

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL
KANUNU SONRASI TÜRKİYE'DE TRANSFER
HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ
ETKİSİ**

Zeynep KURU

**Danışman
Prof. Dr. Hakan AY**

İZMİR- 2019

TEZ ONAY SAYFASI

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Sonrası Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Sonrası Türkiye’de
Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Zeynep KURU

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2006’da kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrası Türkiye’de transfer harcamalarının gelir dağılımını ne yönde etkilediğinin değerlendirilmesidir. Bu amaçla çalışmada birinci bölümde transfer harcamalarının Türkiye’deki değişim ve gelişim süreci teorik olarak anlatılmıştır.

Türkiye’de transfer harcamalarının yıllar itibariyle gelişimi incelenmiştir.

Türkiye’de transfer harcamalarının, istihdam oranı, ekonomik büyüme ve kalkınma, bütçe açıkları, enflasyon üzerindeki etkilerine değinilmiştir.

Gelir dağılımı kavramlarından bahsedilmiş, gelir dağılımı eşitsizliğinin ölçülmesinde hangi araçların kullanıldığı anlatılmıştır.

Araştırma sonuçlarına göre, Türkiye’de sermaye transferi çok düşüktür ve 2006 öncesinde Türkiye yüksek borç yükü altında olduğundan dolayı borç faiz ödemeleri çok yüksektir. Geçmiş yıllarla kıyaslandığında borç faizleri düşük olmasına rağmen transfer harcamaları içinde önemli bir paya sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Gelir Dağılımı, Transfer Harcamaları, Sosyal Transferler, Kamu Mali Kontrol Kanunu, Kamu Maliyesi.

ABSTRACT

Master's Thesis

**The Effects of Expenditures on Income Distribution
After The Law of Public Financial Control Law Numbered 5018**

Zeynep KURU

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

The purpose of this study is to analyse the effects of transfer expenses on the income distribution in Turkey after the law of Public finance control. With this purpose, in the first part of the study, the development and evolution process of transfer expenses in Turkey is revealed in detail.

The annual development of transfer expenses in Turkey and the position of Turkey in transfer expenses in comparison with selected countries are also clarified in this study. Additionally, the income distribution of transfer expenses in Turkey and its impact on economical growth and development, budget deficit inflation and employment rate are elaborately explained in this study.

Besides, the issues of income distribution and the tools to measure inequalities of income distribution are deciphered.

According to the result of this study, the rate of capital transfer in Turkey is rather low, and owing to the fact that Turkey had huge amount of debt before 2006, the repayment of debts is too high.

When compared to previous years although the interest rates of debts is higher than previous years, it has a significant role in the expenses of transfer in Turkey.

Keywords: Income Distribution, Transfer Expenditures, Public Finance Control Law, Public Finance.

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU SONRASI
TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
İÇİNDEKİLER**

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
TRANSFER HARCAMALARI**

1.1 TRANSFER HARCAMALARININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ	2
1.2 TRANSFER HARCAMALARI VE REEL HARCAMALAR ARASINDAKİ FARKLAR	4
1.3 TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI	5
1.3.1. Dolaysız Transfer Harcamaları- Dolaylı Transfer Harcamaları	5
1.3.2 Gelir- Sermaye Transfer Harcamaları	5
1.3.3 Verimli- Verimsiz Transfer Harcamaları	6
1.3.4 İktisadi Ve Mali Amaçlı Transferler	6
1.3.5. Üretken Ve Üretken Olmayan Transferler	7
1.3.6 Cari Transferler- Sermaye Transferi	7
1.3.7 Sosyal Amaçlı Transferler	8
1.4 TÜRKİYE’DE BÜTÇE SİSTEMİ İÇERİSİNDE YER ALAN TRANSFER HARCAMASI KALEMLERİ	8

1.4.1. Program Bütçe Sistemi'ne Göre Transfer Harcamaları	9
1.4.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Transfer Harcamaları	10
1.4.2.1. Kurumsal Sınıflandırma	11
1.4.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	13
1.4.2.3. Finansman Tipi Sınıflandırma	13
1.5. TRANSFER HARCAMALARININ İKTİSADİ ETKİLERİ	21
1.5.1. Transfer Harcamalarının Ekonomik İstikrarı Sağlama Üzerindeki Etkisi	22
1.5.1.1. Enflasyonla Mücadelede Transfer Harcamaları	22
1.5.1.2. Deflasyonla Mücadelede Transfer Harcamaları	26
1.5.2. Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi	27
1.5.3. Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi	31
1.5.4. Transfer Harcamalarının İstihdam Üzerindeki Etkileri	34

