

Ünite 1: Devlet Bütçesi Özellikleri ve İşlevleri

Giriş

Devlet bütçeleri birey bütçelerinden farklı olarak büyüklüğü göz önüne alındığında, devletin hangi hizmetleri yapacağına, devletin hangi hizmetleri yapmayacağına, tüm bu hizmetlere ne kadar para harcayacağına ve tüm bu giderleri hangi kaynakları kullanarak finanse edeceğine önceden karar vermesi gerekmektedir.

Devlet Bütçesi Kavramı ve Çeşitli Tanımları

Bütçe en basit biçimiyle, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Tarihsel süreç içinde devletlerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin artması ve mevcut kamu hizmetlerinin standartlarının yükseltilmesi zorunluluğu, kamu hizmetlerinin maliyeti ve toplam ülke ekonomisi içindeki payının sürekli artmasına neden olmuştur. Artan kamu giderleri ve artırılması zor olan kamu kaynakları arasında bir denge kurma zorunluluğu, devletleri bütçe yapmaya zorlamıştır.

Bütçe kavramı; devletin gelir ve gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinmesini kapsamaktadır. Bütçe kavramının ilk gelişiminde siyasi ve hukuki niteliği ağır basarken günümüzde bunlara ekonomik nitelik de eklenmiştir.

Bütçelerin hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından onaylanması siyasi niteliğini oluşturmaktadır. Bütçe sürecinin belirli yasal çerçevede yürütülmesi ise hukuki niteliğini vurgulamaktadır. Daha sonraları gelişen müdahaleci devlet, sosyal devlet anlayışıyla bütçenin ekonomik niteliği de kazandığını görmekteyiz. Özellikle bütçenin, var olan sınırlı kaynaklarla insanların ve toplumların gereksinmelerini karşılayabilmeye çalışması ve ekonomiye yön verip ekonomik istikrarsızlıkları gidermeye çalışması ekonomik özelliği ön plana çıkarmaktadır.

Devlet bütçesi “kamu kurum ve kuruluşlarının, belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir dokümandır.

Bütçe en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, Fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belge kavramları bulunur.

Bütçenin Klasik İşlevleri

Bütçenin en eski ve en olağan işlevlerinden birisi mali işlevdir. Mali işlev, devlet hizmetlerinin gerektirdiği maliyetleri ve bunların finansmanını zorunlu kılmaktadır. Elbette bu giderler ve gelirler arasında bir denge kurulmasını da gerektirmektedir.

Klasik iktisadi düşüncenin gereği olarak eskiden, devlet hizmetlerinin finansmanının sadece vergilerle yapılması istenirken, günümüzde kamu hizmetlerinin finansmanında vergiler önemli bir pay almasına rağmen, vergi dışı farklı gelirler de kullanılmaktadır. Hatta klasik iktisatçıların tamamen reddettiği borçlanma da, günümüzde devletin finansmanında oldukça yaygın bir biçimde kullanılabilir.

Dünya tarihinde ilk bütçelerin yapılma nedeni, devletin hangi hizmetleri yapacağını ve bu hizmetlere halkın katkısının ne olacağını belirlemek arzusudur. Bu nedenle de bütçenin ortaya çıkışının temel nedeni “siyasal”dır.

Hükümetlerin siyasi tercihlerinin parlamentolar aracılığıyla onaylanması ve uygulanması bütçenin siyasi işlevini açıklamaktadır.

Bütçenin siyasi işlevi sadece demokratik ülkelerde geçerlidir. Çünkü halicin isteklerinin ve rızasının bütçelerde yer bulabilmesi ancak demokratik hakların kullanımıyla gerçekleşebilmektedir.

Bütçenin klasik tanımında yer alan bir unsur da bilindiği üzere bütçenin hukuki bir doküman olmasıdır. Gelir toplanması, gider yapılması, borç alınması gibi bütçe uygulamasıyla ilgili denetimi düzenleyen hukuk dalı, mali hukuktur.

1982 Anayasası’nda bütçe yasa olarak adlandırılmasına rağmen bütçe yasasının hukuki niteliği hakkında farklı görüşler vardır. Bazı yazarlar, yasa yapma yöntem ve tekniği bakımından bütçelerin diğer yasalardan hiçbir farkın olmadığını belirtir. Buna göre bütçe; yürütme organınca hazırlanır, yasama organında önce ilgili komisyonda daha sonra genel kurulda görüşülür ve yasalâşır. Bu nedenle bütçenin hukuki niteliğinin yasa olması gerekmektedir. Çünkü diğer yasaların yapılmasıyla bütçenin yapılması arasında genelde bir fark yoktur. Özellikle bazı hukukçular bütçe

kanunlarının biçimsel olarak yasaya benzemesine rağmen yasa olamayacağını iddia etmektedirler. Çünkü yasaların sürekli, düzenleyici, yasaklayıcı ya da cezalandırıcı nitelikte hükümleri ve nitelikleri taşımayan metinler olması gerekmekte ancak bütçelerde bunlar yer almamaktadır. Bu nedenle bütçelerin hukuki niteliği bir şart tasarruf veya idari tasarruftur. Bütçenin hukuksal niteliği konusunda iki farklı görüş arasında yer alan bir görüşte, bütçenin gider kısmının idari tasarruf, gelir kısmının ise yasa olduğu biçimin dedir.

