tüketimin hızlı biçimde düşmesiyle derinleşen 2008 krizi Keynes'in efektif talebin artırılmasına ilişkin talep yönlü maliye politikası yaklaşımını **tekrar gündeme** getirmiştir. Zira pek çok ülke kamulaştırma politikaları başta olmak üzere **yüksek miktarlı harcamalara** girişmiş, peş peşe **teşvik** paketleri açıklamış ve **vergilerde** büyük miktarlı **indirime** gitmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin en güçlü savunucularından biri olan ABD'de dahi bütçe politikalarının maliyeti 8,5 trilyon doları bulmuştur.

Günümüzde ise devletin ülke ekonomisinde, sosyal ve siyasi yaşamda oynadığı büyük öneme karşın devletin piyasadaki büyüklüğünün ne olması gerektiğine ilişkin **tartışmalar halen** sürmektedir.

Bazı görüşler devletin piyasada daha **aktif** rol almasını önerirken bazıları ise **daha az rol** almasından yanadırlar. Zira ilk görüştekiler ekonomik sorunların piyasanın kendi dinamikleri ile çözüleceği fikrinin günümüzde geçerliliğini yitirdiğini düşünürken aksi görüştekiler kurumsal mekanizmaların etkin olarak işlemediği ülkelerde hükümetlerin piyasaya müdahalesinin, **kaynakların etkin olmayan** biçimde kullanılmasına ve piyasanın dengeden uzaklaşmasına neden olduğunu savunmaktadır.

3. MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARI

Devlet ekonomiye müdahale ederken temelde dört tür maliye politikası aracına başvurmaktadır. Bunlar;

- Kamu harcaması
- Vergiler
- Borçlanma ve
- Bütçe politikasıdır.

Maliye politikası tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler bilançosu denkliği, büyüme ve kalkınma, gelir dağılımında adalet gibi amaçları gerçekleştirirken bu araçlara başvurmaktadır. Ancak hangi politika için hangi aracın daha etkili olacağı konusu belirsizliğini korumaktadır. Zira araç seçimini yapmadan önce sorunun türü ve kaynağı belirlenmelidir. Nitekim ekonomide hızlı bir fiyat yükselişi varsa kamu harcamalarının düşürülmesi veya vergilerin artırılması, makul bir politika olarak görülebilir. Diğer yandan ülke dış ticaret açığı veriyorsa gümrük vergilerinin artı-

rılması veya ülkedeki ihracata yönelik sektörlerin vergi indirimi yoluyla desteklenmesi de makul bir politika tercihidir. Bu politikalar aşağıda açıklanmıştır.

3.1. Kamu Harcamaları Politikası

Ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları üretim ve milli gelir üzerinde gösterdiği etkiye göre **cari**, **yatırım** ve **transfer** harcaması şeklinde üçe ayrılmaktadır.

Cari harcamalar devlet faaliyetlerinin sürdürülmesi amacıyla yapılan ve faydası genellikle aynı yıl tükenen personel maaşları, mal ve hizmet alımları gibi harcamalardır. **Yatırım** harcamaları ise özel sektör üretimini artıran ve faydası uzun döneme yayılan ulaşım, altyapı ve büyük onarımlar gibi harcamalardır. Yatırım harcamaları üretimi ve üretkenliği pozitif olarak etkileyen, kaynakların etkin kullanımını ve üretim faktörlerinin verimliliğini artıran harcamalardır.

Ancak bazı harcamalar cari harcama niteliğine sahip olmasına rağmen yatırım harcaması olarak kabul edilmektedir. Örneğin valiliğe alınan bir masa veya vergi dairesinde çalışan bir memura ödenen maaş cari harcama kabul edilmesine rağmen aynı harcamalar eğitim veya sağlık kurumlarında yapıldığında yatırım harcaması (kalkınma carisi) kabul edilmektedir. Yine öğrencinin oturması için satın alınan sıra ve devlet hastanesinde çalışan doktorun maaşı kalkınma carisi kapsamında değerlendirilmektedir. Dolayısıyla eğitim ve sağlık için yapılan cari nitelikteki harcamalar beşeri sermayenin niteliğini artırdığı ve faydası gelecek döneme yayıldığı için **kalkınma carisi** olarak adlandırılmakta ve yatırım harcaması kabul edilmektedir.

Transfer harcamaları ise cari dönem üretimine doğrudan talep oluşturmayan ve bazı kaynakların devlet bütçesi aracılığı ile kişi ve kurumlar arasında **karşılıksız el değiştirmesini** sağlayan harcamalardır. Bu tür harcamalar satın alma gücünün kişiler ya da sosyal sınıflar arasında el değiştirmesini sağlamaktadır.

Transfer harcamaları denildiğinde daha çok emekli, dul ve yetim aylıkları gibi toplumun düşük gelirli bireylerine devlet tarafından sağlanan **sosyal** yardımlar akla gelmektedir. Ancak sosyal yardımların yanında firmalara verilen sübvansiyon ve teşvik şeklindeki **ekonomik** transferler ile devletin kamu idarelerine sağladığı hazine yardımları şeklindeki **mali** transferler transfer harcamaları içerisinde yer alan iki önemli kalemdir.

Yukarıdaki açıklamalar dikkate alındığında **toplam talebin yönlendirilmesinde** kamu harcamalarının etkin olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi ekonomideki istikrarsızlıkların temel nedeni milli gelirin tam istihdam denge seviyesinden uzaklaşmasıdır. O zaman bu dengesizlik halinin ortadan kaldırılması, milli

gelirin temel bileşenlerindeki dengesizliklerin giderilmesiyle mümkün olacaktır. Milli gelirin harcamalar yöntemiyle temel bileşenleri özel tüketim *(C)*, özel yatırım *(I)*, kamu yatırım ve tüketim harcamaları *(G)* ve dış ticarete ilişkin ithalat *(M)* ve ihracat *(X)* bileşenlerinden oluşmaktadır.

Başka bir deyişle üretilen mal ve hizmetler ya hane halkı tarafından tüketim amacıyla *(C)* ya da firmalar tarafından yatırım amacıyla *(I)* satın alınır. Bunların dışında kamu sektörü de kamusal hizmetleri yerine getirmek amacıyla tüketim ya da yatırım *(G)* yapabilmektedir. Matematiksel olarak ifade edilecek olursa açık ekonomide milli gelir denklemi;

$Y = C + I + G + (X - M)$ şeklinde ifade edilebilir.

Bu eşitlik yardımıyla ekonomideki istikrarsızlıkların nasıl ortaya çıktığı birkaç örnek yardımıyla açıklanabilir.

Ekonomide 2008 yılı küresel ekonomik krizine benzer bir durgunluk hali olduğunu varsayalım. Resesyonun ortaya çıkışında pek çok faktörün rolü bulunmaktadır. 2008 yılındaki durgunluğun temel nedeni ekonomide finans sektöründeki krizin reel sektörü de içine alması ve bu durumun geleceğe yönelik beklentileri, üretimi, yatırımı ve işsizliği olumsuz etkilemesidir. Bu durumda **ekonomideki daralma** ve **geleceğe yönelik olumsuz beklentiler** özel **tüketimlerin** *(C)* **azalmasına** neden olmuş, bu durum eksik talep nedeniyle üretimi olumsuz etkilemiş, üretimin olumsuz etkilenmesi ise özel sektör yatırımlarının *(I)* ve istihdamın düşmesine neden olmuştur. Bu bileşenlerde topyekûn bir azalış, nihayetinde milli gelirin *(Y)* düşmesiyle sonuçlanmıştır. Bu durumda devletin kamu harcamaları yoluyla bir yandan milli gelirdeki azalışı telafi etmesi, diğer yandan geleceğe yönelik olumsuz beklentileri kırması gerekmektedir.

Devlet, kamu harcamaları yoluyla tüketimi ve yatırımı artırabilmek için üç temel harcama bileşenine sahiptir. Bunlar cari, yatırım ve transfer harcamalarıdır.

Cari harcamalar yoluyla devlet, piyasadan mal ve hizmet satın alarak toplam talepte artış ortaya çıkarmaktadır. Aynı artış yatırım harcamaları için de geçerlidir. Ancak **yatırım harcamasını** cari harcamadan ayıran temel fark yatırım harcamasının faydasının uzun döneme yayılması ve özel sektör yatırımlarını teşvik etmesidir. Zira eşit fiyatta bir çimento ve bir masa alımı, kısa dönemde milli gelir üzerinde aynı etkiyi gösterebilir. Ancak bu çimento bir organize sanayi bölgesi yapımında kullanılıyor ise gelecekte üretime yapacağı katkı masanın milli gelire yapacağı katkıdan yüksek olacaktır.

Bir başka harcama kalemi olan **transfer harcaması** ise toplam talebin artırılmasında etkili bir yöntemdir. Ancak transfer harcamalarının milli gelir üzerindeki etkisi cari ve yatırım harcamaları kadar güçlü olmayabilir. Zira devletin örneğin

düşük gelirlilere yapmış olduğu transferlerin, cari harcamalarda olduğu gibi tüketime ayrılacağının kesin bir garantisi yoktur. Bununla birlikte kişi ve grupların elde ettikleri **transferlerin tamamını harcaması** durumunda bu harcamaların milli gelir üzerindeki etkisi cari harcamaların milli gelir üzerindeki etkisine eşit olur. Bunun için devlet, doğrudan ödeme yapmak yerine kişilere **harcama kuponu** dağıtarak yapılan yardımın tamamının harcanmasını sağlayabilir. Nitekim yoksullara veya işsiz kalan bireylere yapılan transferler harcanmak yerine tasarrufa ayrılıyorsa harcamaların ekonomi üzerinde göstereceği etki düşük olacaktır.

3.2. Kamu Gelirleri ve Vergi Politikası

Hükümetlerin piyasaya müdahale etmek amacıyla kullandığı ikinci araç **kamu gelirleridir**. Ülkelerde kamu gelirleri içinde en büyük pay vergilere ait olduğundan bu politikalar için kamu gelirleri politikası yerine çoğu zaman vergi politikası deyimi kullanılmaktadır.

Geçmişte yalnızca kamu harcamalarının finansmanına yönelik görev atfedilen vergiler günümüzde bu fonksiyonunun yanında ekonomik ve sosyal alanda istikrarı sağlayan önemli bir müdahale aracı olmuştur. Ancak bu müdahalenin piyasayı etkileme gücü vergilerin türüne göre farklılık gösterir. Bu kapsamda vergileri **gelir, harcama ve servet üzerinden** alınan vergiler şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Ayrıca vergiler yansıma, süreklilik ve fiyat düzeyi üzerinde gösterdiği etki bakımından **dolaylı ve dolaysız** vergiler şeklinde sınıflandırılmaktadır. Gelir ve servet üzerinden alınan vergiler dolaysız vergiler içinde yer alırken harcama üzerinden alınan vergiler dolaylı vergi grubunda yer almaktadır.

Ekonominin vergiler yoluyla istikrara kavuşturulması; toplam talep düzeyinin cari üretim düzeyini aşması (enflasyon) ya da talebin üretim düzeyinin altında kalmasına (deflasyon) göre farklılık gösterir. Nitekim toplam talebin toplam arzı aştığı enflasyonist dönemlerde toplam **talep** ve toplam **arzın** birbirine **denkleştirilmesi** gerekir. Hükümetin bu denkleştirmeyi gerçekleştirebilmesi iki politikayla mümkündür. İlk politika üretimi artırmak, diğeri ise tüketimi düşürmektir. İlk politika tercih edilecekse üreticiler üzerindeki vergi yükünün arz miktarını artıracak şekilde düşürülmesi gerekir. İkinci politika tercih edilecekse toplam talebi düşürmek amacıyla tüketici üzerindeki vergi yükünü artırmak gerekir. Ancak ikinci durumda toplam talep seviyesinin düşürülmesi, ekonomide refah kaybına neden olacağından enflasyon dönemlerinde toplam arzın artırılmasına yönelik vergi politikalarının daha etkin olduğu kabul edilir.

Toplam arzın artırılmasında vergilerin firmaların üretim maliyetlerini düşürecek ve üretim fonksiyonlarını artıracak biçimde kullanılması ve yatırım indirimi,

indirimli kurumlar vergisi, işgücü üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi ve hızlandırılmış amortisman gibi yatırım ve üretimi artıracak vergi teşvik önlemlerinin alınması gerekmektedir.

Nitekim Arz Yanlı İktisat Yaklaşımı toplam arzın artırılmasına yönelik olarak firmalar üzerindeki vergi yükünün düşürülmesini önermektedir. İşgücü üzerindeki veya firmalar üzerindeki vergi yükünün azaltılması maliyetleri düşürüp üretimi kârlı hale getireceğinden bu yolla gerekli üretim artışı sağlanarak üretimin toplam talep düzeyine çıkarılması mümkün olacaktır.

Ancak vergi sisteminin ekonomik daralmanın ya da genişlemenin **etkilerini hafifletme** konusundaki etkinliği, **vergi sisteminin sahip olduğu esnekliğe bağlı** olarak değişmektedir. Bir verginin esnek olup olmadığı gelirdeki ve talepteki değişmelere **duyarlılığıyla** anlaşılmaktadır.

Gelir vergileri gelirdeki artışa karşı oldukça duyarlı iken, harcama vergileri tüketime karşı oldukça duyarlıdır. Özellikle artan oranlı vergi tarifesi sayesinde gelirde ortaya çıkan bir birim artış hükümetin gelir vergisi tahsilatında daha büyük bir artış sağlamaktadır. Bu artışın miktarı verginin gelir esnekliğine bağlıdır. Verginin gelir esnekliği ise şu şekilde formüle edilebilir:

$$Verginin\ gelir\ esnekliği = \frac{T_2 - T_1 / T_1}{Y_2 - Y_1 / Y_1}$$

Bu formülün anlamı milli gelirde ortaya çıkan değişimin vergi hasılatında ne kadar değişime neden olduğudur. Örneğin ilk yıl milli gelirin (Y_1) 100.000 TL olduğunu ve aynı yıl tahsil edilen vergi hasılatının (T_1) 500 TL olduğunu varsayalım. İkinci yıl milli gelirin (Y_2) 108.000 TL'ye ve vergi hasılatının da (T_2) 600 TL'ye çıktığı varsayıldığında verginin gelir esnekliği aşağıdaki şekilde hesaplanır:

$$Verginin\ gelir\ esnekliği = \frac{600 - 500 / 500}{108.000 - 100.000 / 100.000}$$

$$Verginin\ gelir\ esnekliği = 2,5$$

Örnekte verginin gelir esnekliği 2,5 bulunmuştur. Zira **gelirdeki artış** yalnızca **%8** olmasına rağmen bu değişimin **vergi hasılatında %20'lik artışa neden olması** verginin gelir esnekliğinin **yüksek** olmasını sağlamıştır.

Vergi türlerine göre bir ayrım yapıldığında, artan oranlı **gelir vergileri** ile **lüks tüketim** malları üzerinden alınan vergilerin **esnekliği daha yüksektir**. Gelir arttıkça vergi dilimi de artacağından artan oranlı gelir vergisinin esnekliğinin yüksek olması normaldir. Lüks tüketim mallarında vergi esnekliğinin yüksek olmasının nedeni ise gelir arttıkça bu malların tüketimine ayrılan payın gelir artışından daha fazla olmasıdır. Her iki vergi de sahip olduğu yüksek esneklik oranı ile ekonomik

istikrarın sağlanmasına katkı sunduğu gibi gelir dağılımı adaletinin sağlanmasına da yardımcı olmaktadır.

Diğer yandan vergi tabanının genişliği dikkate alındığında gelir vergisi ile katma değer vergisinin esnekliği yüksek vergiler olduğu söylenebilir. Zira canlılık dönemlerinde hane halkı ve firmalar daha fazla gelir elde etmekte ve daha fazla tüketim yapmaktadır.

3.3. Borçlanma ve Borç İdaresi Politikası

Maliye politikasının üçüncü önemli aracı olan **borçlanma** politikası ise hükümetin borçlanma yoluyla ekonomideki para miktarını ve satın alma gücünü etkilemesi ve böylece istikrarı sağlamaya yönelik politikalarıdır.

Devlet kaynağına göre iç borçlanma veya dış borçlanma şeklinde iki tür borçlanmaya başvurmaktadır. **İç borçlanmada** satın alma gücü özel kesimden kamu kesimine aktarıldığı için piyasadaki kaynak miktarı azalırken, **dış borçlanmada** ülkenin kullanabileceği kaynaklara ilave söz konusu olduğundan piyasadaki kaynak miktarı artmaktadır. Geri ödeme anında ise tersi durum geçerlidir.

Devletin iç borçlanma kaynakları arasında kişiler, firmalar, kurumsal yatırımcılar (sosyal güvenlik kurumu, mevduat toplama izni olmayan finans kurumları vb.), bankalar ve merkez bankası bulunmaktadır. Hükümetin dış borçlanma yaptığı alacaklılar arasında ise ticari bankalar, özel yatırım ve kalkınma bankaları gibi özel alacaklılar yanında yabancı hükümetler, yabancı merkez bankaları gibi hükümet kuruluşları bulunmaktadır. Ayrıca ülkeler Uluslararası Para Fonu (IMF) ve bir Dünya Bankası kuruluşu olan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) gibi uluslararası kuruluşlardan da dış borçlanmaya gidebilmektedir.

Borçlanmanın istikrarsızlığın giderilmesinde nasıl bir politika aracı olarak kullanılacağı ise şu şekilde açıklanabilir:

Varsayalım ekonomide talep enflasyonu nedeniyle fiyatlar genel düzeyi yükselmiş olsun. Bu sorunu gidermek isteyen hükümetlerin iç borçlanmaya başvurması gerekir. Zira toplam talebin düşürülmesi için iç piyasadaki harcanabilir gelirin ve satın alma gücünün düşürülmesi gerekmektedir. Bu nedenle devletin öncelikle **kişilerden**, **firmalardan** ve **kurumsal yatırımcılardan** borçlanması gerekir. Ancak borçlanmanın ekonomide istenen etkiyi göstermesi için borçlanmanın **tüketime ayrılan fonlardan** yapılması çok önemlidir. Enflasyonist dönemde devletin özellikle merkez bankasından ve bankalardan borçlanması enflasyonun daha da şiddetlenmesine neden olur. Zira bankalar hükümetten borçlanma karşılığında aldıkları devlet iç borçlanma senetleri yoluyla kaydi para oluşturarak piyasadaki para miktarını daha da artırırlar. Bankaların kaydi para oluşturma süreci genellikle

Hazineye borç vermeleri karşılığında aldıkları değerli kâğıtları başka bir yatırımcıya satmaları ve oradan elde ettikleri geliri tekrar piyasaya kredi olarak vermeleri şeklindedir.

Deflasyon döneminde uygulanacak borçlanma politikası ise ya dış borçlanma ya da bankalardan borçlanma şeklinde olur.

Her ne kadar Keynesyen iktisat anlayışı borçlanmanın fiskal amacının yanında ekonomik ve sosyal hayata müdahale amacıyla da kullanılacağı fikrini ileri sürse de Neo–Klasik iktisat anlayışı ve Monetaristler devletin borçlanmasına karşı çıkmaktadır. Onlara göre devletin piyasadan borçlanması, borç verilebilir fonlara olan talebi artıracağından bu durum faiz oranlarının yükselmesine ve böylece yatırım maliyetlerinin artmasına neden olacak ve **özel kesim yatırımları dışlanacaktır**. Ancak burada dikkate alınmayan önemli bir husus, gerçekleştirilecek ek kamu harcamalarının ne ölçüde yatırıma yönelik olacağı ve bu yatırımların özel sektörün girdi maliyetlerini olumlu etkileyip etkilemeyeceğidir. Dolayısıyla kamu yatırımlarının ekonomi genelinde girdi maliyetlerini düşürme yoluyla özel kesimi yatırım yapmaya özendiren bir tamamlayıcı (**crowding–in**) etki doğuracağı hususu, çoğu iktisatçı tarafından göz ardı edilen bir konudur[46].

Bununla birlikte kamu harcamalarının özel sektör aleyhine bir **dışlama etkisi** ortaya çıkarması, ekonominin fiili durumunun potansiyele yakın bir seviyede olduğu konjonktürde mümkündür. Ekonomideki kapasite kullanım oranlarının çok düşük seviyelere gerilediği durgunluk dönemlerinde, zaten yatırım talebi olmayacağından kamu yatırımlarının dışlama etkisi de söz konusu olmayacaktır. Hatta bu dönemlerde borç verilebilir fonlara olan talep az olacağından hükümetin bu fonları **borçlanarak ekonomiye enjekte etmesi anti deflasyonist bir etki gösterecektir**. Ayrıca kriz konjonktüründe özel sektör tüketim ve yatırım harcamalarını azaltan temel nedenin faiz oranları değil, gelir düzeyindeki gerileme ve geleceğe yönelik beklentiler olduğu da unutulmamalıdır.

3.4. Bütçe Politikası

Maliye politikası araçlarından sonuncusu **bütçe politikasıdır**. Bütçe politikası kapsamında denk bütçe, bütçe açığı ve bütçe fazlası politikası uygulanır. Aslında bütçe politikası yukarıda bahsedilen üç politikanın birleşimini ifade etmekte ve uygulanan maliye politikalarının bütçe üzerindeki etkisi görülmeye çalışılmaktadır.

Konjonktürün **daralma** aşamasında veya durgunluk döneminde denk bütçe ve **bütçe açığı** politikasına başvurulur. Zira bu dönemlerde **satın alma gücü düşük**

[46] M. Erdoğdu, Neo-Liberal İktisatta Sonun Başlangıcı ve Keynezyen İktisadın Reenkarnasyonu, Toplum ve Demokrasi, 2009, s. 17.

olduğundan tüketim ve üretim düşmüş, stoklar artmıştır. Bu nedenle devlet satın alma gücünü artırmak, tüketimi teşvik etmek ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla **vergileri düşürmekte** ve **kamu harcamalarında** artışa gitmektedir. Böylece kamu gelirleri düşeceğinden ve harcamalar artacağından bütçe açık verecektir. Bu açık bilinçli şekilde veriliyorsa genişletici maliye politikası kapsamında değerlendirilmektedir.

Bütçe açığı politikasından farklı bir anlama sahip olan ve yine durgunluk döneminde başvurulan bir başka bütçe politikası **açık bütçe politikasıdır**. Açık bütçe politikasında, açık veren veya açık verdirilen bütçenin finansmanı borçlanma ile karşılanır. Borçlanma merkez bankasından yapıldığında para arzı artar, ekonomideki parasal taban genişler ve ekonominin canlanması beklenir.

Bütçe fazlası ise bütçe gelirlerinin, giderlerden fazla olmasıdır. Eğer bu fazla, bir iktisat politikası kapsamında bilinçli olarak yapılıyorsa ekonomi tam istihdam dengesinin üzerinde bir noktada enflasyonist bir süreç yaşıyor demektir. Bu durumda **daraltıcı maliye politikası** kapsamında kamu gelirleri ve vergi oranları artırılmalı, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmeli ve satın alma gücü düşürülmelidir.

Yukarıda maliye politikası araçlarının, ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlığı gidermede nasıl kullanılacağına ilişkin bazı politikalara değinildi. Ancak değinilen politikaların ekonomide iyileşme sağlamasının başta ülkenin sahip olduğu **beşerî kaynaklar ve gelişmiş siyasi ve kurumsal altyapısı** olmak üzere pek çok faktörle doğrudan ilişkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim ekonominin daralma ve genişleme döneminde ortaya çıkan **küçülme** ve **büyüme aralığının** doğru tespit edilmesi uygulanacak politikaların başarısı açısından son derece önemlidir. Bu boşluğun tespiti ve uygulanacak politikaların seçici biçimde oluşturulması her şeyden önce ülkede bu politikaları dizayn edecek liyakate sahip bürokratlar ile mümkündür. Bunun yanında **siyasi iktidarın** da uygulanacak politikalara popülist yaklaşmaması gerekir. Nitekim siyasetçilerin kendisine oy kaybettireceği korkusuyla enflasyonist dönemlerde gerekli harcama azalışı ve vergi artışı gibi kararları almaktan vazgeçmesi sorunun daha da büyümesine neden olmaktadır.

4. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI

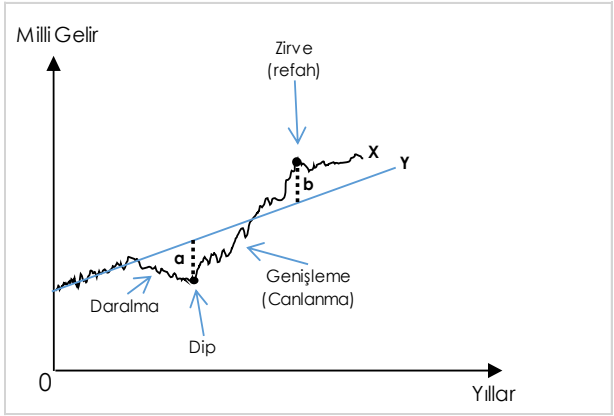
Maliye politikasının amaçları denildiğinde hükümetin reel sektörde veya mali sektörde ortaya çıkan sorunları, sahip olduğu araçlarla bertaraf etmesi anlaşılmalıdır. Bu kapsamda aşağıda maliye politikasının ekonomik istikrar, büyüme ve kalkınma, gelir dağılımında adalet gibi amaçları anlatılmıştır.

4.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanması

Ekonominin etkin olarak işleyebilmesi ve büyümenin sürekliliğinin sağlanabilmesi ancak ekonomik istikrar ile mümkündür. Etkinlik açısından bakıldığında ekonomik istikrarı; tam istihdamın, fiyatlar genel düzeyinin, dış ödemeler dengesinin ve büyümenin **uygun sınırlar içerisinde** bulunması olarak tanımlamak mümkündür. Diğer bir deyişle ekonomik istikrar, piyasadaki **temel makroekonomik** göstergelerdeki değişmelerin **kabul edilebilir aralıklar** içerisinde yer alması şeklinde tanımlanabilir.

Kabul edilebilir aralıklar belirlenirken söz konusu değişkenlerin **küresel değişimler** ve ülkenin **geçmiş dönemdeki** gelişimi çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Pek çok ülke ekonomik istikrarın seyrini görebilmek için geçmişte sahip olduğu büyüme, istihdam, enflasyon ve cari açık verilerine bakmaktadır. Bu verilerden biri veya birkaçının olağan **seyrinin dışına** çıkması ülkedeki **istikrarın bozulduğuna** işaret etmektedir.

Toplumlar mevcut üretim kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak yüksek **refah düzeyine** ulaşmaya çalışmaktadır. Yüksek refah düzeyine ulaşıldığında bu düzeyi **korumak** ve sürekliliğini sağlamak **etkin** bir **ekonomi politikası** ile mümkündür. İstikrarlı bir ekonomik yapı oluşturmak amacıyla uygulanacak maliye politikaları **iç ve dış ekonomik istikrarın** sağlanmasına odaklanır. İç ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla **enflasyon**, **durgunluk** ve **işsizlik** gibi sorunlara çözüm aranırken dış ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla **ödemeler dengesi**ndeki sorunlar giderilmektedir.



a: Deflasyonist açık
b: Enflasyonist açık
X: Reel GSYİH
Y: Potansiyel GSYİH
Y ile gösterilen düz çizgi, ilgili ekonominin uzun dönem potansiyel (olması gereken) büyüme trendini göstermektedir.
X ile gösterilen istikrarsız eğri ise ekonomide gerçekte olan üretim miktarını (GSYİH) göstermektedir.
Reel milli gelir potansiyelin altında kaldığında durgunluk, üstüne çıktığında ise enflasyon ortaya çıkmaktadır.

Grafik 19: Ekonomide Uzun Dönem Büyüme Trendi

Grafik 19, ekonomik istikrarsızlıkların olduğu bir ekonomide uzun dönem büyüme trendini göstermektedir. Grafikten görüldüğü üzere X ile gösterilen fiili üretim miktarı, Y ile (düz çizgi) gösterilen potansiyel büyüme trendinin altına düştüğünde, ekonomide deflasyonist açık oluşurken; Y'nin üstüne çıktığında ise enflasyonist açık ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan "a" ile gösterilen deflasyon durumunda ekonomide tüketim miktarının düştüğü, stokların arttığı ve üretimin azaldığı bir resesyon hali söz konusudur. Bu noktada üretimin azalmasıyla birlikte işsizlik te artış gösterir. Enflasyon durumunda (b çizgisi) ise fiyatlar genel düzeyi ve bazen de üretim miktarında bir artış söz konusudur. Genellikle bu tür bir enflasyonun nedeni toplam talepteki artış nedeniyle üretimin talebi karşılamada güçlük yaşamasıdır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bir ülkede ekonomik istikrarın sağlanabilmesi, iki unsurun birlikte gerçekleşmesiyle mümkündür. Bunlar fiyat istikrarı ve tam istihdamdır.

4.1.1. Fiyat İstikrarı

Fiyat istikrarı, ekonomik birimlerin **karar alma** süreçlerinde **etkili olmayacak** ölçüde **düşük** ve **istikrarlı** bir **fiyat düzeyini** ifade eder. Hükümetin fiyat istikrarını sağlamaya dönük bir politikada çözmesi gereken temel sorun fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen dalgalanmaları önlemesidir. Fiyatlar genel düzeyinin sürekli yükselmesi enflasyon, düşmesi ise deflasyon olarak adlandırılmaktadır.

4.1.2. Tam İstihdam

Tam istihdamın **geniş** anlamda tanımı ekonomideki **tüm üretim faktörlerinin** eksiksiz olarak üretimde kullanılması iken, **dar** anlamda tanımı **yalnızca emek** faktörünün tümünün istihdam edilmesi durumudur. Bununla birlikte tüm üretim faktörlerinin üretimde tam kullanımı mümkün değildir. Az da olsa eksik istihdam ortaya çıkmaktadır.

4.2. Ekonomik Büyümenin ve Kalkınmanın Sağlanması

Ekonomik **büyüme** ve **kalkınma** kavramları birbirleriyle ilişkili kavramlar olmakla birlikte **farklı anlamlar** içermektedir. Ekonomik **büyüme** ülkedeki üretim miktarı ve reel **milli gelirdeki artışı** işaret eden ekonomik bir olgu iken, ekonomik **kalkınma** büyümeyi de içine alacak şekilde ülkedeki **ekonomik, sosyal** ve **kültürel** yapıdaki iyileşmeyi ifade etmektedir. Daha kısa ve net bir ifadeyle ekonomik büyümenin sağlanması için üretim artışı; kalkınmanın sağlanması için ise bireylerin yaşam standardı ve refahlarında iyileşmenin olması zorunludur.

Ekonomik büyümenin sağlanması ülkedeki üretim faktörlerinin nicelik ve nitelik olarak iyileşmesiyle mümkündür. Üretim faktörlerinin miktar olarak artışıyla sağlanan ekonomik büyümeye **ekstansif büyüme** adı verilirken, mevcut üretim faktörlerinin verimliliğinin sağlanmasıyla gerçekleştirilen büyümeye **intansif büyüme** adı verilmektedir. Buna göre örneğin işgücü artışı, yeni hammadde kaynakları ve ilave sermaye yoluyla büyümenin sağlanması ülkede ekstansif büyüme yaşandığını gösterirken üretim faktörlerinde herhangi bir artış olmaksızın örneğin teknolojik gelişme ve işgücünün yeteneklerinde artış sağlayarak öncesine oranla daha az girdi kullanılıp daha çok çıktıya ulaşılıyorsa bu durumda ülkede verimliliğe dayalı intansif büyüme söz konusu olmaktadır. Tanımların da gösterdiği üzere bir ülkede ilave kaynak kullanımı olmaksızın ülkenin kaynaklarını etkin kullanarak verimliliğe dayalı büyümeyi (intansif büyüme) yakalaması ekstansif büyümeye göre daha iyidir.

Günümüze değin çok sayıda iktisatçı ekonomik büyümenin nasıl sağlanacağına ilişkin farklı görüşler ileri sürmüştür. Bu görüşleri genel olarak Harrod–Domar, Neo–Klasik ve İçsel Büyüme Teorileri adı altında üç yaklaşım etrafında birleştirmek mümkündür. Keynesyen varsayımlar altında geliştirilen **Harrod–Domar** büyüme modeli **tasarrufların** ve **sermaye birikiminin** büyüme hızını belirleyen temel faktörler olduğunu savunurken **Neo–Klasik** ve **İçsel** Büyüme Teorileri büyümenin sağlanmasında **beşerî sermayenin** ve **teknolojik gelişmenin** rolü üzerinde durmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ülkedeki ekonomik büyümenin sağlanması, büyüme teorilerinde ortaya konulan bu değişkenlerin hükümet tarafından iyileştirilmesiyle mümkündür. Dolayısıyla hükümetler ekonomik büyümeyi sağlamak için sahip oldukları maliye politikası araçlarını kullanarak ülkedeki tasarruf miktarı, sermaye birikimi, teknoloji ve beşerî sermaye gibi büyüme üzerinde etkisi olan faktörleri geliştirmek zorundadırlar.

Bu noktada karşımıza söz konusu faktörlerin nasıl artırılması gerektiği sorusu çıkar. Bu soruya verilen cevap farklı iktisadi yaklaşımlara göre değişim gösterir. Bazı yaklaşımlar büyümeyi sağlayan bu faktörlerin **hükümet eliyle** gerçekleşmesi gerektiğini savunurken bazıları ise **özel sektörün** rekabete dayalı yapısının bu faktörlerin piyasa içerisinde kendiliğinden gelişeceğini savunmaktadır.

Kalkınma kavramında ise ülkedeki ekonomik büyümenin sağlanması daha çevreye duyarlı üretim yapısıyla gerçekleşirken aynı zamanda **sosyal, siyasi** ve **kurumsal** modernleşme eşliğinde halkın yaşam kalitesi artma eğilimi göstermektedir. Şartlarından da anlaşılacağı üzere kalkınmanın sağlanması konusunda hükümetlerin özel sektörden daha fazla rol üstlenmesi gerekmektedir. Zira kalkınma süreci oldukça sancılı, uzun ve zor bir süreci gerektirmektedir. Özellikle az gelişmiş

ve gelişmekte olan ekonomilerin sahip olduğu yapısal zorluklar kalkınmanın piyasa işleyişinin kendi dinamikleri ile gerçekleştirilmesini engellemekte ve çağdaş anlamda kamu müdahalesi zorunlu olmaktadır.

4.3. Gelir ve Servet Dağılımının Düzenlenmesi

Gelir dağılımı bir ekonomide ortaya çıkan ulusal gelirin nüfus veya üretim faktörleri arasında **bölünmesidir**.

Piyasa mekanizması içerisinde her üretim faktörü üretimdeki verimliliği oranında ortaya çıkan katma değerden payını almaktadır. Piyasaya müdahale etmeksizin gelirin bu şekilde dağılımına **birincil gelir dağılımı** denir. Ancak bazen bireylerin yaşamları boyunca veya bazı dönemlerinde emeklerini, sermayelerini veya servetlerini üretim sürecine dâhil etmesi mümkün olmayabilir. **Hastalık**, **sakatlık** ve işsizlik gibi nedenlerle bireylerin yaşamlarını sürdürmek için yeterli gelire sahip olmamaları durumunda devlet, gelir dağılımına müdahale ederek bireylere adil bir gelir sağlamaktadır.

Devletin piyasaya müdahale ettiği ve gelirden yeterli payı alamayanlara yeniden dağıtım yaptığı bu durum ise **ikincil gelir dağılımı** olarak adlandırılır. Ancak ikincil gelir dağılımı her zaman sosyal amaçlarla yapılmayabilir. Bazen devlet ekonomik ve mali amacı ön planda tutarak da bu dağılımı gerçekleştirebilir. Devletin gelirin yeniden dağılımı için sahip olduğu pek çok araç bulunmaktadır. Artan oranlı vergileme, vergi muafiyetleri, işsizlik ödemeleri, sosyal transferler, ücret ve fiyat kontrolleri gibi araçlar devletin gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermek için kullandığı maliye politikası araçlarıdır.

4.4. Maliye Politikasının Diğer Amaçları

Günümüz ekonomilerinde hükümete verilen çok çeşitli görevle birlikte yukarıda sayılan maliye politikası amaçlarına yeni ve çok sayıda amaç eklenmiştir. Bu amaçlar içerisinde **ödemeler dengesi** açıklarının giderilmesi, sağlıksız **kentleşmenin** ve sanayileşmenin önlenmesi, **çevre** sorunlarına çözümler bulunması ve **bölgelerarası dengesizliklerin** giderilmesi sayılabilir.

5. MALİYE POLİTİKASIYLA ORTAYA ÇIKAN ÇATIŞMALAR

Bazen maliye politikasının amaçları arasında veya amaçları ile araçları arasında çatışmalar ortaya çıkabilir. Bu durumda yapılması gereken hangi politikanın sonuçlarının daha faydalı olacağını **seçmek** ve **toplum refahını** daha **fazla artıracak** politika önlemlerini uygulamak olmalıdır.

Örneğin hükümetler **deflasyonist** dönemlerde bireylerin **tüketimlerini artırmak** amacıyla genişletici maliye politikasına başvurmaktadır. Ancak iç tasarrufların düşük olduğu ülkelerde bu tür bir politika **tasarrufların** daha da **düşmesine** ve yatırımların finansmanında zorluklara neden olmaktadır. Böylece hükümetler bir yandan tüketimleri artırmak ve deflasyonist trendden kurtulmak isterken, diğer yandan tasarrufları artırarak yatırımlar için ilave fon yaratmak ikilemiyle karşı karşıya kalmaktadır.

Maliye politikası amaçları arasında çıkan çatışmalara neden olan bir diğer örnek adil **gelir dağılımının sağlanması** ve **yatırımların artırılması** arasındaki **çatışmadır**. Zira yüksek yatırımı hedefleyen bir hükümetin ülkede **iç tasarrufları artırması** ve yatırımların finansmanı için kaynak sağlaması gerekmektedir. Bunun için hükümetler, yatırım artışını gerçekleştirmek amacıyla **tüketimi cezalandırarak** bireylerin daha fazla tasarruf etmesini sağlamaktadır. Tüketimleri cezalandırmak isteyen bir hükümetin ilk başvuracağı politika KDV gibi harcama vergilerini artırmaktır. Ancak dolaylı vergiler gelir dağılımını **bozucu etkiye** neden olduğundan tasarrufu artırmaya yönelik bu tür bir politika, gelir dağılımı adaletini bozmaktadır. Zira objektif niteliğe sahip olan bu vergiler tersine artan oranlı etkiye sahiptir ve gelir düzeyi düştükçe bu vergilerin tüketici bütçesindeki payı artmaktadır. Dolayısıyla iç tasarrufları artırmak isteyen bir hükümetin tüketimi düşürmek için dolaylı vergilere başvurması gelir dağılımını bozarken, gelir dağılımını düzeltmek için dolaysız vergilere başvurmak tasarrufun düşmesine neden olur. Böylece amaçlardan birini gerçekleştirmek isteyen hükümetler diğer amaçtan taviz vermek zorunda kalır.

6. ÇARPAN VE HIZLANDIRAN ANALİZİ

Tüketim, yatırım, kamu **harcamaları** ve **vergilerde** yaşanan bir değişimin **milli gelir üzerinde** göstereceği etki çarpan katsayısı ile ölçülmektedir. **Kahn** tarafından ortaya atılan ve **Keynes** tarafından geliştirilen basit çarpan mekanizmasında tüketim, yatırım, kamu harcamaları ve vergilerde ortaya çıkan artış veya azalış ekonomide harcama ve gelir **akımına** yol açarak milli geliri etkilemektedir.

Bu bakımdan **çarpan**, kamu harcamalarında ve vergilerde meydana gelen bir değişmenin milli gelir üzerinde gösterdiği değişimi ölçmek için kullanılmaktadır. Çarpanın milli gelir üzerinde göstereceği etki ise ekonomideki marjinal tüketim eğiliminin büyüklüğüne bağlıdır. Eğer bir ekonomide elde edilen ilave gelirin daha büyük bir kısmı tüketiliyor buna rağmen daha düşük kısmı tasarrufa ayrılıyor ise kamu harcamalarındaki artışın veya vergi oranlarındaki düşüşün milli gelir üzerinde göstereceği olumlu etki daha büyük olacaktır.

Örneğin devletin bir okul binası yapmak için binayı yapan yüklenici firmaya 100 TL hak ediş ödemesi yaptığını düşünelim. Eğer ekonomide marjinal tüketim eğilimi 0,80 ise yani ilave 100 TL gelirin 20 TL'si tasarrufa 80 TL'si de tüketime ayrılıyorsa firma ihtiyaçlarını karşılamak için 100 TL'nin 80 TL'sini harcayacaktır. Yapılan bu harcama, sahipleri tarafından yine ihtiyaçlar için kullanılacak ve ekonomide başlangıçta yapılan 80 TL harcamanın çok üzerinde bir milli gelir artışı sağlanacaktır. Böylece paranın dolaşım hızı veya el değiştirme sayısı ne kadar çok olursa milli geliri artırıcı etki o denli büyük olacaktır.

Burada çarpan mekanizmasının genişletici etkisi olabileceği gibi daraltıcı etkisinin de olacağına dikkat edilmelidir. Örneğin yüklenici firmaya 100 TL yerine %20 vergi kesilerek 80 TL ödenmiş olsaydı, firmanın kullanılabilir geliri 80 TL'ye düşecek ve piyasaya başlangıçta giren para marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğu durumda 80 TL değil 64 TL olacaktı. Dolayısıyla çarpanın pozitif değer alması ve milli gelir üzerinde genişletici etki gösterebilmesi; kamu harcamalarında artışla veya vergilerde indirimle mümkündür.

Eğer ekonominin mevcut durumu durgunluk değil de **enflasyon** ise o zaman yukarıda bahsi geçen politikaların **tersi** politikalar uygulanmalıdır. Zira enflasyon dönemlerinde toplam talepte **canlılık** söz konusudur ve fiili milli gelir olağan trendinin üzerine çıkmıştır. Bu durumda kamu harcamaları **azaltılmalı** ve vergiler **artırılmalıdır.** Böylece çarpan negatif değer alacaktır.