İKİNCİ BÖLÜM

GELİR DAĞILIMI

2.1. GELİR DAĞILIMI	38
2.2. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI	40
2.2.1. Gelirin Yeniden Dağılımının Amaçları	42
2.3. GELİR DAĞILIMININ ARAÇLARI	43
2.3.1. Ücret Politikası	43
2.3.2. Fiyat Politikası	44
2.3.4. Maliye Politikası	46
2.3.4.1. Vergiler	46
2.3.4.2. Devlet Borçları	47
2.3.5. Kamu Harcamaları	48
2.3.5.1. Reel Harcamalar	48
2.3.5.2. Transfer Harcamaları	49
2.3.5.2.1. Devlet Borç Faizleri	49
2.3.5.2.2. Sübvansiyonlar	49
2.3.5.2.3. Sosyal Transferler	50

2.4. GELİR DAĞILIMI TÜRLERİ	50
2.4.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı	51
2.4.2. Sektörel Gelir Dağılımı	51
2.4.3. Bölgesel Gelir Dağılımı	51
2.4.4. Kişisel Gelir Dağılımı	52
2.5. GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER	52
2.5.1. Büyümenin Gelir Dağılımına Etkisi	54
2.5.2. Küreselleşmenin Gelir Dağılımına Etkisi	56
2.5.3. Enflasyonun Gelir Dağılımına Etkisi	57
2.5.4. Faiz Oranının Gelir Dağılımına Etkisi	58
2.5.5. Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımına Etkisi	59
2.5.6. Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri	59
2.6. GELİR DAĞILIMI KURAMLARI	62
2.6.1. Fیزیokratların Gelir Dağılımı Kuramı	63
2.6.2. Klasiklerin Gelir Dağılımı Kuramı	64
2.6.3. Neo-Klasiklerin Gelir Dağılımı Kuramı	64
2.6.4. Monetarist Gelir Dağılımı Kuramı	65
2.6.5. Keynesyen Gelir Dağılımı Kuramı	66
2.7. GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ	67
2.7.1. Yüzde Paylar Analizi	68
2.7.2. Gini Katsayısı	68
2.7.3. Yoksulluk Oranı	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİ KONTROL KANUNU VE TRANSFER HARCAMALARI- GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

3.1. TÜRKİYE’DE TRANSFERLER HARCAMALARININ GELİŞİMİ	72
3.1.1. 1963-1979 Dönemi	72
3.1.2. 1980 ve Sonrası Dönem	75
3.2. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN GEREKÇESİ	79

3.3. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN AMACI VE KAPSAMI	80
3.4. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÖNCESİ TRANSFER HARCAMALARI İLE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ	82
3.5 KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU SONRASI TRANSFER HARCAMALARI İLE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ	91
SONUÇ	95
KAYNAKÇA	97

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABS	Analitik Bütçe Sistemi
BDDK	Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BUMKO	Bütçe Mali Kontrol Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Birliği
EUROSTAT	Avrupa Birliği İstatistik Ofisi
GFS	Devlet Mali İstatistikleri
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
MTA	Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PPBS	Plan-Program Bütçe Sistemi
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGP	Satın Alma Gücü Paritesi
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TDK	Türk Dil Kurumu
TL	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAIE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TTK	Türk Tarih Kurumu

TÜBİTAK Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK Türkiye İstatistik Kurumu
YÖK Yüksek Öğretim Kurumu

