

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

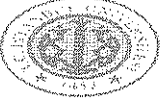
Yüksek Lisans Tezi

TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR
DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Turan TEKPINAR
2501070467

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Murat ŞEKER

İstanbul 2013



Y Ü K S E K . L İ S A N S
T E Z O N A Y I

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı : TURAN TEKPINAR

Numarası : 2501070467

Anabilim/Bilim Dalı : MALİYE

Tez Savunma Tarihi : 19.02.2013

Danışman : DOÇ.DR.MURAT ŞEKER

Tez Savunma Saati : 12.00

Tez Başlığı : TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-DOÇ.DR.MURAT ŞEKER		Kabul
2-DOÇ.DR.NAZAN SUSAM		Kabul
3- DOÇ.DR.NAGİHAN OKTAYER		Kabul
4-DOÇ.DR.MURAT ÇAK		KABUL
5-YRD.DOÇ.DR.SELMAN YILMAZ		Kabul

TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Turan TEKPINAR

ÖZ

20 yy. ortalarına doğru literatüre girmiş bir kavram olan transfer harcamaları mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp toplumun sosyal yönden güçlü kalması amacıyla yapılan ve daha çok yardım amacı güden ve de gelir dağılımında doğrudan etkiye sahip olan harcamalardır. Sahip olduğu bu özellikler transfer harcamalarını kamu harcamaları içinde farklı bir yere koymaktadır. Kamu harcaması kavramının ne olduğu, sahip olduğu özelliklerin neler olduğu, iktisadi doktrinlerin bu harcamalara bakış açılarının ne yönde olduğu, artış sebeplerinin nelerden kaynaklandığı ve kamu harcaması ayrımında ne tür harcamaların olduğu ve transfer harcamalarının özellikleri ve türleri üzerinde birinci bölümde değinilmiştir. Birinci bölümde genel olarak kamu harcamaları genel bir bakış içerisinde ele alınmıştır. İkinci bölümde detaylı bir biçimde gelir dağılımı, türleri ve transfer harcamaları ile bağlantısı ele alınmıştır. Ayrıca ikinci bölümde gelir dağılımını düzeltmeye yönelik politikalardan bahsedilmiştir. Bu politikalar içerisinde en önemlisi olan kamu harcamaları politikalarına değinilmiştir. Kamu harcama politikası içerisinde gelir dağılımını en çok etkileyen transfer harcamaları kalemi detaylı olarak ele alınmıştır. Üçüncü Bölümde ise Türkiye’de gelir dağılımının nasıl olduğu ortaya konulmuş, gelir dağılımını etkileyen faktörlerin neler olduğu belirtilmiş ve Türk Bütçe sisteminde yer alan transfer harcamaları belirtilerek, bu transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerinde etkisi üzerinde durulmuştur.

TRANSFER EXPENDITURES AND ITS RELATIONS WITH THE INCOME DISTRIBUTION

Turan TEKPINAR

ABSTRACT

The transfer expenditures, a concept which took place in literature in the midst of 20th century, is not pertaining to goods and services field rather these expenditures are the expenditures which are aid-oriented, done with the aim of intense social development of community and have direct effect on income distribution. These features transfer expenditures have put them in a different place among public expenditures. In the first chapter, the issues of what is the concept of public expenditures is and what characteristics it has, what perspectives do economic doctrines have with regard to these expenditures, where do the reasons of increase originate from and what kind of expenditures are there as public expenditures and what are the characteristics and kinds of transfer expenditures have been touched upon. In other words, in this chapter public expenditures have been dealt with in general, with a general perspective. In the second chapter, the income distribution, its types and its connection with transfer expenditures have been addressed. Furthermore, the remedial policies with regard to income distribution have been mentioned in the second chapter. The Government Spending Policy which is the most salient one among these aforementioned remedial policies has been touched upon. The title of transfer expenditures in the Government Spending Policy, which affects the income distribution the most, has been held in detail in this chapter. As to third chapter, the state of income distribution in Turkey has been presented, the factors which affect the income distribution have been stated and after indicating the transfer expenditures which take place in Turkish Budget System, their effects on income distribution have been emphasized.

ÖNSÖZ

Belirli sınırlar içerisinde yaşayan insanların bir arada yaşama istekleri toplumsal ihtiyaçlarının karşılanmasını gerekli kılmıştır. Bu ihtiyaçların yerine getirilebilmesi için gerekli mal ve hizmetlerin sağlanabilmesi gittikçe önem arz eden bir biçimde harcama yapılması ve fazlaca finansman sağlanması zorunluluğunu da beraberinde getirmiş ve böylece kamu harcaması kavramı kaçınılmaz olmuştur. Kamu harcamaları yapısı gereği özel harcamalardan ayrılmaktadır. Gerek finansman yapısı, gerek harcamayı yapan ve bundan yararlananların niteliği kamu harcamalarını özel harcamalardan ayırmıştır. Kamu harcamaları bulunduğu döneme ve ülkeye göre farklılıklar göstermiştir. Ülkelerin yönetim rejimleri, uygulanan ekonomik politikalar kamu harcamalarının miktar ve bileşenlerini çokça etkilemiştir. Klasik ve Keynesyen anlayış kamu harcamalarına bakışın en tipik örnekleridir. Klasik anlayış kamu harcamalarının yapılmasının ekonomik hayatı olumsuz yönde etkileyeceği düşüncesi içerisinde sınırlı kalmasını istemekte iken Keynesyen anlayış kamu harcamalarının olmazsa olmaz harcamalar olduğunu ve ekonomik denge açısından gerekli olduğunu savunmuştur. Bu anlayış farklılıkları ne olursa olsun var olan bir gerçek vardır ki o da kamu harcamalarının zamanla artma eğiliminde olduğudur. Çeşitle görüşler bu artış nedenlerini iktisadi gelişimlere, savaşlara, geçici durumlara bağlamıştır.

Giderek artan kamu harcamaları içerisinde birçok harcama kalemini barındırmaktadır. Kendi içerisinde bir takım kriterlere göre sınıflandırmaya tabi tutulan bu harcamalar çoğunlukla harcamayı yapan birime, harcamanın türüne ve etkilerine göre sınıflandırılmaktadır. Yapılan sınıflandırma içerisinde bu çalışmanın konusunu oluşturan transfer harcamaları sahip olmuş olduğu bir takım özellikler neticesinde kamu harcamaları içerisinde ayrı bir yere ve öneme sahiptir. Gelir dağılımına mali araçlar içerisinde bulunan transfer harcamaları ile daha fazla yön verilmektedir. Transfer harcamalarının neler olduğu ve gelir dağılımı ile arasında ne gibi bir bağlantı olduğunun anlatıldığı bu çalışmada transfer harcamalarının hepsinin aynı etkiye sahip olmadığı aynı harcamanın farklı gelir gruplarını ne yönde etkilediği üzerinde durulmuştur. Çalışmada Türkiye'deki gelir dağılımı ve Türk Bütçe Sisteminde yer alan transfer harcamalarına da yer verilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

1.1. KAMU HARCAMASI KAVRAMI.....	3
1.1.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları.....	4
1.1.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları.....	5
1.2. KAMU HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ.....	6
1.3. KAMU HARCAMALARI HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER.....	8
1.3.1. Klasik İktisadın Görüşü.....	9
1.3.2. Keynesyen Görüş.....	10
1.3.3. Arza Dayalı İktisatın Görüşü	11
1.3.4. Monetarist Görüş.....	13
1.4. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞ NEDENLERİ.....	14
1.4.1. Kamu Harcamalarının Görünüşte Artış Nedenleri.....	15
1.4.2. Kamu Harcamalarının Gerçekte Artış Nedenleri.....	17
1.5. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER	20
1.5.1. Wagner Yasası.....	20

1.5.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı.....	21
1.5.3. Rostow'un İktisadi Gelişmeler Aşamaları Kuramı.....	22
1.5.4. Diğer Görüşler.....	23
1.6. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI.....	24
1.6.1. Kurumsal Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları.....	26
1.6.2. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları.....	27
1.6.3. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları.....	29
1.6.3.1. Reel Harcamalar.....	31
1.6.3.1.1. Cari Harcamalar.....	32
1.6.3.1.2. Yatırım Harcamaları.....	33
1.6.3.2. Transfer Harcamaları.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

2.1. TRANSFER HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ VE TÜRLERİ.....	36
2.1.1. Dolaylı Ve Dolaysız Transfer Harcamaları.....	37
2.1.2. Gelir Transferleri Ve Sermaye Transferleri.....	38
2.1.3. Verimlilik Kriterine Göre Transfer Harcamaları.....	39
2.1.4. Cari Transferler Ve Sermaye Transferleri.....	40
2.1.5. İktisadi Amaçlı Transferler.....	40
2.2. GELİR DAĞILIMI VE TÜRLERİ	42
2.2.1. Kişisel Gelir Dağılımı.....	43

2.2.2. Fonksiyonel Gelir Dağılımı.....	44
2.2.3. Sektörel Gelir Dağılımı.....	44
2.2.4. Bölgesel Gelir Dağılımı.....	45
2.3. GELİR DAĞILIMINI DÜZELTMeye YÖNELİK MALİ	
POLİTİKALAR	46
2.3.1. Kamu Gelirleri Politikaları.....	47
2.3.2. Kamu Borçlanma Politikaları.....	52
2.3.3. Kamu Harcamaları Politikaları.....	54
2.3.3.1. Reel Harcama Politikaları.....	55
2.3.3.2. Ekonominin Kayıt Altına Alınması.....	56
2.3.3.3. Ücret Politikası.....	57
2.3.3.4. Fiyat Politikası.....	58
2.3.3.5. Transfer Harcamaları Politikaları	59
2.4. TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR İLİŞKİSİ.....	60
2.4.1. Transfer Harcamalarının Gelir Seviyesine Etkisi.....	60
2.4.2. Transfer Harcamaları Ve Gelir Aktarımı.....	61
2.5. TRANSFER HARCAMALARININ - GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ	
ETKİSİ.....	62
2.5.1. Kurumlara Katılma Payları Ve Sermaye Teşkilî Harcamalar İle	
Gelir Dağılımı.....	64
2.5.2. İktisadi Amaçlı Transferler İle Gelir Dağılımı.....	64
2.5.3. Sosyal Amaçlı Transferler Ve Gelir Dağılımı.....	66
2.5.4. Borç Ödemeleri Ve Gelir Dağılımı	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ

3.1.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI.....	71
3.1.1. Türkiye’de Kişisel Gelir Dağılımı.....	71
3.1.2. Türkiye’de Fonksiyonel Gelir Dağılımı.....	74
3.1.3. Türkiye’de Sektörel Gelir Dağılımı.....	76
3.1.4. Türkiye’de Bölgesel Gelir Dağılımı.....	78
3.2.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	80
3.2.1. İktisadi Kalkınma Süreci.....	81
3.2.2. Demografik Etkenler	82
3.2.3. Üretim Faktörlerinin Dağılımı	83
3.2.4. Ekonomik Krizler.....	84
3.2.5. Kayıt dışı Ekonomi.....	85
3.3.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI ADALETSİZLİĞİNİ ÖNLEME POLİTİKALARI.....	86
3.3.1.Kamu Gelirleri Politikaları.....	87
3.3.2.Kamu Borçlanma Politikaları.....	88
3.3.3.Kamu Harcamaları Politikaları.....	89
3.4. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMINI DÜZENLEME POLİTİKA ARACI OLARAK KULLANILMASI.....	91
3.4.1.Türkiye’de Transfer Harcamaları.....	93
3.4.2. Türkiye’de Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi.....	97

3.4.2.1.Cari Transferler Gelir Dağılımı İlişkisi.....	97
3.4.2.1.1.Görev Zararları	99
3.4.2.1.2.Hazine Yardımları	102
3.4.2.1.3.Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler.....	105
3.4.2.1.4. Hane Halkına Yapılan Transferler.....	106
3.4.2.1.5. Yurtdışına Yapılan Transferler.....	108
3.4.2.2. Sermaye Transferleri Gelir Dağılımı İlişkisi.....	110
3.4.2.2.1. Yurtiçi Sermaye Transferleri.....	111
3.4.2.2.2.Yurtdışı Sermaye Transferleri.....	114
3.4.2.3. Faiz Giderleri Gelir Dağılımı İlişkisi.....	115
SONUÇ.....	120
KAYNAKÇA.....	123

TABLÖLAR

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı

Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri

Tablo 3: Türkiye’de %20’lik Grupların Gelirden Aldığı Paylar

Tablo 4: Gelir Elde Eden Hane Halkı Fertlerinin Elde Ettiği Gelir Türleri

Tablo 5: İstihdamın Sektörel Dağılımı

Tablo 6: Yıllar İtibariyle Sektörlerin GSMH ve İstihdamdaki Payları

Tablo 7: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2006-2012)

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

Tablo 9: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri

Tablo 10: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 11: Cari Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 12: Cari Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 13: Görev Zararlarının Gerçekleşmeleri

Tablo 14: Görev Zararlarının Bütçe İçindeki Payları

Tablo 15: Hazine Yardımlarının Gerçekleşmeleri

Tablo 16: Hazine Yardımlarının Bütçe İçindeki Payları

Tablo 17: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 18: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 19: Hane Halkına Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 20: Hane Halkına Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 21: Yurtdışına Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 22: Yurtdışına Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 23: Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 24: Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 25: Yurtiçi Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 26: Yurtiçi Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 27: Yurtdışı Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

Tablo 28: Yurtdışı Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

Tablo 29: Faiz Giderlerinin Gerçekleşmeleri

Tablo 30: Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı geçen tez
s.	: Sayfa
yy	: Yüzyıl
Y	: Milli Gelir
C	: Tüketim Harcamaları
I	: Yatırım Harcamaları
G	: Devlet Harcamaları
T	: Transfer Harcamaları
X	: İhracat
M	: İthalat
a	: Otonom Tüketim Harcamaları
c	:Marjinal Tüketim Eğilimi
R	:Kişisel Gelir
Ar-Ge	: Araştırma- Geliştirme
Tüfe	:Tüketici Fiyat Endeksi
vb.	: ve benzeri
W	:Brüt Ücret
P	:Fiyat
Bağ-Kur	: Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

YTL	: Yeni Türk Lirası
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla,
KÖY-DES	: Köylerin Altyapısının Desteklenme Projesi
BEL-DES	: Belediyelerin Altyapısının Desteklenme Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KDV	: Katma Değer Vergisi
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
IMF	: International Monetary Fund
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
TL	: Türk Lirası
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF:	Siyasal Bilgiler Fakültesi

GİRİŞ

Siyasal bir örgüt biçimi olan devlet kişilerin kendi girişim ve çabalarıyla karşılayamadıkları ihtiyaçların giderilmesi için mal ve hizmet üretmektedir. Söz konusu mal ve hizmetlerin üretilmesi çeşitli yöntem ve süreçlerle olmaktadır. Kamu harcamaları yönetim şekli, ekonomik yaklaşımını ne olursa olsun her ülkede yapılması zorunlu harcamalardır. Kamusal ihtiyaçların karşılanması başta olmak üzere çeşitli nedenlerle yapılan kamu harcamaları gerek ekonomi üzerinde makro ölçekte gerekse kişisel bazda mikro ölçekte çok önemli etkilere sahiptir. 20. yüzyılın ilk yarısına kadar varlığını devam ettiren liberal sistemde devlet sadece belirli mal ve hizmetlerin üretimini üstlenirken toplumsal ihtiyaçların büyük bir kısmı özel sektör tarafından gerçekleştirilmekteydi. Ancak zamanla artan kamusal ihtiyaçlar özel sektör tarafından karşılanamaz oldu ve devletin faaliyet alanı gelişmiştir. 1920'li yılların sonrasında yaşanan sosyal patlamalar devletin tarafsızlığını bırakıp ekonomide etkin rol almasını gerektirmiştir.

Tarafsız kalan koruyucu devletten müdahaleci özelliğe sahip olan sosyal refah devletine geçişin her aşamasında devletin görev ve fonksiyonları değişmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal görevleri ile ilgili anlayışlardaki değişikliklere paralel transfer harcamaları ortaya çıkmıştır. Transfer harcamaları mal ve hizmet alımıyla ilgili olmayıp toplumun sosyal, ekonomik, politik ve kültürel yönden güçlü kalması amacıyla yapılmakta ve daha çok yardım amacı gütmektedir.

Günümüz modern devleti sosyal refah devleti olmasından dolayı gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi ile toplumda herkese asgari geçim için yeterli gelirin sağlanması istikrarlı bir refah düzeyinin sağlanması amacındadır. Bu hedeflerin gerçekleşmesinde hiç şüphesiz transfer harcamalarının büyük bir payı vardır.

Bu çalışmada transfer harcamalarının neler olduğu kamu harcamaları içerisindeki yeri ve gelir dağılımı ile ilişkisi irdelenecektir.

Kamu harcaması kavramının ne olduğu, sahip olduğu özelliklerin neler olduğu, iktisadi doktrinlerin bu harcamalara bakış açılarının ne yönde olduğu, artış sebeplerinin nelerden kaynaklandığı ve kamu harcaması ayırımında ne tür harcamaların olduğu ve transfer harcamalarının özellikleri ve türleri üzerinde birinci

bölümde değinilmiştir. Birinci bölümde genel olarak kamu harcamaları genel bir bakış içerisinde ele alınmıştır. İkinci bölümde detaylı bir biçimde gelir dağılımı, türleri ve transfer harcamaları ile bağlantısı ele alınmıştır. Ayrıca ikinci bölümde gelir dağılımını düzeltmeye yönelik politikalardan bahsedilmiştir. Bu politikalar içerisinde en önemlisi olan kamu harcamaları politikalarına değinilmiştir. Kamu harcama politikası içerisinde gelir dağılımını en çok etkileyen transfer harcamaları kalemi detaylı olarak ele alınmıştır. Üçüncü Bölümde ise Türkiye’de gelir dağılımının nasıl olduğu ortaya konulmuş, gelir dağılımını etkileyen faktörlerin neler olduğu belirtilmiş ve Türk Bütçe sisteminde yer alan transfer harcamaları belirtilerek, bu transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerinde etkisi üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın sonuç kısmında, Türkiye’de sunulan transfer harcamalarının gelir dağılımını doğrudan ve dolaylı yolla da olsa etkilediği, faiz harcamalarının bütçe içerisindeki payının fazla olmasından dolayı sosyal amaçlı transferlerin yapılmasını kısıtladığı belirtilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Belirli sınırlar içerisinde yaşayan bireylerin bir arada yaşama istekleri toplumsal ihtiyaçlarının karşılanmasını gerekli kılmıştır. Devlet insanların bu müşterek ihtiyaçlarını, kamu harcamaları sunarak karşılamaktadır. Sunulan kamu harcamaları dar ve geniş anlamda tanımlanmakta ve bu harcamaların belirli özelliklere sahip olması gerekmektedir.

1.1. KAMU HARCAMASI KAVRAMI

İnsanların ortak ihtiyaçları bir toplum düzeni kurabilmek, adaleti, iç ve dış güvenliği sağlayabilmek amacıyla “devlet” denen bir kurumu meydana getirmiştir. Bu kurum, tarih boyunca, içte ve dışta ülke ve toplum çıkarlarının korunması, adalet, hukuk sistemlerinin varlığının sürdürülmesi gibi önemli görevler üstlenmiştir. Devlet kurumunun bu görevleri yerine getirirken, bir takım harcamalarda bulunması da zorunlu olmuştur. Kamunun bu tür ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılan ödemelerine kamu harcamaları denmektedir. Farklı bir söylem olarak da; kamu kesiminde mal ve hizmet üreten tüm birimlerin yaptıkları harcamalar kamu harcamaları olarak tanımlanır. Kamu harcamalarının en çok kabul gören bir başka tanımı da şöyledir: Kamu harcamaları kamu hizmetlerinin sağlanması amacı ile yapılan harcamalardır¹.

Klasik maliye kitaplarında kamu harcamaları konusu ya yoktur ya da çok az yer tutmaktadır. Ancak geçmiş dönemlerde yaşanan ekonomik bunalımlar ve günümüzde yaşadığımız krizler kamu harcamaları konusunu bir kere daha önemini vurgulamıştır. Kamu harcamalarının kaçınılmaz olması tartışmaları sonlandırmış artık bu tür harcamaların ne tür fonksiyonları ve etkileri olduğu üzerinde durulmaya başlanılmıştır. Ekonomik ve sosyal hayatta büyük bir öneme sahip olduğu üzerinde

¹ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 2003, s.147

ortak fikre sahip olunmuştur. Kamu harcamalarının miktarı, niteliği ve kapsamı üzerinde ayarlamalar yapılması suretiyle devlet, mali nitelikteki fonksiyonları yanında, ektrafiskal nitelikteki, yani ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını gerçekleştirci nitelikte etkiler yaratabilmektedir².

Kamu harcamalarının kaçınılmaz olması beraberinde bu tür harcamaların finansmanın ne olması gerektiği sorusunu da beraberinde getirmiştir. Bu açıdan devletin mali nitelikteki fonksiyonları yanında, ektrafiskal nitelikteki amacını gerçekleştirmek için yaptığı kamu harcamaları toplanan vergiler ve diğer kaynaklarla bütçede ayrılan diğer ödeneklerle finanse edilmektedir.

Günden güne önemi artan kamu harcamalarının niteliklerini şu şekilde sıralayabiliriz³:

- Kamu makamları tarafından yapılması,
- Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amaçlanması,
- Belli usullere uyulması,
- Para ile ödenmesi.

1.1.1. DAR ANLAMDA KAMU HARCAMALARI

Kamu harcamalarının dar anlamda yapılan tanımları bir bakıma klasik maliye anlayışını yansıtan görüşlerin ifadesi olarak değerlendirilmekte ve bu tanımlar harcamayı yapanın hukuki kişiliğine bağlandığından hukuki tanım olarak nitelendirilmektedir⁴.

Dar anlamda bir giderin kamu gideri sayılıp sayılmamasını belirleyen temel unsur gideri yapanın hukuki kişiliğidir. Yani kamu tüzel kişileri tarafından yapılan harcamalar kamu harcaması, özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişiler tarafından yapılan harcamalar özel harcamalar adını almaktadır.

² Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, ,Ankara, 2007, s.61

³ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, 1988, s.218

⁴ Uluatam, **a.g.e.**, s. 211

Dar anlamda kamu giderleri merkezi idare tarafından gerçekleştirilen hizmetler dolayısıyla yapılan giderleri ifade etmektedir.

Merkezi idare harici gerçekleştirilen harcamalar dar anlamda kamu harcamaları kapsamı dışında kalır. Ama buna rağmen geniş anlamda kamu harcamaları ile birbirinden çok farklı kavramlar değildir. Çünkü yerel yönetimlerin gelirleri harcamalarını karşılayamayınca, merkezi yönetim bütçesinden bu kuruluşlara aktarmalar yapılır. Aynı durum finansman ihtiyacını karşılayamayan KİT'ler içinde geçerlidir⁵.

Dar anlamda kamu harcamaları, daha çok devletin ve diğer kamu kuruluşlarının ne kadar gelire ihtiyacının olduğunun tespitinde önemlidir. Bu bakımdan, bütçe hukuku ve kamusal fonların harcamalarının denetlenmesi yönünden dar anlamıyla kamu harcaması tanımı esas alınmakta ve bu yönüyle önemini günümüzde de korumaktadır⁶.

1.1.2. GENİŞ ANLAMDA KAMU HARCAMALARI

Geniş anlamda kamu sektörü, merkezi kuruluşlar ile yerel yönetim kuruluşlarını ayrıca kamu girişimlerini kapsar. Buradan hareketle geniş anlamda kamu harcamaları; merkezi idare harcamalarını, devletin ve yerel kuruluşlarının iktisadi girişimleri ve sosyal güvenlik hizmetleri dolayısıyla yüklendiği harcamaları kapsamaktadır. Bu harcamalar her ülkede değişen yapıya sahiptir⁷.

Bu konuda Aksoy şu şekilde bir tanımlama yapmıştır. Geniş anlamda kamu harcamaları, sadece merkezi yönetim bütçesinde yer alan kurumların yapmış olduğu harcamaları değil, yerel yönetimler ve iktisadi devlet teşekkülleri harcamalarını, sosyal sigorta harcamalarını, topluma yararlı hizmetlerde bulunan otobüs, tramvay, elektrik ve su işletmeleri gibi kurumların ödemelerini, vergi muafiyet ve

⁵ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, Ankara, 1980, s.67

⁶ Nihat Edizdoğan, **Kamu Maliyesi**, Bursa, 2004, s.40

⁷ Akdoğan, **a.g.e.**, s.52-53

istisnalarıyla özel kişilerin yaptıkları bağış ve yardımları da içeren bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır ⁸.

Ekonomik tanım adı da verilen geniş anlamda kamu harcamaları tanımında devletin sahip olduğu kamu gücü ön plandadır. Kamu harcamalarında devletin sosyal hayat ile ekonomik faaliyetlerdeki rolü ve sahip olduğu kamu yetkisi göz önünde bulundurulmaktadır. Bu kamu yetkisiyle devlet emretme hakkına sahip olup birlikte çeşitli yükümlülükler oluşturmaktadır.

Kamu harcamaları, kamu makamlarının ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunarak toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, belirli kurallara uyarak yaptıkları parasal harcamalardır. Bu harcamaların belirli kurallara bağlanmasındaki amaç devlete iş yapan kuruluşlar arasında etkin bir rekabet ortamı yaratmak ve kamu hizmetlerinin görülmesinde düşük fiyatı sağlamaktır. Bu yaklaşımla geniş anlamda kamu harcamaları merkezi yönetim harcamalarını, yerel yönetimlerin ve devlet ve yerel yönetim kuruluşlarının iktisadi girişimlerinin harcamaları olarak tanımlanır. Bunun yanı sıra, devlet kalkınma ve büyüme hızını artırmak, gelir dağılımını düzeltmek gibi amaçları gerçekleştirmek için bazen doğrudan mal ve hizmet alımına yönelirken bazen de özel kesime karşılıksız ödemeler yapmaktadır. Bu harcamalar da geniş anlamda kamu harcamaları kapsamındadır ⁹.

1.2. KAMU HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ

Kamu sektörünün dayandığı temel amaç, toplumun ortak ihtiyacından doğan kamu hizmetlerinin görülmesidir. Kamu hizmetinin görülmesinde maliyet ve karlılık unsurları aranmaz. Örneğin dış veya iç güvenliğin sağlanmasında amaç, milli sınırların dış tehlikelerden korunması ve içeride kişilerin can ve mallarının herhangi bir şiddet ve müdahaleye açık kalmamasıdır.

Kamu hizmetleri her ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik gerçeklerine göre belirlenmektedir. Her ülkenin gösterdiği özellikler, kamu giderlerinin özelliklerinde

⁸ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, İstanbul, 1998, s.54

⁹ Uluatam, **a.g.e.**, s.212

de farklılıklar oluşturmaktadır. Liberal veya yarı liberal, sosyalist ve komünist rejimlere göre kamu hizmeti kavramı farklı anlamlar kazanmaktadır. Liberal ekonomi sistemi veya kapitalizm, özel mülkiyete, kişisel girişimciliğe ve serbest rekabete dayanır. Kişiler her türlü sermaye mallarına sahip olabilirler; bu rejimlerde devletin müdahalesi azdır bu bakımdan kamu hizmetleri genellikle iç ve dış güvenlik, adalet, eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetlerini kapsar. Ancak sosyalist devletlerde devlet ekonomi içerisinde çok büyük bir paya sahiptir. Bu tür durumlar kamu harcamalarının ülkelere göre değiştiğini göstermektedir. Fakat genel kabul gören özelliklerini belirtmekte yarar vardır.

Kamu harcamalarının özel giderlerden farklı olması; kamu ekonomisinde giderler elde edilecek gelirlerden önce belirlenmektedir. Özel ekonomilerde ise gelirler öncelikle belirlenip sonra buna göre gider yapılmaktadır. Kamu harcamalarının finansmanı da kamunun egemenlik gücüne dayalı olarak elde edilen gelirlerle finanse edilmektedir. Özel ekonomilerde üretim, tüketicilerin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere, rızalarıyla ödedikleri paralarla finanse edilir. Kamu ekonomisinde giderleri veya kamu hizmetleri, mükelleflerin vergi olarak yaptıkları zora dayanan ödemelerle karşılanır.

Kamu harcamalarının kamusal ihtiyaçlara cevap vermesi; sosyal devlet anlayışının sonucu olarak kamusal ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçları karşılanması için yapılan harcamalar giderek artmıştır. Bir ihtiyaç toplumun bütün bireyleri tarafından hissediliyorsa, piyasa ekonomisi tarafından karşılanamıyorsa ve kamu makamları tarafından karşılanması zorunlu hale gelmişse o zaman bu ihtiyaç bir toplumsal ihtiyaç kabul edilir¹⁰.

Özel işletmelerin temel amacı belirli bir hizmet veya mal karşılığı kar elde etmektir. Karlar tüketicilerin taleplerine göre meydana gelir. Özel ekonomiler kar elde edemeyeceği işlere girişmez ve genel refah onlar için önemli değildir. Kamu ekonomisinde ise toplumun genel refahı ile ilgili işler görülür. Savunma, adalet harcamalarında olduğu gibi kamu harcamalarının karşılanmasında kar amacı yoktur, amaç kamu ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

¹⁰ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 1999, s.53-54

Kamu harcamalarının yetkili kişiler tarafından gerçekleştirilmesi; kamusal hizmetlerin kimler tarafından gerçekleştirileceği ve bu kişilerin hangi kurallara uyacağı önceden belirlenmiştir. Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması söz konusu değildir. Harcama yapabileceklere kanunlarla yetki verilmiştir. Yapılacak harcamanın mevzuatla belirlenmiş süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gerekir. Kamusal zarar doğurmasa bile yetkili olmayan bir şahsın kamusal hizmet yapması ve buna bağlı olarak belli bir kamusal harcamayı gerçekleştirmesi mümkün değildir.

Kamu harcamalarının sürekli artma eğilimi göstermesi; kamu harcamaları ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak giderek artmaktadır. Sosyal refahın artmasına bağlı olarak kamusal hizmet türleri artmakta, vatandaşların devletten beklentileri yükselmektedir.

Devletin kamusal ihtiyaçları karşılanması yanında iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirmek için yapmış olduğu harcamalarda artmıştır. Gelir dağılımını düzeltmek, tam istihdamı sağlamak, ekonomik kalkınma ve gelişmeyi gerçekleştirmek için devletin üretim faktörlerini talep etmekte bazen de karşılıksız faktör talep etmeden özel kesime karşılıksız ödemelerde de bulunabilmektedir. Bu gibi durumlarda kamu harcamaları artmıştır¹¹.

Kamu harcamaları ile özel harcamalar arasında diğer bir fark da kamu harcamalarının büyük miktarlarda olmasıdır. Özellikle büyük devletlerin bütçeleri, çok büyük rakamlara çıkmıştır. Hiç bir ülkede özel teşebbüslerin bütçeleri bu rakamlara yükselmiş değildir.

1.3. KAMU HARCAMALARI HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER

İktisat biliminin doğusundan günümüze kadar, devletin üstlenmesi gereken rol ve buna paralel olarak kamu harcamasının sınırları konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bu bölümde değişik iktisadi düşüncelerin kamu harcamaları hakkındaki görüşlerine yer verilecektir.

¹¹ Aksoy, a.g.e., s.90

1.3.1. KLASİK İKTİSADIN GÖRÜŞÜ

Klasik iktisat okulunun kurucularından biri olan ve liberal görüşü sistemleştiren Adam Smith (1723-1790), “ Ulusların Zenginliği” (1776) adlı kitabında liberal politikaları ve piyasa ekonomisinin kendi kendine işleyişini ele alırken kitabın son bölümünde de maliye konularına yer vermiş ve devletin bazı alanlardaki rolünü kabul etmiştir. Adam Smith devletin harcamalarını hükümdarın temel görevleri açısından ele almış ve daha sonra da devletin klasik görevleri olarak adlandırdığı bu görevleri savunma, adalet, bayındırlık ve kısmen eğitim hizmetleri olarak belirlemiştir. Adam Smith’in devletin görevleri ile ilgili düşünceleri tümüyle bırakınız yapsınlar felsefesine uygun olmuştur. Devletin piyasa mekanizmasının serbest işlemesine müdahale etmemesini, Merkantalist müdahalelerin pek çoğunun kaldırılmasını, mesleklere girişlerin tamamen serbest bırakılmasının ve rekabetin kolayca yapılabilmesini tavsiye etmiştir¹².

Devlet gelirlerini ayrıntılı bir şekilde inceleyen Adam Smith kamu harcamalarının büyük bir kısmının vergilerle karşılanmasını savunmuştur. Modern maliye açısından önemle üzerinde durulan belirlilik, eşitlik, uygunluk ve iktisadilik gibi vergileme ilkeleri de Adam Smith tarafından ortaya konulmuştur¹³.

Klasiklerin kamu giderleri konusundaki yargılarını saptayabilmek oldukça güçtür. Klasik maliyeciler kamu harcamalarından daha çok kamu gelirleriyle ilgilenmişler sebep olarak da vergiyi ödeyenin kendisi olması kamu giderini yüklenen ise kendisinin dışında devleti görmesidir.

Klasik maliye anlayışının kamu giderleri konusundaki prensibi genellikle az harcama şeklindedir. Klasik maliyede harcamalardan bu kadar çekinilmesinin nedenleri liberal devletin zorunlu olarak tarafsız olması, bireylerin tüketim tasarruf ve yatırım kararlarında sapmamalara vermemek, otomatik dengeyi bozmamak şeklinde sıralanabilir.

Klasikler, devleti yapmış olduğu harcamalar nedeniyle toplumun yararına sunulmuş mallardan bir kısmını alıp tüketen yani onu yok eden bir tüketici gözüyle

¹² Vural Savaş, **İktisatın Tarihi**, İstanbul, 2007, s.259

¹³ Nazan Susam, **Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları**, İstanbul, 2009, s.10

bakmışlardır. Devletin milli gelirden daha fazla bir pay almasına ve bölüşülecek gelirin küçülmesine neden olacağı düşüncesi içerisinde kamu kesiminin dar olmasını savunmuşlardır.

Liberal bakış açısı ile devletin ekonomi içindeki yerini belirleyen Klasik İktisatçılar ekonomide devlet müdahalesine karşıdır. Klasik İktisatçıların mali alandaki görüşlerini ve devlet müdahalesine bakışlarını üç ilke ile özetlemek mümkündür. Kamu harcamaları mümkün olduğunca düşük ve sınırlı olmalıdır, vergiler tarafsız olmalıdır, devlet bütçesi denk olmalıdır¹⁴.

1.3.2. KEYNESYEN GÖRÜŞ

1929 yılına gelindiğinde dünya genelinde yaşanan büyük durgunluk iktisadi alanda yeni bir dönüşümü gerekli kılmıştır. 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımına klasik iktisatçıların görüşlerinin çözüm olmaması iktisatçıları yeni çözüm önerileri bulmaya itmiştir. Bu dönemde İngiliz İktisatçı John Maynard Keynes 1936 yılında yayınladığı “Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi” adlı eserinde durgunluktan kurtulmak için devletin ekonomiye aktif olarak müdahale etmesi gerektiği görüşünü savunmuştur¹⁵.

Keynesyen görüş, klasik teorinin benimsediği otomatik mekanizmanın her zaman gerçekleşeceği düşüncesini kabul etmemekte, ekonomik denge istisnalar dışında devamlı olarak dengenin kendiliğinden gerçekleşeceğini bazen bozulsa dahi kısa bir süre içinde yine kendiliğinden düzeleceğini ve bu şekilde iktisadi buhranların meydana gelmeyeceği görüşüne karşı çıkmaktadır.

1929 yılında yaşanan kriz sonrası Keynes Genel Teorisinde ekonomik dengenin eksik istihdamda da oluşabileceğini, devlet müdahalesi olmazsa tam istihdama bazen ve tesadüfen ulaşılabilceğini ispatlamıştır. Keynes’e göre devlet müdahalesi için en temel araç maliye politikası araçlarıdır.

Keynesyen düşüncede, kamu harcamaları ve gelirlerinin toplam talep üzerindeki etkileri üzerine yoğunlaştırılmıştır. Bu nedenle Keynesyen yaklaşımda

¹⁴ Susam, a.g.e., s.12

¹⁵ Susam, a.g.e., s.14

maliye politikası önemli bir yere sahiptir. Bu görüşe göre, toplam talep düzeyinin tam istihdam gelir düzeyini sağlayacak kadar yeterli olacağını beklemek mümkün değildir. Bunun yerine devlet ekonomiye müdahale ederek ve kamu harcamalarını ve vergileri kullanarak toplam talebi yeterli düzeye çıkarabilir. Çünkü kamu harcamaları toplam talebin doğrudan bir unsurudur. Vergiler de toplam talebi belirleyen ve siyasi kararlarla ayarlanabilen bir değişkendir. Ancak, vergiler toplam talebi dolaylı bir biçimde etkilemektedirler. Bu durumda devletin, eğer tam istihdamı gerçekleştirmek istiyorsa, ekonomiyi kendi haline bırakmaması gerekmektedir.

Milli gelir ve istihdam seviyesini belirleyen faktör efektif talep yani toplam taleptir. Milli geliri Y, tüketim harcamalarını C, yatırım harcamalarını I, devlet harcamalarını G, transfer harcamalarını T, ihracatı X, ithalatı M ile ifade edersek milli gelir şu şekilde formüle edilebilir¹⁶:

$$Y=C+I+(G-T)+(X-M)$$

Bu durumda efektif talebi iradi olarak etkileyebilmek ve istihdam seviyesini eksik istihdamdan çıkartabilmek için etkin araç “G” ile ifade edilen kamu harcamalarıdır. Kamu harcamalarındaki bir artış çoğaltan etkisi ile ekonomide ek talep oluşturarak gelir ve istihdamda bir artışa neden olacaktır.

