

KAMU MALİYESİ



MAHFİ EĞİLMEZ, İstanbul'da doğdu. Ekonomi ve maliye dalında lisans diplomasını Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden aldı. Gazi Üniversitesi'nde kamu maliyesi doktorası yaptı.

Maliye Müfettiş Muavini olarak başladığı kamu görevinde, daire başkanlığından başlayarak müsteşarlığa kadar bütün aşamalarda görev yaptı. Türkiye adına Dünya Bankası guvernörlüğü yaptı, YÖK üyeliğinde bulundu. Hazine Müsteşarı iken kamu hizmetindeki bütün görevlerinden istifa ederek ayrıldı ve özel sektöre geçti. Özel sektörde çeşitli kuruluşlarda üst düzey yöneticilik yaptı. 2006 yılında bu görevlerinden ayrıldı.

Yeni Yüzyıl ve *Radikal* gazetelerinde ve aylık *CNBCe Business* dergisinde köşe yazıları yazdı. CNBCe televizyonunda ekonomi programları yaptı. İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde öğretim görevlisi olarak ekonomi politikası dersi okuttu.

Halen Kadir Has Üniversitesi'nde öğretim görevlisi olarak ekonomi politikası dersleri veriyor ve NTV televizyonunda düzenli ekonomi programı yapıyor.

Mahfi Eğilmez'in bundan başka 14 kitabı ve çok sayıda makalesi bulunuyor.

Blog sitesi: www.mahfiegilmez.com

DR. MAHFİ EĞİLMEZ

KAMU MALİYESİ



Remzi Kitabevi

KAMU MALİYESİ / Dr. Mahfi Eğilmez

© Remzi Kitabevi, 2016

Her hakkı saklıdır.

Bu yapıtın aynen ya da özet olarak
hiçbir bölümü, telif hakkı sahibinin
yazılı izni alınmadan kullanılamaz.

Kapak: Ömer Erduran

ISBN 978-975-14-1708-4

BİRİNCİ BASIM: Şubat 2016

Kitabın basımı 2000 adet yapılmıştır.

Remzi Kitabevi A.Ş., Akmerkez E3-14, 34337 Etiler-İstanbul

Sertifika no: 10705

Tel (212) 282 2080 Faks (212) 282 2090

www.remzi.com.tr post@remzi.com.tr

Baskı ve cilt: Remzi Kitabevi A.Ş. basım tesisleri

100. Yıl Matbaacılar Sitesi, 196, Bağcılar-İstanbul

Sertifika no: 10648

İçindekiler

Önsöz.....	11
Kamu Maliyesi.....	13
<i>Tanım ve Amaçlar</i>	13
<i>Kamu Kesimi</i>	14
<i>Kamu Maliyesinin Kapsamı</i>	15
<i>Kamu Maliyesine İlişkin Yaklaşımlar</i>	15
Türkiye’de Kamu Kesiminin Yapısı.....	17
<i>Tanım ve Kapsam</i>	17
<i>Genel Bütçeli İdareler</i>	18
<i>Özel Bütçeli İdareler</i>	18
<i>Kamu Kesimini Oluşturan Diğer Kuruluşlar</i>	19
<i>Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin İlkeleri</i>	22
<i>Kamu Maliyesinin Yürütülmesinde Görevli Kurumlar</i>	22
<i>Kamu Kesimi Mali Dengesi</i>	26
Kamu Giderleri	33
<i>Tanım ve Kapsam</i>	33
<i>Kamu Giderlerinin Sınıflandırılması</i>	34
<i>Kamu Giderlerinin Artışı (Wagner Yasası)</i>	35
<i>Mali Illüzyon</i>	37
<i>Kamu Giderlerinin Çarpan Etkisi</i>	37
Türkiye’de Kamu Giderleri	39
<i>Kamu Giderleriyle İlgili Kavramlar</i>	39
<i>Kamu Giderlerinin Yapılma Şekilleri</i>	42
<i>Türkiye’de Bütçe Giderleri</i>	42
Kamu Gelirleri.....	46
<i>Tanım ve Kapsam</i>	46
<i>Kamu Gelirleri de Artıyor mu?</i>	47
<i>Vergi Çarpanı</i>	48

