

DEVLET, BÜTÇE VE BORÇ ÜZERİNE

İnsanlar bir arada yaşamaya başladıklarından beri en önemli sorunlarından birisi can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır. Aslına bakılırsa bir araya gelmenin amacı da savunma ve emniyet ihtiyacıdır.

a. Devlet neden var?

İlk çağlarda mağaralarda başlayan bu süreç, tarımla birlikte etrafı çitlerle çevrili köylere oradan kale duvarlarına ardından gelişmiş dünyada şehirlere taşındı. Yerleşik hayata geçiş, büyük bir olasılıkla, insan hayatını kökünden değiştiren en radikal dönüşümdür. Sosyal ve kültürel anlamda insan hayatının her alanında köklü değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerin başında insanların karınlarını doyurmak için daha çok gıda üretimine olan ihtiyaçtır. Dolayısıyla, devlete ilk ihtiyaç duyulan alan da tarım için yapılan büyük sulama projelerini hayata geçirebilecek ölçüde işgücü ve uzmanlığı bir araya getirme gereğidir. Büyük projeleri yöneten merkezi siyasal gücün altyapısını oluşturma ihtiyacıdır (M. Ustaoglu, 2019).

Ardından feodal çağda, köleleri çalıştırmak ve toprağı korumak için devlet varlığını sürdürmüştür. Kapitalist ekonominin gelişmesiyle birlikte can ve mal güvenliğinin önemi artarak devam etmiştir. Devleti Marksist Tarihsel Materyalizm yaklaşımıyla tanımlamak isterseniz, o zaman feodal yapı ile kapitalist ve sosyalist devlet arasındaki farkları biraz daha iyi anlama şansı ortaya çıkar. Ekonomik ilişkiler ile devletin örgütlenmesi arasındaki bağları anlayabilmek kolaylaşır.

Hangi dönemde olursa olsun devlet, emniyet ve adalet kurumları aracılığıyla, egemenlik sınırları içerisinde yaşayanların, canını ve malını korumaya söz verdi, asıl işim bu dedi. Kısacası toplumlar, egemenlik sınırları içerisinde kurallar koyarak ve kurumlar kurarak can ve mal güvenliğini sağlayarak işe başladılar. Bunun sonucu devlet ortaya çıktı desek yanlış olmaz.

Ancak hangi devlet türü olursa olsun, sonuç kurumların kurulması, personel (memur) istihdam edilmesi, en basitinden elektrik, su, doğal gaz için harcamalar yapması anlamına geliyor. Hemen hemen piyasada satılabilecek hiçbir şey üretmeyen devlet, kamu hizmeti sunabilmek için memurunu, elektriği, suyu, doğal gazı olan bir binada oturtmak durumunda. O binada bilgisayar, kâğıt, kalem vs. olması lazım.

Bunlardan daha çok kaynak isteyen, kamu yatırımları, sosyal yardımlar, sağlık ve eğitim için yapılan harcamalar gibi giderleri de eklemeniz gerek. Yollar, limanlar, barajlar, okullar, hastaneler, adliye binaları, enerji santralleri ve iletim hatları için de harcama ihtiyacı doğuyor. O zaman kamu, ekonomide önemli bir harcamacı oluyor.

b. Kamu müdahalesi sorunu

Böylesi bir zorunluluk, devletin varlığı, ekonomiye müdahale nasıl ve ne kadar müdahale edeceği sorusunu gündeme getiriyor.

Ekonomiye müdahale, genel olarak para ve maliye politikaları aracılığıyla olur. Kararlar işçi, memur, esnaf, sanayici, tüccar, çiftçi vb. ekonomik ajanların faaliyetlerini etkilemeyi amaçlar. Onların yatırım ve fiyatlandırma kararlarını yönlendirmek ister. İstihdam yaratan yeni yatırımlardan vergi almayarak işsizliği azaltmaya çabalar. Veya örneğin vergi ve sosyal yardım politikalarında farklı uygulamalar ile gelirin dağılımı daha adil hale getirir.

Ancak tarihsel süreçte, devletin ekonomiye neden karışacağından tutun da faaliyetlerinin zaman içinde nasıl değişeceğine kadar birçok başlık üzerinde oldukça uzun tartışmalar yapılmıştır.

Bu bağlamda, 18. Yüzyılda Merkantilistlerle başlayan tartışma süreci, modern kapitalizmin babası Adam Smith'in çok bilinen yaklaşımı "**bırakın yapsınlar bırakın etsinler**" klasik liberal yaklaşımıyla devam etmiştir. Sanayi evriminin sonrasının ekonomik düzeninde kazanan piyasadır. Acımasız, kuralsız, sadece kârı önceleyen bu yaklaşımın toplumun geniş kesimlerini hiç önemsemediğini söylersek yanlış olmaz.