Bütçenin klasik anlamdaki tanımı düşünüldüğünde bütçenin denetim işlevi de he men anlaşılacaktır. Çünkü bütçenin tanımında yer alan gelir ve giderlerin uygulanmasına önceden izin veren bir belge olması sonucunda, verilen bu iznin de nasıl kullanıldığının denetlenmesini gerektirmektedir. Bir başka deyişle parlamento hükümete vermiş olduğu uygulama iznini en azından mali yılsonunda denetlemek isteyecektir. Bu denetim siyasi denetim olarak adlandırılmaktadır.

Devlet bütçesinin bir yandan büyüklüğü açısından, diğer yandan kamu parasının kullanılması açısından etkin kullanılması gerekmektedir. En az kaynakla en fazla sosyal faydayı sağlayacak biçimde bütçe uygulamasının yapılması etkinlik de netimi olarak adlandırılmaktadır.

Bütçenin Çağdaş İşlevleri

Bütçe, genel gelir ve hükümetin harcamalarının basit bir şekilde izlenmesi anlamına gelmesine rağmen harcama programları artık çok ayrıntılı bir şekilde planlanmaktadır. Vergilendirme sadece geliri artırmak için değil, aynı zamanda geliri yeniden dağıtmak ve belirli faaliyetleri teşvik etmek ya da caydırmak için de kullanılmaktadır.

Bütçe ayrıca, ekonomik politikanın belirli hedeflerine ulaşmak için kullanılmaya başlanmıştır. Devlet faaliyetlerinin ölçeği arttıkça, harcama ve vergilendirme düzeylerinin, ekonomideki mal ve hizmetlere yönelik toplam talep üzerinde doğrudan etkili olduğu görülmüştür. Bu durum, hükümetlerin tanı istihdam sağlamak ve ekonomik dalgalanmaları azaltmak için maliye politikasını kullanabilme olasılığını da ortaya çıkarmıştır.

Bütçenin kaynak tahsisinde etkinlik işlevi, bir yandan kamu kesimi ve özel kesim arasında kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasını amaçlarken diğer yandan kamu kesiminin yapacağı hizmetlerde birbirine rakip çıkar ve talepler arasında kaynak tahsis etmesini de amaçlar.

Ekonomilerde tam kamusal mallar olarak adlandırılan mal ve hizmetlerin özel sektör ce üretilemedikleri hu nedenle de kamu kesimi tarafından üretilmelerinin zorunlu olduğunu bilinmektedir. Bir başka deyişle kamu malları, kamu kesiminde daha et kin üretilmektedir. Tam kamusal malların yanında yarı kamusal mallar olarak adlandırılan mal ve hizmetlerde de özel sektör ya eksik kaynak tahsis etmekte ya da aşırı kaynak tahsis etmektedir.

Yine özel sektörün kaynak tahsisinde etkinliği sağlayamadığı bir başka konu dışsalılıklardır. Bilindiği üzere dışsalılıklar, iki ekonomik birimin ekonomik faaliyetinden üçüncü kişilerin Fiyat mekanizması dışında fayda veya zarar görmesidir. Dışsalılık, fayda veya zarar biçimde, ortaya çıktığında özel sektörün kaynakları ya eksik ya da fazla tahsis ettiği bilinmektedir. Bir başka deyişle özel sektör etkin kaynak tahsisi yapamamaktadır. Bu nedenle yine devletin bu konuda bütçeleri aracı lığı ile bazı görevler üstlenmesi gerekmektedir.

Piyasa ekonomileri, bazen tam rekabetçi çalışmamaktadır. Tam rekabet koşullarının geçerli olmadığı piyasalarda, örneğin monopol piyasalarında devletin, kaynakların etkin tahsis edilmesi için bazı görevler üstlenmesi gerekmektedir. Benzer sorun, ölçeğe göre artan getirdi endüstrilerde de ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu tür endüstrilerde de tekelleşme eğilimi yüksektir.

Serbest piyasa ekonomileri, devlet tarafından herhangi bir düzenleme yapılmadığında gelir dağılımını bozduğu bilinmektedir. Gelir dağılımının gittikçe bozulmasının toplumsal huzursuzluklar yaratacağı bilindiğine göre, devletin bütçeleri aracı lığı ile gelir dağılımını düzeltme görevini üstlenme gereği ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik istikrarı sağlama kavramı tam istihdamı sağlanmayı, Fiyat istikrarını sağlanmayı, ödemeler dengesini sağlanmayı ve ekonomik kalkınmayı sağlamayı kapsamaktadır. Ekonomilerde eksik istihdam koşulları geçerli olabilmektedir. Günümüzde, özellikle işgücü piyasasında işsizliğin yaygın bir sorun olarak tüm ülkelerde yaşandığı görülmektedir.

Dış ödemeler dengesinin önemli bir kısmını oluşturan dış ticaret açığı ele alınırsa ithalatla ihracat arasındaki açığın kapatılabilmesi için devlet müdahalesi kaçınılmaz olabilmektedir. Uluslararası anlaşmaların el verdiği ölçüde, ithalatın sınırlandırılması için vergileme, ihracatı teşvik için vergi iadesi gibi uygulamalar dış ticaret açığının ve böylece de dış ödemeler dengesinin sağlanmasına yönelik uygu lamalara sadece birer örnektir.

Kalkınmayı sağlama veya sürdürülebilir ve istikrarlı bir büyüme için yine devlet bütçelerine görev yüklenmektedir.

Bu anlamda bazı sektörlerin teşvik edilmesi, bütçelerde alt yapı hizmetlerini desteklemek ve daha fazla yatırım yapmak gerekebilmektedir. Vergi teşvikleri veya ucuz kredi sağlanması iktisadi kalkınmanın sağlanması da büyümeye yönelik önemli roller oynamaktadır.