<i>Kamu Gelirlerinin Sınıflandırılması</i>	49
<i>Türkiye’de Başlıca Kamu Gelirleri (Bütçe Gelirleri)</i>	50
<i>Vergilerin Çeşitleri</i>	51
<i>Vergileme İlkeleri</i>	52
<i>Vergi Yansıması</i>	53
<i>Mali Anestezi</i>	53
<i>Kamu Gelirleriyle İlgili Kavramlar</i>	54
Türkiye’de Vergiler	58
<i>Türk Vergi Sisteminin Genel Görünümü</i>	58
<i>Gelir Vergisi</i>	58
<i>Kurumlar Vergisi</i>	60
<i>Katma Değer Vergisi</i>	62
<i>Diğer Vergiler</i>	64
<i>Türk Vergi Sisteminin Yapısı</i>	65
<i>Kayıt Dışılık ve Vergi Dışılık</i>	67
<i>Türkiye’de Bütçe Gelirleri</i>	67
Kamu Bütçesi	75
<i>Tanım ve Bütçe Denklemleri</i>	75
<i>Bütçe Dengesi ve Dengenin Geometrik Gösterimi</i>	76
<i>Faiz Dışı Denge ve Geometrik Gösterimi</i>	78
<i>Bütçe Hakkı</i>	80
<i>Bütçe İlkeleri</i>	82
<i>Bütçe Kapatma Yöntemleri</i>	83
<i>Bütçenin Onaylanmaması, Geçici Bütçe ve Ek Bütçe</i>	84
<i>Bütçenin Denetimi</i>	85
<i>Denk Bütçe Çarpanı</i>	86
Türkiye’de Bütçe Uygulaması	88
<i>Bütçe Uygulama İlkeleri ve Türkiye’deki Durum</i>	88
<i>Bütçenin Kapsamı</i>	89
<i>Bütçe Tahminleri</i>	91
<i>Bütçe Cetvelleri</i>	93
<i>Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması</i>	94
<i>Bütçe Uygulaması</i>	95
<i>Mali Tevzin</i>	97
<i>Türkiye’de Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge</i>	98
<i>Türkiye’de Denk Bütçe Çarpanından</i> <i>Nasıl Yararlanılabilir?</i>	99

Kamu Borçlanması.....	102
<i>Kamu Borçlanması'nın Nedeni</i>	102
<i>İç Borçlanma</i>	103
<i>Dış Borçlanma</i>	105
<i>Kamu Borçlanması'nın Artışı</i>	108
<i>Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik</i>	109
<i>Borç Stoku, Borç Yüğü, Borç Servisi</i>	109
<i>Borç Servisi</i>	110
<i>Borçlanma ve Genel Finansman Dengesi</i>	112
Türkiye'de Kamu Borçlanması.....	115
<i>Kamu Borçlanması'nın Yürütülmesi</i>	115
<i>Türkiye'de Kamu Kesimi Borç Stoku</i> ve <i>Borç Yüğü</i>	116
<i>Borç Çevirme Oranı</i>	117
Hazine İşlemleri	120
<i>Hazine Kavramı ve Kurumu</i>	120
<i>Zaman ve Yer Uyumlandırması</i>	121
<i>Türkiye'de Uygulanan Uyumlandırma Yöntemi</i>	123
<i>Bütçe Dengesi ve Nakit Dengesi Farkı</i>	124
Kamu Maliyesi ve Mali Piyasalar	126
<i>Mali Piyasa</i>	126
<i>Mali Kurumlar</i>	128
<i>Kamu Kesimi Borçlanması ve Mali Piyasa</i>	130
<i>Borç Verilebilir Fonlar Piyasasında Denge</i>	131
Kamu Malları	133
<i>Kamu Malı Kavramı</i>	133
<i>Kamu Mallarının Çeşitleri ve Özellikleri</i>	133
<i>Kamu Mallarının Kullanımı</i>	135
<i>Kamu Payları</i>	137
<i>Kamu Mallarının Yönetimi</i>	139
Maliye Politikası.....	141
<i>Maliye Politikasının Tanımı ve Amaçları</i>	141
<i>Maliye Politikasının Araçları ya da</i> <i>Alt Politikaları</i>	142
<i>Maliye Politikası Uygulamaları</i>	143
<i>Mali Sürüklenme</i>	146

<i>Vergi İndirimi Gelir Artışı Yaratır mı?</i>	146
<i>Ekonomik İstikrarsızlık Halleri ve Maliye Politikası</i>	148
<i>Sıfır Enflasyon, Sıfır Faiz ve Maliye Politikası</i>	153
<i>Küresel Kriz ve Ekonomi Politikası Uygulamaları</i>	154
Kaynakça.....	161
Sözlük	163