Keynesyenlere göre bir ekonomide istikrarı sağlamada en güvenli ve elverişli yol, kamu harcamalarında ve vergilerde gereken değişiklikleri sağlayan maliye politikası araçlarıdır.

1.3.3. ARZA DAYALI İKTİSATIN GÖRÜŞÜ

1970’li yıllarda yaşanan iki önemli olay vardır. Birincisi 1974’teki petrol krizi, ikincisi Avrupa ve ABD’de şiddeti giderek artan enflasyonla birlikte gelen, durgunluk ve işsizliktir. Yani enflasyonla, işsizlik veya durgunluğun, aynı anda görülmesidir. Buna “inflation” ve “stagnation” kelimeleri birleştirilerek, “stagflation” denmiş, Türkçe’ye stagflasyon olarak çevrilmiştir. Keynesyen teoride öngörülen önlemler, yeni durumda artık etkili değildir. Hatta tersine, talebe dayalı para ve

¹⁶ Melek Copkur, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1996, s.91

maliye politikaları, enflasyona engel olmamakta, onu hızlandırmaktadır. Bu durum karşısında ABD’de, yeni bir görüş ortaya atılmıştır. Bu görüşün hareket noktası, Keynes’ten farklı olarak arzdır. Amerikalı iktisatçı A. Laffer’in öncüsü olduğu bu yeni politika, literatürde “arz yönlü iktisat” olarak adlandırılmıştır¹⁷.

Bu görüşe göre kamu kesimi küçültülmeli, enflasyonla mücadele için kamu harcamalarının kısılması ve sıkı bir para politikası gerekmektedir. Bu sayılanlar uygulandığında kamu harcamaları azalacak ve kamu kesiminin ekonomi içindeki payı azalmış olacaktır.

Arz yönlü iktisatçıların görüşlerinin kamu maliyesine yansımaları şu temel noktalar etrafında toplamak mümkündür: Ekonomiye devlet müdahalesi azaltılmalıdır, kamu harcamaları ve vergiler düşürülerek devlet bütçesi küçültülmelidir, ekonominin rekabetçi yapısı korunmalı ve piyasaya giriş daha serbest hale gelmelidir, ekonominin düzenlenmesinde maliye politikaları yerine para politikaları belirleyici olmalıdır ve sıfır tabanlı bütçe hazırlama tekniği uygulanarak kamu fonlarının israf edilmesi önlenmelidir¹⁸.

Arz yönlü iktisat görüşünde vergi yükünün azaltılması savunulur. ABD’de vergi yükünün çok olduğuna dair araştırmalar gerekçe gösterilir. Vergide bir artış olduğu zaman insanlar iki tür tepki gösterirler. Vergi artışının ortaya çıkardığı gelir kaybını karşılayabilmek için daha fazla çalışabilirler. Buna verginin gelir etkisi denir. Kişiler, vergi artışının ortaya çıkardığı gelir kaybını telafi edebilecek imkânlarla sahip değilse, yani reel satın alma gücünü arttıramıyorsa, o zaman ya daha az çalışırlar ya da daha fazla kazanabilecekleri başka bir iş ararlar. Piyasada emek arzı düşer. Buna da ikame etkisi adı verilir. Keynesyen politika taraftarları ikame etkisinin az olduğunu kabul etmişlerdir. Oysa arz yönlü iktisat taraftarları, ikame etkisinin ABD’de küçük olmadığını düşünürler. Bu nedenle, arz yönlü iktisadın uygulandığı Reagan zamanında, ABD’de vergi oranlarının düşürülmesine çalışılmıştır. Ayrıca, enflasyon ile kamu harcamalarındaki artış arasında sıkı bir bağ kurarlar. Enflasyonun

¹⁷ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, 1996, s.140

¹⁸ Türk ,a.g.e., s.25

her sene artan kamu açıklarından ve gittikçe ağırlaşan vergi yükünün arz faktörleri üzerinde olumsuz etkilerinden kaynaklandığı iddia edilir¹⁹.

Bu nedenle, arz yönlü iktisadın kamu harcamalarına bakan yönünde, kamu kesiminin küçültülmesi, enflasyonla mücadelede kamu harcamalarının azaltılması vardır.

Bu görüşte sıkı para politikası izlenmesi önerilir. Bu öneriler klasiklerin savundukları görüşlere benzerdir. Bu önerilerin uygulanması sonucu, enflasyon aşağılara çekilebilmiştir. Ama bu seferde, harcamaların kısılması ve sıkı para politikaları, yatırımların azalmasına ve işsizliğe neden olmuştur.

1.3.4. MONETARİST GÖRÜŞ

1960'lı yıllardan sonra enflasyon ile işsizliğin bir arada görülmesi ve Keynesyen görüşün varsayımlarına dayanılarak uygulanan toplam talep yönlü politikaların, ekonomik istikrarın sağlanması için yetersiz kalması maliye politikasının uygulanmasına yönelik eleştirileri arttırmıştır²⁰.

1960 ve 1970'li yıllar süresince, özellikle ABD'de Milton Friedman'ın önderliğinde birçok ekonomist Keynesyen kuramı şiddetle eleştirmiş, onun yerine, serbest piyasa ekonomisinin işleyişine dayalı ve ekonomi politikası içinde para arzına önemli bir yer veren bir kuram ortaya atmışlardır²¹. Ekonomik alanda monetarist kuram çağdaş miktar kuramı olarak da bilinen bu görüşün ekonomi üzerindeki etkisi 1970'li yıllara kadar en az düzeyde olmuş ancak, 1970'lerin başında bu görüş ekonomiye hakim olmaya başlamıştır.

Monetaristler ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıkların, devletin uyguladığı para ve maliye politikalarından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Başka bir deyişle para ve maliye politikaları, dış gecikmelerinin uzunluğuna bağlı olarak istikrar aracı olmaktan çok istikrarsızlık kaynağı teşkil etmektedir. Friedman ve Schartz tarafından yapılan araştırmalar, monetaristlere para arzındaki değişmelerle milli gelir

¹⁹ Cem Danacı, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi", **İnönü Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:1, 2000, s. 59-82

²⁰ Susam, **a.g.e.**, s.16

²¹ Ataç, **a.g.e.**, s.12

değişimleri arasında uzun ve belirsiz bir gecikme olduğunu yani; para arzı ile milli gelir arasında yüksek bir korelasyon olmakla beraber kısa dönemde bu ilişkiyi belirlenimin çok zor olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla ekonomide ortaya çıkan kısa dönemli dengesizlikleri gidermek için para politikası kullanılamaz. Para politikası ile ilgili olarak öne sürülen görüş, maliye politikası için de geçerlidir. Çünkü maliye politikası da uzun ve belirsiz bir gecikme ile etkilerini ortaya koyar ayrıca bu etkiler para politikasına oranla daha zayıftır. Çünkü maliye politikası faiz oranlarını yükseltip özel sektör yatırımlarının dışlanmasına yol açacaktır²².

Monetaristlere göre, devletin artan harcamalarını vergilerle finanse ettiği durumda ise, ek vergi gelirleri harcamaların ekonomiye getireceği canlılığı kısmen gidereceği için kamu harcamalarının milli gelir üzerindeki genişletici etkisi genellikle en az düzeyde olacaktır.

Sonuç olarak monetaristlere göre, maliye politikasının para miktarından bağımsız olarak uygulanmasının ekonomi üzerinde ya hiç etkisi olmamakta ya da çok küçük bir etkisi olmaktadır.

1.4. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞ NEDENLERİ

Tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının sürekli artış eğiliminde olduğu gözlenmiştir. Ancak, genel olan artış eğiliminden devletin ekonomide üretilen mal ve hizmetlerdeki payının aynı oranda arttığı sonucunu çıkarmak doğru olmayabilir. Çünkü artışların bir kısmı gerçek artışlar olmayıp, rakamların şişmesine yol açan görünürde artışlar olabilmektedir.

Kamu harcamalarında meydana gelen artışı, bu eğilimin nedenlerini açıklamaya yönelik bir çok teorik ve ampirik araştırma 19.yy'dan günümüze değin

²² Vural Savaş, **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, İstanbul, 1986, s.138-139

yapılmıştır. Bu alandaki ilk ciddi araştırmayı, 1890’da A. Wagner gerçekleştirmiş ve kamu harcamalarının sürekli artış tezini ortaya koymuştur²³.

1.4.1. KAMU HARCAMALARININ GÖRÜNÜŞTE ARTIŞ NEDENLERİ

Kamu harcamalarının görünüşte artışı ihtiyaçlarda köklü bir değişiklik olmamasına rağmen, topluma götürülen hizmetlerde değişiklik olmasına rağmen gider rakamlarının yükselmesini belirlemektedir²⁴.

Bir başka deyişle kamu harcamalarında görünüşte artış; toplumun çeşitli ihtiyaçlarında ve topluma verilen çeşitli hizmetlerde önemli değişiklikler gerçekleşmemesine rağmen, kamu harcamalarında yaşanan artışı ifade etmektedir.

Kamu harcamalarında görünüşte artış nedenlerini şu şekillerde belirtebiliriz:

Para değerinin düşmesi; paranın satın alma gücünde ortaya çıkan azalışlar, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için katlanılması gereken giderlerinde görünüşte (nominal) olarak artmasına yol açmaktadır²⁵.

Para değerinin düşmesi milli paranın satın alma gücünün yıllar boyunca düşmesidir. Belirli bir zamanda belirli bir miktar para ile alınabilen bir hizmet veya bir malın daha sonraki dönemlerde aynı miktarda alınmadığı hallerde o paranın değeri düşmüş olur.

Paranın satın alma gücünün azalmasıyla, reel olarak aynı kamu harcamasını yapmak için, harcama miktarını arttırmak gerekir. Dolayısıyla aynı mal ve hizmeti alabilmek için yıllar itibariyle nominal olarak daha fazla para harcama zorunluluğu ortaya çıkar.

²³ İbrahim Arısoy, “Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, Cilt:14, Sayı:22, s.64

²⁴ Akdoğan, **a.g.e.**, s.75

²⁵ Akdoğan, **a.g.e.**, s.76

Paranın satın alma gücü, enflasyonist etkiler sonucu giderek azalmaktadır. Devlet tarafından yapılmakta olan hizmetlerin miktar ve kalitesinde herhangi bir değişme olmaksızın, bütçe verilerinin nominal olarak artması, para değerindeki düşmelerden önemli ölçülerde etkilenmektedir. Kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden hiçbir değişiklik görülmesi bile genel fiyatlar düzeyindeki yükselmeden ötürü kamu harcama rakamları nominal olarak artmaktadır.

Bütçelerde giderlerin yazılış şeklinin değiştirilmesi; 20.yy'ın başına kadar devlet bütçesi gayri safi usul ile değil safi bütçe usulüne göre hazırlanmaktaydı. Kamu gelirlerinin tahsili için yapılan masraflar elde edilen gelirden düşülüyor ve kalan tutar bütçede yer alıyordu. Yapılan giderler ayrı ayrı ve açık bir şekilde görülemiyor, gelir ve gider kalemleri birbirlerinin arkasına gizlenmiş oluyordu. İsrar ve suiistimallere yol açan bu usul terkedilmiş yerine gayri safi usul kabul edilmiştir²⁶.

Bütçe usulündeki bu değişiklik ile gelir ve gider kalemlerinin birbirine mahsubu yapılmaksızın gösterilmesi bütçe rakamlarının görünürde yükselmesine neden olmuştur.

Kamu hizmetlerinin parayla gördürülmesi; görünüşte artış nedenlerinden bir diğeri de, eskiden kamu hizmetlerinin bir kısmının ayınla gördürülmesi ve daha sonra bu hizmetlerin para karşılığında bütçede yer almasıdır. Örneğin vatandaşların para almaksızın çalıştığı hizmetlerin daha sonraları belirli bir ücret karşılığı görülmesi, hizmette bir değişiklik olmadığı halde kamu giderlerinin para olarak artması sonucunu vermektedir.

Ödemelerin aynı yapılmasından, yani aynı ekonomiden, nakdi ekonomiye geçiş kamu giderleri ile ilgili rakamların büyümesine yol açmıştır. Daha önceleri karşılığı aynı olarak ödenen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile ilgili giderlerin, ekonomilerin gelişmesine bağlı olarak para ile döndürülmesi, başka bir deyişle nakdi olarak finanse edilmesi, topluma götürülen hizmetlerin boyutlarında değişiklik olmasa da, bütçede para olarak ifadesinin yükselmesine neden olmuştur²⁷.

Devletlerin ülke yüzölçümünde ve nüfuslarındaki değişimler; devletlerin savaşlar sonunda gerek yüzölçümünün gerekse nüfusun artması halinde de bütçelerde görünüşte artışlar meydana gelir. Bir ülkenin diğer bir ülkeyi kendi topraklarına

²⁶ Akdoğan, a.g.e., s.76

²⁷ Akdoğan, a.g.e., s.75

katması halinde o ülkenin kamu giderlerinde görülen artış, kamu hizmetlerinde gerçek bir artış olmayıp, bu katmadan doğan görünüşte bir artış olur. Tersine bir ülkeden ayrılan topraklar dolayısıyla kamu giderlerinde görülecek azalmalar da görünüşte bir azalma sayılır. Bu anlamda katılmadan doğan nüfus artışlarının meydana getirdiği kamu giderleri artışı da görünüşte bir artıştır.

Ülke sınırlarının büyümesi, kamu hizmetlerinin mevcut miktar ve kalitesinde herhangi bir miktarda artmaya neden olmazken, sunulan hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin artmasına neden olmaktadır²⁸.

Nüfusun artışı ile birlikte devletin sunmuş olduğu çeşitli kamu hizmetlerinde bir talep artışı gözlenmektedir. Çünkü devlet yapmış olduğu kamusal mal ve hizmet üretiminin hacimce yapısını nüfus ile doğru orantılı olarak arttırmak durumundadır. Eğer bir ülkede nüfus artış oranı fazla değilse bu seferde de yaşam süresinin uzamasından dolayı yaşlılarla ilgili kamu hizmetlerinde (huzur evleri, yaşlılık sigortası gibi) talep artışı yaşanacaktır²⁹.

1.4.2. KAMU HARCAMALARININ GERÇEKTE ARTIŞ NEDENLERİ

Gerçekte artış kamu harcamalarının toplam milli gelire göre artış göstermesidir. Bu artış kişi başına gelirin artmasından ve kalkınma sürecinde meydana gelen sosyal adalet gibi bazı sosyal dönüşümlerden ve siyasal sistemlerin yapısından kaynaklanan artışlardır³⁰.

Kamu harcamalarının GSMH'ya oranında bir artış olması, kamu harcamalarının gerçek anlamda arttığını göstermektedir yani gerçekte artış, görünüşte artışların dışında kamu sektöründe görülen hizmetlerin gerçek olarak artışını ifade

²⁸ Akdoğan, a.g.e., s.60-61

²⁹ Kasım Güner, “Türkiye’de 1980-2001 Yılları Arasındaki Bütçe Harcamalarının Gelişimi”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s.28

³⁰ Abuzer Pınar, **Soru ve Yanıtlarla Kamu Maliyesi ve Politikası**, Ankara, 2007, s.43

eder. Böyle bir artışı açıkça belirtecek ölçü kamu giderlerinin gayrisafi milli hasıla veya milli gelire olan oranının artmasıdır.

Kamu harcamalarında meydana gelen gerçekte artış nedenleri nedenlerine baktığımızda karşımıza şu durumlar çıkmaktadır:

Sanayileşme ve iktisadi kalkınma; sanayileşme ve iktisadi kalkınma ile bunlara bağlı olarak nüfus hareketlerinin meydana getirdiği yeni kamu hizmetleri, gerçek kamu giderlerinin artışını gerektiren başlıca nedenlerdendir. 19. yy.'ın başlarında görülen sanayileşme hareketi ve buna bağlı olarak hayat düzeyinin artması kamu giderlerinin artmasına neden olmuştur.

Kamu giderlerinin artmasının nedeni, devlet ve diğer kamu kurumlarının ekonomik gelişmeyle beraber yeni görevler almasıdır. Bugün az gelişmiş ülkelerde, yollar, limanlar, barajlar, demiryolları gibi altyapı faaliyetleri kamu sektöründe yapılmıştır. Ayrıca sanayileşme dolayısıyla büyük şehirlerin meydana gelmesi sonucunda şehir hizmetleri, sağlık işleri, yer üstü ve yer altı yollarının yapılması da kamu hizmetlerini arttırmıştır.

Teknik alanda meydana gelen gelişmeler ve iktisat alanında kapitalizmin getirdiği büyük hareketler, devlette bazı hizmetlerin maliyetini artırmıştır. Askeri giderler bunun başlıca örneğidir. Askeri teknoloji yüksek miktarlara varan maliyetler doğurmuştur.

Savaş ve savunma harcamaları; özellikle 19. ve 20.yy'da askeri nedenlerle yapılan harcamalar önemli boyutlara ulaşmıştır. Savunma araç ve gereçlerinin sürekli gelişim içerisinde bulunması ve maliyetlerinin yüksekliği bütçe rakamlarının hem sürekli olarak hem de önemli boyutta yükselmesinde etkili olmaktadır³¹.

Savaş ve savunma harcamaları birçok ülkede kamu harcamalarının en önemli artış nedenidir. Özellikle savaş dönemlerinde kamu harcamaları önemli artış göstermekte ve bu artışın önemli bir kısmını savunma harcamaları oluşturmaktadır.

Savunma hizmetleri ülkenin coğrafi konumuna, jeopolitik durumuna, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına bağlı olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Her ülke milli savunma hizmetlerini bahsedilen amaçlara uygun olarak yürütmek

³¹ Akdoğan, a.g.e., s.79

zorunda olduğundan bu hizmetler tam kamusal hizmet olarak kamu harcamalarındaki gerçek artışın en önemli sebeplerindendir.

Kamu kesimi ürünlerine olan talebin özel kesime oranla nisbi bir artış göstermesi; nüfus artışının sonucunda, devletin topluma sunmak zorunda olduğu hizmetlerin hacmi, türü ve miktarı artmış, kamu malları talebinde özel mallar talebi aleyhine oranla önemli artışlar olmuştur. Bu gün gelişme seviyesine göre kapsamı değişmekle beraber, her devlet genel kabul görmüş bazı makroekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmek üzere doğrudan veya dolaylı müdahale ve tedbirlerle ekonomik ve sosyal hayata karışmakta, böylece arzu edilen makro hedeflere ulaşmaya çalışılmaktadır.

Teknolojik nedenler; dünyanın herhangi bir yerinde bulunan teknolojik yenilik kısa zamanda tüm ülkelere ve topluma yayılmakta ve bireyler de bu yeniliklerden yararlanmak istemektedirler. Bu istekler aynı zamanda devletler üzerinde de bir baskı meydana getirmektedir. Teknolojik gelişmeler, yeni hizmetlerin gerçekleşmesi zorunluluğunun yanı sıra, öteden beri görülmekte olan hizmetlerin daha mükemmel bir biçimde görülmesine yani, daha pahalıya mal olmasına da sebebiyet vermektedir³².

Dünyadaki kıt kaynakların daha verimli şekilde kullanılması ve üretim kapasitesinin artırılabilmesi için teknolojik ilerleme gereklidir. Bu durum devletin faaliyetlerini ve harcamalarını önemli ölçüde artırmaktadır. Ekonomik yetersizliğe rağmen, birçok gelişmiş ülke hükümeti Araştırma Geliştirme (Ar-Ge) harcamalarının artırılmasında kararlılık göstermektedir. Kamu fonları artan oranda ekonomik ve toplumsal değer taşıdığına inanılan bilim ve teknoloji alanlarına yönlendirilmektedir.

Sosyal nedenler; ekonomik değişmelerin yanı sıra toplum yapısında da değişiklikler meydana gelmektedir. Toplumda belirlenen amaç doğrultusunda bir eğitim düzeyine ulaşılması için ücretsiz eğitim ve öğretim hizmetleri sunulması, kimsesiz ve düşkünlere, yaşlılara yönelik sosyal tesisler, dinlenme tesislerinin yanı sıra toplumun refah içinde yaşamasını sürdürmesi bakımından gerçekleştirilen uygulamalar bütçe rakamlarının yükselmesi sonucunu doğurmuştur³³.

³² Güner, a.g.t., s.30

³³ Akdoğan, a.g.e., s.79

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça bu ülkelerde vatandaşlarına çalışma sırasında iş güvencesi, iş sağlığı, genel sağlık, geçici iş kaybı sırasında işsizlik sigortası ve çalışma gücünü kaybettikten sonra da emekli maaşı, sağlık hizmeti gibi pek çok güvenlik hizmeti sunmaktadır. Toplumların sosyal ilerleme istekleri, devlet faaliyetlerini artırmakla ve böylece kamu harcamaları artmaktadır.

1.5. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Kamu harcamalarının miktarı kamu kesimi faaliyetlerinin genişliğine ve yoğunluğuna bağlı olarak her geçen gün artmaktadır. Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamdaki müdahalelerinin kapsamına göre kamu harcamaları artış göstermektedir.

Kamu harcamaları hakkında yapılan tartışmalar son yıllarda kamu harcamalarının artışı üzerinde yoğunlaşmıştır. Arz yönlü iktisadın kamu kesiminin küçültülmesi gerektiği yönündeki görüşlerinin de bunda etkisi oldukça büyüktür. Bu nedenle kamu harcamalarında meydana gelen değişiklikleri açıklamak için yapılan çalışmalarda, dikkatler hep harcamaların artışını etkileyen faktörler üzerinde toplanmıştır.

Kamu harcamalarının artışını etkileyen faktörler, ekonomide optimum kaynak dağılımı açısından önem taşır. Artışı açıklayan çalışmalar, aynı zamanda devletin büyümesinin nedenlerine ilişkin çalışmalardır ve bugün için ulaştıkları ortak sonuç, kamu harcamalarının, dolayısıyla devlet büyüklüğünün, optimum kaynak dağılımının sağlanması açısından azaltılması gereğidir.

1.5.1. WAGNER YASASI

Alman Okulu'nun resmi temsilcilerinden olan Adolf Wagner “zorlayıcı ekonomi” ile piyasa ekonomisi arasındaki tarihsel ilişkileri analiz etmiştir. Wagner'e

göre; artan devlet faaliyetleri, en azından Batı Avrupa uygarlık sahnesinde gelişen ülkelerde yapılan ampirik gözlemler sonucunda ulaşılan bir sonuçtur. Bu artışın nedeni toplumun sosyal ilerleme isteğidir. Bunun sonucunda ise özel ve kamu kesimleri görece değişikliğe uğramıştır. Devletin gelir kaynaklarının kısa vadede istenildiği ölçüde geliştirilememesi, harcamaların artışında da engel çıkarabilir; ancak sosyal ilerleme talebine bireyler uzun vadede söz konusu güçlüğü yenebilir ³⁴.

Alman ekonomist Adolph Wagner 1883 yılında “ Devlet faaliyetlerinde sürekli artış kanunu” öne sürmüştür. Sosyal, ekonomik ve siyasal yapısı ne olursa olsun hizmetler merkez ve yerel yönetim kuruluşları arasında nasıl bölünmüş bulunursa bulunsun her ülkede kamu giderleri sürekli bir şekilde artar³⁵.

Wagner 19 yy. sonlarında gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının seyrini incelemiş ve bu ülkelerde artan bir eğilim olduğunu gözlemlemiştir. Bu eğilimin temelinde toplumların sosyal ilerleme arzuları yatmaktadır. Fertlerin gelirleri arttıkça kamu hizmetinden talep ettikleri miktar artmaktadır.

Ayrıca Wagner temelde kamu harcamalarındaki artışın sosyal gelişmenin kaçınılmaz olarak devlete yüklediği faaliyetlerinin artmasının bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Özel sektör tarafından karşılanması mümkün olmayan faaliyetlerin kamu tarafından karşılanmak zorunda olması devletin ekonomideki faaliyetlerinin ve payının artmasına neden olmaktadır.

1.5.2. PEACOCK-WISEMAN YAKLAŞIMI

Bu hipoteze göre savaş ve doğal afet gibi olağanüstü olaylar sonucunda kamu harcamaları ani olarak artış göstermekte ve olağanüstü dönem ortadan kalktıktan sonra da harcamalardaki artış azalarak devam etmektedir. Buna benzer olağanüstü dönemlerde devlet yeni görevler üstlenmekte ve eskiye oranla daha fazla harcama yapmaktadır.

³⁴ Sinan Sönmez , **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Ankara, 1987, s.10

³⁵ Akdoğan, **a.g.e.**, s.69

Savaşlar kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın daha önce farkına varmadığı bazı eksikliklerin ve aksaklıkların algılanmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan vergi oranları yükselirken verilen vaatler savaş sonrası halkın taleplerine yansıtacaktır. Aynı yöndeki bu iki etki ile kamu harcamalarının arzu edilen düzeyi yükselecek savaş esnasında sivil kamu harcamalarındaki düşüşe rağmen yüksek vergi oranlarına katlanan insanlar savaş sona erdikten sonra kendilerini doğrudan ilgilendiren kamu hizmetlerinin görülmesini talep edeceklerdir. Böylece katlanabilir vergi yükü ve arzulan harcamalar düzeyi arasındaki savaş dönemlerinde ise daralan açık toplumsal çalkantı sona erdikten sonra tekrar büyümeye başlayacaktır³⁶.

1.5.3. ROSTOW'UN İKTİSADİ GELİŞMELER

AŞAMALARI KURAMI

Rostow'un "*İktisadi Gelişmenin Aşamaları*" isimli çalışması, aşamalı kalkınma modellerinin en önemlisidir. Rostow bu çalışmada yaptığı çözümlemede, her toplumun tarihsel olarak beş aşamadan geçerek kalkınmasını tamamlayacağını ileri sürmüştür³⁷.

Rostow'a göre gelişmenin aşamaları ve özellikleri şöyledir³⁸:

a) Geleneksel Toplum: Bu aşamada verimlilik çok düşüktür ve bilgisizlik vardır. Toplumda geleneksel kesim hâkimdir. Halk değişim için ihtiyaç duymaz.

b) Kalkışa Hazırlık: Bu dönemde girişimci ortaya çıkar. Girişimciler yenilik yapmaya ve üretimin riskini karşılamaya hazırdırlar. Emek kalitesi yükselmiş, alt yapı tamamlanmak üzeredir. Tasarrufların artış hızı nüfus artışından yüksektir. Ekonomide tarımın önemi azalırken sanayi ve ticaret kesimleri gelişmeye başlar.

c) Kalkış: Bu aşamada tüm geleneksel davranışlar kırılır. Milli gelirin % 10'undan fazlası yatırımlara yönelir. Sürükleyici endüstri kollarının değeri artar.

³⁶ Esin Akbulut, "Harcamaların Sıçramalı Artışı Tezi: Askeri Darbelerin Kamu Harcamalarının Artış Trendi Üzerindeki Etkileri", **İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İstanbul, 1992, s.249

³⁷ Rostow Walt W., "**Kendini Besleyen Gelişmeye Götüren Kalkış**", Çeviri: Yorgi Demirgil, **İktisadi Kalkınma Seçme Yazıları**, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi, Ankara, 1966, s.45

³⁸ Ercan Dülgeroğlu, "**Kalkınma Ekonomisi**", 1991, Bursa, s.46-47

d) Olgunluğa Geçiş: Yeni teknoloji tüm ülkeye yayılır ve üretim miktarı bütün talebi karşılayacak duruma gelir. İhracat daha çok sanayi ürünlerinden oluşur. Üretim zinciri tamamlanmıştır.

e) Kitle Tüketim Çağı: Bu aşama da kişilerin hangi ürünü alacakları konusunda seçim yapma imkânı artmıştır. Sosyal refah ve güvenlik ön plana geçmiştir. Temel ihtiyaçlar artık sorun yaratmaz ve dayanıklı tüketim malları tüketimi hızlıdır.

Bu sıralamada bugünün azgelişmiş yoksul ülkeleri, gelişmenin ilk aşamalarında. Rostow'a göre onlarda tüm toplumlar için geçerli olan aşamaları birer birer geçecekler ve yoksulluktan kurtularak bugünün gelişmiş toplumlarının yapısına ulaşacaklardır.

Bu görüşe göre devletin kalkınmanın ilk aşamasında yapmış olduğu yatırımlar GSMH da yüksek orana sahiptir. Çünkü kamusal yatırımlar özel sermaye birikiminin sınırlı olmasından dolayı kamu bütçesinden karşılanır. Daha sonraki kalkınma aşamalarında özel sektör kamu kuruluşlarına oranla daha çok büyüme gösterir.

Ekonomik gelişme ile toplumsal beklentilerin paralel artış devletin mali ve mali olmayan görevlerin arttırması ve kamu harcamaları da artmıştır.

1.5.4. DİĞER GÖRÜŞLER

Buchanan ve Richard E. Wagner'in hipotezine göre, ABD'de 1950–1976 döneminde kamu harcamalarındaki hızlı artışın nedeni, Keynesyen yaklaşımın iktisat politikalarını belirlemesi ve bu yaklaşımın gerçek dünyanın ekonomik ve politik çerçevesi ile uyuşmamasıdır. Bu bağlamda geliştirilen hipotez diğer gelişmiş ülkeler içinde geçerlidir³⁹.

Buna karsın Keynesyen yaklaşımın çıkış noktası ise, kapitalist ekonomilerin genelde dengesiz olduğudur; bu nedenle piyasaının bu dengesizliği giderecek araçlardan

³⁹ James M.Buchanan, Richard Wagner, **Democracy in Deficit The Political Legacy of Lord Keynes**,1977, s.15

yoksun olduğu varsayımı geçerlidir. Dolayısıyla, yalnızca para arzının kontrolü ve denk bütçe politikaları, ekonominin istikrarı için yeterli değildir. Bu politikaların yanı sıra, telafi edici maliye politikası ile ekonomi dengeye getirilmelidir⁴⁰.

Kamu harcamalarının artış eğilimini irdeleyen bir yaklaşımda, “Politik Konjonktür Dalgaları Analizi”dir. Bu analizde, kamu harcamaları ve seçim koşulları arasında “seçmen miyopluğu” varsayımı ile ilişki kurulur. Seçmenler, genellikle kısa dönemli çıkarları vaat eden partileri tercih ederler. Bu partiler seçim sonucunda, bu çıkarların olumsuz etkilerinin üstesinden geldikleri sürece, seçmenler bunları unutacaktır; bu nedenle kamu harcamaları, özellikle seçim öncesi dönemde yükselme göstermektedir. Bu olgu genel itibari ile az gelişmiş ülkelerde kolaylıkla gözlemlenebilmektedir⁴¹.

1.6.KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Kamu harcamalarının sınıflandırılması, aynı alanlara ait veya aynı nitelikteki harcamaların belli gruplar dâhilinde toplanmasıdır⁴².

Sınıflandırma harcamalarda açıklık ilkesinin yerine getirilmesini, savurganlık ve keyfilikten kaçınmayı kolaylaştırır. Bütünü oluşturan gruplar daha iyi görülür. Kamu yönetiminin daha hızlı ve daha az maliyetle verimli ve etkin çalışmasına katkı yapmış olur. Böylelikle harcama programları daha iyi hazırlanmış olur. Yıllık harcama programlarıyla bütçe arasında daha iyi ilişki kurulur. Belli harcama grupları arasında karşılaştırma yapılabilir⁴³.

Bütçeler; ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılan en önemli mali araçlardan biridir. Bütçe harcamalarının nitelikleri ve etkileri farklı olduğundan bütçenin etkin bir mali araç olarak kullanılabilmesi için harcamaların temel kriterlere göre sınıflandırılması gerekmektedir.

⁴⁰ Buchanan, Wagner, **a.g.e.**, s.18

⁴¹ İbrahim Özmen, “**Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1980–2008)**” ,Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010, s.57

⁴² Türk, **a.g.e.**, s.73

⁴³ Özmen, **a.g.t.**, , s.12

Türk bütçe sisteminde kamu harcamaları, son döneme kadar, ikili bir yapıyla tasnif edilmiştir: Ekonomik tasnif ve idari-fonksiyonel tasnif. Ekonomik tasnifte kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayrıma tabi tutulmuşken idari-fonksiyonel tasnifte ise, faaliyetlerin yerine getirilmesinde ve sürdürülmesinde “hizmeti” esas alan bir yaklaşım benimsenerek kamu harcamaları, gerçekleştirilen hizmetlere göre eğitim, sağlık, savunma, genel idare vb. ayrıma tabi tutulmuştur⁴⁴.

Kamu harcamalarının sınıflandırmasının bazı amaçları söz konusudur. Bu amaçlar;

- Harcama türünün önemini ortaya koymak,
- Kamu harcamalarının etkilerini kontrol etmeye yardımcı olmak,
- Kamu gelirlerinin nereye harcandığı konusunda kişileri ve toplumu aydınlatmaktır.

5018 sayılı Kanunda bütçelerin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak, gelir ve giderlerin ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanacağı ve uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede oluşturulan Analitik Bütçe Sınıflandırması; giderler kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma şeklinde tasnif edilmiştir. Bu çalışmada kamu harcamalarının tasnifi transfer harcamaları açısından dikkate alınmıştır.

⁴⁴ M.Hakan Özbaran, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi”, **Sayıştay Dergisi**, 2004, Sayı: 53, s. 115

1.6.1.KURUMSAL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Kamu harcamalarında en eski ve en çok kullanılan ayırım tarzıdır. Kamu harcamaları idari teşkilatlara göre bölünmekte ve hemen hemen tüm ülkelerde bu tarz görülmektedir. Bu tasnif tarzında kamu harcamaları siyasi idari ve teknik birimler itibariyle tespit edilmeye çalışmaktadır⁴⁵.

İdari sınıflandırmalar, devletin yapısı ve organları göz önünde tutularak yapılan sınıflandırmalardır. Devletin yetki, kontrol, görev ve muhasebeleştirme işlemlerinin görülebilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak ekonomik analizler için bu sınıflandırma yeterli değildir. İdari sınıflandırmalar, devletin harcama yapan organları arasındaki bir sınıflandırma olduğu için bu tür sınıflandırmalara organik sınıflandırmalar da denilmektedir⁴⁶.

İdari ayırırda yapılan harcamalar kamu kurumuna ve kuruluşlarına göre tek tek ayrılmakta iken fonksiyonel ve ekonomik ayrımlarda söz konusu olan toplumsal ve ekonomik etkiler dikkate alınmamaktadır.

Bu ayırım türü devlete çeşitli işlemlerini yürütmede ve kontrol etmede kolaylık sağlar. Türkiye’de uygulanan analitik sınıflandırmada idari ayırım olarak kurumsal 4 düzeyli bir sınıflandırma benimsenmiştir. Birinci düzey bakanlıklar ve benzer kurumlar, ikinci düzey birinci düzeyde tanımlanan müsteşarlar gibi yöneticilerin karşı sorumlu birimlerini, üçüncü düzey kodlar ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri ifade eder iken dördüncü düzey politikalar uygulayan birimleri ifade etmektedir.

Kurumsal sınıflandırma kamu yönetimi içindeki idari yapıları baz alarak oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve program sorumlularının tespiti amaçlanmaktadır. Aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiştir. Bağlı ve ilgili kuruluşlara verilen kaynaklar, kuruluşun bağlı bulunduğu kurum kodunda yer almaktadır. .Bu

⁴⁵ Aksoy, **a.g.e.**, s. 107

⁴⁶ Türk, **a.g.e.**, s.53-54

nedenle siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri olarak kabul edilmektedir. Kurumsal sınıflandırma dört düzeyde gerçekleşmektedir⁴⁷.

Birinci düzey: Bakanlıklar ve anayasal kurumlar, sayıları dört adettir. 97-99 kodları Yükseköğretim Kurulu ile üniversitelerin ortak kodu olarak belirlenmiştir.

İkinci düzey: İkinci düzey, birinci düzeyde sayılan kurumların yöneticilerine karşı doğrudan sorumlu olan birimleri kapsamaktadır. Başbakanlığa ya da herhangi bir bakanlığa bağlı müsteşarlık birimleri bu düzeyde gösterilir. Birinci düzeyde 9710 kodunu ortak olarak kullanan üniversiteler ikinci düzeyde 1-54 arası kodları kullanacaklardır.

Üçüncü düzey: Bu düzeyde ikinci düzeydekilere bağlı birimler yer alır. Bunlar genellikle ana hizmet birimleridir. Örneğin: Maliye Bakanlığı, Müsteşarlık birimine bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Dördüncü düzey: destek ve lojistik birimleri ile politikaların uygulandığı birimler yer alır. Teftiş Kurulu, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği gibi.

Dört düzeyden oluşan kurumsal sınıflandırmada her bir düzeyde yer alan birimin yöneticileri için, belli bir sorumluluk da tespit edilmiş olmaktadır. Şöyle ki; ilgili birimde idareci sıfatıyla görev yapan kişi kendi biriminin harcamalarından sorumlu olacağından, birimin bütçesiyle de yakından ilgilenecektir. Dolayısıyla ödeneklerin rasyonel kullanılıp kullanılmadığı noktasında bir oto kontrol sistemi de getirilmiş olmaktadır⁴⁸.

1.6.2.FONKSİYONEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Fonksiyonel sınıflandırmada kamu hizmetinin yapılması ile görevli idari, siyasi, teknik birim dikkate alınmamakta gerçekleştirilmek istenen kamu hizmeti esas

⁴⁷ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, İzmir, 2005, s.172

⁴⁸ Bilal Kocabaş, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Ankara, Ekim-Aralık 2004, s. 66

alınmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmanın kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi için günümüz devletin çeşitli alanlardaki başlıca fonksiyonlarının bir ayrımının olması gerekir⁴⁹.