Bu acımasızlık sonucu işçi sınıfının içinde bulunduğu acınası durum, R. Owen, Sismondi ve Karl Marx gibi düşünürlerin önderliğinde gündeme gelmiştir. Oldukça geniş bir taraftar kitlesi sayesinde, başta Avrupa olmak üzere hızla yayılan piyasaların başarısızlığını esas alan, emek yanlısı fikirler geniş taraftar kitlesi toplamıştır.

Bu yayılmanın olası sonuçlarını ilk fark edenlerden birisi Alman Şansölyesi Bismark'tır. Yaklaşan dalgayı kavrayarak emeklilik gibi sosyal politikaları hayata geçirmek için önemli adımlar atmıştır. 1800'lü yıllarda sosyal devlet anlayışını kabul ettirmek, bu harcamalar için vergi toplamak kolay bir iş olmasa gerek. Ancak her geçen gün daha fazla taraftar bulan emek yanlısı fikirleri frenlemek için önemli adımlardan birisi sosyal sigortalar olmuştur.

Bu dönemde toplumsal refahın dağılımı sorunsalı gündeme geldi. Konu Pareto Etkinliği¹ gibi teoremler çerçevesinde uzunca tartışıldı. Refahın daha adil dağılımının devlet müdahalesi olmadan çok zor olduğu 1929 Krizine kadar tartışanlar, özellikle I. ve II. Dünya Savaşlarının yıkıcı etkilerini de ekleyince, müdahaleye sıcak bakmaya başladılar. Keynes bu fikirlerin öncülüğünü yaptı.

Piyasaların başarısızlığının nedenlerini araştıranlar için birkaç başlık önemliydi. Diğer bir deyimle devletin neden müdahale etmesi gerektiğini açıklamaya çalışanlar bazı konuları öne çıkardılar. Bunlar arasında, tekelci yapıların artması sonucu ortaya çıkan rekabet başarısızlığı; pozitif-negatif dışsallıklar; bilgi noksanlığı, makroekonomik istikrarsızlık; az gelişmiş ülkelerde özel sektörün yetersizliği, bozulan gelir dağılımı adaleti gibi konular çok tartışılır oldu. II. Dünya Savaşı sonrasında Batı'da hayat bulan "Refah devleti" bu tartışmaların, savaş sonrası yoksulluğun ve hızla yayılmakta olan Sovyetler Birliği korkusunun sonucudur.

1970'lerde başlayan neoliberal süreç, Sovyetler Birliği'nin 1990'ların başında yıkılmasının ardından oluşan tek kutuplu dünyada piyasacı yaklaşımı tekrar öne çıkardı. Bürokrasinin başarısızlığı, siyaset kurumunun ekonomiye aşırı müdahalesi gibi argümanları kullananlar Washington Konsensüsü (Özdemir, 2007) ile tüm tartışmalara hâkim oldular. Bütçe açıklarının azaltılması, özelleştirme ve deregülasyon olarak özetlenebilecek olan "Konsensüs", IMF ve Dünya Bankası'nın yoğun desteğiyle dünyada taraftar bulmuştur.

Bu yaklaşım 2009 Küresel Krizine kadar devam etti. Kriz sadece gelişmiş ekonomileri değil, ağır dış ve iç borçlar altında ezilen tüm ekonomileri etkisi altına aldı. 1929 Büyük Buhranıyla karşılaştırılan bu Krizin derin ve yıkıcı etkilerinden kurtulmak için, her zaman ve her yerde olduğu gibi, devlet kaynakları yani kamu hazineleri devreye girdi. Önce banka ve sigorta şirketlerinin kurtarılmasıyla başlayan süreç ardından reel sektördeki şirketlere de yardım edilmesiyle devam etti. Sonuç olarak krizin yükü dar ve sabit gelirlilerin omuzlarına yüklendi.

¹ İktisatçı Pareto'ya göre bir toplumdaki refah o toplumdaki bireylerin refahlarının bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Toplumdaki en az bir bireyin refah düzeyini azaltmadan diğerinin refahını artırmanın bir yolu yoksa o toplumun refahı optimumdur. (<https://www.ekonomizm.com/2014/04/pareto-optimumu-nedir.html>)

İçinde bulunduğumuz Küresel Krizin etkilerinin devam ettiği, üstüne Korona Krizinin geldiği yılların en belirgin özelliği dünyanın devasa bir borç sarmalına girmesidir. Bugün gelinen yerde gerek sanayileşmiş gerek az gelişmiş ekonomilerde, kamu, hane halkları, şirketler ve bankalar aşırı borçludur.