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kurumsal Sınıflandırma Birinci Düzey Kodlar	s. 12
Tablo 2: Analitik Bütçe Sınıflandırması Birinci Düzey Fonksiyonel Kodlar	s. 13
Tablo 3: Finansman Tipi Sınıflandırma	s. 14
Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri	s. 15
Tablo 5: 2017-2018 Yılları Görev Zararlarının Türleri ve Büyüklükleri	s. 16
Tablo 6: 2017-2018 Yılları Hazine Yardımlarının Türleri ve Büyüklükleri	s. 17
Tablo 7: 2017-2018 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri	s. 18
Tablo 8: 2017-2018 Hane Halkına Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri	s. 19
Tablo 9: 2017-2018 Yurtdışına Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri	s. 20
Tablo 10: Sermaye Transferlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)	s. 20
Tablo 11: Tüketici Fiyat Endeksi (Bir Önceki Yılın Aynı Ayına Göre Değişim %)	s. 25
Tablo 12: Büyüme Oranları (%)	s. 30
Tablo 13: Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980-2019)	s. 35
Tablo 14: Türkiye’de 1980-2018 Arası İşsizlik Oranları	s. 36
Tablo 15: Talep Fazlası	s. 44
Tablo 16: Arz Fazlası	s. 45
Tablo 17: Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı, 2006-2018	s. 69
Tablo 18: Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranı Ve Yoksulluk Açığı, 2006-2017	s. 71
Tablo 19: Kamu Gelir ve Harcamaları	s. 73
Tablo 20: Kamu Harcamalarının Dağılımı	s. 74
Tablo 21: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Oransal Dağılımı	s. 77
Tablo 22: 2000-2011 Dönemi Transfer Harcamaları	s. 79
Tablo 23: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	s. 83

Tablo 24: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı	s. 84
Tablo 25: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	s. 86
Tablo 26: 1980- 1990 Dönemi Transfer Harcamaları	s. 87
Tablo 27: 1990-2000 Dönemi Transfer Harcamaları	s. 88
Tablo 28: Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin Toplam Transfer Harcamalarının İçindeki Payı(%)	s. 89
Tablo 29: Türkiye'de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	s. 91
Tablo 30: Türkiye’de Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Bütçe İçerisindeki Payları (%)	s. 92
Tablo 31: Türkiye’de Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının GSYH İçerisindeki Payları (%)	s. 92
Tablo 32: Türkiye’de Transfer Harcamaları Gelir Dağılımı İlişkisi	s. 93
Tablo 33: Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Yıllık Hane Halkı Kullanılabilir Gelirin Dağılımı, 2006-2017	s. 94

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Armey Eğrisi	s. 27
Şekil 2: Ekonomik Büyüme (Yüzde %)	s. 29
Şekil 3: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH'ye Oranları	s. 32
Şekil 4: Bütçe Giderlerinin ve Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranları	s. 33
Şekil 5: Faiz Giderlerinin GSYH'ye Oranları	s. 34
Şekil 6: SGP'ye Göre Kişi Başına GSYH Endeks Değerleri, 2016	s. 67

GİRİŞ

Gelirin nasıl ortaya çıkacağı ve nasıl dağıtılacağı her zaman ekonomi biliminin en önemli tartışma konularından biri olmuştur. Gelir dağılımı, sosyal adalet ve eşitlik kavramlarıyla yakından ilişkisi olan bir kavramdır. Gelirin adaletsiz bir şekilde dağıtılması dünyada karşılaşılan en büyük sorunlardan biridir. Gelir dağılımı ekonomik yönden olduğu kadar toplumsal huzuru da etkileyen başlıca sosyal kavramlardandır. Sosyal barışın devamlılığını sağlamak üzere gelir yeniden dağıtılmıştır. Devlet ilk gelir dağılımında yeteri kadar pay alamayan kişiler için geliri yeniden dağıtarak gelir dağılımını düzenlemeyi amaçlamıştır. Transfer harcamaları ile milli gelire doğrudan müdahale edilemez. Ancak transfer harcamaları ile kamu sektöründen diğer sektörler bir satın alma gücü aktarılmış olur. Bu bağlamda birinci bölümde transfer harcamalarının tanımı yapılmakta ve transfer harcamaları ve reel harcamalar arasındaki farklara değinilmektedir. Daha sonra transfer harcamaları sınıflandırılarak dönemler arasındaki gelişimi incelenmiştir. İlk olarak transfer harcamalarında 1964 planlı kalkınma dönemi esas alınmıştır. 1972- 1977 yılı transfer harcamalarında beklenmeyen artışlar yaşanmış ve bunun nedeni olarak KİT ve yerel yönetimlerin gelirlerindeki eksiklik gösterilmiştir. 1980 sonrası transfer harcamalarında ise borç faiz ödemelerinin fazla olmasının nedeni iç ve dış borç miktarının çok miktarda olmasıdır. İkinci bölümde ise gelir dağılımının tanımı yapılmakta ve gelir dağılımı türleri ve gelir dağılımını etkileyen faktörler üzerinde durulmaktadır. Büyüme, dışa bağımlılık, faiz oranları, iş gücünün yapısı, kayıt dışılık, servetin dağılımı, enflasyon oranları gibi faktörler gelir dağılımını etkileyen faktörler arasında gösterilmektedir. Gelir dağılımı eşitsizliğinin ölçmek için yüzde paylar analizi ve Gini katsayısı göstergeleri kullanılır. Son bölümde ise kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun amaç ve kapsamına değinilmektedir. 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu öncesinde ve sonrasında sosyal transfer harcamalarının gelir dağılımını ne yönde etkilediği üzerinde durulmaktadır. Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu öncesinde 1980 ve 2000 yılları arasında transfer harcamaları sürekli artış halindedir. Bu dönemde faiz ödemeleri transfer harcaması kaleminin en önemli bölümünü oluşturduğu söylenebilir. Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu sonrası transfer harcamaları kalemine baktığımızda ise, faiz giderlerinin 2006 sonrasında azaldığı görülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TRANSFER HARCAMALARI

