BÖLÜM 1 MALİYE TEORİSİ VE KAMU EKONOMİSİ

* + 1. Kamu Maliyesine Giriş
    2. Devletin Piyasaya Müdahalesinin Haklı Gerekçeleri: Piyasa Aksaklıkları
    3. Devlet Faaliyetlerinin Nasıl Olması Gerektiğine İlişkin Yaklaşımlar
    4. Kamu Kesiminde Üretilen Malların Optimal Üretim Düzeyi ve Fiyatlandırılması
    5. Kamu Maliyesine İlişkin Bazı Kavramlar

BÖLÜM 2 KAMU HARCAMALARI

* + 1. Kamu harcamalarının Tanımı ve Özellikleri
    2. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması
    3. Kamu Harcamaları Hakkında Klasik ve Modern Maliye Anlayışı
    4. Kamu Harcamaları Niçin Artar
    5. Kamu Harcamalarının Etkileri
    6. Kamu Harcamalarında Etkinlik

BÖLÜM 3 KAMU GELİRLERİ

1. Kamu Gelirlerinin Tanımı ve Niteliği
2. Vergi Teorisi
3. Vergilemenin Etkileri
4. Vergileme İlkeleri
5. Verginin Unsurları
6. Vergilerin Sınıflandırılması
7. Vergi Yükü
8. Vergiye Uyum ya da Uyumsuzluk
9. Vergiye ve Vergilemeye İlişkin Diğer Kavramlar
10. Vergilemede İktisadi Etkinliğe İlişkin Görüşler

BÖLÜM 4 DEVLET BORÇLARI

1. Devlet Borçlanmasına Giriş ve Borçlanmaya İlişkin Yaklaşımlar
2. Devlet Borçlanmasının Nedenleri, Kapasitesini ve Sınırını Etkileyen Faktörler
3. Türkiye’de Devlet Borçlanmasının Yasal Dayanağı ve Devlet Borçlanmasında Yetki
4. Kamu Borçlarının Sınıflandırılması
5. İç Borçlar
6. Dış Borçlar
7. Kamu Borçlanma Tekniği ve Alıcılara Sağlanan Çıkarlar
8. Borç Yönetimi
9. Borç Stoku. Borç Yükü ve Borç Servisi
10. Devlet Borçlanmasının Etkileri

BÖLÜM 5 BÜTÇE

1. Bütçenin Tanımı ve Tarihi Gelişimi
2. Denk Bütçe, Bütçe Açığı ve Bütçe Fazlası
3. Bütçenin İşlevleri ve İlkeleri
4. Geçmişten Günümüze Bütçe Sistemleri
5. Bütçe Teorileri
6. Türk Kamu Mali Yönetimi ve Bütçesi
7. Bütçeleme Süreci
8. Türkiye’de Bütçenin Denetimi
9. Yaptırımlar ve Yetkili Merciler

BÖLÜM 6 MALİYE POLİTİKASI

* 1. Maliye Politikasının Tanımı
  2. Maliye Politikasının Ortaya Çıkışı ve İktisadi Görüşlerin Maliye Politikasına Bakışı
  3. Maliye Politikası Araçları
  4. Maliye Politikasının Amaçları
  5. Maliye Politikasıyla Ortaya Çıkan Çatışmalar
  6. Maliye Politikasının Başarıyla Uygulanmasının Koşulları
  7. Maliye Politikasının Etkinliğine İlişkin Teoriler
  8. Ekonomik İstikrar ve Maliye Politikasının Etkinliği
  9. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Para ve Maliye Politikalarının Etkinliği
  10. Toplam Talep (Ad) ve Toplam Arz (As) Eğrileri İle Genel Denge
  11. Maliye Politikası Yöntemleri
  12. Enflasyon ve Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikası
  13. Deflasyon ve Deflasyonla Mücadelede Maliye Politikası
  14. Stagflasyon ve Stagflasyonla Mücadelede Maliye Politikası
  15. Maliye Politikaları ve Yapısal Uyum Programları
  16. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Bütçe Politikaları
  17. Ekonomik Büyümenin Sağlanmasında Maliye Politikalarının Rolü
  18. Ekonomik Kalkınmanın Sağlanmasında Maliye Politikalarının Rolü
  19. Maliye Politikası ve Gelir Dağılımı