Artık neoliberal tartışmalar bitmiş, devletin nasıl müdahil olacağı tartışılmaktadır. Gittikçe daha fazla taraftar bulan bir görüşe göre devlet yine müdahaleci yanını ortaya koymak zorunda. İlginç olan, bu fikri savunanların düne kadar liberalliğin önde gidenleri olmalarıdır. Anlaşılan o ki, “kar ederken şirkete, zarar edince devlete” ilkesi bir kez daha çalışacak.

c. Asil vekil ilişkisi

O zaman devlet bir şekilde ekonominin içinde oluyor. Bu ilişkiler kurumsal iktisadın da konusu olmuştur. “Kurumsal iktisadın piyasa devlet ilişkisine bu bağlamda getirdiği açıklama şu şekilde özetlenebilir. Öncü varsayım piyasaların yetersiz ve iktisadi aktörlerin bilgiye erişimlerinin derecesinin farklı olmasıdır. İkincisi aslında “devletin müdahale ettiği piyasalar” şeklinde bir kavramın yanıltıcı olduğudur. Buna göre karşı karşıya olunan problem “devlet mi piyasa mı “problemi değildir. Karşı karşıya olunan problem içinde iktisadi ajanların, politikacıların ve bürokratların yer aldığı kurumların (bürokrasi kurumu-devlet, siyasi yapılar-partiler ve seçmen-çıkarcı grupları) kolektif bir biçimde yarar sağladıkları yapılanmalardır.”²

Kamusal karar alma süreci ve odağından devlet bütçesi bir dizi asil/vekil ilişkisine dayanır. Faaliyetlere ilişkin kararların büyük çoğunluğu doğrudan kararı alan kişililerce değil yetki devredilenlerce alınır. “Temsili demokrasilerde siyasal kararlar tüm vatandaş kitlesinin kararlara doğrudan katılmasıyla değil onların seçtiği temsilciler – milletvekilleri, senatörler, belediye meclisleri, başkanları vs.- eliyle alınmaktadır. Ancak, nasıl uygulanırsa uygulansın, ister dolaysız bir demokratik rejim isterse temsili demokrasi bahis konusu olsun, demokratik siyasal karar alma sürecinin temelini oylama oluşturur.” (Uluatam, 2003)

Dolayısıyla demokrasilerde asiller vatandaşlardır (seçmenler). İdeal demokrasi tüm vatandaşların katılımıyla oluşan bir karar alma sürecidir. Bununla beraber, nüfusun çoğaldığı, ülke topraklarının büyüdüğü şartlarda bu imkânsızdır. Bu durumda asiller, kamu faaliyetlerinin belirlenmesi hakkında karar alma yetkilerini vekillerine devrederler. Bu yetkiyi devralan politikacılar (yasama) asillere karşı siyasi sorumluluk açısından hesap vermekle yükümlüdür. Hesap vermek için önce niyet, sonra kurum ve kuralların oluşması gerekir. En önemli kurumlardan birisi medya özgürlüğüdür. Siyasetçilerin doğru hesap verip vermediklerini sadece parlamentodaki arkadaşları yaparsa eksik kalabilir. Seçimden seçime yapılacak hesap vermeler için ise seçmenin doğru, yerinde ve zamanında bilgilendirilmesi gerekir.

Asil/vekil ilişkisinin önemli bir ayağı da bürokrasidir. Hükümetteki politikacılar her işi kendileri yapamayacağı için yetkilerinin önemli bir bölümünü bürokratlara (yürütmeye) devrederler. Asıl işi kamuda çalışmak olmayan seçilen siyasetçinin, devletin günlük işlerini masaya oturup yapması düşünülemez. Onu devletin bu işler için istihdam ettiği ve yetiştirdiği memurlar yapar. Ancak bu onların sorumluluğu olmadığı anlamına gelmez. Onlar da yaşamaya karşı yönetsel hesap verme sorumluluğu taşırlar.