Genel olarak fonksiyonel sınıflandırma; eğitim, sağlık, ulaştırma, savunma, adalet, ekonomik yönlü hizmetler ve genel hizmetler gibi alanları kapsamaktadır. Böyle bir ayrım yapılarak kamusal fonların hangi amaçla kullanıldığının takibi ve hizmetlerin maliyetinin hesaplanabilmesi daha kolay olmaktadır. Yani fonksiyonel sınıflandırma, devletin yapmış olduğu toplam harcamaların hangi amaçlar için yapıldığını göstermektedir.

Kamu harcamalarını ve bu harcamalarla ulaşılmak istenen belirli hedeflerin anlamlı biçimde birleştirildiği bir sınıflandırma olan fonksiyonel sınıflandırmada hizmetler konusunda kamuoyuna sağlıklı bilgiler vermeyi amaçlamaktadır. Belirli hizmet türlerinin farklı idari birimler tarafından verilmesi karışıklığını azaltmada önemlidir.

Fonksiyonel sınıflandırma ayrıca belirli bir hizmetin yerine getirilmesinin toplam maliyetinin saptanmasında, toplam maliyetin saptanması müteakip birim maliyetin (olabildiğince) tespit edilmesine ve birim maliyete tesir eden etkenlerin gözden geçirilerek hizmette etkinlik sağlamaya ve harcanan para ile elde edilen fayda arasında kıyaslamalar yapmaya imkân hazırlamaktadır⁵⁰.

Bu sınıflandırma türünde hizmetler 3 başlıktan oluşmuştur. Bunlar genel, ekonomik ve sosyal hizmetlerdir. Genel hizmetler; devlet düzeninin sürdürülmesini, korunmasını ve devletin yönetimini sağlayan hizmetlerdir. Ekonomik hizmetler; genellikle bireylere doğrudan yarar sunma yerine üretim sürecinin ilk aşamalarında hammadde ve ara malları ile altyapı oluşturma özellikleri dolayısıyla firmalara yarar sağlama amacına yönelik hizmetlerdir. Sosyal hizmetler ise bireylere teker teker ve dolayısıyla topluma yarar sağlayan hizmetlerdir.

İdari sınıflandırmada harcamacı kuruluşların hangi miktarda ne için harcama yaptığı görülürken fonksiyonel sınıflandırmada devletin hangi amaçlar için, hangi devlet fonksiyonları için para harcadığı görülür. Eğitim, sağlık, bayındırlık, savunma, idari giderler gibi çeşitli başlıklar altında giderlerin tasnifi, kamu hizmetlerinin etkin

⁴⁹ Aksoy, **a.g.e.**, s.108

⁵⁰ Bedri Gürsoy, **Kamu Maliyesi, Giriş-Masraflar**, Ankara, 1975, s.131

ve başarılı bir şekilde yürütülmesi, kaynakların etkin olarak kullanılması, hizmetlerin mükerrerliklerinin ve noksanlıklarının önlenmesi ve gider rakamlarının daha anlamlı olması gibi yönlerden oldukça önemli ve faydalıdır⁵¹.

Bu sınıflandırma kamu hizmetlerini türlerine göre ayırma tabi tutmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma ile kamu hizmetleri birinci düzeyde 10 temel fonksiyona ayrılmıştır. Bu sayede 10 temel fonksiyona hangi harcamacı kuruluşun ne kadar harcama yaptığı bilinebilecektir. Aşağıda yer alan tabloda bu harcama türleri görülmektedir.

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN FONKSİYONEL DAĞILIMI
GENEL KAMU HİZMETLERİ
SAVUNMA HİZMETLERİ
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
İSKAN VE TOPLUM REFAH HİZMETLERİ
SAĞLIK HİZMETLERİ
DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
EĞİTİM HİZMETLERİ
SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ
TOPLAM

Kaynak: Maliye Bakanlığı, BÜMKO

1.6.3. EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Ekonomik sınıflandırmada harcamalar devletin doğrudan bir mal veya hizmet alımına yönelik olarak ve bir mal veya hizmet alımı söz konusu olmamasına rağmen yaptığı harcamaları kapsar. Özellikle ekonomik kalkınmasını büyük ölçüde kamu

⁵¹ Akdoğan, a.g.e.,s.82

kesimince gerçekleştirmek zorunda olan gelişmekte olan ülkeler açısından bu sınıflandırma oldukça önemlidir⁵².

Kamu harcamalarının ekonomik ayrıma göre sınıflandırılmasında temel belirleyici, harcamaların toplam hasılaya bir katkıda bulunup bulunmadığıdır. Buna göre bir değer yaratan, yani GSMH'ya katkıda bulunan harcamalar, yatırım ve cari harcamalardır; buna karşılık o dönemin GSMH'sına bir katkıda bulunmayıp, bir aktif transferi karşılığın da yapılmış harcamalar transfer harcamalarını oluşturacaktır. Yatırım ve cari harcamalarının tanımlanmasında ciddi sorunlar bulunmaktadır; genellikle bu tür harcamaların bir mal veya hizmet karşılığı yapılan ödemeler olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda yatırım harcamalarını "bütünü ile ekonominin genel üretkenliğini hali hazırda veya gelecekte geliştirmeye yarayan masraflar" olarak nitelendirmek, cari harcamaları da "söz konusu üretkenliği doğrudan doğruya artırmaya yarayan masraflar" olarak tanımlamak yerindedir⁵³.

Bütçenin, seçici maliye politikalarının en önemli aracı olması ve kodlamanın da bu politikalara hizmet edebilmesi açısından değerlendirildiğinde ABS'nin bu amaca hizmet eden en önemli parçasının ekonomik kod grubu olduğu görülmektedir⁵⁴.

Kurumlar ekonomik sınıflandırma ile yapmış oldukları harcamaları ayrıntılı olarak gösterebileceklerdir. Tablo 2'de ekonomik sınıflandırmada yer alan bütçe giderleri gösterilmektedir.

Bütçe giderleri kendi içerisinde 9 sınıfa ayrılmıştır. Bunlar, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek verme giderleridir.

⁵²Süleyman Ulutürk, **Türkiye'de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi Ve Devletin Ekonomideki Rolü**, Ankara, 1998, s.112

⁵³ Murat Yaşa, **Kamu Maliyesine Giriş**, İstanbul, 1973, s.25

⁵⁴ Selcen Hançer, "Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2003, s. 8

Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri
Personel Giderleri
Sosyal Güv. Kur. Dev.Giderleri
Mal ve Hizmet Alım Giderleri
Faiz Giderleri
Cari Transferler
Sermaye Giderleri
Sermaye Transferleri
Borç Verme
Yedek Ödenek
Toplam

Kaynak: Maliye Bakanlığı, BÜMKO

1.6.3.1. REEL HARCAMALAR

Devletin üretim faktörü satın almak için yaptığı reel kamu harcamalarında devlet ya doğrudan doğruya üretim faktörü satın almak veya kiralamak veya da bazı mal ve hizmetleri satın almak için kamu harcamaları yapmaktadır. Her iki durumda da devlet üretim faktörü satın almaktadır. Birinci halde üretim faktörleri doğrudan doğruya ve oldukları gibi orijinal halleriyle ikinci halde ise üretim faktörü mal ve hizmetlerin bünyesine girmiş olarak satın almaktadır⁵⁵.

Reel harcamalar devletin yaptığı harcamalar karşılığında üretim faktörlerini dolaylı veya dolaysız olarak mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip olduğundan bu harcamalar aynı zamanda devletin tüketim harcamalarıdır. Reel harcamalar toplam arza katkı yapan devlet hizmetlerinin bedelidir. Örneğin, devletin memur ve işçilere ödediği aylık ve ücretler, bina, malzeme ve gıda maddeleri vb. satın alma bedelleri ile inşaat giderleri birer reel harcamadır. Reel harcamaların ekonomik özelliği, milli gelire eklenen yeni gelir akımlarına neden olmasıdır. Devlet, bu tür

⁵⁵ Aksoy, a.g.e., s.108

harcamalar aracılığı ile üretim faktörleri elde eder ve bunlar mal ve hizmet üretiminde kullanırsa, üretilen bu mal ve hizmetler GSMH'ya ilave edilir⁵⁶.

En genel anlamda reel harcamalar toplam talebin bir ögesini oluşturan ve bir niteliği ile cari üretimi ya da fiyat düzeyini etkileyen harcamalardır. Reel harcamalar cari harcamalar ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılır.

1.6.3.1.1.CARİ HARCAMALAR

Cari harcamalar ele alınan dönemde GSMH 'ya katkıda bulunan ve o dönemde tüketilen harcamalardır. Cari harcamaların doğrudan üretimi artırıcı etkisi yoktur. Bu harcamalar ekonominin mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli olan mal ve hizmetleri satın alınmasına yönelik olarak yapılmaktadır. Cari harcamalar emek için ücret ve maaş, her çeşit mal alımı için fiyat olarak yapılır. Cari harcamalarının büyük bir kısmını personel maaşları oluşturmaktadır⁵⁷.

Bütçe sistemimizde cari harcamalar, personel ve diğer cari harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Personel giderleri kapsamında; aylıklar, sözleşmeli personel giderleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri yer almaktadır. Diğer cari harcamalar ise; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemelerden oluşmaktadır.

Ele alınan dönemde GSMH' ya katkıda bulunan ve aynı dönemde tüketilen harcamalar olan cari harcamalar, ekonominin üretim kapasitesini arttırmak için gerekli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik yapılmaktadır. Nitelik itibari ile her yıl tekrarlanan ve faydaları yapıldığı dönemde yok olan giderler olarak kabul edilmektedirler. Personel giderleri, aydınlatma ve su giderleri, kırtasiye, kira, bakım ve onarım giderleri gibi harcamalar cari harcama niteliğindedir⁵⁸.

Ekonomik kalkınma sürecinde eldeki sınırlı kaynaklarla yapılan kamu yatırımlarından maksimum düzeyde verim sağlamak için yeterli miktarda cari

⁵⁶ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.151

⁵⁷ Bulutoğlu, **a.g.e.**, s.220

⁵⁸ Özbaran, **a.g.m.**, s.118

harcama yapılması gerekmektedir. Bu tür harcamaların yeterli seviyede gerçekleşmemesi durumunda üretimde oluşan kalite kaybı, uzun dönemde ekonominin gelişimini engelleyen faktörlerin oluşumunda zemin hazırlayabilmektedir⁵⁹.

1.6.3.1.2. YATIRIM HARCAMALARI

Yatırım harcamaları, üretimi artıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen, kaynakların daha iyi kullanılmalarını sağlayan, üretim faktörlerinin verimliliğini çoğaltan, çoğu dayanıklı mal niteliğinde ve faydası birden fazla yıla yaygın mallara yapılan harcamalardır⁶⁰.

Yatırım harcamaları ekonominin toplam düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde önemli rol oynar. Kamu yatırım harcamalarında bir kısıntı yapma olanağı diğer harcama türlerine göre daha fazladır. Çünkü yatırım harcamalarının ekonomi üzerindeki etkisi uzun dönemde ortaya çıkmaktadır ve dolayısıyla kısa dönemde bir tepkiyle karşılaşma olasılığı az olacaktır.

Yatırım harcamaları bir başka ifadeyle, üretim araçlarını ve dolayısıyla üretim kapasitesini artırmak için yapılan, bir veya birkaç defa kullanmakla tükenmeyen mallar için yapılan harcamalar, yatırım harcamalarıdır⁶¹.

Yatırım harcamaları faydası uzun dönemli harcamalardır. Yollar, yapılar, barajlar, tesisler, büyük onarımlar, kamulaştırma giderleri vb. bu kapsamda değerlendirilmektedir. Yatırım harcamaları, ülke ekonomisinin üretim gücünü artırmaktadır. Bu tür harcamalar ilgili dönemde GSMH 'ya katkıda bulunmakla beraber, kamu sektöründe sermaye birikimine de yol açmaktadırlar. Bu durum yatırım harcamalarının, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi aşamasında önemli etkilere sahip olduğunun en somut göstergelerinden biridir. Yatırım harcamalarının etkisi uzun dönemde ortaya çıkacağı için hükümetler tarafından bazı dönemlerde bu tür harcamalardan kısıntı yapılması olasılığı yüksektir. Böyle bir durumda

⁵⁹ Ulutürk, **a.g.e.**, s. 115

⁶⁰ Gürsoy, **a.g.e.**, s.132

⁶¹ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 1979, s.184

ekonominin üretim gücünü daraltıcı bir etki ortaya çıkmakta ve ekonomik büyüme sınırlanmış olmaktadır⁶².

Devlet, ekonomik kalkınma, tam istihdam, fiyat istikrarı ve adil gelir dağılımının sağlanmasında yatırım harcamalarından yararlanır. Ancak cari harcamalar yapılmadan yatırım harcamaları yoluyla üretimi artırmak imkânsızdır. Nitelikleri birbirinden farklı olan cari harcamalar ile yatırım harcamalarını teoride birbirinden ayırmak, her biri için ayrı tanımlama yapmak kolaydır. Ancak uygulamada, kamu giderlerinin diğer ayırım şekillerinde de söz konusu olduğu gibi, devlet harcamalarını her çeşit tartışmayı bertaraf edecek biçimde ayırmak, şu caridir, bu yatırımdır diyebilmek güçtür⁶³

Cari harcamaların faydası da birden fazla yıla yayılabilir. Öte yandan cari giderler yapılmadığı takdirde, yatırım kapsamındaki hizmetlerin gerçekleştirilmesi olanağı bulunmayıp, bu giderler de dolaylı olarak üretim kapasitesi üzerinde etkili olabilmektedir⁶⁴

Genel yönetim için harcanan paralara yani cari giderlere tüketilmiş giderler gözüyle bakmak hatalıdır. Örneğin genel yönetimle sağlanan ve bunlara ayrılan ödeneklerin cari harcamalar arasında yer aldığı; emniyet, asayiş, iç ve dış güvenlik harcamaları üretim düzeyi üzerinde de dolaylı etkiye sahiptir. İç ve dış güvenliğin tehlikeye düşmesi halinde her şey gibi üretkenlikte bundan olumsuz etkilenecektir. Kaldı ki, genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının faaliyetleri, topluma faydalı oldukları için yürütülen ve bu fayda ile de üretkenliği olumlu etkileyen girişimlerdir⁶⁵.

Benzer durum eğitim ve sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar için de söz konusudur. Nitekim bu harcamalar, bir üretici güç olarak, insan üzerinde gelecek dönemlerde de kalıcı etkileri olduğu, genellikle maddi mal niteliğinde üretime yönelik olmadıklarından, sermaye malları biçiminde ortaya çıkmadıklarından, cari harcama olarak nitelendirilmektedir. Bu özellikleri göz önüne alınarak eğitim ve sağlık hizmetleri için yapılan harcamalara “**yatırım carileri**” adı verilmiştir.

⁶² Ulutürk, **a.g.e.**, s.116

⁶³ Gürsoy, **a.g.e.**, s. 132

⁶⁴ Akdoğan, **a.g.e.**, s. 71

⁶⁵ Gürsoy, **a.g.e.**, s. 133.

1.6.3.2. TRANSFER HARCAMALARI

Transfer harcamaları devletin her üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirinin bir kısmının ekonomi içinde yer değiştirmesine neden olan dolayısıyla vergi olarak sağladığı kaynakları kişilere harcama ile dağıttığı bir harcama türüdür.

Reel veya üretim faktörü kullanımı gerektiren kamu harcamalarının tam karşısı olan transfer harcamalarına karşılıksız harcamalar da denilmektedir.

Transfer harcamaları yoksul insanların alım gücünü destekleyerek gelir seviyelerini düzeltme amacı taşımaktadır. Sosyal güvenlik ödemeleri, harp gazilerine ödenen aylıklar, öğrencilere verilen burslar ve fakirlere yapılan yardımları, firmalara yapılan ödemeler olan vergi ödemeleri ve sübvansiyonları transfer harcamalarına örnek gösterebiliriz.

Transfer harcamaları gerçek harcamalarda olduğu gibi ekonomik kaynakların kamu kesimince kullanımını göstermemektedir, bu harcamaların temel özelliği karşılıksız olmasıdır.

Karşılıksız olan transfer harcamaları kişilere, ailelere ve bazı gruplara yapılan, kazanç amacı bulunmayan harcamalardır. Transfer harcamaları temelde satın alma gücünün tek taraflı ve karşılıksız olarak el değiştirmesidir. Satın alma gücünün bu şekilde el değiştirmesi, doğal olarak, transfer harcamalarından yararlananların satın alma güçlerini artırmaktadır.

Yukarıda kısaca değindiğimiz transfer harcamaları tezimizin konusunu oluşturduğundan ilerleyen kısımlarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Transfer harcamaları kamu harcamaları içerisinde gelir dağılımı hiç şüphesiz en önemli yere sahip harcama kalemidir. Sahip olduğu bu özellik sebebiyle transfer harcamalarının gelir dağılımında doğrudan ya da dolaylı olumlu ya da olumsuz etkileri vardır. Bu bölümde ilk önce gelir dağılımı kavramı üzerinde durulacak ardından transfer harcamaları ile arasındaki ilişkiye yer verilecektir.

2.1. TRANSFER HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ VE TÜRLERİ

Transfer harcaması özellikle 20 yy. ortalarına doğru girmiş bir kavramdır. Bu kavramı ortaya koyan ünlü iktisatçı A.Pigou'dur. Transfer harcamaları satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal birimler arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Bu tür harcamalar mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp toplumun sosyal yönden güçlü kalması amacıyla yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir.

Temelde gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla yönelik hizmetlerin karşılığı olmasına rağmen transfer harcamalarının hepsi gelir dağılımını eşitleyici etkide bulunmaz. Örneğin borç verenlerin yüksek gelir grubunda oldukları göz önünde bulundurulduğunda borç faiz ödemelerinde gelir dağılımında eşitsizliğin artması söz konusu olmaktadır.

Transfer harcamaları gerçek harcamaların aksine devletin herhangi bir üretim faktörü olmaksızın gerçekleştirdiği harcamalar olduğundan ulusal üretim kapasitesi üzerinde doğrudan etkisi yoktur.

Transfer harcamaları genel olarak dört grupta ele alınıp değerlendirilebilir⁶⁶:

Birinci Grup: Merkezi İdarenin Mahalli İdarelere Yaptığı Mali Yardımlar: Kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için mahalli idarelerin yetersiz kalması durumunda idarenin mahalli idarelere mali yönden destek sağlamasıdır. Merkezi yönetim bütçesinden yapılan bu yardımlar, mahalli idareler tarafından mal ve hizmet alımında kullanılmış olsa bile, merkezi idareye herhangi bir karşılık sağlamadıkları için transfer harcaması olarak kabul edilebilir.

İkinci Grup: Devlet Borçlarının Faiz Ödemeleri: Devlet çeşitli nedenlerle borçlanmaktadır. Bu borçların karşılığında alacaklılara vade boyunca faiz öder. Bu faiz ödemeleri karşılığında herhangi bir mal ve hizmet alımı yapılmadığı için faiz ödemeleri de transfer harcaması olarak kabul edilir.

Üçüncü Grup: Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları: Gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla olan bu harcamalar emekli aylıkları, dul ve yetim aylıkları, muhtaç öğrencilere verilen burslar vb. giderler en tipik örnekleridir. Sosyal amaçlı yapılan bu ödemeler de transfer harcaması olarak kabul edilir.

Dördüncü Grup: İktisadi ve Mali Amaçlı Transfer Harcamaları: Bunlar genel olarak, ekonomik ve mali uygulamalar doğrultusunda devlet tarafından yapılan giderlerdir. Çeşitli nedenlerle bir verginin alınmaması veya indirilerek alınması karşımıza çıkmaktadır.

Transfer harcamalarının sınıflandırılması kişilerin gelirlerinde doğrudan artışa yol açıp açmama, üretim üzerinde doğrudan etki yapıp yapmama gibi kriterlere göre yapılmaktadır.

Transfer harcamalarının kendi içerisinde değişik sınıflandırması şu şekildedir:

2.1.1. DOLAYLI VE DOLAYSIZ TRANSFER

HARCAMALARI

Bu tür harcamalar bireylerin ya da sosyal grupların satın alma güçlerini arttırmak için yapılmaktadır. Ayırımdaki temel unsur satın alma gücünün dolaylı

⁶⁶ <http://www.makaleler.com/bilim-makaleleri/kamu-harcamalarinin-siniflandirilmesi.htm>

veya dolaysız bir şekilde aktarılmasıdır. Sosyal amaca yönelik olarak yapılan konutlar, düşük gelirlilere, işsizlere, fakir öğrencilere yardım amaçlı ödemeler dolaysız transfer arasından gösterilirken; tüketiciler için mal ve hizmet fiyatlarını düşürmeyi veya üretici gelirlerinin arttırmayı hedef olan iktisadi yardımlar dolaylı transferler olarak kabul edilmektedir.

Dolaysız transfer harcamalar içinde devlet borçlarının faizleri, savaş, gazi ve malullerine ödenen maaşlar, sosyal yardımlar, sosyal güvenlik yardımlar, emekli maaşları vb. yer alır. Bu harcamaların özelliği harcamalardan yararlanan şahısların gelirlerini doğrudan doğruya arttırmalarıdır.

Dolaylı transfer harcamaları arasında başlıca iktisadi gayeli mali yardımlar, sübvansiyonlar vardır. Bu transfer harcamalarının özelliği tüketicilerin veya üreticilerin gelirlerini arttırmalarıdır. Gerçekten tüketim mallarının destekleme satışlarla düşürülmesi tüketicilerin gelirlerini dolaylı bir şekilde reel olarak artırır. Üreticilerin mallarının fiyatlarının destekleme alımlarıyla yüksek tutulması halinde ise üreticilerin gelirleri yaptıkları üretime, satışa bağlı ve orantılı olarak artar⁶⁷.

2.1.2. GELİR TRANSFERLERİ VE SERMAYE TRANSFERLERİ

Dolaylı ya da dolaysız olsun gelir artırılması şeklinde uygulanan transfer harcamalarına gelir transfer harcamaları denilmektedir. Ancak transfer harcamaları daima gelir aktarılması şeklinde ortaya çıkmamakta; bazı durumlarda sermaye aktarımı niteliği de kazanabilmektedir. Bunun en belirgin örneği savaştan mağlup çıkan devletlerin galip devletlere ödediği savaş tazminatıdır⁶⁸.

Gelir transferleri, satın alma gücünün, diğer bir deyişle gelirin toplumun bir sosyal grubundan diğerine aktarılmasına neden olan harcamalardır. Savaşlar sonunda, savaşı kaybeden devletlerin kazananlara ödemek zorunda kaldıkları savaş

⁶⁷ Türk, a.g.e., s.53

⁶⁸ Türk, a.g.e., s.53

tazminatları ya da dış borçların faizleri gibi kaynakların ulusal sınırlar dışına aktarılması sonucunu yaratan harcamalar ise sermaye transferleri olarak kabul edilir.

Sermaye transferleri dolaysız ve dolaylı şekiller alırlar. Savaş tazminatları dolaysız sermaye transferi olarak ifade edilmekle birlikte devletin konut yapımına verdiği primler ile kuruluşların yatırımlarını özendirmek için verilen primler dolaylı sermaye transferi olarak ifade edilmektedir⁶⁹.

Transfer harcamaları çoğunlukla emekli maaşları, sosyal yardımlar gibi gelir aktarımına yönelik olmakla birlikte ayrıca ihraç mallarında vergi iadeleri veya zirai üretimde kullanılacak akaryakıtların vergi dışı bırakılması bazen de savaş tazminatları, ihracatta vergi iadesi gibi sermaye transferleri şeklinde de olabilmektedir.

2.1.3. VERİMLİLİK KRİTERİNE GÖRE TRANSFER HARCAMALARI

Hangi harcamaların verimli, hangi harcamaların verimsiz transfer harcamaları olduğu tartışma konusu olmakla birlikte, bu ayırım için iktisadi amaçlı transferler verimli, sosyal amaçlı transfer harcamalarının verimsiz tanımlaması yapılmaktadır. Bu tür ödemelerin üretim üzerinde etkili olup olmadığına yani bu tür harcamaların üretimde yeni bir değer oluşturup oluşturmadığı ayırımın temel kriterleri arasındadır.

Verimlilik kriterine göre transfer harcamalarının hangilerinin verimli olduğuna dair kesin bir yargıya varılmamakla birlikte iktisadi amaçlı transferlerin verimli olduğu ifade edilmektedir. Bu tür harcamalar üretim dolayısıyla hasıla üzerinde etkili olmaktadır. Ancak sosyal amaçlı transfer harcamalarının verimsiz olduğu kabul edilmektedir. Çünkü üretim düzeyi üzerinde dorudan etkili değildir⁷⁰.

Ekonominin üretim potansiyelini arttıran harcamaların verimli, diğerlerinin ise verimsiz harcamalar olarak kabul edilir.

⁶⁹ Erginay ,a.g.e., s.181

⁷⁰ Ahmet Özen, “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002, s.3

2.1.4. CARİ TRANSFERLER VE SERMAYE TRANSFERLERİ

Faydası döneminde yok olan harcamalar cari transferler olarak nitelendirilmektedir. Başlıca cari transferler içinde iç ve dış borç faiz ödemeleri, geri verilecek paralar, KİT'lerin görev zararları, emekli dul ve yetim aylıkları ve öğrenci bursları sayılabilir.

Faydası döneminde yok olmayan gelecek dönemlere de sarkan harcamalar sermaye transferleridir. Bunlara örnek olarak da kamulaştırma, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri gösterilebilir⁷¹.

Sermaye transferlerinin tipik özelliği onların cari ve yatırım harcamalarından daha uzun dönemli yatırımlar olmasıdır.

2.1.5. İKTİSADİ AMAÇLI TRANSFERLER

Devlet tarafından yapılan iktisadi transferler bir kısım mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa fiyatının altında tutma amacıyla yapılmaktadır. Bu transferler tüketicilere yapılmakta ve bu destekleme sonucunda düşük fiyatla o malları kullanan gelir gruplarının lehine gelir dağılımını etkilemektedir.

İktisadi amaçlı transferler devletin karşılık beklemeden ekonomik ve mali araçlar doğrultusunda çeşitli kesimlere yaptığı harcamalardır. Devlet bu harcamalar ile hedeflediği amaç ekonomide büyümenin ve kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu hedefler doğrultusunda devlet sübvansiyon ya da teşvik adı altında transfer politikası uygulamaktadır.

İktisadi amaçlı transferler iktisadi ve sosyal politikaların bir aracı olarak uygulamada kendilerinden geniş ölçüde yararlanan negatif vergilerdir⁷².

⁷¹ Cuma Yenili, **Türkiye'de Transfer Harcamaları (1976-1979)**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1992, s.7

⁷² Nadaroğlu, **a.g.e.**, s127-128

İktisadi transferler devletin ekonomik kesimi destekleme üretimini teşvik ettirmeleri için yaptığı harcamalardır. Sübvansiyon şeklinde yapılan bu tür yardımlar çeşitli kesimlere yapılmaktadır. Açık veren KİT'lere yapılan yardımlar, girdilerin uygun fiyatta üreticiye sağlanması, düşük faizli kredi olanağı bu tür yardımlardır.

Bütçe içinde iktisadi transferlerin önemli bir kısmı devletin tarım kesimine yönelik olarak destek alımları ve bazı tarım girdileri için verdiği sübvansiyonlardan meydana gelmektedir. Bu şekilde verilen sübvansiyonlar üreticileri belirli bir şekilde hareket etmesinde yol gösterici olup iktisat politikası aracı olarak kullanılmaktadır⁷³.

Tarım kesimine verilen sübvansiyonlar üreticilerin gelirlerinin arttırır ve maliyetlerini düşürür. Bu durumun sonunda tarım kesiminde faaliyet gösterenlerin doğa koşullarına bağlı olarak gelir düşüşleri ve gelecekteki belirsizlikleri ortadan kalkmış olacaktır.

KİT'ler vasıtasıyla girişimci olarak ekonomiye giren devlet, böylelikle elde ettiği ekonomiye müdahale edebilme imkânının karşılığında bir bedel ödemektedir. Bu bedelin en belirgin kısmını, KİT'lere bütçeden transfer yapılması suretiyle bütçe üzerinde meydana gelen yük oluşturmaktadır. Bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bütçe üzerinde yük teşkil etmesi, ilgili yıllarda taahhüt edilen sermaye paylarının ya da görev zararı uygulamaları sonucu ödenmesi gereken tutarların zamanında ya tam ya da hiç ödenmemesinden kaynaklanmakta, böylelikle ödenmeyen bu tutarlar katlanarak büyümektedir. Görev zararı uygulamalarının bütün bu olumsuz etki ve özelliklerine rağmen, sosyal fayda yaratmak üzere gelirin adaletli dağılımına katkıda bulunmak, çeşitli sektörleri desteklemek, üretimi ve yatırımı teşvik etmek gibi amaçları yerine getirmek üzere sisteme sokulduğu da unutulmamalıdır⁷⁴.

Devlet bazı özel işletmelerin faaliyetlerini desteklemek ve teşvik etmek için de transfer harcamaları yapmaktadır. Özel kesimin yatırımlarının istenilen sektör ve alanlara yöneltmek amacı ile teşvik politikası, ihracat teşvikine yönelik olarak ihracatta vergi iadesi, istisnası ve muafiyeti sağlamaktadır.

⁷³ Ali Özgüven, **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Bursa, 1977, s.189

⁷⁴ Ebru Ayyıldız, "Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler" (1995-2004), **Sayıştay Dergisi**, 2005, Sayı: 59, s.115

2.2. GELİR DAĞILIMI VETÜRLERİ

Gelir üretim ve hizmet süreçleri sonucu elde edilen parasal ya da nesnel getiriye, milli gelir ise bir toplumda belli bir dönemde oluşturulan mal ve hizmetlerin toplamını ifade eder. Milli gelirin kişiler ya da sosyal gruplar arasında paylaşılma biçimini belirleyen toplumsal ilişkilere bölüşüm ilişkileri denir. Bölüm ilişkileri sonucunda kişi veya gruplara düşen gelire ise gelir dağılımı denmektedir⁷⁵.

Gelir dağılımı ekonomik bir kavram olarak ulusal gelirin dağılımı anlamına gelir. Ekonomik açıdan, coğrafi gelir dağılımı, sektörel gelir dağılımı, fonksiyonel gelir dağılımı, kişisel gelir dağılımı gibi bölümlenmelere gidilebilir⁷⁶.

Ekonomik süreç içerisinde fonksiyonel gelir dağılımı ile olarak ortaya çıkan gelir brüt gelirdir. Oluşan bu brüt gelire birincil dağılımı denir. İkincil dağılım ise, gelirin yeniden dağılımı ile ilgili konuları kapsamaktadır. Bu nedenle ikincil dağılım devletin araya girerek sosyal ve ekonomik nedenlerle birincil dağılımı düzenlemesidir. Böylece devletin müdahalesi sonucu ortaya çıkan gelir dağılımı ikincil gelir dağılımıdır ve birincil dağılımına göre daha eşitçi olduğu kabul edilir. Bu nedenle devletin gelirleri daha eşitlikçi bir düzeye sokma çabalarını gelirin yeniden dağılımı denmektedir.

Devletin elinde gelir dağılımının fonksiyonunu ve büyüklüğünü etkileyebilecek çok sayıda araç bulunmaktadır. Gelir dağılımındaki farklılıkları azaltmak amacıyla devlet, öncelikle gelirin elde edilme sürecinde aldığı önlemler ile dengesizliğe neden olan koşulları değiştirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelir. Bu yönde devletin yapabileceği müdahalelerden başlıcaları şunlardır; ücret farklılıklarını azaltmaya yönelik önlemler, asgari ücret uygulamaları, rekabeti engelleyici uygulamaları yasaklayan yasal düzenlemeler, üretici ve tüketiciyi korumak amacıyla tarımsal ürün fiyatlarına müdahale, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı tedbirler, enflasyonla mücadele, toprak reformu bunlardan bir kaçıdır. Temel maliye politikası araçları ise; kamu gelirleri, borçlanma ve kamu harcamalarıdır. Gelirlerin daha eşit duruma getirilebilmesi için temel maliye politikası araçlarından biri olan

⁷⁵ Mustafa Sönmez, *Gelir Uçurumu Türkiye'de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü*, İstanbul, 2001, s. 193

⁷⁶ Türk, *a.g.e.*, s.280

kamu gelirleri, kişi ve kurumların gelirlerine göre farklı uygulanabilir. Bunun yanı sıra kamu harcamalarından değişik kesimlerin farklı oranlarda faydalanması yoluyla da oransal bir dengeye ulaşılmaya çalışılabilir. Borlanmada ise devlet ekonominin içinde bulunduğu duruma göre borçlanır ya da borç ödemesi gerçekleştirir.

Gelir dağılımının bireyler, sosyal gruplar, faktör sahipleri, sektörler vb. yönünden incelenmesi ile çeşitli gelir dağılımı türleri ortaya çıkmaktadır. Gelir dağılımı eşitleri içerisinde en büyük önemi kişisel ve fonksiyonel gelir dağılımı taşımaktadır. Bu gelir dağılımların yanı sıra sektörel ve bölgesel gelir dağılımları da önemlidir.

2.2.1. KİşİSEL GELİR DAğILIMI

Kişisel gelir dağılımı çeşitli lkelilerdeki gelir eşitsizlik derecelerinin karşılaştırılmasına olanak tanıyarak farklı ülkelerde uygulanan farklı ekonomik sistemlerin gelir eşitsizliğinin ne şekilde etkilediğini gsterir⁷⁷.

Kişisel gelir dağılımı toplam gelirin bireyler, aileler ve gruplar arasında dağılımını ifade etmektedir. Ayrıca milli gelirin ülkedeki nüfusu oluşturan kişiler tarafından nasıl paylaşıldığını gösteren dağılımdır. Bu dağılımda kişiler eşit olarak düşünülür ve sosyal sınıf farklılıkları göz önüne alınmaz. Kişisel gelir dağılımı bir lkele belirli bir sürede oluşturulan tüm gelirin haneler veya bireyler arasında nasıl blştrldğn ortaya koyması, hanelerin sosyal ve ekonomik yapılarında zaman içinde meydana gelen değişikliklerin belirlenmesi açısından önemlidir.

lke nüfusu kişisel gelir dağılımında genelde 5 parçaya bölünür. Bu bölümde her bir parça nüfusun % 20'sini temsil eder. % 20'ye düşen milli gelir hesaplanarak hane halkının yüzde dağılım ile gelirin yüzde dağılımı karşılaştırılır.

Kişisel gelir dağılımında adaletsizliğin nedenleri arasında ücret farklılıkları, piyasanın rekabet yapısı, toprak maliyetinin dağılımında adaletsizlik, bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları yer almaktadır.

⁷⁷ Tüsiad, **Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**, İstanbül, 2000, s.35

Kişisel gelir dağılımında adalet, fırsat eşitliğini gerçekleştirir. Bu sayede sosyal alanda en önemli amaçlardan birine ulaşılmış herkese başlangıçta eşit şans sağlanmış olur. Fırsat eşitliğinin önemi yeteneklerle ilgili olmayan başlangıçtaki eşitsizliklerin olumsuz etkilerini bertaraf etmesidir⁷⁸.

2.2.2. FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI

Fonksiyonel dağılım üretim sürecinde ortaya çıkan gelirin üretim faktörleri ve sosyal ekonomik gruplar arasındaki dağılımını ifade etmektedir. Üretimin ne kadarının emek sahiplerine faiz, toprak sahiplerine rant olarak dağıtıldığı ve ne kadarının girişimcilere kar olarak kaldığı incelenmektedir⁷⁹.

Fonksiyonel gelir dağılımı literatürde birincil gelir dağılımı olarak da anılmaktadır. Bu dağılım daha çok gelirin emek ve emek dışı faktörler arasında nasıl değiştiğini görebilmek için kullanılmaktadır.

Üretim faktörlerinin milli gelirden aldıkları payı, bu faktörlerin üretime katkıda bulunurken yaptıkları fonksiyona göre ayıran bir dağılım olan fonksiyonel gelir dağılımı, milli gelirin üretilmesine katkıda bulunan üretim faktörlerinin milli gelirden aldıkları paylar, yani milli gelirin ücret, faiz, rant ve kar arasındaki dağılımıdır⁸⁰.

2.2.3. SEKTÖREL GELİR DAĞILIMI

Bu dağılım türü milli gelirin tarım, sanayi ve hizmet sektörleri arasındaki bölüşümünü inceler. İnceleme sonucunda ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyi

⁷⁸ Korkut Boratav, **Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı**, Ankara, 1965, s.12

⁷⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2599-ÖİK: 610, Ankara, 2001, s 6

⁸⁰ Coşkun Can Aktan, İstiklal Yaşar (2002), “ Gelir Dağılımında Adalet(sız)lık ve Gelir Eşit(siz)liği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, **Hak-İş Konfederasyonu Yayınları**, Ankara, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-gelir-dagilimi.pdf>

hakkında önemli ipuçları elde edilir. Ayrıca ülkede uygulanmak istenen ekonomik politikalarla sektörlerin yönlendirilmesi sağlanır.

Bir ülkede milli gelirin sektörler arasındaki dağılımının bilinmesinin çok büyük önemi vardır. Çünkü bu ülkelerin kalkınma düzeyleri hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamaktadır. Nitekim az gelişmiş ülkelerde tarımın sektörel gelir dağılımından aldığı pay çok olurken, yarı gelişmiş ülkelerde sanayi sektörü en büyük payı almakta, tam anlamıyla gelişmiş ülkelerde ise en büyük payı hizmetler sektörü olmaktadır⁸¹.

Bu dağılımda milli geliri ekonomideki üretim sektörlerine göre ayrılır. Tarım, sanayi, hizmet, ticaret ve diğer sektörlerin milli gelirden aldıkları payları gösteren sektörel gelir dağılımı, o ülkenin ekonomik gelişimi açısından da bilgi verir. Yıllara göre incelenebilecek olan bu dağılım, o ülkenin endüstrileşme sürecinde hangi konumda olduğu, küreselleşme sürecinde ise hangi sektöre ağırlık verilmesi veya verilmemesi gibi konularda ülkelere politika önerileri açısından ışık tutar.