BÖLÜM 7 VERGİ HUKUKU

1. Vergi Hukukuna Giriş
2. Verginin Tarafları (Vergi İdaresi, Mükellef, Sorumlu)
3. Vergilendirme Süreci
4. Mükellefin Ödevleri, Vergi Denetimi, Süreler
5. Vergi Suç ve Cezaları
6. Vergi Alacağının Korunması
7. Vergi Cezalarını Kaldıran Nedenler
8. Vergi Suçlarını Kaldıran Nedenler
9. Vergi Uyuşmazlıkları Ve Çözüm Yolları

BÖLÜM 8 TÜRK VERGİ SİSTEMİ

1. Gelir Üzerinden Alınan Vergiler
2. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler
3. Servet Üzerinden Alınan Vergiler

**BİRİNCİ BÖLÜM:**

**MALİYE TEORİSİ VE KAMU EKONOMİSİ**

1. **KAMU MALİYESİNE GİRİŞ**
2. **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 kapatılmaktadır. 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 bir mali bilançodur.

Kamu maliyesinin önemli bir parçasını oluşturan **maliye politikası** ise hükümetin sahip olduğu maliye politikası araçlarını kullanarak ekonomiyi istikrarlı bir seviyeye getirmek, büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek, adil bir gelir ve servet dağılımını oluşturmak amacıyla uyguladığı politikalar bütünü şeklinde tanımlanabilir.

Son olarak **mali hukuk**, devletin kamu hizmetlerini karşılamak için elde edeceği gelirleri veya yapılacak harcamaları hukuki açıdan inceleyen ve kamu hukuku içerisinde yer alan bir bilim dalıdır. Mali hukukun önemli bir kısmı vergi usul ve esaslarına ayrılmıştır.

* + 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 birarada yaşaması sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlardır. Toplumsal ihtiyaçların **karşılanamadığı** durumda toplumda **kargaşa** ve huzursuzluk hakim olur. Bu bakımdan toplumsal ihtiyaçların karşılanması için **organize** bir **güce** ihtiyaç duyulmaktadır. Bu güce günümüzde devlet adı verilmektedir.

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 imkânsızdır. Yine devlet teşvikleri olmadan sağlık ve yükseköğretim, yaşlı ve çocuk bakım evleri gibi büyük finansmana ihtiyaç duyan hizmetler yerine getirilemeyecektir.

Her ne kadar yüksek vergilere, para ve vergi cezalarına maruz kaldığımızda veya işe ve iyi bir okula girebilmek 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. Yegane amacı toplum refahını artırmak olan bu organizasyon sahip olduğu mutlak güç sayesinde yasalar koymakta ve bunları uygulamaktadır.

* + 1. **Kamu Maliyesinin Gelişimi**

İnsanoğlunun devlet kurumunu oluşturması, toplumsal ihtiyaçların karşılanma gereksinimi nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan kamu maliyesi, bu **ihtiyaçların karşılanması** ve ihtiyaçların gerektirdiği finansmanın temin edilmesi için paranın devlet bütçesinde geniş biçimde yer almasıyla doğmuştur. 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 gelişim göstermiş, ilk çağ toplumlarında görülen bedeni ve ayni gönüllü bağışlar zamanla 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 olmuştur. İlkçağlardaki kamu harcaması ise daha çok güvenliğin sağlanması, adalet hizmetinin sunumu için yapılan mahkemeler, tapınaklar ve hastane yapımı şeklinde gerçekleşmiştir.

**Ortaçağa** doğru gelindiğinde vergilerde yaşanan en önemli değişim vergi tahsilatının **ayni** olmasının yanında **parasal** olarak ta yapılması ve vergi gelirlerinin düzenli bir yapıya kavuşmuş olmasıdır. 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 dahilinde alınmaktaydı.