Bununla birlikte **çarpanın milli gelir üzerindeki etkisi** yalnızca marjinal tüketim eğilimi tarafından belirlenmez. **Harcamanın türü**, harcamadan **ithalata** veya **vergiye ayrılan** tutarın büyüklüğü gibi unsurlar da çarpanın milli gelir üzerindeki **etkisini belirleyen** diğer değişkenlerdir. Yine ekonomide yalnızca harcama yapılmaz. Aynı zamanda devlet kamu harcamalarının finansmanı için ekonomiden vergi de tahsil eder. Bu durumda harcama akımından çekilen vergi tutarının çok üstünde bir miktar, milli gelir üzerinde negatif etkide bulunur. Dolayısıyla vergi ile ithalat ve tasarruf, çarpanın değerini negatife çevirdiğinden milli geliri aşağı yönlü etkilemektedir.

Hızlandıran ise çarpan mekanizması sayesinde artan **tüketimlerin yatırımları uyarması** neticesinde milli gelirdeki **artışın daha kuvvetli** olmasıdır. Bunu bir örnekle şöyle açıklayabiliriz. Devlet bir bölgenin beş farklı şehrinde hastane inşaatı yapsa ve hastanede kullanılacak hasta yatağı için yeterli arz yoksa bu yatakların üretimi için kurulacak yeni bir fabrika, hızlandıran prensibi ile açıklanmaktadır. Görüldüğü üzere tüketim artışı yatırımları uyarmıştır.

6.1. Keynesyen Gelir Belirleme Modeli ve Çarpan Analizi

Dışa kapalı basit Keynesyen milli gelir modelinde bir ülkedeki milli gelir *(Y)*, harcama cinsinden şu eşitlikle ifade edilir:

$$Y= C + I + G \quad (1)$$

(**Y**: milli gelir, **C**: özel tüketim, **I**: özel yatırım, **G**: hükümetin cari ve yatırım harcaması)

(1) numaralı denklem, bir ülkedeki milli gelirin parasal değerinin o ülkedeki nihai mal ve hizmet tüketimine eşit olduğunu ifade etmektedir. Kapalı bir ekonomide milli geliri oluşturan bu unsurlar birey ve firmalardan oluşan özel kesim tüketim ve yatırım harcamaları **(C, I)** ile hükümetin cari ve yatırım harcamasından **(G)** oluşur. Aşağıdaki **(2)** numaralı denklem ise **(1)** numaralı denklemdeki özel kesim tüketim harcamalarının **(C)** açılımını göstermektedir.

$$C= C_0 + cY \quad (2)$$

(**C_0**: gelirden bağımsız olarak yapılan otonom tüketim, **c**: marjinal tüketim eğilimi, c**Y**: gelirin ne kadarının tüketildiği)

(2) numaralı denklemde **C_0** gelirden bağımsız olan otonom tüketimi, yani bireylerin veya firmaların geliri olmasa dahi tüketmek zorunda oldukları harcamaları gösterir. **cY** ise elde edilen gelirin ne kadarının tüketildiğini gösterir. Burada "**c**" marjinal tüketim eğilimini ifade eder. Marjinal tüketim eğiliminin ***(c)*** 0 ile 1 arasında olduğu kabul edilir. Bireylerin tüketmedikleri kısmı ise tasarrufa ***(s)*** gitmektedir. Aşağıdaki **(3)** numaralı denklem ise devletin bireylere yaptığı transfer harcaması **(Tr)** ile bireylerden aldığı vergileri **(T)** göstermektedir.

$$C= C_0 + c(Y + Tr - T) \quad (3)$$

(3) numaralı denklemden görüldüğü üzere devlet tarafından yapılan transfer harcaması bireyin harcanabilir gelirini artırırken, devletin aldığı vergiler bireyin harcanabilir gelirini düşürmektedir. Aşağıdaki **(4)** numaralı denklem ise **(3)** numaralı denklemin **(1)** numaralı denklemde yerine konulmasıyla elde edilir.

$$Y= C_0 + c(Y + Tr - T) + I + G \quad (4)$$

(4) numaralı denklemi açtığımızda **(5)** numaralı denkleme ulaşılır.

$$Y= C_0 + cY + cTr - cT + I + G \quad (5)$$

Y'leri sol tarafta topladığımızda **(6)** numaralı denklem elde edilmektedir.

$$Y - cY = C_0 + cTr - cT + I + G \quad (6)$$

(6) numaralı denklem çözüldüğünde ise **(7)** ve **(8)** numaralı denkleme ulaşılır.

$$Y(1 - c)= C_0 + cTr - cT + I + G \quad (7)$$

$$Y= \frac{1}{1 - c}(C_0 + cTr - cT + I + G) \quad (8)$$

Çarpan mekanizmasında her bir harcamanın, vergi veya yatırımın milli gelir üzerindeki etkisi **(8)** numaralı denklemden yararlanılarak bulunur. Bu bakımdan aşağıda gösterilecek olan reel harcama çarpanı, transfer harcaması çarpanı ve vergi çarpanı, **(8)** numaralı denklemden elde edilmiştir.

Çarpanın Türü	Çarpan Katsayısı Formülü	Milli Gelir Üzerindeki Etkinin Ölçümü
Reel Harcama Çarpanı	$\frac{1}{1 - c}$	$\Delta Y : \frac{1}{1 - c}\Delta G$
Transfer Harcaması Çarpanı	$\frac{c}{1 - c}$	$\Delta Y : \frac{c}{1 - c}\Delta Tr$
Gelirden Bağımsız (Otonom) Vergi Çarpanı	$\frac{-c}{1 - c}$	$\Delta Y : \frac{-c}{1 - c}\Delta T$
Gelire Bağlı Vergi Çarpanı	$\frac{-c}{(1 - c + c.t)}$	$\Delta Y : \frac{-c}{(1 - c + c.t)}\Delta T$

Harcama çarpanları ekonomide **genişletici** etki sağlarken, **vergi** çarpanları ekonomide **daraltıcı** etkiye neden olur. Daha özet bir şekilde ifade edildiğinde, kamu harcaması çarpanı ***(G)***, kamu harcamalarının milli gelirde ortaya çıkardığı değişimi gösterirken, transfer harcaması çarpanı **(Tr)** transfer harcamalarının milli gelir üzerinde ortaya çıkardığı değişimi gösterir. Vergi çarpanı **(T)** ise vergideki artışın ya da azalışın milli gelir üzerindeki etkisini ölçerken, denk bütçe çarpanı kamu harcamaları ve vergilerin aynı miktarda artması durumunda milli gelir üzerindeki etkiyi ölçmektedir.

Reel Harcama Çarpanına İlişkin Örnek 1: Hükümet, Ankara–İstanbul **otobanındaki bakım onarım** için Onur İnşaat firması sahibi Onur Beye **10 milyon TL ödeme** yapmıştır. Ülkede **marjinal tüketim eğiliminin (c) 0,80** olduğunu varsayarak bu harcamanın milli gelir üzerindeki etkisini gösteriniz?

Cevap: Örnekte otobana yapılan harcamanın yatırım harcaması olduğu düşünüldüğünde çarpan formülü "1 / 1 – c" olur. Verilenler yerine konulduğunda (1 / 1 – 0,80) çarpan "5" bulunur.

Milli gelirdeki artışı bulabilmek için ise "Δ Y = 1 / 1–c (Δ G)" formülünü kullanırız. Burada "Δ G" otoban için yapılan ilave (Δ) 10 milyon TL reel harcamayı ifade etmektedir. "Δ Y" ise yatırım harcamasında (G) ortaya çıkan ilave artışın milli gelirde ne kadar artışa yol açtığını göstermektedir. Verilenler aşağıdaki formülde yerine konulduğunda ise otoban bakımı için hükümet tarafından yapılan 10 milyon TL harcamanın marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğu varsayıldığında milli geliri artırıcı etkisinin 50

milyon TL olduğu görülmektedir.

$\Delta Y = 1 / 1 - c (\Delta G)$

$\Delta Y = 1 / 1 - 0,80 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 1 / 0,20 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 5 . (10 \text{ milyon TL}) = 50 \text{ milyon TL}$

Çarpan analizinde marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak çarpan katsayısı da değişmektedir. Buna göre marjinal tüketim eğilimi yüksek ise çarpan katsayısı da yüksek bir değer alır ve yapılan harcamanın milli gelir üzerindeki genişletici etkisi daha fazla olur. Marjinal **tüketim eğiliminin düşük** belirlendiği **aşağıdaki örnek** konunun anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Reel Harcama Çarpanına İlişkin Örnek 2: Yukarıdaki örnekten yola çıkarak ülkedeki bireylerin tasarruf yapmayı sevdiğini ve marjinal tüketim eğiliminin 0,50 olduğunu varsayalım. Bu durumda otoban için yapılan 10 milyon TL harcamanın milli gelir üzerindeki genişletici etkisi ne kadar olur?

$\Delta Y = 1 / 1 - c (\Delta G)$

$\Delta Y = 1 / 1 - 0,50 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 1 / 0,50 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 2 . (10 \text{ milyon TL}) = 20 \text{ milyon TL}$

Görüldüğü üzere iki örnek karşılaştırıldığında ilk örnekte marjinal tüketim eğiliminin yüksek oluşuna bağlı olarak 10 milyon TL'lik yatırım harcamasının milli gelir üzerindeki genişletici etkisi 50 milyon TL olurken, ikinci örnekte marjinal tüketim eğilimi düşmüş ve bu düşüşe paralel olarak genişletici etki de 20 milyon TL'ye gerilemiştir.

Transfer Harcaması Çarpanına Örnek: Hükümet, yoksullara 2021 Temmuz ayında karşılıksız olarak 10 milyon TL maaş ödemesi yapmış olsun. Ülkedeki marjinal tüketim eğiliminin (c) 0,80 olduğunu varsayalım. Bu durumda hükümetin vermiş olduğu 10 milyon TL'nin milli gelir üzerindeki genişletici etkisi ne kadardır?

Cevap: Örnekte yapılan harcamanın transfer harcaması olduğu görülmektedir. Transfer harcaması çarpan formülü "c / 1 – c" olduğuna göre verilenler yerine konulduğunda (0,80 / 1 – 0,80) çarpan "4" bulunur. Dikkat edilirse transfer harcaması çarpanı, reel harcama çarpanına göre daha düşüktür.

Milli gelirdeki artışı bulabilmek için ise "$\Delta Y = c / 1 - c (\Delta Tr)$" formülü kullanılır. Formül işletildiğinde hükümet tarafından yapılan 10 milyon TL transfer harcamasının milli geliri artırıcı etkisinin 40 milyon TL olduğu görülür. Dikkat edilirse reel harcama çarpanına göre transfer harcamasının milli gelir üzerindeki genişletici etkisi daha düşüktür. Bunun nedeni hükümetin yoksullara yapmış olduğu yardımın tamamının piyasada harcanmayacağı, bir kısmının tasarruf edileceği varsayımıdır.

$\Delta Y = c / 1 - c (\Delta Tr)$

$\Delta Y = 0,80 / 1 - 0,80 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 0,80 / 0,20 . (10 \text{ milyon TL})$

$\Delta Y = 4 . (10 \text{ milyon TL}) = 40 \text{ milyon TL}$

Gelirden Bağımsız (Otonom) Vergi Çarpanına Örnek: Çarpan analizinde otonom ifadesi gelirden bağımsız anlamında kullanılır. Yani bireyler **geliri olmasa dahi** yaşamlarını devam ettirebilmek için tüketmek zorundadır. Hükümet ise bireylerin tüketimleri üzerinden dolaylı vergi tahsil etmektedir. Zira devlet bireylerin geliri olmadığı için gelir vergisi tahsil edemez. Buna göre hükümet gelirden bağımsız olarak piyasadan 10 milyon TL'lik dolaylı vergi topladığında ve ülkede marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğu düşünüldüğünde otonom vergilerin milli gelir üzerindeki **daraltıcı** etkisi ne olur?

Cevap: Otonom vergi çarpan katsayısı "–c / 1 – c" formülü ile bulunur. Formüldeki "–" (negatif) işareti vergi arttıkça milli gelirin azalacağına ya da vergi azaldıkça milli gelirin artacağına işaret eder. Verilenler formülde yerine konulduğunda (–0,80 / 1 – 0,80) çarpan "–4" bulunur.

Milli gelirdeki daralmayı bulabilmek için ise "Δ Y = –c / 1 – c (Δ T)" formülü kullanılır. Formül işletildiğinde hükümet tarafından tahsil edilen 10 milyon TL verginin milli geliri daraltıcı etkisinin 40 milyon TL olduğu görülür. Bu bakımdan transfer harcaması çarpanı ile otonom vergi çarpanı, işaretleri farklı olmasına rağmen aynı çarpan büyüklüğüne sahiptir.

Δ Y = –c / 1 – c (Δ T)

Δ Y = –0,80 / 1 – 0,80 . (10 milyon TL)

Δ Y = –0,80 / 0,20 . (10 milyon TL)

Δ Y = –4 . (10 milyon TL) = –40 milyon TL

Gelire Bağlı Vergi Çarpanına Örnek: Gelire bağlı ifadesi ile hükümetin **gelir üzerinden** veya **gelirin harcanan kısmı üzerinden** aldığı vergilerin milli gelir üzerindeki daraltıcı etkisi kast edilmektedir. Zira gelir ve kurumlar vergisi gelirin doğrudan bir fonksiyonu iken harcama vergileri gelirle dolaylı olarak bağlantılıdır. Yukarıdaki örneğimize devam edersek hükümetin piyasadan 10 milyon TL (milli) gelirle bağlantılı olarak vergi topladığını ve yine marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğunu varsayalım. Burada ayrıca vergi oranının da verilmesi gerekir. Ülkede tahsil edilen vergi oranı ortalamasının ise 0,20 olduğunu varsayalım. Verilenlere göre toplanan vergilerin milli gelir üzerindeki daraltıcı etkisi ne olur?

Δ Y = –c / (1 – c + c . t) . (Δ T)

Δ Y = –0,80 / (1 – 0,80 + 0,80 . 0,20) . (10 milyon TL)

Δ Y = –0,80 / (0,20 + 0,16). (10 milyon TL)

Δ Y = –0,80 / 0,36. (10 milyon TL)

Δ Y = –2,22 . (10 milyon TL) = –22,2 milyon TL

6.2. Denk Bütçe Çarpanı (Haavelmo Kuramı)

Denk bütçe çarpanı kamu harcamalarındaki artışın **aynı miktarda** vergi artışı ile finanse edilmesi durumunda denge milli gelirdeki değişimi gösteren katsayıdır. Vergilerin gelire bağlı olmadığı yani otonom olduğu durumda denk bütçe çarpanı bire (1) eşit olur. Formül şu şekildedir:

Denk Bütçe çarpanı: $\frac{1}{1-c} + \frac{-c}{1-c} = 1$

Formülün sonucuna göre **eşit miktarda** vergi artışı ile finanse edilen kamu harcaması, milli geliri harcama artışı kadar artırmaktadır.

Bununla birlikte denk bütçe çarpanının geçerliliği **bazı varsayımlara** dayanmaktadır. Bu varsayımlardan ilki kamu harcamalarının tamamının **reel harcama** olduğu yani mal ve hizmet alımına yöneldiğine ilişkin varsayımdır. Bunun yerine kamu harcamalarının tamamı transfer harcamaları şeklinde gerçekleşmiş olsaydı bu durumda **transfer harcamalarının** milli gelir üzerinde ortaya çıkaracağı etki

$(\frac{1}{1-c})$, vergilerin milli gelirde neden olacağı daraltıcı etki $(\frac{-c}{1-c})$ nedeniyle ortadan kalkacak ve denk bütçenin toplam talep üzerinde **herhangi bir etkisi olmayacaktı**. **İkinci varsayım** kamu harcamalarından yararlananlar ile vergi ödeyenlerin **aynı marjinal tüketim eğilimine** sahip olduğu varsayımıdır. Zira makroekonomik modeller toplulaştırılmış araçlar kullanır ve bir ekonomideki bütün tüketicilerin marjinal tüketim eğilimi; "**c**" ile gösterilmektedir. Hâlbuki gerçek dünyada kamu harcamalarından yararlanan kesim ile vergiyi ödeyen kesim aynı olmayabilir ve bu kesimlerin tüketim eğilimleri farklı olabilir. Bu durumda, denk bütçe çarpanı beklenen genişletici (talep arttıran) etkiyi göstermeyecektir. **Üçüncü varsayım** kamu harcamalarında meydana gelen artışın **faizleri** ve özel sektör harcamalarını **etkilemediğidir**. Hâlbuki kamu harcamalarındaki artış, özellikle borçlanma ile finanse edildiğinde, faiz artışı yoluyla özel kesim harcamalarını dışlayabilir ve denk bütçe çarpanının genişletici etkisi ortadan kalkar[47].

Denk Bütçe Çarpanına İlişkin Örnek: Bir ekonomide marjinal tüketim eğiliminin 0,80 olduğunu ve aynı miktarda vergi geliri ile finanse edilen 10 milyon TL reel harcamanın milli gelir üzerindeki etkisini tartışınız?

Cevap: Dikkat edilirse piyasadan 10 milyon TL vergi toplanmış ve bu vergi 10 milyon TL'lik cari ya da yatırım harcamasında kullanılmıştır. Bu durumda formül aşağıdaki gibi olur:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta G) + \frac{-c}{1-c}(\Delta T)$$

$$\Delta Y = \frac{1}{1-0,80}(10 \text{ milyon TL}) + \frac{-0,80}{1-0,80}(10 \text{ milyon TL})$$

$$\Delta Y = 5 \,.\, (10 \text{ milyon TL}) + -4 \,.\, (10 \text{ milyon TL})$$

$$\Delta Y = 50 \text{ milyon TL} + (-40 \text{ milyon TL}) = 10 \text{ milyon TL}$$

7. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA PARA VE MALİYE POLİTİKASI YÖNTEMLERİ

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistemin iyi ya da kötü olduğuna karar vermeden önce ülkedeki üç temel göstergenin gelişimine bakılmalıdır. Bunlar **üretim**, **tahsis** ve **bölüşüme** ilişkin göstergelerdir. Eğer ülke, milli gelirini potansiyel milli gelir seviyesine ulaştırmışsa, bunu yaparken mevcut kıt kaynakları ihtiyaç duyulan alanlara tahsis etmişse ve ortaya çıkan katma değer de ülke fertleri ara-

[47] A. Pınar, Maliye Politikası I, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1530, 2012, s. 34.

sında eşitlik ve adalet ilkesi çerçevesinde dağıtılmışsa bu ülke makroekonomik açıdan optimal dengeye ulaşmış demektir.

Ancak günümüzde çoğu ülkede pek çok nedene bağlı olarak bu **istikrarın sağlanamadığı** görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal sistemlerinde var olan çeşitli darboğazlar bu ülkelerde piyasa işleyişinin bozulmasına ve **devletin zorunlu** olarak piyasaya **müdahale** etmesine neden olmaktadır. Ancak geçmiş deneyimlerin gösterdiği üzere devlet müdahalesi piyasanın işleyişinde ortaya çıkan dengesizliklere çözüm getirse de bu müdahalelerin **popülizm ve çıkar amaçlı** yapılması müdahaleden beklenen yararı yok etmektedir. Bu nedenle devletin piyasaya müdahale edip etmeme tartışması uzun yıllardır sürmektedir.

Hükümet müdahalesi konusunda bir diğer tartışma müdahalenin para politikası şeklinde mi, yoksa maliye politikası şeklinde mi olmasına ilişkindir. Para politikası, kamu otoritelerinin ya da çoğunlukla merkez bankasının, para arzı yönetimi ya da döviz piyasası işlemlerini kullanarak ekonomiye yön vermesidir. Maliye politikası ise hükümetin sahip olduğu bütçe araçlarını kullanarak ekonomiyi tam istihdama ulaştırmak, gelir ve servet dağılımını adil hale getirmek amacıyla uyguladığı politikalardır. Maliye politikası ile ulaşılmak istenen nihai hedef toplum refahının artırılmasıdır. Aşağıda her iki politikaya ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

7.1. Ekonomik İstikrarın Bozulması ve Krizlerin Ortaya Çıkışı

Ekonomik krizler, herhangi bir mal, hizmet, üretim faktörü ve finans piyasasında kabul edilebilir aralıkların **dışına çıkılarak** şiddetli dalgalanmaların ortaya çıkması şeklinde ifade edilmektedir. Tanımdaki unsurlar dikkate alındığında ekonomik krizleri ortaya çıktığı piyasanın türüne göre **reel** sektör krizleri ve **finansal krizler** olmak üzere iki ana başlık altında toplamak mümkündür. **Reel krizler mal, hizmet** ve **işgücü** piyasalarında ortaya çıkmakta, üretimde ve istihdamda ciddi daralmalara neden olmaktadır. Eğer üretim veya tüketimden kaynaklanan bir sorun nedeniyle fiyatlar genel seviyesinde sürekli yükselişler oluyorsa bu durum enflasyona, tersi durum ise durgunluğa işaret etmektedir.

Finansal krizler ise para ve menkul kıymet piyasalarındaki aşırı dalgalanmalar veya bankacılık sistemindeki sorunlar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Finansal krizleri kaynağına göre borç krizi, para krizi, bankacılık krizi ve ikiz kriz olmak üzere dört gruba ayırmak mümkündür.

Bu kapsamda bir ülke borçlarını ödemede zorluklarla karşılaşıyorsa **borç krizi** ile karşı karşıya demektir. Özellikle **bütçe açıklarının** neden olduğu yüksek faizler ve hükümetlerin yeni borç bulma konusunda yaşadığı sıkıntılar ülkenin borç

krizine girmesindeki temel nedenlerdir. Bu durumda borçların çevrilmesinde sorunlar yaşanmakta, **konsolidasyon** ve borç takası gibi borçların yeniden yapılandırılması şeklinde çareler aranmakta veya daha kötü senaryoda ülke, dış borçlarını ödeyemeyeceğini (**moratoryum**) ilan etmektedir[48]. 2008 yılında yaşanan küresel kriz sonrasında Yunanistan gibi bazı Avrupa Birliği ülkelerinin borçlarını çevirmede yaşadığı sorunlar borç krizine örnek verilebilir. Bu dönemde uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları Yunanistan'ın kredi notunda indirime gitmiş ve ülkenin 2009 yılında %4,6 olan borçlanma faiz oranı 2012 yılında %27,8'e yükselmiştir.

Döviz krizi veya ödemeler dengesi krizi olarak da adlandırılan **para krizleri** ulusal paranın değerinde görülen istikrarsızlıkla kendini göstermektedir. Para krizleri genellikle sabit döviz kuru rejiminin uygulandığı ekonomilerde büyük miktardaki ulusal paranın yabancı paraya çevrilmesi durumunda ortaya çıkar. Böyle bir durumda Merkez Bankası sahip olduğu rezervlerle bu açığı kapatmakta güçlük yaşamakta ve ülkeler, paralarını devalüe etmek zorunda kalmaktadır. Asya ülkelerinin ve Meksika'nın 90'lı yıllarda yaşadığı kriz ile Türkiye'de 2000 yılı Kasım ayında yaşanan kriz para krizlerine verilebilecek örneklerdir.

Diğer bir finansal kriz türü ise çoğu kez para kriziyle birlikte ortaya çıkan **bankacılık krizidir**. Bankacılık krizinin ortaya çıkmasında bankaların karşılaştığı faiz riski, likidite riski ve kur riskinin rolü büyüktür. **Faiz riski** bankaların sabit faizle açtığı ve sonraki dönemlerde faizlerin yükselmesiyle ortaya çıkan ve bankanın finansal yükümlülüklerinin artmasıyla sonuçlanan risktir. **Likidite riski** bankaların sahip olduğu varlıkları nakde çevirmede karşılaştığı güçlüklerle ortaya çıkabileceği gibi müşterilerin finansal sistemdeki riskleri algılayarak mevduatlarını çekmek istemesiyle de oluşabilir. **Kur riski** ise bankaların düşük kurdan borçlanmaları ancak ödeme zamanı geldiğinde kurun yükselerek bankaların borç yükümlülüklerinin artmasıyla oluşmaktadır. Nitekim bu riskler nedeniyle bankaların borç sermaye rasyosu yükselmekte ve banka, yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanmaktadır.

Bazen de krizler birbirleriyle **etkileşim** içerisinde ekonomiyi daha derin bir istikrarsızlığa sürüklemektedir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada yaşanan **finansal serbestleşme** süreci finansal krizler arasındaki etkileşimi de artırmıştır. Böyle bir ortamda para krizleri ile bankacılık krizleri iki yönlü olarak birbirini etkileyerek **ikiz krizlerin** ortaya çıkmasına neden olmuştur.

[48] E. Erdem, Türkiye'de Finansal Yapı, Krizler ve Ekonomik İstikrar Kararları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 197.

7.2. Ekonomik İstikrarı Sağlamanın Önemi

Krizler ekonomik ve sosyal düzen üzerinde yıkıcı etkiler bırakmaktadır. Zira ekonomik istikrarsızlıkla birlikte kişi başına düşen milli gelir düşmekte, halk **fakirleşmekte**, finansal dalgalanmaların etkilediği **sektörler zarar** görmekte, bankalar ve firmalar **iflas** ederek kapanmak zorunda kalmaktadır. Bunların dışında krizlerin neden olduğu diğer sorunlar aşağıda anlatılmıştır.

7.2.1. İşsizlik

Keynesyen modelde istihdam, toplam talep düzeyinin bir fonksiyonu kabul edilmektedir. Buna göre tüketimin düştüğü dönemlerde işsizlik artmakta aksi durumda ise azalmaktadır.

Geçmiş yıllarda çok sayıda ülke istikrarsızlığın neden olduğu işsizlik sorunuyla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Nitekim **1929–1933** Büyük Buhran döneminde **ABD'de** işsiz sayısı **1,5 milyondan 13 milyona** çıkmış, Almanya'daki işsizlik oranı ise 1932 yılında %44 düzeyine ulaşmıştır. Yine **Türkiye'de 2000 yılında** %7 olan işsizlik oranının yaşanan krizle birlikte %12 seviyesine çıkması krizlerin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkisini açık biçimde göstermektedir.

Klasik ve **Monetarist** okul ise ekonominin doğal yapısı itibariyle istikrarlı olduğunu, işsizliğin kısa dönemli olacağını ve piyasanın **kendi iç dinamikleri** ile bu sorunu çözebileceğini savunmaktadır. **Keynesyen** ekol ise istikrarsızlık dönemlerinde **düşen toplam talebin** hükümetlerin uygulayacağı genişletici politikalar ile artacağını ve böylece ekonominin potansiyel milli gelir düzeyine çıkacağını öngörmektedir. Gerçekten de geçmiş deneyimler milli gelirde yaşanan artışların işsizliği düşürdüğünü göstermektedir. Örneğin 1962 yılında Arthur Okun tarafından yapılan ve literatüre Okun Yasası olarak geçen çalışma; ekonomide her %1'lik büyümenin işsizlik oranlarında %0,5 oranında bir azalma sağladığını göstermiştir.

7.2.2. Ekonomik Daralma ve Gelir Dağılımında Bozulma

Kriz dönemlerinin karakteristik özelliği milli gelirde ani düşüşlerin yaşanmasıdır. Bunun en belirgin sonucu ise üretim faktörlerinin milli gelirden aldıkları payın düşmesidir. Örneğin 1930'larda yaşanan Büyük Buhran döneminde ABD'de milli gelir yarı yarıya düşmüş, Almanya ve Fransa'da milli gelirdeki düşüş sırasıyla %16 ve %15 olarak gerçekleşmiştir. 2007–2009 döneminde yaşanan küresel krizde ise küresel milli gelir yaklaşık %6 daralma göstermiştir.

Yine kriz döneminde menkul ve gayrimenkullerin fiyatlarında ani değişimler yaşanmaktadır. Ancak yatırımcıların finansal kriz göstergelerini yakından takip

ederek söz konusu emtia ve menkul kıymetlerden spekülatif kazanç sağlamaları ve **gelir dağılımını lehlerine** çevirmeleri mümkündür. Böylece kriz dönemlerinde dönemin olumsuz şartlarını lehine çevirerek krizden kazançlı çıkanlar olduğu gibi özellikle sabit gelirlilerin yer aldığı bazı gruplar daha yoksul hale gelmekte ve ülkede gelir dağılımı bozulmaktadır.

7.2.3. Hükümet Müdahalelerinde ve Regülasyonlarda Artış

Her kriz bir **ders niteliği** taşımaktadır. Ülkeler, krizlerin tekrar yaşanmasını önlemek ve kalıcı istikrarı tesis etmek için krizin sorumlusu olan faktörleri ya da aktarım mekanizmalarını tespit ederek **piyasaları** önemli ölçüde **regüle** etmektedirler. Örneğin 2001 yılında ülkemizde yaşanan kriz binlerce işyerinin kapanmasına ve işsizliğin yüksek boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Krizin temel nedenini bütçe açıklarına bağlayan ve hükümetin piyasadan yüksek miktarda borçlanmasının faiz oranları ve enflasyonun temel nedeni olduğunu savunan otoriteler başta Merkez Bankası Yasası olmak üzere finansal sistemi düzenleyen çok sayıda regülasyon gerçekleştirmiştir. Yine **2008** Küresel Krizinin faturasını finansal sistemin başıboş bırakılmasına bağlayan çok sayıda hükümet **finans** piyasalarını önemli ölçüde **regüle** etmiştir.

7.2.4. Hükümet Bütçelerinde Bozulma

Krizler ülke ekonomisinde ekonomik ve sosyal olmak üzere iki büyük tahribat gerçekleştirmektedir. Müdahaleci devlet yaklaşımı bu iki sorunun çözümü için devlete önemli görevler yüklemiştir. Buna göre özellikle durgunluk şeklinde gerçekleşen istikrarsızlık dönemlerinde özel tüketim ve yatırım harcamalarında yaşanan düşüş, milli geliri de düşürmekte ve otoritelerin **genişletici maliye politikası** yoluyla bu deflasyonist açığı bütçe kaynaklarını kullanarak **telafi etmesi** gerekmektedir. Bunun için vergilerin düşürülmesi veya harcamaların artırılması yoluyla toplam talebin canlandırılması ve dengenin sağlanması hedeflenir.

Bunun yanında ülkedeki ekonomik yapının bozulması bireylerin harcanabilir gelirini olumsuz etkileyeceğinden başta işsizler olmak üzere ülkede pek çok **ihtiyaç sahibi** ortaya çıkacaktır. **Sosyal devlet** ilkesinden hareketle hükümetlerin ihtiyaç sahiplerine yapacakları yardımlar ise transfer harcamalarında artışa yol açmaktadır. Genişletici maliye politikası kapsamında gerçekleştirilen her iki politikanın nihai yansıması ise hükümet bütçesinde bozulmaya neden olmasıdır.

7.2.5. Kayıtdışılığın Yaygınlaşması

Krizlerin ve istikrar programlarının birey ve firmalar üzerinde oluşturduğu baskı onları yasal olmayan yoldan gelirlerini artırma yoluna itmektedir. Öncelikle çoğu vatandaş **krizlerin sorumlusu** olarak **devleti** görmekte ve yaşadığı sıkıntının faturasını yine devlete kesmektedir. Özellikle bu dönemlerde vergi baskısının daha yoğun hissedilmesi, mükelleflerin vergiye uyumunu bozmakta ve onları yasa dışı faaliyetlere yöneltmektedir. Çoğunlukla vergi kaçırma şeklinde gerçekleşen bu davranışlar kriz döneminde mükelleflerin harcanabilir gelirinin artmasına, ancak bütçe gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır.

7.2.6. Dış Dengenin Bozulması

Bir ekonomide ekonomik istikrarın sağlanması için **iç ve dış dengenin birlikte sağlanması** gerekmektedir. İç denge özel kesim ve kamu kesimi dengesini gösterirken dış denge ihracat gelirleri ve ithalat giderlerinden oluşmaktadır. Bu ilişki;

(S - I) + (T - G)= (X - M) şeklinde formüle edilebilir.

Formülde tasarrufların ***(S)***, yatırımlara ***(I)*** eşitlenmesiyle **özel kesim dengesi**; vergi gelirlerinin ***(T)***, kamu harcamalarına ***(G)*** eşitlenmesiyle de **kamu kesimi dengesi** sağlanmaktadır. Eşitliğin sağ tarafındaki ihracat gelirleri ***(X)***, ithalat giderlerine ***(M)*** eşitlendiğinde ise dış denge sağlanmış olur.

Sağlıklı bir ekonomide eşitliğin **sol tarafındaki** iki dengenin toplamı olan iç ekonomik denge ile eşitliğin **sağ tarafındaki** dış ödemeler dengesi birbirine **eşit** olmalıdır. Eğer **eşitlik bozulursa** örneğin iç ekonomik denge açık verirse bu açığın dış ekonomik denge ile yani dışarıdan sağlanacak **finansman** ile **telafi** edilmesi gerekir.

Yukarıda anlatılanlar dışında ekonomik istikrarsızlık pek çok değişkeni doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Bunlar içinde fiyat istikrarsızlığı, döviz kurlarında yaşanan dalgalanma, yoksulluk, kalkınma ve sanayileşme düzeyi gibi faktörler sayılabilir.

Söz konusu sorunların giderilmesi için iktisat okulları pek çok politika önerisi getirmiştir. Klasiklerin politikasızlığı çözüm olarak sunmasına ve devlet müdahalesine karşı çıkmasına rağmen günümüzde az ya da çok devlet müdahalesinin gerekli olduğuna ilişkin görüş birliği bulunmaktadır. Aşağıda öncelikle istikrarın sağlanmasında uygulanabilecek para politikası araçları anlatılacak, sonrasında ise Keynesyen analiz çerçevesinde maliye politikalarına değinilecektir.

7.3. Ekonomik İstikrarı Sağlamada Para Politikası Araçları

Para politikasına ilişkin yaklaşımlar genelde Neo–Klasik iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Bu yazarlar para politikasına ve etkinliğine ilişkin analizlerini bu politikaların parasal tabanda yani para arzında ortaya çıkardığı etkiyi dikkate alarak yaparlar. Diğer bir deyişle aslında para politikası denildiğinde merkez bankalarının sahip olduğu bir takım politika araçlarını kullanarak **piyasadaki parasal tabanı belirlemesi** ve bu yolla ortaya çıkan istikrarsızlığı gidermesi anlaşılmaktadır.

Örneğin **enflasyonun** olduğu bir ortamda **parasal tabanın daraltılması** veya para arzının azaltılması her iktisatçının üzerinde çokça düşünmeden verebileceği bir cevaptır. Zira para arzı ile doğrudan ilişkili olan ve piyasadaki hemen her değişken ile doğrudan veya dolaylı biçimde etkileşime sahip olan değişken, faiz oranıdır.

Merkez bankalarının para arzını değiştirerek **faiz oranlarını** etkilemesi yalnızca finansal sistemi değil reel sektörü de yakından ilgilendirmektedir. Enflasyonu düşürmek için faiz oranlarının artırılması **tüketimi daha pahalı** hale getireceğinden bunun reel sektöre yansıması tüketim düşüşü şeklinde olacaktır. Bunun nedeni tasarrufun faiz nedeniyle cazip hale gelmesi, dolayısıyla tüketimin alternatif maliyetinin artmış olmasıdır.

Para politikasının kendinden beklenen **başarıyı** gösterebilmesi için politikayı yöneten kurum olan **merkez bankasının bağımsız** bir yapıda olması gerekmektedir. Bu bağımsızlık kendini **araç**, **amaç**, **ekonomik** ve **politik bağımsızlık** şeklinde dört biçimde gösterir. Araç ve amaç bağımsızlığının teknik yönü ağır basarken ekonomik ve politik bağımsızlığın iktisadi ve siyasi yönü daha ön plandadır.

Merkez bankasının **amaçlarına ulaşmak** için ne tür para ve kur politikası belirleyeceğine kendisinin karar vermesi, **araç bağımsızlığı** anlamına gelir. Bu kapsamda banka, kısa vadeli politika faizi belirlerken veya piyasadaki parasal tabanı ayarlarken hükümete danışmadan karar alabiliyorsa araç bağımsızlığı sağlanmış demektir. Merkez bankasının ulaşmak istediği **amaca kendisinin karar vermesi** durumunda ise **amaç bağımsızlığından** bahsedilir.

Ekonomik bağımsızlıkta ise merkez bankaları hükümet bütçesinin finansmanını sağlama konusunda bağımsız kalabiliyorsa bu bağımsızlık sağlanmış demektir. **Politik bağımsızlık** denildiğinde ise merkez bankalarının **siyasetten uzak** olmaları veya siyasetten etkilenmemeleri anlaşılmaktadır. Eğer bir ülkede merkez bankası başkanı veya bürokratları hükümet tarafından **atanıyor** ise bu ülkede politik bağımsızlığın olmadığı söylenebilir.

Eğer merkez bankasının tam anlamıyla bağımsız olmadığı bir ekonomi mevcut ise o zaman ülkenin **istikrar kaygısı değil siyasi çıkarları** devreye girer ve uygulanan politikalar kısa vadede çözümmüş gibi görünse de **uzun vadede** ülkeyi daha

içinden **çıkılmaz sorunlara** götürebilir. **Enflasyon** oranlarının **yüksek** olduğu ülkeler incelendiğinde bu ülkelerdeki hükümetlerin yüksek **bütçe açıkları** ile karşı karşıya olduğu görülmektedir. Zira finansman imkânlarının azaldığı ve borçların çevrilmesinde zorlukların yaşandığı ülkelerde merkez bankaları **para basarak** bütçe açıklarını finanse etmektedir.

Yapılan ekonometrik çalışmalara bakıldığında da ülkelerde merkez bankasının **bağımsızlığı** ile **enflasyon** oranı arasında **ters yönlü ilişki** olduğu görülmektedir. Yani merkez bankasının bağımsızlığı arttıkça ülkenin enflasyon oranlarında düşüş görülmektedir.

Para politikasının ülkedeki ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla sahip olduğu birtakım araçlar mevcuttur. Bu araçlar ülkedeki mevzuata dayalı olarak ufak tefek teknik detaylar dışında hemen her ülkede aynı amaca yani fiyat istikrarına hizmet etmektedir. Ancak bu araçların beklenen faydayı sağlayabilmesi ülkede piyasa nabzını tutabilecek güvenilir **veri sistemiyle** mümkündür. Zira merkez bankalarının finansal sistemdeki riski ölçmesi ve değerlendirebilmesi için güvenilir verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Günümüzde finansal sisteme ilişkin veriler neredeyse anlık olarak tüm dünya tarafından izlenebilmektedir. Böylelikle finansal sistem daha hızlı tedavi edilmekte ve çoğu durumda sorun, reel sektöre sıçramadan çözülmektedir. Aşağıda parasal otoritelerin para politikası kapsamında başvurduğu politikalar anlatılmıştır.

7.3.1 Koridor Sistemi ve Politika Faizi Belirleme

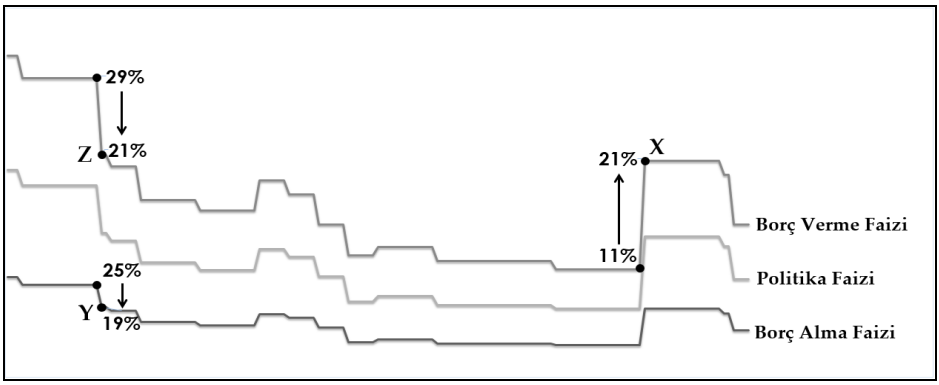
Merkez bankaları borç alma ve borç verme faizlerinde değişikliğe giderek **para arzını kontrol** etmektedir. Bu kapsamda bankalar **likidite fazlalarını** merkez bankasına borç vermekte, **likidite ihtiyaçlarını** ise merkez bankasından borçlanarak gidermektedir. İşte faiz koridoru, bankaların **borç alma ve borç verme** faizi arasında kalan aralık olarak tanımlanmaktadır. Koridorun alt sınırını oluşturan borç alma faizi "**taban faiz**" veya "**alt bant**" olarak adlandırılırken, koridorun üst kısmını oluşturan borç verme faizi ise "**üst bant**" veya "**tavan faizi**" olarak adlandırılır.

Koridor sistemi 1990'lı yıllarda uygulanmaya başlansa da popüler hale gelişi 2008 küresel krizi sonrasına rastlamaktadır. Küresel krizde finansal istikrarın aynen fiyat istikrarı gibi önemli bir makroekonomik değişken olduğu anlaşıldığında merkez bankaları finansal istikrarı sağlamak için tek bir faiz oranı yerine birden fazla faiz oranına sahip oldukları yeni bir sistem geliştirmişlerdir. Böylece koridor sisteminde **tek bir faiz yerine politika faizi, borç alma ve borç verme faizi gibi birden fazla faiz oranı oluşturulmuştur**.

Borç verme faiz oranı yani fonlama faizi, Merkez Bankasının likidite sıkışıklığına düşen bir bankaya uyguladığı faiz oranı iken, **borç alma faiz oranı** bankaların likidite fazlalarını Merkez Bankasında değerlendirmeleri durumunda aldıkları faiz oranıdır. Diğer bir deyişle borç **verme** faiz oranı Merkez Bankasının verdiği kredi için; borç alma faiz oranı ise Merkez Bankasının diğer bankalardan aldığı kredi için uygulanmaktadır. Dolayısıyla borç alma ve verme sözcükleri finansal kurumlar açısından değil Merkez Bankası açısından düşünülmelidir. Nasıl ki bir banka, müşterisinden daha düşük bir faizle mevduat kabul ediyor ve bu mevduatı yüksek bir faizle ihtiyacı olana kredi olarak veriyor ise Merkez Bankası da borç verme faizini borç alma faizinin üzerinde belirlemektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2010 yılında birden fazla faizin araç olarak kullanıldığı faiz koridoru sistemine geçmiştir. Bu kapsamda faiz koridoru ve politika faiz oranı, belirli dönemlerde **Para Politikası Kurulu** tarafından gözden geçirilerek ilan edilmektedir. Piyasanın ve parasal tabanın durumuna göre Merkez Bankası bir hedef belirleyerek borç alma ve verme faiz oranlarını bu hedef yönünde düşürmekte veya artırmaktadır.