Bu bölümde transfer harcamalarının tanımına ve özelliklerine değinilmektedir. Transfer harcamaları ile reel harcamalar arasındaki farklar tespit edilmektedir.

1.1. TRANSFER HARCAMALARININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Transfer giderlerinin “devlet güvenliğinin tekrardan kazanımına ilişkin giderler” olduğu Pigou tarafından söylenmiş olup, ilk kez transfer harcamalarına Pigou tarafından değinilmiştir ve 20. Yüzyılın ortalarından itibaren literatürümüze girmiştir. Pigou’ya göre “transfer harcamaları devletin karşılık beklemeden yaptığı ve GSMH üzerinde doğrudan etki göstermeyen harcamalar iken transfer dışı harcamalar ise karşılıklı olarak devletin mal ve hizmet satın alımına yönelik olan ve GSMH üzerinde doğrudan etkili olan harcamalardır ” (A.C.Pigou,1947: 19).

Bir başka ifadeyle, transfer harcamaları genel olarak, toplumun bazı kesimlerine satın alma gücü aktarması ve bunu yaparken karşılıksız olarak yapması şeklinde ifade edilmektedir. Bu tür giderlere iç ve dış borç faiz ödemeleri, emekli dul ve yetimlere, gazi ve şehit aileleri için yapılan ödemeler gösterilmektedir (Ulutürk, 1998: 177).

Diğer bir ifade ile transfer harcamaları, devletin sağladığı vergileri gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla hiçbir karşılık gözetmeksizin bir başka sosyal gruba aktarmasıdır (Batırel, 2007: 77).

Devlet, transfer harcamaları yaparak üretime katılmadan para aktarımı yapar ve devletin kendi mal varlığından para çıkar. Devletin kendi varlıklarından dışarı çıkan paralar başka kuruluşların veya bireylerin mal varlıklarına eklenir. Transfer harcamaları da aslında para aktarılan kişilerin mal varlıklarında bir artışa neden olduğu için yeni bir satın alma gücü oluşturur. Bu nedenle milli gelir üzerinde bir artış yaratır. Bu kıstas ile düşünüldüğünde aslında bir reel harcamadır. İşte burada reel ayırım ve transfer ayırımını hangi kıstas doğrultusunda tanımlayacağımız önemli bir konudur. Burası asıl bakılması gereken harcamanın ilk yapıldığı zaman hangi amaçla yapılıyor olmasıdır. Harcama ilk devlet tarafından yapıldığı zaman eğer karşılığında mal ve hizmet alımı varsa o zaman transfer harcaması söz konusu olmaz (Devrim, 1999: 166).

Transfer harcamaları bazı yönleri ele alındığında yatırım, bazı yönleri ele alınarak değerlendirildiğinde ise cari harcamalara benzemektedir. Örneğin bina satın alımları ve kamulaştırmaların etkileri yıl içerisinde kaybolmaz ve bu yönüyle yatırım harcamalarını andırır. Ancak borç ödemeleri ve sosyal transfer harcamalarının ise etkileri yıl içerisinde kaybolur. Bu yönüyle cari harcamaları andırırlar.