15. yüzyılın ortalarına doğru başlayan **yeniçağ** döneminde ise diğer dönemlerden farklı olarak bazı 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 rol almaya başlaması 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]](#footnote-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 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 ve pazarlama 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 gelişmesine yol açmıştır. Artık yeni dönemde üretimde çalışacak nitelikli **personele**, malların **pazarlanması** için demiryollarına, karayolu ve limanlara, üretimdeki enerji ihtiyacının karşılanması için **büyük baraj** santrallerine ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece haberleşme ve ulaşım hizmetlerinden eğitim ve sağlık hizmetlerine kadar çok çeşitli kamu hizmetinin devlet tarafından sunulması zorunluluğu, kamu harcamaları ve bunların finansmanı için gerekli kamu gelirlerinin büyümesine ve günümüz bütçe büyüklüğüne ulaşılmasına neden olmuştur.

Devletin hacim olarak **büyümesinde** ve kamu maliyesinin **gelişmesinde** farklı **düşünce** **akımlarının** da rolü olmuştur. Zira klasik iktisatçıların devlete biçtiği **minimal** devlet anlayışı kamu maliyesi teorisinin gelişmesine engel olmuştur. Ancak Keynes ve Keynesyen çizgideki diğer akımların mali olaylara ilişkin açıklamaları ile Neoklasik iktisatçıların piyasa başarısızlığına ilişkin düşünceleri kamu maliyesinin gelişmesinde son derece önemlidir.

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. Öyle ki o zamana kadar geleneksel maliye yaklaşımı vergiler ve borçlanmayı bir **finansman** aracı olarak görürken fonksiyonel maliye anlayışıyla birlikte bu araçlara farklı **fonksiyonlar** **yüklenmiş** ve 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]](#footnote-2) ulaşmıştır. Bu dönemde kamu harcamalarında ve kamu maliyesinde yaşanan **değişimin** aşağıdaki **dört olayla** ilgili olduğu söylenebilir:

* Ülkelerin **Büyük Bunalımdan** çıkmak için Keynesyen genişletici maliye politikaları kapsamında piyasaya ciddi müdahalelerde bulunması,
* Ülkelerde İkinci Dünya savaşıyla birlikte yüksek miktarlı **askeri** **harcamalara** başvurulması,
* 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]](#footnote-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. Gerçekten de o dönemlerde kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülemez boyutlara ulaştığı bazı ülkelerde; üretim üzerindeki vergi yükü artış göstermiş, hantallaşan kamu sektörü özel sektörü piyasa dışına itmiş ve kaynaklar verimsiz şekilde kullanılmaya başlanmıştı.

Kamu maliyesinin büyük boyutlara ulaştığı ve kaynakların verimsiz şekilde kullanıldığı yönündeki **eleştiriler** günümüzde de halen taraftar bulmaktadır. Bu görüşlerin **haklılık** payı bulunsa da toplumsal ihtiyaçlar gün geçtikçe artmakta ve bunu karşılayacak hizmet organizasyonu 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.

* + 1. **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 vergileriyle **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 artırıcı etkilerde bulunmaktadır.

Bu bakımdan devletin kamu maliyesine ilişkin her kararı doğrudan veya dolaylı biçimde ekonomi ile ilişkisi içindedir. 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 maliyesi **hukuk bilimi** ile de yakından ilişkilidir. Üst bir kimliğe sahip olsa da devletin de kamu harcaması yaparken ve vergi toplarken kanuna uygun hareket etme yükümlülüğü 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 çıkarttığı kanunlar ile sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle mali olayların hukuki yönünü incelemek üzere mali hukuk bilimi oluşturulmuştur. İşte mali hukuk vergi koyma, borçlanma ve harcama yetki ve süreçlerini incelemektedir.

Kamu maliyesine ilişkin gelir, gider ve borçlanma gibi kararların **siyasal karar alma mekanizması** yoluyla alınması bu bilim dalının **siyaset** ile iç içe olmasını sağlamıştır. Gerçekten de kamu harcamalarının kime, 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 muhasebeden yararlanarak hesaplanmaktadır. Bu bakımdan devletin parayla ifade edilebilir nitelikteki varlıklarının izlenmesi için devlet muhasebesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu maliyesi **sosyoloji** ve **psikoloji** bilim dalı ile 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 uğraşmaktadırlar.