Buraya kadar anlatılanlardan piyasada Merkez Bankası tarafından belirlenen birden fazla faiz oranı olduğu açık biçimde anlaşılmıştır. Acaba Merkez Bankasının faiz oranlarını farklı oranlarda belirlenmesinin **sebebi** ne olabilir? Bunun cevabı çok açıktır; eğer gerçekleştirmek zorunda olduğunuz **birden fazla amacınız varsa birden fazla aracınız olmak zorundadır**. (Bu varsayım Jan Tinbergen tarafından geliştirilen amaç sayısının araç sayısına eşit olması gerektiğini savunduğu makroekonomik modeli çağrıştırmaktadır. Bu konu hakkında aşağıdaki kutudan bilgi edinilebilir). Eğer hem **dış ticaret açıklarını** düşürmek için döviz kuruna müdahale etmek hem de talep artışının neden olduğu **enflasyon** sorununu kontrol etmek istiyorsanız faiz koridoru sisteminde bu iki durum için **iki ayrı faiz oranı** belirlemeniz mümkündür. Grafik 20, faiz koridoru sisteminin genel işleyişini sade biçimde göstermektedir.



Grafik 20: TCMB faiz koridoru

Grafik 20'de **üstteki** dalgalı trend Merkez Bankasının borç **verme** faiz oranını **alttaki** dalgalı trend ise borç **alma** faiz oranını temsil etmektedir. Ortadaki politika faiz oranı ise diğer iki faiz oranındaki değişmelere duyarlıdır ve böylece makroekonomik gelişmelere tepki göstermektedir. Merkez bankalarının ekonomik istikrarsızlık karşısında nasıl hareket ettiğini göstermek üzere grafiğe X, Y ve Z noktaları eklenmiştir.

X noktasının anlatımı: Ülkede borç verme faiz oranlarının X noktasına kadar yükseltilmesinin muhtemel sebebi toplam talep artışı ve bu artışın neden olduğu **yüksek enflasyondur**. Eğer ülkede tüketim miktarı fazla ve mevcut üretim faktörleri ile bu miktarı karşılamak mümkün değilse merkez bankaları borç verme faiz oranı tavanını yükselterek tüketimin arzu edilen seviyeye düşmesini sağlamaktadır. **Sıkı para politikası** kapsamında değerlendirilen bu politika ile **krediler** daha **maliyetli** hale gelmekte, tüketim pahalılaşmakta ve piyasadaki aktörlerin tasarrufa yönelmesi teşvik edilmektedir. Merkez Bankasının faiz artışına gitmesinin bir diğer nedeni ise ödemeler dengesi hesabıyla ilgili olabilir. Zira ülkede döviz sıkıntısı var ve ülke, ithalatın finansmanında zorluk yaşıyorsa yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek amacıyla faiz oranlarını yükseltmiş olabilir.

Y noktasının anlatımı: Merkez bankalarının borç alma faiz oranını Y noktasına kadar **düşürmesinin** muhtemel sebebi ülkeye yurt dışından gelen güçlü sermaye akımları olabilir. Zira ülkeye yüksek sermaye akımlarının girdiği dönemlerde **ülkenin yerel parası değerli** hale gelmekte ve yurt içinde üretilen mallar yabancı rakipleri karşısında **pahalı** hale gelmektedir. Bu durum **ithalatın artmasına** neden olacağı gibi ihracat da düşecek ve ülke **dış ticaret açığı** ile karşılaşacaktır. Dolayısıyla faiz koridorunun aşağı doğru esnetilmesinin muhtemel sebebi **sermaye girişinin engellenmek** istenmesidir.

Z noktasının anlatımı: Tavan faizinin Z noktasına kadar esnetilmesinin muhtemel sebebi durgunluk içinde bulunan **piyasanın canlandırılmak** istenmesidir. Bu durumda bankalar daha ucuza kredi bulacakları için kredi maliyetleri bankaların piyasaya vereceği kredi maliyetlerine de yansıyacak ve kredi hacmi yükselerek piyasa canlanmış olacaktır. Diğer taraftan tüketimin alternatif maliyeti ucuz hale geleceğinden ekonomik birimler birikimlerini düşük faizle tasarrufa ayırmak yerine tüketim yapacaklar ve ekonomi durgunluktan kurtulacaktır. Ancak faiz oranlarının uzun süre düşük tutulması iç talebin artmasına ve tasarruf oranlarının düşmesine neden olabilir. Kalkınmakta olan bir ülkede tasarrufların önemi bilindiğine göre faiz oranları değiştirilirken pek çok değişkenin de göz önünde tutulması gerekmektedir.

Ek bilgi: Jan Tinbergen, Tinbergen Kuralı

Hollandalı iktisatçı Tinbergen, yapmış olduğu çalışmalarla 1969 yılında Nobel ödülüne layık görülmüştür. Tinbergen makroekonomik modelini ilk olarak 1936 yılında Hollanda için geliştirmiş ve sonra bu model ABD ve İngiltere'ye uygulanmıştır. Yazar bu çalışmasında ülkelerin ekonomik planlamalara ihtiyaç duyduğunu ve çok sayıda ekonomik hedefe ulaşmanın yine çok sayıda araçla mümkün olacağını savunmuştur.

Amaçlar politika yapıcının doğrudan etkileyemediği ancak etkilemek istediği makroekonomik değişkenlerdir. Oysa araçlar politika yapıcının doğrudan kontrol edebildiği ve seçebildiği değişkenlerdir. Tinbergen bu saptamayı yaptıktan sonra şu varsayımı ileri sürmüştür: belirli sayıdaki amaçları kontrol etmeyi istiyorsanız eşit sayıda araç değişkene ihtiyacınız vardır. Tinbergen kuralı olarak anılan bu kural Merkez Bankası para politikası uygulamalarında halen etkisini göstermektedir.

Kaynak: Wikipedia

Faiz; para veya sermayenin belli bir süre ile belli bir orandan kiraya verilmesi sonucu elde edilen gelirdir. Diğer bir deyişle faiz, paranın kirasıdır. Faiz oranlarına merkez bankaları fiyat istikrarı çerçevesinde yön vermektedir. Ancak merkez bankaları faiz oranlarını belirlerken sadece fiyat istikrarına değil ülkedeki tasarruf miktarından ödemeler dengesi açıklarına kadar pek çok değişkene de bakmak durumundadır.

Faiz oranındaki değişmeler ekonomide **bazı kesimleri memnun** ederken diğer bazı kesimler bu durumdan rahatsız olmaktadır. Örneğin üretim hacmini artırmak için **yatırım yapmak isteyen** üretici kesim faiz oranının düşmesinden memnuniyet duyar. Üretiminde **ithal girdi kullanan** firmalar ise **faiz** oranının **yüksek** tutulmasından yanadır. Zira ülkedeki faiz oranının dünya faiz oranından yüksek olması durumunda ülkeye daha fazla döviz girerek döviz kurunun değeri düşmekte ve yerli para değer kazanmaktadır.

Özel sektörde durum kısaca böyle iken **hükümet tarafı** faiz oranlarının **düşük** olmasından daha memnundur. Bunun ilk nedeni hükümetin **bütçe açıklarının finansmanı** için daha düşük maliyetle borçlanabilmesidir. İkinci neden ülkede kalkınma için gerekli olan **yatırım artışının** ancak düşük faiz oranı ile mümkün olmasıdır. Üçüncü neden ise hükümetlerin **ödemeler dengesine** ilişkin beklentileridir. Eğer faiz oranı düşük tutulursa dışarıdan sıcak para girişi olmayacak ve bu durumda döviz kuru değer kazanırken **yerel para değer kaybedecek** ve ülkenin ihracatı artacaktır.

7.3.2. Açık Piyasa İşlemleri (APİ) ile Piyasadaki Para Hacmini Belirleme

Açık Piyasa İşlemleri (APİ), merkez bankalarının piyasadaki likiditeyi belirlemek için kullandıkları para politikası aracıdır. Merkez bankasının serbest piyasada, **hazineye ait olan menkul kıymetleri** bankalara, hane halkı ve firmalara **satması** ve gerektiğinde onlardan **satın alması** işlemine açık piyasa işlemleri denir. Daha teknik ifade edilirse merkez bankasının menkul kıymet satın alması alıcının bankasındaki rezerv parasının artmasını, tersi durumda ise azalmasını sağlar. Zira merkez bankası tasarruf sahiplerinden tahvil veya bono satın almış ve onlara karşılığı olan parayı ödemiştir. Bu bakımdan APİ, piyasadaki para arzını değiştirdiği gibi buna bağlı olarak faiz oranlarının da değişmesine neden olmaktadır.

Merkez Bankasının APİ'ye başvurmasındaki temel amaç enflasyonist ve deflasyonist sürece engel olmak, **kredi hacmini değiştirmek** veya döviz kurunda ekonomiye zarar verecek olan değişimleri önlemektir. Örneğin **enflasyonist dönemlerde** merkez bankası piyasaya devlet tahvili **satarak** piyasadaki **para hacmini daraltmayı** ve böylece satın alma gücünü düşürmeyi amaçlamaktadır. **Deflasyonist** dönemlerde ise piyasadaki durgunluğu gidermek ve tüketimi artırmak amacıyla piyasadan devlet tahvili veya hazine bonolarını **geri çekmekte** ve karşılığını ödeyerek piyasadaki satın alma gücünü artırmaya çalışmaktadır. Ancak enflasyonist dönemlerde **kısa vadeli** borçlanma senetlerine veya hazine bonosuna **başvurulmaz**. Zira enflasyonist dönemlerde hazine bonosu satarak kısa vadede bu bonoları faizi ve anaparası ile birlikte geri ödemek enflasyonist baskının daha da şiddetlenmesine neden olmaktadır.

Eğer piyasada talep fazlalığından kaynaklı bir talep enflasyonu mevcutsa yapılması gereken tüketicilere devlet tahvili satmaktır. Devlet tahvillerinin **tüketime giden kaynakları hedeflemesi** oldukça önemlidir. Böylece toplam talep azalmış olacaktır. Bir sonraki aşamada devlet tahvillerinden elde edilen bu fonlar **üreticilere** üretimlerini artırmak amacıyla **kredi** ve **hibe** şeklinde verilebilir. Üretimin desteklendiği böyle bir ortamda üretim artışı, talep fazlasını karşılayacak düzeye gelecek ve böylece talep kaynaklı enflasyon da çözülmüş olacaktır.

Türkiye'de Merkez Bankası, APİ işlemlerini **Hazine'den bağımsız** olarak yürütmek zorundadır. Zira **2001** yılında TCMB yasasında yapılan değişiklikle Merkez Bankasının Hazineden veya diğer kamu kurumlarından doğrudan veya birincil piyasada değerli kâğıt satın alması **yasaklanmıştır**. Bu kapsamda Merkez Bankası açık piyasa işlemlerini yalnızca para politikası amaçlarını yürütmek için kullanmaktadır.

7.3.3. Zorunlu Karşılık Oranları ile Piyasadaki Likiditeyi Düzenleme

İlk olarak 1913 yılında Amerika'da uygulanmasına başlanan bu politika ile bankaların likidite düzeyi veya piyasaya sağlayacakları kredi hacmi ayarlanmaktadır. Bu uygulama fiyat istikrarının sağlanması açısından önemli bir araçtır.

Bu politikayı uygulayan ülkelerde bankalar, topladıkları mevduatın belli bir oranını merkez bankasında karşılık olarak tutmak zorundadır. Merkez bankasınca belirlenen bu orana zorunlu karşılık oranı, merkez bankasında tutulan ve bankalara ait olan bu rezerve ise zorunlu karşılık denmektedir. Konunun anlaşılmasını sağlamak üzere bunu bir örnekle açıklayalım.

Örneğin Türkiye'de zorunlu karşılık oranının kısa vade için %10, uzun vade için %5 olduğunu varsayalım. Buna göre bir tasarruf sahibi Ziraat Bankası'ndaki vadeli mevduat hesabına kısa vadeli olarak 100.000 TL yatırmış olsa, Banka bu tutarın %10'unu yani 10.000 TL'sini Merkez Bankasına zorunlu karşılık olarak yatırmak zorundadır. Diğer bir deyişle Ziraat Bankası bu paranın 90.000 TL'sini kullanabilir veya kredi olarak piyasaya verebilir. Bununla birlikte zorunlu karşılığın yalnızca TL için değil döviz ve altın için de uygulandığını unutmayalım.

Zorunlu karşılıkların piyasadaki kredi arzını etkilediği göz önüne alındığında, yurtdışından sermaye akımlarının azaldığı veya durgunluğun söz konusu olduğu bir ortamda ekonomideki **daralmayı önlemek için** merkez bankalarının zorunlu karşılık **oranlarını düşürmesi** gerekecektir. Bu durumda Merkez Bankasında daha az karşılık bulunduracak olan bankaların kârlılıkları artacak ve bankalar piyasaya daha fazla kredi verecektir. Tersi durumda yani yurtdışı sermaye akımlarının arttığı ve enflasyonun olduğu bir ortamda zorunlu karşılık oranları yükseltilecek ve bu yolla kredi verme maliyeti artırılarak kredi hacmi düşürülecektir.

Bu açıklamaların da gösterdiği üzere zorunlu karşılıklar **yalnızca TL** olarak değil Merkez Bankasının belirleyeceği oranlar nispetinde **altın** veya **döviz** olarak da tutulabilmektedir. Bu kurala **rezerv opsiyon mekanizması** adı verilir. Yani bankaların hangi rezervleri tutmak istediği Merkez Bankasınca söz konusu kıymetin rezerv oranları değiştirilerek belirlenir. Eğer piyasadaki **ulusal para** miktarı **artırılmak** isteniyor buna karşılık **döviz** miktarı **azaltılmak** isteniyorsa toplam karşılıklar içeri-

sinde **döviz karşılık oranları artırılırken** TL karşılık oranları düşürülmektedir. Diğer bir deyişle bankaların Merkez Bankasında daha fazla döviz karşılığı bulundurması istenir. Zira karşılık olarak Merkez Bankasında tutulan bu para bir süreliğine **Banka himayesinde** kalacak ve piyasaya **sürülemeyecektir**. Bununla birlikte yabancı para karşılık oranlarının yükseltilmesi, yabancı paradan elde edilecek kârı düşüreceği için Bankalar ve tasarruf sahipleri spekülatif amaçla ellerinde daha az yabancı para tutmak isteyecektir.

Yine merkez bankalarının **zorunlu karşılık olarak altını kabul etmeleri** de bir bakıma altının ülkedeki miktarını yükseltmek veya hane halkının sahip olduğu atıl durumdaki altını **dolaşıma sokabilmektir**. Bunun yanında dövizin karşılık hesaplarında kullanılabilmesi de hem merkez bankasına politika amacını gerçekleştirmek için araç çeşitliliği sağlamakta hem de bankalar söz konusu imkânı kullanarak yükümlülüklerini ayarlayabilmektedir. Örneğin yurtdışından sermaye girişinin bol olduğu dönemlerde bankalar ellerindeki dövizi merkez bankasında karşılık olarak saklayabilirken dövizin kıt olduğu dönemlerde bankalar döviz yerine TL veya altını zorunlu karşılık olarak değerlendirecektir. Bu uygulama neticesinde **bol olan kıymetlerin** Merkez Bankasında **saklanmasına** ve piyasadaki **hacminin düşürülmesine** imkân sağlanmaktadır.

7.3.4. Reeskont Oranları

Merkez Bankası, **geçici likidite ihtiyacını** karşılamak için, bankalar tarafından verilecek ticari senet ve menkul kıymetleri reeskonta kabul edebilir. Bu işlemler için Merkez Bankası tarafından uygulanan faize "reeskont faiz oranı" adı verilir. Merkez Bankası reeskonta kabul edeceği senetler karşılığında avans da verebilmektedir.

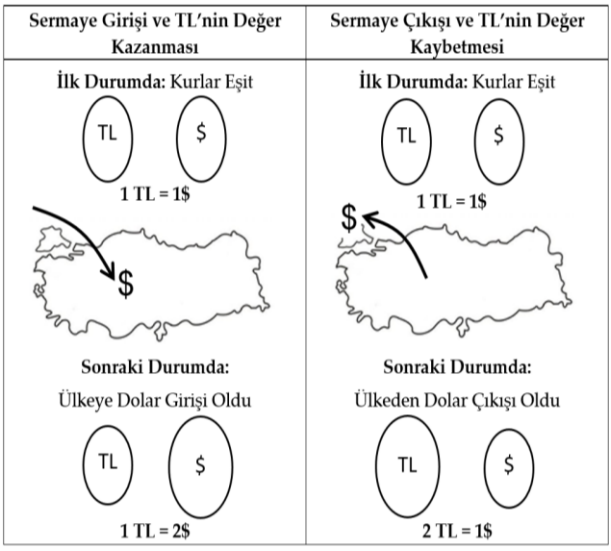
Merkez bankaları reeskont **faiz** oranlarını **değiştirerek** reeskont kredisi kullanacak olan banka ve finans kurumlarının **kredi kullanma maliyetlerini** etkilemektedir. Eğer piyasada **canlılık** mevcut ve parasal taban **daraltılmak** isteniyorsa reeskont faiz oranı **yüksek tutularak** kredi kullanma maliyetleri artırılmakta ve piyasadaki **para miktarı sınırlandırılmaktadır**. Reeskonta kabul edilen menkul kıymetler daha çok güvenirliliği yüksek olan devlet borçlanma senetleri veya kredibilitesi yüksek şirketlerin borçlanma senetleridir.

Ancak Türkiye'de ekonomideki para arzı ve kredi genişlemesi dikkate alınarak belirlenen reeskont faiz oranı, bir para politikası aracı olarak **günümüzde önemini kaybetmiştir**. Özellikle çek ve senetlerin karşılıksız çıkma ihtimali bu yöntemin risk maliyetini artırmakta ve uygulanmasını sınırlandırmaktadır.

7.3.5. Döviz Müdahaleleri

Merkez bankaları piyasadaki **döviz miktarına göre** zaman zaman piyasadan döviz almakta veya piyasaya döviz satmaktadır. TCMB'nin de içinde bulunduğu bazı merkez bankaları döviz alım ve satımını **bir takvime bağlamakta** olağanüstü bir durum olmadıkça bu takvime uymaktadır.

Özellikle yurtdışından **sermaye girişlerinin çok olduğu** dönemde merkez bankaları piyasadaki fazla **dövizi çekerek** yerli paranın aşırı değerlenmesini ve dış ticaret kaybının yaşanmasını engellemektedir. Tabii bunun tersi de mümkündür. Nitekim piyasada döviz kıtlığının yaşandığı dönemlerde ithal bağımlılık oranı yüksek ülkeler, üretim maliyetinin yükselmesini engellemek için piyasaya döviz sürmektedir. Zira piyasada yabancı paranın azaldığı ve döviz kıtlığı yaşandığı dönemde kıt olan değerlidir yaklaşımıyla yabancı para değer kazanır ve ithal malların maliyeti artar. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki merkez bankalarının piyasadan döviz alması satmasına göre daha kolaydır. Zira döviz satmanın bir sınırı vardır. O da merkez bankası kasasındaki döviz rezerv miktarıdır.



Yukarıdaki şekil ülkeye sermaye girişi ve ülkeden sermaye çıkışı olduğunda ülke içinde TL'nin veya dövizin değerindeki değişmeleri göstermektedir. Sermaye girişi soldaki şekilde görülmektedir. Görüldüğü üzere sermaye girişi olmadan önce TL'nin ve doların değeri birbirine eşittir. Bu eşitlik yumurtaların büyüklüğünün birbirine denk olmasıyla temsil edilmiştir. Sonraki durumda ülkeye yurt dışından

sermaye girişi olmuş ve ülkede döviz miktarı artmış ve TL değer kazanmıştır. Sağdaki şekil ise ülkeden sermaye çıkışını göstermektedir. Yine sermaye çıkışı olmadan önce TL'nin ve doların değerinin birbirine eşit olduğu varsayılmıştır. Sermaye çıkışı olduğunda ise döviz miktarı azaldığından döviz değerli, TL ise değersiz hale gelmiştir.

Özellikle **sabit döviz kurunun** uygulandığı ülkelerde merkez bankası, ülkeden yüksek miktarlı sermaye çıkışı olduğunda çıkan miktar kadar dövizi yerine koymak zorundadır. Zira yerli paranın yabancı para karşısındaki değerinin sabit tutulması için bu gereklidir. Ancak çoğu kez bu tür sermaye çıkışı ekonominin kötüye gittiği algısının arttığı veya merkez bankasının devalüasyona gideceği düşüncesinin hâkim olduğu bir dönemde gerçekleştiğinden merkez bankası bu kötü gidişattan etkilenir ve kasasındaki döviz miktarı giderek düşer. Piyasaya yeterli dövizin enjekte edilmediği durumda ise ülkede **döviz krizinin yaşanması** kaçınılmazdır.

7.3.6. İthalat Teminat Oranları

Bu politikanın uygulanmasındaki temel amaç **ödemeler bilançosunda** ortaya çıkabilecek **dengesizliklerin önlenmesidir**. Bu politika ile merkez bankası, ithalata kota koymak amacıyla ithalat yapacak olan firmanın ithalat tutarının belli bir kısmını merkez bankasına yatırmasını öngörmektedir.

7.3.7. Kredi Tavanı Koyma

Ülkelerde para otoriteleri ya da merkez bankaları tarafından uygulanan bu politika ile **bankaların** piyasaya verebilecekleri **kredi** miktarı **sınırlanmaktadır**. Zorunlu karşılık oranına benzer olan bu politika bankaların piyasadan topladığı mevduatın belli bir kısmını kredi olarak vermesine imkân tanımaktadır. Örneğin banka 100.000 TL mevduat toplamışsa kredi tavanının %80 olduğu durumda piyasaya 80.000 TL kredi açabilmektedir.

7.3.8. Kamuoyu Açıklamaları

Merkez bankalarının uygulayacakları para politikası kararlarını kamuoyu ile paylaşmaları ve bu politikanın gerektirdiği herhangi bir eylem yapmadıkları halde istedikleri sonuca ulaşmaları bir para politikası aracı olarak değerlendirilebilir. Bazen bu politikanın **ABD** Merkez Bankası tarafından uygulandığı görülmektedir. Ancak bu politikanın ülke sınırlarını aşması, ülke parasının konvertibl olmasına ve ülkenin uluslararası pazardaki güçlü bağlantılarına bağlıdır.

Örneğin ABD Merkez Bankası (FED) **sıkı para politikası** çerçevesinde parasının değer kazanmasını **istiyorsa** gelecekte **faiz oranının yükseleceğine ilişkin açıklamalar** ile piyasa algısını yönetebilir. Nitekim FED, faiz oranında herhangi bir değişiklik yapmadığı halde spekülatif yatırımcıların dolara olan talebi artar ve dolar değer kazanır. Doların değer kazanması durumunda FED'in dolar rezervlerinin değeri de artmış olacaktır.

Ya da FED kamuoyuna, gelecekte piyasadan daha fazla devlet borçlanma senedi satın alacağını duyursa bunun anlamı gevşek para politikası izleneceği ve piyasaya daha fazla dolar sürüleceğidir. Böyle bir politika izlenmesinin muhtemel nedeni doların değerini düşürerek ihracat hacminin artırılmak istenmesidir.

Buraya kadar anlatılanlardan para politikasının merkez bankaları aracılığıyla gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Aşağıda anlatılacak olan maliye politikası ise hükümet adına Hazine ve Maliye Bakanlığı veya onunla birlikte Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük Bakanlığı gibi idareler tarafından yürütülür. Nitekim para politikası çoğunlukla hükümetten bağımsız biçimde yürütülürken maliye politikası bizzat hükümet tarafından yürütülmektedir. Zira merkez bankaları ekonominin vaziyetine bakarak faiz oranlarında değişikliğe gider ve parasal tabanı etkiler. Bağımsız bir merkez bankasının bu kararı alırken hükümete danışması gerekmez. Buna karşılık hükümet eğer vergi oranlarını ya da kamu harcamalarını artırmayı ya da düşürmeyi planlarsa bunun için çoğu kez yasa çıkarması ya da bir yasada değişiklik yapması gerekir[49]. Ancak son dönemde hükümetlerin maliye politikası kararlarında daha esnek davrandığı görülmektedir. Bunun nedeni parlamentoların hükümete yetki kanunu çerçevesinde ani hareket etme yetkisi vermesidir.

7.4. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Maliye Politikası Yöntemleri

1929'daki buhran yıllarına kadar, ekonomide devletin görevleri **ana akım iktisat teorisinin** önermelerine uygun biçimde işliyordu. Devletin topladığı gelirlerin yaptığı harcamalara denk olmasını arzulayan ve olağanüstü dönemler dışında borçlanmaya sıcak bakmayan bu görüş ekonominin zaten kendiliğinden dengede olduğunu ve bu dengeye dışarıdan yapılan müdahalenin istikrarsızlığa yol açacağını ileri sürmekteydi. Dolayısıyla Klasik görüşün bu varsayımı o yıllara kadar istikrarsızlığın ortaya çıkması halinde ne yapılması gerektiğine ilişkin literatürün gelişmesine engel olmuştu.

Ancak 1929 Bunalımıyla birlikte Keynes, krizin çözümüne yönelik devlet müdahalelerini öngören birtakım fikirler öne sürmüştür. Böylece bir ekonomide maliye politikasının ekonomik faaliyet düzeyini ve sosyal hayatı etkilemede kulla-

[49] Mahfi Eğilmez, Para Politikası Niçin Maliye Politikasına Tercih Ediliyor?, 21 Ağustos 2012.

nılabileceği fikri sistematik olarak ilk defa İngiliz ekonomist **John M. Keynes'in 1936** yılında yayımladığı "**İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi**" isimli kitabıyla ortaya konmuştur. Keynes, Klasiklerin aksine ekonominin daima tam istihdam denge düzeyinde olmadığını, devletin sahip olduğu vergi, harcama ve borçlanma gibi temel araçlarla ekonomideki her türlü istikrarsızlığa müdahale edilmesi gerektiğini savunmuş ve istikrarsızlığın giderilmesi için bazı politikalar öne sürmüştür. Keynes'e göre, ekonomide deflasyonist açık olduğu durumda **genişletici** maliye politikası, enflasyonist açık olduğu durumda ise **daraltıcı** maliye politikası uygulanmalıdır.

Bu nedenle **modern maliye teorisi**, dar hacimli ve denk bir devlet bütçesini savunan Klasik Teorinin aksine **kamu gelirlerinin** ve kamu **harcamalarının** tam istihdam milli gelir seviyesinden uzaklaşan bir ekonomiyi yeniden dengeye getirmek için **aktif** olarak kullanılabileceği fikrini savunmaktadır. Müdahaleci bir anlayış sergileyen bu yaklaşım, **durgunluk içinde** bulunan bir ekonomiyi genişleme aşamasına getirebilmek için vergi yükünün azaltılarak harcanabilir gelirin artırılmasını ve kamu harcamalarının artırılarak özel sektör harcamalarının telafi edilmesini ve böylece toplam talebin canlandırılarak ekonominin tam istihdam denge düzeyine getirilmesini savunmaktadır.

Fiili gelir düzeyinin potansiyel milli gelir düzeyini aştığı **enflasyonist dönemlerde ise** toplam talebin düşürülmesi yani kamu gelirlerinin artırılıp, kamu harcamalarının azaltılması gerektiği (daraltıcı maliye politikası) ileri sürülmektedir. Sonuç olarak Keynesyen yaklaşım, durgunluk dönemlerinde bütçe açığı, canlılık dönemlerinde ise bütçe fazlasına göz yumulması gerektiğini ve bu tür politikaların ekonomide fiyat istikrarı ve tam istihdamın sağlanması için gerekli olduğunu ifade etmektedir.

Bu yönüyle değerlendirildiğinde o güne kadar kamu harcamalarının finansmanı için toplanan kamu gelirlerine veya kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli olduğu kabul edilen kamu harcamalarına, Keynes tarafından mali amaçlar dışında ekonomik ve sosyal olmak üzere başka amaçlar da eklenmiştir.

Keynes sonrası literatüre yapılan sonraki katkılar da dikkate alındığında günümüzde maliye politikasının **ekonomik amaçları** içerisinde kaynak tahsisinde, üretimde, bölüşümde etkinliği sağlamak, enflasyon, durgunluk ve işsizlik gibi ekonomik istikrarsızlıkları gidermek, ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı gerçekleştirmek gibi amaçlar yer almaktadır. **Sosyal amaçlar** içerisinde ise sağlıklı bir kentleşmenin sağlanması, milli gelirin adil bir şekilde dağıtılması ve çevre sorunlarının önlenmesi gibi amaçlar yer almaktadır.

Bu amaçları gerçekleştirmek için kamu otoritelerinin sahip olduğu araçlar **kamu harcamaları, vergiler** ve **borçlanma** gibi bütçe araçlarıdır. Bu üç temel ara-

cın yanında **özelleştirme** politikalarından **dış ticaret ve teşvik politikalarına** kadar kamu kesiminin sahip olduğu ve piyasaların gelişmesiyle çeşitlenen pek çok kamu politikası aracı mevcuttur.

Tüm ülkeler sayılan maliye politikası amaçlarına ulaşma çabası içindedir. Ancak bu amaçların kendiliğinden gerçekleşmesi mümkün olmadığından hükümetlerin piyasaya müdahalesi şarttır. Bu kapsamda ülkeler piyasaya müdahale ederken başlıca iki yönteme başvurmaktadır. Bunlardan ilki **iradi istikrar sağlayıcılar,** ikincisi ise **otomatik istikrar sağlayıcılardır**. Bu yöntemlere ilave olarak formül esnekliği yöntemi, telafi edici maliye politikası, tedrici maliye politikası, şok maliye politikası ve kurala dayalı maliye politikası gibi ek yöntemler de kullanılmaktadır.

7.4.1. İradi Maliye Politikaları

İradi maliye politikaları hükümetlerin **durgunluk, enflasyon veya depresyon** gibi ekonomik istikrarsızlığın olduğu dönemlerde, sahip olduğu araçları kullanarak dalgalanmaları hafifletmeyi veya ortadan kaldırmayı hedefleyen politikalardır.

İradi politikalar ile **yürütme** görevini üstlenen kurumların (örneğin Hazine ve Maliye Bakanlığı) ekonomik veya sosyal verileri değerlendirerek istikrarsızlığa neden olan durumu tespit etmesi ve sahip olduğu araçları kullanarak çözüm yönünde karar almaları kast edilmektedir. **Bu araçlar** içerisinde en sık kullanılanlar **kamu harcamaları**, **vergiler** ve **borçlanmadır**. Bunun yanında ekonomik ve sosyal gelişmelerle birlikte yeni bazı politika önlemleri de ortaya çıkmıştır.

Ancak **bazı yazarlar** maliye politikasının istikrarı sağlamadaki **başarısının sınırlı** olduğunu savunmaktadır. Onlara göre kamu otoriteleri istikrarsızlığı tahmin etmede ve karar almada gecikme yaşamakta veya politikalar gerçekleşse dahi piyasadaki olumlu etkinin hemen görülemediğini iddia etmektedir. Yazarların savunduğu ve maliye yazınında gecikmeler sorunu olarak adlandırılan bu duruma aşağıda değinilmiştir.

7.4.1.1. İradi Maliye Politikalarında Gecikme Sorunları

Gecikmeler sorunu tanıma gecikmesi, **uygulama** gecikmesi ve **tepki** gecikmesi şeklinde üç aşamalı olarak kendini göstermektedir.

Tanıma gecikmesi, istikrarsızlığın baş göstermesi ile buna karşı otoritelerin harekete geçmesi arasında geçen süredir. İstikrar politikasının doğru ve etkin biçimde uygulanabilmesi için öncelikle mevcut durumun ve bu duruma gösterge olabilecek makro ve mikro değişkenlerin zamanında ve **doğru teşhis** edilmesi çok önemlidir. Geçmişte tam zamanlı ve güvenilir olmayan veriler nedeniyle hükümetlerin kriz göstergesi sayılabilecek **öncül değişkenlere** bakarak istikrarsızlığa ilişkin

karar vermesi her zaman mümkün olamıyordu. Bunun yanında söz konusu göstergeler elde edilmiş olsa dahi elde edilen verilerin yorumunun nasıl yapılacağı başka bir muamma idi. Zira ekonomik problemlerin yorumunda matematiksel problemler gibi **kesinlik** olmadığı için her ekonomik sorunun farklı nedenleri olabilir. Örneğin **imalat sanayi kapasite kullanım oranı** istikrarsızlığın tespitinde kullanılan öncü göstergelerden biridir. Bu oranın düşmesi durgunluğun habercisi, artışı ise canlılık göstergesidir. Ancak bu oranın geçmiş aylara veya geçen yılın aynı dönemine göre düşmesi, kriz ortaya çıkacağı veya ülkenin derin bir durgunluğa düşeceği anlamına gelmeyebilir. Örneğin sendikaların katılımıyla gerçekleştirilen geniş kapsamlı bir **grev kararı** dahi bu oranın düşmesi için yeterlidir.

Tanıma gecikmesine geçmişte yaşanan iki kriz **örnek** verilebilir. Bu krizler 1929 Büyük Buhranı ve 2008 küresel ekonomik krizidir. Nitekim Büyük Buhranın başladığı 1929 yılından 1933 yılına kadar Amerika'da GSYH %30 değer kaybetmiş, kişi başına düşen harcanabilir gelir %40 düşmüş ve 12 milyon kişi işsiz kalmıştır. Yine krizin üzerinden **4 yıl geçmesine rağmen** 85.000 işletme kepenk kapatmış, 1929 yılındaki **%3 işsizlik** oranı 1933 yılında **%25'e yükselmiştir**. Ülkenin yarısına yakını kredi borçlarını ödeyemediğinden evsiz kalmıştır[50]. 1933 yılına kadar yaşanan bu dramın nedeni hakkında bazı iktisatçılar, **krizin tanınmasında** ve **teşhisinde gecikme yaşandığını** ve bu durumun uygulama ve tepki gecikmesine yol açtığını ileri sürmektedir.

Benzer bir durum **2008 küresel ekonomik krizinde** de yaşanmış ve **bazı yazarlar** krizin öncü göstergelerini **hafife alarak** piyasanın kendi dinamikleri ile bu sorunu çözebilecek güçte olduğunu ileri sürmüştür. Bu yanılgıya düşen pek çok ülke, zamanında teşhis koyamadığından krizin tedavi süresi de gecikmiştir.

İradi maliye politikalarına ilişkin ileri sürülen ikinci gecikme türü **uygulama gecikmesidir.** Bu durum sorunun çözümü için tercih edilen maliye politikasının uygulanmasında yaşanan gecikmeyi ifade etmektedir. Çoğu durumda harcama, borçlanma ve vergiye ilişkin kararların **parlamentoda** alındığı demokratik toplumlarda bu süreç uzun bir zamana yayılabilmektedir. **Ancak günümüzde** uygulama gecikmesinin geçmişe kıyasla daha az görüldüğünü söylemek mümkündür. Zira günümüzde parlamentolar, **yürütmeye** önceden bazı yetkiler vererek bu gecikmenin yaşanmasını engellemektedir. Örneğin Türkiye'de durgunluğa karşı uygulanacak genişletici maliye politikası çerçevesinde vergi oranlarında indirim yapılmak istendiğinde **Cumhurbaşkanı** parlamentonun kanun çıkarmasını beklemeden bu indirimi yapabilmektedir. Zira TBMM tarafından çıkarılan yetki kanunu çerçevesinde Cumhurbaşkanı konjonktürel duruma veya sosyal ve ekonomik gelişmelere

[50] 1929 Büyük Bunalımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. D. C. Wheelock, 2008.

göre vergi oranlarını indirmeye ve yükseltmeye yetkilidir. Bu sayede hükümet herhangi bir ek kanuna gerek duymadan istikrarsızlığın önlenebilmesi için **hızlı hareket etme serbestisine** sahiptir. Uygulama gecikmesine örnek olarak 1997 Güneydoğu Asya krizinde Japonya'nın yaşadığı durum örnek gösterilebilir. Kriz döneminde **Japonya** sorunu tespit etmesine rağmen bütçe gelirlerini kullanarak bankaların bilançolarında yer alan sorunlu varlıkları almakta gecikmiştir. Ancak **Güney Kore** zamanında önlem almış ve piyasayı daha derin krize sürüklemeden bankaların sorunlu varlıklarını satın almış hatta ihracatta öncü olan sektörlerin kredi vadelerini uzatarak onlara ek kredi sağlamıştır. Bu sayede Güney Kore, krizi daha erken atlatırken Japonya krizden çıkamamış ve o yıllardan günümüze ülkede durgunluk devam etmiştir.

Bununla birlikte uygulama gecikmesiyle ilgili ortaya çıkabilecek önemli bir sorun **hükümetin yanlı politikalarının** neden olacağı olumsuz sonuçlardır. Bu sorun hükümetlerin teşhisi doğru koyması ancak seçmenleri rahatsız etmemek ve **oy kaybetmemek** için bilerek uygulamada gecikme yaşanmasına sebep olmasıdır. Zira hükümetler konjonktüre uygun şekilde daraltıcı maliye politikası uygulamayı pek istemezler. Bu durumda sorunu çözmek yerine görmezden gelerek öteleme yolunu tercih ederler. Örneğin enflasyonist bir ortamda vergilerin artırılması veya ücretlerin kısılması gerekmektedir. Ya da enflasyona neden olan durum yüksek bütçe açıkları ise hükümet, **harcamaların kısılması** ve **vergilerin artırılması** yönünde daha ciddi yapısal önlemler almak zorundadır. Ancak konuya popülist yaklaşan hükümetler çoğu durumda ekonomik etkinlik yerine siyasi çıkarlarını dikkate alarak karar vermektedir.

Bir başka gecikme türü olan **tepki gecikmesi** ise uygulamaya konulan politikaların piyasada hissedilmesi ve beklenen düzelmenin gerçekleşmesi için geçen süredir. Maliye politikaları piyasa üzerindeki etkisini uygulamaya konulduktan belli bir süre sonra göstermektedir. Bu sürenin uzunluğu istikrarsızlığın türü ile hangi maliye politikası aracının kullanıldığına bağlı olarak değişecektir. Örneğin **vergi politikalarının** kamu harcama politikasından daha hızlı sonuç verdiği ve vergisel önlemlerin ekonomi üzerindeki etkisinin **daha çabuk** görüldüğü şeklinde genel kabul bulunmaktadır. Zira bir kamu harcamasının **aktarım mekanizması** sonucunda el değiştirip ekonomi üzerinde etki göstermesi zaman alabilirken vergi oranlarında indirime gidilmesi ekonomi üzerindeki etkisini hemen göstermektedir. Türkiye'de 2009 yılında motorlu taşıt, mobilya ve beyaz eşya gibi ürünlerde ÖTV ve KDV indirimine gidilmesi ve aynı dönemde bu ürünlere olan talebin hızlı biçimde artması bu varsayımı doğrulamaktadır.

Sonuç olarak maliye politikasının başarısı açısından uygulanacak politikanın **isabetli** olması ve **zamanında uygulanması** çok önemlidir. Zamanında uygulamaya

konulamayan politikalar fayda sağlamadığı gibi ekonomiye zarar da verebilir. Zira "ekonomiyi yönetmek gemi yönetmek gibidir. Gemi kaptanının yanlış kararları nasıl gemiyi batırabiliyorsa ekonomideki sorumlu otoritelerin yanlış kararları da ülke ekonomisinin geri dönülmez yaralar almasına neden olmaktadır".

Nitekim gemi kaptanının dümeni bir kez ayarlamasından epey bir süre sonra gemi, rotasını değiştiriyorsa ekonomide yapılan politikaların etkisi de **epey bir zaman sonra hissedilmektedir**. Eğer acemi bir gemi kaptanı dümeni yanlış çevirirse bu sefer tersi yönde eskisinden daha büyük bir manevra yapmak zorunda kalacaktır[51].

Böylece hükümet tarafından bir politikanın yürürlüğe girmesinden önce iki önemli tespitin yapılması zorunludur. Bunlardan ilki teşhise ikincisi ise politika seçimine ilişkindir. Bir krizin önlenebilmesi için öncelikle krizin çıkış nedenlerine ve kaynaklarına ilişkin derinlemesine bir analiz yapılmalıdır. Bu analiz yapılıp krizin kaynağı tespit edildikten sonra ikinci olarak krizin en etkili ve hızlı biçimde nasıl önleneceği konusunda otoritelerin doğru politika seçimini yapıp uygulamaya geçmesi gerekir.

Eğer ülkedeki **para** ve **maliye politikasına yön verenler** tespitlerinde yanılır veya uygulamaya konulacak politika aracını doğru seçmez iseler ekonominin **daha derin bir kriz ile karşılaşması** muhtemeldir. Örneğin **stagflasyonun** hâkim olduğu bir ekonomide sırf enflasyon var diye **daraltıcı maliye politikası uygulamak**, efektif talebin düşmesine ve **işsizliğin daha da yükselmesine** neden olacaktır. Zira 1970'li yıllarda olduğu gibi stagflasyon durumunda enerji fiyatı artmış ve bu durum üretim maliyetinde ve fiyatlar genel düzeyinde artışa neden olmuştur. Nitekim arz tarafındaki bu sorunu gidermeden talep yönlü bir politika ile sorunu çözmeye çalışmak ekonomideki mevcut durumun daha da kötüleşmesine neden olacaktır.