² Ferhat Emil, Devletin Rolü ve Piyasa Başarısızlıkları (yayınlanmamış çalışma)

Tablo 1: Asil/Vekil İlişkisi

<i>Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi</i>	<i>Yetki Devri</i>	<i>Asil / Vekil</i>
<ul style="list-style-type: none">•ASİL•VEKİL /ASİL•VEKİL	<ul style="list-style-type: none">•ASİLLER YETKİLERİNİ DEVREDİYOR	<ul style="list-style-type: none">•VATANDAŞLAR (Seçmenler)•POLİTİKACILAR (Yasama)•BÜROKRASI (Yürütme)

Bütçedeki asil/vekil ilişkisinin özü gelir/vergi toplama kararını kimin vereceğidir. Eğer mümkün olsa her yurttaş doğrudan pazarlık yapıp ona göre vergi ödemeyi tercih eder. Hatta devletle pazarlık yapmak işine gelir. Bunun zorluğu nedeniyle bu yetkiyi parlamentolara devretmişlerdir. Kazandıklarının kanunla belirlenen bölümünü devlete vermeyi kabul ederler, parlamentoda belirlenen amaçlar için harcanmasını isterler. Diğer bir deyimle asiller gelir toplama ve harcama yapma yetkisini vekillere devrederler. Böylelikle seçmenler kazançlarının bir bölümünü yürütmeye vermeye razı olmakta (!), ne kadar olacağına yasama organına seçtiği vekilleri karar vermektedir. Vekillerin belirlediği yetkiler, yürütmedeki bakanlar ve bürokratlar tarafından hayata geçirilir.

d. Borç devleti mi ulusal devlet mi?

Devlet – piyasa arasındaki boks maçının son raundunu devletin kazandığını düşünenler kadar, yakın dönemde devletin bir borç devleti olduğunu ileri süren görüşler de vardır. Dünyada artan aşırı borç stokunun ekonomik, sosyal ve siyasal yapıyı etkilememesi düşünülemez.

Demokratik devlet, 1215 Magna Carta'dan (Magna Carta, 1215) bu yana vergilerin ve harcamaların kral tarafından değil parlamentolar tarafından belirlenmesinin mücadelesini vermektedir. Bu bağlamda, her ne kadar asil vekil ilişkisi içinde de olsa, teorik olarak, ideal bir yaklaşımla yurttaşlar tarafından yönetilmektedir.

Ancak demokraside yürütmede görev alan siyasetçiler ile bürokratların yani vekillerin tavrı oldukça önemlidir. Çünkü günlük kararları alanlar onlardır. Harcamaların hangi etkin ve verimli alanlara yapılacağını onlar bilirler. Dahası hükümete geldikten sonra seçilmişlerin popülist eğilimleri tetiklenir. Devletin topladığı gelirden fazlasını harcayarak, seçmenleri memnun ederek bir sonraki seçimi garantilemeyi hedeflerler. Bu durum kamu borç stokunun artmasına yol açar.

Aslında sorun devletin giderek artan sorumluluğu sorunudur. Sadece ulusal savunma, adalet, eğitim, sağlık ve emniyet alanlarıyla sınırlı bir devlette, harcamaların baskısı az olabilir. Ancak bunlara sosyal yardımları, ekonomik teşvikleri, tarımsal desteklemeyi, kamu garantilerini ve diğerlerini de eklerseniz ek gelir yaratmak zorunda kalırsınız. Eğer popülist politikacı iseniz ve seçiminizi finanse eden egemen sınıflardan daha fazla vergi almamak gibi bir seçeneğiniz varsa elinizde kalan tek araç kamu borçlanmasıdır.

Vergi tarihin ilk çağlarından, kamusal gücün olduğu günlerden beri toplanır. Feodal beylikler çoğunlukla aynî vergi toplarken, paranın piyasada kullanımının yaygınlaştığı kapitalist ekonomilerde vergi para olarak toplanmaya başlamıştır. Ancak hiçbir dönemde vergi verenler gönüllü olmamışlardır. Her zaman ve her yerde, vergi toplama işi keyfi olamaz, yasalara dayanır ve kamu gücü ile toplanır.

Toplumun geniş kesimleri, çoğu günlük harcamalar üzerinden alınan dolaylı vergileri (KDV, ÖTV) ödemekten kaçamazken, servet ve kurumlar vergisi gibi doğrudan vergi ödeyenlerin vergiden kaçınma ve kaçırma eğilimleri daha fazladır. Özellikle 1990 sonrası dönemde geniş uygulama alanı bulan sermaye hareketlerinin (kambiyo rejiminin) liberalizasyonu sonucunda, servet ve gelir üzerinden vergi vermesi gerekenler paralarını vergi cennetlerine kolayca götürebilmekte ve devletler yeterli gelir toplayamamaktadır. Olaya bu açıdan bakınca, sorun ülkede gelir azlığı gibi görülebilmektedir.

Bu gelişme “*vergi devleti*”nin “*borç devleti*”ne (giderlerin büyükçe bir kısmının vergiler yerine borçlanma ile karşılayan ve bunun sonucunda oluşan borç dağıtımının finansmanı için gelirlerinin giderek artan bir bölümünü harcamak zorunda kalan devlete) dönüşmesidir (Streeck, 2016).