Tablolar

Tablo 1: Türkiye’de Kamu Kesiminin Yapısı.....	18
Tablo 2: Kamu Kesimi Mali Dengesi	26
Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Yıllar İtibariyle Gelişimi	43
Tablo 4: Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması.....	44
Tablo 5: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	44
Tablo 6: Türkiye’de Genel Bütçe Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Gelişimi	51
Tablo 7: Türk Vergi Sisteminde Başlıca Vergiler	52
Tablo 8: Türk Vergi Sisteminin Vergi Gruplarına Göre Görünümü	58
Tablo 9: Gelir Vergisinde Vergi Tarifesi.....	60
Tablo 10: KDV’nin Mahsup Yöntemiyle Hesaplanması Örneği	63
Tablo 11: Gelir, Kurumlar ve KDV Dışındaki Başlıca Vergiler	64
Tablo 12: Türkiye’de Bütçe Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Gelişimi	68
Tablo 13: Bütçe Gelirlerinin Dökümü	69
Tablo 14: Aile Bütçesi Örneği	75
Tablo 15: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Bütçe Uygulama Sonuçları	90
Tablo 16: Bütçelerde Yer Alan Cetveller	93
Tablo 17: Bütçe Takvimi.....	94
Tablo 18: Devlette Bütçe Giderinin Yapılma Aşamaları	96
Tablo 19: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Dengenin Gelişimi	98
Tablo 20: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kamu Kesimi Borç Stoku ve Borç Yükünün Gelişimi.....	116

Tablo 21: Hazine İç Borç Stokunu Ellerinde Bulunduranlar ...	119
Tablo 22: Bütçe Dengesi ile Nakit Dengesi Farkı	125
Tablo 23: Hazine Kâğıtlarının Sahipliğinde Yıllar İtibariyle Gelişim	130
Tablo 24: Kamu Mallarının Çeşitleri.....	134
Tablo 25: Küresel Krizle Birlikte Değişen Ekonomi Politikası Yaklaşımı	155
Tablo 26: Küresel Kriz Süresince Büyük Ekonomilerin Uyguladığı Ekonomi Politikaları.....	160

Önsöz

Kolay Ekonomi'den aldığım olumlu tepkiler beni bu kez benzer bir çalışmayı kamu maliyesi konusunda yapmaya yöneltti. Elinizdeki kitap böyle bir çalışmanın sonucudur. Bu kitap, maliye öğrencileri kadar, maliye konularını merak eden, kavramları anlamak isteyen, ekonomi, işletme, uluslararası finans gibi dallarda okuduğu halde kamu maliyesi dersi almamış olanlara temel bilgileri vermeyi amaçlıyor. Kitap, aynı zamanda sınav ve mülakatlara hazırlananlara okuduklarını hızlıca tekrarlama, hatırlama olanağı sağlıyor.

Kitabın bir başka özelliği de kamu maliyesi kitaplarında kendisine fazlaca yer bulamayan ve genellikle ayrı kitaplarda yer alan kamu malları, hazine, mali piyasalar gibi konuları da kapsıyor olması.

Kamu Maliyesi

TANIM VE AMAÇLAR

Kamu maliyesi; kamu kesiminin mali faaliyetlerini, bu faaliyetlerin nedenlerini, sonuçlarını ve ekonomi üzerindeki etkilerini inceleyen bilim dalıdır. Bu bilim dalına kısaca maliye de denilmektedir.

Türkiye’de kamu kesiminin mali yönetimini düzenleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda kamu maliyesi; “gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar” şeklinde tanımlanmıştır.

Maliye, Arapça mala ve gelire ait anlamına gelen maliye sözcüğünden türetilmiştir. Bugün Türkçede üç anlama gelecek biçimde kullanılmaktadır: (1) Kamuya ilişkin işleri yürütmek için toplanan gelirler ile bu yolda yapılan giderlere ilişkin düzenlemeleri kapsayan kurallar bütünü. (2) Bu kuralları inceleyen bilim dalı. (3) Devletin gelir, gider ve malvarlığını yöneten kurum (Maliye Bakanlığı ya da bazı ülkelerdeki adıyla Hazine Bakanlığı).