Yasal dayanağını anayasa ve 5018 sayılı kanundan alan devlet bütçesinden yerel yönetimlere çeşitli adlar altında yardımlar yapılmaktadır. Çünkü mahalli idare olarak da adlandırılan yerel yönetimlerin ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Mahalli idareler devlet bütçesinden gönderilen para yardımları ile mal ve hizmet satın alırlar ve bu para yardımları transfer harcaması olarak nitelendirilmektedir. Diğer yandan devlet, borç veren bireylere ve kuruluşlara faiz ödemesi yaparak bazı iktisadi amaçlara ulaşır ve giderleri birbirine eşitler. Yani bütçe dengesini sağlar. Bu ödemeler karşılığında devlet hiçbir şey elde etmez. Yani bu ödemeler karşılıksız olarak yapılır ve bu yüzden yapılan bu ödemeler transfer harcaması niteliğindedir. Öte yandan devletin, bireylerin vergi yükünün hafifletilmesi, yüksek bir gelir seviyesine ulaşmaları ve bu şekilde ülkemizde belge düzeninin yerleşmesini sağlamak için fatura, fiş ve benzeri belgeler karşılığında emeklilere, çiftçilere, ücretlilere, serbest meslek erbabına vb. vergi iadesi yapması da bir çeşit transfer harcaması niteliğindedir. Görüldüğü üzere, gelir dağılımını iyileştirmek için günümüzde giderek daha da yaygınlaşan transferlerden olan sosyal amaçlı transferler kullanılmaktadır. Toplam kamu harcamalarının yarısını bulan hatta yarısını da aşan sosyal transfer harcamaları gelişmiş ülkelerin çoğunda kullanılmaktadır. Kesindir ki sosyal amaçlı transfer harcamaları dolaylı olarak yüksek gelirli bireylerin vergi yükünün artmasına neden olarak gelir dağılımının iyileştirilmesine yardımcı olur. (Eker, 2009: 105-106)

İnsani gelişme için yapılan ve tüm toplumu ilgilendiren sosyal transferler adı altında işsizlere hayatlarını idame ettirebilecek kadar belirli sürelerle yapılan işsizlik yardımı, toplumun genel sağlığı için çeşitli sağlık harcamaları, eğitim ve yaşlılık yardımları ile gelişmiş ülkelerin toplumsal yaşam standartlarının yükseltilmesi hedeflenmektedir. Sübvansiyonlar gelişmekte olan ülkelerde kalkınma amaçlı kullanılmaktadır (Meriç, 2003:172).

Transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı devlet tarafından daha çok sosyal transfer yardımları yapıldığı için, yaşam standartlarının ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın daha yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde daha yüksektir.

Bütün bu sosyal transfer harcamalarının olumlu sonuçlarına karşın bir takım olumsuz sonuçlara da yol açabilir. İşsizlik yardımı verilen bireyler çalışmamayı çalışmaya tercih edebilirler. Diğer olumsuz nedenlerden birisi de emekli maaş ödemelerinden olan sosyal transferlerin artması ile birlikte servetin genç nüfustan yaşlı nüfusa doğru kayıyor olmasıdır. Çünkü yapılan sosyal transferlerle birlikte yaşlı nüfus artmış ve genç nüfus azalmıştır. Ayrıca kişi başına yaşam düzeyi artmış, ancak doğumlarda azalış olmuştur. Buna istinaden alınan mobilya sayısı azalmış ancak yapılan seyahatler artmıştır (Meriç, 2003: 177).

1.2 TRANSFER HARCAMALARI VE REEL HARCAMALAR ARASINDAKİ FARKLAR

Transfer harcamaları ve reel harcamalar sınıflandırması ilk kez İngiliz iktisatçı Pigou tarafından yapılmış olup ilk olarak reel harcama devletin üretim faktörlerini kullanarak gelir elde etmesi olarak tanımlanabilir. İkinci olarak ise, devletin mal ve hizmet satın alırken karşılığında para ödemesi olarak ifade edilebilir. Böylece milli gelir artar. Transfer harcamaları ise milli gelir üzerinde doğrudan doğruya net bir etki meydana getirmeyen sadece satın alma gücünün özel ve kamu kesimi arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Bu el değiştirmeler çoğu zaman karşılıksız olarak yapılır. Transfer harcamaları içinde ise, bütçe dengesini gerçekleştirmek ve büyüme ve kalkınmayı sağlamak amacıyla devletin aldığı borç faizleri, sosyal yardımlar, iktisadi amaçlı mali olarak yapılan yardımlar, (borç para verme) özel yatırımları teşvik etmek amacıyla verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer almaktadır (Türk, 2001: 36).