W. Streeck gibi borç sorununun politik iktisat yanını inceleyen iktisatçılar, 2008 Krizinin tüm ekonomilerde önemli değişimler yarattığını gözlemliyorlar. Onlara göre kamunun borçları öylesine büyümüştür ki demokrasi artık yurttaşların önceliklerinden çok alakalıların güvenine bağımlı hale gelmiş bir demokratik borç devletine dönüşmüştür. Artık bir tarafta “halk” (kurucu halk) diğer tarafta “piyasalar” (piyasa halkı) vardır. (Tablo 2)

Böylesi bir durum, devleti, yurttaşları tarafından yönetilen ve bir *vergi devleti* olarak yine yurttaşları tarafından finanse edilen demokratik devletten, geçimi için sırf yurttaşlarının katkılarına değil de giderek artan ölçüde alacaklıların güvenine bağımlı bir demokratik *borç devletine* dönüştürür (Streeck, 2016).

Tablo 2: Kurucu Halk / Piyasa Halkı

KURUCU HALK	PİYASA HALKI
Ulusal	Uluslararası
Yurttaşlar	Yatırımcılar
Yurttaşlık hakları	Talepler
Seçmen	Alacaklı
Seçimler (Periyodik)	İhaleler (Sürekli)
Kamuoyu	Faiz oranları
Bağlılık	“Güven”
Sosyal Hizmetler	Borç servisi

Demokratik borç devletinin iki halkını karşılaştırmak gerekirse ilk dikkat edilmesi gereken şey derin borç sorunu olmayan kurucu halkın ulusal öncelikleri daha öne çıkarabilme yeteneği varken, aşırı borçlu piyasa halkı daha çok uluslararası önceliklerle karar almaktadır. Diğer bir deyimle, piyasa halkı dışarıdan gelen fonlara olan ihtiyaç nedeniyle dış piyasalardaki karar alıcıların önceliklerini de dikkate almak durumundadır. Bu bağlamda, yurttışlardan çok, borç veren yatırımcıların öncelikleri ve talepleri her zaman öne çıkmaktadır. Daha açık bir deyimle, borç veren yatırımcıların talepleri seçmenin istek ve önceliklerinin önüne geçmektedir.

Öte yandan, kurucu halk için ülkeye bağlılık esasken piyasacı halk için yatırımcıların “güveni” esastır. Güvenin önemi, dış borç alan hükümetlerin ve şirketlerin alınan borçları geri ödemek (borç servisi) niyetinden gelmektedir. Ekonomi sıkıntıya girdiğinde, bütçede yeteri kadar para yoksa öncelik hangi ödemede olacaktır? Sosyal yardımlar, sağlık ve eğitim harcamalarında mı yoksa borç geri ödemelerinde mi? Piyasa halkı için toplumun mutluluğunu doğrudan ilgilendiren temel harcamaların önemi azalmıştır.

Borç devletinde anayasa değil medeni hukuk (borçlar hukuku) öne çıkar. Dahası borç verenler hükümetleri seçimle uzaklaştıramazlar ama ellerindeki tahvilleri hızla satıp, faizleri yükseltip, bir de yeni tahvil almazlarsa, kamu hazinesini sıkıntıya sokabilirler. İktisadi krizin sonrası siyasi krizdir.

Bir diğer oluşum da “piyasacılar” borçlu devletlere karşı taleplerini güvence altına alabilmek için “uluslararası toplumu” kendi örgütlerini devreye sokabilirler. Küresel ve/veya ülke özelinde krizler çıktığında dış borçların silinmesine ve/veya yeniden yapılandırılmasına, IMF ve Dünya Bankası kuruluşları devreye sokarlar. Onlar da borç vermek için, bir ekonomide “eksik” gördükleri her şeyin düzeltilmesini isterler. Borç verme müzakerelerinde alacaklıların alacaklarını garantiye almak için yapısal uyum programlarını masaya koyarlar.

e. Makroekonomik amaçlar ve araçlar

Hükümetlerin elindeki makroekonomik politikalar esas olarak para ve maliye politikaları olarak iki ana gruba ayrılabilir.

Para politikası merkez bankaları tarafında uygulanır. Yapıları gereği kısa vadeli, finansal piyasalara yönelik politikalarlardır. Politika faizleri ile talebi yönlendirmeyi esas alırlar. Eğer aşırı talep var ve üretim yoksa oluşacak enflasyonu (fiyat istikrarını) sağlamak üzere faizleri yükseltirler. Ters ortamda faizi düşürürler.