7.4.1.2. İradi Maliye Politikalarında Aktarım Mekanizması

Maliye politikalarına yapılan bir diğer eleştiri **aktarım mekanizmasına** ilişkindir. Bazı iktisatçılar para politikası aktarım mekanizmasının daha hızlı işlediği ve uygulanan para politikasının ekonomik istikrarın sağlanmasında maliye politikasına göre daha hızlı olduğu görüşündedirler.

Politika gecikmesi, politikanın uygulanması ile uygulamanın etkisini göstermeye başladığı süre arasındaki zamanı ifade etmektedir. **Para politikasının** ekonomi üzerinde gösterdiği **etkinin, faiz oranıyla** ilgili olduğu şeklindeki kabulün bazı **eksik yanları** vardır. Bunlardan ilki faiz oranındaki değişimin ekonomik birimler

[51] N. G. Mankiw, Makroekonomi, (Çev. Ömer Faruk ÇOLAK), Efil Yayınevi, 2010, s. 456.

üzerindeki etkisini hemen göstermeyeceğidir. Örneğin Klasiklerin yatırımların faiz oranından etkileneceği yönündeki görüşleri **her konjonktürde mümkün değildir**. Firmalar yatırım kararı verirken geçmiş stratejik **planlarına sadık** kalma eğilimindedirler. Ayrıca yatırım kararı verirken mevcut ve gelecekteki konjonktürü hesaba katmaktadırlar. Bununla birlikte durgunluğun olduğu ve **stokların arttığı bir konjonktürde** faizlerin düşmesinin firmaları yatırım yapma yönünde **ne kadar cezbedeceği tartışmaya açık** bir konudur. Veya durgunluk nedeniyle gelecekte işsiz kalma endişesinde olan bireyin sadece faizler düştü diye tüketimini artırması çok da gerçekçi bir varsayım değildir.

Maliye politikası için de benzer eleştiriler getirilebilir. Zira sırf talep enflasyonu var diye kurumlar vergisi oranını yükseltmek üretimin düşmesine ve talep enflasyonunun daha da şiddetlenmesine neden olabilir. Ancak aktarım mekanizması açısından düşünüldüğünde bazı maliye politikası araçlarının piyasa üzerinde daha hızlı etki gösterdiğini söylemek mümkündür. Harcama vergileri bu politikalar içerisinde yer alır. Zira beyaz eşya veya motorlu taşıtlar üzerindeki KDV ve ÖTV'nin bir aylığına düşürüleceğine ilişkin karar, tüm ekonomik birimleri harekete geçirecek ve bu ürünlerin tüketim miktarı hızlı biçimde artacaktır. Yine inşaat sektöründeki durgunluğu önlemek amacıyla hükümetin tapu harçlarında indirime gitmesi, gayrimenkul satışlarını da hızlandıracaktır.

Anlatılanlardan maliye politikasının istikrarı sağlamada **tek ve en etkili politika olduğu sonucu çıkarılmamalıdır**. Zira ülkemizin de içinde bulunduğu pek çok hükümet almış olduğu yanlış ve popülist kararlar nedeniyle ülkeyi krize götüren istikrarsızlıklara neden olmuştur. Bununla birlikte Batı Avrupa ülkelerinin içinde bulunduğu pek çok gelişmiş ülkede kamu kesiminin ekonomi içindeki ağırlığı %50'lere yaklaşmakta ve bu ülkeler müdahaleci devlet yaklaşımını benimsemektedir. Dolayısıyla başarısızlığın temelinde yatan asıl sorun kurumsal altyapının gelişmediği ülkelerde politikalar uygulanırken sosyal fayda yerine kişisel çıkarların gözetilmesidir. Bu bakımdan bazı hükümetlerin piyasaya müdahalesi, eylemsiz kalmaları halinde ortaya çıkacak sorundan daha büyük sorunlara yol açmaktadır. Özellikle tarafsızlığı bozulmuş olan ve toplum refahını ikinci plana atan ve tek amacı tekrar seçilmek olan hükümetlerin gerçekleştirdikleri yanlış politikalar ülkede uzun yıllar telafi edilemeyecek büyük problemlere yol açmaktadır.

7.4.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar

İster genişletici ister daraltıcı olsun gerçekleştirilen politikaların miktarı ve zamanlaması ekonomik dalgalanmanın türüne göre değişmektedir. Ekonomideki **dengesizlik** halinin **geçici ve küçük olduğu** durumlarda iradi hiçbir araca başvurmadan ekonomideki küçük çaplı istikrarsızlıkları gidermek mümkündür. Ekonomi-

nin bünyesinde bulunan ve kendiliğinden harekete geçen bu tür istikrar sağlayıcı araçlara **otomatik stabilizatörler** ya da kendiliğinden istikrar sağlayıcılar adı verilmektedir.

Otomatik istikrar sağlayıcılar adından da anlaşılacağı üzere ekonominin **bünyesinde** yer alan ve **kendiliğinden** harekete geçen mekanizmalardır. Bu mekanizmalar millî gelirde ortaya çıkan istikrarsızlığın yalnızca %30 veya %40'ına kadar olan kısmını düzeltebilirler. W. Heller'in de işaret ettiği üzere otomatik istikrar sağlayıcı araçlar; şokları **yok edici** (shock–absorbers) olmaktan çok, **hafifletici** (Shock tranquilizers) özellik göstermektedir.

Otomatik stabilizatörler Neo–Klasik iktisat yaklaşımı tarafından öne sürülen ve ekonomik dengenin sağlanması için kullanılan araçlardır. Bu yaklaşım, Keynes'in savunduğunun aksine ekonomiye müdahale etmenin gereksiz olduğunu ve piyasaya yerleştirilen bu tür mekanizmalar ile ekonomiyi tam istihdam denge düzeyinde tutmanın mümkün olduğunu savunmaktadır. Başlıca otomatik stabilizatörler; **artan oranlı vergiler, işsizlik ödemeleri ve tarımsal sübvansiyonlardır.** Bununla birlikte bazı yazarlar kendiliğinden meydana gelen bütçe açık ve fazlalarının, faiz oranlarının ve konjonktüre göre ortaya çıkan stok artış ve azalışlarının da otomatik stabilizatör görevi görerek ekonomik dalgalanmaları azalttığını ifade etmektedir.

7.4.2.1. Vergi Politikaları ve Artan Oranlı Vergiler

Önemli bir otomatik istikrar sağlayıcı olarak kabul edilen **artan oranlı vergiler** ekonomide refah döneminde ortaya çıkan fazla geliri **törpüleyerek** harcanabilir gelirin azalmasını sağlar. Bunun nedeni **canlanma** döneminde artan gelirin, matrahın bir **üst dilimine** çıkarak öncekinden daha **yüksek oranda** vergiye tabi olmasıdır. Konjonktürün **durgunluk** safhasında ise kişilerin geliri düşerken **vergi** oranları da **düşmekte** ve gelir, artan oranlı tarifenin alt dilimlerinde daha düşük oranda vergilendirilmektedir. Böylelikle ülkelerde konjonktürel dalgalanmalarla ortaya çıkan toplam **talep dengesizlikleri giderilmiş** olmaktadır. Bu süreci aşağıda Ahmet Amca'nın enflasyon ve durgunluk döneminde sahip olduğu yüksek ve düşük gelir düzeyi ile ödediği artan oranlı vergi tarifesinden görmek mümkündür. Ödenecek vergi Türkiye'de 2021 takvim yılı için esas alınan artan oranlı gelir vergisi tarifesine göre hesaplanmıştır.



İstikrarsızlık dönemi	Elde ettiği gelir	Ödediği vergi
Durgunluk döneminde	10.000 TL	1.500 TL
Enflasyon döneminde	100.000 TL	22.090 TL

Şekil 5: Artan Oranlı Vergi Tarifesine Örnek

Şekil 5'de görüleceği üzere Ahmet Amca durgunluk döneminde 10.000 TL gelir elde etmiş ve 1.500 TL vergi ödemiştir. Enflasyon döneminde ise 100.000 TL gelir elde eden Ahmet Amca'nın ödediği vergi 22.090 TL'ye yükselmiştir. Dikkat edilirse elde edilen iki **gelir arasında 10 kat** fark bulunmasına rağmen ödenecek gelir **vergisi arasında yaklaşık 15 kat** fark bulunmaktadır. Bunun nedeni artan oranlı gelir vergisi tarifesi nedeniyle marjinal gelirdeki artışın **daha yüksek** oranda **vergilendirilmesidir**. Böylece Ahmet Amca'nın enflasyon döneminde elde ettiği gelir daha yüksek oranda vergilendirilerek satın alma gücü törpülenmektedir. Bu uygulama ekonominin tümü için düşünüldüğünde **satın alma gücü düşen** tüm bireylerin tüketimleri de düşecek ve piyasa üzerindeki enflasyonist baskı azalacaktır. Ancak bu dönemlerde enflasyon nedeniyle gelirde ortaya çıkan nominal artışın daha yüksek oranda vergilendirilerek **adaletsiz** bir vergilemeye yol açtığı da unutulmamalıdır. Enflasyon vergisi adı verilen bu durum tüketimi kısarken ekonomide mali sürüklenmeye yol açmaktadır.

Ancak otomatik **istikrar sağlayıcıların** gelişen ekonomilerden ziyade **gelişmiş** ekonomilerde **daha etkin** işlediğini söylemek mümkündür. Bunun temelde **iki nedeni** vardır. İlki gelişen ülkelerde **kişi başına düşen milli gelirin düşük** olması ve vergi mükellef tabanının daha çok en alt gelir diliminde vergilendirilmesidir. Zira mükelleflerin en alt vergi diliminde vergilendirilmeleri durumunda ekonomide durgunluk ortaya çıksa ve gelirleri düşmüş olsa dahi mükellefler yine en alt vergi diliminden vergilendirilmeye devam edeceklerdir.

Otomatik stabilizatörlerin gelişen ülkelerde etkin çalışmamasının ikinci nedeni ise bu ülkelerde gelir üzerinden alınan **dolaysız vergilerin** vergi gelirleri içerisinde **düşük paya sahip** olmasıdır. Dolayısıyla bu ülkelerde artan oranlı tarifeler daha az uygulama alanına sahiptir. Bunun yanında gelişen ülkelerde vergiden **kaçınma** ve vergi **kaçırma** davranışlarının yüksek oluşu ve bu nedenle **mükellef** sayısının **azlığı** da artan oranlı vergilemenin otomatik istikrar sağlayıcılığı rolünü zayıflatmaktadır.

7.4.2.2. İşsizlik Ödemeleri

Otomatik istikrar sağlayıcıların bir diğeri **işsizlik ödemeleridir**. Üretimin ve **talebin yüksek** olduğu dönemlerde çalışanlardan toplanan işsizlik primleri bu kişilerin **harcanabilir gelirini düşürerek** daha az tüketim yapmalarını sağlar.

Talebin düşük olduğu durgunluk döneminde ise stoklar artmakta, kapasite kullanım oranları düşmekte ve işsizlik ortaya çıkmaktadır. İşsizlik durumunda işsiz kalan bireyler **önceki yaşam standartlarını** devam ettirecek tüketimden yoksun kalırlar. Bu sorunu gidermek için hükümet, işsizlik fonunda biriken primleri işsiz bireylere ödeyerek toplam talebi artırmaya ve ekonomiyi yeniden dengeye getirmeye çalışmaktadır.

7.4.2.3. Tarım Sübvansiyonları

Tarım sübvansiyonları devletin tarımsal üretimi veya **üreticiyi korumak amacıyla** çiftçilere yaptığı ödemelerden oluşmaktadır.

Tarım sektörü **doğa koşullarına duyarlı** olduğundan kısa dönemde **arz esnekliği sıfıra yakındır**. Yani üretim miktarının artırılıp azaltılması mümkün değildir. Bu bakımdan mahsullerin bol veya kıt olduğu dönemde çiftçiler üretim kararlarında herhangi bir değişikliğe gidemezler. Örneğin fındığın bol olduğu ve fiyatının düşük olduğu dönemde çiftçilerin fındıktan vazgeçerek aynı dönemde yeni bir mahsul dikebilmesi mümkün değildir. Tersi durumda buğdayın kıt olduğu dönemde çiftçiler bu kıtlığı aşmak ve daha yüksek kazanç elde etmek niyetiyle kısa vadede buğday ekerek piyasaya süremezler.

Teorik olarak **King Kanunu** ile ortaya konulan bu durumda; ekonomide bazı sebeplerle belirli mahsullerde ve belirli dönemlerde **fazla veya eksik üretim** ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak üretimin fazla olduğu dönemlerde **mahsul fiyatları düşmekte**, az olduğu dönemlerde ise **yükselmektedir**. Bu istikrarsızlığı engellemek ve tarım kesimine istikrarlı bir gelir sağlamak için devlet, mahsulün bol olduğu ve para etmediği dönemlerde belirli bir taban fiyattan ürünü satın almakta ve mahsulün kıt olduğu dönemlerde ise depoladığı bu mahsulleri piyasaya sürerek istikrarı sağlamaktadır. Devletin bu mahsulleri piyasaya sürmesi de şart değildir. Önemli olan çiftçilerin hayat standartlarını düşürmeyecek düzeyde bir ödeme almalarının sağlanmasıdır. Nitekim devletin çiftçilerin alım gücünü korumak amacıyla mahsullerini belli bir taban fiyattan satın aldığı ve bu ürünleri itlaf ettiği dönemler de olmuştur.

7.4.2.4. Bireysel ve Kurumsal Tasarruflar

Kişiler ve kurumlar elde ettiği gelirin bir kısmını tüketip kalan kısmını da tasarruf etmektedir. Şüphesiz **gelirin yüksek olduğu dönemlerde tasarruflar da artış** gösterecektir. Bu bakımdan ekonomik konjonktürün **canlılık** gösterdiği dönemlerde birey ve kurumlar **gelirlerinin daha büyük bir kısmını tasarrufa ayırırken**, konjonktürün daralma döneminde gelirlerinin daha düşük bir kısmını tasarrufa ayırmaktadır. Kişi ve kurumların bu ayarlamaları ekonomik konjonktürün de dengeye gelmesine yardımcı olmaktadır.

7.4.2.5. Bütçe Açık ve Fazlaları

Vergi gelirleri ekonomik konjonktürün genişleme ve daralma dönemlerine uygun olarak artmakta ve azalmaktadır. Zira ekonominin **genişleme döneminde** üretim ve tüketim yüksek olacağından gelir ve tüketim üzerinden alınan **vergi gelirlerinde de artış olacak** ve bütçe fazla verecektir. Vergi gelirlerindeki bu artış, tüketicilerin harcanabilir gelirinin azalmasını ve ekonomideki **talep fazlasının bir kısmının emilmesini** sağlayacaktır.

Daralma döneminde ise üretim ve tüketim azalacağından vergi gelirleri de azalış gösterecek ve bütçe açık verecektir. Vergi gelirlerindeki bu azalış tüketicilerin harcanabilir gelirinin ve toplam talep düzeyinin artmasını sağlayacaktır. Böylece konjonktürdeki değişime göre ortaya çıkan bütçe fazla ve açıkları ekonominin istikrara kavuşmasına yardımcı olacaktır.

7.4.2.6. Faiz Oranları

Ekonominin **genişleme döneminde** piyasada ortaya çıkan canlılık paraya olan **talebin artmasına** ve **faiz** oranlarının **yükselmesine** neden olur. Aksine durgunluk döneminde tüketim ve üretim az olacağından krediye olan ihtiyaç ta azalacaktır.

Her iki durum birlikte dikkate alındığında enflasyonist dönemde kredi faiz oranındaki artış kredi talebini azaltarak üretim ve tüketimi düşürmektedir. Durgunluk döneminde ise paraya olan talep azalacağından faiz oranı ve kredi maliyetleri düşmekte ve böylece tüketim ve yatırımlarda artış sağlanmaktadır.

Otomatik stabilizatörlere ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında yukarıda bahsedilen istikrar sağlayıcılar içerisinde literatürde genel kabul gören **en etkili** yöntemin **artan oranlı gelir vergisi** olduğu söylenebilir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bir yöntemin kendinden beklenen istikrar sağlama rolünü göstere-

bilmesi için ülkedeki ekonomik ve yasal yapının, yöntemin işleyişini kolaylaştıracak bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir.

Diğer yandan artan oranlı gelir vergisi tarifesinin beklenen otomatik stabilizatörlük görevini gösterebilmesi için vergi tahsil zamanının kısa olması gerekmektedir. Ancak Türk Vergi Sisteminde olduğu gibi bazı gelirler, gelirin elde edilmesini takip eden yıl vergilendiriliyorsa verginin istikrarı sağlama görevi gecikmeli olarak harekete geçecektir. Bu sorunu aşabilmenin yolu verginin peşin olarak tahsil edilmesini sağlayan kaynakta kesinti (tevkifat veya stopaj) yönteminin ekonomide yaygın olarak kullanılmasıdır.

Bununla birlikte otomatik stabilizatörlerden ekonomideki büyük istikrarsızlıkları çözme konusunda çok fazla bir şey beklenmemelidir. Bu tür önlemler daha çok **küçük dalgalanmaların önlenmesinde** kendiliğinden harekete geçen yöntemler olup büyüme ve küçülme aralığının büyük olduğu yani fiili gelir düzeyinin potansiyel milli gelirin oldukça altında ve üstünde olduğu dönemlerde iradi maliye politikalarına başvurulmalıdır.

7.4.3. Formül Esnekliği Yöntemi

Ekonomik istikrarın sağlanmasında kullanılan bir diğer yöntem formül esnekliği yöntemidir. Formül esnekliği yönteminde, ekonomik **göstergeler belli sınır değerleri aştığında** önceden **kurgulanmış** birtakım önlemler **kendiliğinden** yürürlüğe girmektedir.

Buna göre **yürütme** organı bir takım makroekonomik değişkenleri **gösterge** değişkenler olarak, birtakım değişkenleri ise **kendiliğinden yürürlüğe** giren önlem değişkenler olarak formüle etmektedir. Bu nedenle sistemin uygulanması için yasama organı tarafından yetki kanunu çıkarılması gerekmektedir.

Yasama organı yetki kanununu çıkardığında hükümet ortaya çıkacak olan istikrarsızlıklara karşı otomatik olarak tepki vermektedir. Örneğin parlamento tarafından **kapasite kullanım oranlarının %10 düşmesi** halinde, devlete **KDV** veya ÖTV oranlarını belli düzeye **indirmesi** yönünde yetki verilirse, formül esnekliği devreye girerek istikrar bozucu etkilere karşı hemen önlem alınacaktır.

7.4.4. Telafi Edici Maliye Politikası

Klasik iktisadın denk bütçe yaklaşımına karşın Keynesyen iktisat telafi edici bütçe yaklaşımını savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre ekonominin genişleme döneminde bütçe daraltılmalı, daralma döneminde ise bütçe genişletilmelidir. Bu politika ile gerçekleştirilmek istenen **özel sektör harcamalarındaki azalma veya artışın devlet bütçesi yoluyla tersi yönde telafi edilmesidir**. Bu kapsamda hükü-

met ekonominin durgunluk döneminde toplam talepteki düşüşü telafi etmek için kamu harcamalarını artırmakta ve özel sektör harcamalarındaki düşüşü telafi etmektedir.

Telafi edici maliye politikasına örnek olarak Türkiye'nin 2008 yılında krize karşı almış olduğu önlemler verilebilir. Zira krizin Türkiye'yi de etkileyeceğini düşünen ekonomik birimler, tüketimlerini 2008 yılının ikinci çeyreğinden itibaren kademeli olarak düşürmüş ve bu daralmayı gören hükümet 2008 yılının üçüncü ve dördüncü çeyreğinde kamu harcamalarında %35 ve %27 artışa giderek özel sektör harcamalarındaki düşüşü telafi etmiştir.

7.4.5. Tedrici Maliye Politikası

Tedrici kelimesi "kademeli", "derece derece" anlamında kullanılır. Tedrici maliye politikası ise hükümetin almış olduğu **ekonomik ve mali kararların kademeli olarak** devreye girmesi anlamına gelir. Buna göre enflasyonla mücadele çerçevesinde **vergilerin kademeli** olarak **artırılması** ve kamu harcamalarının aşamalı olarak indirilmesi tedrici maliye politikası kapsamında değerlendirilmektedir.

Tedrici maliye politikasında alınan ilk önlemin sonuç vermesi beklenir. Eğer sonuç alınamıyorsa diğer önlemler dizisine geçilir ve bu sıra tedrici olarak takip edilerek ekonomik istikrarsızlığın önlenmesine çalışılır.

7.4.6. Şok Maliye Politikası

Şok maliye politikası, **hedeflenen amaçlara şok politikalarla** ve hızlı şekilde ulaşılmasını ifade eder. Enflasyonun süreklilik kazandığı ekonomilerde bu sorunun giderilmesi için başvurulan ücret ve **fiyatların dondurulması** şeklindeki gelirler politikası şok maliye politikası çerçevesinde düşünülmektedir. Örneğin geçmişte, enflasyonun atalet kazandığı ve enflasyon yükselişlerinin önlenemediği bazı ülkelerde, firmaların ücret artışları kontrol altına alınmış, gayrimenkul sahiplerinin kira artışlarına belli bir süre sınırlama getirilmiş ve firmaların üretmiş olduğu mal ve hizmet fiyatlarındaki artış kısıtlanmıştır.

7.4.7. Kurala Dayalı Maliye Politikası

Kurala dayalı maliye politikası ile siyasilerin sınırsız yetkilerinin neden olduğu yüksek bütçe açıklarının önlenmesi ve ekonomik istikrarsızlığa neden olan siyasi manevraların engellenmesi amaçlanmaktadır. Kamu Tercihi Teorisyenlerince ortaya atılan bu görüşe göre toplum refahınıençoklaştıracak ve ekonomik istikrara süreklilik kazandıracak politikalar belirlenmeli ve hükümetlerin bu politikalara uygun davranması için bazı kurallar konulmalıdır.

Kamu Tercihi Teorisi, **siyasilerin ve bürokratların kişisel çıkarlarını ön planda tutarak karar verdiğini** ve bu kararların rasyonel olmadığını savunmaktadır. Bunlar kamu yararını artırmaya dönük kararlar değil çoğu durumda popülist ve siyasilerin oylarını artırmaya yönelik kararlardır. Bu nedenle Kamu Tercihi Teorisi, siyasilerin **sınırsız yetkisini sınırlandırmak** için bütçe açığı, borçlanma, vergi ve kamu harcaması gibi bütçe araçlarının miktar ve bileşimine bazı sınırlamalar getirilmesini savunmaktadır.

8. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA PARA VE MALİYE POLİTİKALARININ ETKİNLİĞİ

Ekonomide **istikrarsızlığı gidermek** amacıyla uygulanan politikaların istikrarsızlığın nedenlerine ve ülke ekonomisinin yapısal özelliklerine bağlı olarak değiştiğini söylemek mümkündür. **İstikrar politikalarına ilişkin tartışmalar** günümüzde **Klasik**, **Monetarist** ve **Keynesyen** politikalar temelinde şekillenmektedir.

Klasikler, ekonomideki dengesizliklerin **geçici** olduğunu ve ortaya çıkan istikrarsızlığın piyasa ekonomisinin kendi dinamikleri vasıtasıyla hiçbir **müdahaleye** gerek **kalmaksızın** çözüldüğünü ileri sürmektedir.

Monetaristler ise ekonomide istikrarsızlığa neden olan asıl faktörün uygulanan yanlış para politikaları olduğunu savunmaktadır.

Keynesyen ekolün savunucuları ise **ekonominin doğasında istikrarsızlığın** bulunduğunu, harcama fonksiyonlarının sürekli değiştiğini ve ekonominin kendiliğinden dengeye gelmesinin zor olduğunu savunmakta ve bu dengesizliklerin ancak **devlet müdahalesi** ile çözülebileceğini ileri sürmektedir.

Ancak, ekonomik istikrarın sağlanmasında para ve maliye politikalarından hangisinin daha etkin olduğu konusunda hararetli **tartışmalar halen sürmektedir**. Ayrıca maliye politikalarının, dışa açıklık arttıkça Keynes'in öne sürdüğü kadar etkili olmadığı görüşü bu tartışmaların daha da alevlenmesine neden olmuştur. Nitekim **ülkeler arasındaki ticaretin ve sermaye hareketlerinin gelişmesiyle birlikte** belli bir ülkede meydana gelen ekonomik sorun diğer ülkeleri de etkilemeye başlamıştır. Böylece ekonomik sorunların çözümüne yönelik tartışmalar maliye ya da para politikalarının etkinliğinin, sadece belli bir ülkedeki etkisinden (kapalı ekonomiden) ziyade, ülkelerarası etkilerine (açık ekonomiye) odaklanmıştır[52].

[52] N. Bağdadioğlu, Maliye Politikası I, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2012, s. 57.

8.1. Para ve Maliye Politikalarının Ekonomik Etkileri

Bir ekonomide istikrarsızlık ile karşılaşıldığında **genellikle bu iki politika birlikte uygulanmaktadır**. Para politikasında **parasal taban değiştirilerek** ekonomik dengesizlikler giderilmeye çalışılırken maliye politikasında **toplam talep değiştirilmeye çalışılarak** dengesizliklere müdahale edilmektedir. Diğer bir ifadeyle para politikası, kamu otoritelerinin ya da çoğunlukla merkez bankasının, para arzı yönetimi ya da döviz piyasası işlemlerini kullanarak ekonomiye yön vermesidir. Maliye politikası ise hükümetin sahip olduğu bütçe araçlarını kullanarak ekonomiyi tam istihdama ulaştırmak, gelir ve servet dağılımını adil hale getirmek gibi amaçlar için uyguladığı politikalardır.

Klasik görüşe göre **para arzında yaşanacak artışlar faiz oranını aşağı yönlü** etkilemektedir. Zira teoriye normatif olarak yaklaşıldığında faiz oranı paranın değerini yansıttığından para bollaştığında paranın değeri de düşeceği için faiz oranı düşme eğilimi gösterecektir. Pozitif açıdan yaklaşıldığında ise para arzının faiz oranını düşürmesinin nedeni **tahvil fiyatlarıyla ilgilidir**. Nitekim para arzı arttığında bireylerin geliri de artacağından bireyler artan gelirleriyle daha fazla tahvil satın alacaklar ve tahvil fiyatı yükselirken tahvilin nispi getirisini ifade eden faiz oranı da düşüş gösterecektir. Bu düşüşün nasıl gerçekleştiği aşağıdaki örnek yardımıyla gösterilmektedir.

1.000 TL nominal değerli bir tahvili 900 TL'ye aldığımızı varsayalım. Bu durumda tahvilin faiz getirisi %11 olur [(1.000–900) / 900]. Bir süre sonra hükümetin parasal tabanı artırdığını, bireylerin sahip olduğu bu para ile tahvil talebini artırdığını ve tahvilin nominal değerinin 950 TL'ye yükseldiğini varsayalım. Bu durumda tahvilin faiz getirisi %5'e düşecektir [(1.000–950) / 950]. Örnekten de anlaşılacağı üzere tahvil fiyatları yükseldikçe tahvilin faiz getirisi düşmektedir.

Klasiklerin faiz oranındaki değişime bağlı olarak yaptıkları varsayımlar iki başlıkta incelenir. İlki; hane halkı ve firmaların, **faizlerin düşmesiyle birlikte tüketimini artıracaklarına** ilişkin görüşleridir. Zira faizin düştüğü bir ortamda ödünç alma maliyeti ve tüketimin alternatif maliyeti (tasarruf yapma) düşeceğinden tüketim daha cazip hale gelecektir. Gerçekten de faizin yüksek olduğu bir ortamda bireyler elde edeceği yüksek faiz getirisinden mahrum kalma pahasına gidip lüks bir araba satın almaz. Parasını bankaya yatırarak daha fazla faiz getirisi elde etmek ister. Tersi durumda yani faizin düştüğü bir ortamda ise bireyler tasarruf yapmak yerine tüketim yapmayı tercih edecektir.

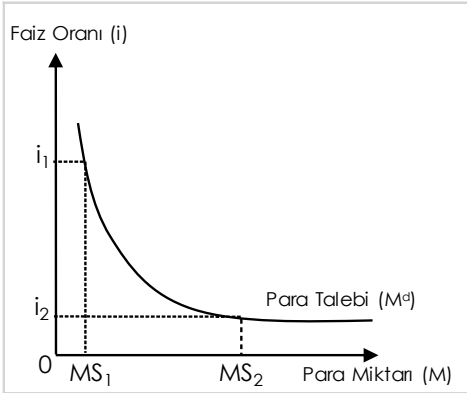
Klasiklerin **diğer görüşü ise yatırımın faiz oranına karşı oldukça duyarlı** olduğuna yönelik görüşüdür. Zira onlara göre faizin düşmesiyle birlikte ödünç alma maliyeti de düşeceğinden yatırımlar artış gösterecektir. Zira firmalar yatırım ya-

parken sermayenin marjinal getirisine bakarlar. Bu getiri faiz oranının yüksek olduğu bir ortamda azalacağından firmalar yatırım yapmaktan vazgeçer. Aksine düşük faiz oranından kredi çekerek yatırım yapan bir firma, üretim dönemi boyunca elde ettiği kârın daha düşük bir kısmını kredi faizi olarak ödeyeceğinden sermayenin marjinal getirisi artmış olur ve firma daha fazla yatırım yapmak ister.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere **Klasik görüşe göre para arzındaki artış faiz oranını düşürmekte ve faiz oranındaki düşüş tüketimi ve yatırımı artırmaktadır**.

Keynesyen yaklaşımda ise toplam talep oldukça önemlidir ve üretim ile istihdam hacminin **toplam talebe bağlı olduğu kabul edilir**. Diğer bir deyişle toplam talep artırıldığında üretimin ve istihdamın artacağı kabul edilmektedir. Bunu sağlamak için sahip olunan temel araçlar kamu harcamaları ve vergilerdir.

Keynesyen iktisatçıların **para politikasına yaklaşımı ise mesafelidir**. Keynesyen Yaklaşım, likidite tuzağı varsayımını öne sürerek para politikasının etkin olmadığını savunmaktadır. Zira piyasadaki para miktarı artırılarak ve faizler düşürülerek tüketimi canlandırmak her zaman mümkün değildir. Zira faizlerin düşeceği minimum bir seviye bulunmaktadır ve o seviyeden sonra para arzı ne kadar artırılırsa artırılsın faizdeki düşüş duracaktır. Grafik 21'deki i_2 faiz düzeyi bu noktayı göstermektedir.



Para talebi i_1–i_2 arasında faize karşı duyarlıdır. Bu duyarlılık i_1 seviyesinde daha güçlü iken i_2 seviyesine doğru azalmaktadır. Faiz oranı i_1'den i_2'ye doğru azalırken birey ve firmalar yatırım ve tüketimlerini artırmakta ve bu yolla milli gelirde artış yaşanmaktadır.

Ancak Keynesyen görüşe göre faiz oranı belli bir seviyeye kadar tüketime ve yatırıma duyarlıdır. Tabana yakın bu seviye (i_2) geçildikten sonra para arzı artmasına rağmen faiz oranı sabit kalır ve bireyler tüketim ve yatırım amacıyla değil spekülasyon amacıyla para tutmaya başlar.

Grafik 21: Likidite Tuzağı

$İ_2$ faiz düzeyinden sonra faizin para talebine duyarsız olmasının nedeni faizler düştüğünde ekonomik birimlerin paralarını gelecekte değerlendirmek üzere **ellerinde tutmak istemeleridir**. Böylece **beklendiği gibi tüketim canlanmayacak-**

tır. Ayrıca geleceğe yönelik beklentiler olumsuz ise tüketim ve yatırım artışı olmayacaktır. Nitekim 2008 krizinde bazı ülkeler faiz indirimi yoluyla piyasaların borçlanma ve tüketim maliyetlerini düşürmek istemiş ancak sıfıra kadar düşen reel faiz oranları krize çözüm olamamıştır.

8.1.1. Para Politikası

Para politikasının etkinliği tartışılıyorsa bu durumda politikanın **geçerliliğinin sınanması için** Merkez Bankası tarafından piyasada yapılan **para arzı ayarlamalarına** bakılmaktadır. Bu ayarlamalar **sıkı** (daraltıcı) ve **gevşek** (genişletici) para politikası olarak ikiye ayrılmaktadır.

Sıkı para politikasına genellikle **enflasyon** döneminde başvurulmakta ve Merkez Bankası açık piyasa işlemleri ve zorunlu karşılık oranları gibi para politikası araçlarıyla piyasadaki para miktarını düşürmektedir. Genellikle **durgunluk** döneminde başvurulan **gevşek para politikasında** ise piyasadaki para arzı artırılmaktadır. Bazen de ödemeler dengesi açıklarını gidermek üzere piyasada para arzı artırılarak yerli para yabancı paralar karşısında devalüe edilmekte ve ihracatın artırılmasına çalışılmaktadır.

Bu başlıkta para politikası ile ilişkisi açısından Keynes'in para talebine ilişkin yaklaşımlarının açıklanması gerekmektedir. Zira Keynes, para ve maliye politikasına ilişkin yaklaşımlarını bu tanımlar çerçevesinde açıklamaktadır. Buna göre Keynes; para talebinin üç unsura bağlı olarak değiştiğini ileri sürmektedir. Bunlar **işlem**, **ihtiyat** ve **spekülasyon** amaçlı para talebidir.

Keynes, **işlem** amaçlı para talebini birey ve firmaların günlük ihtiyaçlarını karşılamak için ellerinde tuttuğu para olarak tanımlamaktadır. **İhtiyat amaçlı** para talebinde ise birey ve firmalar gelecekte ortaya çıkacak ihtiyaçları için ellerinde para tutmak istemektedir. Keynes **spekülatif amaçlı para talebinin** ise bireylerin **getiri iştahından** kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu bakımdan bireyler tahvil gibi kıymetli kağıtlardan getiri sağlamak amacıyla spekülatif amaçlı para talebinde bulunurlar. Getirinin az olduğu dönemde gelecekteki getiriyi bekleyen bireylerin spekülatif amaçlı para talebi artmaktadır. Dolayısıyla spekülasyon amaçlı para talebi faizdeki değişime aşırı duyarlıdır. **Faiz** haddinin arttığı dönemlerde kişiler ellerinde para tutmak istemeyeceğinden **spekülatif** para talebi **azalmaktadır**. Zira herkes elindeki para ile tahvil satın almıştır.

8.1.2. Maliye Politikası

Maliye politikası denildiğinde hükümetin sahip olduğu araçları kullanarak piyasaya müdahalesi anlaşılmalıdır. Bu müdahaleler **genişletici** ve **daraltıcı** maliye politikası şeklinde ikiye ayrılır.

Genişletici maliye politikasına genellikle **durgunluk** döneminde başvurulur. Nitekim Keynesyen yaklaşım durgunluğun efektif talebin düşük olmasından kaynaklandığını savunmakta ve ekonomik birimlerin satın alma gücünü artırarak tüketimin canlanacağını ileri sürmektedir. Bu nedenle genişletici maliye politikası kapsamında kamu harcamaları artırılmakta ve vergiler düşürülmektedir.

Daraltıcı maliye politikasına ise genellikle **enflasyon** döneminde başvurulur. Zira Keynesyen yaklaşım enflasyonun talep kaynaklı olduğunu ileri sürmekte ve bireylerin satın alma gücünü düşürerek talebin ve fiyatların düşeceğini varsaymaktadır. Bu kapsamda kamu harcamaları azaltılıp vergiler artırılırsa piyasadaki canlılık azalacaktır.

Bu açıklamalar ışığında öncelikle aşağıda; maliye politikalarının enflasyon, deflasyon ve stagflasyon gibi ekonomik istikrarsızlık durumlarında nasıl uygulanacağı anlatılacak, sonrasında ise ülkelerde ekonomik büyüme, kalkınma, istikrar ve gelir dağılımının sağlanmasında maliye politikaları uygulamalarına değinilecektir.

9. ENFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

Bu bölümde öncelikle enflasyon türleri ve enflasyonun nedenleri açıklanacaktır. Sonrasında ise Türkiye örneğinden yola çıkılarak enflasyonun nasıl hesaplandığı ve enflasyonun belli değişkenler üzerinde nasıl etki gösterdiği anlatılacaktır. Bölümün sonunda ise enflasyonla mücadele politikaları içerisinde yer alan kamu harcamaları, vergiler, borçlanma ve bütçe politikalarına değinilecektir.

9.1. Enflasyon Türleri

Ekonomi genelinde fiyatların **sürekli** ve hissedilir biçimde artış göstermesi enflasyon olarak adlandırılmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bir ekonomide enflasyondan söz edilebilmesi için bir veya birkaç malın fiyatının değil **çoğu** mal ve hizmet fiyatının sürekli biçimde artması gerekmektedir.

Fiyatlar genel seviyesindeki artışın şiddetine göre enflasyon **ılımlı**, **yüksek** ve **hiperenflasyon** şeklinde sınıflandırılmaktadır. **Ilımlı enflasyonda** yıllık fiyat artışları **tek haneli** iken, **yüksek enflasyonda** bu artış **iki** basamaklı bazen de **üç** basamaklı olabilmektedir. **Ilımlı** enflasyon durumunda halkın paraya olan **güveni** halen **sürmekte** olduğundan bireyler ellerinde para tutmakta, uzun vadeli parasal

anlaşmalar yapmakta ve dolayısıyla **servetlerinin reel** değerini korumak için ilave çabaya gereksinim duymamaktadır.

Yüksek enflasyonda ise ılımlı enflasyonun aksine bireyler **ellerinde para tutmadıkları** gibi yapılan parasal **sözleşmeleri** belirli bir fiyat endeksine ya da yabancı ve istikrarlı bir döviz kuruna **endekslemektedirler**. **Hiperenflasyonda** ise fiyat artışları aylık hatta günlük olarak ifade edilmektedir. Hiperenflasyon yaşanan bir ekonomide para, **değer saklama** fonksiyonunu tamamen, **değişim aracı** olma fonksiyonunu da kısmen yitirirken; reel para talebinin şiddetle düştüğü ve nispi fiyatların son derecede **kararsız** olduğu görülmektedir.

9.2. Enflasyon Nedenleri

Enflasyonun ortaya çıkmasında yani fiyatlar genel düzeyindeki artışta pek çok neden etkili olabilir. Bu nedenler ülkelerin kurumsal altyapısına, makroekonomik dengelerine ve gelişmişlik düzeyine göre değişse de genel olarak aşağıdaki temel nedenler enflasyonun artmasında etkilidir.

i. Toplam tüketimin toplam üretimden fazla olması (talep enflasyonu),
ii. Üretim miktarında azalma,
iii. Üretim faktörü ve girdi fiyatlarında artış (maliyet enflasyonu),
iv. Ülkeye karşılıksız olarak dış piyasalardan giren para, altın ve döviz miktarının artması,
v. Dolaşımdaki banknot miktarının artması,
vi. Yüksek kamu açıkları ve yüksek faiz oranları,
vii. Kredi hacminin genişlemesi şeklinde sıralanabilir.

Enflasyonun temelini oluşturan nedenler ve bunların sonuçları göz önünde bulundurulduğunda dört tür enflasyondan söz etmek mümkündür. Bunlar i) talep enflasyonu, ii) maliyet enflasyonu, iii) ithal enflasyon ve iv) yapısal enflasyondur.

9.2.1. Talep Enflasyonu

Talep enflasyonu, üretim miktarının toplam talebi **karşılamada yetersiz** kalması durumudur. Diğer bir deyişle talep enflasyonu özel sektör veya hükümetin talep ettiği mal ve hizmet miktarının toplam arzı, yani üretilen mal ve hizmet miktarını **aşmasından** kaynaklanmaktadır.

9.2.2. Maliyet Enflasyonu

Maliyet Enflasyonu, üretim için gerekli olan girdilerin herhangi birinde, birkaçında veya tamamında meydana gelen fiyat artışlarının **üretim maliyetini artırması** sonucunda ortaya çıkmaktadır. Böylece mal ve hizmetlerin fiyatları artmış ve fiyatlar genel düzeyi yükselmiş olur. Maliyetlerdeki artışın iki önemli kaynağı parasal **ücretlerdeki** artış ve **hammadde** fiyatlarındaki artıştır. Parasal ücrette veya hammadde fiyatlarında meydana gelecek artışın fiyatlara yansıması sonucunda fiyatlar genel düzeyi yükselecek ve ekonomide maliyet kaynaklı enflasyon ortaya çıkacaktır.

Maliyet enflasyonuna **neden olan** ve üretim maliyetini etkileyen pek çok faktör vardır. Bunlar arasında üretim faktörlerinin **paylarındaki** artışlar, hammadde ve **girdi fiyatlarındaki** yükselişler, **emek** talebindeki artış veya işçi sendikalarının kuvvetlenmesi nedeniyle **ücretlerin artması**, devlet tarafından tarım ürünlerine uygulanan **taban fiyat** ve destekleme alımı uygulamaları veya **kötü hava** şartları nedeniyle artan tarım ürünleri fiyatları, piyasada faaliyet gösteren bazı firmaların **tekel** ve **oligopol** gücü elde ederek ürünlerine rekabetçi olmayan fiyat belirlemeleri ve üreticilerin yüksek fiyat altında anlaşmaları (kartel, tröst) gibi uygulamalar sayılabilir.

Kartel ve Tröst

Kartel, aynı sektörde faaliyet gösteren firmaların rekabeti engelleyen biçimde kendi aralarında anlaşarak mal ve hizmet fiyatlarını belirlemeleridir. Eğer fiyat yüksek belirlenirse tüketici refahı düşmekte ve kartele dâhil firmalar yüksek kâr elde etmektedir. Fiyatın düşük belirlendiği durumda ise sektöre başka firmanın/ların girişi engellenmek istenmektedir. Tröstte ise sektördeki firmalar birleşerek tek bir firma haline gelmektedir. Kartelde firmaların tüzel kişiliği devam ederken tröstte tüzel kişilik son bulmakta ve firmalar yeni bir tüzel kişi bünyesinde var olmaktadır. Bu birliktelikte hedeflenen amaç fiyatı tek başına belirlemek için sektörde tek bir firma haline gelmek ve ölçek ekonomilerinden yararlanarak yüksek düzeyde tekel kârı elde etmektir.