Arapça kökenli maliye sözcüğü ile Latin dili kökenli finans sözcüğü aynı anlama gelmekle birlikte maliye sözcüğünün bizde kamu kesimi finansmanı anlamında kullanılması nedeniyle bir ayırım ortaya çıkmış ve finans, maliyeden farklı olarak özel kesimin de içinde olduğu daha geniş bir çerçeveyi ifade eder şekilde kullanılır olmuştur. Anglo-Amerikan geleneğinde finans denildiğinde genel olarak özel kesim finansmanı anlaşılmakta, bu ülkeler-

de kamu maliyesi ya public finance adı altında ve genellikle makroekonominin içinde yer almakta ya da kamu ekonomisi (public economics) adı altında sınıflandırılmaktadır. Kamu maliyesinin ayrı bir dal olarak ele alınması daha çok Kıta Avrupası'na ait bir gelenektir. Başta Fransa ve İtalya olmak üzere Kıta Avrupası ülkelerinde uzun bir süredir kamu maliyesi ekonomiden ayrı bir dal olarak ele alınmaktadır.

Türkiye'deki gelenek de Kıta Avrupası'nın etkisinde oluşmuştur. Bizde kamu maliyesi ekonomiden ayrı bir dal olarak değerlendirilmektedir.

Kamu maliyesinin temel amaçları; kaynak dağılımının düzenlenmesi (tahsis etkinliği), ekonomide istikrarın gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında adil bir dağılıma ulaşılması (bölüşümde etkinlik), ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır.

KAMU KESİMİ

Kamu kesimi denildiğinde dar anlamda devlet, geniş anlamda devletle birlikte yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları ve diğer kamu yönetimleri anlaşılır. Benzer bir ayırım devlet için de geçerlidir. Devlet denildiğinde dar anlamda bütçe içinde yönetilen kurumlar, yani daha çok bakanlıklar ile bunlara doğrudan bağlı kuruluşlar, geniş anlamda ise bunlarla birlikte yine yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu yönetimleri anlaşılır. Buradan giderek devlet ile kamu kesiminin eşanlamlı olarak kullanıldığına dikkat çekmemiz gerekir. Borçlanma ya da kamu paylarının yönetimi söz konusu olduğunda bu işlemleri devlet adına yürüten Hazine de zaman zaman bu çerçevede devlet ile eş anlamlı kullanılabilir. Örneğin Hazine borçlanması dediğimizde aslında dar anlamda kamu kesiminin borçlanmasını kastediyoruz.

Bu kitapta devlet deyimiyle daha çok dar anlamda devleti yani merkezi yönetimi (genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumları) kastediyor olacağız.

KAMU MALİYESİNİN KAPSAMI

Kamu maliyesinin kapsamına; kamu kesiminin topladığı gelirler (vergi, resim, harç, şerefîyeler, devlet mülklerinin gelirleri vb.), kamu kesiminin yaptığı giderler (kamu görevlilerine yapılan ödemeler, kamu yatırımları için yapılan giderler, emeklilere yapılan ödemeler vb.), kamu kesiminin borçlanması (iç ve dış borçlanma), kamu kesimine ait malların yönetimi ve Hazine işlemleri girer.

Kamu kesimi bu gelirleri toplamak, giderleri yapmak ve gerekiyorsa borçlanabilmek için bütçeler hazırlar ve yetkili mercilere onaylatır. Onaylanmış bütçelerle bütün bu işlemleri yürütür. Bu faaliyetlerin tamamı kamu maliyesinin kapsamına girer.

Kamu kesiminin bütün bu mali faaliyetlerinin gerek idari yönden gerekse yargı düzeyinde denetlenmesi ve bunların sonuçları da yine kamu maliyesinin konuları arasında yer alır.

Kamu maliyesinin kapsamı içine giren bu faaliyetlere ilişkin yasalar, tüzükler, yönetmelikler, yönergeler vb. gibi kamusal düzenlemeler de kamu maliyesinin inceleme alanının kapsamı içinde yer alır.

KAMU MALİYESİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Klasik iktisatçıların (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill vb.) kamu maliyesiyle ilgili yaklaşımları ekonomiye yaklaşımlarıyla aşağı yukarı aynı paraleldedir. Kamu kesiminin, savunma, uluslararası ilişkiler, maliye, adalet, güvenlik gibi temel kamu hizmetleriyle sınırlı tutulması, vergilerin nötr ve bütçenin denk olması bu yaklaşımın esaslarını oluşturur. Bu yaklaşım, klasik iktisatçıların piyasaların herhangi bir karışıma gerek olmaksızın kendiliğinden dengeye geleceği yaklaşımına uygundur. Dolayısıyla bu görüş çerçevesinde kamu kesiminin ekonomiye müdahalesi söz konusu değildir. Vergilerin nötr olması yaklaşımı, gelirin dağılımını düzenleme ya da negatif vergileme yoluyla yoksullara destek sağlama gibi düzenlemelere karşıdır. Benzer bir durum bütçe için de geçerlidir. Bu görüşe göre; bütçe denk olduğu yani fazla ya da açık vermediği sürece piyasalarda oluşacak denge bozulmasına yol açmaz.