Devlet reel harcamaların karşılığında gerek dolaysız gerekse de dolaylı olarak bir üretim faktörü satın alır. Dolayısıyla bu tür harcamalar tüketime yönelik harcamalar kapsamında değerlendirilir. Örnek vermek gerekirse devlet kendi bünyesinde çalışan kamu görevlilerine verdikleri hizmet karşılığında para verir. Ve para karşılığında kişilerin verdiği hizmetten yararlanır. Ya da devlet bu hizmetleri gerçekleştirebilmek için binalar kiralar. İşte devletin bu tür hizmetleri gerçekleştirebilmek için yaptığı harcamalar reel harcamalardır (Eker, 2009: 104).

Ekonomik konjonktürün daralma, gerileme ve çöküntü evrelerinde ekonomideki satın alma gücünün arttırılmasına ve ekonomideki canlanmanın sağlanmasına yönelik reel harcamalar düşük gelirli sosyal kesimlerin gelirlerinin arttırılmasına olumlu katkı

sağlarlar. Aksi de düşünülebilir. Ekonomide enflasyon dediğimiz talep fazlalığı nedeniyle fiyatlar daima yükseliş eğiliminde ise, devlet reel harcamalarını kısarak talep fazlalığının azalmasına ve fiyat istikrarının sağlanmasına çalışır (Eker, 2009: 104).

1.3 TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Transfer harcamaları aşağıda dolaylı, dolaysız, gelir, sermaye, verimli, verimsiz, iktisadi, mali, üretken transferler ve üretken olmayan transferler, sosyal transferler şeklinde detaylı bir şekilde anlatılacaktır.

1.3.1. Dolaysız Transfer Harcamaları- Dolaylı Transfer Harcamaları

Dolaysız transfer harcamaları dediğimizde içinde devlet borçlanma faizleri, harp gazi ve malülleri için ödenen aylıklar ve sosyal sigorta yardımları gibi doğrudan tüketicilerin gelirini arttırmaya yönelik harcamalar mevcuttur. Burada kişinin cebine para girer. Yani kişilerin geliri doğrudan artmaktadır. Dolaylı transfer harcamaları içinde başlıca iktisadi amaçlı mali yardımlar vardır. Bu transfer harcamalarının özelliğine baktığımızda tüketicilerin ve üreticilerin gelirleri dolaylı bir şekilde artmaktadır (Türk, 2001: 38).

Kamu borç faizleri, yardım harcamaları ve sosyal hizmetlerin büyük bir kısmı kişilerin reel gelirini doğrudan arttırdıkları için dolaysız transfer harcamalarındandır. Sübvansiyonlar ise devlet tarafından sağlanan desteklemeler olduğu için bunlar tüketiciler için mal ve hizmet fiyatlarını düşürürler ve bunlar dolaylı transfer harcaması olarak nitelendirilmektedir (Akbulut, 2013: 35).

1.3.2 Gelir- Sermaye Transfer Harcamaları

Gelir transferi ve sermaye transferi şeklinde olmak üzere transfer harcamaları değişik şekillerde sınıflandırılmaktadır (Türk, 2001: 39). Bazen dolaylı bazen ise dolaysız transferler şeklinde kişilere veya firmalara transferler yapılmaktadır. Kişilere veya firmalara gelir aktarması şeklinde yapılan emekli aylıkları, çeşitli sosyal yardımlar tüketim hedefini ön planda tutar. Yani orada amaç tüketimdir. Bir de üretim bakımından sermaye transferi vardır. Üretim amacı bakımından sermaye transferine örnek ise savaş

zararlarının karşılığı olarak ödenen tazminatlar gösterilebilir. Sermaye transferleri de dolaylı ve dolaysız şekilde gerçekleşmektedir. Dolaysız sermaye transferlerine savaş tazminatları gösterilebilir. Çünkü burada direkt olarak para aktarımı mevcuttur. Dolaylı sermaye transferlerine devletin konut inşasına, belirli endüstrilere yaptığı sermaye transferleri örnek gösterilebilir (Kapıcı, 2008:117).

Gelirin çeşitli kişiler arasında el değiştirmesine gelir transferi denir. Buna örnek olarak ise emekli maaşları, yoksullara parasız sağlık yardımı, okullarda ücretsiz yemek verilmesi gösterilebilir. Asıl görevi gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmek olan sosyal yardımlar vergilerle finanse edilmektedir ve karşılığında bir bedel ödenmemektedir. Devlet vergileme yoluyla kendine kaynak toplar. Vergileme yoluyla toplanan bu kaynakları devlet, muhtaç kesimlere transfer eder. Bu muhtaç kesimler transfer ödemeleri vasıtasıyla mali yardım elde ederler (Kalaycı, 2016:5).