Maliyet enflasyonuna verilebilecek en tipik örnek 1973 yılında yaşanan petrol kriziyle birlikte üretim için önemli bir girdi olan petrol fiyatlarının artmasıdır. Pek çok ülkede fiyatların artmasıyla üretim maliyetleri de artmış ve buna bağlı olarak fiyatlar genel düzeyinde artışlar yaşanmıştır.

9.2.3. Yapısal Enflasyon

Yapısal enflasyon, üretim yapısının talep değişimlerini karşılayamaması olup ekonomideki **yapısal sorunlardan** kaynaklanan enflasyondur. Üretim faktörleri arasındaki dengesizlikler ve bu faktörlerdeki hareketliliğin düşük olması, ücret-

lerin ve fiyatların aşağı yönlü esnek olmaması, kamu kesiminde yüksek düzeye ulaşan bütçe açıkları, talep (köyden kente göç ve hızlı nüfus artışı) ve maliyet kalıplarında meydana gelen değişmelere ekonomik yapının uyum sağlayamaması yapısal enflasyonun nedenleri arasında sayılabilir.

9.2.4. İthal Enflasyon

İthal enflasyon, ekonomik ve teknolojik yetersizlikler nedeniyle üretimde kullanılan hammadde ve ara malları ile yatırım mallarını yabancı ülkelerden ithal eden ülkelerde ortaya çıkmaktadır. İthal edilen ülkedeki mal ve hizmet fiyatlarının ithalatçı ülkeye göre nispeten yüksek olması, ithal malın maliyetini yükseltmektedir. Ayrıca **ulusal paranın değersiz** olması ve hükümetler tarafından uygulanan **devalüasyon** politikaları da ithal mal ve hizmetlerin fiyatlarını artırdığından bu mal ve hizmetleri **girdi** olarak kullanan yerel üreticilerin üretim maliyeti artmakta ve bu durum ithal enflasyona neden olmaktadır.

9.3. Türkiye'de Enflasyonun Hesaplanması

Enflasyonun ölçülmesinde fiyat endeksleri temel göstergelerdir. Fiyat endeksi hesaplanırken "**mal ve hizmet sepeti**" ve sepet içindeki "**ağırlıklandırma oranları**" dikkate alınmaktadır. Mal ve hizmet sepeti belirlenirken ülkede fazlaca tüketilen mal ve hizmetler sepete dâhil edilmekte ve sepetteki ağırlıklandırma oranları söz konusu mal ve hizmetlerin toplam tüketim içindeki payına göre belirlenmektedir. Böylece hanehalkının yaptığı tüketim harcamaları içinde **en fazla paya sahip** olan mal ve hizmet grubu sepet içinde **daha fazla ağırlığa** sahip olmaktadır.

Her yıl yeni ürün ve hizmet grupları endekse **dâhil edilmekte** ya da önemini kaybeden maddeler endeksten **çıkarılmaktadır.** Eğer 1 yıl içinde ülkede önem kazanan ürünler varsa sepete bu ürünler ve ağırlıklar eklenmektedir. Bu ürünler belirlenirken her yıl yaklaşık 15 bin kişi ile yapılan Hanehalkı Bütçe Anketi, kurumsal nüfus anketi, yabancıların Türkiye'de yapmış oldukları harcamaları gösteren turizm anketi ve idari kayıtlardan elde edilen harcama istatistiklerinden yararlanılmaktadır.

Enflasyon hesaplanırken **belirli bir yıl** veya dönem referans alınarak **100'e sabitlenmekte** ve sonra gelen dönemlerdeki fiyat değişmeleri sabitlenen referans yıla göre yeniden hesaplanmaktadır. Eğer sonraki dönemde fiyatlar referans döneme göre **artmışsa** endeks **100'ün üzerinde** çıkmakta, **azalmışsa** 100'ün **altında** bir endeks sonucuna ulaşılmaktadır. Endeksler kullanıcı ihtiyaçlarına göre aylık ve yıllık dönemler itibariyle hesaplanmaktadır. Yıllık bazda hesaplama yapılırken

mevcut aydaki endeks bir önceki yılın aynı ayındaki endekse bölünmekte ve çıkan sonuç 100 ile çarpılıp tekrar 100'den çıkarılmaktadır. Sonuç olarak çıkan rakam seçilen dönemler arasındaki yıllık fiyat yükselişini, diğer bir deyişle enflasyon oranını göstermektedir. Örneğin Ocak 2020 ayı baz ay ve yıl kabul edildiğinde Şubat 2020 dönemi endeksi 102 olduğunda aylık enflasyon oranı %2 olmakta, bir sonraki yılın aynı dönemi olan Şubat 2021 döneminde endeks 114 olarak gerçekleştiğinde ise Şubat 2020–Şubat 2021 enflasyonu %11,8 ((114/102).100–100) olmaktadır.

Türkiye'de **enflasyon hesaplanırken** iki yönteme başvurulmaktadır. Bunlar üretici fiyatları endeksi (**ÜFE**) ve tüketici fiyatları endeksi (**TÜFE**) yöntemleridir. İlk yöntemde yani ÜFE'de ülkede üretilen mal ve hizmetlerin üreticilerden elde edilen fiyat değişimleri dikkate alınırken ikinci yöntemde tüketilen mal ve hizmet fiyatları esas alınmaktadır. Buna göre **ÜFE'de,** belirli bir referans döneminde ülke ekonomisinde üretimi yapılan ürünlerin yurt içi fiyatları zaman içinde karşılaştırılarak fiyat değişimleri ölçülmektedir. **Üretici fiyatı**, **yurt içinde** üretimi yapılan ürünlerin, **KDV** ve benzeri **vergiler hariç**, **peşin** satış fiyatıdır. Üretici fiyatları endeksinde imalat, sanayi, tarım, avcılık, ormancılık ve balıkçılık gibi sektörlerde faaliyet gösteren üreticilerin yetiştirdiği ve piyasaya arz ettiği ürünlerin ilk el satış fiyatları izlenmektedir.

Fiyatlar **anket** yolu ile derlenmekte ve anketler **faks** veya **e–posta** yolu ile gönderilmektedir. ÜFE'de sanayi kapsamında yer alan maddelerin her ayın 5 inci, 15 inci ve 25 inci günlerindeki fiyatları esas alınır. Tarım ürünlerinin ise ayın 25 inci gününe kadar olan fiyatları endekse dâhil edilmektedir.

Tablo 6: ÜFE Ana Sektör Ağırlıkları

Ana sektörler	2013	2014	2017	2018
İmalat	86.2%	85.9%	92,7%	94,3%
Madencilik ve taş ocakçılığı	3.7%	4.0%	2,7%	2,7%
Elektrik, gaz üretimi ve dağıtımı	9.1%	9.3%	2,9%	1,8%
Su temini	1.0%	0.8%	1,7%	1,2%

Kaynak: TÜİK, 2020.

Tablo 6'da görüldüğü üzere 2018 yılı esas alındığında ÜFE endeksinde **ağırlığı en yüksek** mal grubu **imalat** sanayine aittir. Sonraki ağırlık ise **madencilik** ve taş ocakçılığı **sektörüne** aittir. Buna göre 2018 yılı için imalat sanayi ürünlerinin ÜFE endeksindeki ağırlığı yaklaşık %94 iken, **madencilik** ve taş ocakçılığının endeks içindeki ağırlığı %2,7'dir. 2013–2018 döneminde imalat sanayinin endeks içindeki ağırlığı 8 puan artarken elektrik, gaz üretimi ve dağıtımının endeks içindeki ağırlığı yaklaşık 7 puan düşmüştür. Diğer ürünlerin endeks içindeki ağırlığı tablodan görülmektedir.

Tablo 7: ÜFE Kapsamıyla İlgili Sayısal Bilgiler

Ana sektörler	2017			2018		
	Ürün sayısı	Firma sayısı	Fiyat Sayısı	Ürün sayısı	Firma sayısı	Fiyat Sayısı
İmalat	523	2.611	6.857	588	3.744	10.652
Madencilik ve taş ocakçılığı	20	119	196	21	167	307
Elektrik, gaz üretimi ve dağıtımı	2	106	215	2	104	209
Su temini	1	38	125	1	38	132

Kaynak: TÜİK, 2020.

2018 yılı esas alındığında ÜFE endeksinin hesaplanması sırasında toplam 3.744 işyerinden 588 ürün hakkında bilgi alınmaktadır. Böylece ÜFE, her bir işyerinden toplanan 10.652 adet fiyatın ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. Aşağıda Tablo 8 ise TÜFE'ye dâhil olan mal ve hizmet gruplarını göstermektedir.

Tablo 8: TÜFE Ana Grup Ağırlıkları

Ana Harcama Grubu	2010	2019
Gıda ve alkolsüz içecekler	27,6	23,29
Ulaştırma	13,9	16,78
Konut	16,83	15,16
Ev eşyası	6,78	8,33
Lokanta ve oteller	5,51	7,86
Giyim ve ayakkabı	7,3	7,24
Çeşitli mal ve hizmetler	3,97	5,15
Alkollü içecekler ve tütün	5,31	4,23
Haberleşme	4,94	3,69
Eğlence ve kültür	2,83	3,29
Sağlık	2,55	2,58
Eğitim	2,48	2,4

Kaynak: TÜİK, 2020.

TÜFE'nin temel amacı piyasada tüketilen mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimi ölçerek enflasyon oranını hesaplamaktır. Ağırlıkların tespitinde ve endeks hesaplamasında 12 farklı mal ve hizmet tüketimi esas alınmıştır. Tablo 8'de görüldüğü üzere TÜFE endeksinin hesaplanmasında ağırlığı en fazla olan ilk beş mal ve hizmet grubu gıda, ulaştırma, konut, ev eşyası, lokanta ve otel hizmetidir.

Tablo 9: TÜFE Kapsamıyla İlgili Sayısal Bilgiler

	2010	2019
Madde sayısı	446	418
Çeşit sayısı	923	895
İşyeri sayısı	26.132	28.711
Fiyat sayısı	372.427	544.256
Kira sayısı	3.985	4.274

Kaynak: TÜİK, 2020.

Tablo 9'da görüldüğü üzere TÜFE'nin hesaplanması için 2019 yılı esas alınmak üzere 418 mal grubu için 28.711 işyerinden yaklaşık **544 bin fiyat** alınmıştır. Endekste dikkate alınan fiyatlar **vergi dâhil peşin** satın alma fiyatlarıdır. Ayrıca 4.274 kiracıdan da kira bilgileri hakkında fiyat derlemesi yapılmaktadır.

9.4. Enflasyonun Ekonomi Üzerindeki Etkileri

Enflasyon, bir ülkede çok sayıda makroekonomik değişkeni etkileyen önemli bir göstergedir. Bu etkileri **ekonomik, mali ve sosyal etkiler** olarak üçe ayırmak mümkündür. Ekonomik açıdan bakıldığında enflasyonun gösterdiği ilk etki **ödemeler dengesi** üzerinde ortaya çıkmaktadır. Enflasyon nedeniyle yurt içinde üretime ve tüketime konu olan yerli mal ve hizmet fiyatlarının yükselmesi görece olarak **ithal malların fiyatlarının ucuzlamasına** neden olmaktadır. İthal malların ucuzladığı böyle bir ortamda daha fazla ithal mal, daha az yerli mal talep edilecek ve ülkenin ödemeler dengesinde açık ortaya çıkacaktır.

Benzer kanallarla enflasyonun olumsuz etkisi **rekabet** üzerinde de ortaya çıkmaktadır. Tüketiciler bir malı talep ettiğinde **malın fiyatı** tercihlerinde rol oynamaktadır. Enflasyon nedeniyle üretim faktörlerine yüksek bedeller ödenmesi mal ve hizmet fiyatlarını artırdığından yüksek fiyatla üretilen yerli ürün, yabancı rakipleri karşısında daha az talep görecektir.

Enflasyonun ekonomik açıdan gösterdiği bir diğer olumsuz etki, hammadde temini açısından uluslararası bağlantıları olan **çokuluslu firmaların** yerli firmalara göre **avantajlı** olduğu durumda ortaya çıkmaktadır. Yurt içi firmalar yüksek maliyetli girdiler ile üretim yaparken yurt dışından düşük maliyetli hammadde temini sağlayan uluslararası firmaların üretim maliyetleri ve böylece satış fiyatları düşmektedir. Bu durumda zaten sermayesi güçlü olan çokuluslu firmalar oligopol veya monopol gücü elde ederek rekabet gücüne sahip olmaktadır.

Enflasyonun **mali göstergeler** üzerinde gösterdiği olumsuz etki **vergi gelirlerinde** görülmektedir. Vergi tahsilatı açısından enflasyon; vergi borcunun muhatabı olan mükellef üzerinde olumlu, alacaklı olan devlet için ise olumsuz etkiye sahiptir. Özellikle vergi tahsilat süresinin uzun olduğu vergi sistemlerinde **Olivera–Tanzi**

etkisi olarak bilinen bu etki, verginin doğumu ile tahsilatı arasında geçen sürede vergi matrahının (veya geliri) enflasyon nedeniyle aşınmasına neden olmaktadır. Bu duruma örnek olarak Türkiye'deki vergi tahsil süreleri ve yüksek enflasyon nedeniyle bu gelirlerde yaşanan kayıplar gösterilebilir. Türk vergi sisteminde gerçek kişiler tarafından bir takvim yılında elde edilen gelir birkaç durum dışında (geçici vergi ve tevkifat gibi) ertesi yıl mart ayında beyan edilmektedir. Ödeme ise mart ve temmuz ayında iki eşit taksitte yapılmaktadır. Vergisini dönem içinde geçici vergi yoluyla ödeyen gerçek usule tabi mükellefler bir kenara bırakılırsa ocak ayında kira geliri elde eden bir mükellef, vergisini 15 ve 19 ay sonra yani ertesi yılın mart ve temmuz aylarında ödeyecektir. Hatta zirai kazançlarda verginin ödenmesi ertesi yılın son iki ayında gerçekleşmektedir. Bu durumda hükümet reel anlamda vergi kaybına uğramaktadır.

Vergi borcu açısından ise enflasyonun mükellefler üzerindeki etkisi verginin dolaylı ve dolaysız olmasına göre iki şekilde görülür. Her iki etki de literatürde devletin enflasyon nedeniyle vatandaştan daha fazla vergi alınması anlamında kullanılan **enflasyon vergisi** kavramıyla açıklanmaktadır. Dolaylı vergiler bilindiği gibi KDV gibi tüketim üzerinden alınan vergilerdir. Enflasyon dönemlerinde dolaylı vergi nominal fiyatlar üzerinden hesaplanacağından reel fiyatlar üzerinden hesaplanan vergiye göre daha fazla vergi ortaya çıkacaktır. Bu durum Türk vergi sistemindeki KDV uygulaması yardımıyla aşağıdaki şekilde açıklanabilir.

Enflasyonun olmadığı durumda bir buzdolabının reel değerinin 5.000 TL olduğunu varsayalım. Alıcı buzdolabını satın alırken %18 KDV ile birlikte 5.900 TL ödeyecektir. Buzdolabı fiyatının bir sonraki yıl %50 enflasyon nedeniyle nominal olarak 7.500 TL'ye yükseldiğini ve 1.350 TL KDV ile birlikte 8.850 TL'ye satın alındığını varsayalım. Görüldüğü gibi satın alınan mal ve hizmet miktarında veya kalitesinde herhangi bir değişiklik olmadığı halde tüketici aynı buzdolabı için 450 TL daha fazla vergi ödemekte ve bu tutar enflasyon vergisini temsil etmektedir.

Benzer bir sorun **gelir vergisinde** ortaya çıkmaktadır. Ülkelerde gelir vergileri genellikle **artan oranlı** tarife esas alınarak hesaplanmaktadır. Yani mükellefin geliri arttıkça bir üst vergi dilimine çıkmakta ve geliri önceki dilime göre daha yüksek orandan vergilendirilmektedir. Türk Vergi Sisteminde de gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınan gelir vergisinde %15, 20, 27, 35 ve 40 olmak üzere beş dilimli artan oranlı tarife uygulanmaktadır. Gelir üzerine artan oranlı tarife uygulanması gelir dağılımı adaleti açısından olumlu etkiler göstermesine rağmen enflasyon dönemlerinde artan oranlı tarifeler **mükelleflerin haksız biçimde daha yüksek vergi ödemesine neden olmaktadır.** Bu sorun gelir vergisine ilişkin bir örnekle aşağıdaki şekilde açıklanabilir.

Ülkede artan oranlı tarife uygulandığını ve 10.000 TL'ye kadar olan gelirin %10; 10.000 TL'yi aşan gelirin ise %20 oranında vergilendirildiğini varsayalım.

Ülkede ücretli olarak çalışan Mehmet Bey'in **9.000 TL maaş aldığını** varsayalım. Ülkede aynı dönemde **%30 enflasyon** olduğunu ve Mehmet Bey'in maaşına işvereni tarafından enflasyon oranı kadar yani %30 zam yapıldığını düşünelim. Bu durumda Mehmet Bey'in maaşı 11.700 TL'ye yükselecektir. İlk bakışta Mehmet Bey'in maaşının 2.700 TL yükseldiği ve gelirindeki marjinal artış kadar daha fazla mal ve hizmet alabileceği düşünülebilir. Ancak Mehmet Bey'in maaşı ile birlikte diğer ürünlerin fiyatlarında da %30 artış olmuştur. Bu durumda **değişen tek şey** Mehmet Bey'in bir üst dilime yükselerek **440 TL fazladan vergi ödemesidir**. Zira ilk maaşı için 900 TL (9.000 TL x 0,10) vergi öderken zam sonrası ödeyeceği vergi 1.340 TL'ye (10.000 TL x %10 + 1.700 TL x 0,20) yükselmiştir.

Nitekim artan oranlı vergileme nedeniyle mükelleflerin gelirlerinin nominal olarak artması, ödeyecekleri vergi miktarının da artmasına neden olmaktadır. Diğer bir deyişle başlangıçta alt gelir dilimlerinde vergi ödeyen mükellefler enflasyon nedeniyle gelirlerinin nominal olarak artmasıyla daha üst dilimlere çıkarak yüksek vergi ödemek zorunda kalmaktadır.

Bu gibi sorunlar enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde **vergiden kaçınma davranışlarını** da açıklamaktadır. Zira senyoraj ve fiyat artışları yoluyla devlet bir tür gizli vergi uygulamaktadır. Bu durumda mükellef **haksız yere daha fazla vergi ödediği algısıyla** hareket etmekte ve üzerindeki bu haksız vergi yükünü atmak için bazen vergi yasalarına uygun bazen de aykırı davranarak vergiden kaçınmakta veya vergi kaçırmaktadır.

Enflasyonun bir diğer etkisi bütçe üzerinde ortaya çıkmaktadır. Enflasyon nedeniyle vergi gelirlerinin artması ve hükümete ilave gelir sağlaması yukarıda açıklandığı üzere "enflasyon vergisi" kavramıyla açıklanmaktadır. Hükümet açısından böyle bir durum hazineye ilave gelir getirmesi açısından olumlu kabul edilebilir. Enflasyonun hükümet bütçesi üzerinde ortaya çıkardığı bir diğer olumlu etki ise kamu **borç stoklarının** reel değerinde **azalma** sağlamasıdır.

Bununla birlikte enflasyon, kamu harcamaları vasıtasıyla bütçe üzerinde **olumsuz** etkilere neden olur. Hükümetler kamusal hizmetleri yerine getirmek amacıyla **cari ve yatırım harcaması** gerçekleştirmek zorundadır. Ancak bu harcamaların yüksek enflasyon nedeniyle nominal olarak artış göstermesi bütçe açıklarına yol açar.

Enflasyonun bütçe üzerinde neden olacağı bir diğer olumsuz etki **borçlanma** yoluyla gerçekleşir. Zira enflasyon nedeniyle artan faiz oranı, hükümetin borçlanma faiz oranlarına da yansımakta ve borç faiz ödemeleri artmaktadır. Bu durum

bütçe üzerinde olumsuz etkiye neden olur. Ancak hükümet **enflasyon artışından önce** borçlanmışsa bütçe üzerindeki etki **olumluya** döner. Zira ödeme zamanı geldiğinde hükümetin ödeyeceği faiz oranı mevcut faiz ve enflasyon oranının altında olacak ve faiz ödemelerinin reel değeri düşecektir. **Ancak** geçmişte yapılan borçlanmalar için sağlanan bu avantaj hükümetin **gelecekteki** borçlanmalarını **kapsamaz**. Aksine faiz oranları enflasyonun üzerinde seyredeceğinden hükümet, gelecekte yüksek faiz oranlarından borçlanmak zorunda kalacaktır.

Enflasyonun ekonomik ve mali etkilerinin yanında **sosyal etkileri** de söz konusudur. Bu etkinin başında enflasyonun **gelir dağılımını bozucu etkisi** gelmektedir. Bu etki en çok **sabit gelirliler** üzerinde ortaya çıkar. Fiyatların nominal ücretlerden daha hızlı arttığı bir dönemde ücretlerdeki artış enflasyon artışını **geriden** takip etmekte ve gelir dağılımı bu kesimler aleyhine işlemektedir. Buna rağmen ücret kazancı elde edenlerin dışında kalan diğer kazanç sahipleri (ticari, zirai veya serbest meslek kazancı), sattıkları ürün ve hizmetlerin fiyatlarını enflasyon nispetinde artırdıklarından ücretlilere göre daha avantajlıdırlar.

Ayrıca gelir üzerinden alınan vergilerin artan oranlı tarife üzerinden hesaplandığı ekonomilerde **düşük ve orta** gelirli mükelleflerin vergi yüklerinde artış ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni yüksek gelir grubundakiler **zaten geçmişte en yüksek** vergi dilimine girdiğinden enflasyon döneminde değişen bir şey olmayacak ve bu grup geçmişte olduğu gibi yüksek vergi oranından vergilendirilmeye devam edecektir. Ancak düşük ve orta gelir grubundaki mükelleflerin gelirleri, enflasyon nedeniyle nominal olarak artış gösterecek ve gelirleri bir üst dilime çıktığından öncekine oranla daha yüksek orandan vergi ödemek zorunda kalacaktır. Bu durumda gelir dağılımında düşük ve orta gelirliler aleyhine bir dağılım ortaya çıkacaktır.

9.5. Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikası

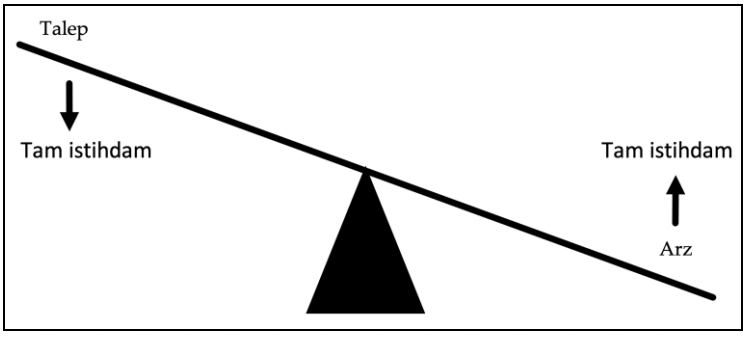
Enflasyon yukarıda değinilen olumsuz etkileri nedeniyle mücadele edilmesi gereken önemli bir makroekonomik sorundur. Ancak bu sorunla nasıl mücadele edileceği konusunda ekonomistler arasında farklı görüşler mevcuttur. **Monetaristlere** göre enflasyon ekonomideki para miktarındaki artışa bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla enflasyonla mücadele etmek için ekonomideki para miktarını enflasyonist açık nispetinde azaltmak veya üretimdeki artış oranı kadar ölçülü biçimde artırmak gerekmektedir.

Arz yanlı ekonomistler ise enflasyonun nedeni olarak hükümetlerin firmalara uyguladıkları yüksek oranlı vergileri hedef göstermektedir. Onlara göre **vergiler karar beyan etkisi** yoluyla üretim düzeyi, çalışma ve yatırım yapma arzusu üzerin-

de olumsuz etki göstermekte ve enflasyonun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nitekim vergi oranlarının azalmasıyla üretim ve yatırım artacak, üretim miktarındaki artış toplam talep fazlasını karşılayacak ve böylelikle talep kaynaklı enflasyon çözülmüş olacaktır.

Post Keynesyenler ise enflasyonu sınıfsal bir **çatışmanın** sonucu olarak görme eğilimindedir. Onlara göre **işçiler ile kapitalistler** arasında milli gelirin bölüşümüne yönelik bir çatışma söz konusudur: İşçiler bütçelerini reel olarak artırmak için ücret artışı talep ederken, kapitalistler ise ücret artışının neden olduğu kâr düşüşünü engellemek için ürettikleri malların fiyatlarını artırma eğiliminde olacaktır. Gelir bölüşümü savaşının sonucu ise fiyat artışı olmaktadır. Bu nedenle enflasyonun önlenebilmesi için ücret ve fiyatların oluşumunun denetlenmesi, diğer bir deyişle gelirlerin bir süreliğine dondurulması gerekmektedir. Gelirler politikası adı verilen bu çözüm heterodoks iktisat politikaları kapsamında değerlendirilmekte ve enflasyonun önlenmesi için radikal çözümler önermektedir.

Geleneksel Keynesyen yaklaşım ise enflasyonu, toplam arzın toplam talebi karşılamada yetersiz kaldığı bir durum olarak görmektedir. Açıktır ki bu durumda yapılması gereken toplam talebi toplam arza eşitlemek olmalıdır (Bkz. Şekil 6). Bu eşitlemenin yapılabilmesi kısa ve uzun dönem olmak üzere **iki politika** ile mümkündür. Kısa dönemde uygulanacak politika, toplam talebin düşürülmesi amacıyla daraltıcı maliye politikasına başvurmaktır. Bu ise kamu harcamalarının düşürülmesini ve vergilerin artırılmasını gerektirir. Uzun dönemde yapılması gereken politika ise üretim artışını sağlamak için yatırımları artırmaktır.



Şekil 6: Keynesyen Yaklaşımda Talep Enflasyonunun Önlenmesi

Bununla birlikte kısa dönemde tüketimi dizginlemek amacıyla bireylerin satın alma gücünü ellerinden almak, toplum refahı açısından etkin bir çözüm olma-

yacağı için üretimin artırılması şeklindeki uzun dönem çözümü daha optimal bir seçenektir.

İster uzun ister kısa dönem olsun her iki politikanın da gerçekleşmesi, kamu gelirleri ve harcamalarının yer aldığı maliye politikası önlemleriyle mümkündür. Aşağıda enflasyonla mücadelede hangi iradi maliye politikası aracının kullanılacağı ve ne tür etkiler ortaya çıkaracağı basit Keynesyen model çerçevesinde açıklanmıştır.

9.5.1. Enflasyonla Mücadelede Kamu Harcamaları Politikası

Hükümetlerin artan kamu harcamaları ve bu harcamaların finansmanında kullandığı yöntemler, enflasyonun ortaya çıkmasında veya önlenmesinde etkili olmaktadır. Hükümet harcamalarının cari, yatırım ve transfer harcaması olarak üçe ayrıldığı düşünüldüğünde bu harcamalarda ortaya çıkan artış, doğrudan ve dolaylı olarak enflasyon üzerinde etki göstermektedir.

Cari harcamalar kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde personel ve diğer cari giderlerden oluşan ve ekonomide gelir ortaya çıkaran harcamalardır. Bu harcamalar **memur maaş** ödemeleri ve piyasadan **mal ve hizmet** alımıyla birey ve firmaların harcanabilir geliri üzerinde doğrudan etki gösterdiğinden, toplam talep artışı yoluyla fiyatlar genel düzeyini etkilemektedir. Bu nedenle özellikle enflasyonist dönemlerde memur maaşlarında enflasyonun üzerinde bir artıştan kaçınılması ve diğer cari giderlerde de kısıntıya gidilmesi gerekmektedir.

Yatırım harcamaları da cari harcamalar gibi ekonomide gelir akımlarına neden olduğundan bu harcamaların da enflasyonist dönemlerde dikkatle izlenmesi gerekir. Ancak yatırım harcamaları orta ve uzun vadede üretim kapasitesini artırıcı etki göstermekte ve arzın talebi karşılayamadığı durumda enflasyona çözüm olarak düşünülmektedir. Yatırım harcamalarının kısılması kısa vadede enflasyonu düşürmeyi mümkün kılsa da **orta ve uzun vadede arzın/üretimin kısılmasına neden olacağından** enflasyonun içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olabilmektedir. Bu nedenle hükümet tarafından enflasyonu düşürücü politikalar uygulanırken daha seçici politikalara gereksinim duyulmaktadır.

Kamu harcamalarında bir diğer kalem olan **transfer harcaması** ise bireylere ve özel sektöre karşılıksız yapılan gelir transferlerini içermektedir. Transfer harcamalarının enflasyon üzerinde gösterdiği etki harcamanın türüne göre değişiklik gösterir. Emekli, dul ve yetimlere yapılan ödemeler ve benzeri sosyal yardımlar **sosyal amaçlı** transfer yardımlarını oluşturmaktadır. Bu tür transfer harcamaları satın alma gücünün bir kesimden başka bir kesime transferi şeklinde gerçekleşeceğinden tüketim harcamalarının el değiştirmesi sonucunu doğurur. Özellikle top-

lumdaki dezavantajlı kesimin alım gücünü artıran bu tür yardımlar, bu kesimin **marjinal tüketim eğiliminin yüksek olması** nedeniyle enflasyon üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle yapılacak olan yardımların miktarı sosyal devlet olmanın gerekliliğini engellemeyecek ancak ekonomik etkinliği de bozmayacak düzeyde olmalıdır.

Firmalara ve teşebbüslere **iktisadi ve mali amaçlı** yapılan teşvik ve sübvansiyonlar da karşılıksız olarak yapıldığından transfer harcamaları içerisinde yer alır. Özellikle bu tür harcamaların firmaları yatırım yapmaya ve üretim kapasitelerini artırmaya teşvik etmesi talep enflasyonunun önlenmesine yardımcı olmaktadır. Bu tür yardımlar karşılıksız kabul edilse de uzun vadede getirisi üretim ve istihdamdaki artıştır.

9.5.2. Enflasyonla Mücadelede Kamu Gelirleri Politikası

Kamu harcamaları gibi kamu gelirleri de ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilir. **Deflasyonist** dönemlerde **genişletici** maliye politikası kapsamında vergi oranlarında indirime gidilmekte, **enflasyonist** dönemlerde ise **daraltıcı** maliye politikası kapsamında vergi oranları artırılmaktadır. Hükümetin enflasyonist dönemlerde vergi artışına gitmesi satın alma gücünü düşürerek mal ve hizmet talebini düşürmektedir.

Ekonominin vergiler yoluyla istikrara kavuşturulması, cari üretim düzeyinin potansiyel üretim düzeyini aşması veya bu düzeyin altında kalmasına göre farklılık göstermektedir. Potansiyel üretim düzeyinin aşıldığı enflasyonist dönemlerde toplam **talep** ve toplam **arzın** birbirine **denkleştirilmesi** gerekir. Bu durumda arz miktarını artırmak amacıyla vergilerin, üreticiyi teşvik edecek şekilde düşürülmesi veya toplam talep düzeyini düşürmek amacıyla tüketicileri cezalandıracak şekilde artırılması gerekmektedir. Ancak ikinci durumda toplam talep seviyesinin düşürülmesi ekonomide refah kaybına neden olacağından enflasyon dönemlerinde toplam arzın artırılmasına yönelik vergi politikalarının daha etkin olduğu kabul edilir.

Toplam arzın artırılmasında vergilerin firmaların üretim maliyetlerini düşürecek ve üretim fonksiyonlarını artıracak biçimde kullanılması ve yatırım indirimi, indirimli kurumlar vergisi, işgücü üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi ve hızlandırılmış amortisman gibi yatırım ve üretimi artıracak vergi teşvik önlemlerinin alınması gerekmektedir.

Vergilerin **enflasyonu önlemede** göstereceği etki **vergilerin türüne göre** farklılık gösterir. Bunlar içerisinde **gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan dolaylı ve dolaysız vergiler yer almaktadır.** Ancak enflasyonla mücadele için uygu-

lanacak vergilerin seçiminde hangi verginin daha etkin olduğu konusunda literatürde farklı görüşler mevcuttur.

Dolaysız vergilerin enflasyonla mücadelede **daha etkin** olduğunu savunan görüşler bu vergilerin artan ve azalan oranlı olmasını, ayırma ilkesine ve indirim uygulamalarına izin vermesini gerekçe göstermektedir. Bu görüşü savunanlar gelir dağılımı adaleti açısından da dolaysız vergilerin dolaylı vergilerden daha üstün olduğunu savunmaktadır.

Dolaylı vergilerin enflasyonla mücadelede **daha etkin** olduğunu savunan görüşler ise bu vergilerin mal ve hizmetlerin satışı anında alınmasının **talebin kısılmasında** daha hızlı etki gösterdiğini ve bu etkinin dolaysız vergilere oranla daha kuvvetli olduğunu ileri sürmektedir. Ayrıca mükellefler tarafından daha az hissedilir olması, bu vergilerin daha kolay tahsil edilmesine imkân tanımaktadır.

9.5.3. Enflasyonla Mücadelede Borçlanma Yönetimi Politikası

Piyasanın işleyişini bozmadan gelirlerin toplanmasını ve harcamaların yapılmasını öngören geleneksel bütçe sistemine göre bütçenin denk olması esastır. Klasik iktisatçılar ve maliyeciler tarafından benimsenen bu ilke **1929 buhranıyla birlikte geçerliliğini yitirmiş** ve müdahaleci devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla artan kamu harcamaları borçlanma yoluyla karşılanmaya başlanmıştır.

Literatürde borçlanmanın ekonomide gösterdiği etkinin ne yönde olduğu konusunda halen belirsizlik söz konusudur. Kamu kesimi tarafından yapılan borçlanmanın yatırım maliyetlerini artırması nedeniyle özel kesim yatırımlarını dışladığı (**crowding–out**), dolayısıyla devlet harcamalarının kısılması gerektiği Neo–Klasik iktisatçıların önemli argümanlarındandır. Bununla birlikte dışlama etkisinin ortaya çıkması için ekonominin fiili durumunun ne olduğu da önem arz etmektedir. Zira kamu harcamalarının özel sektör aleyhine bir dışlama etkisi ortaya çıkarması, ekonominin fiili durumunun tam istihdama yakın bir seviyede olduğu konjonktürde mümkündür. Ekonomideki **kapasite kullanım** oranlarının çok **düşük** seviyelere gerilediği durgunluk döneminde ise kamu harcamaları **dışlamaya yol açmayacaktır**.

Enflasyonun bir fiyat istikrarı sorunu olduğu göz önünde bulundurulduğunda enflasyonla mücadelede maliye politikası önlemleri yanında para politikası araçlarına da başvurmak sorunun giderilmesinde daha etkili ve hızlı yol alınmasını sağlayacaktır.

Her iki politikanın enflasyon üzerinde göstereceği etki **aktarım mekanizmaları** tarafından belirlenmektedir. Bazı iktisatçılar enflasyonu düşürmek için ekonomideki para miktarının düşürülmesini ve bunun da **açık piyasa işlemleri** veya

faiz oranı **artışıyla** mümkün olacağını ileri sürmektedir. Onlara göre enflasyonun hüküm sürdüğü bir ekonomide **iç borçlanmaya** başvurulmalı ve **faiz** oranları **artırılarak harcamanın maliyeti** yükseltilmelidir. Burada harcamanın maliyeti ile **iki durum** kastedilmektedir. İlki bireylerin harcama kararı verirken vazgeçtikleri tasarruf nedeniyle **kaybettikleri faiz** geliridir. İkincisi ise kredi kullanarak tüketim yapmak isteyen bireyleri bu davranışlarından vazgeçirmek için faiz oranlarının artırılması yoluyla **kredi maliyetlerinin yükseltilmesidir**. Her iki politikanın da temel amacı, bireylerin sahip olduğu varlıkları tüketmek yerine tasarruf etmesini sağlamaktır.

Ancak ekonomik sorunlara her iktisatçı farklı çözümler üretmektedir. Nitekim talep enflasyonunun olduğu bir dönemde tüketimi düşürmek yerine üretimi artırmak toplumsal refah açısından daha doğru bir tercihtir. O zaman selektif bir kredi politikası izlenerek para otoritelerinin **yurt dışından borçlanması** ve bu fonları üreticilerin üretimlerini artırmak için **teşvik** olarak kullanması da mümkündür. Böylece üretim artışı sağlanarak fazla talebin karşılanması ve enflasyonun düşürülmesi mümkün olacaktır.

Ancak iktisat yazınında genel kabul gören politika, enflasyonu düşürmek için hükümetin iç borçlanmaya başvurması gerektiğidir. Buna göre **iç borçlanmaya** gidilmesi halinde borçlanmanın finansmanı iç tasarruflarla karşılandığından **satın alma gücü azalacak** ve anti enflasyonist etki ortaya çıkacaktır. Hükümetin iç borçlanmada başvuracağı finansman kaynakları ise **kişiler, firmalar** ve **kurumsal yatırımcılardır (bankalar ve finans kurumları)**. Ancak **kişilerden** borçlanmak temel **prensip** olarak kabul edilmelidir. Zira kişilerden borçlanıldığı zaman **tüketim** kaynağında **kesilmiş** olacağından toplam talep artışının neden olduğu enflasyon da düşmüş olacaktır. Ancak kişilerden yapılan borçlanmada hükümetin seçici davranması ve tasarrufa ayrılan değil **tüketime ayrılan fonlardan** borçlanması gerekmektedir.

Kurumsal yatırımcılardan borçlanıldığı durumda ise bu yatırımcıların sahip olduğu fonları hükümete borç vermediği durumda **nerede kullanılacağı** sorusu önem kazanmaktadır. Zira bu fonlar özel sektör **harcamalarının finansmanında** kullanılacak ise kurumsal yatırımcılardan borçlanmak enflasyonu düşürmek için doğru bir politika tercihi olacaktır. Ancak bu fonlar özel sektör **yatırımlarının finansmanı** için kullanılacak ise uzun vadede enflasyonun tekrar yükselmesi muhtemeldir. Aynı durum **firmalar** için de geçerlidir. Eğer hükümet firmalardan borçlanırsa **kısa** dönemde yatırım harcamalarının düşmesiyle toplam talepte bir daralma ortaya çıkarken; **uzun** dönemde yatırımların azalması, üretimde daralmaya yol açacağından bu durumda **enflasyonist baskı** daha **şiddetli** hale gelecektir. Bu

bakımdan hükümetin borçlanacağı fonların tüketime ayrılan fonlar olması enflasyonun önlenmesi açısından oldukça önemlidir.

Hükümetler enflasyonist dönemlerde **bankalardan** borçlanmamalıdır. Bankalardan alınan borç karşılığında tahvil ve hazine bonosu verilmesi bankaların bu fonları kullanarak **kaydi para** oluşturmasına imkân sağlar. Böyle bir durumda ekonomideki likidite hacmi artış göstereceğinden para çarpanı yoluyla enflasyon daha da artacaktır.

Borçlanma yaparken hükümetin dikkat etmesi gereken önemli bir konu borçlanma vadelerinin konjonktürün durumuna göre ayarlanması gerektiğidir. Zira hükümet piyasadan borçlandığında toplam talep kısılmaktadır. Ancak söz konusu borçların devlet tarafından **anapara ve faizleri ile birlikte ödenmesi,** ekonomik birimlerin harcanabilir gelirini faiz geliri kadar artıracaktır. Bu durum bireylerin satın alma gücünü artırarak enflasyon üzerinde öncekine göre daha büyük bir baskı oluşmasına neden olacaktır. Bu nedenle hükümet borç ödemesi yaparken enflasyonun olmadığı dönemleri tercih etmekte ve gerektiğinde gönüllü konsolidasyona başvurabilmektedir.

9.5.4. Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası

Enflasyonla mücadelede hükümetin uygulayacağı politikalardan biri de **bütçe politikasıdır**. Hükümet bu dönemlerde yalnızca **bütçe fazlası politikası** uygulayabilir. Denk bütçe veya açık bütçe politikası ekonomide genişletici etki göstereceğinden bu politikaların uygulanması sakıncalıdır.

Yukarıda açıklanan dört farklı politikaya ilişkin öneriler, ekonomide **talep enflasyonu olduğu varsayımına dayanmaktadır**. Eğer enflasyonun nedeni talep kaynaklı değil de **maliyet kaynaklı ise çözüme yönelik öneriler de değişecektir**. Bu durumda maliyet enflasyonunun nedeni önem kazanır. Eğer maliyet enflasyonunun nedeni üretimde kullanılan girdilerdeki fiyat artışından kaynaklanıyorsa hükümetin üretim maliyetindeki yükselişi telafi etmesi gerekir. Bu tür bir telafi, üretici üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik prim yükünün bir süreliğine tahsilinden vazgeçilmesiyle mümkün olabilir. Nitekim girdilerdeki fiyat artışının son bulmasıyla vergi ve prim tahsilatları da tekrar tahsil edilmeye başlanır. Diğer yandan girdilerdeki fiyat artışını telafi edebilmek için firmalara geçici sübvansiyon ödemeleri de yapılabilir. Sorun bittiğinde ve üretim maliyetleri eski haline döndüğünde sübvansiyon ödemeleri de sonlandırılır.

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere politika önerilerinin istenen sonucu verebilmesi için enflasyona neden olan sorunun doğru tespit edilmesi gerekir. Zira talep ve maliyet kaynaklı enflasyon ile ithal ve yapısal enflasyon için gerekli çö-

zümler farklılaşmaktadır. Nitekim ithal enflasyona ilişkin çözümler daha çok para politikası kapsamında döviz kuru ayarlamaları ile çözülürken yapısal enflasyona ilişkin çözümler hükümetin enflasyona neden olan yapısal sorunu bulup bu soruna odaklanmasıyla çözülmektedir.

10. DEFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

Deflasyon, **toplam talebin toplam arzdan düşük olmasını** ifade eden bir istikrarsızlık halidir. Bazı dönemlerde bu istikrarsızlık toplam talep yetersizliği bazen de toplam arzın yüksek olması şeklinde gerçekleşir.