2.2.4. BÖLGESEL GELİR DAĞILIMI

Milli gelirin bölgesel dağılımı bir ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan insanların milli gelirden ne oranda pay aldıklarını göstermektedir.

Bölgesel gelir dağılımı sektörel gelir dağılımının da olduğu gibi ülkelerin gelişmişlik düzeyleri hakkında bilgi vermektedir. Bölgesel gelir dağılımı ile bölgeler arası refah farklılıkları bulunup bu sayede bu bölgeler için gerekli teşvik ve önlemlerin alınmasına yardımcı olur.

Milli gelirin ülkedeki farklı bölgelerde yaşayan kişilere göre dağılımı olan bölgesel gelir dağılımı ülkenin gelişmiş ve az gelişmiş bölgeleri arasındaki farklılıkları gösterir ve bölgesel gelişim araştırmacıları ve ülkedeki politika yapıcıları için önemli bir kaynaktır.

⁸¹ Melek Copkur, a.g.t., s.16

2.3. GELİR DAĞILIMINI DÜZELTMeye YÖNELİK MALİ POLİTİKALAR

Adil gelir dağılımı farklı gelir grupları arasında büyük uçurumlar oluşturmayan dağılımdır. Ancak gelir dağılımının kendiliğinden adil olarak gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır. Devlet tarafından gelir dağılımına müdahale edilmesi sosyal adaletin de bir gereği olarak görülmektedir. Çünkü bölüşüm sürecinin kendi akışına bırakılması sadece ekonomik açıdan değil aynı zamanda sosyal ve politik boyutlarıyla da önemli sorunlar ortaya çıkarabilme potansiyeline sahiptir⁸².

Milli gelirin tüketici birimleri arasındaki dağılımını iki şekilde değiştirmek mümkündür. Birincisi milli gelirin tüketici birimleri arasındaki dağılımın belirleyen asli faktörleri değiştirerek, ikincisi de milli geliri kamu gelirleri ve harcamalı yoluyla yeniden dağıtarak⁸³.

Hükümetler fırsatları eşitleyerek ve varlıkları yeniden dağıtarak gelir dağılımını daha adil hale getirebilirler. Ancak düşük gelirli grupların birincil ya da ikincil gelir dağılımı yoluyla gelir düzeyleri önemli ölçüde değiştirilirse de bu grupların geliri kullanım biçimi değişmez ve gelirin tümüne yakın bir bölümü tüketim harcamalarında kullanmaya devam ederse var olan dengesizlik devam eder. Asıl önemli olan birincil gelir dağılımını değiştirerek gelir dağılımında adaletin istenilen düzeyde sağlanmasıdır.

Gelir dağılımı adaletini sağlamanın en önemli yolu gelirin daha düşük gelirli lehine çeşitli ekonomik araçlar kullanarak yeniden dağıtılmasıdır. Kamu maliyesi politikaları araçları vergiler, kamu harcamaları ile birlikte ekonominin kayıt altına alınması, ücret politikası, fiyat politikası gibi her alanda gelir dağılımı adaletini sağlayabilecek en önemli araçlardır.

Bir ekonomideki bütün kişiler yaşamları boyunca üretim sürecine emek, sermaye veya servetleriyle katılarak yaşamlarını sürdürmek için yeterli bir gelir

⁸² Türk İş , 1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri, **Türk İş Yıllığı** ,Cilt 1, 1999, s.233

⁸³ Türk, **a.g.e.**, s. 318

sağlamak durumunda olmayabilirler. Hastalık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik gibi sosyal riskler karşısında yeterli bir gelir ve yeterli servet stoklarına sahip olunamayabilir. Bu nedenle devlet kendi kusurları olmaksızın geçimlerini tamamen ya da kısmen sağlayamayanların yeterli bir gelire kavuşmalarını sağlayan yeniden dağılım tedbirlerini almak zorundadır. Bunu sağlaması içinde devletin elinde kanunların vermiş olduğu yetkilerle kullandığı maliye politikası araçları vardır.

2.3.1. KAMU GELİRLERİ POLİTİKALARI

Günümüzde devletin üstlenmiş olduğu görevlerin artması ve faaliyetlerin genişlemesi ile birlikte hedeflenen maliye politikasının amaçları da farklılaştırmıştır. Maliye politikasının önemli hedeflerinden biri olan ekonomik istikrarı sağlamada, gelir dağılımında adaletin sağlanmasında kamu gelirleri etkin kullanılmaktadır. Gelir dağılımının adaletsizliklerinin giderilmesi açısından kamu gelirleri politikaları doğru kullanıldığı takdirde gelir dağılımında daha adaletli bir bölüşüm sağlanır.

Gelir dağılımında adaletin sağlanması için vergi oranları önemli birer araçtır. Bütün malları tek düze bir oranla vergilendirmenin farklı gelir gruplarında bir yeniden gelir dağılımına yol açacağı açıktır. Bu oranlamadan farklı olarak yaygın ve zorunlu ihtiyaçlara cevap veren malları düşük; lüks tüketim mallarını ise yüksek oranlarda vergilendirecek şekilde, vergi oranlarını mal gruplarına göre sınıflandırmak da mümkündür⁸⁴.

Hükümetlerin ulaşmak istedikleri amaçlar, uygulanacak vergi politikalarını da belirlemeyi gerektirmektedir. Hükümetlerin temel amacı tam eşitlik ise, hükümetler ortalama gelir üzerindeki tüm fazlalıkları vergilendirir ve bu vergileri ortalamanın altında geliri olanlara, hedefe ulaşabilecek şekilde transfer edebilirler. Eğer, hükümetler tam eşitlik yerine sadece gelir eşitsizliğinin derecesini azaltmayı amaçlıyorsa; bu durumda, yüksek gelirliileri daha yüksek oranlarda vergilendiren bir politika uygulayabilirler.

⁸⁴ Şevki Özbilen, **Maliye Politikası**, Bursa, 1998, s.388

Vergilerin dolaylı olup olmaması vergi tekniği açısından önemlidir. Zira kamu vergi ile belirli amaçlar gütmektedir. Kamu kendi finansmanını sağlarken aynı zamanda vatandaşlarının sosyo-ekonomik durumu düzeltmek ve kendi gelirini sağlamak için vergi oran, matrah, konu, mükellef durumu, muafiyet ve istisnalarının belirlemektedir. Vergilerin dolaylı yapıda olması fiyat yükselişleri sonucu vergi yükünün düşük gelirlilerce katlanılmasına neden olur. Vergilerin dolaysız yapıda olması halinde ise vergi yüküne genellikle yüksek gelirli gruplar katlanır⁸⁵.

Vergi uygulamasında dolaylı vergilerin ağırlığının artması, marjinal tüketim eğilimi yüksek, düşük gelirli kesimler aleyhine ortam hazırlamaktadır. Ayrıca, ücretli kesimlerden alınan vergilerin yüksek oranlı olması ve asgari ücretlerin büyük ölçüde vergilendirilmesi emek aleyhine sonuçlar yaratmaktadır⁸⁶.

Kişisel gelir vergileri mükelleflerin bir takvim yılı içinde elde ettikleri gelirin safi tutarı üzerinden alınır. Genellikle bu vergiler yansımaz ve tarifeleri artan oranlıdır. Bu yüzden gelir vergilerini kişiler arasındaki gelir dağılımını eşitleyici yönde etkide bulunduğu kabul edilebilir. Ancak bu durum belirli varsayımlar altında doğrudur. Kişisel gelir vergilerini gelir dağılımını eşitleyici yönde etkilemesi gelir vergisinin genel bir vergi olması yani her çeşit kazanç ve iratları aynı vergi tarifeleriyle vergilendirmesi halinde mümkündür. Bu nedenle gelir vergisi kanunun vergiden kaçınma durumları olmamalıdır. Eğer bu durumlar mevcut olursa istisna ve muafıklar, götürü usulde vergilendirmeler vergi karşısında eşitlik prensibini bozmakla kalmaz aynı zamanda tüketiciler arasında milli gelir dağılımı bozulur.

Gelir vergisinin artan oranlılığı sayesinde yüksek gelirlilerden alınan paranın düşük gelirlilerden alınan paraya göre toplumsal refahı daha az azalttığına dair bir inanç vardır. Yüksek gelirli kesimden artan oranlı olarak gelirin kamu harcamaları biçiminde düşük gelir gruplarına transfer edilmesiyle gelirin yeniden dağılımı sağlanmaktadır. Ancak bunun başarılı olabilmesi için gelir üzerinden alınan verginin başkalarına yansıtılmaması gerekir⁸⁷.

Kurumlar vergisi gelir vergileri grubunda yer aldığından yansımayan veya yansıtılması istisnai şartların varlığına bağlı vergilerdir. Eğer şirketler halka açık

⁸⁵ Akdoğan, **a.g.e.**, s. 446

⁸⁶ Dpt, **a.g.e.**, s.63-74

⁸⁷ Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi**, İstanbul, 1991, s. 245

anonim şirket değilse hisse senetlerinin yüksek gelir gruplarına dağıldığı ve kurumlar vergisinin gelir dağılımında eşitsizliği arttırdığı söylenebilir. Ayrıca istisna ve muafiyetlerinde artış gelir dağılımında bozulmaya yol açan diğer faktördür.

Ülkemizde kurumlar vergisi gelir dağılımını bozucu etkiye sahiptir. Gelişmiş ülkelerde genellikle ulusal geliri daha fazla artıran riskler ve yatırımlar vergisel teşviklerden yararlanırken ülkemizde her tür kurum kazancı söz konusu olanaklardan yararlanmaktadır⁸⁸.

Ülkemizde gelir vergisi uygulamalarına bakıldığında zaman hiç de adil olmayan bir uygulama göze çarpmaktadır. Ülkemizde mali sistemin yapısal bozuklukları ve sık getirilen aflar gerek gelir tespitini imkânsız hale getirmekte ve önemli oranda gelir kaybı ile kayıt dışılık söz konusu olmaktadır.

Vergi gelirlerinin diğer bir kalemi olan tüketim vergileri; üretilen, satılan ve tüketilen mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerdir. Mal ve hizmetlerin fiyatları içerisinde gizlenmiş olarak vergilendirilir, alıcıların ekonomik durumlarını göz önüne almazlar. Bu nedenle genel olarak gelir dağılımı adaletsizliğini artırıcı niteliktedir.

Alt gelir grubundaki tüketicilerin marjinal tüketim eğilimleri üst gelir grubundaki tüketicilerden daha fazla olduğu için tüketim vergilerinin tüketime oranı düşük gelir grubundakiler için daha yüksektir. Bu nedenle bu vergiler tersine artan oranlı bir yapıdadır. Tüketim vergilerinin çok büyük bir kısmının piyasa mekanizması içerisinde arz ve talep koşullarına bağlı olarak yükselen fiyatlar içerisinde tüketiciye aktarılabilmesi bu vergi grubunun gelir dağılımını yoksullar aleyhine en fazla değiştirme potansiyeline sahiptir⁸⁹.

Özel tüketim vergisinin gelir dağılımını iyileştirici etkisi olduğu düşünülse de doğalgaz, akaryakıt, beyaz eşyalar gibi alanlarda konulması düşük ve orta gelirli grubun gelirlerini azaltıcı yönde bir etki yapmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu tür malların (tütün, alkol vb.) kullanımının azaltılması amaçlasa da ülkemizde amacından saparak gelir kalemine dönüşmüştür. Devletin en kolay gelir kalemine dönüşen ÖTV düşük gelir grubunda daha ağır hissedilmektedir.

⁸⁸ Şener, **a.g.e.**, s.261

⁸⁹ Aktan, Vural, **a.g.m.**, s.145

Tüketim vergileri içerisinde en önemli paya sahip olan KDV’de ileriye doğru yansıma verginin son ödeyicileri tüketicilerdir. Tüketiciler arasında gelir dağılımında adaletsizliği arttırır. Düz oranlı olduğu için alt ve orta gelir grubunun durumu daha da kötüleşir.

Servet politikalarına baktığımızda temel olarak, eşitsiz dağılan servetlerin mümkün olduğunca eşit bir biçimde dağıtımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Varlıkların dağıtımını sağlamanın bir yolu, varlıkları zenginden fakire yani varlıklara daha çok sahip olanlardan hiç sahip olmayanlara veya daha az sahip olanlara doğru olmak üzere yeniden dağıtmaktır.

Sistemin gösterdiği servet eşitsizlikleri hukuki esaslarla da dokunulmazlık kazanmakta, bu da servetin yaygınlaştırılması politikasının önce düşünce sahasında gelişmesini ve daha sonra da özellikle servet edinimleri ile ilgili yasal değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmaktadır⁹⁰.

Az gelişmiş ülkelerde servet dağılımında çok büyük dengesizlikler vardır. Servet dağılımındaki bu dengesizlikler nedeniyle az gelişmiş ekonomilerin kalkınabilmek için yapmak zorunda oldukları köklü ekonomik ve sosyal reformların basında toprak reformu gelmektedir. Toprağın, sınırlı ve genişletilemeyen bir faktör olması ve az gelişmiş ülkelerde tarımın gelir ve servet oluşturmada çok önemli bir yer tutuyor olması, bu ülkelerde toprak reformunun önemini artırmaktadır. Toprak reformu ile yeniden dağıtım gerçekleştirildiğinde, daha sonra bu toprakların satılmasına izin verilmemesi çok önemlidir; eğer buna izin verilirse kısa sürede eski duruma dönülmesi kaçınılmaz olacaktır. Toprağın kimden kime dağıtılacağı da önemli bir sorundur. Topraklar, küçük çiftçilere dağıtılabileceği gibi, hiçbir toprağa sahip olmayanlara da dağıtılabilir. Topraksız işçiler az gelişmiş ülkelerin en fakir grubunu oluşturmaktadır, bunlar aynı zamanda üretim yapabilmek için gerekli araç gereçten de tamamen yoksundurlar; dolayısıyla araç gereç yardımı yapılması ve teknik destek verilmesi de bir zorunluluktur⁹¹.

Özellikle az gelişmiş ülkelerde sanayi sermayesi ve finansal sermaye de oldukça eşitsiz bir biçimde dağılmıştır. Ancak, bunların yeniden dağıtımını toprak dağıtımındaki gibi uygun olmayabilir; çünkü bu varlıkların verimli şekilde

⁹⁰ Ömer Aksu, **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul, 1993, s.76

⁹¹ Copkur, **a.g.t.**, s.8

yönetilmesi gereklidir. Bu yüzden hükümetler, ekonomik gücün tek elde veya belirli gruplarca toplanmasını önlemek gibi daha farklı yollara gitmektedirler. Eşitsizliği azaltmanın bir başka yolu da varlıklara sahip olanların varlıklarına el koymaktır⁹².

Bir diğer kamu geliri olan sosyal güvenlik vergileri, kişileri karşı karşıya oldukları işsizlik, emeklilik, güçsüzlük ve hastalık gibi iktisadi ve sosyal riskleri karşılamak amacıyla sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan hizmetlerin finansmanı için toplanan vergilerdir.

Türkiye’de gelir dağılımı adaleti sağlanması açısından özellikle asgari ücretten vergi alınmaması veya alınacak vergini minimize edilmesi ve oluşacak farkın ücretliye yansıtılması olumlu bir adımdır. Asgari ücretten gelir sahibi olanların yaşam şartlarının iyileştirilmesi açısından sosyal güvenlik vergilerinin önemi çok fazladır. Yüksek ücretli gruplarla düşük gelire sahip grupların arasındaki refah farkının açılmaması için prim oranları optimal olmalıdır.

Transfer harcamalarının gelirin yeniden dağılımına etkisi vergi sisteminin yapısına ve ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel duruma göre de değişmektedir. Transfer harcamalarının, geliri yeniden dağıtıcı etkileri, ancak iyi bir vergi sistemine dayandığı ölçüde olumlu olabilir. Çünkü devlet, kamu gelirlerini büyük ölçüde, düşük ve orta gelirlilerden değil de artan oranlı vergiler yoluyla yüksek gelirlilerden elde ederse, yapılan bu harcamaların ağırlığı daha çok düşük ve orta gelirli gruplar yararına olacağından gelir grupları arasında denkleştirici bir etki doğmuş olacaktır. Şayet vergi sistemi, daha çok tersine artan oranlı vergilere dayanıyorsa ve kamu harcamaları da lüks ve verimsiz harcamalara kullanılıyorsa, gelirin yeniden dağıtılması, üst gelir grupları yararına olacaktır. Dolayısıyla, transfer harcamalarından beklenen, gelirin yeniden dağılımının etkisi az gelirli gruplar için büyük bir değer taşımayacaktır. Çünkü bu transferlerden yararlananlar için yapılan bu ödemeler, büyük ölçüde kendilerince ödenen vergilerce karşılanmaktadır⁹³.

Vergiye ilişkin politikaları genel olarak özetlersek şu durum karşımıza çıkmaktadır: Genel tüketim malları düşük oranda , lüks tüketime konu olan mallar yüksek oranda vergilendirilmelidir. Dolaylı vergiler kişisel durumları çok fazla göz önünde bulundurmadığından bu tür verginin uygulanacağı mal ve hizmetler doğru bir

⁹² Copkur, **a.g.t.**, s.9

⁹³ Türk, **a.g.e.**, s.176

biçimde belirlenmelidir yoksa düşük gelir grupları bu vergilendirme sonucu olumsuz etkilenecektir.

2.3.2. KAMU BORÇLANMA POLİTİKALARI

Borçlanma devletin önemli finansman kaynakları arasındadır. Alınan borcun getirisi, yüksek yatırım alanlarında kullanılması, borçlanma ve geri ödememede en uygun zaman ve vade yapısının tespit edilmesi, borç yönetiminin etkinliği için gereklidir. Borçlanma miktarında meydana gelen artışların enflasyonist veya deflasyonist etkiler yaratması, borç yönetimi politikalarının başarı veya başarısızlığına bağlıdır. Borçlanma araçlarının ihraç edildiği piyasaların büyüklüğü, gelişmişliği ve yatırımcıların gelecekle ilgili beklentileri, borçlanma araçlarının seçiminde önemlidir⁹⁴.

Devlet, kamu açığı finansmanında kullandığı yöntemlerden biri olan borçlanmayı iki şekilde gerçekleştirmektedir. Bunlardan birincisi iç borçlanma, diğeri ise dış borçlanmadır. Devlet normal olarak iç piyasadan borçlanır. Ancak birçok sebeplerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kaldığı veya tercih ettiği durumlarda söz konusu olabilmektedir. Bir ülkenin ekonomik kalkınmanın finansmanında iç finansman kaynakları devamlı, dış finansman kaynakları ise geçici niteliktedir⁹⁵.

Buna göre, iç borçlar, kamu bütçesinde yer alan hizmetlerin finansmanı için yurt içi kaynaklardan elde edilen ve alınması ve ödenmesi durumlarında ülkenin toplam kaynaklarının artması ya da azalmasını sonuçlandırmayan kamu borçlanması türü şeklinde tanımlanabilir⁹⁶. Bu borçlanmanın kaynaklarından birisi Merkez Bankası'dır. Çünkü iç borçlanmada devletin en kolay başvurabileceği kaynaklardan birisidir Merkez Bankası. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bağımsız bir mevki ve parasal kurum olarak çalışamaması nedeniyle, devletin olağan yollarla kaynak temininde zorlanması durumunda Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma yoluna

⁹⁴ Necla A. Aklan, **Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği**, Uludağ Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2000, s.125

⁹⁵ Türk, **a.g.e.**, s.292

⁹⁶ Aytaç Eker ve Metin Meriç, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, İzmir, 2000, s.85

gitmektedir. Devlet kişisel tasarrufların yanında, verimli kamu kurum ve kuruluşlarından da kaynak sağlayabilir. Özellikle yarı zorunlu veya zorunlu şekilde belirli fonları ya da kesintileri toplayan kurum ve kuruluşlar, bu şekilde topladıkları büyük miktarlara erisen fonlarını devlete ya da diğer kurum ve kuruluşlara borç verebilir⁹⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde iç borçların kalkınmanın finansmanında yeterli olmaması ve gerekli fonları oluşturmaması, bu ülkelerin dış borç kaynaklarına başvurmalarına yol açmaktadır. Bu gibi ülkeler sahip oldukları tasarruf-yatırım ve üretim seviyesi olarak istedikleri kalkınma hızını sağlamada yetersiz kalırlar. Bu yüzden gerekli dış finansmanın sağlanması ve gerekse iç kaynakların yetersiz olması durumundan dolayı bunun telafi edilmesi gerekmektedir. Hem iç borçlanma hem de dış borçlanma da güdülen amaca varılabilmenin etkin bir borç yönetimi gerektirmektedir. Bu noktada borç yönetiminin tanımını da yapabiliriz. Buna göre borç yönetimi, bir ülkenin ekonomi politikasına yardımcı olmak üzere kamu borçlarının miktarında ve bileşiminde değişiklikler yapılmasıdır⁹⁸.

Devletin iç borçlanmalarına karşılık yapılan faiz ödemeleri transfer giderlerinin bir şeklidir. Devlet borçlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi iste bu faiz ödemelerinde ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında devletin borçlanma tahvillerine uygulanan faiz oranlarının vergi kanunlarındaki vergi oranları ile muafiyet ve istisnaları, ekonominin enflasyonist ve deflasyonsa süreç içinde bulunmasına göre de gelir dağılımı üzerindeki etkisi değişik olabilmektedir⁹⁹.

Kamu borçlanmalarının amacı ne olursa olsun, istihdam ve gelir dağılımı üzerinde çeşitli etkiler meydana getirmektedir. Devlete borç veren kesim haliyle birikimi olan yüksek gelir gurubuna ait kişilerdir. Durum böyle olunca da devlet borçlarına ödenen faizler zaten gelirleri yüksek olan kesime doğru yeni bir gelir kaynağı oluşturarak gelir dağılımındaki eşitsizliği daha da arttırmaktadır. Alt gelir grubuna bağlı fertlerin faizlerin finansmanına katılma payı fazla olduğu halde ellerindeki tahviller sınırlıdır. Devletin faizleri vergi ile finanse etmesi durumunda ise gelirin yeniden dağılımı alt gelir gruplarından yüksek gelir gruplarına doğru bir

⁹⁷ Eker ve Metin, **a.g.e.**, s.36

⁹⁸ Macit İnce, **Devlet Borçlanması**, Ankara, 1976, s.193

⁹⁹ Aytaç Eker, **Devlet Borçları**, , Ankara, 1994, s.142

gelir akımını gerçekleştirir. Devlet borçlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisinde devlete vergi ödeyenlerle, borç verenlerin aynı kişi veya kurum olmaları halinde herhangi bir adaletsizlikten bahsedilemez. Ancak, su noktayı da mutlaka belirtmek gerekir ki, devlete borç verenler ile vergi ödeyicileri aynı kişiler değil ise bu kez ortaya gelir dağılımı ile ilgili problemler çıkacaktır. Bu durum ülkemizde ki durumu işaret etmesi açısından önemlidir¹⁰⁰.

Enflasyon dönemlerinde borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkileri ne yazık ki yine düşük gelir grupları üzerinde daha fazla olmaktadır. Devlete parası olmadığı için, borç veremeyen kesimlerin gelirleri, bir yandan enflasyon nedeniyle azalmakta, diğer taraftan da bu kişiler ödedikleri vergilerle devlet borçlarının faizlerini finanse etmektedirler. Paranın satın alma gücünün değişmesindekiyle, gelir dağılımı devletten alacaklı olmayan kesimler aleyhine bozulmaktadır¹⁰¹.

Özel kesim kurum ve kuruluşlarının kamuya verdikleri borç miktarı da, gelir dağılımı üzerinde etkilidir. Özellikle özel kesim kuruluşlarının sahipleri genellikle gelir seviyesi yüksek kişilerden oluştuğu için, devlet borçlanması içinde önemli bir pay almakta ve gelir dağılımını düşük gelirli aleyhine bozmaktadırlar¹⁰².

Borçlanma politikasının gelir dağılımı üzerine etkilerini özetlediğimizde, borçlanma politikasının gelir dağılımında adaleti sağlayama yönelik bir politika olarak kullanılabilmesi için başta etkin bir borç yönetiminin olması gerekmektedir. Ayrıca devlete borç veren ve borcu finanse eden kesimin aynı olması, borçlanmadan elde edilen gelirlerin vergi muafiyeti olmaması ve daha uzun vadelere yayılabilmek ihtimallerinin olması gibi konuların üzerinde durulması gerekmektedir.

2.3.3. KAMU HARCAMALARI POLİTİKALARI

Kamu harcaması devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolü itibarıyla kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamunun yetkili organlarınca belli usul ve esaslara dayalı olarak yapmış olduğu giderlerdir.

¹⁰⁰ Aytaç Eker, **Maliye Politikası**, Ankara, 1994, s.298

¹⁰¹ H.Üren Arsan, **Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları**, 1961, s.193

¹⁰² Ahmet Erol, **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları**, Ankara, 1992, s.93

Devlet, harcamaları ile bazı mal ve hizmetleri ücretsiz olarak sunarak bireylerin reel gelirlerini önemli ölçüde etkileyebilme gücüne sahiptir ve bu harcamaların dağılımları parasal gelirin dağılımından farklı da olabilir.

Gelir dağılımı açısından, devletin hangi gelir gruplarına yapılan harcamalara ağırlık verdiği oldukça büyük bir öneme sahiptir. Eğer, kamu harcamalarından, gelir durumu daha kötü olan gruplar daha çok yararlanıyor ise, kamu harcamalarının gelir dağılımını iyileştirici etkisinden; maddi durumları iyi olanlar yararlanıyor ise, kamu harcamalarının gelir dağılımını kötüleştirici etkisinden söz edilebilir.

Kamu harcamaları içerisinde eğitim ve sağlık harcamaları ayrı bir yere sahiptir. Ancak gerek eğitim, gerek sağlık harcamalarının öngörülen sonucu sağlamada etkili olması, iki ciddi koşulun bir arada gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlardan birincisi, faktör piyasalarının monopolcü olmamasıdır. İkinci koşul da bu harcamaların finansmanı ile ilgilidir. Eğer söz konusu harcamalar, görece olarak düşük gelir grupları üzerine yığılan yüklerle finanse ediliyorsa, gelir dağılımı daha da bozulmuş olabilir¹⁰³.

2.3.3.1. REEL HARCAMA POLİTİKALARI

Kamu harcamaları içerisinde yer alan reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın alır. Bu çeşit harcamalar efektif talep düzeyi üzerinde doğrudan doğruya etkide bulunduğu için milli gelir ve istihdam düzeyinde etkilidir. Bu anlamda reel harcamalarının ilk etkilerinin ekonomide durgunluk veya çöküntü devrelerinde az gelirli sosyal tabakaların gelirlerini arttırmak biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Reel harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri belirlenirken ortaya koyabilmek için iki konu dikkat çekmektedir. Bu konulardan birincisi kamu hizmetlerinin değerinin saptanması ikincisi sağlanan kamu hizmetlerinin farklı gelir gruplarına dağıtımı ile ilgilidir¹⁰⁴.

¹⁰³ İzzettin Önder, **Para ve Maliye Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi**, TESEV, 1989, s.23

¹⁰⁴ Yakup Yaman, “**Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımına Etkisi**”, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1989, s.39

¹⁰⁴ Yaman, **a.g.t.**, s.42

Birinci durum piyasa ekonomisi herkesçe duyulan ihtiyaçları karşılamadığı veya yeterli şekilde karşılamadığı için devlet kamu hizmetleri yapar. Onun için kamu hizmetlerinden pek çoğunun fiyatı yoktur. Bu nedenle devletçe yapılan birçok hizmetin değerini piyasa fiyatı ile tespit etmek hatalı sonuçlar verebilir. Bu durum karşısında kamu hizmetlerinin değeri bu hizmet için yapılan harcamalara eşittir.

İkinci durumda kamu hizmetlerinin değerinin saptandıktan sonra kamu hizmetlerinin çeşitli gelir gruplarına gelirlerini ne miktarda arttırdığını bilmek gerekir. Ölçülebilen ve bölünebilen fayda sağlayan kamu hizmetlerinde belirli gelir grubundakiler belirli kamu hizmetlerinden diğer gelir grubundakilere göre daha fazla faydalanırlar. Örneğin; eğitim, sağlık vb. hizmetlerden faydalananların mensup oldukları gelir grupları önemlidir. Az gelirli gruplar yararlanıyorsa gelir dağılımı üzerindeki etkisi olumludur. Eğitim kamu sektörü ve/veya özel sektör tarafından karşılanabilir. Eğer eğitim bütünüyle özel sektör tarafından sağlanırsa zengin aileler eğitime daha fazla harcarlar ve dolayısıyla da onların çocukları da ortalama olarak daha fazla para kazanırlar. Eğer eğitim tamamen devlet tarafından karşılanırsa ve vergi ile finanse edilirse çocukların eğitimi ve gelecektik kazançları ailelerinin gelir düzeylerinden bağımsız olacaktır.

2.3.3.2. EKONOMİNİN KAYIT ALTINA ALINMASI

Kamu harcamalarıyla gelir dağılımını etkilemede diğer bir unsur kayıt dışını önleme çabalarıdır. Kayıt dışı ekonomi kavramı tahmin edilmesi zor ve gayri safi milli hasıla hesaplarını elde etmede kullanılmayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür. Bireylerin ve işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini kamunun denetimi dışında tutmasının en önemli nedeni vergi kaçırma arzusudur.

Kayıt dışı ekonomi ile firmalar arası maliyet farklılıkları oluşmakta ve sonuç olarak gelir dağılımı firmalar arası bozulmaktadır. Düşük gelir grubunda yer alan küçük esnaf ve sanayici kendilerinden daha fazla gelir elde eden kurumlarla rekabet edebilmek için kayıt dışı faaliyetlere daha fazla yönelmektedir. Bunun sonucunda

devlet dolaysız vergi toplayamadığı için dolaylı vergilerde artış yapmakta düşük gelir grubundaki tüketiciler aleyhine gelir dağılımı bozulmaktadır¹⁰⁵.

Özellikle gelir dağılımı adaleti açısından dolaylı vergiler optimal oranlara indirilmeli, sosyal güvence altında çalışma ortamı hazırlanmalı ve dolaysız vergilerin arttırılıp bunların kontrol edilmesi sağlanmalıdır. Denetimin arttırılıp vergi affi benzeri uygulamalarla düzenli vergi ödeyenler cezalandırılmamalıdır.

2.3.3.3. ÜCRET POLİTİKASI

Devlet ve toplu sözleşme tarafları beraber yürüttükleri ücret politikası ile birincil dağılımı önemli ölçüde etkileyebilmektedirler. Burada devlet asgari ücretlerin, toplu sözleşme tarafları da toplu sözleşme ile asgari ve fiili ücretlerin tayininde rol oynarlar. Demokratik ülkelerde toplu sözleşme düzeni çerçevesinde devlet sözleşme serbestisi tanır, bu yüzden genellikle devletin müdahalesi dolaylıdır. Ücret politikasının amaçları işçi sendikaları, işveren sendikaları ve devlet tarafından farklı şekillerde saptanmaktadır¹⁰⁶.

Sendikalar takip ettikleri ücret politikaları ile gelir dağılımına etki ederek milli gelir içindeki ücretlerin payını işçiler lehine artırmak için gayret gösterirler. İşveren sendikalarının takip ettiği ücret politikası ise genellikle işçi sendikalarının ücret artışı talepleri karşısında karlarını azaltmamayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla işveren sendikalarının ve işçi sendikalarının ücret politikası konusundaki amaçları çelişmektedir. Herhangi bir pazarlık durumunda işverenlerin ödemeye niyetli olabileceği en yüksek ücret; temel olarak, işletmenin karlılık düzeyine ve rekabet gücüne göre belirlenebilecektir. En düşük ücret düzeyi ise işçilerin hayat standartlarının indirilmesine karşı koyabilme derecelerine yani sendikaların pazarlık güçlerine bağlı olacaktır¹⁰⁷.

Devlet de sendikalar ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili yasal düzenlemeler yaparak hem sendikalaşma talebini hem de sendikal hizmetlerin arzını çeşitli

¹⁰⁵Yaman, **a.g.t.**, s.42

¹⁰⁶ Aksu, **a.g.e.**, s. 47

¹⁰⁷ Kuvvet Lordoğlu,, Mete Törüner, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 1995, s.91

yönlerden etkileyebilmektedir. Devlet, bu yasal düzenlemeler dışında, çeşitli zamanlarda işçi ve işveren arasındaki serbest toplu pazarlık sürecine de müdahale edebilmektedir. Devletin sisteme müdahalesinin temel nedeni, devletin desteği olmaksızın, işçilerin işverene karşı yeterli pazarlık gücüne sahip olamamalarıdır. Sonuç olarak, devletin müdahalesiyle ücretçe istihdam düzeyleri serbest toplu pazarlığa göre farklı olabilmekte ve bu da gelir dağılımını etkilemektedir¹⁰⁸.

Ülkemizde uygulanan asgari ücret uygulamalarında daha fazla verim alınabilmesi için vergi yükünün azaltılması sosyal güvencesiz çalışmanın önlenmesi ve böylece gelir dağılımı adaleti sağlanarak yoksulluğun önüne geçilmelidir.

2.3.3.4. FİYAT POLİTİKASI

Fiyat politikası, ücret politikasıyla doğrudan ilişkilidir. Reel ücret =brüt ücret/ fiyat (W/P) formülü dikkate alındığında mal fiyatlarının önemi ortaya çıkmaktadır. Fiyatlardaki yüksek oranlı değişimler, özellikle dar ve sabit gelirlilerde (işçiler, memurlar, yoksulluk maaşı alanlar gibi) önemli reel gelir kayıplarına neden olmaktadır.

Reel gelirin artırılması amacı geniş halk kitleleri açısından ve dolayısıyla sosyal politika açısından oldukça önemlidir. Devlet fiyat politikası aracılığıyla ilk planda, asgari yaşamayı belirleyen mallara yönelerek dar gelirlileri korumayı amaçlamaktadır.

Ekonomide enflasyonun yaşandığı ortamda bütün fiyatların aynı oranda arttığı durumda, gelir dağılımında bir değişme olmayacaktır. Ancak, bir tek fiyatın artmasıyla, mal satın alanın gelir farklılaşmasına yol açacak şekilde reel geliri azalırken, üretime katılanların tamamının geliri artabilir veya ücret, faiz ve kiralar sabit kalırken sadece kar payı artabilir. Bu durumun ise, gelir dağılımını etkileyeceği açıktır¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Mustafa Kemal Bıçerli, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 2000, s.372

¹⁰⁹ Ersoy Akıncı, "Enflasyondan Ekarflasyona", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.6, Sayı.1-2, s.44

Temel ihtiyaç maddeleri için tüketicilerin gelir dilimlerine göre farklı fiyatlandırma politikalarının uygulanması, gelir dağılımını dolaylı olarak iyileştirebilecek bir politika aracı olarak kullanılabilir. Ayrıca, kamunun destekleme alımları ve elektrik, gaz ve su gibi temel maddeleri fiyatlandırma politikaları da gelir dağılımını etkileme yönünde önemli araçlardır. KİT ürünleri ve tarımsal destekleme fiyat politikaları, emek ve tarım dışı kesimlere kaynak aktarımında kullanılmaktadır. Aktarılan kaynakların etkin kullanılmaması, üretim yerine rant ve tüketime yönelmesi, gelir dağılımı sorununun daha da derinleşmesine yol açmaktadır. Böylece büyük halk kitlelerinin gelir ve tüketimi kısılarak yaratılan zorunlu tasarruflar, yatırım yoluyla ekonomiye dönmekte; emek payındaki azalma, büyümeye hizmet etmemektedir¹¹⁰.

2.3.3.5. TRANSFER HARCAMALARI POLİTİKALARI

Kamu harcamaları içerisinde gelir dağılımında en önemli harcama kalemlerinden olan transfer harcamaları herhangi bir mal veya hizmet karşılığı olmaksızın kişilere ve hane halkına yapılan bir tür özel yardım olarak nitelendirilirler. Yoksullara ayni ve nakdi yardım sağlayan tüm transferler giderlerinin yoksulların refahını arttıracak ve gelir dağılımında iyileştirmeye yol açacağı ileri sürülmektedir.

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki saptamak için bu harcamalardan yararlananların hangi gelir grupları içinde bulundukları araştırılmalıdır.

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri tezimizin konusunu oluşturduğundan bu politikaya ilişkin açıklamalar ileriki bölümlerde ayrıntılı incelenecektir.

¹¹⁰ DPT ,a.g.e., s.75

2.4. TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR İLİŞKİSİ

Yapılan transfer harcamaları kişilerin gelirlerini, harcamalarını dolaylı olarak etkiler. Bu sebeple transfer harcamaları ve gelir arasından sıkı bir ilişki vardır. Bu kısımda transfer harcamaları ve gelir arasındaki ilişkiden bahsedilecektir.

2.4.1. TRANSFER HARCAMALARININ GELİR SEVİYESİNE ETKİSİ

Transfer harcamaları, hükümetin mal ve hizmet alımlarından farklı olarak toplam talep üstünde dolaylı bir etkide bulunur. İlk olarak tüketim harcamaları üstündeki etkisi yoluyla transfer ödemeleri toplam talep düzeyini etkiler, sonra az bir ölçüde yatırım harcamalarını da etkileyebilmektedir.

Kişilere yapılan transfer ödemelerinin gelir seviyesine etkisi şöyle izah edilebilir. (Y=Milli Gelir, C=Tüketim Harcamaları, I=Yatırım Harcamaları, G=Devlet Harcamaları, a=Otonom Tüketim Harcaması, c=Marjinal Tüketim Eğilimi, R=Kişisel Gelir)

$$Y=C+I+G$$

$$C= a +c (Y+R)$$

$$Y=a +c(Y+R)+I+G$$

$$Y= 1/1-c(a +I+ G+ cR)$$

$$Y= (c/1-c)R$$

Milli Gelir Düzeyinde $\Delta Y= (c/1-c) \Delta R$ kadar değişme olur.