Ancak, özellikle 2009 Krizinden sonra aşırı borçluluğun etkisiyle “finansal istikrarı sağlamak” adı altında gerek parasal genişleme gerek faiz politikası ile piyasaları yönlendirmeye başladılar. Özellikle bizim gibi dövizli borcu yüksek ekonomilerde amaç fiyat istikrarından çok “finansal istikrarı” sağlamak için kur istikrarını sağlamak oldu. Çünkü kur yükseldikçe borcu büyüyen şirketler kesiminin finansal sektöre olan borcunu ödemesi zorlaşmaya başladı.

Bizi ilgilendiren maliye politikası ise, orta ve uzun vadeli politikalarda ana belirleyicidir.

Özetle alt başlıkların bakınca durum daha net anlaşılacaktır.

- i- BÜTÇE
 - a. Vergi politikaları
 - i. Doğrudan vergiler (gelir, kurumlar)
 - ii. Dolaylı vergiler (KDV, ÖTV)
 - b. Vergi dışı gelirler (bedelli askerlik, imar affı vb.)
 - c. Personel harcamaları
 - d. Mal ve hizmet alımları
 - e. Cari transferler
 - i. KİT Görev zararları
 - ii. Sosyal yardımlar
 - iii. SGK'ya yardımlar
 - iv. Tarımsal destekler
 - v. Belediyelere yardımlar
 - vi. Teşvik harcamaları
 - f. Yatırım (sermaye) harcamaları
 - g. Sermaye transferleri
 - h. Borç verme
- ii- BÜTÇE DIŞI işlemler
 - a. KİT sistemi
 - b. KÖİ projeleri
 - c. Dış borçlar için verilen hazine garantileri
- iii- BORÇLANMA
 - a. İç borçlanma
 - b. Dış borçlanma

Görüldüğü gibi maliye politikası çok geniş bir çerçeveye hitap edebilmektedir. Sabah alınan ekmekten, köprü geçiş garantilerine kadar her alanda etkisi olan maliye politikasının önemini her geçen gün artırmaktadır.

c. Kamu kesimi

Kamu sektörü, farklı ülkelerde ve günlük yazında çok farklı kavramlarla beraber anılıyor. Kimi kısaca devlet derken, diğerleri genel yönetim, merkezi yönetim gibi kavramları da kullanıyorlar. Ülkeden ülkeye değişen bu tanımın standartlaştırılmasında fayda olduğu kesin.

Bu çerçevede Türkiye'de kamu kesimi bütçesini şöyle özetleyebiliriz.

1. Merkezi Yönetim Bütçesi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre merkezi yönetim bütçesi Genel Bütçeli İdareler ve Özel Bütçeli İdarelerin bütçelerinin birleştirilmesinden oluşur.

a. Genel Bütçeli İdareler

Genel Bütçeli İdareler adı geçen kanunun ekinde 1 sayılı cetvelde belirtilmiştir. TBMM, Millî Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi kuruluşlar bu bölümde yer alır. Bu kurumlar tüm gelirlerini bütçeden karşılarlar.

b. Özel Bütçeli İdareler

Adı geçen Kanunun eki 2 ve 3 sayılı cetvellerinde bulunan Özel bütçeli idarelerin kendi gelirleri vardır. Ancak bu gelirleri yetmediği için bütçeden katkı alırlar. Bunlara 2 sayılı cetveldeki üniversiteleri, 3 sayılı cetveldeki bağımsız kurulları, (BDDK, EPDK vb.) örnek verebiliriz.

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KİT'ler cumhuriyet kurumlarıdır. Ekonominin, özellikle sanayi sektörünün öncü gemileridirler. Aslında kendi başlarına birer tüzel kişiliktirler. Gelir ve giderlerini bir "müdebbir tüccar" gibi kendileri yönetirler. Genel Bütçe ile bağları, Hazine'nin sermaye ve görev zararı ilişkisidir.

3. Mahalli İdareler

Belediyeler ve özel idareler de genel Yönetimin bir parçasıdır. Bütçeden katkı alırlar.

4. Fonlar

Türkiye Tanıtım Fonu, İşsizlik Fonu, Savunma Sanayii Fonu, Tasarruf Mevduatını Koruma Fonu (TMSF), Destekleme ve Fiyat İstikrarı Fonu (DEFİF) ve Türkiye Varlık Fonu (TVF) gibi bütçe dışı fonlar, kamu gelirlerinin bir bölümünü kullanırlar.

5. Sosyal Güvenlik Kuruluşları

5018 sayılı Kanunun ekinde 4 sayılı cetvelde yer alırlar. Sosyal Güvenli Kurumu ve Türkiye İş Kurumu bu ayırımı girmektedir.