Enflasyon belirli bir dönemde fiyatlardaki sürekli artışı ifade ederken deflasyon fiyatlardaki düşüşü ifade etmektedir. Deflasyon enflasyonun eksiye düşmesi anlamında kullanılır.

Geçmişten günümüze kadar pek çok iktisadi görüş, durgunluğu önemli bir iktisadi sorun olarak görmüş ve bu soruna çözüm için belli politikalar önermiştir. Ancak **Klasik iktisatçılar** için bunun böyle olduğunu söylemek zordur. Zira Klasikler, ekonomideki işsizlik ve durgunluğun **geçici olduğunu** iddia etmektedir. Onlara göre durgunluk döneminde, esnek olan ücret ve fiyatlar sayesinde iş bulamayanlar daha düşük ücretle çalışmaya, stokları artan üreticiler ise mallarını daha düşük fiyattan satmaya razı olmaktadır. Nitekim ücret ve fiyatların düşüşüyle birlikte ekonomi tekrar dengeye gelmekte ve böylece istikrarsızlık da ortadan kalkmaktadır.

Ancak Keynes 1929 Buhranını örnek gösterdiği yaklaşımında **ücret ve fiyatların esnek olmadığını savunmuştur**. Bu varsayımlar ışığında aşağıda Keynesyen iktisadi yaklaşımın deflasyonla mücadele kapsamında önerdiği maliye politikaları anlatılacaktır. Ancak bu politikaların daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle deflasyon kavramına açıklık getirilmelidir.

10.1. Deflasyon Türleri

Deflasyon (resesyon), ekonomideki küçülmeyi ve fiyatlar genel düzeyindeki düşüşü ifade etmektedir. Depresyon ise resesyonun daha derinleşmiş ve daha uzun süreli halidir.

Deflasyon iki farklı şekilde kendini gösterir. Bunlar talep itişli deflasyon ve maliyet çekişli deflasyondur.

10.1.1. Talep İtişli Deflasyon

Talep itişli deflasyon, bir ekonomide **toplam talepte meydana gelen azalış nedeniyle** fiyatlar genel düzeyinin düşmesidir.

Keynesyen yaklaşıma göre deflasyonun temel nedeni **yetersiz toplam talep**tir. Yetersiz talep nedeniyle ekonomide üretilen malların tamamı satılamaz ve stok fazlası oluşur. Mallara olan talep düştüğü için mal fiyatları ve buna bağlı olarak üretici kârları düşer. Üreticinin stok fazlası olması ve kârının düşmesi daha fazla üretim ve yatırım yapmaktan vazgeçmesine neden olur ve bu durum işsizliğin artmasıyla sonuçlanır.

10.1.2. Maliyet Çekişli Deflasyon

Maliyet çekişli deflasyon, üretimde kullanılan girdi/faktör maliyetlerinin veya teknolojik gelişmeyle birlikte **üretim maliyetinin ve fiyatların düşmesi şeklinde açıklanabilir**. Ancak bu tür deflasyon **sorun olarak algılanmamalıdır**. Zira ürün ve hizmet fiyatlarının düşmesi talep kanunu gereğince tüketimin artmasına imkân sağlar ve bu sayede milli gelir artar. Böylece üretim de artmakta ve işsizlik düşmektedir.

10.2. Deflasyonla (Durgunlukla) Mücadelede Maliye Politikası

Deflasyondan çıkabilmek için çeşitli maliye politikası araçlarına başvurulabilir. **Temel amaç toplam talebin artmasını sağlamaktır**. Toplam talebin artırılması için tüketicinin satın alma gücünü artırmak çözüm olabileceği gibi üreticileri destekleyerek mal fiyatlarını düşürmek diğer bir çözümdür. Böylece mal fiyatlarındaki düşüşle birlikte bütçelerinde reel olarak artış sağlayan tüketiciler daha fazla mal ve hizmet satın alabilir.

Bu bakımdan deflasyonda olan ekonominin tam istihdam seviyesine getirilmesi toplam talep seviyesinin artırılmasıyla mümkündür. Bu kapsamda başvurulabilecek maliye politikası önlemleri kamu harcama politikası, vergi politikası ve borçlanma politikası şeklinde üç başlık altında toplanmaktadır.

10.2.1. Deflasyonla (Durgunlukla) Mücadelede Kamu Harcamaları Politikası

Deflasyonla mücadelede talep artırıcı vergi teşvik önlemlerine başvurulmaktadır. Bu dönemlerde cari üretim miktarı potansiyel üretim miktarının altında kaldığından vergiler, üretim miktarındaki açığı kapatacak şekilde toplam talebin artırılması yönünde kullanılmalıdır. Yine daralma dönemlerinin karakteristik özelliği birey ve firmaların geleceğe yönelik **beklentilerindeki bozulmadır**. Keynes'e

göre ekonomik dalgalanmaları başlatan temel neden gelecekle ilgili bekleyişlerde meydana gelen değişmelerdir. Kişi ve kurumların geleceğe yönelik bekleyişlerinin iyimser ya da kötümser olması bu kişilerin tüketim ve yatırım kararını etkilemektedir. Dolayısıyla son 2008 küresel ekonomik krizinde görüldüğü üzere ülkelerin bu **beklentileri kırma** yönünde, ekonomide **ileri–geri bağlantıları** yüksek sektörlere **vergi indirimi** sağlaması veya hükümetin tüketicilerin harcanabilir gelirlerinde nispi artış sağlayan KDV ve ÖTV gibi bazı vergilerden vazgeçmesi ekonomide toplam talebin artmasına yardımcı olmaktadır.

Durgunlukla mücadele kapsamında uygulanabilecek kamu harcaması politikaları cari, yatırım ve transfer harcaması şeklinde sıralanabilir.

Pozitif iktisat penceresinden bakıldığında **cari harcamalar ile yatırım harcamaları çarpan katsayısına bağlı olarak milli gelir üzerinde aynı etkiyi gösterir**. Zira her iki harcamanın çarpan katsayısı aynıdır.

Transfer harcamalarına gelince, bu harcamaların etkisi cari ve yatırım harcamaları kadar güçlü olmayabilir. Zira transfer harcamaları devletin üretim faktörü kullanmaksızın gerçekleştirdiği karşılıksız harcamalardır. Bir öğrenciye verilen öğrenim bursu, bir yaşlıya bağlanan yaşlı maaşı, engelli ve malullere bağlanan malullük maaşı karşılıksız yardımlardır. Dolayısıyla bu yardımların tamamı yardımı alanlar tarafından piyasada tüketilmiş olsa transfer harcamalarının etkisi, cari ve yatırım harcamaları gibi kuvvetli olurdu. Bu nedenle transfer harcamalarında marjinal tüketim eğiliminin 1 olması, bu harcamaların da durgunlukla mücadelede başarılı olmasını sağlar. Ancak devletin sosyal transfer ödemesi yaptığı kesim, aldığı yardımın büyük bir kısmını tasarrufa ayırırsa bu harcamaların toplam talebi artırmadaki rolü sınırlı olacaktır.

10.2.2. Deflasyonla Mücadelede Kamu Gelirleri Politikası

Deflasyonla mücadelede hükümetin uygulamış olduğu politikalar **genişletici maliye politikası kapsamında** değerlendirilmektedir. Bu kapsamda hükümet, toplam talepte ortaya çıkan düşüşü telafi etmek ve piyasayı canlandırmak amacıyla **vergi indirimlerine** başvurmaktadır. Vergi indirimine başvurulmasının temel nedeni, tüketici bütçesinde reel artış sağlayarak tüketicilerin daha fazla harcama yapmasını sağlamaktır. Vergi türleri itibariyle bir değerlendirme yapıldığında piyasanın canlandırılmasında dolaylı vergiler ile gelir vergisinin daha etkin sonuçlara sahip olduğu görülmektedir.

Nitekim dolaylı bir vergi olan **katma değer vergisi** (KDV) genel karakterli bir vergi olduğundan piyasadaki tüm mal ve hizmetleri vergi kapsamına almakta ve

KDV'de yapılacak bir indirim; piyasadaki tüm malların fiyatlarının düşmesini ve tüketici bütçesinde reel artış ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

Gelir vergisi açısından bir değerlendirme yapıldığında ise bu verginin artan oranlı tarifeye sahip olması, vergiye esneklik kazandırmakta ve gelir vergisinde bir indirime gidildiğinde tüketiciye tüketim yapmak için daha fazla bütçe artığı sağlanmaktadır. Zira artan oranlı tarifede vergi oranlarındaki düşüş, gelirdeki düşüşten daha fazla olduğundan durgunluk dönemlerinde bireyin gelirinden daha düşük oranda vergi tahsil edilmektedir.

Ancak kurumlar vergisinde yapılacak bir indirimin deflasyonla mücadeledeki etkisi daha sınırlıdır. Zira kurumlar vergisi doğrudan kurum geliri üzerinden tahsil edildiğinden bu indirimin fiyatlara yansıması oldukça zordur. Nitekim bu tür indirimler ortak ve kurum kârlılığına olumlu yansıdığından genellikle yatırımları ve üretimi artırıcı etki göstermektedir. Ancak durgunluk döneminde halihazırdaki stoklar artış gösterdiğinden ve mallar satılamadığından yatırım ve üretim artışının piyasaya katkısı sınırlı olacaktır.

Bununla birlikte Klasik iktisatçılardan **David Ricardo**, vergi indirimlerinin toplam talebi artırmada başarılı olamayacağını ileri sürmüştür. Zira **ekonomik birimler son derece rasyonel davrandığından** bugün kendilerinden alınmayan vergilerin ileride daha yüksek tutarda kendilerinden tahsil edileceğini bilirler. Zira vergiler kamu harcamalarının finansmanı için alındığından kamu harcamalarının finansmanı vergiler yerine borçlanma ile yapılmıştır. İleriki bir zamanda söz konusu borç, faizi ile birlikte geri ödenmek zorundadır. İşte bireyler gelecekte kendilerinden tahsil edilecek bu tutarlar için **tüketimlerini artırmak yerine şimdiden bir kenara para ayırmayı tercih eder**. Bu bakımdan devlet, durgunluk döneminde vergi indirimi yoluyla bireylerin harcamalarını artırmak istediğinde, bireyler artan kamu harcamasının borçlanma ile finanse edildiğini tahmin eder ve gelirlerini tüketimde kullanmak yerine, gelecekte artacak olan vergi yüklerini ödemek için tasarrufa ayırırlar (Ricardocu denklik hipotezi). Dolayısıyla devletin vergi indirimi yoluyla piyasayı canlandırma yönündeki hamlesi gereken karşılığı bulamaz ve ekonomi beklendiği gibi canlanmaz.

10.2.3. Deflasyonla Mücadelede Borçlanma Politikası

Durgunluk döneminde merkez bankasından, bankalardan ve yatırımcıların tasarrufa ayırdıkları fonlardan borçlanılması gerekmektedir. Zira durgunluk döneminde amaç talebi artırmak olduğundan tüketim kararını engelleyen her türlü politikadan uzak durulmalıdır. Bu kapsamda borçlanma kişi ve firmalardan yapılacaksa, **alınacak borç tasarrufa giden kaynaklardan alınmalıdır**. Zira kişi ve firmala-

rın devlete verdikleri borç, tüketime gidecek fonlardan karşılanırsa sadece tüketim yapacak taraf değişecek ve ekonomide genişletici etki nötr olacaktır.

Eğer bankalardan ya da kurumsal yatırımcılardan borçlanılacaksa yine alınacak borç atıl fonları hedef almalıdır. Ancak borçlanmanın Merkez Bankasından yapılması durumunda diğer seçeneklere nazaran borçlanmanın genişletici etkisi maksimum olur. Zira kamu harcamaları açık finansman yöntemiyle yani para basarak karşılanmıştır.

Bu dönemde dış borçlanmanın da konjonktürün tam istihdam seviyesine getirilmesinde etkisi olabilir. Ancak borçlanılan kaynakların yatırımların finansmanında kullanılması şarttır. Böylece kısa dönemde toplam talep artarken uzun dönemde üretim artışı sağlanır ve istikrarsızlığın giderilmesinin yanında ülkenin kalkınmasına da katkı sağlanmış olunur.

11. STAGFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASI

Stagflasyon kavramı ilk kez İngiliz Politikacı Iain Macleod tarafından 1960'lı yıllarda Avam Kamarası'ndaki konuşmasında kullanılmış ve Macleod, o yıllarda İngiliz ekonomisinde ortaya çıkan enflasyon ile birlikte yaygın işsizlikten kaynaklanan durgunluğu ifade etmek istemiştir.

Daha sonra bu kavram 1970'lerde petrol krizinde yaşanan kötü ekonomik koşullar sırasında tekrar gündeme gelmiştir. ABD'de bu dönemde GSYH'deki küçülme %20'leri bulmuş, enflasyondaki artış iki kata ulaşmış ve 1975'lerde işsizlik %9 oranında artış göstermiştir.

Stagflasyon kavramı, durgunluk (stagnation) ve enflasyon (inflation) kelimelerinden türetilmiş olup, bir ekonomide durgunluk ve enflasyonun eş zamanlı olarak ortaya çıktığını ifade etmek için kullanılmaktadır. Yani ekonomide hem daralma hem de yüksek bir enflasyon görülmektedir.

11.1. Phillips Eğrisinin Stagflasyonun Açıklanmasındaki Başarısızlığı

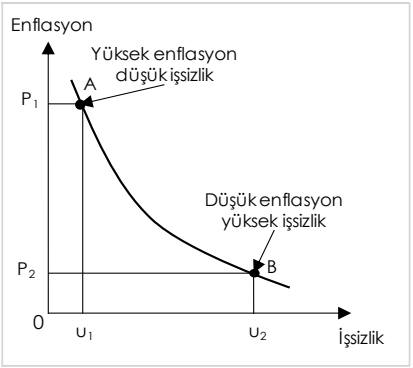
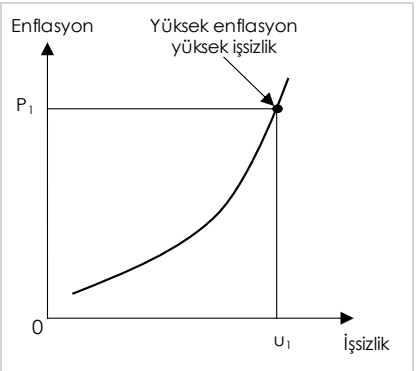
A.W.H. Phillips'in 1958 yılında ortaya koyduğu Phillips eğrisi, **parasal ücretler ile işsizlik oranı arasında negatif ilişki olduğunu** göstermektedir. Buna göre fiyatlar (ücretler) yükselirken işsizlik azalmaktadır. Bu eğri **Keynesyen Yaklaşımın görüşlerini onaylar** bir niteliğe sahip olduğu için o dönemde farklı işsizlik düzeyleri ve enflasyon oranları arasındaki ilişkiyi açıklaması bakımından iktisatçılar arasında geniş bir uzlaşı sağlamıştır. Nitekim o yıllarda genel kabul gören yoruma göre; kalıcı olarak düşük işsizlik düzeyine ulaşılmak isteniyorsa kalıcı olarak yüksek enflasyon düzeyine katlanmak gerekmektedir.

Phillips eğrisi 1960'ların sonlarına kadar talep yönlü **genişletici maliye politikalarının işsizliği düşürme yönünde haklı gerekçesi** olmuştur. **Ancak 1970'lerin başında** hem enflasyonun hem de işsizliğin birlikte artması ve Phillips'in savunduğunun aksine **enflasyonla işsizliğin pozitif yönlü gelişme göstermesi, Phillips eğrisinin geçerliliğini sona erdirmiş** ve stagflasyonun çözümü için yeni iktisadi yaklaşımlar önem kazanmaya başlamıştır.

Nitekim o dönemde M. Friedman ve E. Phelps'in, Phillips eğrisine beklentileri dâhil etmeleri ve böylece "doğal işsizlik oranı" kavramını ortaya atmaları Phillips eğrisine yönelik kısa ve uzun dönem tartışmalarını başlatmıştır. Nitekim yazarlar orijinal haliyle negatif eğimli **Phillips eğrisinin kısa dönemde kabul edileceğini öne sürmüş, ancak uzun dönemde bu ilişkinin kaybolduğunu** ve eğrinin dik bir doğru haline geldiğini kabul etmişlerdir.

Bununla birlikte Phillips'in 1958 yılında kabul ettiği enflasyon ve işsizlik arasındaki negatif ilişkinin kısa dönemde geçerli olduğuna ilişkin kabulü günümüzde de devam etmektedir. Zira enflasyon ile işsizlik arasında değiş–tokuş ilişkisi kabul edilmedikçe para ve maliye politikalarının işsizliği düşürmedeki etkisini anlamak mümkün olmayacaktır.

Kısa dönem Phillips eğrisini gösteren Grafik 22'de soldaki grafik, enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü ilişki olduğunu göstermektedir. Eğriye göre ekonomide işsizliği düşürmek için devletin uyguladığı genişletici politikalar enflasyon oranını yükseltmekte (A noktası), aksine enflasyonu düşürmek için alınan daraltıcı önlemler ise işsizliği artırmaktadır (B noktası). Bu durumda devlet, enflasyon ile işsizlik arasında bir seçim yapmak zorunda kalmaktadır.

Keynesyen teoride işsizlik ve enflasyon ilişkisi	Stagflasyon durumunda işsizlik ve enflasyon ilişkisi
	

Grafik 22: İşsizlik ve Enflasyon İlişkisi

Grafik 22'de sağdaki grafik Phillips eğrisi varsayımının aksine hem yüksek işsizlik hem de yüksek enflasyonun aynı anda yaşandığı stagflasyon durumunu göstermektedir. Bu bakımdan Keynesyen teori, durgunluk (işsizlik) içinde yaşanan enflasyon sorununa kendi çıkarımlarıyla bir çözüm getiremediği için sorgulanmaya başlanmıştır. Zira Keynesyen maliye politikaları krizlere karşı iki temel çözüm geliştirmiştir: İlki enflasyon durumunda daraltıcı maliye politikası uygulamak, diğeri ise işsizlik durumunda genişletici maliye politikası uygulamaktır. Ancak ikisinin aynı anda ortaya çıktığı bir ekonomik konjonktüre nasıl müdahale edileceği, Keynesyen yaklaşımın çözüm ürettiği konular arasında değildir.

11.2. Stagflasyonun Nedenleri

Geleneksel **Keynesyen görüş; enflasyonu toplam talep fazlalığına**, deflasyonu ise toplam talep yetersizliğine bağlamaktadır.

Yani bir ekonomide üretilen mal ile talep edilen mal birbirine eşit olduğunda bir sorun yoktur. Zira denge oluşmuş ve bu dengede oluşan fiyat üzerinden hem alıcı hem de satıcı almaya ve satmaya razı olmuştur.

Ancak bir ekonomide talep miktarı üretilen mal miktarından fazla ise fiyatların yükselmesi ve enflasyonun oluşması kaçınılmazdır. Tersi durumda ise fiyatlar düşer ve deflasyon ortaya çıkar. Birinci durumda (enflasyon) daraltıcı maliye politikaları, ikinci durumda (deflasyon) ise genişletici maliye politikaları uygulanmalıdır. Görüldüğü üzere Keynes, her iki istikrarsızlık durumunda zıt politikaların uygulanmasını önermektedir. **Peki her iki istikrarsızlık aynı anda ortaya çıkarsa hangi politika uygulanmalıdır?**

İşte stagflasyon, her iki istikrarsızlığın birlikte görüldüğü **ciddi bir ikileme sahiptir**. Keynes, enflasyon sorununu toplam talep fazlalığına bağlayarak daraltıcı maliye politikası çözümünü önermektedir. Buna karşın **stagflasyon krizinde arz (maliyet) kaynaklı bir sorun mevcuttur**. Zira genel kabul gören görüşe göre o dönemde petrol fiyatlarındaki yükseliş, üretim maliyetlerini artırmış ve fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olmuştur. Bu nedenle **Keynesyen** toplam talep fonksiyonundaki öngörü eksikliği, **stagflasyon sorununun çözümünde yetersiz kalmıştır**.

Stagflasyon krizine çözüm bulmadaki yetersizliği, geleneksel Keynesyen görüşün zemin kaybetmesine ve başka görüşlerin önem kazanmasına neden olmuştur. Bunlardan bazıları işsizliğin (durgunluğun) nedenini açıklarken, bazıları da yüksek enflasyonun nedenlerine odaklanmıştır. Bu görüşler aşağıda altı başlık halinde sunulmuştur.

11.2.1. Yapısal İşsizlik ve Enflasyon

Çağdaş Keynesyenler işsizliği uzun dönemli yapısal bir sorun olarak görmektedir. Onlara göre işgücünün **kısıtlı mobiliteye** sahip olması stagflasyon sürecindeki işsizliğin temel nedeni görülmektedir. Zira işgücü; sektörler, bölgeler veya meslekler arasında yeterli hareketliliğe sahip olmadığından talep düzeyinde veya üretim teknolojilerinde meydana gelen **değişime ayak uyduramayabilir**.

11.2.2. Rekabetçi Olmayan Emek Piyasaları

Çağdaş Keynesyenlerin stagflasyonun nedenine yönelik bir diğer öngörüsü, rekabetçi olmayan emek piyasalarının enflasyona neden olduğu şeklindeki varsayımlarıdır. Zira rekabet esasına dayalı emek piyasalarında **emek talebi düştüğünde ücretler düşmekte,** emek talebi yükseldiğinde ise ücretler yükselmektedir. Yani bu tür piyasalarda ücretler aşağı ve yukarı yönlü **esnektir**. Ancak **eksik rekabet** piyasalarının var olduğu ekonomilerde ücretler **yukarı** yönlü **esnek iken** aşağı yönlü esnek değildir. Böylece ücretlerin yukarı yönlü esnek olması üretim maliyeti yoluyla fiyatların ve enflasyonun artmasına neden olmaktadır.

Bu sorunun altında yatan temel neden 1950'lerden itibaren güç kazanmaya başlayan **işçi sendikalarıdır**. İşçi sendikalarının işçi çıkarlarını korumak ve onlara yeni haklar elde etmek için kurulan birlikler olduğu düşünüldüğünde bunların işçi ücretlerinin artması ve onlara ilave sosyal haklar tanınması yönünde faaliyette bulunması doğaldır.

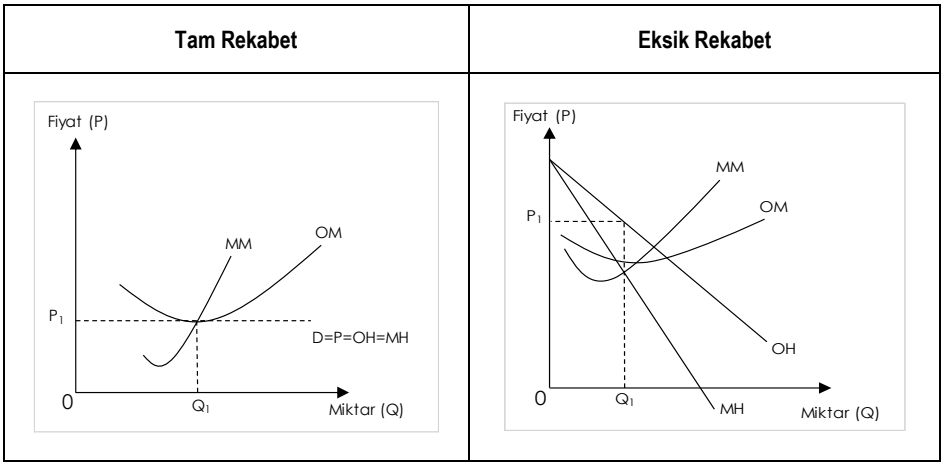
Ancak işveren açısından bakıldığında sendikalaşma, önemli bir maliyet unsuru olarak görülür. Zira ekonominin canlanma döneminde sendikalar işverenin kârının yükseldiğini görerek ücret artışı talep etmekte ancak ekonominin daralma döneminde iş hacmi düşse dahi sendikalar **toplu pazarlık** sonucunda elde ettikleri ücret haklarından vazgeçmemektedir.

Dolayısıyla rekabetin olmadığı ve sendikaların güçlü olduğu emek piyasalarında ücretler aşağı doğru esnek değildir. Bu durum üretim maliyetini, dolayısıyla fiyatlar genel düzeyini yükselterek enflasyona neden olmaktadır.

11.2.3. Eksik Rekabet

Alıcı ve satıcının çok olduğu ve ürünlerin homojen olduğu tam rekabet piyasasında alıcı ve satıcının **fiyatı belirleme gücü yoktur**. Ancak piyasaya **giriş engelleri nedeniyle** ikamesi güç bir mal veya hizmet, bir ya da birkaç firma tarafından üretiliyorsa söz konusu firmalar üretimlerini kısarak **ürün fiyatını yüksek belir-**

lemektedir. Bu durumda eksik rekabetin mevcut olduğu piyasalarda fiyatlar genel düzeyi artarak enflasyonun ortaya çıktığı söylenebilir.



Grafik 23: Tam Rekabet ve Eksik Rekabet Piyasalarında Fiyat Dengesi

Rekabet kavramı ile satıcıların fiyatı belirleme konusunda birbirleriyle yaptığı mücadele anlaşılmaktadır. Eğer piyasadaki firma sayısı az olursa rekabetin de düşük olacağı açıktır. Buna karşın piyasada çok sayıda firma olduğunda rekabet düzeyi artmakta ve satıcıların malların fiyatlarını belirleme konusundaki gücü azalmaktadır. Bu bakımdan tam rekabet piyasası piyasaya giriş çıkışın engellenmediği şeklinde bazı varsayımlara sahip olduğundan bu piyasalar rekabetin yüksek ve firmaların fiyat kabul edici olduğu piyasalardır.

Buna rağmen **tam rekabet şartlarından biri ya da birkaçının aksaması durumunda** eksik rekabet piyasaları ortaya çıkar. Eksik rekabet piyasalarında firma sayısı az olup üretilen malların da homojen olmadığı kabul edilmektedir. Böylece eksik rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar, piyasa fiyatı üzerinde etkili olmakta ve üretim miktarını düşürerek fiyat düzeyini yüksek belirlemektedir. Grafik 23'de sağdaki grafiğe bakıldığında fiyatın (P_1) soldaki grafiğe göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu nedenle bazı yazarlar stagflasyon döneminde ortaya çıkan enflasyonun nedeninin, eksik rekabet piyasasında rekabetten uzak biçimde belirlenen yüksek fiyat olduğunu savunmuştur.

11.2.4. Gelir Bölüşümü Mücadelesi

Bu yaklaşım, işçi ve işverenler arasındaki gelir dağılımına ilişkin mücadeleyi stagflasyonun nedeni olarak sayar. Mal ve faktör piyasalarında rekabet koşulları-

nın mevcut olmadığı varsayımı altında **işçiler** ve **firmalar** arasında milli gelirden daha **fazla pay** alma konusunda oluşan **mücadele**, süreklilik arz eden stagflasyonist (enflasyon–işsizlik) eğilimlerin ortaya çıkmasına yol açar. Nitekim artan işsizliğe rağmen sendikaların ücret artışına yönelik dirençleri kırılamıyorsa durgunluk döneminde dahi fiyatların düşürülmesi mümkün olmaz ve fiyatlar genel düzeyi üzerindeki baskı devam eder. Bu ise, yeni işgücünün istihdam edilmesini engellediği gibi, firmaların fiyatları artırmaları yönünde tepkide bulunmasına yol açmaktadır[53].

11.2.5. Dış Ekonomik Koşullar

Stagflasyonun nedenlerine yönelik bir diğer görüş, o dönemde yaşanan maliyet enflasyonun fiyat artışına neden olmasıdır. Nitekim 1973 yılında Arap ülkeleri ile İsrail arasında çıkan Yom Kippur Savaşı nedeniyle, Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliğinin (OAPEC), İsrail'in yanında yer alan ülkelere petrol satışını durdurduğunu açıklamış ve **petrol fiyatı** yaklaşık dört kat artış göstermiştir. Yaşanan fiyat artışları o dönemde petrolün üretimde önemli bir **girdi** olması sebebiyle üretim maliyetlerinde artışa neden olmuştur. **Üretim maliyetlerindeki artış** fiyatlara yansıdığında **tüketim düşmüş**, bunu **üretimdeki azalma** takip etmiştir. Üretimin azalmasıyla birlikte **işsizlik** görülmeye başlanmış ve böylece **hem fiyat** artışlarının **hem** de **işsizliğin** bir arada görüldüğü stagflasyon olgusu yaşanmıştır.

11.2.6. Monetarist Yaklaşım ve Stagflasyon

Yukarıda bahsedilen görüşlerin dışında literatürde kabul gören bir diğer görüş Monetaristlerin **uzun dönem Phillips Eğrisi** yaklaşımıdır. Bu görüşe geçmeden önce konunun daha iyi anlaşılmasını sağlamak üzere Keynesyen yaklaşımın işsizlik ve enflasyon hakkındaki görüşlerinin açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

Keynesyen yaklaşımda parasal ücretlerin arttığı enflasyonist dönemlerde **işsizliği azaltmak mümkündür**. Bu görüş Phillips'in 1958 yılında İngiltere'nin işsizlik ve enflasyon verilerini kullandığı çalışma sonuçlarıyla da doğrulanmıştır. Phillips'in çalışmasında **enflasyon** ile **işsizlik** arasında **ters** yönlü bir ilişki bulunmuş ve bu ilişki **negatif eğimli** bir eğri ile gösterilmiştir. **Yani fiyatlar (ücretler) yükselirken işsizlik azalmakta, fiyatlar (ücretler) düşerken işsizlik artmaktadır**. Bu çıkarıma göre parasal ücretler arttığı zaman (enflasyon arttığında), çalışma istek ve arzusu da artacaktır.

Monetarist iktisatçılardan Friedman ve Phelps ise bu ilişkiyi kısmen de olsa reddetmektedir. Zira onlara göre Phillips tarafından ileri sürülen enflasyon ve

[53] S. Turhan, Stagflasyon ve Maliye Politikası, İktisat Fakültesi Mecmuası, 1987, s. 442.

işsizlik arasındaki **ters yönlü ilişki kısa dönem** için geçerlidir. **Uzun dönemde** ise beklenen enflasyon oranı dikkate alınmadığı için bu ilişki geçerli olmayacak ve Phillips eğrisi **dik** bir eğri haline dönüşecektir.

11.3. Stagflasyonla Mücadelede Uygulanacak Politikalar

Stagflasyonist süreçte hem durgunluk hem de enflasyon bir arada yaşandığından her iki sorunun çözümü için zıt yönlü politikalar uygulanmalıdır. Bu bakımdan enflasyon ile mücadelede daraltıcı maliye politikalarına ihtiyaç duyulurken işsizlikle mücadele ve ekonomik büyüme için genişletici maliye politikaları önerilir. Ancak birbirine zıt iki politikanın aynı anda uygulanması her zaman mümkün olmayabilir. Bu bakımdan aşağıda stagflasyonla mücadelede uygulanabilecek politikalara kısaca değinilmiştir.

11.3.1. Ücret ve Fiyat Kontrolleri

Ücret ve fiyat kontrolleri **gelirler politikası** kapsamında düşünülmektedir. Stagflasyon döneminde gelirler politikası ile artan fiyatların kontrol altına alınması amaçlanmaktadır.

Gelirler politikasında hükümet, fiyat ve ücret artışlarını engellemek amacıyla piyasaya doğrudan müdahalede bulunarak **fiyat** ve **ücretleri dondurmaktadır**. Bunu başarmak için hükümet, firma ve sendikaları ikna yoluna gider.

Eğer hükümet bir başka yöntem olan vergi temelli gelirler politikasına başvurmayı seçerse bu durumda işçilerine düşük ücret veren ve mallarına düşük fiyat uygulayan firmaları vergi teşvikiyle ödüllendirirken, aksi yönde hareket eden firmaları ise yüksek vergi yüküyle cezalandırmaktadır.

11.3.2. Sektörel ve Bölgesel Ağırlıklı Önlemler

Arz ve talep şoklarına her sektör farklı tepki vermektedir. Bazı sektörler veya ülkenin bazı bölgeleri krizden etkilendikleri halde diğerleri büyümeye devam edebilirler.

Hatta Arz Yanlı İktisatçıların başını çektiği bazı çevreler üretken faaliyetler üzerinden alınan yüksek oranlı vergilerin toplam arz üzerinde ciddi olumsuz etkisi olduğunu savunmaktadır. Onlara göre **üretim üzerindeki vergi yükünün** (veya sosyal güvenlik yükünün) **düşürülmesiyle** üretim, tasarruf, yatırım gibi pek çok değişken olumlu etkilenecek ve toplam arz artış gösterecektir. Böylece üretim artışına bağlı olarak istihdam da artış gösterecektir.

11.3.3. Stagflasyonla Mücadelede Para ve Maliye Politikalarına İlişkin Araçların Optimal Bileşimi

Stagflasyon, durgunluk ile enflasyonun bir arada yaşandığı durum olarak kabul edilirse bu sorunun çözümünde **zıt para ve maliye politikalarının** uygulanması gerekecektir. Bu bakımdan **enflasyondaki yükselişi önlemek için daraltıcı para politikası** uygulanmalı, **durgunluğu** ve **işsizliği** gidermek içinse **genişletici maliye politikasına** başvurulmalıdır.

12. MALİYE POLİTİKALARI VE YAPISAL UYUM PROGRAMLARI

Yapısal uyum programlarının temel amacı bozulan ekonomik istikrarı yeniden tesis etmektir. Özellikle yüksek ve kronik enflasyonun hüküm sürdüğü ekonomilerde veya derin ve uzun süren durgunluk dönemlerinde bu tür programlara başvurulmaktadır. Yapısal uyum programlarına ortodoks, heterodoks politikalar ile mali kurallar örnek verilebilir.

12.1. Ortodoks Politikalar

Ortodoks istikrar politikaları Monetarist ve Neo–Klasik iktisat görüşlerine dayanmakta ve ödemeler dengesi, bütçe açıkları ve enflasyon gibi ekonomik sorunların giderilmesinde **sıkı para** ve **daraltıcı maliye politikasına** başvurulmasını önermektedir. Uzun yıllar **IMF** tarafından Türkiye ekonomisinde bütçe açıklarının neden olduğu yapısal sorunların giderilmesi için uygulanan ortodoks istikrar politikaları, kamu gelir ve gider dengesinin kurulması için bazı politika tedbirleri önermektedir. Ayrıca ülkelerin dış finansman sıkıntılarını gidermeyi amaçlayan **gümrük tarifeleri**, kamu **açıklarının** giderilmesi yönünde uygulanan **mali disipline** ilişkin önlemler, enflasyonu ve fiyat artışlarını engelleyen politikalar da bu kapsamda ele alınmaktadır.

12.2. Heterodoks Politikalar

Heterodoks istikrar politikaları ise hızlı ve daha **radikal** şok **politikaları** içermektedir. Bu politikalar yüksek ve kalıcı enflasyonun olduğu ekonomilere uygulandığında daha hızlı sonuç vermektedir. Heterodoks politikaların temelinde **gelirler politikası** yatmaktadır. Gelirler politikasına göre **ücret**, **faiz**, kira ve fiyat **artışları sınırlandırılarak (veya dondurularak)** enflasyon artışı engellenmeye çalışılır.

Günümüzde gelirler politikası olarak bilinen bu politikaların en önemli özelliği şok tedbirleri içermesidir. Özellikle enflasyonun önlenemez düzeylere ulaştığı

ülkelerde bu sorunu hızlı ve kalıcı şekilde düşürmek heterodoks politikalarla mümkün olmaktadır.

12.3. Mali Kural

James Buchanan'ın da ifade ettiği gibi "İyi oyun iyi kurallara bağlıdır". Mali kurallar, siyasi iradenin kamu maliyesine ilişkin davranışlarına, birtakım **niceliksel sınırlamalar getirmek suretiyle** maliye politikalarını kısıtlayan uygulamalar biçiminde tanımlanabilir. Mali kurallar içerisinde en sık karşılaşılanları; bütçe açığına, borç stokuna ve borçlanma kaynaklarına, faiz dışı fazlaya ve vergilendirme yetkisine ilişkin sınırlamalardır. Mali kuralların amaçları ise[54];

- Siyasal aktörlerin kendi özel çıkarlarını gözeten davranışlarını sınırlandırmak,
- Mali disiplini sağlamak,
- Makro–ekonomik istikrarı sağlamak,
- Mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek,
- Borçlanmaya sınır getirerek hükümetin kredibilitesini artırmak şeklinde sıralanabilir.

Aslında Klasik İktisatçılar tarafından öne sürülen ve bütçe gelir gider denkliğinin savunulduğu **denk bütçe** kuralından bu yana mali kurallar yoluyla hükümetlerin piyasa üzerindeki yetkisi sınırlanmak istenmektedir. Ancak bu sınırlamalar yeni iktisat okulları tarafından tekrar gündeme getirilmiş ve günümüzde popüler bir konu halini almıştır.

Bu sınırlamalar arasında yer alan "bütçenin sınırlandırılması" kuralı ile bütçenin hacminde veya bileşiminde yapılan değişiklikler sınırlandırılmak istenmektedir. Örneğin, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirlerine denk olması zorunlu hale getirilebilir veya kamu açıkları gayri safi yurtiçi hâsılaya oranlanmak suretiyle sayısal bir sınır konulabilir (Maastricht kriterlerine göre bu oran %3'tür). Hükümetin borçlanmasına yönelik sınırlama getirmek te mümkündür. Örneğin merkezi hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması yasaklanabilir veya borç stokunun gayrisafi yurt içi hasılaya oranla belli bir düzeye kadar yapılması sağlanabilir (Maastricht kriterlerine göre bu oran %60'tır)[55].

Mali kurala yönelik en büyük eleştiri hükümetlerin politika uygulama esnekliğinin sınırlandırılmasıdır. Gerçekten de bütçe gelir gider denkliğinin sağlanması

[54] C. C. Aktan, Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, 2011, s. 5–6.
[55] Aktan, 2011, s. 6.

pahasına katı biçimde denk bütçe kuralına uymak, hükümetin ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara müdahalesini zorlaştırmakta ve ekonomik istikrarsızlığın süresi uzamaktadır. Bu sorunun giderilmesi için katı denk bütçe kuralı yerine konjonktürel dengeyi sağlayacak biçimdeki bir denge kuralı daha etkin sonuçlar doğuracaktır.

Literatürde mali kurallara verilebilecek **en iyi örnek Maastricht kriterleridir**. Kopenhag kriterleri ülkelerin AB'ye tam üye olabilmek için yerine getirmek zorunda olduğu kriterleri gösterirken, Maastricht kriterleri ülkenin ekonomik ve parasal birliğe katılabilmek için yerine getirmesi gerekli kuralları göstermektedir. Yani Kopenhag ekonomik, siyasi ve sosyal tüm kriterleri sağlamayı gerektirirken Maastricht sadece ekonomik kriterlere odaklanmaktadır. Buna göre Maastricht kriterleri her üye ülkenin aşağıdaki koşulları sağlamasını istemektedir:

- Birlikteki en düşük enflasyona sahip üç ülkenin yıllık enflasyon ortalaması ile üye olacak ülkenin **enflasyon oranı** arasındaki **fark 1,5 puanı geçmemelidir**.
- Birlikteki en iyi fiyat istikrarı gösteren 3 ülkenin faiz oranı ortalaması ile üye olacak ülkenin **faiz oranı** arasındaki **fark 2 puanı geçmemelidir**.
- Üye olacak ülkenin **borç stoku/GSYH oranı %60'ı geçmemelidir**.
- Üye olacak ülke **bütçe açığı/GSYH oranı %3'ü geçmemelidir**.
- Son 2 yıl itibariyle üye olacak ülke parası diğer üye ülke parası karşısında **devalüe edilmemiş** olmalıdır.

2012–2014 verilerine göre Birlik içinde enflasyon oranları açısından en iyi 3 ülkenin ortalaması %2 iken faiz oranları açısından bu ortalama %5 düzeyindedir. Türkiye'de borçlanma ve bütçe açığına ilişkin veriler AB kriterlerinin altındadır. Buna göre Türkiye 5 kriterden 3'ünü karşılarken enflasyon ve faiz oranına ilişkin kriterleri karşılayamamaktadır.

13. EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA BÜTÇE POLİTİKALARI

Üretim ve milli gelirdeki dalgalanmaların ihmal edilebilir düzeyde olması ekonomik istikrar olarak adlandırılır. Bu bakımdan bu dalgalanmalar büyük boyutlara ulaştığında enflasyon, işsizlik, depresyon veya stagflasyon gibi istikrarsızlıklar ortaya çıkmaktadır. Ekonomik istikrarın sağlanması yönünde uygulanacak bütçe politikalarının bu sorunları önlemeye yönelik uygulanması gerekmektedir.

13.1. Bütçe Politikası Uygulamaları

Hükümet bütçe politikası kapsamında denk bütçe, bütçe açığı ve bütçe fazlası politikası uygulamaktadır.

13.1.1. Denk Bütçe Politikası

Denk bütçe politikası hükümetin aynı dönem içerisinde piyasadan topladığı gelir kadar piyasaya kamu harcaması yapmasıdır. Böylece hükümet ne bütçe açığı ne de bütçe fazlası verecektir.

İlk bakışta bu tür bir politikanın piyasa üzerindeki etkisinin nötr olacağı düşünülebilir. Ancak denk bütçe politikası ekonomide **genişletici etki yapmaktadır**. Zira vergi çarpanı harcama çarpanından küçük olduğundan, yani vergilerin daraltıcı etkisi harcamaların genişletici etkisinden küçük olduğundan, ekonomideki net etki genişletici olmaktadır. Bu bakımdan denk bütçe politikasına küçük çaplı işsizlik dönemlerinde başvurulmalıdır.

13.1.2. Bütçe Açığı Politikası

Bütçe açığı politikasına durgunluk ve işsizlik dönemlerinde, **genişletici maliye politikası** kapsamında başvurulmaktadır. Zira hükümet, genişletici maliye politikasına başvurduğunda vergileri düşürerek ve kamu harcamalarında artışa giderek bütçe açığının ortaya çıkmasına göz yummaktadır.