Transfer ödemelerinden yararlananların marjinal tüketim eğilimi ($c<1$ varsayımı ile) 1'den küçük varsayılmaktadır. Eğer transfer ödemeleri alanların

marjinal tüketim eğilimi 1'e eşit olursa bu durumda transfer ödemelerinin milli gelir seviyesine etkisi de kamu giderlerinin etkisi gibi olur¹¹¹.

Transfer harcamalarının etkisi ile milli gelirden bir değişme olmaması transfer ödemeleri alanların da vergileri ödeyenlerin de aynı gelir grupları olması durumunda veya ekonomide bütün gelir gruplarının marjinal tüketim eğilimlerinin aynı olduğu varsayımı altında gerçekleşir. Böylece transfer harcamalarındaki genişletici etki verginin daraltıcı etkisini yok eder ve milli gelirden bir değişme beklenmez.

Etkinin ne yönde oluşacağı sonucuna ulaşabilmek için transferleri alanların ve vergiyi ödeyenlerin gelir grupları bilinmelidir.

2.4.2.TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR AKTARIMI

Transfer harcaması olarak kabul edilen harcamaların finansmanı bir gruptan alınan vergi gelirlerle karşılanmakta ve bir başka gruba çeşitli nedenlerle karşılıksız olarak aktarılmaktadır. Bu şekilde yapılan harcamalarla gelir aktarımı yapılmaktadır.

Bireylere doğrudan yapılan aynı ve nakdi yardımların genellikle düşük gelirli ve emeklilere ödemeler olduğu düşünülürse bu giderlerin artışı gelir dağılımını eşitleyici yönde etkide bulunacaktır. Ancak bu giderlerin bir kısmından gelir grubu gözetilmeksizin bütün yurttaşlar da yararlanmaktadır. Bu durumda giderlerin ayrı ayrı olarak özellikleri incelenerek bu yöndeki etkisi saptanması gerekmektedir.

Teşebbüslere yapılan para ödemeleri düşük gelirli ve doğru gelir aktarıcı etkisi olmaz. Vergi borcunu azaltıcı vergi yardımı ve bu tip görünmeyen transfer giderler yüksek gelirli ve yararlanacağı tipte ise yatırım indiriminde olduğu gibi büyük yatırımlara tanındığı zaman yüksek gelirli ve doğru olacağından gelir dağılımını eşitleme değil eşitsizleştirici etkisi olur. Negatif vergi şeklindeki transfer gider ise düşük gelirli ve yapılacağı için gelir dağılımını eşitleştiricidir ¹¹².

¹¹¹Yaman, a.g.t., s.13

¹¹² Türkan Öncel , “Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, XXXVIII** Seri,1981/82, s.1-14

Piyasa fiyatının altında fiyatlarla mal ve hizmet sunulması durumunda bu mal ve hizmetlerden herkesin yararlanması mümkünse gelir dağılımını değiştirici bir etkisi olmaz. Ancak bu mal ve hizmetleri daha çok yüksek gelirli alırlarsa gelir dağılımını bozar, düşük gelirli alırsa eşitleştirici etkide bulunur.

Devletin düşük faiz oranları ile borç vermesi durumunda bu kredilerden yararlananlara doğru gelir aktarımı olur. Borç faiz ödemelerinde ise devlete borç verenlerin bulundukları gelir grupları ve faiz oranlarına bağlı olarak gelir dağılımını etkiler.

Bir maliye politikası aracı olarak transferler gelir veya servet dağılımını daha eşit duruma getirdiği ölçüde eşitlik amacına hizmet etmiş olacaktır.

2.5. TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Transfer harcamaları bazı türleri itibariyle dengeleyici bazı türleri itibariyle daha da bozucu etkiler yapmaktadır. Dolayısıyla devlet bütçesi içinde yer alan transfer harcamaları itibariyle gelir dağılımı üzerinde farklı etkiler oluşturmaktadır.

Transfer harcamalarının hepsi gelir dağılımını eşitleyici etkide bulunmaz. Bir kısım transferler gelir dağılımını biraz daha bozmaktadır. Kişilere doğrudan doğruya yapılan yardımlar düşük gelirliye yapıldığında gelir dağılımını düzeltirken, faiz ödemeleri gelir dağılımında eşitsizliğe neden olacaktır.

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini saptayabilmek için bu harcamalardan yararlananların hangi gelir grupları içinde olduklarını araştırmak gereklidir. Transfer harcamalarının gelirin yeniden dağılımına etkisi vergi sisteminin yapısına ekonominin içinde bulunduğu konjoktürel duruma göre de değişmektedir. Transfer harcamalarının geliri yeniden dağıtıcı etkileri ancak iyi bir vergi sistemine dayandığı ölçüde olumlu olabilir. Çünkü devlet kamu gelirlerini büyük ölçüde düşük ve orta gelirliilerden değil de artan oranlı vergiler yoluyla yüksek gelirliilerden elde ederse yapınla bu harcamaların ağırlığı daha çok düşük ve orta

gelirli gruplar yararına olacağından gelir grupları arasında denkleştirici bir etki doğmuş olacaktır. Şayet vergi sistemi tersine artan oranlı vergilere dayanıyorsa ve kamu harcamaları da lüks ve verimsiz harcamalar kullanılıyorsa gelirin yeniden dağıtılması üst gelir grupları yararına olacaktır. Dolayısıyla transfer harcamalarından beklenen gelirin yeniden dağılımının etkisi az gelirli gruplar için büyük bir değer taşımayacaktır. Çünkü bu transferlerden yararlananlar için yapılan bu ödemeler büyük ölçüde kendilerince ödenen vergilerce karşılanmaktadır¹¹³.

Yapılan nakdi yardımların tutarı kadar mal ve hizmet talebi muhtaç kişiler tarafından gerçekleştirilmekte ve devlet bir anlamda vergi gelirlerinden elde ettiği finansal gücün bir kısmını uygun görüldüğü kişilere devretmektedir. Dolayısıyla karşılığında herhangi bir üretim hizmeti alınmadan yapılan bağışlar ya da diğer ödemeler örneğin emekli maaşları, işsizlik ödentileri ve şirketlere bağışlar da dahil diğer gelir destekleme ödemeleri gibi harcamalar transfer harcamalarıdır.

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi dolaysız olduğundan bu harcamalar gelir dağılımını eşitleme veya eşitsizlikleri artırma yönünde etkilidir. Devlet tahvillerine ödenen faizlerin, genellikle gelir dağılımındaki eşitsizlikleri arttırıcı etkisi vardır. Çünkü devlet tahvili alabilecek olan kişiler yüksek gelirli kişilerdir. Buna karşılık, devletin sosyal güvenlik harcamalarının artması, öğrencilere verilen burslar, düşük gelirli gurupların gelirlerini artırır ve gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkide bulunur. Ayrıca temel mal ve hizmetlerin fiyatları devletçe maliyetlerinin altında tutularak gelir dağılımı etkilenmeye çalışılır. Bu tür mal ve hizmetler diğer malların girdisi niteliğinde olduğu için, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları da girdiye bağlı olarak ucuz olacaktır. Özellikle düşük gelirli vatandaşların kullandıkları malların fiyatları böylece ucuzlarsa, transfer harcamaları gelir dağılımını eşitleyici etki yapmış olur¹¹⁴.

Kamu harcamaları içinde gelir dağılımı ile en fazla ilgili olanı tartışmasız transfer harcamalarıdır. Bu nedenle transfer harcamalarının gelir dağılımına etkisi ayrı ayrı ele alınarak incelemek gerekmektedir.

¹¹³ Türk, a.g.e., s.176

¹¹⁴ Rukiye Taşkesti , “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi içindeki Yeri Ve Önemi:1995-2005”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.83

2.5.1. KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLİ HARCAMALAR İLE GELİR DAĞILIMI

Devlet karma ekonomi sistemi içinde değişik kamusal veya özel mal ve hizmet üretir. Devletin bu tür faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerine katılması ve bunların daha etkin, verimli çalışabilmesi için buralara kaynak aktarımı yapması gerekmektedir. Bu transferlerin gelir dağılımına etkisini saptanabilmesi için mevcut kurumların ürettikleri mal ve hizmetlerin hangi tür mal ve hizmet ürettikleri ya da bunların hangi kesme yönelik olduğu önemlidir. Bunun saptanmasının oldukça güç olmasına rağmen üretilen mal ve hizmetin düşük gelir grubundakilere yönelik olması durumunda gelir dağılımına olumlu etkileri olacaktır.

Gelir dağılımı adaleti açısından yatırımlara istihdam açıcı yönden bakılıp özellikle istihdam sağlayıcı alanlara özel sektör eli ile yatırımların yapılması olumlu bir gelişme olacaktır. Özellikle tarım kesiminde mevcut çalışanlarında bu yeni yatırımlarla beraber tarımdan kaydırılması her anlamda geliri dağılımı adaleti açısından olumlu olacaktır.

2.5.2. İKTİSADİ AMAÇLI TRANSFERLER İLE GELİR DAĞILIMI

Devletin değişik alanlarda faaliyet gösteren kamu kurum ve kurumlarına yapacağı yardımlar bu grupta yer almaktadır. Kamu mal ve hizmetleri üreten iktisadi teşebbüslerinin zararlarının finanse edilmesi ve daha etkin çalışması için yapılan bu transferlerin hangi amaçlara yönelik üretildiği, hangi grupların yararlandığı gelir dağılımının etkileme yönünü belirleyecektir.

İktisadi amaçlı transferler çoğunlukla üretici kesime yapılmaktadır. Bu kesimler tarımsal kesim ve sanayi kesimsi olarak gruplandırılabilir. Tarımsal kesime yapılan transferlerden siyasi ya da ekonomik nedenlerle bir grup azınlık

yararlanıyorsa bu grubun geliri diğerlerine göre daha da artacaktır. Böylece gelir dağılımı bozulacaktır.

Sanayi kesimine yapılan iktisadi transferler sanayi kesiminin belirli gruplar ellerinde olmasından dolayı gelir dağılımı bozulacaktır. Öyle ki bazı dönemlerde bu gruplardan alınan vergiler yapılan iktisadi transferlerden az olmaktadır¹¹⁵.

Sübvansiyon ve teşvikler hükümet veya herhangi bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından mal ve hizmet üretimine ya da tüketimine yapılan mali bir katkı olarak ifade edilebilir. İktisadi amaçlı mali bir yardım olan sübvansiyonlar asgari gelire sahip olmayan kişi ve hane halkına belirli piyasa mallarından daha fazla tüketmeleri için bu tip malların fiyatları sübvansiyonlar sayesinde ucuzlatılabilir. Böylece gelir dağılımı düşük gelirli lehine gelir dağılımında adalet sağlar.

Düşük gelirli tüketicilerin satın alma güçlerinin artırılması ya da fiyat artışları nedeniyle satın alma güçlerinde meydana gelebilecek azalmanın önlenmesi açısından gelir dağılımında adaleti sağlama aracı olarak iktisadi transferler kullanılmaktadır.

İhracatın ve üretimin artırılmasına yönelik olarak verilen sübvansiyonlardan genelde gelir seviyesi yüksek kesimler yararlansa da üretimin istihdamın ve genel olarak milli gelirin artışına yol açan tüm harcamalar kişi başına düşen ortalama geliri arttırdığı ölçüde yoksullarında refahını artırır.

Devlet kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için dışsal fayda sağlayan yarı kamusal malların üreticilerine sübvansiyon verirken bu sübvansiyonu vergi gelirleri ile finanse etmektedir. Bu nedenle belirli sosyal grupların gelirlerinde azalma olurken sübvansiyon edilen ürünün tüketicilerinin bu malları daha ucuza satın alma imkânının doğması bu kişilerin gelirlerini olumlu yönde etkileyecektir¹¹⁶.

¹¹⁵ Özen ,a.g.t., s.17.

¹¹⁶ Salih Turhan, **Kamu Harcamaları ve Gelir Dağılımı**, İstanbul, 1974, s.274

2.5.3. SOSYAL AMAÇLI TRANSFERLER VE GELİR DAĞILIMI

Sosyal refah devlet anlayışına bağlı olarak piyasa tarafından oluşan ve adil olmadığına inanılan gelir dağılımının düzeltilmesi devletlerin görevleri arasına girmiştir. Kişiler hayatları boyunca üretime emekleri veya servetleri ile katılarak ihtiyaçları olan geliri her zaman sağlayamazlar. Bazı durumlarda karşılaştıkları riskler onların devamlı gelir elde etmelerine engel olur. Bu durumlarda gelirler arasında farklılığın artmasına ve sosyal adaletin bozulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle devlet tedbirler alarak kendi kusurları olmadan hastalık, yaşlılık, sakatlık gibi nedenlerle hiç gelir elde edemeyen ya da yeterli gelir elde edemeyen vatandaşlarına gelir sağlamak zorundadır. Bu zorunluluğu yerine getirirken sosyal amaçlı transferlerden yararlanmaktadır.

Sosyal refahın artırılması ve gelirsiz kalan bireylere gelir sağlanması için yapılacak sosyal transfer harcamaları gelir dağılımını en yakından ilgilendiren harcamalardır.

Sosyal amaçlı transferlerin asıl işlevi gelir dağılımını yeniden sağlamak olduğundan devlet fakir ve muhtaç olan kesimlere vergileme yolu ile topladığı kaynakların bir kısmını transfer etmektedir. Ayrıca kişiler transfer ödemeleri şeklinde sadece doğrudan mali yardım elde etmemekte aynı zamanda zengin kişilerden alınan vergilerle finanse edilen kamu mallarını da tüketmektedirler.

Yapılan sosyal amaçlı harcamalardan düşük gelir grupları faydalansa marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak hem toplam talep daha çok artacak hem de gelir dağılımındaki adaletsizlik azalacaktır.

Devletin sosyal güvenlik harcamalarına katılması bir sorumluluk ve görev olmasının yanında bunlara ilişkin primlerin toplanması nasıl ki devlet geliri sayılıyorsa bu yönde yapılacak harcamaların da devlet eliyle yapılması bir mecburiyettir¹¹⁷.

Sonuçta devlet gerek sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına katkı sağlayarak gerekse kamu maliyesi politika araçları ile kendi çabaları ile gerekli ve

¹¹⁷ Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1963, s.358

yeterli gelir elde edemeyen grupların hayat standartlarını iyileştirme amacıyla bir takım faaliyetlerde bulunmaktadır. Böylelikle sosyal amaçlı yardımlar ve sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik transfer harcamaları ile düşük gelirli kişilerin finansal yönden güçlü kılınması ve satın alma güçlerinin artırılması amaçlanmaktadır.

2.5.4. BORÇ ÖDEMELERİ VE GELİR DAĞILIMI

Devlet faaliyetlerini yürütebilmesi için gerekli finansmanı sağlayamaz ise borçlanma yoluna giderek bu faaliyetlerini sürdürecektir. Devlet harcama birimlerinden aldığı borçların faizlerini öderken transfer yapmış olur. Faiz ödemelerinin kişisel gelir dağılımını değiştirici etkisi önemlidir. Genelde faiz ödemesi için yapılan harcamaların düşük gelir gruplarından yüksek gruplarına doğru gelirin yeniden dağılımı olduğu gözlenmektedir.

Faiz ödemeleri devletin iç ve dış borçlanma dolayısıyla borç verenlere yaptığı transfer ödemesi niteliğindedir ve gelir dağılımını doğrudan etkilemektedir. Bu açıdan faiz ödemelerinin kime yapıldığı yani devlete borç verme eğiliminde olanların kimler olduğu önem kazanmaktadır. Düşük gelire sahip olanların tasarruf edebilme şanslarının yok denecek kadar az olması ve borç verenlerin yüksek gelir sahibi olanlar veya ticari kuruluşlar olduğu dikkate alındığında faiz ödemelerinin yoksuldan zengine bir kaynak aktarımı olarak işlediği görülmektedir. Dolayısıyla faiz ödemeleri özellikle de iç borç faiz ödemeleri gelir dağılımını bozan çok önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Transfer harcamaları grubuna dâhil olan faiz ödemeleri kişiler arasındaki gelir dağılımını değiştirir. Çünkü devlet tahvillerini satın alan kişiler daha çok yüksek gelir gurubuna dâhil kimselerdir. Buna karşılık alt gelir grubuna dâhil fertlerin faizlerin finansmanına katılma payı oldukça fazla olduğu halde ellerinde bulundurdıkları devlet tahvili oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, devlet borçlanmasına ilişkin faizlerin vergi ile finanse edilme halinde normal durum, gelirin yeniden dağılımının fakirlerden zenginelere doğru olmasıdır. Bu koşullar altında kişiler

arasındaki gelir dağılımı, sermaye geliri grubu lehinde etkilenir¹¹⁸. Bundan dolayıdır ki, devletin borçlanma faiz ödemeleri toplumda gelir dağılımının daha da bozulmasına sebep olmaktadır.

Kamu borçlarının artması bireyler arasındaki gelir dağılımını etkilediği gibi aynı zamanda nesiller arası gelir dağılımını da etkilemektedir. Bu artış sonucu bugün yaşayanlar mal ve hizmetlere karşılık daha düşük bir maliyete katlanırken gelecek nesiller daha az mal ve hizmet alıp daha fazla maliyete katlanacaktır.

İç borç faiz ödemelerinin gelir dağılımı üzerinde iki temel etkisi vardır. Bu ödemelerin artmasıyla düşük gelirli gruplardan yüksek gelirli gruplara faiz geliri edenlere doğrudan bir kaynak transferi gerçekleşmektedir bu da gelir dağılımını dolaysız etkilemekte ve gelir dağılımı kötüleşmektedir.

İkinci etki ise faiz ödemelerinin bütçe kısıtı oluşturarak diğer harcama kalemleri üzerinde bir baskı oluşturmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu sıkışıklığın sonucunda piyasaya açılacak hizmetlerin bütçeden çıkarılması yoluna gidilmektedir. Bunlar arasında başta eğitim ve sağlık olarak üzere nitelikli harcamaların bütçe payları kısılmakta maliyetlerin geri kalan bölümlerini piyasadan hizmetten yararlanandan sağlanılmasına çalışılmaktadır. Eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye harcamalarının kısılması sonucunda sadece fırsat ya da sosyal adaleti zedelemekte aynı zamanda sosyal sermaye stokunun eritilmesine de neden olmaktadır¹¹⁹.

Faiz ödemelerinin yeniden dağıtıcı etkisinin bazı kriterlere bağlı olduğu görülmektedir. Faiz ödemelerinin finansman kaynakları bu kaynaklar arasında yer alan vergi sistemin yapısı ve ekonominin içinde bulunduğu durum bunlardan bazılarıdır. Borçlanmanın vergi ile finanse edilmesi halinde vergi tarifeleri kuvvetli bir artan oranlılığa sahip ise düşük gelir gruplarının küçük bir oranda vergilendirilmesi söz konusu olacaktır. Böylece kendilerine faiz ödenen kişilerin bu ödemelerin finansmanı için gerekli vergileri ödemek zorunda olmaları gelirin yeniden dağılımının küçük bir hacimde ortaya çıkmasına neden olacaktır. Buna

¹¹⁸ Turhan, **a.g.e.**, s. 211-213

¹¹⁹ Öztin Akgüç, “İç Borç Sorunu”, **İktisat Dergisi**, Sayı:421, s. 21-24

karşılık gerileyici etkiye sahip bir vergi sisteminin gelir eşitsizliğini daha da kuvvetlendirdiği görülmektedir.¹²⁰

Faiz ödemeleri vergi ile değil de borçlanma ile finanse ediliyorsa borçlanma miktarı faiz ödemeleri kadar arttırılarak bununla ilgili kaynağın kendilerine tekrar ödeme yapılacak aynı gelir gruplarından sağlanması söz konusu olacaktır bu durum gelirin yeniden dağılımına neden olmayacaktır¹²¹.

Sonuç olarak faiz ödemelerinin artmasıyla eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, yatırım ve personel harcamalarının bütçe içindeki payları azalmakta ve gelir dağılımı daha da kötüleşmektedir. Transfer harcamaları içerisinde borç faiz ödemelerinin artması ayrıca bütçeden beklenen ekonomik ve mali amaçlarla sosyal amaçların gerçekleşmesi yönünde uygulanacak politikaları sınırlandırmaktadır. Bu durumda bütçenin konjonktürel esnekliğini azalmasına neden olmaktadır.

¹²⁰ Turhan , **a.g.e.**, s.268

¹²¹ Yaman, **a.g.t.**, s.61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ

Gelir dağılımında adalet kavramı, milli gelirden üretim faaliyetine katılanların dengeli ve adil pay almaları olarak tanımlanmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımında adalet son derece önemli bir konu haline gelmiştir. Bunun çeşitli nedenleri mevcuttur. Her şeyden önce bu ülkelerin hızlı büyümeyi gerçekleştirmekteki başarısı son derece sınırlıdır¹²². Çünkü beşeri sermaye iyi ve yeterli şekilde gelişmemekte, bu durumda endüstrileşme ve ekonomik büyüme yavaşlamaktadır¹²³. Söz konusu adaletsizlik, fiziki ve beşeri sermayeye yönelik yatırımları da olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye de gelişmekte olan ülkeler arasında yer aldığı için söz konusu özellikler Türkiye açısından da geçerlidir.

Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkeler gelir dağılımında adaleti sağlamada önemli bir gösterge olan ekonomik büyüme üzerinde önemle durmaktadır. Söz konusu ülkeler eğitim ve sağlık hizmetlerinde kaliteyi arttırarak beşerî sermayenin bu durumdan olumlu etkilenmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu sayede verimlilik artacak ve bu durum geliri arttırarak yoksullukla mücadelelerine gelişmeler kaydedilebilecektir.¹²⁴

Kamu otoritelerinin gelirin dağılımında adaleti sağlamaya yönelik çeşitli araçları kullandıkları bilinmektedir. Bunlar arasında doğrudan gelir transferlerinin, vergi indirimlerinin ve tarımsal ihracata verilen desteklerin etkili araçlar oldukları yapılan araştırmalarla da saptanmıştır.¹²⁵ Bu sebeple özellikle gelişmekte olan ülkeler gelir dağılımında adaleti sağlama hedefini, en önemli maliye politikası amacı

¹²²R. M Sundrum. (1992), *Income Distribution in Less Developed Countries*, Routledge, London, Newyork. s.3

¹²³ Andrés Rodríguez Pose - Vassilis Tselios (2010), “Inequalities in Income and Education and Regional Economic Growth in Western Europe”, *The Annals of Regional Science*, Vol.44, No.2, s. 349-375

¹²⁴ Minh Quang Dao, (2008), “Human Capital, Poverty, and Income Distribution in Developing Countries”, *Journal of Economic Studies*, Vol. 35 No. 4, s. 294-303.

¹²⁵ Santos, Vladimir F., Wilson da Cruz Vieira ve Bricio dos Santos Reis, (2009), “Effects of Alternative Policies on Income Redistribution: Evidence from Brazil”, *Development Policy Review*, Vol.27, No.5, s. 601-616.

olarak görmekte ve sosyal devlet anlayışının da etkisiyle transfer harcamaları yoluyla gelirin dağılımını etkilemektedir.

3.1.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI

Türkiye’de gelir dağılımında adaletin ne düzeyde olduğunu araştırmaya yönelik yapılan çalışmalarda genellikle Gini katsayısı rakamları dikkate alınmaktadır. Söz konusu katsayı sıfır ile bir arasında değişir ve sıfıra yaklaştıkça gelir dağılımı eşitliği, bire yaklaştıkça gelir dağılımı eşitsizliği artar. Devletin gelir dağılımında adaleti sağlamak için gerçekleştirdiği politikaların yeterli olup olmadığı ve adaleti sağlama konusundaki başarısı önemlidir. Bunun yanında gelir dağılımı göstergelerinden birisi olan Gini katsayısındaki değişmelerinde kamu harcamaları üzerindeki etkisi incelenmelidir.

Gelir dağılımında adaletin sağlanması, devletin ekstra fiskal amaçları arasında yer almaktadır. Devlet elindeki araçları kullanarak gelir dağılımına müdahale etmekte ve adaleti sağlama yönünde hedefler üzerinde durmaktadır. Türkiye genelinde gelir dağılımının mevcut durumunu görmek için Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan gelir dağılımı araştırmaları ile gelir ve yaşam koşulları araştırmaları yapılmaktadır.

İlerleyen bölümlerde Türkiye’deki gelir dağılımı türleri itibariyle incelenecektir.

3.1.1. TÜRKİYE’DE KİŞİSEL GELİR DAĞILIMI

Kişisel gelir dağılımı, gelirin nasıl, nerede, ne yaparak elde edildiğini değil, sadece bireylerin veya tüketici birimlerinin belirli bir süre boyunca elde ettikleri gelir miktarlarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu açıdan her bir birey arasındaki gelir

dağılımındaki adaletsizlik görölmek isteniyorsa kişisel gelir dağılımı kavramına başvurulmaktadır¹²⁶.

Türkiye'de farklı zamanlarda çeşitli kurumlar tarafından yapılmış gelir dağılımı araştırmaları, çeşitli yönleriyle birbirinden farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar, araştırmanın kapsadığı alan, örnekleme yöntemi ve örnek sayısı konularındadır. Bu farklılıklara rağmen, araştırmalardan elde edilen verilerle kişisel gelir dağılımının nasıl bir gelişme gösterdiği ana hatlarıyla ortaya konabilir. Türkiye'de gelir dağılımında önceki yıllarla karşılaştırıldığında gözlenen sınırlı düzelmede personel yasasındaki değişikliğin ücretliler ve diğer dar gelirliiler yararına gelir vergisi oranının azaltılmasının, vergi iadesi sağlanmasının ve toplu iş sözleşmeleriyle sağlanan ücret artışlarının etkisi olmuştur. Türkiye'de özellikle 1970'li yılların sonlarına doğru hızlanan ve 1980 yılında üç haneli rakama ulaşan enflasyon, alınan önlemlerle bir miktar indirilmekle beraber yüksek seviyesini devamlı korumuştur. Yüksek oranlı ve sürekli enflasyon, gelir dağılımı üzerinde olumsuz bir etkide bulunmuştur.¹²⁷.

Tablo 3: Türkiye’de %20’lik Grupların Gelirden Aldığı Paylar

Hane Halkı Yüzdeleri	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Birinci %20	5,3	6	6.0	6.1	5,8	5,8	5,8	5,6	5,8	5,8
İkinci %20	9,8	10,3	10.7	11.1	10,5	10,6	10,4	10,3	10,6	10,6
Üçüncü %20	14	14,5	15.2	15.8	15,2	15,2	15.2	15,1	15,3	15,2
Dördüncü %20	20,8	20,9	21.9	22.6	22,1	21,5	21,9	21,5	21,5	22,8
Beşinci %20	50,1	48,3	46.2	44.4	46,5	46,9	46,7	47,6	46,4	46,7
Gini Katsayısı	0,44	0.42	0.40	0.38	0.43	0.41	0.41	0.415	0.402	0.404

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2006- 2011

Tablo 3’te görüldüğü üzere en son yapılan araştırma sonuçlarına göre, % 20’lik gruplarda en yüksek gelire sahip olan gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 46,7 iken en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 5,8’dir. Gelir dağılımı eşitsizlik ölçütlerinden birisi olan Gini katsayısı değerlerine

¹²⁶ Türk, a.g.e., s.301

¹²⁷ DPT, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele, Yayın No: 2599, Ankara-2001, s. 16

bakıldığında ise, 2007 yılında 0,41 olan değer 2008 yılında da hiçbir değişikliğe uğramamıştır. Kısaca 2007 ve 2008 yıllarında gelir dağılımında hiçbir değişiklik yaşanmamıştır. Sınırlı düzeyde de olsa bir iyileşmenin olduğu görülmektedir. Bu iyileşme, düşük gelirli lehine gelir vergisi oranlarının azaltılmasına, personel kanununda yapılan değişikliğe ve ücret artışlarına bağlanabilir. Tüm yıllar için verilere genel olarak baktığımızda milli gelirden en düşük payı alan % 20'lik grubun aldığı payın en yüksek gelirli % 20'lik gelir grubunun payına oranla çok küçük olduğu görülmektedir. Yıllar arasında en iyimser sonucu gördüğümüz 2005 yılında dahi en yüksek % 20'lik gelir payı en düşük %20'lik gelir payının yaklaşık 7,3 katı olarak hesaplanmıştır. Diğer taraftan 2005 yılına kadar azalan bir seyir izlemesine rağmen toplam gelirin % 44,4 gibi yarısına yakın bir kısmının nüfusun % 20'si tarafından elde edildiği görülmektedir. Toplam gelirin % 56,6 si ise orantısız bir şekilde nüfusun % 80 arasında paylaşılmaktadır. Bu veriler ışığında ülkemizde gelir dağılımında ciddi bir bozukluk olduğu görülmektedir.

Gelir dağılımının düzgün olduğu ülkelerde (ki bu ülkeler ağırlıklı olarak kuzey Avrupa ülkeleri ve eski sosyalist ülkeler) Gini katsayısı 0.25 ile 0.35 arasında çıkıyor. Türkiye açısından katsayının bozuk olmasından da önemlisi 2001 krizini izleyen dönemlerde düzelmeye başlamış olan gelir dağılımının bu ivmeyi kaybetmiş olmasıdır¹²⁸. 2001 krizinden hemen sonraki yılda 0.44 gibi bir düzeyde olan Gini katsayısı, izleyen yıllarda düzelme eğilimi girmiş ve 2005'de 0.38 ile düzelmenin doruk noktasına çıkmış görünüyor. Eğer Türkiye bu eğilimi sürdürebilseydi gelir dağılımı bozukluğunu düzeltme yolunda ilerliyor olacaktı. Ne var ki 2006 yılında yeniden 0.43'e çıkan Gini katsayısı izleyen iki yılda 0.41 oranında kalmıştır. Bu gelişim bize krizin yarattığı bir gelir dağılımı iyileşmesi yaşandığını işaret ediyor. Yani 2002 ile 2005 arasında yaşanan gelir dağılımı düzelmesinin krizin getirdiği etkilerden kaynaklanıyor. Çünkü krizler yüksek gelir gruplarını daha fazla etkiliyor ve gelirlerini daha fazla törpülüyor. Krizin etkisi ortadan kalkmaya başladığında ise gelir dağılımı bozukluğu yeniden ortaya çıkmaya yöneliyor. 2001 krizi kadar etkili

¹²⁸ Gülsüm Gürler Hazman, "Türkiye'de Gelir Dağılımında Adalet ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi" **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2011, C.16, S.1, s.205-216

olmasa da küresel krizin etkisiyle 2009 ve sonrasında Gini katsayısında benzer biçimde geçici değişimler ortaya çıkabilmektedir.

3.1.2. TÜRKİYE’DE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI

Milli gelirin fonksiyonel (faktörel) dağılımı, ülke içinde yaratılan milli gelirin, üç temel üretim faktörü olan işgücü, sermaye ve toprak sahipleri arasında nasıl dağıldığını gösterir. Diğer bir deyişle fonksiyonel gelir dağılımı, üretim süreci sonucunda meydana gelen hasılanın faktörler arasındaki paylaşılmasıdır. Böylece hasılanın ne kadarının ücret maaş geliri, ne kadarının tarım geliri ve ne kadarının kar, faiz ve rant geliri şeklinde bölüşüldüğünü ortaya koyar. Gelirin fonksiyonel dağılımı, bir ülkenin gelişmişlik seviyesi hakkında sağlıklı bilgiler verir. Mesela gelişmiş ülkelerde, ekonomik kalkınmanın başlangıç dönemlerinde tarım kesimi, milli gelirden en büyük payı alırken, gelişme seviyesi yükseldikçe ücretlilerin payı artmaktadır. Gelişme yolunda olan ülkelerde ise, tarım kesiminin milli gelirdeki payı önemini korurken, ücretlilerin geliri, nispi olarak daha düşük kalmaktadır¹²⁹.

Ekonomik etkinliğe dayalı gelirler; en genel anlamda, emek ve sermaye kesimlerine göre ayrılır. Emek kesimi ücret ve maaş alırken; sermaye kesimi kar, faiz ve rant getirisi elde eder. Ancak; bu tarz bir çözümleme, üretim sürecinde emek ve sermayenin ayrışma derecesiyle doğru orantılıdır. Genellikle bu ayrışmanın belirgin olduğu gelişmiş ekonomilerde, toplam gelirin bu çerçevede ele alınması, ayrışmanın sınırlı kaldığı gelişmekte olan ekonomilere oranla çok daha kolaydır. Bu nedenle; Türkiye ekonomisi gibi gelişmekte olan bir ekonomide gelir dağılımını inceleyen araştırmalarda, gelirin fonksiyonel dağılımı verilerinin elde edilmesinde güçlükler çıkmaktadır¹³⁰.

¹²⁹ Savaş Erdoğan, **1980-2000 Yılları Arasında Türkiye’de Gelir Dağılımı**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı İktisat Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2002, s.73

¹³⁰ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, 2005, s.458.

Tablo 4: Gelir Elde Eden Hane Halkı Fertlerinin Elde Ettiği Gelir Türleri

Gelir türleri		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toplam		100	100	100	100	100	100
Maaş-ücret		40,8	39,7	41,9	42,9	43,7	44,8
Yevmiye		3,7	4	4,1	3,5	3,6	3,6
Müteşebbis		24,2	23,2	22,4	20,4	20,2	21,4
Gayrimenkul		3,1	4,1	4,4	5	4,2	3,9
Menkul kıymet		6,1	7	4,2	5,3	4,5	3,8
Sosyal transferler		17,8	18,2	19,1	19,6	20,5	19,4
	Emekli ve dul-yetim aylıkları	16,9	17	18,1	18,3	18,6	17,8
	Diğer sosyal transferler	0,9	1,1	1,1	1,3	1,8	1,5
Haneler arası transferler (Alınan)		2,9	2,6	3,1	3,1	3,1	3
Diğer gelirler		1,5	1,1	0,9	0,2	0,2	0,2

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2006- 2011

TÜİK tarafından 2006-2011 yıllarında yapılan Hane halkı Bütçe Anketi verilerine göre hane halkı yıllık kullanılabilir gelirlerinin gelir türlerine göre dağılımı yukarıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4’te görüldüğü gibi maaş ve ücret gelirlerinin payı diğer gelir türlerinin payından daha fazladır. Burada maaş ve ücret geliri elde eden nüfusun diğer gelir türleri elde eden nüfustan daha fazla olması etkilidir. 2006 yılı verilerine göre yıllık kullanılabilir fert gelirlerinin % 40,8’i maaş ve ücret geliri, % 24,2’si müteşebbis geliri, % 20,7’si transfer gelirleri, % 6,1’i mülk geliri, % 3,7’si ise yevmiye gelirinden oluşmaktadır. Müteşebbis gelirlerinde zamanla azalma olmuş ancak 2011 yılında tekrar artış başlamıştır. Menkul kıymetlerde ise zamanla dalgalanma yaşanmıştır. 2006 yılında % 6,1 olan oran daha sonraki yıllar düzenli bir seyir

seyretmemiş önce % 7'ye çıkmış daha sonraki yıllarda artışlar ve azalışlar göstererek 2011 yılında % 3,8 seviyesine düşmüştür.

2006 yılı ile 2011 yılları arasında sosyal transfer gelirlerini incelediğimizde % 17,8'den % 19,4 oranına bir artış görülmektedir. Burada emekli nüfusun artışının ve sosyal yönlü yapılan transfer harcamalarının artışının etkisi olmuştur. Emekli ve dul yetim aylıkları 2006 yılından 2010 yılına kadar artmış ve 2011 yılında % 17,8 seviyesine ulaşmıştır. Bu tür harcamalardaki artış fonksiyonel gelir dağılımında adaletin sağlanmasında etkilidir.

3.1.3. TÜRKİYE'DE SEKTÖREL GELİR DAĞILIMI

Sektörel gelir dağılımı; milli gelirin oluşumunu sağlayan sektörler arasında paylaşılmasına denilmektedir. Tarım, sanayi, turizm, ticaret gibi sektörlerin milli gelirden aldıkları payları gösteren sektörel gelir dağılımı ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyesi açısından bilgi verir. Sektörel gelir dağılımı bir ülkenin endüstrileşme sürecinde hangi konumda olduğunu ve hangi konulara ağırlık vermesi gerektiği hususunda sağladığı bilgiler açısından önemlidir. Çünkü iktisaden gelişmiş ekonomilerde tarım sektörünün payı az, az gelişmiş ekonomilerde tarım sektörünün milli gelirdeki payı daha çok olur. Ekonomi tarihinde sektörler tarım, sanayi ve hizmet sektörü olarak bir gelişme süreci izlemişlerdir. Günümüzde az gelişmiş ekonomiler tarım sektöründen hizmet sektörüne geçmeye çalışan bir yapı içerisindeylerler¹³¹.

Türkiye'de pek çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, sektörel gelir dağılımında tarım aleyhine bir dağılım söz konusudur. Tarım ürünleri fiyatlarının sanayi ve hizmetler sektöründe üretilen mal ve hizmet fiyatlarına oranla daha düşük olması, tarım dışı sektörlerde çalışan işgücünün daha kalifiye olması nedeniyle daha yüksek ücret elde etmesi ve tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi ya da yevmiyeli

¹³¹ Özbilen, **a.g.e.**, s. 129

olarak çalışanların düzenli ücret ya da maaş geliri elde edenler yanındaki dezavantajlı konumu; bu durumun temel nedenlerindendir¹³².