* 1. **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. 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 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 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 daha adil hale getirilmesi, krizlerin önlenmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması gibi pek çok politikanın çözümünü üstlenmek zorunda kalmaktadır. Aşağıda bu amaçlardan önemli olanlarına değinilmiştir.

* + 1. **Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanması**

Ekonomi derslerinde ilk olarak **kıt kaynakların** sınırsız insan ihtiyaçlarına nasıl dağıtılacağı sorunu 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 kalıyorlarsa 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 **tamamen özel sektöre** bırakılması durumunda kaynaklar **etkin kullanımdan uzaklaşmaktadır**. Diğer bir deyişle devlet üretimi tamamen özel sektöre bıraktığında;

* + - Savunma, adalet, güvenlik gibi kamusal malların üretimi **gerçekleşemez**.
    - Dışsallıklar (**dışsal** ekonomiler) ortaya çıkar.
    - **Yarı kamusal** mallar nedeniyle gereğinden fazla veya eksik üretim ve tüketim gerçekleşir.
    - **Kartel**, tröst gibi rekabeti engelleyen oluşumlar nedeniyle **monopol** piyasalar oluşur ve fiyatlar yükseldiğinden toplum ihtiyaç duyduğu kaynaklara ulaşamaz.
    - **Yüksek yatırım** maliyeti gerektiren elektrik santralleri, su, doğal gaz gibi altyapı ağları, yeraltı ve yerüstü ulaşım ağları yapılamaz ya da yapılsa dahi etkin sunum gerçekleştirilemez.

Yarı kamusal malların gereğinden **eksik** veya **fazla** üretilmesinin nedeni üretimde ortaya çıkan sosyal maliyetlerle tüketimde ortaya çıkan sosyal faydanın özel sektörce dikkate alınmamasıdır. Örneğin eğitimli bireylerin yetişmesini sağlayan **eğitim** ile sağlıklı bir toplumun yetişmesine imkan 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 bulunmalıdır. Ya da özel sektörün kartel ve tröst gibi oluşumlarla tekelleşmeye gittiği durumlarda 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 bu tür firmalara müdahalede bulunarak 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. **Bölüşümde Etkinliğin Sağlanması**

Üretim süreci sonunda ortaya çıkan **milli gelirin** üretim faktörleri arasında **nasıl bölüşüleceğinin** belirlenmesi her zaman önemli bir sorun olmuştur. Klasik ve neoklasik 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 ve servetin ülke halkına nasıl paylaştırılacağına ilişkin bir sorundur. Klasiklerin varsaydığı fonksiyonel (**birincil**) gelir dağılımına göre **üretime katılan her faktör** verimliliği nispetinde **payını** almaktadır. Bu nedenle devletin gelir dağılımına müdahalesi gereksizdir.

Halbuki üretime katılması mümkün olmayan **çocuklar**, **yaşlılar**, engelliler veya bakıma muhtaç insanlar bulunabilir. İşte bu durumda devlet müdahalede bulunarak gelir ve serveti **ikincil** bir dağılıma tabi tutmaktadır. Bunu yaparken **artan** **oranlı** **vergiler**, işsizlik ödemeleri ve transfer harcamaları gibi araçları kullanmaktadır. Dolayısıyla birincil gelir dağılımı devletin gelir dağılımına müdahalede bulunmadığı dağılımı gösterirken ikincil gelir dağılımı devlet müdahalesiyle oluşan gelir dağılımını göstermektedir.

* + 1. **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 gerekmektedir. Tam istihdam üretim faktörlerinin atıl durumda olmamasını ifade ederken fiyat istikrarı ekonomide enflasyon veya deflasyon gibi fiyatlar genel düzeyindeki dalgalanmaların olmaması anlamında kullanılır. 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 Richard Musgrave, Abba Lerner ve Alvin Hansen gibi iktisatçılar da klasik iktisatçıların “**tarafsız maliye**” anlayışını **eleştirerek** piyasanın istikrar fonksiyonunu 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 üretici üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik prim yüklerini düşürerek maliyetleri düşürmeye çalışmakta ve milli geliri, potansiyel milli gelir seviyesine getirmektedir.