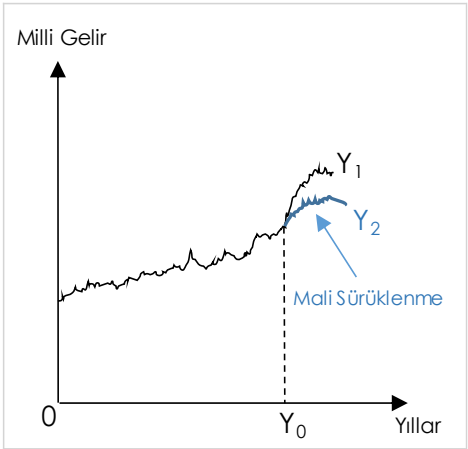
13.1.3. Bütçe Fazlası Politikası

Bütçe fazlası politikasına enflasyon dönemlerinde, **daraltıcı maliye politikası** kapsamında başvurulmaktadır. Zira hükümet, daraltıcı maliye politikasına başvurduğunda vergileri artırarak ve kamu harcamalarını düşürerek bütçe fazlası ortaya çıkarmaktadır.

13.2. Mali Sürüklenme (Vergi Çengeli, Mali Fren)

Ekonominin canlanma konjonktüründe üretim, tüketim ve milli gelir yüksek olduğundan devletin gelir ve tüketim üzerinden aldığı vergiler de artış göstermektedir.

Ancak **artan oranlı vergiler**, diğer vergilere kıyasla **milli gelirdeki artıştan daha fazla pay almaktadır.** Zira artan oranlı vergi tarifelerinde gelir arttıkça mükellef bir üst vergi dilimine çıkmakta ve bu süreç mükellefin en üst vergi oranından vergilendirilmesine kadar devam etmektedir.



Görüldüğü üzere milli gelir durağan biçimde ilerlerken Y_0 dönemiyle birlikte enflasyonist etki ortaya çıkmıştır.

Bu dönemden itibaren artan gelir, vergi tarifesinin bir üst gelir dilimine gireceğinden daha fazla vergilendirilmekte ve bireylerin eline geçen gelir miktarı azalmaktadır.

Azalan gelir nedeniyle tüketime ayrılan pay da düşmekte ve Y_1 milli gelir eğrisi aşağı doğru Y_2 eğrisine doğru sürüklenmektedir.

Grafik 24: Mali Sürüklenme

Mükelleflerin üst gelir dilimlerinde daha fazla vergi ödemesi, gelirlerinin daha çok kısılmasına ve kişilerin tüketime ayırdıkları gelirin devlete aktarılmasına neden olmaktadır[56]. Bu durumda ekonomideki talep düzeyi düşecek ve milli gelir aşağı doğru sürüklenecektir.

Mali sürüklenme normal şartlarda artan oranlı vergilerin otomatik stabilizatör etkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak vergi tazyikinin çok yüksek olması durumunda bireyler artan oranlı vergilere fazla tepki vererek üretim, tüketim ve çalışma saatlerini düşürme yönünde karar alırlarsa bu durumda ekonominin durgunluğa sürüklenme ihtimali ortaya çıkar. Yine de gelir düştükçe vergi oranı da düşeceğinden bireylerin düşük gelir düzeyinde harcamak için daha fazla reel gelire sahip olacağı unutulmamalıdır.

14. EKONOMİK BÜYÜMENİN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ

Bir ülkenin sahip olduğu milli gelirin ve bireylerin bu gelirden aldığı payın artmasında ekonomik büyümenin büyük rolü bulunmaktadır. Bu bakımdan tüm ülkeler büyümenin sağlanması için büyük çaba sarf etmektedir.

Bu kısımda ekonomik büyüme kavramı açıklanarak büyüme türleri, büyümeyi belirleyen faktörler anlatılacak ve son olarak büyümenin sağlanmasında harcama, vergi ve borçlanma politikalarına değinilecektir.

[56] M. Eğilmez, Mali Sürüklenme ve Türkiye Uygulaması, Kendime Yazılar, 21 Ocak 2016.

14.1. Ekonomik Büyüme Nedir ve Nasıl Ortaya Çıkar

Bir ekonomide belirli bir dönemde **üretim faktörlerinin** üretimde meydana getirdiği gelir artışı ekonomik büyümeyi ifade etmektedir. Diğer bir deyişle ekonomik büyüme bir ülkede belirli bir dönemde üretilen nihai mal ve hizmetlerin **miktarındaki artışı** ifade etmektedir. Ekonomik büyümenin hesaplanmasında birkaç yöntem kullanılmaktadır. Bunlar üretim, harcama ve gelir yöntemidir. Yukarıda da ifade edildiği üzere üretim yönteminde ekonomide bir yıl içinde üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile bunların fiyatları çarpılmaktadır. Harcama yönteminde, ülkede üretilen mal ve hizmetlere yapılan harcamalar toplanmaktadır. Gelir yönteminde ise üretime katılan üretim faktörlerinin üretimden aldığı paylar toplanmaktadır.

Büyüme genelde **iki şekilde** ortaya çıkar. **İlki**, **durgunluk** içinde olan yani potansiyel milli gelirin altında olan bir ekonominin tam istihdama **doğru artış** göstermesidir. **İkinci** durumda ise ekonomiye **yeni üretim faktörleri** girmekte ve bu faktörlerin de katkısıyla üretim imkânları eğrisinde ve ekonomik büyümede artış yaşanmaktadır. Ancak bazen ekonomide üretilen mal ve hizmet miktarında artış olmasa da sırf **fiyat artışları** veya **nüfus** artışı nedeniyle ekonomik büyüme varmış gibi görünmektedir. Bu durumda karşımıza iki kavram çıkar. Bu kavramlar **reel** ve **nominal** büyümedir. İktisat yazınında sosyal refahın doğrudan göstergesi olarak reel ekonomik büyüme kavramı kullanılmakta ve bu kavram milli gelirdeki fiili değişimi daha net ortaya koymaktadır. Bu iki kavram arasındaki farkı görmek için birinci bölümde başvurduğumuz örneği tekrar hatırlayalım.

Bir ekonomide 2022 yılında yalnızca **1.000 adet masa** üretildiğini ve masa fiyatının da 50 TL olduğunu varsayalım. GSYH, bir ülkede belirli bir dönem içinde üretilen mal ve hizmetlerin **fiyat cinsinden toplam değeri** olduğuna göre bu ekonominin GSYH'si (1.000 x 50) 50.000 TL'dir. Eğer 2023 yılında masa **üretim miktarı %10** artıp 1.100 âdete çıkarsa, ekonomi **reel olarak %10** büyümüş demektir (1.100 x 50, dikkat edilirse fiyatta artış yok sadece üretim miktarı artıyor).

GSYH belirli bir dönemde önceki döneme göre artış göstermişse ekonomik büyüme sağlanmış demektir. Ancak bu hesaplama yapılırken iki ana değişkene dikkat edilmelidir. Bunlar üretim miktarı ve fiyattır. Bu iki değişken bize reel ve nominal büyüme arasındaki farkı verir. Bu bakımdan eğer üretim miktarında artış varsa reel büyüme, fiyatta artış varsa nominal büyüme olduğu kabul edilir. Aşağıdaki örnekte bu iki kavram arasındaki fark gösterilmektedir.

Daha önceki 1.000 adet üretim miktarı %10 artıp 1.100 adete ve masanın **fiyatı da %10 artarak** 55 TL'ye çıkmış olsa bu durumda GSYH 60.500 TL olur. Ancak buradaki büyüme fiyat artışını da içerdiği için nominal ve reel büyümenin karışımı-

dır. Böylece her ikisi birlikte dikkate alındığında nominal ve reel büyümenin %21 (60.500–50.000/50.000) olarak gerçekleştiği söylenebilir. Bir önceki yıla göre reel büyümeyi bulmak için ise önceki yılın fiyatı ile bu yılın üretim miktarı çarpılır (50 x 1.100) ve GSYH 55.000 TL, reel büyüme oranı ise %10 olarak bulunur. Nitekim bu örnekte reel büyüme %10, nominal büyüme ise %11 olarak hesaplanır. Demek ki ekonomik büyümenin **reel anlamda ortaya çıkması için üretim miktarında artışa ihtiyaç bulunmaktadır**.

Ekonomik büyümenin sağlanmasında ülkedeki GSYH'nin ve kişi başına düşen milli gelirin yanında ülkedeki tasarruf oranları, fiziki ve beşeri sermayeye yapılan yatırımlar, işgücü, verimlilik, teknoloji ve inovasyonun gelişimi, hükümet istikrarı, küresel rekabet gücü ve dış ticaret hacmi gibi pek çok bileşen yer almaktadır. Aşağıda bu faktörler içerisinde önemli gördüklerimize değinilmiştir.

14.2. Ekonomik Büyümede GSYH ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir

Bir ülkede **büyümenin** sağlanıp sağlanmaması ülkedeki ekonomik göstergelerdeki **iyileşmeyle** anlaşılmaktadır. Ekonomik büyümenin en önemli göstergelerinden **biri reel milli gelirdeki artış, diğeri** ise **kişi başına** düşen **milli gelirin** yüksekliğidir. Bu göstergeler aynı zamanda ülkenin kalkınma seviyesinin ölçülmesinde rol oynamaktadır.

Reel milli gelir, ülkenin belli bir dönemde ortaya çıkardığı mal ve hizmet miktarının baz yıl fiyatlarıyla hesaplanmasıdır. Dikkat edilirse milli gelirin reel olarak hesaplanmasında ilgili dönemin **cari yıl fiyatları** dikkate alınmaz. Zira cari yıl fiyatları içerisinde enflasyonun neden olduğu **şişkinlik** söz konusu olabilir. Bu bakımdan cari yıl üretim miktarı ile baz yıl fiyatı çarpılmakta ve reel milli gelire ulaşılmaktadır. Böylece reel milli gelir artışı denildiğinde baz yıl fiyatlarına göre milli gelirdeki miktar ve tutar artışı kast edilmektedir.

Kişi başına düşen reel milli gelir ise reel GSYH'nin ülkede yaşayan nüfusa bölünmesiyle bulunur. Ekonomik büyüme nasıl yalnızca fiyat cinsinden verildiği zaman bir anlam ifade etmiyor yani ekonomik büyümede reel artışlar hesaplanamıyor ise **tek başına GSYH de çok bir anlam ifade etmeyecektir**. Zira bir ülkedeki toplam milli gelir, kişilerin **refah gücünü yansıtmamaktadır**. Nitekim aynı reel GSYH'ye sahip iki ülkenin biri diğerinden iki kat fazla nüfusa sahipse nüfusu fazla olan ülkede refah seviyesi düşük olacaktır. Bu nedenle ülkelerin reel GSYH rakamlarının nüfusa bölünmesiyle bulunacak olan **kişi başına düşen reel milli gelir** rakamları toplam GSYH rakamlarına göre **daha fazla önem** arz etmektedir. Böylece ülkelerin uluslararası karşılaştırmaları yapılırken reel GSYH rakamlarından çok, kişi başına düşen reel milli gelir rakamları kullanılmaktadır.

GSYH ve kişi başına düşen milli gelir, ekonomik büyümenin temel bileşenleri olduğuna göre bir ülkede uygulanacak maliye politikalarının geliri artırıcı yönde uygulanması gerekmektedir. Harcamalar yöntemiyle hesaplanan milli gelirin kapalı ekonomideki üç bileşeni **tüketim**, **yatırım** (tasarruf) ve **hükümet harcamalarıdır**. Dışa açık bir ekonomide bu bileşenlere ülkenin yaptığı **ihracat** ve ülkeye yapılan **ithalatı** da kapsayan dış ticaret dengesi eklenmektedir. Dolayısıyla bir ülkedeki ekonomik büyümenin sağlanabilmesi, bu bileşenlerdeki artışla veya bu bileşenlerin artışına katkı sağlayan diğer bileşenlerdeki artışla mümkündür. Örneğin tasarruflar yatırımların artışında temel faktör olarak rol oynarken, fiziki ve beşeri sermayenin ve teknolojik gelişmenin sağlanması üretim artışının sağlanması için gereklidir.

14.3. Ekonomik Büyüme Türleri

Üretim artışı ve ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde farklı stratejiler dikkate alındığında farklı büyüme türlerinden bahsedilmektedir. Bunlar spontane büyüme ile planlı, dengeli, dengesiz, kapalı, açık ve durgun büyüme şeklinde ifade edilmektedir.

14.3.1. Spontane Büyüme

Bu büyüme türünde **devletin** ekonomiye **müdahalesi sınırlı** olduğundan genellikle serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerdeki büyüme için bu kavram kullanılmaktadır. Fizyokratlar ve Klasiklerin "Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" ifadesi bu büyüme türünü temsil etmekte ve **büyümenin kendiliğinden meydana gelen** bir olay olduğu kabul edilmektedir.

14.3.2. Planlı Büyüme

Planlı büyüme, belirli bir plan dâhilinde gerçekleştirilmekte ve piyasada etkinlik ve verimlilik amaçlanmaktadır. Böylece **kıt kaynakların**, hangi malların üretimine **ne oranda tahsis** edileceği bir plan dâhilinde yürütülür.

14.3.3. Dengeli Büyüme

Kaynak israfının önlenmesini hedefleyen bu büyüme türünde ekonomideki tüm **sektörlerin birbirleriyle uyumlu** biçimde gelişmesi öngörülmektedir. Böylece birbirini tamamlayıcı nitelikte bir üretim zinciri oluşturulmaktadır.

14.3.4. Dengesiz Büyüme

Dengesiz büyümede, bir ekonomide tüm sektörler değil eldeki **ulusal imkânlar dâhilinde belirli sektörlerin** geliştirilmesi yoluyla büyümenin sağlanmasına çalışılmaktadır. Böylece **lokomotif** seçilen öncü sektörler diğer sektörleri **peşine takarak** büyüme sağlanmaktadır.

14.3.5. Kapalı Büyüme

Devletin kendi ulusal kaynaklarını harekete geçirerek büyümenin sağlanmasıdır. Devlet hem dış ticarete hem de ülke içi faaliyetlere yoğun biçimde müdahale etmektedir. Bu büyüme türünde ülke ekonomisi **dış dünyaya kapatılmakta** ve genellikle **ithal ikameci** sanayileşme stratejisi uygulanmaktadır.

14.3.6. Açık Büyüme

Dışa açık ekonomiler için kullanılan bir kavramdır. Bu tip büyümede **uluslararası sermaye hareketlerinin** önemli rolü olduğu kabul edilir.

14.3.7. Durgun Büyüme

Milli gelir artış hızı, **nüfus artış hızına eşit** olduğunda durgun büyüme olduğu kabul edilir. Böylece bu büyüme türünde kişi başına düşen milli gelir sabit kalmaktadır.

14.4. Ekonomik Büyümeyi Belirleyen Stratejik Faktörler

Ekonomik büyümenin sağlanması için ekonomideki potansiyel faktörlerin harekete geçirilmesi gerekir. Bunlar geçmişteki ülke deneyimleriyle büyümenin gerçekleştirilmesinde başarısını kanıtlamış ve pek çok büyüme teorisine konu olmuş faktörlerdir. Bu kapsamda Harrod (1939) ve Domar (1946); **tasarrufların ve sermaye birikiminin** büyümenin sağlanmasında son derece önemli olduğunu kabul ederken, 1960'larda ortaya çıkan Neo–Klasik yaklaşım; **teknolojik gelişmenin** büyümedeki rolüne vurgu yapmıştır. 1980'lere gelindiğinde ise içsel büyüme teorileri adı altında şekillenen modeller; dengeli ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanmasında **beşerî sermayenin, teknolojik gelişmenin ve kamu müdahalelerinin** etkili olacağı şeklinde üç farklı yaklaşım öne sürmüştür. Bu kapsamda aşağıda tasarruflar, beşerî sermaye ve teknolojik gelişmenin ekonomik büyümeyi sağlamadaki rolü anlatılmıştır.

14.4.1. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Tasarrufların ve Yatırımların (Sermaye Birikimi) Önemi

Ekonomik büyümenin ve kalkınmanın en önemli bileşenlerinden biri tasarruflardır. Bu nedenle ekonomide yüksek büyüme oranlarına ulaşılmasında yüksek tasarruf düzeyi ve buna bağlı olan yatırımların önemi büyüktür.

"Kıt olan değerlidir" varsayımıyla bir ülkede **tasarruflar ne kadar düşükse, tasarruflara ihtiyaç duyan kesimlerin düşük maliyetle ona sahip olması mümkün değildir**. Bunun anlamı; yatırımları için tasarrufa ihtiyaç duyan girişimcilerin yüksek faizle bu yatırımları finanse etmek zorunda kalmasıdır. Ancak sermayenin marjinal getirisi girişimcinin yatırım kararı verirken dikkate aldığı bir unsur ise **hiçbir girişimci yatırdığı sermayeden elde edeceği getirinin büyük bir kısmını faiz olarak bankaya ödemek istemeyecektir**. Bu durumda ülkede yatırımlar azalacak ve bu durum üretimin, istihdamın ve büyümenin azalmasına yol açacaktır.

Yatırımların bir ülke için ne kadar önemli olduğunu gösterebilmek için yatırım kavramının neyi içerdiğini anlamak gerekmektedir. Yatırımlar **fiziki ve beşerî sermaye yatırımları** olarak ikiye ayrılsa da yatırım denildiğinde ilk akla gelen fabrika binaları, makineler, otoyollar, kamu binaları ve köprüler gibi fiziki sermaye yatırımlarıdır. Beşerî sermaye yatırımları ise emeğin verimliliğini etkileyen ve emeğin yeteneklerine ve niteliklerine yapılan iktisadi katkıları ifade etmektedir. Bu nitelikler arasında; yükseköğrenim aşamasında kişiye ileri düzey bilgi yükleme, iş başında teknik eğitim verme, sağlıklı işgücü oluşturma gibi değerler yer almaktadır. Fiziki ve beşerî sermaye yatırımları kamu ve özel sektör tarafından yapılmaktadır. Ancak hangi kesim yaparsa yapsın etkin ve planlı olarak gerçekleştirilen yatırımlar, ülkedeki üretim hacminin artmasında son derece önemlidir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bir değerlendirme yapıldığında, gelişmiş ülkelerin yatırımların finansmanı konusunda daha fazla tasarruf imkânına sahip olduğu görülmektedir. Zira gelişmekte olan ülkeler nispeten daha düşük gelir düzeyine sahiptirler. Düşük gelir düzeyinde gelirin büyük kısmı tüketime ayrıldığından bu ülkelerde yatırımları finanse edecek yeterli tasarruf düzeyi yoktur. Bu durumda ülkedeki yatırımlar dış kaynaklarla finanse edildiğinden Türkiye'de olduğu gibi **dış kaynaklı büyüme** ortaya çıkmakta ve yüksek işsizlik oranları ve sermayenin yurt dışına çıkması gibi olumsuzluklar kendini göstermektedir.

Bu bakımdan tasarruf açığı sorunuyla karşılaşan ülkelerin gerçekleştirdiği birtakım politikalar mevcuttur. Bu politikaların başında tüm adaletsizliğine rağmen **tüketimin** nispeten **daha fazla vergilendirilmesi** gelmektedir. Ancak tüketimi cezalandıran ve tasarruf artışını özendiren bu tür bir vergi politikası, ülkelerde yatırımların finansmanı için gerekli olan iç tasarrufları artırmaktadır.

Yine tasarruf artışını özendirmede uygulanacak **bir diğer yöntem** tasarruflardan elde edilen faiz ve kâr payı gibi **menkul kıymet gelirlerinin daha az vergilendirilmesidir**. Ülkemizde katma değer vergisinde en yüksek oran %18 ve özel tüketim vergisinde %220 iken hazine bonosu ve tahvil gelirlerindeki vergi oranı %10, diğer pek çok menkul kıymet gelirinde ise vergi oranı en yüksek %15'dir. Böyle bir uygulama vergilemede adalet ilkesine aykırı olsa da ekonomide etkinliğin sağlanması açısından gerekli bir politikadır.

Fiziki sermayenin artırılmasına yönelik hükümetlerin geliştireceği politikaların bir diğeri **finansal sistemin** yatırım maliyetlerini **minimize** edecek kaynak akımını sağlaması ve tasarrufların daha verimli yatırımlara yönlendirilerek ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Zira yeterli iç tasarrufa sahip olan ve bu tasarrufları verimli yatırımları gerçekleştirecek şekilde paylaştıran ülkeler fiziki sermaye birikiminin sağlanmasında daha hızlı yol almaktadır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de iç tasarrufların yetersizliği ve kredi maliyetlerinin yüksek olması sonucu yeterli yatırım yapmak zorlaşmakta ve bu nedenle sermaye birikiminin sağlanması **yurt dışı finansman** ile mümkün olmaktadır. Bu ise ülkelerin yüksek dış borç ve faiz yükü altına girmesine ve borçların verimli kullanılamadığı durumlarda döviz kuru üzerinde baskıya neden olmaktadır. Ancak son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin finansal sistemi daha etkin hale getirdiği ve piyasalarda **finansal derinliği** sağladığı görülmektedir. Bu durum yatırımların bu ülkelerde daha düşük finansman maliyeti ile gerçekleşeceğini göstermektedir.

Finansal derinlik (finansal gelişmişlik) nedir?

Finans piyasası; ekonomide fon fazlası olanlarla, fon ihtiyacı olanların bir araya geldiği piyasalardır. Buna aracılık yapan kurumlar ise çoğunlukla bankalardır.

Finansal derinlik ise bir ülkede kullanılan finansal araç çeşitliliğinin yaygın olarak kullanılabilmesini ifade etmektedir. Finans piyasası, reel sektörde faaliyet gösteren kişi ve kurumlara fon ihtiyaçlarını gidermek üzere ne kadar çok finansal araç sunuyorsa bu piyasanın o kadar derinleşmiş olduğu söylenebilir. Buna göre derinliği olmayan finansal piyasalarda yalnızca kredi ve tahvil gibi temel finansman araçları kullanılırken derinliği olan piyasalarda swap, futures, forward ve opsiyon sözleşmeleri gibi çok çeşitli türev ürünler kullanılmaktadır.

Daha net bir ifadeyle finansal derinlik düzeyi, finans sektöründe yaratılan fonların çok çeşitli araçlarla reel sektöre aktarılması olarak tanımlanabilir. Bu durumu bir örnekle aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

Ahmet Amca dişli üretimi yapan bir fabrikanın sahibidir ve ilave 10 bin metrekarelik fabrika binası yapmaya karar vermiştir. Fabrika binası ve üretim için gerekli araç gereçlerin yaklaşık maliyeti ise 1 milyon dolar olarak hesaplanmıştır. Ahmet Amca bu maliyeti kendi öz kaynaklarını kullanmadan dış kaynak (banka kredisi gibi) kullanarak karşılayacaktır. Bu kaynağın kullanımı finansal derinliğe sahip olmayan bir ekonomi ile bu derinliğe sahip başka bir ekonomide aşağıdaki şekilde gerçekleşir.

Finansal derinliğe sahip olmayan ekonomi: Ahmet Amca X Bankasına gider ve 1 milyon dolar döviz kredisine başvurur. Krediye onay verilmesi durumunda Ahmet Amca krediyi çeker ve inşaata başlar. Vadesi geldiğinde kazandığı TL cinsinden paraları dövize çevirerek kredi taksitlerini öder.

Finansal derinliğe sahip bir ekonomi: Bu tür piyasalarda Ahmet Amca'nın finansman ihtiyacı çok çeşitli araçlarla sağlanır. Örneğin Ahmet Amca gelecekteki kur riskinden korunmak amacıyla futures veya forward sözleşmesi yapabilir. Böylelikle gelecekteki kredi ödemelerini bugünden belirlenmiş sabit kur üzerinden öder. Ya da gelecekte ortaya çıkabilecek farklı risklere karşı korunmak amacıyla opsiyon sözleşmesi yoluyla kredi temin edebilir. Böylece gelecekte ürünlerine olan talebin düşmesi ve inşaattan ya da makine alımından vazgeçmesi durumunda kredi hakkından vazgeçebilmektedir. Ahmet Amca'nın tercih edebileceği bir başka seçenek swap işlemidir. Değiş–tokuş anlamında kullanılan swap, gelecekte faiz ve kurun Ahmet Amca aleyhine değişmesi durumunda Ahmet Amca'nın kredi faizini değişkenden sabit hale getirme ya da döviz cinsinden krediyi TL'ye çevirme imkânı tanımaktadır. Bununla birlikte Ahmet Amca şirketin niteliği izin verdiği ölçüde tahvil çıkararak yatırımcılardan finansal ihtiyacını karşılayabilmektedir. Ya da yine şirket türünün izin vermesi durumunda hisse senedi ihraç ederek yatırım maliyetini finanse edebilir. Ahmet Amca isterse hisse senetlerini, halka arz etmeksizin yalnızca seçtiği sınırlı sayıdaki yatırımcıya da satabilir.

14.4.2. Beşerî Sermaye

Ekonomik büyümeye katkı sağlayan en önemli değişkenlerden biri **beşerî sermayeye** yapılan yatırımlardır. **Fiziki sermaye** kavramı daha çok parasal ve maddi yatırımları ifade ederken beşerî sermaye kavramı eğitimle insan gücüne kazandırılan etkinliği göstermektedir. Ülkelerdeki fiziki sermaye, ülkenin beşerî sermayeye yapmış olduğu yatırımlarla daha fazla önem kazanmaktadır.

Büyüme teorileri kamu politikalarına büyüme alanında **önemli görevler** yüklemektedir. Bu gereklilik üretim ve yatırımların taşıdığı **pozitif dışsallıktan**, **beşerî** sermayenin üretimdeki öneminden, **altyapı** ve istikrar gibi kamu politikalarının piyasayı **olumlu** etkilemesinden kaynaklanmaktadır. İçsel büyüme teorisinin gelişmekte olan ülkelere önerisi, gelecekte öneminin artması beklenen ve **teknolojik** olarak gelişme potansiyeline sahip alanlara **teşvik** sağlanmasıdır[57]. Günümüzde geleneksel üretim yöntemlerinin çağdaş üretim yöntemlerine evirildiği hızlı bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte devlete **iki** önemli **görev** düşer. İlki gelişen üretim sistemleriyle çalışan firmaların istihdam ihtiyacının bu alanda açılacak yeni **eğitim** alanlarıyla karşılanması, **ikincisi** ise günümüz koşullarında istihdamı olanaklı kılacak **donanımlı** ve **esnek** bir **istihdam** yapısının oluşturulmasıdır.

Beşerî sermaye yoluyla sermaye birikiminin sağlanması ise işgücü miktarındaki artışın yanında işgücüne kazandırılan **bilgi** ve **beceriler** yoluyla olmaktadır. İşgücünün vasfı ve niteliği okullardaki ve **işyerlerindeki** verilen **eğitimle** geliştirildikçe ülkenin beşerî sermaye stoku da gelişmiş olacaktır. Teknoloji ve yenilik üzerine çalışan beşerî sermaye, bilginin hem üreticisi hem de transferinde önemli bir aracıdır. Beşerî sermayenin üretimde taşıdığı önem devletin beşerî sermayeyi geliştirme yönünde politikalar oluşturmasını gerekli kılmaktadır. Eğitim alanına

[57] M. Kar ve S. Taban, Kamu Harcama Çeşitlerinin Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2003, s. 152.

yapılan yatırımlar beşerî sermayenin niteliğine katkı sağlarken **inovasyon** ve **teknolojik gelişme** için gerekli bilgi **birikiminin** de oluşmasına yardımcı olmaktadır. Ekonomik büyümenin kaynaklarını araştıran R. J. **Barro** ve E. **Denison** gibi iktisatçılar **beşerî** sermaye stokuna yapılan **yatırımların** ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin, **fiziki** sermaye stokuna yapılan katkıdan **daha önemli** olduğunu ifade etmektedir. Ancak işgücü ve sermaye, ekonomik büyümenin sağlanmasında **birbirlerini tamamlayıcı** faktörler olduğundan işgücünün bol sermayenin ise kıt olduğu bir ekonominin, düşük verimlilik altında çalışan bir ekonomi olacağı da unutulmamalıdır.

14.4.3. Teknolojik Gelişme

Ekonomik büyümenin sağlanmasında üretim faktörlerinin nicelik ve nitelik artışının yanında teknolojideki gelişmeler de önem arz etmektedir. Teknolojik gelişme **üretim faktörlerinin verimli** şekilde kullanımına imkân sağlamaktadır. Eğer üretim faktörlerinde sayısal bir artış oluyor ve bu faktörler daha verimli kullanılıyorsa bu durumda ekonomik büyümedeki artış, faktör artış hızından daha fazla olacaktır. Bir ülkenin **teknolojik gelişme seviyesi**; ülkenin sahip olduğu **bilimsellik** düzeyine, **üniversitelerin** ve buradaki **öğrencilerin** sayısına ve **kalitesine**, ülkedeki **araştırma geliştirme** harcamalarına ayrılan bütçeye, **eğitim harcamalarına** ayrılan paya ve ülkedeki sermaye yoğun üretim düzeyine bağlı olarak değişim göstermektedir[58]. Bu nedenle gelişmekte olan pek çok ülke sahip olduğu eğitimsiz işgücü, düşük teknoloji ve verimsiz üretim yapısı nedeniyle bu sorunu daha ileri teknoloji ve nitelikli işgücüne sahip olan **uluslararası doğrudan yatırımlar** ile aşmaktadır. Bu sayede ülkede verimlilik artışı ile daha fazla üretim daha düşük maliyetle gerçekleştirilmekte ve ülke, elde ettiği rekabet gücü ile hızlı büyüme oranlarına ulaşabilmektedir.

Solow Büyüme **Modeli'ne** göre; ülke refahının artması süreklilik taşıyan **teknolojik ilerleme** ile mümkündür[59]. Ülkelerin sahip olduğu teknoloji düzeyi ülkelerde yaşanan ekonomik büyüme **farklılıklarını** da açıklamaktadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki teknoloji, maliyet, verimlilik ve rekabet gücü farklılığının **temelinde**; teknolojik gelişme hızındaki ve inovasyona yönelik faaliyetlerdeki **yetersizlik**, beşerî sermaye ve altyapı eksiklikleri, finansman sorunları,

[58] M. Fisunoğlu, Büyüme, İstihdam ve Verimlilik, İktisada Giriş II içinde, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 105.
[59] Mankiw, s. 619.

kurumsal ve yapısal sorunlar ile makroekonomik istikrarsızlıklar yer almaktadır[60]. **Sanayileşmiş** ülkelerin uluslararası ticarette sahip olduğu üstünlük, **ileri teknoloji** üretim yöntemleri ile üretim **maliyetlerini düşürmeleri** ve **yüksek verimlilik** düzeyine ulaşmaları ile sağlanmıştır.

Ancak bu açıklamalardan gelişmekte olan ülkelerin düşük büyüme oranlarına mahkûm olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Zira her durumda gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik büyümenin gelişmekte olan ülkelerinkinden daha büyük olacağını söylemek mümkün değildir. Bu durum ülkelerin sahip olduğu **sermayenin marjinal verimliliği** ile ilgilidir. Bunu daha açık ifade etmek gerekirse **küçük** yaşta olan bir **bireyin boyunun uzamasına** bünyesi daha elverişlidir. Ancak yirmi yaşın üstünde bir gencin boyu uzasa dahi küçük yaştaki gibi belirgin olmayacaktır. İşte ülkeler de böyledir ve her ülkenin bir massetme kapasitesi yani kaynakları verimli kullanma kapasitesi bulunmaktadır. Gelişmiş ülkeler kaynakları verimli kullanma aşamasını büyük ölçüde tamamladıklarından gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelerin daha önce izlediği bu patikayı takip ederek daha fazla gelir artışına yani ekonomik büyüme oranına sahip olabilirler.

14.5. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Harcama Politikaları

Ekonomik büyümenin sağlanmasında ülkedeki GSYH'nin ve kişi başına düşen milli gelirin yanında ülkedeki tasarruf oranları, fiziki ve beşerî sermayeye yapılan yatırımlar, işgücü, verimlilik, teknoloji ve inovasyonun gelişimi, hükümet istikrarı, küresel rekabet gücü ve dış ticaret hacmi gibi pek çok bileşen yer almaktadır. Dolayısıyla ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek isteyen bir hükümetin, kamu harcamalarını bu değişkenlerde iyileşme sağlayacak şekilde kullanması gerekmektedir.

Maliye yazınında cari harcamalar ile yatırım harcamalarının ekonomik büyümeyi doğrudan etkilediği, transfer harcamalarının ise dolaylı olarak büyümeye katkı sağladığı genel kabul görmektedir. Ancak bu dolaylı etkinin transfer harcamalarının türüne göre farklılık göstereceğini de unutmamak gerekir.

14.5.1. Reel Harcamalar

Reel harcamalar, cari ve yatırım harcaması şeklinde iki başlıkta incelenmektedir. Keynesyen yaklaşıma göre reel kamu harcamalarındaki artışın büyüme üzerindeki etkisi pozitiftir. Bu olumlu etki yatırım harcamalarında ve kalkınma carile-

[60] C. Kılıç, B. Kılınç Savrul ve M. Ustaoğlu, Teknoloji ve İnovasyonun Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye İçin Bazı Çıkarımlar. Girişimcilik İnovasyon & Ekonomik Kalkınma, 3. Uluslararası İstanbul İktisatçılar Zirvesi, 2011, s. 224.

rinde daha büyüktür. Zira yatırım harcamaları ve kalkınma carileri, ekonomide sermaye birikimini hızlandırarak büyümeye katkı sağlamaktadır.

Ancak Klasik İktisatçıların ve Monetaristlerin savunduğu dışlama etkisinin ortaya çıkması halinde kamu harcamalarının büyüme üzerindeki artırıcı etkisi sınırlanmaktadır. Zira özellikle borçlanma ile finanse edilen kamu harcamaları, faizlerin yükselmesine bağlı olarak özel yatırımların azalmasına neden olmaktadır.

14.5.2. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları içerisinde sosyal, iktisadi, mali ve borç faiz ödemeleri gibi gelir dağılımını doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen pek çok harcama kalemi olmasına rağmen ekonomik **büyümeye katkı sağlayan en önemli kalemin iktisadi transferler** olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim devletin iktisadi transferler yoluyla üreticiyi desteklemesi durumunda bu tür transferler üretim kapasitesini artırıcı etki göstermektedir. Bu bakımdan iktisadi transferler yatırım harcamasına yaklaşmaktadır. İki harcama arasındaki fark ise iktisadi transferlerin özel sektöre karşılıksız olarak yapılan yardımlardan oluşmasıdır.

Transfer harcamasına ilişkin bir başka konu bu harcamaların daha düşük çarpan katsayısı–na sahip olması ve bu nedenle üretim üzerinde daha sınırlı etki göstermesidir. Devletin yapmış olduğu transferlerin sahipleri tarafından nasıl kullanıldığı bilinmediğinden transfer harcamaları için bu tür bir yargıda bulunulmaktadır. Zira devletin öğrenciye vermiş olduğu öğrenim bursunun ne kadarının harcanıp ne kadarının tasarruf edileceği kesin olarak bilinmez. Öğrenci, bursu harcamayıp tasarruf ederse bu durumda piyasada tüketim ve üretim artmayacağından ekonomik büyüme ortaya çıkmaz.

14.6. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Vergi Politikaları

Milli gelirde ve nispi olarak kişi başına düşen gelirdeki artışı ifade eden ekonomik büyüme kavramı özellikle ülkenin sahip olduğu sermaye birikimi tarafından belirlenmektedir[61]. Sermaye birikimi ise yatırım artışıyla sağlanmaktadır. Tasarruflar, yatırımlar için son derece önemli bir kaynak olduğuna göre ülkede **ekonomik büyümenin sağlanması için vergilerin tasarruf artışına imkân verecek şekilde dizayn edilmesi gerekmektedir**.

Ancak ekonomik büyüme üzerindeki etkinin yönü, toplanan vergilerin finansmanının **hangi kaynaktan** yapıldığı ve **nereye harcandığına** bağlı olarak değişir. Eğer vergiler kişilerin ve firmaların tüketime ayırdıkları kaynaklar üzerine salı-

[61] R. F. Harrod, An Essay in Dynamic Theory. The Economic Journal, 1939, s. 285.

nırsa ve bu kaynaklar da hükümet tarafından yüksek verimliliğe sahip yatırım harcamalarının finansmanı için kullanılırsa, çarpan ve çoğaltan katsayısının büyüklüğüne bağlı olarak ekonominin uzun dönemde büyüme trendine girmesi olasıdır. Fakat söz konusu vergiler birey ve firmaların yatırıma ve tasarrufa ayırdıkları fonlardan karşılanır ve bu kaynaklar verimli olmayan alanlarda kullanılırsa bu durumda hem kısa hem de uzun dönemde büyüme oranları düşecektir.

Vergi oranlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisine yönelik literatürde sıkça tartışılan konulardan biri de **vergi oranlarının indirilmesi suretiyle** ekonomik büyümenin sağlanacağı yönündeki Arz Yönlü İktisat Yaklaşımıdır. Bu görüşe göre vergi oranlarını azaltmak ekonomik büyümeyi ve vergi gelirlerini artırmaktadır. 18. yüzyılda David Hume de benzer şekilde yüksek vergi oranlarının endüstriyi tahrip edeceğini ve ekonomiye zarar vereceğini ifade etmiştir.

14.7. Ekonomik Büyüme ve Borçlanma Politikası

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arzuladıkları ekonomik büyüme hızına ulaşma konusunda çeşitli kısıtlarla karşı karşıyadırlar. Bunlardan en önemlisi yatırımları finanse edecek olan iç tasarrufların yetersizliğidir. Ayrıca bu ülkelerde ihracat gelirleri düşük ve ülkenin hammadde, donanım ve yedek parça gibi ithalat gereksiniminin olması, döviz kıtlığına bağlı sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Söz konusu kısıtları aşmak ve yüksek büyüme hızına ulaşmak isteyen bu ülkeler, sıkça dış borçlanmaya başvurmaktadır. Ancak literatürde, dış borçlanma ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin yönü hakkında tartışmalar halen sürmektedir[62]. Bununla birlikte geçmiş ülke deneyimlerinden yola çıkıldığında **dış borçların döviz getirisi yüksek ve verimli alanlarda kullanılması** dış borcun büyüme üzerindeki etkisini olumluya çevirmektedir. Zira dış borcun vadesi geldiğinde faiziyle birlikte geri ödeme zorunluluğunun bulunması, bu borcun döviz getirisi yüksek sektörlerce kullanılmasını gerektirmektedir.

İç borçlanmanın büyüme üzerindeki etkisi konusunda ise **farklı yaklaşımlar** bulunur. Örneğin **Keynesyen yaklaşım**, kısa dönemde milli gelirin belirlenmesinde toplam talep düzeyinin belirleyici bir rol oynadığını ve iç borcun tüketim seviyesini artırmak amacıyla kullanılmasının büyümeyi olumlu etkileyeceğini savunmaktadır. Ancak bu durumda milli gelirin potansiyel büyüme trendinin altında (eksik istihdam) olması gerekir. Zira tam istihdama yakın bir seviyede toplam talebin artırılması fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olacaktır.

[62] M. A. Bilginoğlu ve A. Aysu, Dış borçların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi: Türkiye örneği. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2008, s. 1.

Ancak **geleneksel görüş** devletin, iç borçlanma yoluyla piyasadan fon talep etmesinin kısa dönemde toplam talep seviyesini yükselteceğini ancak uzun dönemde özel tasarrufları azaltarak **faiz artışına neden olacağını savunmaktadır**. Bu noktada faiz artışının sonuçları önem kazanır. Zira yüksek faizin ilk sonucu iç piyasada özel sektör yatırımlarının azalması sonucunu doğururken, diğer sonuç spekülatif sermaye akımlarının ülkeye girerek döviz kurunun değerini düşürmesidir. Dövizdeki değer kaybı ihracatı pahalı hale getirip ithalatı ucuz hale getireceğinden ödemeler dengesi açık verecek ve bu durum büyüme üzerinde olumsuz etkiye yol açacaktır. Diğer taraftan yüksek faiz oranları özel sektör yatırımlarını düşüreceğinden, bu durum üretim ve istihdamı olumsuz etkileyerek ekonomide daralma yaşanacaktır.

Ancak ekonomide eksik istihdamın olduğu dönemlerde tüketim düştüğü ve stoklar arttığı için ekonomide tasarruflar atıl halde bulunmaktadır. Nitekim devletin tüketimi canlandırmak amacıyla atıl haldeki bu fonları borçlanarak ekonomiye enjekte etmesi, büyümeye olumlu katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla iç borçlanmanın büyüme üzerinde gösterdiği etki borçlanmanın konjonktürün hangi döneminde yapıldığına ve hangi kaynaktan finanse edildiğine bağlı olarak değişmektedir. Bunun yanında alınan borcun kullanım yeri de önem kazanmaktadır. Özellikle alınan borcun alt yapı yatırımlarının veya büyüme potansiyeli yüksek olan sektörlerin desteklenmesi amacıyla kullanılması ekonomik büyüme üzerinde pozitif etki gösterecektir.

15. EKONOMİK KALKINMANIN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ

Kalkınmanın ekonomik ve sosyal yönünün bulunması, devletin üretim artırıcı politikalarının yanı sıra eğitim, sağlık ve yaşam standardı gibi konulara da önem vermesini gerektirir. Bu kapsamda aşağıda öncelikle ekonomik kalkınmanın sağlanması için hangi koşulların geçekleştirilmesi gerektiği anlatılacak, sonrasında ise bu koşulların sağlanmasında devletin sahip olduğu harcama, vergi ve borçlanma araçlarının nasıl kullanılacağına değinilecektir.