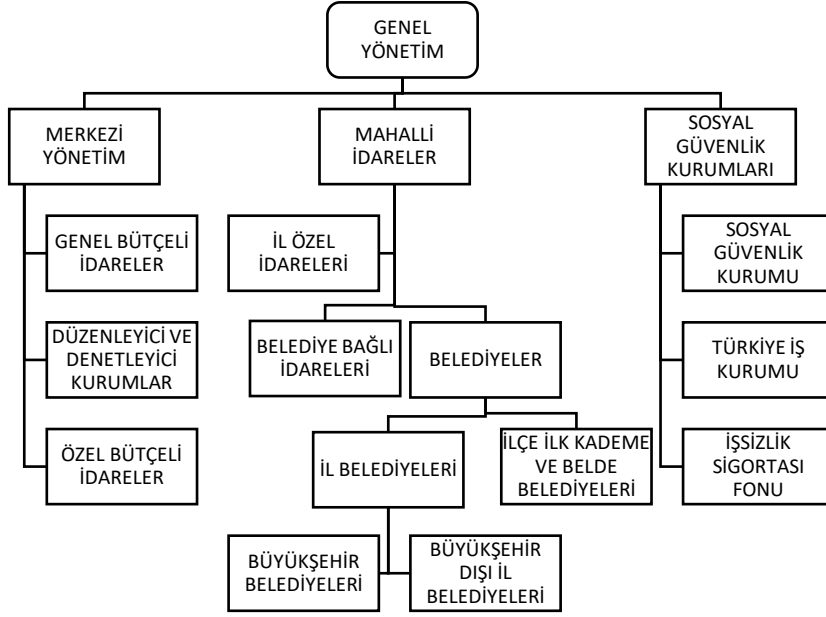
6. Döner Sermayeler

Üniversite hastaneleri, açık ceza evleri gibi kendi faaliyet alanlarında gelir yaratabilen bazı kamu kurumlarına devlet kendi gelirlerini kurum içerisinde harcama yetkisi vermiştir. Geçmişte oldukça geniş uygulama alanı bulan döner sermayeler, son yıllarda gelirlerinin büyük çoğunluğunu doğrudan genel bütçeye aktarmaya başlamıştır.

Bu açıklamalardan sonra Türkiye'de kamu sektörünü şematize etmek istersek; merkezi yönetim, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları olarak üç ana gruba ayırabiliriz. Grafik 1'den de görüleceği gibi, mahalli idareler belediyeler, il özel idareleri ve belediye bağlı idareleri olarak sınıflandırılır. 5393 sayılı Belediyeler Kanuna göre belediyeleri; İlçe, ilk kademe belde belediyeleri ve il belediyeleri olarak iki ana gruba ayrılır. İl belediyeleri de büyükşehir ve büyükşehir olmayan belediyeler olmak üzere ayrılırlar.

Merkezi yönetim bütçesi doğrudan veya dolaylı olarak yukarıda sayılan bu kurumlarla mutlak bir ilişki içerisindedir. Bu nedenle, şeffaf ve kapsamlı bir bütçeyi okuyabilenler, devletin içinde bulunduğu durumu doğru tahlili edebilme yeteneğine kavuşurlar.

Grafik 1: Genel Yönetim



ÖZEL EK:

Kamu eliyle zengin yaratma yöntemleri (Siyasetçilere öneriler 1) (19/04/2018)

Aşağıdaki yazıyı 2013 yılında Habertürk'teki köşemde, 2016 yılında da blogumda yayınlamıştım. Baskın seçim kararı alındıktan sonra siyasetle ilgilenen ve aktif siyaset yapan okurlarım için yeniden yayınlıyorum. Umarım partilerinin seçim bildirelerini hazırlarken işlerine yarar. Yanı sıra seçmenler oy tercihlerini, aşağıdaki yöntemlere karşı olan adaylardan/partilerden yana kullanırlar. **Çünkü aşağıdaki yöntemleri engelleyecek ve/veya yok edecek politikalar, yeni bir paylaşım modeli uygulanırsa, ülkenin borçları azalırken, demokrasisi çağdaş düzeylere çıkar.**

"Devlet nasıl zengin yaratır?"

Başlıktaki soruya, geçmiş haberleri bir araya getirip cevap aradım. Kamuda deneyimi olanlara sordum. 1980'li yıllardan sonraki dönem için bulabildiğim cevapları aşağıda sıraladım. Aman dikkat, liste sadece işlem başlıklarını içeriyor. Bir başlık altındaki tüm işlemlerin aynı sonucu doğuracağı anlamı çıkarılmamalı. Ancak kamu yetkisini kötüye kullanmanın sonucunda yanlış işlem yaratmak mümkündür.