Gelişmiş ekonomilerde, ekonomi sanayileşmesini tamamlayıp hizmet aşamasında olmasından dolayı tarım sektörünün milli gelirdeki payı azdır. Az gelişmiş ülkelerde ise ekonomi tarıma dayalı olduğundan tarım sektörünün milli gelirdeki payı fazladır.

Tarım sektörünün ekonomi içindeki payının azalması, tarımsal ürün miktarını ve bu sektörde çalışan işgücünü olumsuz şekilde etkilemiştir. Bu olumsuz gelişmeye paralel olarak tarım sektöründe çalışarak kırsal alanda yaşayan kesim tarım dışı sektörlerde çalışmak üzere kentlere göç etmeye yönelmiştir.

Tablo 5’te 1980-2009 yılları arasında sektörlerin istihdam içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 5: İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam
1980	62,20	11,60	26,20	100,00
1985	58,60	12,80	28,60	100,00
1990	46,00	15,80	38,20	100,00
1995	43,40	16,20	40,40	100,00
2000	34,90	18,10	47,00	100,00
2001	37,60	17,50	44,90	100,00
2002	34,90	18,50	46,60	100,00
2003	33,90	18,20	47,90	100,00
2004	29,10	20,00	50,90	100,00
2005	25,70	20,80	53,50	100,00
2006	24,00	20,90	55,10	100,00
2007	23,50	20,80	55,70	100,00
2008	23,70	21,00	55,30	100,00
2009	24,70	19,40	55,90	100,00

Kaynak: TÜİK

¹³² Serap Bolayır, “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Yoksulluk (Sivas İli Örneği)”, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 2007, s.24

Burada da tarım sektörünün istihdam içindeki payının düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. 1980 yılında istihdam için tarım sektörünün payı % 62,2 iken, bu oran 2000 yılında % 34,9, 2009 yılında ise % 24,7 değerini almıştır. İstihdam içinde sanayi sektörünün payı 1980 yılında % 11,6 iken, bu oran 2000 yılında % 18,1'e ve 2009 yılında % 19,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Hizmetler sektörünün aynı yıllardaki gelişimi ise sırasıyla % 25,7, % 46,9 ve % 55,9 olmuştur. Hizmetler sektöründe düzenli bir artış olduğu görülmektedir.

Tarım sektörünün toplam gelirden aldığı payın gittikçe azalmasında tarım politikalarının önemi büyüktür. Tarım politikaları genel olarak ürünün fiyatını destekleme politikaları, girdi sübvansiyonları ve dolaylı destekler şeklinde sıralanabilir. Tarım kesimi açısından gelir dağılımının aleyhe dönmesinin en önemli nedenlerinden biri de, iç ve dış ticaret hadlerinin sürekli tarım aleyhine gelişmesidir.

Tarım kesiminin reel olarak alım gücü önemli ölçüde düşmüştür. Türkiye'de nüfusunun önemli bir bölümü tarım kesiminde çalıştığından bu kesimin önemli bir kısmının yoksulluk sınırı altında yaşadığı da dikkate alındığında tarım politikalarına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

3.1.4. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİR DAĞILIMI

Bölgesel Gelir Dağılımı; milli gelirin ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan kişilere göre dağıtılmasını ifade etmektedir. Gelişmiş ülkelerde bölgeler arası dengesizlik daha az, az gelişmiş ülkelerde ise bölgeler arası dengesizlik çok daha fazladır.

Bölgelerarası gelişmişlik farkını veya gelir eşitsizliğini azaltmak için; bir yandan yatırımların dağılımını değiştirmek, bir yandan da alt yapı yatırımlarını geliştirmek gerekmektedir. Bölgeler arası gelir dağılımının adaletsiz oluşu toplumsal yapının önemli bir göstergesidir. Eğitim, nüfus yapısı, coğrafi konum, doğal kaynaklar, ekonomik faaliyetler, bölgesel sermaye birikimi, istihdamın yapısı, altyapı gibi faktörlerin farklılığı nedeniyle bölgesel dengesizlikler oluşmaktadır. Bu bakımdan olumsuz bir sonuç niteliğinde olan bölgeler arası gelir dağılımı

adaletsizliği bu sonuca neden olan olumsuz faktörlerin ortadan kaldırılmasıyla giderilebilir. Bunun için bölgesel sosyo-ekonomik dengesizliklere yol açan etmenlerin düzeltilmesi gereklidir¹³³.

Bilindiği gibi ülkemiz bölgesel dengesizliklerin yaşandığı ve bu dengesizliklerin zaman içinde derinleştiği bir ülkedir. Türkiye'nin doğusu ile batısı arasında özellikle Kuzeybatısı ile Güneydoğusu arasında ciddi sosyo-ekonomik dengesizlikler mevcuttur. Maalesef bu güne kadar devlet tarafından yapılan yatırımlar ve özel kesime teşvikler bölgesel dengesizlikleri azaltmada yeterli olamamıştır¹³⁴.

Tablo 6: Türkiye'de Bölgeler İtibariyle Yüzde 20'lik Kesimlerin Milli Gelirden Aldıkları Paylar

	İlk % 20				Son % 20				Gini Katsayısı			
	2003	2006	2007	2008	2003	2006	2007	2008	2003	2006	2007	2008
TR1 İstanbul	6,40	6,70	8,30	7,30	50,50	44,70	43,50	44,00	0,43	0,37	0,35	0,36
TR2 Batı Marmara	7,00	6,70	7,60	7,10	43,40	42,10	40,00	40,40	0,36	0,35	0,32	0,33
TR3 Ege	6,60	5,70	6,70	6,30	45,20	48,90	44,80	45,20	0,38	0,43	0,38	0,39
TR4 Doğu Marmara	6,80	6,80	7,00	7,80	46,40	46,60	46,90	41,20	0,39	0,39	0,39	0,34
TR5 Batı Anadolu	5,70	6,00	7,40	6,50	47,40	48,10	46,40	47,50	0,41	0,41	0,38	0,40
TR6 Akdeniz	6,00	5,30	6,00	7,10	47,90	48,10	48,50	46,50	0,41	0,42	0,42	0,39
TR7 Orta Anadolu	7,50	7,60	8,00	7,30	45,70	42,20	40,90	40,90	0,38	0,34	0,33	0,34
TR8 Batı Karadeniz	6,30	6,10	7,20	7,30	45,60	43,00	43,70	44,20	0,39	0,37	0,36	0,37
TR9 Doğu Karadeniz	7,60	6,60	7,50	6,80	42,60	44,50	42,50	43,40	0,35	0,38	0,35	0,36
TRA Kuzeydoğu Anadolu	6,10	6,20	5,90	5,60	44,60	44,40	46,50	49,50	0,38	0,38	0,41	0,44
TRB Ortadoğu Anadolu	6,50	5,90	6,60	6,80	42,40	46,60	47,30	48,00	0,36	0,40	0,40	0,40
TRC Güneydoğu Anadolu	7,10	6,40	7,10	6,70	43,90	46,50	44,70	47,00	0,36	0,40	0,37	0,39

Kaynak: TÜİK

¹³³ DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.296

¹³⁴ Erdoğan Özötün, **Türkiye'de Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın İller İtibariyle Dağılımı 1979-1986**, İstanbul, 1988, s.32

Tablo 6’da 2003, 2006, 2007 ve 2008 yılları için bölgeler bazında gelir dağılımı verileri gösterilmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, 2003 yılında Doğu Karadeniz Düzey-1 bölgesi 0,35 Gini katsayısı ile gelir eşitsizliğinin en düşük olduğu, İstanbul Düzey-1 bölgesi 0,43 Gini katsayısıyla gelir eşitsizliğinin en yüksek olduğu bölge olmuştur. 2006 yılında ise Orta Anadolu Bölgesi Düzey-1 bölgesi gelir eşitsizliğinin en az olduğu bölge iken, aynı yıl Ege bölgesi gelir eşitsizliğinin en yüksek olduğu bölge olmuştur. 2007 ve 2008 yılı itibarıyla gelir eşitsizliğinin en az olduğu Düzey-1 bölgesi Batı Marmara, en yüksek olduğu bölge ise 2007 de Akdeniz 2008 yılında ise Kuzeydoğu Anadolu bölgesidir.

2008 yılında tablodan da görüleceği üzere Türkiye geneli için Gini katsayısı 0,41 iken, Batı Marmara bölgesinde Gini katsayısı 0,33, Kuzeydoğu Anadolu Bölgesinde ise 0,44’tür. Batı Marmara’dan sonra gelir dağılımının en adil dağıldığı bölgeler ise 0,34 Gini katsayısıyla Orta Anadolu ve Doğu Marmara Bölgeleridir. 2003 yılından 2008 yılına gelir dağılımında en yüksek iyileşme 0,43’ten 0,36 oranına düşen Gini katsayısıyla İstanbul Düzey-1 bölgesinde yaşanmıştır. Bu bölgeyi Gini katsayısında 5 puanlık bir iyileşme ile Doğu Marmara Düzey-1 bölgesi takip etmektedir. Düzey-1 bölgeleri içinde gelir eşitsizliğinin en fazla arttığı bölge ise 0,38’den 0,44 oranına çıkan Gini katsayısıyla Kuzeydoğu Anadolu Düzey-1 bölgesi olmuştur. Bu bölgeden sonra gelir eşitsizliğinde en fazla bozulma Ortadoğu Anadolu Bölgesinde görülmektedir. Bu rakamlara göstermektedir ki ülkemizde gelir dağılımı sorunu sadece ulusal değil aynı zamanda bölgesel bir sorundur. Ülkenin en az gelişmiş bölgelerinde de gelirler arasında ciddi eşitsizlikler bulunmaktadır.

3.2.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Ülkemizde gözlemlenen gelir dağılımındaki adaletsiz yapı, 1980’li ve özellikle 1990’lı yıllarda artmıştır. Türkiye gelir dağılımında bu ölçüde adaletsiz bir noktaya gelirken, gelir dağılımında adaletsizliğe yol açma gibi sonuçlar doğurabilecek olmasına karşın, birincil hedef olarak belirlenen ekonomik büyümeyi sağlama hedefinde de arzu ettiği noktaya ulaşamamıştır. İçinde bulunulan durumda,

kamu bütçesinde yatırıma ve dağılımı düzeltici harcamalara ayrılan paylar iyice küçültülmüş, bu şekilde bir bütçe yapısı çerçevesinde de gerek ekonomik büyümenin sağlanıp paylaşılabılır gelirin çoğaltılması, gerek de gelir dağılımının daha adil bir noktaya getirilmesi, gittikçe mümkün ve öncelikli hedefler olmaktan çıkmaya başlamıştır. Yaşanan bu durumların temelinde aşağıda yer alan faktörlerin yeri şüphesiz çok fazladır.

3.2.1. İKTİSADİ KALKINMA SÜRECİ

Ekonomideki sektörler genel olarak tarım, sanayi ve hizmetler diye ayrılmaktadır. İktisadi gelişmeyle beraber bu sektörlerin milli gelirden aldıkları paylarda bir değişim olacaktır. Tarımsal istihdamın yüksek olduğu ülkelerde tarım gelirlerindeki değişimler nüfusun büyük bir kısmını kapsayacağından, bunların gelir dağılımındaki etkisi önemli derecede hissedilecektir. Ülkede sanayi kaynaklı GSYİH'nın büyümesiyle birlikte işgücünün tarımdan sanayiye geçiş eğilimine girecektir. Bu geçiş sürecinin ilk aşamalarında gelir dağılımında bir bozulma meydana gelecek; ancak zamanla sektörler arasındaki işgücü akışkanlığı sayesinde sürecin ileriki aşamalarında ise tarım ve sanayi kesiminde elde edilen gelir arasındaki fark küçülecek ve milli gelirin dağılımında dengelenme meydana gelecektir.

Türkiye'de tarımdan sanayi kesimine geçiş süreci tamamlanmamıştır. Tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı halen % 42 seviyesindedir. Gelişmiş ülkelerde bu oran % 5' ler düzeyindedir. Verimliliğin çok düşük olduğu tarım sektöründe bu kadar geniş bir işgücünün barındırılması işgücü piyasasının etkinliğinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır. İstihdamda sanayinin payı % 16'larda, hizmetler sektörünün payı ise % 40'lar düzeyinde kalmıştır. Toplam istihdam içinde ücretlilerin payı da % 43 gibi düşük bir düzeyde kalmıştır. İşgücüne genel katılım oranı % 51,3 olduğu halde, erkekler için bu oran % 74,5 kadınlar içinse % 28,6 olarak gerçekleşmekte, bu da işgücüne katılımı ve dolayısıyla da elde edilen gelirde cinsiyet bakımından önemli bir farklılığın oluşmasına yol açmaktadır¹³⁵.

¹³⁵ Köksal Büyükdere, "Türkiye'de Gelir Dağılımı", *Gümrük Dünyası Dergisi*, Sayı 51, s.30

Bu bakımdan tarım sektörünün kendi içindeki gelir dağılımının daha eşit olduğunu söylemekle birlikte, tarım kesimi ile diğer kesimler arasındaki artan gelir farklılıkları, ülkenin gelir dağılımının eşitlikten uzak olmasına yol açmaktadır. Böylelikle de, işsizlik oranının yüksekliği, tarım sektöründe düşük gelir elde eden kesimin büyüklüğü, iş gücüne katılımdaki cinsiyete göre farklılık gibi faktörlerin her biri, gelir dağılımına olumsuz etki yapan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

3.2.2. DEMOGRAFİK ETKENLER

Demografik etkenler doğrudan iktisadi değildir ancak, orta ve uzun vadede bazı niteliksel faktörleri değiştirerek ekonomik büyümeyi ve gelir dağılımını olumlu veya olumsuz yönde etkilemektedir. Gelir dağılımını etkileyen demografik etkenlerin başında eğitim olanaklarının yaygınlığı gelmektedir. Burada asıl belirleyici olan eğitimde fırsat eşitliğini sağlanıp sağlanmaması olmaktadır. Gelir dağılımının şekillenişine etki eden diğer önde gelen demografik etkenler ise şehirleşme oranı ve nüfus artış hızıdır.

Ülkemizin problemlerinden olan ve geri kalmışlığın tescili niteliğindeki hızlı nüfus artışı, Cumhuriyetimizin ilk yıllarında özendirilmiş, daha sonra yansız bir Politika takip edilmiş ve planlı dönemle birlikte de artış oranının sınırlı tutulması istenmiştir. Buna göre Türkiye’de planlı kalkınma dönemi ile birlikte, hızlı nüfus artışı bir sorun olarak görülmüş, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “aile planlaması” kavramı ilk defa gündeme getirilmiştir. 1965 yılında çıkarılan Nüfus Planlaması Yasası ile konunun düzenlenmesi işi Sağlık Bakanlığına bırakılmıştır. Ülkemizde nüfus politikası çok sınırlı şekilde uygulanan aile planlaması dışında uygulamaya konulamamıştır¹³⁶.

Türkiye’de nüfus artış hızının düşmesinin sebeplerini şu şekilde açıklayabiliriz. Ülkemizdeki, eğitim düzeyinin 1980-1995 yılları arasında önemli artı göstermesi, nüfusun yarısından fazlasının kentlerde yaşıyor olması ve kentli değerleri benimsemesi, kadınların iş dünyasına daha fazla oranlarda girmesi, sigorta

¹³⁶ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, 2002, s.12

kapsamındaki nüfus oranının % 70'lerin üzerinde çıkmasının sonucu, anne babaya bir aile sigortası bağlamındaki çok çocuk yapma sayısının azalması, hükümetlerin ve ilgili diğer kurumların bu isi ciddi tutması şeklinde sıralayabiliriz ¹³⁷. Ancak burada önemli olan, nüfusu düşürerek sorunları çözmek değil, yeni istihdam olanakları sağlamaktır. Bu şekilde gelir dağılımında iyileşmeler sağlanabilir, aksi takdirde ne yapılırsa yapılsın gelir dağılımı düzelmeyecektir.

Nüfusun ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin ötesinde artması, işsizlik sorununu kalıcılaştırmakta, eğitimde fırsat eşitliğinden gitgide uzaklaşılması gelir dağılımındaki adaletsiz yapıyı sonraki kuşaklara taşımakta, düşük gelirli kişilerde ve düşük gelirli bazı bölgelerde nüfus artış hızının genel oranın dahi üzerinde olması, gelir dağılımını bozucu bir etki yapmakta, göç alan bölgelerde oluşan enformal sektörün varlığı da diğer kamu politikaları gibi dağılımı düzeltmeye dönük politikaların da uygulanmasını zorlaştırmaktadır¹³⁸.

3.2.3. ÜRETİM FAKTÖRLERİNİN DAĞILIMI

Gelir elde etmenin temel koşulu üretim faktörlerine sahip olmak ve bunları fiilen üretimde kullanmaktır. Ulusal gelirin, emek ve servet gelirlerinin toplamından oluştuğunu varsayarsak gelir dağılımını belirleyen asli unsurların emeğin dağılımı, servetin dağılımı ve faktör fiyatları olduğunu görürüz. Emeğin yetişkinler arasında dağılımında eşitsizlikler bulunmaktadır. Bu eşitsizliğin temel nedenlerini, kişisel kabiliyet farkları, çalışma koşullarındaki farklılıklar, risk almadaki farklılıklar, alınan eğitimdeki farklılıklar, iş tecrübesi ve şans faktörü oluşturur.

Ülkenin sahip olduğu doğal kaynakların ve diğer maddi servet unsurlarının çeşitliliği ve zenginliği iktisadi büyüme açısından olumlu etmen olmakla birlikte, bu servet unsurlarının mülkiyetindeki kişiler arası dağılım farklılığı gelir dağılımına negatif etki yapmakta; gelir dağılımındaki dengesizliğin kemikleşmesine ve hatta giderek büyümesine yol açabilmektedir. Materyal servet dağılımındaki dengesiz yapı

¹³⁷ Gülten Kazgan, **Tanzimat'tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, 2004, s.343

¹³⁸ Büyükdere, a.g.m., s.30

fırsat eşitsizliğine ve servet sahipleri lehine bir politik nüfuz kapasitesine yol açarak gelir dağılımındaki bozuklukları kalıcılaştırmaktadır.

Türkiye'de gelir dağılımında ortaya çıkan dengesizliklerin en önde gelen nedenlerinden biri, servet dağılımındaki dengesizliktir. Gelir dağılımının bozuk olması, tasarrufların sadece geliri yüksek olan gruplar tarafından yapılmasına yol açmakta, bu tasarruf sahipleri kamunun yüksek borçlanma gereksinimi dolayısıyla oluşan yüksek reel faizler sayesinde sürekli bir gelir akışına kavuşmakta ve bu da servetin belirli gruplar elinde yoğunlaşmasına yol açmaktadır¹³⁹.

3.2.4. EKONOMİK KRİZLER

Türkiye'de gelir dağılımını etkileyen bir diğer etken de ekonomik krizlerdir. 1980'li yıllara büyük bir bunalım içinde giren Türkiye ekonomisi, aynı dönemde aldığı yeni kararlarla yeni dünya düzenine önemli bir adım atmak istemiştir. Ancak alınan bu kararlar, bazı eksikliklerin etkisiyle beklentileri karşılamamıştır.

Türkiye ekonomisi, 1990'lı yıllar boyunca “genişleme-kriz sarmalı” olarak nitelenebilecek istikrarsız büyüme performansı göstermiştir. Bu performansın temel nedenleri 1980'lerde, ülkenin içe dönük devlet merkezli ekonomisini ihracata yönelik bir piyasa ekonomisine dönüştüren ve Bretton Woods kuruluşlarının desteğinde uygulanan neoliberal reformlar yatmaktadır. Bu reformların en önemli bileşenlerinden biri, 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesidir. Bu tarihten sonra ülkenin ekonomik performansı önemli ölçüde istikrarsız sermaye hareketlerine bağımlı hale gelmiştir¹⁴⁰

Böylece Türkiye ekonomisi, bu istikrarsız ortamda, 1994-2002 yılları arasına rastlayan kısa dönemde üç büyük ekonomik kriz yaşamıştır. Krizlerin ortak sonuçları ise, ekonominin kısa süre içinde önemli ölçüde daralması, işsizlik oranındaki artış, hızlanan enflasyon ve reel ücretlerin düşmesi olarak görülmüştür. 2003 yılından

¹³⁹ Büyükdere, **a.g.m.**, s.32

¹⁴⁰ Murat Koyuncu - Fikret Şenses, Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri, Economic Research Center Working Papers in Economics, Metu, October, 2004, s.18

itibaren ekonominin her ne kadar düzelme eğilimine girdiği görülse de, 2007 yılında başlayan ve tüm dünyayı etkisi altına alan kriz havası, Türkiye ekonomisini de etkilemiştir. 2008 yılının son aylarından itibaren önemli bir biçimde etkisini arttıran krizin sonuçları; 1994-2002 yılları arasında yaşanan üç büyük krizin sonuçlarından farksızdır¹⁴¹.

3.2.5 KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıt dışı ekonomi genel olarak kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik faaliyet olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıktığımızda, bazı kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yasalarla yasaklanmış faaliyetler olduğu halde bazılarının ise yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolaysıyla vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıktığını görürüz. Kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlara girmediği için milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmamaktadır¹⁴².

Kayıt dışı ekonominin varlığı iki açıdan büyük önem taşımaktadır. Birincisi kayıt dışı ekonomini varlığı kamu kesimi açısından vergi kaybına anlamına geliyor olmasıdır. İkincisi ise toplam ekonominin bir bölümü kayıt altına alınamadığı sürece ekonominin gerçek boyutunu ve ekonomik büyüklüklerin görece ağırlıklarını hesaplamak mümkün olmamaktadır. Kayıt dışı ekonominin gerçek boyutu bilinmeden işsizlik oranı, kamu kesiminin büyüklüğü gibi oranlar doğru olarak saptanamaz dolayısıyla ekonomik sorunlara çözüm bulmak, geliştirilen politikaları etkin bir şekilde uygulamak güçleşmektedir¹⁴³.

Ülkelerin sahip olduğu ekonomik sistem ve yapısal özellikleri kayıt dışılığa uygun bir zemin oluşturabilir. Türkiye’de, ekonominin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı oluşu ve tüm sektörlerde küçük işletmelerin

¹⁴¹ Ali İhsan Çelen, **Türkiye’de 1980 sonrası Dönemde Gelir Dağılımı ve Bu Dağılımı Etkileyen Faktörler**, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2009, s.119

¹⁴² DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.10. (çevirimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/kayitdis/oik614.pdf>

¹⁴³ DPT, **a.g.e.**, s.11.

yaygın oluşu kayıt dışılığa ortam hazırlayan önemli faktörlerden biridir. Tarım ve hizmetler sektörü izlenme ve denetlemelerin zor olması nedeniyle kayıt dışılığa elverişli sektörlerdir. Küçük işletmelerin yaygınlığı ise izleme ve denetlenmeyi zorlaştırmasının yanı sıra bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemelerin dışına kalmalarına neden olmaktadır. Bunun nedeni vergi, sosyal güvenlik, iş gibi konularla ilgili yasaların genellikle belli bir büyüklüğün altındaki işletmeleri kapsamamasıdır¹⁴⁴.

Gelir dağılımının kayıt dışı ekonomi ile ilişkisi ise gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini arttırmak amacıyla kayıt dışı istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır. Gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle düşük gelir grubunda bulunan bireyler ya ek iş talebiyle işgücü piyasasına çıkmakta ya da nitelikleri itibarıyla işgücü piyasasına dahil olamayan kadınlar ve hatta eğitimlerinin aksaması pahasına çocuklar bu piyasaya dahil olmakta ve kayıt dışı sektörde istihdam şansı aramaktadır. Bu durumda Türkiye’de yaşanan hızlı göç ve nüfus artış hızının yüksekliği nedeniyle kentleşen işgücüne iş sağlamada yetersiz kaldığı söylenebilir.

Kayıt dışı ekonominin daraltılması ve ekonomi içindeki payının azaltılması öncelikle kayıt dışı faaliyete yol açan ekonomik ve sosyolojik nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca ülkenin eğitim düzeyinin düşüklüğü vergi bilincinin geliştirilip yaygınlaştırılmamasına, vergi ve diğer yasal yükümlülüklerin gerektiği gibi yerine getirilememesine neden olmaktadır.

3.3.TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI ADALETSİZLİĞİNİ ÖNLEME POLİTİKALARI

Bu bölümde, transfer harcamaları ve gelir dağılımı ilişkisinin genel olarak verildiği ikinci bölümde tek tek açıklanan kamu politikası araçlarının, gelir dağılımına etkilerinin Türkiye açısından incelenmesine çalışılacaktır. Ancak kamu politikalarının çok geniş alana sahip olduğundan ve ülkemizin kendine özgü farklılıkları da dikkate alınarak her kamu politikası aracının konu başlığına yer

¹⁴⁴ Ülker Toptaş, *Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri*, Ankara, 1998, s.22

verilmeyecek, yalnızca gelir dağılımına etkisinin büyüklük oranına göre bir yol takip edilmeye çalışılacaktır.

3.3.1.KAMU GELİRLERİ POLİTİKALARI

Vergiler kamu gelirleri açısından en büyük pay sahibi olduklarından etkileri de bu payla orantılı olacaktır. Eğer doğru uygulamalara yer verilirse vergiler gelir dağılımı adaletini sağlamada etkili birer araç olabilirler. Buna göre, izlenen vergi politikaları, vergilemede ödeme gücünün dikkate alınıp alınmadığı, vergi oranı, vergilerin niteliği (dolaylı-dolaysız) ve yansıtılma olanaklarının varlığına bağlı olarak gelir dağılımına olumlu veya olumsuz yönde etki edebilirler.

Vergi politikaları açısından 1960'lı yıllardan itibaren planlı dönemleri kapsayan dönemde verginin klasik kaynak sağlama işlevi yanı sıra, kaynak dağılımında da düzenleyici bir görev verilerek etkinliği artırılmaya çalışılmıştır. Yatırım indirimi, ihracat muaflığı, gümrük muafiyeti gibi vergi bağışıklıkları ile sermaye birikimi ve yatırımların özendirilmesi açısından vergiler fonksiyonel gelir dağılımında sermaye açısından olumlu bir etkide bulunmuştur. Ayrıca 1970'li yıllarda çıkarılan Finansman Kanunu çerçevesinde, Taşıt Alım Vergisi, işletme Vergisi, Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi, Spor Toto Vergisi, Emlak Vergisi ve Bina İnşaat Vergisi gibi bir dizi yeni vergi çıkarılmıştır. Bu vergiler sermaye ve rantıye kesimini vergilendirmeyi hedef aldığı için fonksiyonel gelir dağılımında emek açısından olumlu bir durum oluşturmuştur¹⁴⁵.

Gelişmiş ülkelerde genellikle ulusal geliri daha fazla artırıcı riskli yatırımlar vergisel teşviklerden yararlandırıldığı halde, Türkiye'de her türlü kurum kazancı söz konusu teşvikler ve olanaklardan yararlanmaktadırlar. Örneğin kurumların menkul kıymet gelirleri son derece önemsiz, sembolik oranlar üzerinden vergilendirilir. Böylece, vergilemenin ilkelerinden olan ayırma ilkesine ters bir uygulama oluşturulmuştur. Türkiye'de gelir dağılımını son derece olumsuz etkileyen bu uygulama, büyük işletmelerin siyasal karar alma mekanizmasını etkileme gücünden kaynaklandığı söylenebilir. Muafiyet ve istisnalar bakımından Türk Vergi Sistemi

¹⁴⁵ Yasar Uysal, Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi-Türkiye Örneği- İzmir, s.152

değerlendirildiğinde, kurumlar vergisi uygulamasının gelir dağılımını fonksiyonel açıdan olumsuz yönde açıkça bozduğu görülebilmektedir¹⁴⁶.

Toplam gelir vergisi içindeki ücretlilerin payının 2000 yılı için % 45,4 olması bize gelir vergisinin bir nevi ücret vergisine dönüştüğünü göstermektedir. Buna karşılık, ayırma kuramı çerçevesinde tek düzenleme olarak yer alan “özel indirim” tutarı ise, günümüz koşullarında yetersiz kalmaktadır. Bu şekilde gelirin yeniden dağılımının vergiler yoluyla düşük gelirliler lehine sağlanması amacının yerine getirilmesi bir yana, Gelir Vergisi Kanunu tam tersi bir yönde etkide bulunmuştur¹⁴⁷.

3.3.2.KAMU BORÇLANMA POLİTİKALARI

Devletin gelir kaynakları arasında yer alan borçlanma, vergi gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda başvurulacak geçici bir kaynaktır. Çünkü borçlanma ile sağlanan kaynaklar, daha sonra ana para ve faiz olarak geri ödenmektedir. Ödeme aşamasında geri ödemeler vergilerden yapılmaktadır. Aksi durumda eski borçları ödemek için sürekli borçlanmaya gidilmesi gerekir. Bu borçların hızla artmasına ve borçlanma imkânının tamamen ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Bu sebepten vergi devletin asli kaynağını oluşturur. Borçlanma ise daha çok vergilemeye ek ve alternatifi bir kaynaktır¹⁴⁸.

Planlı dönemin 1963-1979 yıllarını kapsayan dönemde iç ve dış borçlar önemli oranda artmıştır. Reel iç borçlanma faizlerinin genellikle negatif olması, kamu kesimine, dış borçlanmada ödenen faizlerin yüksek olması ise, yabancı ülkelere kaynak aktarımını gündeme getirmiştir. Kamu kesiminin elinde bulunan kaynakları ucuz kredi şeklinde girişimcilere dağıtması ise, borçlanmanın finansmanının daha çok ücretli kesim tarafından karşılandığını, dolayısıyla kamu borçlanmasının nihai olarak fonksiyonel bölüşümü emek aleyhine bozacak özellikler taşımaktadır diyebiliriz¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Şener, a.g.e., s.265

¹⁴⁷ Mehmet Yüce, **Türkiye’de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin İzlenen Vergi ve Harcama Politikaları İle Bağlantısı**, Uludağ Üniversitesi, <http://isguc.org/myuce3.htm> 28.09.2005

¹⁴⁸ Memduh Yaşa, **Devlet Borçları**, İstanbul, 1971, s.21

¹⁴⁹ Zafer Sürücü, **Türkiye’de Gelir Dağılımı Bozukluğunu Önlemeye Yönelik Kamu Politikaları**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2007, s. 73

24 Ocak Kararları ile birlikte dışa açık bir politika izlemeye başlayan Türkiye'nin faiz politikası borçlanma politikasının temelini teşkil etmektedir. Türkiye'de 1980 yılından sonra kar-faiz-rant geliri elde eden kesimin fonksiyonel gelir dağılımındaki paylarını arttırmalarında en önemli faktörlerden birisi uygulanan yüksek faiz politikası olmuştur. Yüksek faiz politikası içeride yetersiz olan tasarruf düzeyini artırmak amacını taşımasına rağmen, hem geniş halk kitlelerine tasarruf düzeyinin artısını sağlayamamış hem de tasarruf oranı yüksek faiz politikasına rağmen kayda değer bir artış göstermemiştir. Yüksek faiz politikası hem yüksek gelir gruplarının ellerindeki parayı faize yatırarak yüksek gelir elde etmelerini sağlamış, hem de yüksek faiz uygulamasının öncüsü olan kamuya aktarılan bu kaynaklar verimsiz alanlarda değerlendirilmiştir. Bu durum, önceki konularda da değindiğimiz dışlama etkisi (crowding out) oluşturmuş ve özel kesimin yatırım yapma eğilimini azaltmıştır¹⁵⁰.

3.3.3.KAMU HARCAMALARI POLİTİKALARI

Kamu gelirlerinin kamu hizmetlerini karşılamak için kullanılması sırasında gelir dağılımı da etkilenecektir. Harcamaları çalışmamızın birinci bölümünde cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üç ana kategoride değerlendirmiştik. Bu açıdan gelir dağılımında mücadelede özellikle karşılıksız olarak yapılan transfer harcamalarının olumlu etkisinin büyük olacağı söyleyebiliriz.

1980 yılından itibaren 1990 yılına kadar kamu açıklarının GSMH'daki payı düzenli bir seyir izlemese de genelde bir düşüş eğilimindedir. Ancak 1990 sonrası, özellikle de transfer harcamalarında meydana gelen artışa bağlı olarak artan bir seyir izlemiştir. 1998 yılından itibaren kamu harcamaları artış hızı yükselmiştir. 1998'de % 29,15 olarak gerçekleşen bu oran 1999 yılında % 5,89 gibi yüksek bir oranda yükselerek % 35,89 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılına gelindiğinde de kamu harcamalarının payı GSMH'nın % 42,87'sine tekabül etmektedir. Bu rakam neredeyse GSMH'nın yarısına denk gelmektedir. Burada bu rakamla ilgili söylenmesi gereken bir diğer nokta ise 2002 yılı kamu gelirleri, 2002 yılı kamu harcamalarının ancak % 60'lık bir kısmını

¹⁵⁰ Arda Tunca, **Kamu Kesiminin Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarının Daraltılma Etkisi (Crowding out)**, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran, 1993, s.47

karşılayabilmekte olduğudur. 2002 harcamalarının % 66'sını transfer harcamaları bununda % 60'ını borç faizlerine yapılan ödemeler meydana getirmektedir¹⁵¹.

Kamu cari harcamaları toplumsal hizmet sunması açısından özel sektör cari harcamalarından farklılık arz etmektedir. Özel sektör cari harcamaları tam anlamıyla nihai bir tüketim niteliği taşımakla beraber, kamu sektörü cari harcamalarının iki temel işlevi söz konusudur. Bunlardan birincisi özellikle personel harcamalarında faktör payları olarak ekonomide gelir dağılımının belirlenmesinde devletin taraf olarak yer almasını yansıtır. Personel harcamaları kamu personelinin doğrudan şahsi hakları ile ilgilidir ve maaş artışları ölçüsünde gelirlerinde artış olması söz konusudur. Bu nedenle devletin uygulayacağı ücret politikaları gelir dağılımının ücretler payını doğrudan etkilemektedir.

1980 sonrası dünya konjonktürün de etkisi ile Türkiye'de de sadece alt yapı ve sabit sermaye yatırımlarında yoğunlaşmıştır. Diğer yatırımları özel kesime ikame etmeyi planlamıştır. Bu durum fonksiyonel gelir dağılımında girişimciler lehine olmuştur. Ancak, gelişmekte olan bir ülke olduğumuz ve özel sektörün büyümeyi sağlamaya yönelik olarak yeterli gücünün olmadığı dikkate alınmamış, bu durum özel yatırım harcamalarının artısının düşük kalmasına neden olmuştur. Bu durumun sonucunda yeni istihdam olanakları artısının yetersiz kalması, fonksiyonel gelir dağılımında emek aleyhine bir durum oluşturmuştur¹⁵².

1980 sonrasında uygulanan düşük ücret politikası ile iç talep kısılrken diğer yandan da üretim maliyetlerinin ücret yönünden aşağı çekilmesi sağlanıyordu. Böylece ihraç fiyatlarının düşük tutulmasının önemli bileşenlerinden biri devreye sokulmuş oluyordu. Gelir dağılımı açısından fonksiyonel dağılımda sermaye lehine ve emek aleyhine bir durum oluşmaktadır. Gerçek ücret endeksi söz konusu dönemde sürekli bir gerileme eğilimine sokularak kamu kesimi ücretlerinin seyri olarak 1979 için 100 düzeyinden 1988 yılında 47,7 düzeyine kadar geriletildi. Bu dönemde özel kesimde de aynı yönde bir gerileme olmuştur. Ücretlerin düşürülmesi sürecinde sendikal faaliyetlerde ertelenmiştir. Böyle bir politika tercihinin nedeni ise içerde düşük ücret yoluyla geniş halk kitlelerinin alım gücünü daraltarak bir ihraç edilebilir fazla oluşturmak ve böylece elde edilen bu fazlanın ihracıyla dış ticaret açığı sorununu asmaktır. Sonuçta ta reel ücretlerin düşürülmesi ve yüksek faiz politikasıyla tüketim ve

¹⁵¹ Sürücü, **a.g.t.**, s. 152

¹⁵² Sürücü, **a.g.t.**, s. 152

sabit sermaye yatırımları azaltılarak ihraç edilebilir bir fazlanın oluşturulduğu da gözlenmiştir. Bu fazlada ancak TL'nin reel değerinin düşürülmesi ile sağlanmıştır. Artan faiz ve TL cinsinden ithal girdi maliyetlerindeki artış reel olarak ücretlerin düşürülmesiyle telafi edilemeye çalışılmış ve gelir dağılımında ki emek aleyhine olan kötü gidiş devam etmiştir¹⁵³.

3.4. TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMINI DÜZENLEME POLİTİKA ARACI OLARAK KULLANILMASI

Transfer harcamaları doğrudan gelir dağılımına etki eden harcama niteliğindedir. Herhangi bir mal ve hizmet karşılığı olmaksızın yapılan transfer harcamaları, gelir dağılımındaki adaletsizlikle mücadelede etkin olan araçların en önemlilerindendir.

Transfer harcamaları milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki meydana getirmez. Sadece satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olurlar. Bu el değiştirmeler genellikle karşılıksız yapılır ve adı geçen harcamalar yoluyla milli ekonomideki mal ve hizmet akımında bir değişiklik meydana gelmez. Böylece kamu makamları tarafından yapılan ödemeler gerçek anlamda reel kaynakların tüketimini ifade etmez, olsa olsa, bu yolla sektörden diğer sektörler satın alma gücü aktarılmış olur. Transfer harcamaları içindeki başlıca harcamalar, devlet borçlarının faizleri, sosyal yardımlar, iktisadi amaçlı mali yardımlar, özel yatırımları teşvik etmek için verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer almaktadır¹⁵⁴.