* + 1. **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 **ekstantif büyüme** adı verilirken mevcut üretim faktörlerinin verimliliğinin sağlanmasıyla gerçekleştirilen büyümeye **instantif büyüme** adı verilmektedir. Buna göre örneğin işgücü artışı, yeni hammadde kaynakları ve ilave sermaye yoluyla büyümenin sağlanması ülkede ekstantif 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 instantif büyüme söz konusu olmaktadır.

Bir ekonomide 2020 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’sı (1.000 x 50) 50.000 TL’dir. Eğer 2021 yılında masa **üretim miktarı yüzde 10** artıp 1.100 âdete çıkarsa, ekonomi **reel olarak yüzde 10** büyümüş demektir (1.100 x 50). Bu örnekten anlaşılacağı üzere bir ülkede GSYH’de gerçek (reel) anlamda artış sağlanabilmesi için üretim miktarında artış sağlanmalıdır.

Ancak bazen üretimde artış olmadığı hale GSYH rakamlarında artış olabilir. Bu durumda ise nominal büyümeden bahsedilir. Bu anlatılanlar biraraya getirildiğinde şu sonuca varılmaktadır: Eğer **üretim miktarında** artış varsa **reel** büyüme, **fiyatta** artış varsa **nominal** büyüme söz konusudur. Aşağıdaki örnekte bu iki kavram arasındaki fark daha net görülmektedir.

Daha önceki 1.000 adet üretim miktarı yüzde 10 artıp 1.100 adete ve masanın **fiyatı da yüzde 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 **karışımıdır**. Böylece her ikisi birlikte dikkate alındığında nominal ve reel büyümenin yüzde 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, büyüme oranı ise yüzde 10 olarak bulunur. Nitekim bu örnekte reel büyüme yüzde 10, nominal büyüme ise yüzde 11 olarak hesaplanır. Demek ki ekonomik büyümenin **reel anlamda** ortaya çıkması için **üretim** miktarında **artışa** ihtiyaç bulunmaktadır.

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 beşeri sermayeye yapılan yatırımlar, **verimlilik** ve **teknoloji** gibi unsurlar sayılabilir. Kamu maliyesinin bir amacının ekonomik büyümeyi sağlamak olduğu düşünüldüğünde devletin **bu unsurlara** müdahale ederek büyümeyi sağlayacağı söylenebilir. Tasarrufları ve yatırımları artırmak için teşvikler uygulanması, verimliliğin ve teknolojinin geliştirilmesi için Ar-Ge harcamalarına ağırlık verilmesi 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** bir kavramdır. Bu bakımdan 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 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 gelişme kast edilmektedir. 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.

Niteliklerinden anlaşılacağı üzere kalkınmanın sağlanması konusunda hükümetlerin daha fazla rol üstlenmesi gerekmektedir. Çünkü 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.

* 1. **PİYASA VE KAMU EKONOMİSİ AYRIMI**

Piyasa ekonomisinde **özel** ihtiyaçlar karşılanırken kamu ekonomisi **toplumsal** ihtiyaçların karşılanması için uğraş göstermektedir. Her iki piyasada bu ihtiyaçların karşılanması için uygulanan yöntemler farklılıklar göstermektedir. Bunlar aşağıda anlatılmıştır.

* + 1. **Kamu-Özel Sektör Ayrımı ve Kaynakların Bu İki Sektör Arasındaki Bölüşümü**

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 **feragat** **etmesi** 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 ve daha pek çok faktör kaynakların kullanımının özel ve kamu sektörü arasındaki paylaşımına etki etmektedir.

* + 1. **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 ise **firmalar**, finansal kurumlar, tarımsal işletmeler gibi kuruluşlar anlaşılır. **Bireyler** ise üretilen mal ve hizmeti talep eden **tüketici** kesimdir. Bu kesim piyasa ekonomisinde tüketici rolü oynarken kamu kesiminde siyasal karar alma mekanizmasında **seçmen** rolünü almaktadır.