Klasik iktisatçıların bu görüşlerine dayanan klasik maliye yaklaşımı 1929'da yaşanan Büyük Depresyon'a kadar çeşitli eleştiri ve düzeltmelerle çok fazla bir meydan okumayla karşılaşmadan geldi. Bu yaklaşıma en büyük eleştiri Marksizmden, en büyük düzeltme katkısı da Neoklasik ekonomi okulundan (William Stanley Jevons, Leon Walras, Carl Menger, Alfred Marshall vb.) geldi. Büyük Depresyon, piyasaların kendiliğinden dengeye gelemeyeceğini açık bir biçimde gösterince klasik yaklaşıma olan inanç sarsıldı.

John Maynard Keynes'in ekonomik görüşlerini açıklamasından sonra (*İstihdam, Para ve Faiz Genel Teorisi* adlı kitabı) kamu maliyesine olan yaklaşımda da esaslı değişiklikler görülür oldu. Her şeyden önce piyasalarda dengesizlik halleri ortaya çıktığında ya da dengeler istenildiği şekilde değiştirilmek istendiğinde devletin müdahale etmesi gereği kabul görmeye başladı. Keynesyen yaklaşımdan sonra vergilerin nötr değil, tam tersine taraflı olması ve gelir dağılımı bozukluğunu gidermenin de bir aracı olarak kullanılması gerektiği görüşü öne çıktı. Benzer şekilde bütçelerin denk olmasının her zaman uygun bir yaklaşım olmadığı, gerektiğinde açık ya da fazla vermesinin ve bu yolla bir maliye politikası aracı olarak kullanılmasının gerektiği savunulur oldu.

Yukarıda kısaca özetlediğimiz Keynesyen politika, İkinci Dünya Savaşı sonrasında aşağı yukarı 1970'lerin ortalarına kadar kamu maliyesine egemen oldu. 1970'lerden başlayarak ekonomide yeniden piyasalara karışılmaması yönündeki görüşler genel kabul görmeye başladı. Monetarist okul (Milton Friedman), yeni klasik okul temsilcileri (Robert Lucas, Thomas Sargent, Neil Wallace vb.) Keynesyen yaklaşımı reddederek piyasalara karışılmaması gerektiğini öne sürmeye ve klasiklerin görüşlerini yeniden öne çıkarmaya yöneldiler.

Günümüzde kamu maliyesine yaklaşım Keynesyen yaklaşımın ve Monetarist-Yeni Klasik yaklaşımların ortak etkilerini taşıyan bir modern sentez şeklindedir.

Türkiye’de Kamu Kesiminin Yapısı

TANIM VE KAPSAM

Dar anlamda devlet dediğimiz kurum tek bir tüzel kişiliktir. Bir başka ifadeyle devletin bakanlıklarının tek tek ve ayrı tüzel kişiliği yoktur. Bu çerçevede örneğin Dışişleri Bakanlığı’nın hizmet binası, Milli Eğitim Bakanlığı’nın okul binaları, Üniversite binaları, Sağlık Bakanlığı’nın hastaneleri ya da Genel Kurmay Başkanlığı’nın karargâh binaları Maliye Hazinesi adına tapuya tescil edilir. Bu anlamda devletin tüzel kişiliğini Maliye Bakanlığı temsil eder. Maliye Bakanlığı, bu gayrimenkulleri ihtiyaç sahibi olan kamu kurumlarına tahsis eder.

Buna karşılık her bir belediyenin, kamu iktisadi teşebbüsünün ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Bunlar kendi adlarına gayrimenkul edinebilir ve bu gayrimenkulleri kendi adlarına tapuya tescil ettirebilirler.

Ülkelere göre farklılıklar gösteren kamu kesimi, Türkiye’de başlıca üç alt bölümde toplanabilir. Bunlar (1) Genel yönetim, (2) Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) ve (3) Diğer kamu kesimi olarak sıralanabilir. Genel yönetim; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetimler olarak üçe ayrılır. KİT’leri işletmeci KİT’ler ve tasarrufçu KİT’ler olarak ikiye ayırmak âdet olmuştur. Diğer kamu kesimi başlığı altında da bütçe dışı fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve işsizlik sigortası fonu yer alır. Kamu kesimini oluşturan bu kategorilerin altında hangi kurum ve kuruluşların yer aldığı aşağıdaki (Tablo 1) tabloda gösterilmiştir.