Transfer harcamalarını kendi içinde devlet borçları için verilen faizler ve sosyal yardımlar şeklinde iki bölüme ayırır ve bu ayırmadaki her bölümün gelir dağılımı üzerine farklı etkileri olduğunu belirtebiliriz. Devletin borçlarına ödediği faizler kişisel gelir dağılımındaki adaletsizliği artırıcı nitelikte olmakta, buna karşın

¹⁵³ Hasan Kirmanoğlu, Makro Ekonomik Popülizm ve Kriz, **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi Dergisi**, Sayı.7, İstanbul, 1994, s.86

¹⁵⁴ Turhan, **a.g.e.** s.210

devletin bireysel yardımların finansmanına katılması ise gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkide bulunarak kişisel gelir dağılımında olumlu etkiler meydana getirmektedir.

Maddi yardımlara tarım alanında rastlanabilir. Parasal yardımlara ise belli amaçlar ve genellikle teşvikler için başvurulabilir. Bu yüzden çeşitli türleri olabilir. İhracatı geliştirmek üzere yapılan yardımlar, o iş kolundaki girişimcilerin gelirlerine doğrudan katkıdır. Bu da bu tür yardımların geliri yeniden dağıtıcı etkisinin hem dolaysız olduğunu ve hem de ani olduğunu göstermektedir¹⁵⁵.

Düşük gelirli kişilerin gelirlerini arttırarak gelir dağılımını sağlamaya çalışan kamu harcamalarına sosyal güvenlik harcamaları adı verilmektedir. Sosyal güvenlik toplumda çalışmak isteyen bireylere iş bulma, çalışamayanlara bakabilme, sağlık ve bakım hizmetlerinin belli bir asgari düzeyini herkese ücretsiz olarak sunmaktır. Modern devletin tanımı gereği, sosyal niteliği gereği işsizlik, sakatlık ve hastalık nedeniyle geçimlerini sağlayamayanlara yardım ederek piyasada oluşan gelir dağılımına doğrudan müdahale etmek durumundadır. Dolayısıyla devlet sosyal güvenlik kurumlarıyla, emekli, dul, yetim, sakatlık ve işsizlik yardımları yapmak suretiyle modern toplumlarda kişisel gelirleri artırıcı tedbirleri almalıdır¹⁵⁶.

Ekonomik amaçlı transfer harcamaları, üretken transferler arasında yer alırlar. Ekonomik sübvansiyonlar, üreticilerin maliyetlerini düşürmek amacıyla gerçekleştirilen vergi iadeleri şeklinde yapılan transferler üretimi ve bunun sonucunda da milli gelir üzerinde etkileri olumlu olarak fonksiyonel ve sektörel gelir dağılımı açısından gelir artırıcı bir durum oluştururlar. Tüketime verilen ekonomik gayeli mali yardımlar düşük gelirli grupların gelirlerini arttırır ve kişisel gelir dağılımında eşitsizlikleri bir oranda azaltmaya yardımcı olurlar.

Üretime ve ihracata verilen primler ise genellikle piyasa için üretimde bulunan kişilere ve ihracatçılara verildiğinden ve bunlarda yüksek gelir gruplarındaki kişiler olduklarından tüketici birimleri arasındaki gelir eşitsizliklerini artırıcı etkide bulunacak ve bunun sonucunda kişisel gelir dağılımı olumsuz etkilenmiş olacaktır¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Uysal, **a.g.m.**, s.98

¹⁵⁶ Kamil Tügen, **Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler**, İzmir, 1993, s.55

¹⁵⁷ Aytaç Eker, **a.g.e.** s.296

Transfer harcamaları gelir dağılımını eşitleme veya eşitsizlikleri artırma yönünde değiştirebilir. Devlet tahvillerine ödenen faizler, genellikle devlet tahvillerini ellerinde bulunduranlar yüksek gelirli gruplar olduklarından kişisel gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırıcı özelliktedir. Buna karşın, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması az gelirli grupların gelirlerini yükseltici, kişisel gelir dağılımındaki eşitsizliklerini azaltıcı niteliktedir.

Aynı şekilde tüketime verilen iktisadi amaçlı mali yardımlar az gelirli grupların gelirlerini artırır ve böylece gelir eşitsizliklerini azaltırlar. Üretim ve ihracata verilen primler genellikle piyasa için üretimde bulunan kişilere verildiğinden fonksiyonel gelir dağılımı açısından olumlu bir durum olmakla beraber, bu yatırımcılar genellikle üst gelir grubu kişiler olduğu için kişisel gelir dağılımı olumsuz etkilemekte, tüketici birimler arasındaki gelir eşitsizliklerini arttırıcı bir özellik taşımaktadır.

3.4. 1.TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI

Türkiye’de bütçeden yapılan transfer harcamalarını genel olarak 3 başlık altında toplamak mümkündür: Cari transferler, sermaye transferleri ve faiz giderleri. Bu 3 transfer harcamaları kendi içerisinde bir takım harcamaları içermektedir. Bu bölümde 2006-2012 dönemlerine ait transfer harcamalarına yer verilerek söz konusu harcamalar ele alınacaktır.

Tablo 7 ve 8’de Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin miktarları ve bütçe içindeki oranlarına yer verilmiştir. Bu iki tabloda yer alan harcama kalemlerinden sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri transfer harcamaları ile yakından ilişkilidir. Söz konusu üç harcamanın 2006 yılından 2012 yılına kadarki seyirleri Tablo 7’de incelendiğinde yüksek miktarda bir artışın olduğu fark edilecektir. 2006 yılında sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar 9 milyar 274 milyon lira civarında iken bu miktar 2012 yılında 15 milyar 549 milyon liraya ulaşmıştır. Eğitim hizmetlerine yapılan harcama miktarı 22 milyar 219 milyon liradan 53 milyar 61 milyon liraya çıkmıştır. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım

Hizmetlerinde ise 26 milyar 213 milyon liralık harcama miktarı 76 milyar 446 milyon liraya yükselmiştir.

Tablo 7: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2006-2012)

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN FONKSİYONEL DAĞILIMI (2006-2012)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
GENEL KAMU HİZMETLERİ	70.398	75.975	82.081	88.274	89.450	117.567	133.986
SAVUNMA HİZMETLERİ	11.588	11.834	12.839	14.567	14.952	17.008	18.251
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	10.514	12.434	13.967	16.240	18.859	20.991	23.559
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	21.127	23.703	29.137	33.050	41.312	35.871	44.946
ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	127	184	215	250	357	395	363
İSKÂN VE TOPLUM REFAH HİZMETLERİ	3.855	4.715	3.797	3.740	6.553	4.745	4.944
SAĞLIK HİZMETLERİ	9.274	11.276	12.972	15.682	16.071	18.464	15.549
DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	2.811	3.279	3.865	4.593	5.442	5.478	6.557
EĞİTİM HİZMETLERİ	22.219	25.720	30.493	35.753	41.470	45.645	53.061
SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	26.213	34.949	37.666	56.070	59.892	67.929	76.446
TOPLAM	178.126	204.068	227.031	268.219	294.359	312.573	377.662

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%) (2006-2012)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
GENEL KAMU HİZMETLERİ	39,52	37,23	36,15	32,91	30,39	37,61	35,48
SAVUNMA HİZMETLERİ	6,51	5,8	5,66	5,43	5,08	5,44	4,83
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	5,9	6,09	6,15	6,05	6,41	6,72	6,24
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	11,86	11,62	12,83	12,32	14,03	11,48	11,9
ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	0,07	0,09	0,09	0,09	0,12	0,13	0,1
İSKÂN VE TOPLUM REFAH HİZMETLERİ	2,16	2,31	1,67	1,39	2,23	1,52	1,31
SAĞLIK HİZMETLERİ	5,21	5,53	5,71	5,85	5,46	5,91	4,12
DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	1,58	1,61	1,7	1,71	1,85	1,75	1,74
EĞİTİM HİZMETLERİ	12,47	12,6	13,43	13,33	14,09	14,6	14,05
SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	14,72	17,13	16,59	20,9	20,35	21,73	20,24
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 8’de ise bu miktarların bütçe içerisindeki payları verilmiştir. Eğitim hizmetlerinin bütçe içerisindeki payı % 12,47 den % 14,05 düzeyine çıkmıştır. Oransal olarak artış her ne kadar az olarak görülsede miktar olarak yaklaşık iki katına çıkmıştır. Sağlık hizmetlerine yapılan harcamaların bütçe içerisindeki yeri belirli orandadır. 2012 yılında bir miktar azalış öngörülse de sağlık harcamaları da artış göstermiştir. En dikkat edici harcama kalemi Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde görülmektedir. 2006 yılında 26 milyar 213 milyon lira düzeyinde olan bu harcama kalemi bütçede % 14,72 oranında yer alırken 2012 yılında 76 milyar 446 milyon lira ile % 20,24 oranına yükselmiştir. Hem oransal hem de miktar olarak ciddi bir artış söz konusudur. Bu durum da göstermektedir ki sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamalarına verilen önem artmıştır. Bu durum hiç şüphesiz gelir dağılımını olumlu etkileyecektir.

Tablo 9: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012**
Personel Giderleri	37.812	43.569	48.856	55.947	62.315	72.299	81.692
Sosyal Gv. Kur. Dev.Giderleri	5.075	5.805	6.408	7.208	11.063	12.737	14.279
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.001	22.258	24.412	29.799	29.185	30.049	28.859
Faiz Giderleri	45.963	48.753	50.661	53.201	48.299	47.500	50.250
Cari Transferler	49.851	63.292	70.360	91.976	101.857	115.778	130.250
Sermaye Giderleri	12.098	13.003	18.516	20.072	26.010	21.698	27.914
Sermaye Transferleri	2.637	3.542	3.174	4.319	6.773	4.300	4.213
Borç Verme	5.689	3.846	4.644	5.698	8.857	6.436	8625
Yedek Ödenek	0	0	0	0	0	0	4817
Toplam	178.126	204.068	227.031	268.219	294.359	312.673	350.889

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Yukarıda yer alan tabloda ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe giderlerine yer verilmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 10 da ise ekonomik sınıflandırmaya göre giderlerin bütçe içindeki paylarına yer verilmiştir.

Tablo 10: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderlerin Bütçe İçindeki Payları

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderlerin Bütçe İçindeki Payları							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012**
Personel Giderleri	21,23	21,35	21,52	20,86	21,17	23,12	23,28
Sosyal Güv. Kur. Dev. Giderleri	2,85	2,84	2,82	2,69	3,76	4,07	4,07
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10,67	10,91	10,75	11,11	9,91	9,61	8,22
Faiz Giderleri	25,8	23,89	22,31	19,83	16,41	15,19	14,32
Cari Transferler	27,99	31,02	30,99	34,29	34,6	37,03	37,12
Sermaye Giderleri	6,79	6,37	8,16	7,48	8,84	6,94	7,96
Sermaye Transferleri	1,48	1,74	1,4	1,61	2,3	1,38	1,2
Borç Verme	3,19	1,88	2,05	2,12	3,01	2,06	2,46
Yedek Ödenek	0	0	0	0	0	0	1,37
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Bütçede yer alan kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımına bakıldığında en büyük payın cari transferler, faiz giderleri ve personel giderlerine ayrıldığı görülecektir. Bu giderlerden transfer harcamaları kapsamında 3 kalem üzerinde durulacaktır. Bunlar cari transferler, sermaye transferleri ve faiz giderleridir. İlerleyen kısımlarda ayrıntılı anlatılacaktır. Bu üç harcama kaleminin bütçe içerisindeki payları toplamının toplam bütçenin yarısından fazla olduğu Tablo 9 ve 10'da görülecektir. Bu iki tablodan genel olarak dikkat çeken hususlardan biri faiz harcamalarının % 25,80 oranından % 14,32 düzeyine düşmesidir. Cari transfer miktarı 2006 yılında 49 milyar 851 milyon liradan 130 milyar 250 milyon lira yükselmiştir. Oransal olarak 2006 yılında % 27,99 olan oran 2012 yılında % 37,12 oranına yükselmiştir. Sermaye transferleri oransal olarak değerlendirildiğinde 2006 yılında 1,48 olan oran yıllar içinde değişiklik göstermiştir. En yüksek oran olan 2,30 düzeyi 2010 yılında gerçekleşmiştir. 2012 yılında bu oran 1,20 düzeyine düşmüştür

Faiz giderleri 2006 yılında 45 milyar 963 milyon liradan 53 milyar 250 liraya yükselmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında azalma seyri göstermiştir. Oransal olarak bütçe içindeki payı % 25,8 'den % 14,32 değerine düşmüştür. Hemen hemen yarıya yakın bir oransal azalma olmuştur. Bu durum bütçeye esneklik kazandırmış ve gelir dağılımının önünde engel olan bir hususta ilerleme sağlanmıştır. Ancak bu ilerleme yeterli değildir. Çünkü bütçe içerisinde faiz giderleri yine de fazla yere sahiptir.

3.4.2. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI VE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

İlerleyen bölümlerde yapılan harcamalar içerisinde transfer harcama özelliği olan cari transferler, sermaye transferleri ve faiz giderleri üzerinde durulacaktır. Aynı zamanda bu 3 transfer harcamasının gelir dağılımı üzerindeki etkilerinden bahsedilecektir. Gelir dağılımı üzerinde etkisi olan bu transfer harcamaları bütçeye çoğu zaman yük getirir de sosyal, iktisadi amaçlara sahip olduğu için yapılması kaçınılmaz harcamalardır.

3.4.2.1. CARİ TRANSFERLER GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Cari transfer giderleri, bütçe dışındaki kurumların cari nitelikli olan giderlerini finanse etmek amacıyla bütçeden yapılan karşılıksız ödemeleri göstermektedir¹⁵⁸.

Yeni bütçeleme sistemimiz içerisinde cari transferler 6 kalemden oluşmaktadır;

- Görev zararları,
- Hazine yardımları,
- Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler,
- Hane halkına yapılan transferler,
- Yurtdışına yapılan transferler,
- Gelirden ayrılan paylar.

Tablo 11 ve 12’de cari transferler içerisinde yer alan 6 kalemin bütçe içerisindeki gerçekleştirmeleri payları gösterilmiştir.

¹⁵⁸ Kocabaş, **a.g.m.**, s.69

Tablo 11: Cari Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cari Transferler	49.851	63.292	70.360	91.976	101.857	110.499	130.220
a)Görev Zararları	2.270	1.401	2.041	4.138	3.297	4.739	4.351
b)Hazine Yardımları	26.735	36.273	38.769	56.951	60.323	59.353	76.090
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yapılan Transferler	185	682	444	844	1.084	1.391	614
d)Hane Halkına Yapılan Transferler	797	996	1.101	1.276	1.599	2.156	2.515
e) Tarımsal Destekleme	4.747	5.555	5.809	4.495	5.817	6.961	7.180
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	347	618	883	1.031	850	1.448	1.103
g) Sosyal Amaçlı Transferler	26	67	442	1.027	1.610	2.255	3.071
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	620	507	616	722	969	1.153	1.420
i) Gelirden Ayrılan Paylar	14.124	17.121	20.256	21.492	26.308	31.043	33.876

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 12: Cari Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cari Transferler	27,99	31,02	30,99	34,3	34,6	35,1	37,1
a)Görev Zararları	1,27	0,69	0,9	1,5	1,1	1,5	1,2
b)Hazine Yardımları	15,01	17,78	17,08	21,2	20,5	18,99	21,7
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yapılan Transferler	0,1	0,33	0,2	0,3	0,4	0,4	0,2
d)Hane Halkına Yapılan Transferler	0,45	0,49	0,48	0,5	0,5	0,7	0,7
e) Tarımsal Destekleme	2,66	2,72	2,56	1,7	2	2,2	2
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	0,19	0,3	0,39	0,4	0,3	0,5	0,3
g) Sosyal Amaçlı Transferler	0,01	0,03	0,19	0,4	0,5	0,7	0,9
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	0,35	0,25	0,27	0,3	0,3	0,4	0,4
i) Gelirden Ayrılan Paylar	7,93	8,39	8,92	8	8,9	9,9	9,7

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 11’de görüleceği üzere 2006 yılında 49 milyar 851 milyon lira olan toplam cari transfer harcamaları 2012 yılında % 161 oranında artarak 130 milyar 220 milyon lira olarak gerçekleşmiştir. Bu artışta en önemli paylar “hazine yardımları” ve “gelirden ayrılan paylara” aittir. Hazine yardımlarına yapılan transferler 2006 yılında 26 milyar 735 milyon lira iken 2012 yılında 76 milyar 90 milyon liraya yükselmiştir. Gelirden ayrılan paylar kalemi ise 2006 yılında 14 milyar 124 milyon lira iken 2012 yılında 33 milyar 876 milyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Yüzde değişimler itibarıyla Tablo 12 incelendiğinde, 2006–2012 yılları arasında cari transfer kalemleri içinde en fazla artış sosyal amaçlı transferler kaleminde gerçekleşmiştir. Sosyal amaçlı transferler gelir dağılımında adaleti sağlamada çok etkili bir etkiye sahiptir. Muhtaç ve körlere yardım, muhtaç asker ailelerine yardım, özürlü, yaşlı ve diğer kişiler için yapılan yardımlar vb. harcamaları içeren bu transfer kaleminde gerçekleşen artışlar adaletin sağlanmasında önemli bir etkindir.

En düşük transfer kalemini ise kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transfer harcamaları oluşturmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde cari transfer harcamaları 2006- 2012 yılında sürekli artış göstermiştir.

Cari transferler kendi içerisinde çeşitli alt başlıklar içermektedir. Bunlardan bazıları görev zararları, hazine yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurtdışına yapılan transferlerdir. İlerleyen bölümlerde bu harcamaların yıllar içerisindeki seyri ve içeriği hakkında bilgi verilecektir.

3.4.2.1.1.GÖREV ZARARLARI

Görev zararı; devlet tarafından ilgili kanunları çerçevesinde, kamu teşebbüslerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara veya diğer teşekküllere kendi kanunları ile verilen görevler dışında bir görev verilmesi durumunda verilen bu görevlerin sonucu oluşan zararı ifade eder. Görev zararının oluşabilmesi için şu unsurların bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir¹⁵⁹.

- Verilen görev, kurumun kendi mevzuatıyla verilen olağan görevleri dışında ilave bir görev olmalıdır,

- Görevin ifası sonucunda bir zararın ve/veya mahrum kalınan kârın ortaya çıkması gerekir,

¹⁵⁹ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, **2010 Yılı Bütçe Uygulama Esasları**, Ankara, 2010, s.115

- Verilen görev sonucu oluşan zararın ve/veya mahrum kalınan kârın bütçeden karşılanacağı, görev verilmesine ilişkin düzenlemeyle önceden belli edilmiş olmalıdır,

- Ödemeler, karşılıksız diğer bir ifadeyle geri dönüşümsüz olmalıdır yani borç verme kategorisine girecek bir ödeme olmamalıdır.

Görev zararlarının karşılandığı bazı kurum ve kuruluşlar şunlardır: KİT'lerin, Sosyal güvenlik kurumlarının kendi mevzuatları dışında kendilerine verilen görevler nedeniyle oluşan görev zararları, Halk Bankası, Ziraat Bankası gibi mali kurumların görev zararları, döner sermaye işletmelerinin ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonu gibi fonların açıkları bu kapsamdadır.

Tablo 13: Görev Zararlarının Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
a)Görev Zararları	2.270	1.401	2.041	4.138	3.297	4.739	4350
-KİT' Görev Zararları	711	700	1.284	2.731	2.548	2.553	2.476
-Halk Bankası	107	172	204	377	139	249	282
-Ziraat Bankası	130	204	369	624	301	648	1209
-Diğer Görev Zararları	1323	325	184	407	309	1209	383

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 13' te görev zararlarının gerçeklemeleri 2006-2012 yılları dönemleri itibariyle yer almaktadır. Tablo 14'te ise bu gerçekleştirmelerin bütçe içerisindeki paylarına aynı yıllar itibariyle yer verilmiştir.

Tablo 14: Görev Zararlarının Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
a)Görev Zararları	1,27	0,69	0,9	1,5	1,1	1,5	1,2
-KİT' Görev Zararları	0,4	0,34	0,57	1	0,9	0,8	0,7
-Halk Bankası	0,06	0,08	0,09	0,1	0	0,1	0,1
-Ziraat Bankası	0,07	0,1	0,16	0,2	0,1	0,2	0,3
-Diğer Görev Zararları	0,74	0,16	0,08	0,2	0,1	0,4	0,1

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ile meydana getirdiği görev zararı yaratıcı faaliyetler, gelir dağılımını düzenlemek amacını gerçekleştirmek üzere kullanılabilir. Devlet görev zararı meydana getirici yardımları ile düşük gelirli üreticilerin gelirlerini arttırmak ve onların fiyat dalgalanmalarından olumsuz etkilenmelerini önlemek amacını güder. Düşük gelirli üreticilere verilen desteklerde söz konusu üreticilerin ürettikleri ürünün hammadde olarak kullanım alanı ne kadar geni olursa gelirin yeniden dağıtıcı etkisi de o kadar yüksek olur¹⁶⁰.

Tarım sektöründeki destekleme uygulamaları üreticileri ve tüketicileri koruma amacını güderken enerji sektöründeki uygulamalar tüketicilerin korunması yanında sanayi sektörüne sürekli ve ucuz girdi sağlanmasını amaçlamaktadır.¹⁶¹

Tarım sektöründe üretilen ürünlerin özelliklerinden dolayı bu sektörde faaliyette bulunanların gelirleri diğer sektörlerle göre daha düşük ve dalgalanmaya müsaittir. Bu açıdan bu kesime fiyat desteklenmeleri, destekleme alımı yapılması gelir düzeylerini korumaya yardım eder.

Tüketiciler açısından da onların kullandıkları zorunlu gıda maddeleri gibi mallarının fiyatlarının düşük olması için verilen destekler veya bu malları üreten

¹⁶⁰ Yusuf Kenan Tekmen, “Görev Zararı Kavramı ve Kamu Bankalarında Görev Zararı”, Cumhuriyet Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, Haziran, 2008, s. 16

¹⁶¹ Hilmi Ünsal, Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 1/2002, s. 229-244

kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan fiyat müdahaleleri benzer faydayı sağlar. Daha düşük fiyatta mal alımı tüketicilerin gelirlerine katkı sağlar.

Tablo 13 ve 14 incelendiğinde görev zararlarının bütçedeki payının düşük miktarda olduğu görülecektir. Görev zararlarında KİT görev zararları en büyük paya sahiptir. Ayrıca görev zararları içerisinde Halk Bankası ve Ziraat Bankası'nın görev zararları da yer almaktadır. Tablo 13'te Ziraat Bankasının görev zararının 2006 yılından 2012 yılına kadar 10 kat arttığı görülecektir. Oransal olarak ise 4 kat bir artış olmuştur. Halk Bankasının ve Ziraat Bankasının görev zararının doğuran faaliyetler genel olarak tarım sektöründe, enerji ve ulaştırma sektörlerinde ve çeşitli faaliyet kollarında bulunan girişimcilere ve esnaf ve sanatkâra düşük faizli kredi verilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Belirtildiği üzere bu krediler öncelikle tarım kesiminde çalışanları etkilerken dolaylı da olsa tüketicileri etkilemektedir. Tüketicilerin gelirlerini dolaylı olarak etkileyen bu tür harcamalar gelir dağılımında adaletin sağlanmasında önemlidir.

3.4.2.1.2. HAZİNE YARDIMLARI

Hazine yardımı karşılıksız olarak ilgili mevzuatlara göre ilgili kurumların bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla yapılmaktadır. Bütçeden, karşılıksız olarak, Mahalli İdarelere, Özerk Kurumlara, Fonlara ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına hazine yardımları yapılmaktadır.

Aşağıda yer alan tablolarda en fazla hazine yardımının sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerine yapıldığı görülmektedir. Tablo 15'te görüldüğü üzere sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinde 2006 yılında 23 milyar 518 milyon lira olan harcama kalemi 2007 yılından 2012 yılına kadar sürekli artış göstererek 2012 yılında 69 milyar 123 milyon lira seviyesine ulaşmıştır. Yüksek miktarda gerçekleşen bu durum göstermektedir ki devletin hazine yardımları kapsamında yapmış olduğu sosyal harcamalarda dikkat çeken bir artış vardır.

Tablo 15 incelendiğinde dikkat eden bir başka hususta sosyal güvenlik alanında açığın sürekli artmasıdır. Böylece hazineden yapılan yardımlar bu

kapsamda artmaktadır. Yapılan bu harcamaların sosyal yanı ağır basmakta ve gelir dağılımında adaleti sağlamada etkili olmaktadır.

Bugün artık neredeyse devlet yardımı olmadan sosyal güvenlik kurumlarının ayakta durması imkânsız hale gelmiştir. Bu kurumların yıllık gelirleri, yıllık giderlerini karşılayamamaktadır. Finansman açıklarının karşılanması amacıyla sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden transferler yapılmaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarının kişilerin gelirlerinin azalması karşısında, kendilerine yapılan yardımlar, geliri kısmen yüksek olandan, düşük olana doğru bir aktarımı söz konusu olduğundan, gelir dağılımını düşük gelirli lehine düzelttiği söylenebilir. Bu açıdan sosyal güvenlik açığının gelir dağılımı üzerindeki etkisi 2006 yılından 2012 yılına kadar arttığı söylenebilir.

Tablo 15: Hazine Yardımlarının Gerçekleşmeleri

	GERÇEKLEŞMELER						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
b)Hazine Yardımları	26.735	36.273	38.769	56.951	60.323	59.353	76.090
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	658	808	1.022	1.019	1.342	1.658	2.032
İşsizlik Sigortası Fonu (Nakit bazlı)	658	808	1.022	1.019	1.176	1.429	1.828
Sandıklara 5 puan Prim Desteği	0	0	0	0	165	230	204
- Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	23.518	33.063	35.133	52.685	55.039	52.833	69.123
Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	0	0	1.718	11.084	14.695	21.176	22.491
Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi	0	0	0	0	0	0	0
Faturalı Ödemeler	4.975	4.942	3.894	4.783	4.617	4.822	5.653
Ek Karşılıklar	0	0	1.082	1.125	1.254	1.325	1.484
Emeklilere Ek Ödeme	0	2.298	2.589	2.923	3.314	3.817	4.443
İşveren Sigorta Primi 5 Puan indirimi	0	0	0	0	0	4.720	5.469
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	18.543	25.823	25.850	29.249	27.069	16.555	25.498
Ödeme Gücü Olmayanların Primi	0	0	0	0	0	419	4.085
- Mahalli İdareler	1.509	1.706	1.918	1.591	1.738	2.505	2.663
Belediyelere Yardım (Denkleştirme Ödeneği)	60	69	62	169	150	154	175
İl Özel İdareleri (Köy Hiz. Pers. ve Diğer)	1.449	1.772	1.558	1.403	1.499	1.517	1.322
Diğer	0	-135	297	19	89	834	1.166
-Diğer Hazine Yardımları	1050	696	696	1.657	2.204	2.357	2.272
DFİF	320	326	350	575	391	639	684
Terör Tazminatı	0	219	0	0	0	0	0
Diğer	730	151	346	1.082	1.812	1.718	1.588

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 16: Hazine Yardımlarının Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
b)Hazine Yardımları	15,01	17,78	17,08	21,2	20,5	18,99	21,7
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	0,37	0,4	0,45	0,4	0,5	0,5	0,6
İşsizlik Sigortası Fonu (Nakit bazlı)	0,37	0,4	0,45	0,4	0,4	0,5	0,5
Sandıklara 5 puan Prim Desteği	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1
- Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	13,20	16,2	15,48	19,6	18,7	16,8	19,7
Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	0	0	0,76	4,1	5,1	6,7	6,4
Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi	0	0	0		0	0	0,0
Faturalı Ödemeler	2,79	2,42	1,72	1,8	1,6	1,5	1,6
Ek Karşılıklar	0	0	0,48	0,4	0,4	0,4	0,4
Emeklilere Ek Ödeme	0	1,13	1,14	1,1	1,1	1,2	1,3
İşveren Sigorta Primi 5 Puan indirimi	0	0	0		1,3	1,5	1,6
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	10,41	12,65	11,39	10,9	9,2	5,3	7,3
Ödeme Gücü Olmayanların Primi	0	0	0	0	0	0,1	1,2
- Mahalli İdareler	0,85	0,84	0,84	0,6	0,6	0,8	0,8
Belediyelere Yardım (Denkleştirme Ödenēi)	0,03	0,03	0,03	0,1	0,1	0	0,0
İl Özel İdareleri (Köy Hiz. Pers. ve Diğer)	0,81	0,87	0,69	0,5	0,5	0,5	0,4
Diğer	0	0	0,13	0	0	0,3	0,3
-Diğer Hazine Yardımları	0,59	0,34	0,31	0,6	0,7	0,7	0,6
DFİF	0,18	0,16	0,15	0,2	0,1	0,2	0,2
Terör Tazminatı	0	0	0	0	0	0	0,0
Diğer	0,41	0,07	0,15	0	0,6	0,5	0,5

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 16’da yer alan oranlar incelendiğinde sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri 2006 yılında % 13,20 iken zamanla artmış % 19,7 oranına 2012 yılında ulaşmıştır. Bu oranın büyüklüğüne bakıldığında bütçedeki yerinin ne kadar önemli olduğu anlaşılabacaktır. Neredeyse bütçenin beşte birine denk gelen bu harcamalar devletin sosyal alandaki harcamalara verdiği önemi göstermektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde açıkların finansmanı 2006 yılında % 10,41 gibi bir orana sahipken bu oran 2007 yılında artmış ve % 12,65 oranına ulaşmıştır. 2007 yılından sonra azalma eğilimi göstermiş ve nihayet 2012 yılında % 7,3 olacağı

öngörülmüştür. Sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi sosyal güvenlik kurumlarının elde ettiği gelirlerin yeterli olmadığını işaret etmektedir. Sahip olduğu önemden dolayı bu harcamanın finansmanında devlet etkin rol oynamaktadır. Daha çok düşük gelirli grupların karşılaştığı risklerin telafisinde yapılan sosyal güvenlik harcamaları bu kişilerin gelirini riskler karşısında korumada öneme sahiptir

3.4.2.1.3. KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLARA YAPILAN TRANSFERLER

Kar amacı gütmeyen kuruluşlar çeşitli dernekler, vakıflar, siyasi partiler, vakıf üniversiteleri, sendikalar, vakıflardır. Ayrıca memurların öğle yemeğine yardım, seçim giderleri için yapılacak ödemeler, siyasi tanıtma giderleri içinde yapılan ödemeler de transfer harcamalarının bu başlığı altında yer almaktadır.

Tablo 17: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yapılan Transferler	185	682	444	844	1.084	1.391	614
Siyasi Partilere Yardım	101	325	80	195	92	327	129
2010 Kültür Başkenti	0	0	0	200	0	0	0
Diğer	84	357	364	449	991	1.063	485

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Yukarıda yer alan tabloda 2006- 2012 yılları arasında kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerin gerçekleşmeleri yapılan harcamalar gösterilmektedir. Tablo 18’de ise bu gerçekleştirmelerin oranları 2006- 2012 yılları itibariyle gösterilmiştir.

Tablo 18: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yapılan Transferler	0,10	0,33	0,2	0,3	0,4	0,4	0,2
Siyasi Partilere Yardım	0,06	0,16	0,04	0,1	0	0,1	0,0
2010 Kültür Başkenti	0	0	0	0,1	0,3	0	0,0
Diğer	0,05	0,17	0,16	0,2	0	0,3	0,1

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Yukarıda yer alan Tablo 17 ve 18’de kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerin değişken bir seyir içerisinde olduğu görülecektir. 2010 ve 2011 yıllarında gerek miktar ve gerekse oransal olarak bir artış olmuştur. Bunların nedenleri ise seçimler ve 2010 yılında İstanbul’un kültür başkenti olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer dönemlerde ise bütçe içinde çok fazla yere sahip olmadığı görülecektir.

Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonundan ziyade kültürel ve siyasi amaçlı etkileri daha ağır basmaktadır. Sosyal ve siyasal yönden öneme sahip bu harcamalar demokratik ve çağdaş toplumlarda olması gereken harcamalardır.

3.4.2.1.4. HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER

Eğitim, sağlık, barınma gibi çeşitli amaçları gerçekleştirmek ve cari nitelikli harcamalara katkı sağlamak amacıyla hane halkına yapılan karşılıksız ödemeler bu bölümde yer almaktadır.

Bu transferleri incelediğimizde yurtiçinde ve yurtdışında okutulan öğrencilere verilen burslar ve harçlıklar ayrıca gerek Türk gerekse yabancı uyruklulara ödenen eğitime ilişkin masraflar, yurtiçinde er ve erbaş ailelerinin, uzman erbaşların sağlık

giderleri, koruyucu ailelere yardımlar hane halkına yapılan yardımlar içerisinde yer almaktadır.

Sosyal amaçlı yardımlara baktığımızda muhtaç ve körlere yardımlar, özürllülere, yaşlılara yardımlar, doğum ödemeleri, işsizlik yardımları, hastalık, sakatlık yardımları, emekli, dul, yetim aylıkları, ölüm yardımları karşımıza çıkmaktadır. Sağlık amaçlı transferler içinde yurtiçinde, karşılıksız olarak ve kişilerin tedavi giderlerinin tedavide kullanılan ilaç ve malzemeler dâhil finansmanına katkı sağlamak amacıyla yapılan ödemeler, eğitim amaçlı diğer transferler içinde yurt içi eğitim kurumlarında okutulan öğrencilerin bursları ve harçlıkları dışında kalan kayıt, öğretim, tasdikname, sınav ve diploma harçları, ve benzeri giderler ile parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderleri ve yurt içi eğitim kurumlarında okutulan yabancı uyruklu öğrencilerin bursları ile harçlıkları dışında kalanlar yer alacaktır¹⁶².

Devletin sosyal devlet olma yanını daha çok gösterdiği bu harcamalar çoğunlukla Sosyal Güvenlik Kurumu (Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur), Türkiye İş Kurumu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından sunulmaktadır.

Tablo 19: Hane Halkına Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
d)Hane Halkına Yapılan Transferler	797	996	1.101	1.276	1.599	2.156	2.515
Burslar ve Harçlıklar	378	503	580	708	923	1.378	1.536
Eğitim Amaçlı Diğer Transfer	266	313	328	355	421	437	648
Sağlık Amaçlı Transfer	46	49	54	58	58	60	79
Yiyecek Amaçlı Transfer	96	119	128	143	180	259	240
Barınma Amaçlı Transfer	10	11	11	12	16	22	11

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

¹⁶² Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, <http://www.mta.gov.tr/mevzuat/duyurular/duyanalitik-butce-3.pdf>

Tablo 20: Hane Halkına Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
d)Hane Halkına Yapılan Transferler	0,45	0,49	0,48	0,5	0,5	0,7	0,7
Burslar ve Harçlıklar	0,21	0,25	0,26	0,3	0,3	0,4	0,4
Eğitim Amaçlı Diğer Transfer	0,15	0,15	0,14	0,1	0,1	0,1	0,2
Sağlık Amaçlı Transfer	0,03	0,02	0,02	0	0	0	0,0
Yiyecek Amaçlı Transfer	0,05	0,06	0,06	0,1	0,1	0,1	0,1
Barınma Amaçlı Transfer	0,01	0,01	0	0	0	0	0,0

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Yukarıda yer alan Tablo 19 ve 20 incelendiğinde yıllar itibariyle yapılan hane halkına yapılan transferlerin arttığı görülmektedir. 2006 yılında 0,45 oranı 2011 ve 2012 yıllarında 0,7 oranına ulaşmıştır.

Hane halkı içerisinde en fazla paya burslar ve harçlıklar sahiptir. 2006 yılında 797 milyon lira ayrılan bu pay zaman içerisinde artış göstermiş ve 2012 yılında 2 milyar 515 milyon lira seviyesine ulaşmıştır. Kamu harcamalarından eğitim, sağlık, barınma, sosyal güvenlik ve tarım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının azalması da gelir dağılımındaki adaletsizliği daha da derinleştirebilmektedir. Böyle bir durumun yaşanmaması için bütçeden burs ve harçlıkların ve eğitime yönelik transferlerin arttırılması gerekmektedir. Tablo 19 incelendiğinde sürekli bir artışın olması bu anlamda olumlu bir gelişmedir. Eğitimde fırsat eşitliği sağlanması ve uzun vadede gelir politikalarına etki etmesi açısından yapılan bu tür harcamalar önemlidir. Burs ve harçlıklar gibi eğitim görenlere verilecek yardımlar kişilerin doğrudan gelirlerini etkileyecektir. Düşük gelirliilerin geliri artacak ve kısa ve uzun vadede gelir dağılımında olumlu bir değişme yaşanacaktır.

3.4.2.1.5.YURTDIŞINA YAPILAN TRANSFERLER

Dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara veya yabancı kişilere veya kuruluşlara yapılan cari nitelikli mal ve hizmet harcamalarını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler bu bölüme gider kaydedilir. Ayrıca uluslararası

kuruluşlara yapılan ödemeler TL veya dövizle yapılacak olması ile yurtdışında veya yurtdışında ödeme yapılması ödemenin niteliğini değiştirmeyecektir¹⁶³.

Tablo 21: Yurtdışına Yapılan Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	620	507	616	722	969	1153	1420
Kıbrıs	101	125	136	170	180	182	185
Uluslararası Kur. Katılma Payı	370	243	324	348	564	686	839
Diğer	150	138	156	203	225	285	396

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 22: Yurtdışına Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	0,35	0,25	0,27	0,3	0,3	0,4	0,4
Kıbrıs	0,06	0,06	0,06	0,1	0,1	0,1	0,1
Uluslararası Kur. Katılma Payı	0,21	0,12	0,14	0,1	0,2	0,2	0,2
Diğer	0,08	0,07	0,07	0,1	0,1	0,1	0,1

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Yukarıda yer alan iki tabloda yurtdışına yapılan transferler yer almaktadır. 2006 yılından 2012 yılına kadar geçen sürede başta Kıbrıs olmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlara katılma payına yapılan transferler düzenli artış göstermiştir. Ülkemizin uluslararası rolünün geliştiği göz önüne alındığında bu artışların makul olduğu anlaşılabacaktır. Globalleşen dünyada sadece kendi ülke sınırları içerisinde transfer harcamalarının gerçekleştirilmesi yanında uluslararası kurum ve kuruluşlara da transfer harcamalarının yapılması bir yerde sorumluluk sonucu doğmuştur. Bu tür

harcamalar temelde yurtiçinde gelir dağılımında adaleti sağlamada etkili değildir. Ancak bu harcamalar yurtdışındaki kişilerin gelirlerini etkileyecektir.