Eğer gerçekten çağdaş bir demokrasi isteniyorsa, Anayasa'nın aşağıdaki yöntemlerin kötüye kullanımını engelleyecek kurum ve mekanizmalarla donatılması lazım. Yine de niyet kötü

olduktan sonra bunun bile yeterli olmayacağını, yasaların istenmeyen olayları yok edemeyeceğini ama en aza indireceğini deneyimlerle biliyoruz.

- 1 - Kamunun mal ve hizmet alım ve satımında işlemleri yönlendirme, ihaleleri yandaşlara dağıtma.
- 2- Kamunun devrettiği her türlü imtiyazlar.
- 3- Dış kaynaklı, yabancılarla birlikte yapılan büyük altyapı inşaatlarında yerli ortağı belirleme.
- 4- Altyapı yatırımlarına yönelik kararlar (otoyolun belli bir bölgeden geçmesi gibi).
- 5- Kamulaştırma.
- 6- Milli emlak ve orman idaresi yönetiminde bulunan kamu mülkünün satış, devir, kiralama ve ecrimisil işlemleri.
- 7- Belediyelerin imar izin ve değişiklikleri.
- 8- Belediyelerin verdiği çeşitli izinler.
- 9- Belediyelerin iftar yemeklerinin maddi külfetini, belediyeye iş yapan yüklenicilere yükleme.
- 10- Sit alanı kararlarında değişiklikler.
- 11 - Vergi oranlarını değiştirme, vergi incelemelerini engelleme.
- 12- Vergi iadeleri.
- 13- Vergi ve diğer mali aflar.
- 14- Özelleştirme kapsamında şeffaf olmayan satış ve devir.
- 15- Personel alımlarında kadroları para karşılığında dağıtma.
- 16- Kamu sınav sorularını pazarlama.
- 17- Eş, dost, akraba, parti taraftarlarını liyakata ve yeteneğe bakılmaksızın kamu kurum, kuruluş ve bankalarına yerleştirme.
- 18- Rüşvet alma potansiyeli olan görevlerde liyakate bakılmaksızın görevlendirme.
- 19- Gümrük vergisi oranlarını etkileyen her türlü gümrük işlemleri (değişik pozisyona sokma vs.).
- 20- Dış ticarete ithal izinleri ve vergi oranlarını değiştirme.
- 21- Dahilde işleme rejiminde taahhütleri gevşetmekle, sorun olanlar için af getirme.
- 22- Uyuşturucu ve kaçakçılığa göz yumma, bazı ürünleri yüksek vergilendirerek kaçakçıya imkân sağlama (sigara içki gibi).
- 23- Devletin stoklanabilecek mal ve ürünlerin fiyatını belirlemesi (geçmişte çok sık rastlanan bir örnekti).
- 24- Önemli işlem ve kararlardan önce içeriden bilgi sızdırılarak zengin edilmek istenilenlerin uygun pozisyon almasının sağlanması (devletin aktör olduğu her alanda).
- 25- Döviz fiyatlarını etkileyecek işlem ve kararların şeffaf bir şekilde alınmaması.
- 26- Borsayı etkileyecek kasıtlı beyan ve kararlar.
- 27- Sağlık alanında çalışma izni verme ya da vermeme, hastaları bazı hastanelere yönlendirme.
- 28- Bazı ilaç izinleri işlemleri.
- 29- Kamu bankalarınınca zararı Hazine'ce üstlenilen düşük faizli kredileri hak etmeyenlere verme.
- 30- Kamu bankalarından bilinçli olarak geri dönmeyecek krediler verme.
- 31- Kamu bankası kredilerini bonifikasyona tabi tutma (kredinin borçlu lehine yeniden yapılandırılması, anapara ve veya faizden vazgeçilmesi).
- 32- EXİMBANK üzerinden çok düşük faizle kredi vererek ve kredilerin amaçları dışında kullanılmasına, diğer bankalarda mevduat olarak yatırılmasına göz yumma.

- 33- Bankacılık lisansı verme veya vermeme (kıtlık rantı yaratmak suretiyle).
- 34- Yabancı banka şubelerine ülkede kurulmuş banka statüsü verip, sermayedarları satabilecek hisse sahibi yapma.
- 35- Yatırım bankalarına mevduat toplama lisansı verme.
- 36- Mevduat sigorta sistemini amacı dışında kullanma (ticari mevduat sahiplerinin kurtarılması vb.).
- 37- Hesapsız kitapsız borçlananları yasal düzenlemelerle yükümlülüklerinden kurtarma.

Listenin eksikleri, başka yöntemler mutlaka vardır. Yapacağınız ekleri, eleştirileri ve vereceğiniz örnekleri bekliyorum.