15.1. Ekonomik Kalkınmanın Koşulları

Kalkınmanın sağlanabilmesi için ülkede toplumsal, ekonomik ve siyasal bir dizi yapısal değişikliğin tamamlanması gerekmektedir. Bu kapsamda kalkınmanın **ekonomik** ve **sosyal** olmak üzere **iki bileşeni** mevcuttur. Ekonomik faktörlerdeki değişmeyi dikkate alan tanıma göre iktisadi kalkınma, üretim faktörleri başına düşen **verimliliğin** ve **miktarın** yani kişi başına düşen milli gelirin artmasıdır. Bu

artış aynı zamanda beşerî sermayede, teknolojide, çevre kalitesinde, ekonomik kurum ve kuruluşlarda ve sermaye birikiminde bir artışı da beraberinde getirmelidir. Sosyal açıdan iktisadi kalkınma tanımında ise daha çok **sosyo–kültürel** ve **demografik** yapı içinde ortaya çıkan olumlu gelişmeler anlaşılmaktadır. Bebek ve anne ölüm oranları, ülkedeki **yaşam süresi**, **eğitim** ve **sağlık** alanında yaşanan iyileşmeler, haberleşme ve ulaşım gibi pek çok sektördeki gelişmeler ülkenin sosyal anlamda iktisadi kalkınma sürecine işaret etmektedir.

Sosyal anlamda iktisadi **kalkınmanın gerçekleştirilmesi yüksek** bir **gelir** düzeyi ile mümkün olmaktadır. Zira az gelişmiş toplumlarda sağlık, eğitim, ulaşım gibi hizmetlerin daha az düzeyde sunulması bu hizmetlerin **pahalı bir altyapıyı** gerektirmesindendir. Yapılan çalışmalar gelir düzeyinin düşük olduğu **büyümenin ilk aşamalarında** insanların sadece yaşamlarını sürdürmek için gelir elde etmek istediğini ve sosyo–kültürel harcama düzeyinin düşük olduğunu göstermektedir. Ancak **ülke zenginleştikçe** gelirdeki artışın daha kaliteli bir yaşam düzeyine ulaşmak isteyen bireylerin sayısını artırdığını ve artık refahı artan bireylerin daha kaliteli yaşam standardının gerektirdiği hizmetleri talep ettiğini göstermiştir. Artık insanlar daha **fazla ödeme yapma pahasına** çevre dostu ürünleri tercih etmekte, sağlık ve eğitim kalitesinin artması için devlete daha fazla ihtiyaç duymakta, geniş parklar ve otoyollar talep etmektedir.

Ülkedeki toplum refahının kalkınma düzeyiyle uyumlu olarak gelişim gösterebilmesi için kalkınma politikalarının ülkedeki ve dünyadaki değişen koşullara cevap vermesi gerekmektedir. Ülkedeki kalkınmanın sağlanabilmesi makro ve mikro anlamda hükümet tarafından alınacak stratejilerle belirlenir. Bu anlamda hükümetin kalkınmanın bileşenlerine yönelik atacağı olumlu adımlar ve uygulayacağı politikalar kalkınmanın da sağlanmasına yönelik adımlar olacaktır. Şekil 7, Birleşmiş Milletler tarafından kalkınmanın ölçülmesinde kullanılan bileşenleri göstermektedir.



Şekil 7: İnsani Kalkınma Endeksinin Bileşenleri

Yukarıda bileşenleri görülen insani kalkınma endeksi ilk kez 1990 yılında oluşturulmuş ve endekse gelir, eğitim ve sağlık alanındaki göstergeler dâhil edilmiştir. Dolayısıyla o yıllarda hesaplanan kalkınma endeksinde geliri temsilen kişi başına düşen gayrisafi yurt içi hâsıla, eğitimi temsilen okuryazarlık oranı ve sağlığı temsilen doğumda yaşam süresi şeklinde üç temel gösterge yer almıştır. Endeks, sonraki yıllarda geliştirilerek ve endekse yeni göstergeler eklenerek 2019 yılında Şekil 7'deki halini almıştır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere şekilde gösterilen 9 ana gösterge ve alt göstergelerdeki ilerlemeler ülkelerin kalkınma endeksinde üst sıralara yükselmesini sağlamaktadır. Bu iyileşmeler piyasanın kendi dinamikleriyle ortaya çıkabileceği gibi göstergelerin kamusal niteliği gereği kamu müdahalelerini de gerekli kılmaktadır.

15.2. Ekonomik Kalkınmanın Sağlanmasında Kamu Harcamalarının Rolü

Ekonomik kalkınmanın sağlanmasında önemli olan kalemlerden birisi **gelir artışıdır**. Zira refah düzeyi ile gelir artışı arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır. Bu açıdan hükümetin üretimi ve milli geliri artırmak için yapması gereken harcamalar içerisinde fiziki altyapıyı ve beşerî sermayeyi geliştirecek harcamalar yer almaktadır. Ayrıca hükümetin yatırımı teşvik edici harcamalara başvurması ve yatırım ortamını iyileştirmesi gerekmektedir. Firmaların üretim yapabileceği ve kümelenmeye gidebilecekleri organize sanayi bölgeleri kurulması, enerji gibi alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, firma üretim maliyetlerinin düşmesine yardımcı olacak üretimdeki girdilerin devlet tarafından üretilmesi veya daha ucuza

sunulması, kalkınmanın hızlandırılması için uygulanabilecek harcamalardan bazılarıdır.

Ülkelerin yeterli kalkınma hızına ulaşmasına yardımcı olacak **bir diğer kalem yetişmiş işgücüdür**. Bu nedenle hükümetler ülkede nitelikli beşerî sermayeye ulaşabilmek için **eğitim sistemine çokça yatırım** yapmalıdır. Özellikle tematik eğitimler ile atölye çalışmaları güçlendirilmeli ve eğitim birimleri ile sanayi iş birliği sağlanarak öğrencilerin uygulamada tecrübe kazanması sağlanmalıdır. Nitelikli işgücünün ülkenin kalkınmasına yapacağı bir diğer katkı bu tür niteliklerin katma değeri yüksek üretimin gelişmesine yardımcı olması ve teknoloji tabanlı üretime katkı sağlamasıdır.

Ekonomik kalkınmanın sağlanmasında üzerinde durulması gereken bir diğer konu ülkedeki **sağlık kalitesidir**. Sağlık hizmetlerine verilen önem ülkede yaşam standardını artırdığı gibi çalışanların yaşam süresinin uzamasına ve daha verimli çalışmalarına yardımcı olmaktadır. Zira sağlıklı bir işgücünün üretimdeki verimliliği de yüksek olacaktır.

Kalkınmanın diğer bileşenleri ise **çevrenin korunması, barınma, kentleşme, sosyal yaşam, güvenlik ve adalettir**. Kalkınmanın sağlanması bu bileşenlerdeki iyileşmeyle mümkündür. Bu bakımdan hükümetlerin bu alanlara yatırım yapması ve kamu harcamalarını bu alanlara yoğunlaştırması gerekmektedir.

15.3. Ekonomik Kalkınmanın Sağlanmasında Kamu Gelirlerinin Rolü

Vergilerin temel rolü kamu harcamalarının finansmanını sağlamak olsa da hükümetler kamu gelirleri ve vergiler yoluyla kalkınmanın sağlanması konusunda başarılı bir politika izleyebilirler. **Nitekim eğitim, sağlık ve yaşam standardı gibi değişkenlerde yaşanacak bir iyileşme, kalkınmanın sağlanması için temel koşul ise ülkenin vergi yapısını bu yönde dizayn etmesi gerekir**.

Nitekim eğitim ve sağlık hizmetleri gibi **pozitif dışsallık** doğuran faaliyetler üzerinden daha **düşük oranda vergi alınması** ya da negatif dışsallık doğuran faaliyetlerin daha yüksek oranda vergilendirilerek toplum refahının artırılması, kalkınmanın sağlanmasında son derece önemlidir.

Yine kalkınmada **adil gelir dağılımının** da sağlanması gerekmektedir. Bu bakımdan hükümetin şahsileştirmeye imkân veren gelir ve servet vergilerine daha çok başvurması ve dolaylı vergilere daha az başvurması gerekir. Eğer harcama vergilerine başvurmak zaruri ise seçici vergi politikası uygulanmalı, zorunlu ve düşük mallar daha düşük oranda vergilendirilirken lüks malların daha yüksek oranda vergilendirilmesi sağlanmalıdır.

Yine **kentleşme** de kalkınmanın bileşenlerinden biridir. Nitekim bazı ülkeler nüfus yoğunluğunun fazla olduğu şehirlerde yaşamı daha pahalı hale getirecek vergilere başvurmakta ve bu yolla trafik yoğunluğunun azaltılması ve hava kirliliğinin düşürülmesi sağlanmaktadır.

Ayrıca gelir artışı kalkınma için önemli bir değişken ise hükümetin üretimi ve milli geliri artırma yönünde bazı vergi politikalarına başvurması gerekmektedir. Bu politikalardan ilki yatırımların gerçekleştirilmesinde büyük rolü olan iç tasarrufların artırılmasıdır. Her ne kadar gelir dağılımı adaleti ile çelişse de bazen ekonomik etkinliğin sağlanması adına tasarruf sahibi varlıklı kimseler daha az vergilendirilmekte ve ülkelerdeki tasarruf açığı önlenmektedir.

15.4. Ekonomik Kalkınma ve Kamu Borçlanması

Gelişmekte olan ülkelerin önemli sorunlarından biri kalkınmanın finansmanı için gerekli olan kaynakların sınırlı oluşudur. Nitekim kamu harcamalarını finanse etmek için sermaye üzerinden alınan vergiler bir yandan sermaye birikimini engellerken diğer yandan yatırımlar için gerekli kaynakların özel sektörden kamuya geçmesine neden olmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin **dış borçlanma yoluyla** sağladığı fonları ülkenin **gelişmesine katkı sağlayacak** verimli alanlara harcaması, kalkınmanın gerçekleşmesinde rol oynamaktadır. Bu tür fonlar yatırım harcaması yoluyla özel sektör üretimini teşvik edeceği gibi bu fonların bir kısmının kalkınmanın bileşenleri olan **eğitim**, **sağlık**, **alt yapı** gibi **alanlarda kullanılması**, milli gelirin ve toplum **refahının artmasına katkı** sağlamaktadır.

16. GELİR DAĞILIMININ İYİLEŞTİRİLMESİNDE MALİYE POLİTİKALARININ ROLÜ

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan ve serbestleşmeyi benimseyen (Neo–Klasik) düşünce akımları önemli iktisadi sorunları çözebilme iddiasıyla ortaya çıkmıştı. **Küreselleşmenin** ve serbest piyasa ekonomisine geçişin belirli alanlarda başarı sağladığını söylemek mümkün olsa da özellikle yoksulluk ve gelir dağılımı konusunda artan bir **eşitsizliğin ortaya çıktığı** görülmektedir[63]. Bu sorunu gidermek isteyen hükümetler gelir dağılımına müdahale ederek ülke milli gelirini bireyler arasında adilane biçimde dağıtma rolünü üstlenmiştir.

Ancak Klasik anlayış, devletin gelir dağılımına müdahale etmesine karşı çıkmakta ve müdahale ettiği durumda piyasanın tarafsızlığının bozulduğunu ve eşitsizliğin daha da arttığını ileri sürmektedir. Zira Klasiklerin öne sürdüğü doğal düze-

[63] B. Günsoy, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, İktisadi Kalkınma içinde, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 147.

ne göre piyasa kendi haline bırakılmalı ve üretim sürecine katılan üretim faktörleri verimlilikleri oranında gelirden paylarını almalıdır. Birincil gelir dağılımı olarak ifade edilen bu yaklaşım sonraki dönemlerde eleştirilere maruz kalmış ve devlet müdahalesi olmadan gelirin adilane biçimde dağılmadığı görülmüştür. Bu kapsamda sosyal devlet rolüne evirilen günümüz devletleri, geliri ikincil dağılıma tabi tutarak sahip oldukları vergi ve harcama araçları ile piyasada oluşan gelir dağılımına müdahale etmektedir.

16.1. Gelir Dağılımı Türleri

Gelir dağılımı bir ekonomide ortaya çıkan ulusal gelirin nüfus veya üretim faktörleri arasında dağılımını ifade etmektedir. Gelir dağılımı farklı kriterlere tabi tutularak aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir.

16.1.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Bir ülkede belli bir dönemde ortaya çıkan **gelirin üretim faktörleri** ve sosyo–ekonomik gruplar arasında **nasıl paylaşıldığı** fonksiyonel gelir dağılımı ile ifade edilmektedir. Bilindiği gibi üretimde rol oynayan dört tür üretim faktörü bulunmaktadır. Bunlar; emek, sermaye, toprak sahibi ve girişimcidir. Dolayısıyla fonksiyonel gelir dağılımı; **gelirin ne kadarının emek sahibine ücret olarak**, sermaye sahibine faiz olarak, toprak sahibine kira olarak ve girişimciye kâr olarak dağıtıldığını göstermektedir.

16.1.2. Kişisel Gelir Dağılımı

Kişisel gelir dağılımı, toplam **gelirin** toplumu meydana getiren **fertler arasında** nasıl dağıldığını göstermektedir. Fonksiyonel gelir dağılımında daha çok sınıf temelli bir ayrım yapılırken kişisel gelir dağılımında fertler eşit olarak düşünülür ve sosyal sınıf farklılıkları gözetilmez.

16.1.3. Sektörel Gelir Dağılımı

Sektörel gelir dağılımı, **sektörlerin milli gelirden aldığı payı** göstermektedir. Bu dağılım ülkelerin ekonomik gelişimi hakkında bilgi verdiği gibi hükümetlerin sektörlere yönelik politika planlamasına da yardımcı olmaktadır.

16.1.4. Bölgesel Gelir Dağılımı

Bölgesel gelir dağılımı ise bir ülkede çeşitli kriterlere göre ayrılmış olan **bölgelerin**, **milli gelirden aldığı payı** göstermektedir. Zira bazı bölgeler diğer bölgelere

göre az gelişmiş olabilir veya bazı bölgelerdeki yatırımlar, nüfusa istihdam sağlayacak kadar yeterli olmayabilir. Böylece hükümetler bölgesel gelir dağılımı ışığında bölgelerarası dengesizlikleri gidermek üzere politika tedbirlerine başvurmaktadır.

16.2. Gelir Dağılımının Ölçülmesi

Bir ülkede elde edilen gayrisafi hasılanın veya kişi başına düşen **milli gelirin yüksek olması** o ülkede gelir dağılımının adil olduğunu göstermede **yeterli** bir gösterge **değildir**. Bu yüzden ülkeler ve bölgeler için gelir dağılımının adil olup olmadığını ölçmek için bazı yöntemler kullanılmaktadır. Bunlar içerisinde sık başvurulan yöntemler **yüzde dağılım yöntemi**, **gini katsayısı** yöntemi, yoksulluk sınırı ve açlık sınırı yöntemidir.

16.2.1. Yüzde Dağılım Yöntemi ve Lorenz Eğrisi

1905 yılında Max O. Lorenz tarafından geliştirilen **yüzde dağılım yöntemine** göre her biri eşit sayıda olan beş nüfus dilimi; en zengin %20, ikinci zengin %20 veya en az gelire sahip %20 şeklinde kümelenmektedir. Eksenlerden biri **birikimli nüfusu** diğeri **birikimli geliri** göstermekte ve bu sayede her bir dilimdeki nüfusun ülkedeki milli gelirin ne kadarını aldığı görülmektedir. Eğer en yoksul %20'lik kesim ile en zengin %20'lik kesim arasındaki makas yüksekse ülkedeki gelir dağılımının adaletsiz olduğu kabul edilir.

Lorenz grafiğinde, grafiği ikiye bölen ve **mutlak eşitlik doğrusu** olarak ifade edilen doğru, gruplar arasında tam eşitlik olduğunu göstermektedir. Buna göre ülkedeki nüfusun %20'si gelirin %20'sine veya ülkedeki nüfusun %80'i gelirin %80'ine sahiptir. Ancak zaman içinde eğrinin mutlak eşitlik doğrusundan uzaklaşması gelir dağılımının bozulduğuna işaret etmektedir. Pelikanın alt gagası şeklinde bir görüntüye sahip olan Lorenz Eğrisi, mutlak eşitlik doğrusundan ne kadar uzaklaşıp aşağı doğru sarkarsa gelir dağılımı o denli bozuk olur.

16.2.2. Gini Katsayısı

Gini katsayısı yöntemi ise İtalyan istatistikçi Corrado Gini tarafından 1912 yılında Lorenz Eğrisinde yer alan **yüzdelik ifadelerin katsayıyla ifade edilmiş** halidir. Gini katsayısı, bir ülkede millî gelir dağılımının eşit olup olmadığını ölçmeye yarayan bir katsayıdır. Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer alır ve katsayı **sıfıra yaklaştıkça** ülkede gelir dağılımının **iyileştiği,** bire yaklaştıkça gelir dağılımının bozulduğu anlaşılır. Buna göre gelirin tamamı bir kişide toplanmışsa katsayı 1 değerini alırken, herkesin aynı tutarda gelire sahip olduğu durumda katsayı 0 değerini alır.

Lorenz eğrisi ve Gini katsayısı, yoksulluğun ölçülmesinde başvurulan temel yöntemlerdir. Bunlara ilaveten gelir dağılımının iyileşmesi adına toplumun vazgeçmeyi kabul ettiği geliri ölçen Dalton–Atkinson ölçütü, gelir dağılımının iki ucundaki uç değerleri karşılaştıran ve bu iki düzey arasındaki farkı ortalama gelire oranlayarak gelir dağılımını ölçen aralık ölçütü, Gini katsayısına benzerlik gösteren ve sektörel dengesizlikleri ölçen Kuznets katsayısı diğer önemli yöntemler arasında gösterilebilir.

16.2.3. Yoksulluk Sınırı

Yoksulluk sınırı; bir ailenin, **insan onurunun gerektirdiği zorunlu ihtiyaçları** karşılayabilmesi için **yapması gereken harcama düzeyidir**. Bu bağlamda söz konusu sınırın altında yaşayanların sayısı toplam nüfusa oranlandığında eğer yüksek bir oran çıkıyorsa ülkede gelir eşitsizliğinin yaygın olduğu sonucuna varılmaktadır.

16.2.4. Açlık Sınırı

Açlık sınırı, **dört kişilik bir ailenin**, **sağlıklı ve dengeli beslenebilmesi için** aylık gıda **harcama** tutarını temsil etmektedir. Açlık sınırının yoksulluk sınırından farkı yalnızca gıda ihtiyaçlarını dikkate almasıdır. Günümüzde bir bireyin yaşamını sürdürebilmesi için günlük ihtiyacı olan kalori miktarının ortalama 3000 olduğu dikkate alındığında bu miktarın altında beslenen bireylerin sayısının yüksek olması, ülkedeki gelir dağılımının eşit olmadığını göstermektedir.

16.3. Sosyal (Toplumsal) Refah Fonksiyonu ve Gelir Dağılımında Adalet

Refahın ve **gelirin nasıl dağılacağı** konusunda geçmişten günümüze yoğun tartışmalar sürmektedir. Bu tartışmaların temelinde "refahın ya da gelir dağılımının adil olup olmadığına hangi kriterlere göre karar verilmelidir?" ya da "gelir dağılımının adil olmayan sonuçlar ortaya çıkardığı bir piyasada devlet bu soruna nasıl müdahale etmelidir" sorusu yer almaktadır. İşte bu bölümde söz konusu soruların cevabını aramak için Benthamcı, Rawlscı ve Paretocu sosyal refah fonksiyonları irdelenecektir.

16.3.1. Faydacı Sosyal Refah Fonksiyonu (Jeremy Bentham)

Benthamcı sosyal refah fonksiyonuna göre **sosyal refah**; **bireylerin tek tek faydalarının toplamından** oluşmaktadır. Bu durumda gerçekleştirilen bir politikanın ya da kaynak dağılımı sonrasında oluşan durumun **iyi** ya da **kötü olduğuna karar vermek için toplam refah artışına** bakılmalıdır. Nitekim gerçekleştirilen

politikalar neticesinde bazı bireylerin refahı azalmış olsa da toplam fayda artmış ise bu politikanın kabul edilebilir olduğu sonucuna varılmaktadır.

Benthamcı sosyal refah fonksiyonu, faydanın ölçülebilir ve karşılaştırılabilir olduğunu (kardinal fayda) kabul etmektedir. Örneğin toplumda 3 kişi olduğunu ve A bireyinin 100 birim, B bireyinin 200 birim ve C bireyinin 300 birim faydaya sahip olduğunu ve toplam faydanın da 600 birim olduğunu varsayalım. Piyasada yeni bir politika sonucunda kaynak dağılımının değiştiğini ve bu durumda A'nın faydasının 90 birime düştüğünü, B ve C'nin faydalarının 220 ve 310 birime çıktığını varsayalım. İkinci durumda toplam fayda 20 birim arttığı için Bentham, yeni kaynak dağılımının öncekine göre daha iyi olduğunu kabul eder.

Bu bakımdan Bentham, yoksul ile zengin arasındaki fayda değişimi ile ilgilenmez. Onun için önemli olan toplam faydadır. Ayrıca Bentham, etkinlik ve adalet arasında bir seçim yapılmak istense etkinliğin seçilmesi gerektiğini vurgular.

16.3.2. Rawls'cı Sosyal Refah Fonksiyonu

Rawls'a göre zenginlerin refahlarındaki hiçbir artış, yoksulların refahındaki azalmayı telafi edemez. Böylece Rawls, fakiri daha iyi duruma getiren politikaların doğru politikalar olduğunu savunmaktadır. Nitekim Rawls'a göre, **zenginlerin refahlarındaki artış nedeniyle toplam faydanın artması sosyal refah artışı anlamına gelmeyecektir**.

Rawls'a göre zenginin refahında meydana gelen azalmalar önemli değildir. Böylece Rawls'ın sosyal refah fonksiyonuna ilişkin temel düşüncesi; **toplumda en kötü durumdaki bireyin refahının yükseltilmesidir. Bu bakımdan yoksul bireyi daha iyi duruma getirinceye kadar zenginden yoksula gelir transferi yapılmalıdır**.

Örneğin toplumda yoksul bir A bireyi ve zengin bir B bireyi olduğunu varsayalım. A bireyinin 100 birim geliri, B bireyinin ise 300 birim geliri olsun. Refah artışı için iki seçenek olduğunu varsayalım. Birinci seçenekte yoksul olan A bireyine 50 birim gelir sağlanacağını, ikinci seçenekte zengin olan B bireyine 1 milyon gelir sağlanacağını düşünelim. Rawls'cı yaklaşıma göre sosyal açıdan etkin olan; yoksulun faydasını artıran birinci seçenektir.

Rawls'ın adalet felsefesi içerisinde önemli görülen bir diğer görüşü **cehalet perdesidir**. Buna göre karar vericiler hakların dağıtılmasına karar vermeden önce tüm kimliklerinden sıyrılmalıdır. Böylece kendileri de cehalet perdesine bürüneceklerinden hakların dağıtımı yapıldıktan sonra kendilerinin de hangi hakka sahip olacaklarını bilmeyeceklerdir. Bu durumda eşit ve tarafsız davranmak zorundadırlar. Zira bölüşümü yapanlar eşit olmayan bir tercihte bulunursa kendileri de bu tercihten zarar görecektir.

16.3.3. Paretocu Sosyal Refah Fonksiyonu

Klasik iktisadi varsayıma göre piyasa kendiliğinden Pareto etkinlik koşullarına sahiptir ve piyasanın tam rekabet koşullarını sağladığı varsayılmaktadır. **Kaynakların optimal biçimde tahsis edildiği** ve Pareto etkinlik koşullarının tüm sektörlerde sağlandığı bu duruma, birinci en iyi teori denilmektedir. Böylece Paretoya göre, sosyal refahın tesis edilmesi için kaynaklar en verimli oldukları alanda kullanılmalıdır. Ancak Pareto, bunun sonucunda ortaya çıkan **gelir dağılımının adil olup olmadığı konusunda herhangi bir ipucu vermez**. Nitekim piyasanın işleyişi sonucunda bazı bireyler zengin, bazıları ise yoksul hale gelebilir. Bu teoriye göre devletin gelir dağılımını düzeltmek için piyasaya müdahale etmesine gerek bulunmamaktadır.

16.4. Gelirin Yeniden Dağılımına İlişkin Vergi Politikası Araçları

Üretim sonunda ortaya çıkan hasılanın üretime katılanlar arasında verimlilikleri oranında paylaştırılması durumunda gelirden yeterli payı alamayan bazı dezavantajlı gruplar ortaya çıkabilir. Bu durumda devlet, vergiler yoluyla geliri yeniden dağıtarak adil gelir dağılımına ulaşmaya çalışmaktadır.

16.4.1. Artan Oranlı Vergileme

Ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesinde otomatik stabilizatör görevi gören **artan oranlı vergiler** gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesine de yardımcı olmaktadır. Daha çok dolaysız vergilere uygulanan ve dolaylı vergilere göre ödeme gücünün tespitinde daha etkili olan artan oranlı vergi tarifesinde, vergi oranları düşük gelir düzeyinde daha düşük; yüksek gelir düzeyinde ise daha yüksek belirlenmekte ve bireyin geliri arttıkça gelire uygulanan vergi oranları da artış göstermektedir. Diğer bir deyişle zenginlerden daha çok yoksullardan daha az vergi alınmaktadır.

Artan oranlı vergi sisteminin temelinde bireylerin geliri arttıkça gelirin **marjinal faydasının düşmesini** esas alan bir anlayış yatmaktadır. Yani yüksek gelir düzeyine sahip bireylerin elde ettiği ilave (marjinal) gelire verdiği önem, düşük gelirli bireyin verdiği önemden daha azdır. Zira yoksul kimseler yalnızca kendisi ve ailesinin geçimini sağlayacak kadar gelire sahip olduklarından devlete ödeyecekleri ilave her vergi canlarını daha çok yakacak ve üzerlerinde büyük bir baskı (vergi tazyiki) hissedeceklerdir. Ancak bu baskı geliri yüksek olan mükelleflerde daha az hissedilecektir.

16.4.2. Vergilemenin Şahsileştirilmesi

Kişisel gelir vergisi, ödenecek verginin tespitinde, kişinin ekonomik ve sosyal durumunu görebilmeye daha elverişlidir. Diğer bir deyişle gelir vergisi kişinin **şahsi ve ailevi durumunu** dikkate alan sübjektif karakterli bir vergidir. Ülkemizde de uygulama imkânı bulan en az geçim indirimi, belli niteliklere sahip mükelleflerin gelirleri üzerinden belli tutarda indirim yapılmasına imkân tanımaktadır. Buna göre ülkemizdeki uygulama, brüt asgari ücret üzerinden kişinin kendisi ve ailesinin belli bir dönemde yaşamlarını sürdürecek gelirinin vergiden muaf tutulmasını öngörmektedir. Eşi çalışmayan ve çok çocuklu bir kişi bekâr olana göre daha yüksek en az geçim indirimi elde etmekte ve bu indirim oranında daha az vergi ödemektedir.

16.4.3. Engelli İndirimi

Engelli indirimi uygulamasıyla hükümet engelli vatandaşların içinde bulunduğu zor koşulların giderilmesine katkıda bulunmakta ve engelliler ile engelli olmayanlar arasındaki rekabet ve **fırsat eşitsizliğini gidermek** amacıyla engelli bireylerin daha az vergi ödemesine imkân tanımaktadır.

16.4.4. Muafiyet ve İstisnalar

Kişinin ödeyeceği vergi belirlenirken genellikle ödeme gücüne ve kamu hizmetlerinden yararlanma düzeyine bakılmaktadır. Ancak bazı durumlarda kişiler kamu hizmetlerinden faydalansalar dahi bunların **vergi mükellefiyetinden çıkarılması** gerekir. Ülkemizde %90 ve üzeri **engeli** olanların belli şartlarda **motorlu** taşıtlar vergisinden ve **ÖTV**'den muaf olmaları, küçük çaplı ekonomik faaliyetlerle meşgul olan **esnafın** ve **ebe**, rehber, arzuhalci gibi küçük serbest meslek erbabının gelir vergisinden muaf tutulması, gelir dağılımında adaletin sağlanması için uygulanan **vergi muafiyetlerine** örnek teşkil etmektedir.

16.4.5. Dolaylı Vergilerde Seçici Vergi Oranlarının Belirlenmesi

Harcama vergileri vergi adaletine ters düşecek sonuçlara sahiptir. Zira bu vergiler zengin ve yoksul ayrımı yapmaksızın herkesi aynı oranda vergilendirmektedir. Bu bakımdan ödenen verginin mükellef bütçesindeki yükü esas alındığında bu vergiler tersine artan oranlı etki doğurmaktadır. Böylece özelliklerine göre bir ayrım yapıldığında dolaylı vergiler; objektif, ödeme gücüne kayıtsız ve şahsileştirmeye imkân vermeyen vergilerdir. Bu bakımdan dolaylı vergilerin gelir dağılımı adaletini bozduğu söylenebilir.

Nitekim **katma değer vergisi** (KDV) ve özel tüketim vergisi (ÖTV) gibi harcama üzerinden alınan vergiler, harcamayı yapan bireyin **ödeme gücünü dikkate almadığından,** mal ve hizmeti satın alanın kim olduğuna bakmaksızın aynı oranda vergilendirme yapmaktadır. Ancak teorik olarak bu tür olumsuzluklara sahip dolaylı vergilerde şahsileştirmeye imkân vermek ve vergilemeyi az da olsa adil hale getirmek amacıyla birtakım politikalara başvurulmaktadır. Örneğin düşük gelir grubunun yararlandığı ve pozitif dışsallığa sahip mal ve hizmetlerin daha **düşük oranda vergilendirilmesini** sağlamak üzere muafiyet, istisna ve indirim uygulanmaktadır. Nitekim Türkiye'de KDV'de genel oran %18 olmasına rağmen Cumhurbaşkanı tarafından eğitim ve sağlık hizmetleri ve bazı gıda maddeleri gibi toplumda tüm kesimlerin yararlandığı hizmetlerde KDV oranı %8'e; temel gıda maddelerinin toptan satışında ise bu oran %1'e indirilmiştir.

16.4.6. Ayırma Nazariyesi ve Negatif Gelir Vergisi Uygulamaları

Emek gelirinin sermaye gelirlerine oranla daha az vergilendirilmesini sağlayan **ayırma nazariyesi,** gelir dağılımı adaletinin sağlanması için emek gelirini **koruyan** bir uygulamadır. Bu uygulamanın nedeni emek sahibinin **hastalanması** veya **ölmesi** gibi nedenlerle gelirinin devamlı olmaması, bu gelirlerde vergiden kaçınma imkânının zor oluşu ve bu gelirlerin sermaye gelirlerine oranla daha **zor şartlarda** elde edilmesidir. Bu nedenle günümüzde hükümetler tarafından kurulan sosyal güvenlik sistemi, emek gelirlerinin devamını sağlamada önemli bir rol üstlenmekte ve emek gelirlerinin devamlılığının kesildiği dönemler için zorunlu tasarruf imkânı sağlamaktadır.

Gelir dağılımının iyileştirilmesi için uygulanan bir başka yöntem **negatif gelir vergisi uygulamasıdır.** Bu yöntemde gelir seviyesi asgari düzeyin altına düşenlerden vergi alınmamakta ve bunlara geçinebilecekleri minimum gelire ulaşana kadar devlet tarafından yardım yapılmaktadır. Günümüzde ABD'de uygulanan bu yöntem **çalışan kişilere ödenmesi** bakımından işsizlik maaşından ayrılmaktadır. Negatif gelir vergisi ile hem çalışma özendirilmekte hem de çalışan ama asgari düzeyin altında geliri olanlara devlet tarafından gelir transferi sağlanmaktadır.

16.5. Gelirin Yeniden Dağılımına İlişkin Harcama ve Regülasyon Politikaları

Hükümetler bireyler için adil bir gelir dağılımını sağlamak üzere vergilerin yanında **kamu harcama araçlarına** da sıklıkla başvurmaktadır. Bu araçlardan ilki transfer harcamalarıdır. **Transfer harcamaları** içerisinde iktisadi, mali, borç faiz ödemeleri gibi gelir dağılımını doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen pek çok har-

cama kalemi olmasına rağmen gelir dağılımının adil hale getirilmesi için yapılan transfer harcaması **sosyal transferlerdir**.

Zira diğer transfer kalemleri içerisinde yer alan bazı harcamalar gelir dağılımını iyileştirmek bir yana kötüleşmesine neden olmaktadır. Örneğin zengin kimselere devlet iç borçlanma senetleri gibi borçlanma araçları karşılığında ödenen **borç faiz ödemeleri** gelir dağılımını bozmaktadır. Buna rağmen sosyal transferler gelir dağılımını doğrudan etkilemekte ve düşük gelirli bireylere ayni ve nakdi olarak sağlanan aylık, maaş, burs, tedavi ve aşevi hizmetleri gibi karşılıksız yardımları içermektedir. Bu yolla devlet yüksek gelirli bireylerden vergilerle sağladığı finansmanı düşük gelirli bireylere transfer ederek gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır.

Gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik bir diğer politika **ücret ve fiyat kontrolleri** yoluyla adil gelir dağılımının sağlanmasıdır. Ücret ve fiyatlar bireyin satın alma gücünün temel belirleyicisidir. Hemen her ülkede uygulama imkânı bulan ve ücretli kesimin kapitalist sistemin kâr dürtüsü karşısında ezilmesini önlemek üzere uygulanan **asgari ücret politikası,** kişiye asgari geçimini sağlamak üzere yeterli bir geliri garanti etmektedir.

Fiyat kontrolleri ise devletin müdahalesi ile belirli mal veya hizmet fiyatlarına sınırlama getirilmesidir. Fiyatlardaki yüksek oranlı artışlar, dar gelirli ailelerde önemli reel gelir kayıpları oluşturabileceği gibi üretimi esnek olmayan bazı ürünlerin fiyat düşüşleri de üreticinin reel gelirinde azalmaya neden olur. Bu kapsamda devlet tarafından düzenlenen fiyat kontrolleri **taban ve tavan fiyat uygulaması** şeklinde ikiye ayrılır. Taban fiyat uygulaması, üreticilerin gelir ve kazançlarına süreklilik sağlamaktadır. Bu politika özellikle çiftçilerin piyasa şartlarında geçimini sağlayacak yeterli geliri elde etmesini garanti altına almak için uygulanırken, tavan fiyat uygulaması devletin tüketiciyi korumak ve tüketicinin reel gelirinin mal ve hizmetlerdeki fiyat yükselişlerinden etkilenmesini önlemek amacıyla yapılmaktadır. Diğer yandan **rekabetin engellendiği** ve özel sektörün yüksek fiyatlar belirleyerek kârını artırdığı **kartel** ve tröst gibi eksik rekabet piyasalarının oluşumuna devlet **müdahale** etmekte ve tüketici refahını olumsuz etkileyen ve firma sahipleri lehine gelir dağılımı eşitsizliği doğuran bu girişimleri yasaklamaktadır.

KAYNAKÇA

Aktan, C. C. (1990). Politikanın Ekonomik Analizi: Kamu Tercihi Teorisi, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mart.

Aktan, C. C. (2002). Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması ve Yoksulluk Sorununun Ortadan Kaldırılması İçin Vergi Sistemi Nasıl Dizayn Edilmeli? Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak–İş Konfederasyonu Yayını.

Aktan, C. C. (2011). Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, Ocak.

Amendolare, N. (2016), "What is the tragedy of the commons?", (Çev. Sabriye Aşır), TEDEd Konuşmaları.

Bağdadioğlu, N. (2012). Maliye Politikası-I (Ed. Beyhan Ataç), Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No: 1530, Eskişehir.

Batırel, Ö. F. (2007). Kamu Maliyesi ve Yönetimi, T. C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, No:24, İstanbul.

Bek, H. (1995). Bütçe Denetimi Açısından Kesin Hesap. Maliye Dergisi, (119), 40-72.

Bilge, S. (2012). Devlet Borçları 8. Ünite, Eskişehir Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.

Bilginoğlu, M. A. ve A. Aysu (2008). Dış borçların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi: Türkiye örneği. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (31), 1-23.

Buchanan, J. M. (1989). Kamu Ekonomisinin Yetersizliği Teorisi ve Kamu Tercihi, Maliye Yazıları, Sayı: 25-27 Temmuz-Aralık.

Canbay, T. (1998). Bütçe Etiği ve Türk Kamu Bütçelerinin Etik Değeri. Amme İdaresi Dergisi. C, 31, 37-50.

Çelen, Mustafa (1998), Kamu Maliyesinde Fon Kavramı ve Türkiye'de Bütçe Dışı Fonlar, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul.

Domar, Evsey (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment". Econometrica. 14 (2): 137–147.

Edizdoğan, N. ve Çelikkaya, A. (2010). Vergilerin Ekonomik Analizi. Dora Yayınları.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2018). Kamu Maliyesi, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

Eğilmez, E. (2012). Para Politikası Niçin Maliye Politikasına Tercih Ediliyor?, 21 Ağustos 2012.

Eğilmez, E. (2018). Tek Hazine Hesabı Değişti, Kendime Yazılar, 20 Ağustos 2018.

Eğilmez, M. (2016), Mali Sürüklenme ve Türkiye Uygulaması, Kendime Yazılar, 21 Ocak 2016.

Erdem, E. (2013). Türkiye'de Finansal Yapı, Krizler ve Ekonomik İstikrar Kararları, Türkiye Ekonomisi içinde (Ed. M. Toprak ve N. Çatalbaş), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın no: 2895, Eskişehir.

Erdoğdu, M. M. (2009). Neo-Liberal İktisatta Sonun Başlangıcı ve Keynezyen İktisadın Reenkarnasyonu, Toplum ve Demokrasi, 3 (6-7), Mayıs-Aralık, s. 1-40.

Esteban Ortiz-Ospina ve Max Roser (2016) "Taxation". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: 'https://ourworldindata.org/taxation' [Web Kaynağı]

Eurostat (2021), Tax Revenue Statistics, General Overview, https://ec.europa.eu/ eurostat/statistics–explained/index.php/Tax_revenue_statistics#General_ overview

Feyzioğlu, B. N. (1984). Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Fisher, I. (1933). The Debt-deflation Theory of Great Depressions. Econometrica, 1, 337-357.

Fisunoğlu, M. (2013). Büyüme, İstihdam ve Verimlilik, İktisada Giriş II içinde (Ed. N. Berberoğlu ve L. Erdoğan). Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın no: 2801, Eskişehir.

Göker, Z. (2008). Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler. Maliye Dergisi, 155(2), 108-118.

Günsoy, B. (2013). Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, İktisadi Kalkınma içinde (Ed. B. Günsoy ve C. Özsoy), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın no: 2668, Eskişehir.

Gürsoy, B. (1980). Kamusal Maliye, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara.

Harrod, Roy F. (1939). An Essay in Dynamic Theory. The Economic Journal. 49 (193): 14–33.

Kar, M. ve S. Taban (2003). Kamu Harcama Çeşitlerinin Ekonomik Büyüme Üze-rine Etkileri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, cilt: 58 sayı: 3, ss. 145-169.

Kargı, V. ve Yüksel, C. (2010). Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri. Maliye Dergisi, 159, 183-202.

Keleş, R., Hamamcı, C. ve Çoban, A. (2009). Çevre politikası. İmge Kitabevi Yayınları.

Kılavuz, R. (2003), Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kılıç, C., B. Kılınç Savrul ve M. Ustaoğlu (2011). Teknoloji ve İnovasyonun Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye İçin Bazı Çıkarımlar. Girişimcilik İnovasyon & Ekonomik Kalkınma, 3. Uluslararası İstanbul İktisatçılar Zirvesi, İstanbul, 10-12 Ekim, Bildiriler Kitabı, 3: 223-237.

Kırbaş, S. (1991). Çeşitli Yönleriyle Vergileme ve Türk Vergi Sistemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 3, Ocak–Mart 1991, Ankara.

Mankiw, N. G. (2010). Makroekonomi, (Çev. Ömer Faruk ÇOLAK), Efil Yayınevi, 1. Basım, Ankara.

Mazzola, U. (1890). I dati scientifici della finanza pubblica. Loescher.

Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.

Neumark, F. (1975). Vergi Politikası: Adil ve Ekonomik Bakımdan Rasyonel Bir Vergi Politikasının Temel Prensipleri, (Ter. İ. Cankorel), İstanbul: Filiz Kitabevi.

OECD (2021). Tax on Goods and Services, https://data.oecd.org/tax/tax–on–goods–and–services.htm#indicator–chart

Özen, A. (2008). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/382.

Pınar, A. (2012). Maliye Politikası I, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1530.

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 387-389.

Savaş, V. (1992). Ekonomik Anayasa ve Anayasal Ekonomi, Görüş, Sayı: 3.

Sayar, N. S. (1970). Kamu Maliyesi: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, 2. Cilt, Sermet Matbaası, İstanbul.

Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector, Third Edition, New York W.W. Norton & Company.

Temiz, D. (2008). Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1960-2006 Dönemi, 2. Ulusal İktisat Kongresi, 20-22 Şubat, İzmir, Türkiye.

Trading Economics (2020). Country List Government Spending to GDP, https://tradingeconomics.com/country–list/government–spending–to–gdp.

Turhan, S. (1987). Stagflasyon ve Maliye Politikası, İktisat Fakültesi Mecmuası.

Turhan, S. (1998). Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Yayınevi, İstanbul.

TÜİK (2020). Enflasyon ve Fiyat, Türkiye İstatistik Kurumu, https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Enflasyon-ve-Fiyat-106

Webber, C., & Wildavsky, A. B. (1986). A History of Taxation and Expenditure in the Western world. Simon & Schuster.

Wheelock, D. C. (2008). The Federal response to home mortgage distress: Lessons from the Great Depression. Review-Federal Reserve Bank Of Saint Louis, 90(3), 133.

World Bank (2021). World Development Indicators, General government final consumption expenditure (% of GDP), The World Bank Databank.

Yelken, R. (2009). "Sosyolojinin Ontolojik Haritası": Sosyoloji ve Etik", Sosyal Bilim, Etik ve Yöntem, Ed. Osman Konuk ve Ahmet Kemal Bayram, Adres Yayınları, Ankara.

Yıldız, Y., Bedir, S. Ve Karabulut, K. (2013). Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergi Oranlarının Değerlendirilmesi: Bir Anket Uygulamasının Sonuçları, Vergi Siyaseti, ss. 127-152.

Yüce, M. (2002). Türkiye'de gelir dağılımı bozukluğunun izlenen kamu gelir ve harcama politikaları ile bağlantısı. Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, 23(s 1).