3.4.2.2.SERMAYE TRANSFERLERİ GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Sermaye transferleri sermaye nitelikli harcamaları karşılamak amacıyla karşılıksız olarak yapılan sermaye birikimini amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

Normal ömrü bir yıl veya daha uzun olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye elde edilmesi edinimleri ve gayrimenkullerin ya da gayri maddi menkullerin edinimi için yapılan ödemeler sermaye giderleri içinde yer alır¹⁶⁴.

Tablo 23: Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sermaye Transferleri	2.637	3.542	3.174	4.319	6.773	6.739	4.243
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	2.459	3.354	3.043	4.179	6.650	6.644	3.803
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	178	188	131	141	122	95	440

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 24: Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sermaye Transferleri	1,48	1,74	1,4	0,5	2,3	2,1	1,2
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	1,38	1,64	1,34	0,4	2,3	2,1	1,1
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	0,1	0,09	0,06	0	0	0	0,0

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

¹⁶⁴ Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı

Tablo 23 ve 24 incelendiğinde 2009 yılında en düşük seviyede olan yurt içi transferleri 2010 yılında artış göstermiş ancak 2011 yılından sonra tekrar azalma eğilimi göstermiştir. 2006 yılında 2 milyar 637 milyon lira olan Yurtiçi Sermaye Transferleri 2010 yılında en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2011 yılında 201 yılına yakın bir miktarda iken 2012 yılında beklenti daha düşüktür. Yurtiçi sermaye giderleri genel itibariyle yerel yönetimleri desteklemek amacıyla yapıldığı için kalkınmayı, gelir dağılımında adaleti sağlamada öneme sahiptir. 2006 yılından 2012 yılına kadar yaşanan bu artış gelir dağılımına katkısından dolayı göz ardı edilemez.

Yurtdışı sermaye transferlerine bakıldığında yurtiçi sermaye transferlerine nazaran daha az bir bütçeye sahiptir. Yurtiçi sermaye transferleri ülke vatandaşlarına etkilerken yurtdışına sermaye transferleri o ülke vatandaşlarını etkilemektedir.

178 milyon lira olan harcama miktarı 2012 yılında zirveye ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu artış komşu ülkelerle ilişkilerdeki rollerimizle değişmektedir.

3.4.2.2.1. YURTIÇİ SERMAYE TRANSFERLERİ

Yurtiçindeki kurum ve kuruluşlara veya vatandaşlara sermaye birikimi sağlamaları veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerinin finansmanına yardım amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler bu bölüme gider kaydedilecektir. Örneğin kuruma hizmet binası yapması amacıyla ve karşılıksız olarak konsolide bütçeyle bir kaynak tahsis edildiğinde bu tutar konsolide bütçe için bir sermaye transferi olarak sınıflandırılacak, ancak ilgili kurumun kendi kaynaklarıyla bir hizmet binası yapmak üzere kendi bütçesinde bir kaynak ayrıldığında bu tutar sermaye gideri olarak sınıflandırılacaktır. Ayrıca, hane halkına sermaye amaçlı bir transfer yapıldığında bu bölüme gider kaydedilecektir. Örneğin, konsolide bütçeye dâhil bir kurum bütçesinden selden zarar gören vatandaşlara konut yapmak üzere karşılıksız (hibe veya yardım olarak) bir ödeme yapıldığında bu bölüme gider kaydedilecektir. Ancak, selden zarar gören vatandaşlara konut yapmak üzere karşılıklı (kredi olarak ve daha

sonraki bir tarihte tahsil edilmek üzere) bir ödeme yapıldığında ise verilen bu kredinin borç verme bölümüne gider kaydedilmesi gerekecektir¹⁶⁵.

Aşağıda yer alan Tablo 25 ve 26’da 2006 yılından 2012 yılına kadar yapılan yurt içi sermaye transferleri yer almaktadır. Çoğunlukla yerel yönetimler vasıtasıyla yapılan bu yardımlar belirli projeler ve ajanslar eliyle gerçekleştirilmiştir. Bütçe içindeki miktar ve oranlarına bakıldığında bu tür harcamaların çok fazla yapılmadığı görülecektir.

Tablo 25: Yurtiçi Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2.006	2.007	2008	2.009	2010	2011	2012
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	2.459	3.354	3.043	4.179	6.650	6.644	3.803
KÖY-DES Projesi	1397	2.000	803	588	1.550	550	550
BELDES Projesi	0	299	293	0	57	455	500
TÜBİTAK AR-GE Ödeneği	0	516	523	740	584	589	800
Kalkınma Ajansları	0	0	40	171	443	100	450
Sodes	0	0	0	0	0	198	250
İller Bankası	0	162	96	0	0	0	63
Evrensel Hizmetler	0	0	0	8	0	3	5
Diğer	1062	378	1.287	2.671	4.017	4.749	1.185

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve

Beklentiler Raporları

Tablo 26: Yurtiçi Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	1,38	1,64	1,34	0,4	2,3	2,1	1,1
KÖY-DES Projesi	0,78	0,98	0,35	0,1	0,5	0,2	0,2
BELDES Projesi	0	0,15	0,13	0	0	0,1	0,1
TÜBİTAK AR-GE Ödeneği	0	0,25	0,23	0	0,2	0,2	0,2
Kalkınma Ajansları	0	0	0,02	0	0,2	0	0,1
Sodes	0	0	0	0	0	0,1	0,1
İller Bankası	0	0,08	0,04	0,1	0	0	0,0
Evrensel Hizmetler	0	0	0	0	0	0	0,0
Diğer	0,6	0,18	0,57	0,3	1,4	1,5	0,3

¹⁶⁵ Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Kentlerde yaşayan nüfusun özellikle kırsal alanlardan kente göç sebebiyle hızla arttığı ülkemizde hem kırsal alanlardaki kalkınma ve gelişmişlik sorununun aşılabilmesi, hem de kentlerdeki aşırı nüfus artışının dengelenebilmesi için kırsal kalkınma önem taşımaktadır.

Kırsal kalkınmanın da en önemli gerekliliği kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artmasını sağlayacak temel fiziki altyapı hizmetlerinin sağlanmasıdır. Bu anlamda verilecek hizmetler ve ülkemiz koşullarında özveri ile bu alana ayrılacak mali kaynaklar kentlerde ve kırsal alanlarda yaşanan birçok sorunun çözümüne katkıda bulunacaktır.

İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında KÖYDES (Köy Altyapısını Destekleme Projesi) başlatılmıştır. Temel amacı kaynak yetersizliği sebebiyle mevcut yatırım programlarında kapsama alınamayan, alınmayan köylerin içme suyu ve yol sorunlarının Vali ve Kaymakamlar aracılığı ile İl Özel İdareleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığı ile mahalli imkan ve kabiliyetlerin verimli bir şekilde kullanılarak kısa sürede ve düşük maliyetle çözülmesi olan KÖYDES Projesi ile kırsal altyapının iki önemli unsuru olan Yol, su ve kanalizasyon sorunlarının aşılmasına önemli katkılarda bulunulması hedeflenmektedir. Aynı şekilde BEL-DES projesi de belediyeler düzeyinde sorunları ele almakta ve kamusal hizmetler sunmaktadır¹⁶⁶.

Gelir dağılımında adaleti sağlamada KÖY-DES, BEL-DES projeleri gibi yerel bazlı faaliyetler halkın kamusal anlamda mal ve hizmete ulaşmasını kolaylaştırmaktadır. Kırsal kesimde gelir düzeyinin düşük olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu tür harcamaların gelir dağılımında adalet bakımından önemi fazladır. Bu sebeple yukarıda yer alan tablolarda görüleceği üzere bu tür projelere ayrılan payın azaltılması değil arttırılması gerekmektedir.

¹⁶⁶http://www.mesudiye.gov.tr/yeni2/index.php?option=com_content&view=article&id=265&Itemid=

3.4.2.2.2. YURTDIŞI SERMAYE TRANSFERLERİ

Dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara, yurtdışında bulunan eğitim kurumlarına sermaye birikimi sağlamaları amacıyla veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanını yerine getirmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler bu bölüme gider kaydedilecektir. Örneğin uluslararası bir kuruluşa hizmet binası yapması amacıyla ve karşılıksız olarak, konsolide bütçeden bir kaynak tahsis edildiğinde bu tutar bir yurtdışı sermaye transferi olarak sınıflandırılacaktır. Üye olup olunmadığına bakılmaksızın, uluslararası kuruluşlar tarafından yürütülen proje, program gibi faaliyetlere gönüllü veya zorunlu olarak katılması durumunda ödenmesi gereken veya ödenmesi öngörülen uluslararası kuruluşlara katkı ödemeleri, uluslararası kuruluşlara yardım ödemeleri burada yer almaktadır¹⁶⁷.

Tablo 27: Yurtdışı Sermaye Transferlerin Gerçekleşmeleri

	GERÇEKLEŞMELER						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	178	188	131	141	122	95	440
Kıbrıs	163	172	114	127	104	67	403
Diğer	15	16	17	14	18	27	37
	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporlar

Tablo 28: Yurtdışı Sermaye Transferlerin Bütçe İçindeki Payları

	BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	0,1	0,09	0,06	0	0	0	0,0
Kıbrıs	0,09	0,08	0,05	0	0	0	0,0
Diğer	0,01	0,01	0,01	0	0	0	0,0
	0	0	0		0	0	0,0

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

¹⁶⁷ Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı

Yukarıda yer alan tablolar incelendiğinde bu tür transfer harcamalarının oldukça az olduğu dikkat çekecektir. Sadece Kıbrıs'a yapılan harcamalar belirli düzeydedir. Bu durumda Kıbrıs ile olan siyasi ilişkilerimizden kaynaklanmaktadır. Daha önceki kısımlarda da açıklandığı üzere bu tür harcamalar uluslararası kuruluşların sermaye birikimlerini desteklemek amacıyla yapıldığından ülke içerisindeki gelir dağılımını etkilemez. Söz konusu ülkelerde yaşayanlar açısından bir değer ifade eder.

3.4.2.1. FAİZ GİDERLERİ GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak devletin yapmış olduğu iç borçlanmalar ile dış borçlanmalardan, ülkelerce oluşturulan birliklerden, resmi finansman fonlarından, uluslararası ve bölgesel kuruluşlardan ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankalarından sağlanan borçlanmalar karşılığında oluşan faiz giderleri ve iskonto giderleri bu kategoride izlenir¹⁶⁸.

Faiz ödemeleri, dönemler içerisinde sürekli olarak birikmekle birlikte, ödendiği zaman bütçeye gider olarak yazılmaktadır. Başkalarının faiz giderlerini ödemelerine yardımcı olmak için Devlet tarafından başkalarına karşılıksız olarak yapılan ödemeler (transferler) bu bölümde değil, cari transferler bölümünde sınıflandırılmaktadır¹⁶⁹.

Faiz ödemeleri, devletin iç ve dış borçlanma dolayısıyla, borç verenlere yaptığı transfer ödemesi niteliğindedir ve gelir dağılımını doğrudan etkilemektedir. Bu açıdan, faiz ödemelerinin kimlere yapıldığı, yani devlete borç verme eğiliminde olanların kimler olduğu önem kazanmaktadır. Düşük gelire sahip olanların tasarruf edebilme şanslarının yok denecek kadar az olması ve borç verenlerin yüksek gelir sahibi olanlar veya ticari kuruluşlar olduğu dikkate alındığında; faiz ödemelerinin

¹⁶⁸ Gökhan Çapan, “Türkiye’de Transfer Harcamaları ve KİT’lere Bütçeden Yapılan Transferler”, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006,s.36-55

¹⁶⁹ Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, www.bumko.gov.tr/Eklenti/233, ekorehberdoc.doc

yoksuldan zengine bir kaynak aktarımı olarak islediği görülebilmektedir. Dolayısıyla faiz ödemeleri, özellikle de iç borç faiz ödemeleri, gelir dağılımının adil olma niteliğini bozan çok önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de 1980 sonrası başlayan ve günümüze değin süren “rant kollama politikası”nın bir sonucu olarak, bir taraftan, izlenen borçlanma politikası neticesi olarak devlete borç verip astronomik ölçüde faiz geliri elde edenlerin aynı zamanda vergisel birtakım avantajlardan yararlandırılıp yeterince vergilendirilmemesi ve diğer taraftan siyasal iktidarın tabanını oluşturan kırsal kesimin temel geliri olan tarımsal kazançların tamamına yakın kısmının vergi kapsamı dışına çıkarılması vergilerin adil gelir dağılımına katkı sağlaması fonksiyonunu ortadan kaldırmıştır¹⁷⁰

Yıllarca faiz giderleri bütçe içerisinde önemli bir yer teşkil etmiştir. Gelir dağılımında adaleti bozan bu harcama kalemi son yıllarda bütçede daha az yer kaplamaktadır. Devlet tahvillerine ödenen faizler, genellikle devlet tahvillerini ellerinde bulunduranlar yüksek gelirli gruplar olduklarından kişisel gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırıcı özelliktedir. Yüksek faiz politikası, kredi faiz oranlarını kaçınılmaz olarak yükseltilmiş, yükselen kredi faiz oranları yatırımların azalmasına sebep olmuştur. İşletmeler, ellerindeki geliri, yatırımlara yöneltmek yerine, yüksek faizle kamuya borç vererek yüksek kazançlar sağlamışlardır. Bu durum ise yatırımların daralmasına böylece istihdam imkânlarının azalmasına yol açmıştır. Kamunun yüksek faiz politikasıyla borçlanması, ülkedeki tasarruf potansiyelini kamuya kaydırmış, bu durum sonuçta özel kesimin dışlanmasına sebep olmuştur. Yüksek faiz geliri elde eden yüksek gelir grupları gelirlerini daha da arttırarak gelir dağılımının daha da bozulmasına sebep olmuştur. Artan gelir dağılımındaki bozulma sebebiyle geliri yükselen yüksek gelir grupları lüks tüketime yönelirken düşük gelir gruplarının içerde temel mal ve hizmet talebi daralmıştır. Yüksek gelir gruplarının lüks tüketim talebi daha çok ithal mal ve hizmetlere yönelmiştir.

Tablo 29 ve 30’da faiz giderlerinin 2006- 2012 yılları itibariyle gerçekleşmeleri ve bütçe içerisindeki payları gösterilmiştir.

¹⁷⁰ Yüce, a.g.m., s.20

Tablo 29: Faiz Giderlerinin Gerçekleşmeleri

GERÇEKLEŞMELER							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Faiz Giderleri	45.963	48.753	50.661	53.201	48.299	42.232	50.250

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 30: Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Faiz Giderleri	25,80	23,89	22,31	19,8	16,4	13,4	14,3

Kaynak: 2006-2012 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 29 ve 30’da faiz harcamalarının bütçe içerisindeki miktar ve oran olarak dağılımı görülmektedir. Tablo 29’te 2006 yılında faiz harcamalarının 45 milyar 963 milyon lira olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2012 yılı haricinde faiz harcamaları 2009 yılına kadar miktar olarak artmış sonra azalmaya başlamıştır ancak oransal olarak sürekli bir azalış göstermiştir. 2006 yılında % 25,80 olan faiz giderlerinin oranı 2007 yılında % 23,89 seviyesine düşmüş ve 2011 yılında en düşük seviyesi olan % 13,4 düzeyine gerilemiştir. Bu durum yıllarca faiz giderleri yükü altında olan Türkiye gibi ülkelerde çok büyük bir anlam taşımaktadır. Bütçenin yine de önemli bir payına sahip olan faiz giderleri bütçenin esnekliği karşısında engeldir, çünkü diğer sosyal amaçlı alanlara yapılması gereken harcamalardan kısıntı yapılmasını gerektirmektedir.

Daha önceki bölümlerde cari transferler içerisinde yer alan hazine yardımları bölümünde sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinden bahsetmiştik. Bu giderin 2006 yılındaki bütçe içerisindeki miktarı 23 milyar 518 milyon liradır. 2012 yılında 69 milyar 123 milyon lira olması beklenmektedir. Oransal olarak ise sırasıyla % 13,20 ve % 19,7’dir. Aynı yıllar faiz giderlerinin miktar ve oranlarına baktığımızda 2006 yılında 45 milyar 963 milyon lira, oran olarak % 25,8’dir. 2012 yılında ise 50

milyar 250 milyon lira tutarında olması ve bütçenin % 14,3'ne sahip olması beklenmektedir. Bu iki harcama kalemini karşılaştırdığımızda faiz harcamalarının 2006 yılında neredeyse sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerine yapılan harcamanın 2 katı olduğu görülecektir. 2012 yılında ise bu durum değişmiş ve faiz harcamaları sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerine yapılan harcamaların gerisinde kalmıştır. Oransal olarak da durum bu yöndedir. Faiz harcamalarının 2012 yılında % 14,3 olması beklenirken sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinin % 19,7 olması öngörülmektedir. Hiç şüphesiz altı yıl içerisinde yaşanan bu durum bütçenin esnekliği açısından ciddi bir ilerlemedir.

Hane halkına yapılan transferlerle faiz giderlerini kıyasladığımızda ortaya dikkat çekici bir tablo çıkmaktadır. Örneğin 2012 yılında hane halkına yapılan transfer miktarı 2 milyar 515 milyon civarında iken aynı yıl faiz giderlerine yaklaşık 25 katı civarında bir gider yapılmıştır. Oran olarak faiz giderleri bütçenin % 14,3'üne sahip iken hane halkına yapılan transferler bütçenin % 0,7'sinde yer almaktadır. Oran olarak bakıldığında bile sosyal harcama yanı ağır basan hane halkına yapılan transferlerin faiz giderleri karşısında ne kadar az olduğu görülecektir.

Sermaye transferleri ile faiz giderlerini karşılaştırdığımızda da benzer sonuçla karşılaşmaktayız. Sermaye transferleri de hane halkına yapılan transferler gibi bütçede çok az yere sahiptir. Yıllar itibariyle bakıldığında en yüksek değere ve orana sahip olduğu 201 yılında sermaye transferlerinin değerleri sırasıyla 6 milyar 773 milyon lira ve % 2,3'tür. Aynı yıl için faiz giderlerinin miktar ve oranı ise 48 milyar 299 milyon lira ve % 16,4'tür. Yaklaşık 8 kat bir fazlalığa sahip olan faiz giderleri sermaye transferleri gibi sermaye birikimini amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız transferlerden çok fazladır. Bu durum da göstermektedir ki Türk bütçe sistemi içerisinde faiz harcamaları çok fazla yere sahiptir. Böyle bir durum da bütçeden sosyal amaçlı transferlerin oranını azaltmakta gelir dağılımını düzenleme politikalarını sınırlamaktadır.

Ancak bir unsuru tekrar vurgulamakta yarar vardır. Faiz giderleri konusunda 2006 yılından 2012 yılına kadar ilerleme kaydedilmiştir. 2006 yılında bütçe içerisinde % 25,80 seviyesinde olan faiz giderlerinin 2012 yılında değerinin % 14,3 olması beklenmektedir. Bu tablo sevindiricidir. Uzun yıllar faiz sarmalıyla sıkıntıya giren ülkemizde bu oranın azalması sıkı maliye politikalarının sonucudur. Faiz giderleri gibi gelir dağılımını olumsuz etkileyen transfer harcama kaleminde yaşanan

olumlu durum diğ er sosyal amaçlı transfer harcamalarına kaynak aktarmada kolaylık sağlayacaktır. Böylece gelir dağılımında adaletin sağlanmasıda önemli adımlar atılacaktır.

SONUÇ

Devletin ekonomik ve sosyal yaşam içindeki rolü devlet anlayışının geçirdiği gelişimle birlikte değişmiştir. Bu değişimle birlikte devlet belirli alanlarda sunmuş olduğu hizmetlerle yetinmemekte farklı türde harcamalar yapmaktadır. Çünkü devlet toplumun giderek artmakta olan ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Günümüzde devletin sahip olduğu görevleri ve faaliyetleriyle beraber maliye politikalarının amaçları da genişlemiştir. Devlet sosyal hayata müdahale etme mecburiyetinde kalmış ve geleneksel görevlerinin yanı sıra ekonominin kalkınmasını ve istikrarını temin edecek, kaynak dağılımında etkinliği sağlayacak, istihdam sorununu çözecek, gelir ve servet eşitsizliklerini giderecek politikalarını izleme görevlerini de üstlenmiştir.

Devletin ekonomik ve sosyal görevleri ile ilgili anlayışlarda görülen değişikliklerin ortaya çıkardığı ve tez konusu olarak belirlediğimiz transfer harcamaları mal ve hizmet alımını olmaksızın toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel yönden güçlü kalması amacıyla yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı taşıyan bir harcama türüdür.

Transfer harcamalarının birçok sosyal ve ekonomik etkileri vardır. En önemli etkilerinden biri de transfer harcamalarının yapısı gereği gelir dağılımı üzerindedir. Gelir dağılımı sorununun çözümü her ülke ekonomisi için makro hedeflerden biridir. Gelir dağılımında adaletin sağlanmasında devlete önemli görevler düşmektedir. Gelir dağılımı sorunu sosyal barış, toplumsal refah, fırsat eşitliği ve ekonomik istikrar gibi sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşabilmek için çözülmesi gereken bir sorundur.

Transfer harcamaları karşılıksız olarak yapıldığından talep düzeyini önemli ölçüde etkiler. Bunun yanında transfer harcamalarının sürekli artış içinde olması, politikacılar ve siyasi partilerin oy potansiyellerini artırma düşüncesiyle transfer harcamalarından daha etkin yararlanma istekleri ve bu tür harcamaların artmasına neden olmaktadır.

Ülkeler açısından gelir dağılımının daha adil hale getirilmesi önemli ve öncelikli bir konudur. Ekonomik yönünün yanı sıra sosyal ve siyasal açıdan istikrarın sağlanması ve bilhassa demokratik rejimin devamlılığı açısından gelir dağılımının orta sınıf lehine iyileştirilmesi büyük önem arz etmektedir.

Türkiye’de 1980 sonrası uygulanan ekonomik politikalar sonucunda yüksek faiz ve düşük ücret politikası ekonominin karakterini belirlemiş ve adil gelir dağılımı bir amaç olarak önemini yitirmiştir. Ayrıca ücretlerin enflasyon seviyesinin altında kalması ve dolaysız vergilerden çok dolaylı vergilere ağırlık verilmesi bu dönemde gelir dağılımının düşük gelirli kesimler aleyhine bozulmasına neden olan diğer faktörler olarak gösterilebilir.

Türkiye’de gelir dağılımının bozuk olmasının en önemli nedenlerinden bir diğeri ise uygulanan yüksek faiz politikası sebebiyle yüksek gelir grubuna önemli ölçüde kaynak transferi yapılmasıdır. Transfer bütçesi olarak ifade edilen konsolide bütçenin transfer harcamalarının dağılımında en büyük pay faiz ödemelerine gitmektedir. 2006 yılında faiz harcamaları, toplam bütçe harcamalarının % 25,8’ini oluştururken, 2012 yılında % 14,3’e gerilemiştir. Her ne kadar olumlu gelişme yaşansa da bu durum hala gelir dağılımının hem bireysel hem de fonksiyonel açıdan kar, faiz ve rant geliri elde edenler lehine bozulduğunu göstermektedir. Faiz harcamaları diğer sosyal içerikli transfer harcamaları ile kıyaslandığında bütçeden yapılan transferlerin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonundan uzak olduğu görülecektir. Asıl amacının gelir dağılımında adaletin sağlanması olan transfer harcamalarının ne yazık ki çoğu faiz harcamalarına gittiğinden maliye politikasının hedeflerinden uzaklaşmış olmaktadır. Borç yükünün fazla olmasından kaynaklanan faiz ödemeleri bütçede disiplin ile mücadele edilmelidir. Mücadele sonucunda faiz giderleri azaltılmalıdır. Böylece transfer harcamaları asli fonksiyonunu yerine getirmiş olacaktır.

Türkiye’de 2011 yılı gelir dağılımı araştırmasına göre 0,40 olarak hesaplanan Gini katsayısı, ülkemizde gelir dağılımının eşitlikten uzak olduğunu göstermektedir. Hane halkı kullanılabilir gelirine göre oluşturulan % 20’lik hane halkı gruplarından toplumun en az gelir elde eden % 20’lik gelir grubunun aldığı pay % 5,8 iken toplumun en çok gelir elde eden % 20’lik grubu gelirin % 46,7’sini almaktadır. Bu oran gelir dağılımında zengin ve fakir arasında ne kadar fazla uçurumun olduğunu ortaya koymaktadır.

Gelir dağılımında hala adaletsiz bir yapıya sahip olan ülkemizde bu yapının düzeltilmesinde kamu harcamaları en etkili araçtır. Kamu harcamaları içerisinde en etkili araç da transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları ve gelir dağılımı arasında sıkı bir bağ vardır. Bütçeden yapılan transfer giderleri kişileri, firmaları doğrudan ya da dolaylı etkilemektedir. Çoğu transfer harcaması olumlu etkiye sahipken faiz harcamaları niteliğinde olanlar ise olumsuz etkiye sahiptir. Özellikle ülkemizde borç anapara ve faiz ödemelerinin hala bütçe üzerinde büyük bir gider kalemi oluşturduğu göz ardı edilemez bir gerçektir.

Yüksek faiz giderleri dikkate alındığında son dönemlerde, bütçenin esnekliğini kaybettiği, daha çok bir cari harcama ve faiz bütçesi haline geldiği söylenebilmektedir. Bu durum ve özellikle de faiz harcamalarının konsolide bütçenin büyük bir kısmını oluşturması, bütçeleme politikalarının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesini engellemekte; bütçenin mali plan-program özelliğini zedelemektedir. Bunun sonucu olarak kıt olan kamu kaynaklarıyla sağlıklı bir planlama yapılması ve fayda maksimizasyonu imkânı ortadan kalkmasına neden olmuştur.

Türkiye’de gelir dağılımı sorununun çözülebilmesi için ulusal geliri istikrarlı ve hızlı bir şekilde büyütme ve bunun adil bir şekilde dağıtılmasını sağlanmalıdır. Bu amaçla öncelikle yatırım, istihdam ve üretim artışının sağlanması ve gelir dağılımını daha adil hale getirecek politikaların dikkate alınması gerekmektedir. Bunu yaparken kayıt dışı ekonomi önlenmeli, vergi tabanı genişletilmeli, ücretlilerin vergi yükü azaltılmalıdır. Bu durumun çözümü için bütçe açıklarının kapatılmasında borçlanma yerine dolaysız vergilere başvurulmalı, dar ve sabit gelirliler üzerindeki vergi yükü hafifletilmeli, yüksek gelirli gruplar üzerindeki vergi yükü ağırlaştırılmalı ve de vergilendirilmeyen alanlar vergi kaynakları arasına alınarak kayıt dışı ile mücadele edilmelidir. Bütün bunların ötesinde, uygulanacak kamu harcamaları politikası bir disiplin içerisinde yürütülmelidir. Bunların yanı sıra reel piyasanın ülkenin kalkınması üzerindeki önemi gözetilerek, bu piyasanın etkin çalışması için gerekli yasal ve kurumsal önlemler alınmalıdır. Toplumda sosyal yapının dengeli olması için sosyal transferler konusunda etkin politikalar geliştirilmelidir. Ayrıca, transferler gerekli alanlara yapılması sağlanmalı, siyasi kaygılarla oy amaçlı uygulamalara son verilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Esin: “Harcamaların Sıçramalı Artısı Tezi: Askeri Darbelerin Kamu Harcamalarının Artış Trendi Üzerindeki Etkileri”, **İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İstanbul,1992.
- Akdoğan, Abdurrahman: **Kamu Maliyesi**, 12.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- Akgül, Öztin: “İç Borç Sorunu”, **İktisat Dergisi**, Sayı:421, 2002.
- Akıncı, Ersoy: “Enflasyondan Ekarflasyona", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.6, Sayı.1-2, Ankara, 1987.
- Aklan, Necla A: Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği, **Uludağ Üniversitesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2000.
- Aksoy, Şerafettin: **Kamu Maliyesi**, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.
- Aksu, Ömer: **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul -1993

Aktan, Coşkun Can-
İstiklal, Yaşar:

“Gelir Dağılımında Adalet(siz)lik ve Gelir Eşit(siz)liği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002, Ankara,
<http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-gelir-dagilimi.pdf>

Arısoy, İbrahim:

“Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, Cilt:14, Sayı:22.

Arsan, H.Üren:

Türkiye’de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Sevinç Matbaası, 1961.

Ayyıldız, Ebru:

“Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler” (1995-2004), **Sayıştay Dergisi**, 2005, Sayı: 59.

Biçerli, Mustafa Kemal:

Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

Bolayır, Serap:

Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Yoksulluk (Sivas İli Örneği), **Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler**

- Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 2007
- Boratav, Korkut: **Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.
- Bulutoğlu, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş**, 4. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- BÜMKO : Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber,
www.bumko.gov.tr/Eklenti/233,ekorehberdoc.doc
- BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**
- Büyükdere, Köksal: “Türkiye’de Gelir Dağılımı”, **Gümrük Dünyası Dergisi**, Sayı 51.
- Copkur, Melek: “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1996.
- Çapan, Gökhan: “Türkiye’de Transfer Harcamaları ve KİT’lere Bütçeden Yapılan Transferler” , **T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı**,

Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006.

Çelen, Ali İhsan:

Türkiye’de 1980 sonrası Dönemde Gelir Dağılımı ve Bu Dağılımı Etkileyen Faktörler, **Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2009.

Danacı, Cem:

“Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi”, **İnönü Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:1, 2000.

Dao, Minh Quang (2008):

“Human Capital, Poverty, and IncomeDistribution in Developing Countries”, **Journal of Economic Studies**, Vol. 35No. 4.

Devlet Planlama Teşkilatı:

“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2599-ÖİK: 610, Ankara, 2001.

DPT:

Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele, **Yayın No: 2599**, Ankara-2001.

DPT:

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994.

- DPT: VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.
(çevirimiçi)
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/kayitdis/oik614.pdf>
- Dülgeroğlu, Ercan: “**Kalkınma Ekonomisi**”, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 2.Baskı, Bursa, 1991.
- Edizdoğan, Nihat: **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004.
- Eker, Aytaç - Metin, Meriç: **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir, 2000.
- Erginay Akif: **Kamu Maliyesi**, 7. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.
- Erdoğan, Savaş: **1980-2000 Yılları Arasında Türkiye’de Gelir Dağılımı**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı İktisat Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2002.
- Erol, Ahmet: **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma, Plânlama

ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,
Ankara, 1992.

Güner, Kasım: “Türkiye’de 1980-2001 Yılları
Arasındaki Bütçe Harcamalarının
Gelişimi”, **Marmara Üniversitesi,
Sosyal Bilimler Enstitüsü**,
Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,
İstanbul, 2002.

Gürsoy, Bedri: **Kamu Maliyesi, Giriş-Masraflar**,
Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yayınları, Ankara, 1975.

Gürsoy, Bedri: **Kamusal Maliye**, Ankara Üniversitesi
SBF Yayını, Ankara, 1980.

Hazman, Gülsüm Gürler: “Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet
ve Sosyal Güvenlik Harcamaları
Arasındaki Nedensellik İlişkisi”
**Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dergisi**, 2011, C.16, S.1.

Haçer, Selcen: “Ekonomik Kodlama Açısından
Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Bütçe
Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı:16, Devlet
Bütçe Uzmanları Derneği Yayınları,
Sonbahar 2003.

İnce, Macit: **Devlet Borçlanması**, Adalet
Matbaacılık, Ankara, 1976.

- Karluk, Rıdvan: **Türkiye Ekonomisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- Kazgan, Gülten: **Tanzimat’tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.
- Kepenek, Yakup – Yentürk, Nurhan: **Türkiye Ekonomisi**, 17. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi Yayınları, 2005.
- Kirmanoglu, Hasan: Makro Ekonomik Popülizm ve Kriz, Dünü ve Bugünüyle **Toplum ve Ekonomi Dergisi**, Sayı.7, İstanbul,1994.
- Kocabaş, Bilal: “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Yıl:7, Sayı:26, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara, Ekim-Aralık 2004.
- Koyuncu, Murat – Şenses, Fikret: Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri, **Economic Research Center Working Papers in Economics**, Metu, October, 2004
- Kuvvet, Lordoğlu – Törüner, Mete: **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1995.
- M.Buchanan, James,

- Wagner, Richard: **Democracy in Deficit The Political Legacy of Lord Keynes**, 1977.
- Nadaroğlu, Halil: **Kamu Maliyesi Teorisi**, Beta Yayınevi, 10. Baskı, İstanbul, 1996.
- Öncel, Türkan: “Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, XXXVIII Seri, 1981/82.
- Önder, İzzettin: Para ve Maliye Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi, **TESEV**, 1989.
- Özbaran, M.Hakan: “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi”, **Sayıştay Dergisi**, 2004.
- Özbilen, Şevki: Maliye Politikası, **Ezgi Kitabevi**, 1. Baskı, Bursa, 1998.
- Özen, Ahmet: “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002.
- Özgüven, Al: Tarım Ekonomisi ve Politikası, **Bursa Üniversitesi Yayınları**, Bursa, 1977.

- Özmen, İbrahim: “Kamu Harcamaları Ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1980–2008)”, **Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010.
- Özötün, Erdoğan: Türkiye’de Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın İller İtibariyle Dağılımı 1979-1986, **İstanbul Ticaret Odası Araştırma Bölümü**, İstanbul, 1988.
- Pınar, Abuzer: **Soru ve Yanıtlarla Kamu Maliyesi ve Politikası**, 3.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- Pose, Andrés Rodríguez ve Vassilis Tselios: “Inequalities in Income and Education and Regional Economic Growth in Western Europe”, The Annals of Regional Science, (2010), Vol.44, No.2.
- Rostow, Walt W: “**Kendini Besleyen Gelişmeye Götüren Kalkış**”, Çeviri: Yorgi Demirgil, **İktisadi Kalkınma Seçme Yazıları**, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi, Ankara, 1966.
- Santos, Vladimir F: Wilson da Cruz Vieira ve Bricio dos Santos Reis,(2009), “Effects of Alternative Policies on Income Redistribution: Evidence from Brazil”,

Development Policy Review, Vol.27,
No.5.

Savaş, Vural:

Keynezyen İktisat Yıkılırken, Nobel
Yayınları, Ankara, 1986.

Savaş, Vural:

İktisatın Tarihi, 5. Baskı, Siyasal
Kitabevi, İstanbul, 2007.

Sönmez, Sinan:

Kamu Ekonomisi Teorisi, Teori
Yayınları, Ankara, 1987.

Sundrum, R. M.:

**Income Distribution in Less
Developed Countries**, Routledge,
London, Newyork, 1992.

Susam, Nazan:

**Türkiye’de Uygulanan Maliye
Politikaları**, Der’in Yayınları, İstanbul,
2009.

Sürücü, Zafer:

Türkiye’de Gelir Dağılımı Bozukluğunu
Önemeye Yönelik Kamu Politikaları,
**Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal
Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2007.

Şener, Orhan:

Kamu Ekonomisi, Beta Yayınları,
5.Baskı, İstanbul, 1996.

Talas, Cahit:

Sosyal Ekonomi, 6. Basım, Sevinç
Matbaası, Ankara, 1963.

- Taşkesti, Rukiye: “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi içindeki Yeri Ve Önemi:1995-2005”, **Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- Tekmen, Yusuf Kenan: “Görev Zararı Kavramı ve Kamu Bankalarında Görev Zararı”, **Cumhuriyet Üniversitesi**, Sivas, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2008.
- Toptaş, Ülker: **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri**, Tes-Ar Yayınları, Ankara, 1998.
- Tunca, Arda: Kamu Kesiminin Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarının Daraltılma Etkisi (Crowding out), **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Haziran, 1993.
- Turhan, Salih: Kamu Harcamaları ve Gelir Dağılımı, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul, 1974.
- Tügen, Kamil: **Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993.
- Tügen, Kamil: **Devlet Bütçesi**, Kişisel Yayınlar, İzmir, 2005.

- Türk, İsmail: **Kamu Maliyesi**, Turhan Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 1999.
- Türk İş: 1997' den 1999'a Değişimin Dinamikleri, **Türk İş Yıllığı**, Cilt 1, 1999.
- TÜSİAD: **Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**, İstanbul, 2000.
- Uluatam, Özhan: **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- Ulutürk, Süleyman: **Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi Ve Devletin Ekonomideki Rolü**, Akçağ Basım Yayın Dağıtım, Ankara, 1998.
- Uysal, Yaşar: Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi- Türkiye Örneği- **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.1 Sayı:2 Eylül 1999
- Ünsal, Hilmi: Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 1/2002.
- Yaman, Yakup: “Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımına Etkisi”, **Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler**

Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1989.

Yaşa, Memduh:

Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971.

Yaşa, Murat:

Kamu Maliyesine Giriş, İstanbul Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973.

Yenili, Cuma:

Türkiye’de Transfer Harcamaları (1976-1979), **Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1992.

Yüce, Mehmet:

Türkiye’de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin İzlenen Vergi ve Harcama Politikaları İle Bağlantısı, **Uludağ Üniversitesi**,
<http://isguc.org/myuce3.htm> 28.09.2005

<http://www.makaleler.com/bilim-makaleleri/kamu-harcamalarinin-siniflandirilmasi.htm>

http://www.mesudiye.gov.tr/yeni2/index.php?option=com_content&view=article&id=265&Itemid=105