**Kamu kesimi** denildiğinde ise sosyal faydası yüksek mal ve hizmet üreten ve bu üretimi vergilerle finanse eden **devlet kurumları** anlaşılmaktadır. Bu kurumlar içerisinde fiyatlandırılamayan tam kamusal malları üreten genel bütçeli kuruluşlar, hem tam hem de 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 kurumlar 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** hizmetleri verilebilir. Bu tür malların faydası tüm topluma yayıldığından ve faydası bireylere bölünemediğinden fiyat oluşumu da mümkün değildir. Bu nedenle bu tür malların sunumu yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilmektedir.

**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 refahını ençoklaştırmaktır**. 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 yatırımın sosyal getirisine bakılmaktadır. Bu nedenle ekonomik olarak rantabl olmayan ve piyasa ekonomisinin kârlı bulmadığı adalet, savunma, 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** karşılanmaktadır. 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. **TÜRKİYE’DE KAMU MALİYESİNİN KAPSAMINA GİREN KURUM VE KURULUŞLAR**

Kamu sektörünü dar ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. **Dar anlamda** devlet tanımı yapılırken toplumun **genelini ilgilendiren** hizmetleri üreten kurumlar anlaşılmaktadır. Bu bakımdan dar anlamda devlet denildiğinde **merkezi yönetim** kapsamındaki idareler anlaşılır.

**Geniş anlamda** devleti oluşturan kurumlar ise **toplumsal** fayda yanında **bireysel** faydayı da esas alırlar. Bu kurumların kendi özel gelirleri olduğu gibi bu kurumlar karar alırken idari ve mali özerkliğe sahiplerdir. Şekil 1 genel yönetim ve merkezi yönetim kapsamındaki idareleri göstermektedir.

Şekil 1: 5018 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kuruluşlar

* + 1. **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler (Dar Anlamda Devlet)**

Merkezi yönetime tabi kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre **genel** bütçeli kuruluşlar, **özel** bütçeli kuruluşlar ve **düzenleyici** ve denetleyici kuruluşlar olarak üçe ayrılmaktadır. Söz konusu kuruluşlar ülkenin genelini ilgilendiren ve merkezden planlamanın uygun olduğu kamu hizmetlerini yürütmektedir.

* + 1. **Genel Yönetim Kapsamındaki İdareler (Geniş Anlamda Devlet)**

Merkezi yönetim bütçesine tabi kurumlar toplumsal faydası yüksek olan mal ve hizmetleri üreten kurumlardır. Ancak bazı mallar veya hizmetler vardır ki toplumsal faydasının yanı sıra özel faydası da bulunmaktadır. Bu malların özel sektör tarafından üretilmesi ve fiyatlandırılması da mümkündür. Örneğin sosyal güvenlik kurumlarının Türkiye’de gerçekleştirdiği sosyal güvenlik hizmeti bir çok batılı devlette özel sektör eliyle yürütülmektedir.

Bu bakımdan geniş anlamda devlet denildiğinde **merkezi** yönetime dahil kurumlar **yanında** **mahalli** idareler, **sosyal** **güvenlik** kurumları, mesleki ve ekonomik **parafiskal** kurumlar, **döner** **sermayeli** işletmeler, **fonlar** ve kamu iktisadi **teşebbüsleri** gibi kamu girişimleri anlaşılmaktadır.

* + - 1. **Genel Bütçeli İdareler**

Türkiye’de genel bütçeli kuruluşlar **yasama**, **yürütme** ve **yargı** kurumlarından oluşmaktadır. Yasamaya örnek olarak TBMM, yürütmeye örnek olarak Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar ve yargıya örnek olarak ise Yargıtay, Danıştay gibi idareler verilebilir.

Bu kuruluşların genel özelliği ürettikleri mal ve hizmetlerin **tam kamusal mal** ve hizmetler olmasıdır. Bu kuruluşlar gelire sahip olmayıp giderleri genel vergi havuzundan karşılanmaktadır. Ancak bu kurumlar kamu görevi ve hizmeti 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 idarelerin edindiği taşınmazlar Hazine adına tescil olunur. Taşınmazların yönetimi ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır.

* + - 1. **Özel Bütçeli İdareler**

Özel bütçeli idareler **üniversiteler**, **ÖSYM**, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türk Dil Kurumu gibi idarelerden oluşmaktadır. Bu kuruluşlar **faydasının bölünmesi güç** olan ve **topluma dışsal fayda** sağlayan yarı kamusal mal ve hizmetleri üretirler. Çoğu durumda üretilen mal ve hizmetlerin maliyetinin **belli** bir **kısmı** **yararlanandan** **tahsil** edilir. Gelirlerin giderleri karşılayamadığı durumda ise sundukları malların toplumsal faydası gereğince genel bütçeden hazine yardımı alırlar.

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. Bu bakımdan bu kuruluşların hemen hepsi döner sermaye işletmelerine sahiptir.

* + - 1. **Düzenleyici ve Denetleyici İdareler**

Geçmişte özel sektör yatırımlarının yetersiz olduğu dönemlerde devletin piyasada üretici, düzenleyici ve denetleyici olarak rol aldığı görülmüştür. Ancak 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 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 idarelerin 2020 itibariyle sayısı 10’dur. Bunlara Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu örnek verilebilir. Ayrıca 2019 yılı Ekim ayında Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. 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.

* + - 1. **Sosyal Güvenlik Kurumları**

Sosyal güvenlik kurumları Sosyal Güvenlik Kurumu (**SGK**) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (**İŞKUR**) olmak üzere iki başlık altında toplanabilir. 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.

Ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinde **aktüeryal** **dengenin** korunabilmesi önemli bir kuraldır. Bu kural bozulduğunda çalışanların ödediği primler **pasif** olanların ödeneklerini karşılayamamakta ve gelir-gider dengesizliği ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de geçmişten bu yana Sosyal Güvenlik Kurumunda aktüeryal açıklar görülmektedir. Geçmişte uygulanan yanlış ve popülist politikalar bu açığın artmasında ve aktif/pasif oranının düşmesinde etkili olmuştur. Ancak son yıllarda gelir gider açığında iyileşme sağlandığı görülmektedir. Buna göre 2004 yılı verilerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinin giderleri **karşılama oranı %68** iken 2018 yılında bu oran **%90’a** ulaşmıştır. Aradaki fark ise hazine yardımı (cari transfer) ile kapatılmaktadır.

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. **Mahalli İdareler**

Mahalli idareler, yetkileri belirli bir **coğrafi** alan ve **hizmetlerle** **sınırlı** olarak faaliyet gösteren birimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim ülkenin genelini ilgilendiren kamu hizmetlerini yürütürken mahalli idareler, **yerinden yönetim** esasına uygun olarak halkın **yerel nitelikli** ihtiyaçlarını karşılarlar.

Yerinden yönetim yani adem-i merkeziyetde, 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 seçmektedirler.

Ancak bazen yerinden yönetim ile **yetki genişliği** kavramları birbiriyle karıştırılmaktadır. Her ne kadar iki kavram arasında benzerlik bulunsa da temelde bazı farklılıklar bulunmaktadır. 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 kullanılmasıdır**.

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 bütçelerinin 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. 2017 yılı itibariyle mahalli idarelerin genel bütçeden aldığı pay %55 seviyelerine ulaşmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %20 iken vergi gelirleri %9 ile toplam gelirleri içinde düşük bir paya sahiptir.

***İl Özel İdareleri***

İl özel idareleri daha çok **belediye sınırlarını aşan** veya belediyeden bağımsız bölgelere hizmet götüren idarelerdir. Büyükşehir olan mahalli idareler dışında tüm illerde il özel idaresi bulunmaktadır. Toplam 81 il ve bunların 30’u büyükşehir olduğundan ülkemizde 51 ilde il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idaresinin üç organı bulunmaktadır. 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 bulunmaktadır. Bunlar belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Ülkemizde **nüfusu 5.000 ve üzeri** olan yerleşim birimlerinde **belediye** **kurulmasına** izin verilmektedir. Toplam nüfusu 750.000’i geçen iller kanunla büyükşehir belediyelerine dönüşebilmektedir. Bu manada büyükşehir belediyeleri nüfusu büyüyen illerin hantallaşmasını 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 geçmektedir. 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 birçoğu 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. **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. **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** değerlendirirler. Bu sayede döner sermaye işletmesinin bağlı olduğu genel bütçeli kuruluş ekonomik açıdan ve yönetim bakımından özerklik elde etmektedir.

Döner sermayeli işletme yönetmeliği döner sermayeli işletmelerin genel yönetime bağlı olarak kurulabileceğini belirtmektedir. Örneğin genel bütçeye tabi olan sağlık bakanlığına bağlı olarak döner sermayeli işletme 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 ederler. Ancak döner sermaye işletmesi nedeniyle kamu hizmetlerinin **aksamaması** gerekir. Böylece kamuya ait olarak faaliyet gerçekleştiren döner sermayeli işletmeler **piyasa** **talebinin bir kısmını** karşılayarak devlete ilave gelir sağlamaktadır.

Döner sermayeli işletmeler genel yönetime dahil 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. **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 **hızlıca** bitirilmesini sağlamak,
* Hızlı hareket etme kabiliyetine sahip olmaktır.

Türkiye’de kamu fonları bütçe ile bağlantıları bakımından bütçe içi fonlar ve bütçe dışı fonlar şeklinde ikiye ayrılabilir.

**Bütçe içi fonlar**, **bütçeden** **beslenen** ve biriken tutarın hangi harcama kalemlerine pay edileceği yürütme organı tarafından belirlenen fonlardır. Günümüzde adında fon ifadesi geçmese dahi belli bir amaca yönelik ayrılan ödenekler usul ve şekil itibariyle fon kabul edilmektedir. Sayıları geçmişte fazla olmasına rağmen 2020 yılı itibariyle ödenekler de dahil 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.

Ödeneklerin fonlardan ayrıldığı izlenimini uyandıran temel konu fonların geçmişte bazı hesaplardan pay aktarılarak veya kesinti yapılarak oluşturulmasıdır. Günümüzdeki ödeneklerde ise bütçe giderleri tahmin edilirken söz konusu harcama kalemleri için bütçeden doğrudan ödenek ayrılmaktadır. Ancak her ikisinin de belli bir amaca tahsis edilmesi adı geçen ödeneklerin fon olarak adlandırılmasını gerektirmektedir.

**Bütçe dışı fonlar** ise kamu idarelerinin özellikli bazı faaliyetlerini **bütçe kanunlarına tabi olmaksızın** yerine getirmek için bütçelerden veya bütçe dışındaki kaynaklardan beslenen fonlardır. Bu bakımdan bazı fonlar bütçe dışında olmasına rağmen bütçeden geçici veya sürekli olarak kaynak sağlamaktadır. Bazılarının da örneğin işsizlik fonunda olduğu gibi kendine özgü gelirleri bulunmaktadır. 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, işsizlik sigortası fonu (ücret garanti fonunun finansmanı da bu fondan karşılanmaktadır) ve Türkiye varlık fonudur. Ancak son dönemlerde işsizlik sigortası fonu, özelleştirme fonu ve varlık fonundaki birikimlerin yüksek miktarlara ulaşması bütçe dışı fonların önemini artırmıştır.

* + - 1. **Parafiskal Kurumlar**

Parafiskal kurumlar **üyelerinin** **hak** ve menfaatlerini **korumak** amacıyla kurulan ve kamu yararı için çalışan kuruluşlardır. Bu kurumları 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.

**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.

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

* + - 1. **Kamu Girişimleri**

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

Her ne kadar bu kuruluşlar özel faydası bulunan mal ve hizmetleri üretiyor olsa da bu girişimlerin kurulmasında ekonomik, sosyal ve mali bir takım 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 kuruluşlar alt yapının kurulması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, şehirleşmeye katkıda bulunulması ve istihdamın artırılması gibi amaçları yerine getirmektedir.

1. Salih Turhan, Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Yayınevi, 1998, s. 11. [↑](#footnote-ref-1)
2. World Development Indicators, General government final consumption expenditure (% of GDP), The World Bank Databank, 2019. [↑](#footnote-ref-2)
3. World Development Indicators, General government final consumption expenditure (% of GDP), The World Bank Databank, 2019. [↑](#footnote-ref-3)