1.3.3. Verimli- Verimsiz Transfer Harcamaları

Verimlilik kriteri esas alınarak bir inceleme yapılır. Eğer ödemeler üretim üzerinde etkili ise o zaman harcamalar verimlidir. Eğer üretim üzerinde etkili olmayan harcamalar söz konusu ise transfer harcamalarının verimsiz olduğu söylenmektedir (Türk, 1999: 40).

Ancak yine de transfer harcamalarında verimlilik kriteri esas alındığında net bir sonuca ulaşılamasa da iktisadi amaçlı transfer harcamalarının verimli olduğu belirtilirken sosyal amaçlı transfer harcamalarının ise verimsiz olduğu belirtilmektedir. Çünkü iktisadi amaçlı transferler üretim ve dolayısıyla gelir üzerinde etkili olabilmektedir. Ancak sosyal amaçlı transferler ise üretim üzerinde direkt olarak etkilerinin olmadığı aşınadır (Özen, 2002:6).

1.3.4. İktisadi Ve Mali Amaçlı Transferler

İktisadi ve Mali amaçlı transferlerde karşılık yönünden esas alınarak bir sınıflandırma yapılır. İktisadi amaçlı transferlere sübvansiyonlar da denir. Bu transferler KİT'lere ve bazı özel kurumlara yapılan sübvansiyon dediğimiz destekleme şeklindeki ekonomik yardımlardır (Nadaroğlu,1998: 127-128).

Bu transferler bazı malların fiyatını düşük tutmak için yapılır. Devlet bu tür transferler ile sübvansiyon adı altında yardımlar sağlayarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamaya çalışır (Kalaycı, 2016: 18).

Mali amaçlı transferler ise, katma bütçeli idarelere hazine yardımları, bağımsız bütçeli idarelere ödemeler, il özel idarelerine, belediyelere yardım ve ödemeler, borç verme, avans, fonlara katılma gibi ödemelerdir. Mali yardımların gelir dağılımına etkisi doğrudan değil, dolaylı şekildedir. Bu transfer giderler kamu sektörü içinde veya ülke dışına kaynak aktarmasıdır. Gelir dağılımına etkisi bu kaynakları alan idarelerin gelir dağılımına etkisine göre olmaktadır (Arsan, 2015: 122).

1.3.5. Üretken Ve Üretken Olmayan Transferler

Üretken ve üretken olmayan transfer harcamalarının ayırımında iktisadi amaçlı transfer harcamaları devletin kendi sağladığı desteklemeler olduğu ve fiyatları düşürüp ekonomik büyümeye de katkı sağlandığı için üretken transferler arasında yer alırken sosyal amaçlı transfer harcamaları, devlet hiçbir karşılık olmadan cebinden doğrudan para çıktığı için üretken olmayan transferler arasında gösterilmektedir. Ayrıca sosyal transfer harcamaları sosyal bazı amaçların gerçekleşmesine yardımcı olan ancak gelir üzerinde etkili olmayan harcamalardır. Bu nedenler üretken olarak değerlendirilmemektedir (Nadaroğlu,2000: 161).

1.3.6. Cari Transferler- Sermaye Transferi

Faydası aynı yıl yok olan harcamalar olan cari transferlere örnek olarak iç ve dış borç faiz ödemeleri, KİT'lerin görev zararları, emekli, dul ve yetim aylıkları ve öğrenci bursları gösterilmektedir. Faydası aynı dönem yok olmayan, gelecek dönemlere de sarkan kısaca sermaye artırımına yönelik harcamalar olan sermaye transferlerine örnek olarak da kamulaştırma ile kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri gösterilmektedir (Yenilli,1992:6).

1.3.7. Sosyal Amaçlı Transferler

“Sosyal amaçlı transfer harcamaları toplumun gelir dağılımını sağlamak üzere, devletin muhtaçlara karşılıksız olarak yaptığı harcamalar olarak tanımlanmaktadır.” (Nadaroğlu, 1998:154)

Bu tür harcamaların yapılmasının esas nedeni devletin sosyal amaç gütmesi olup bu sayede devlet sosyal dengeyi sağlamaktadır. Ancak daha uzun vadede bakıldığında ise devlet, toplam talebi arttırıp milli ekonomide yeni kaynak oluşmasını sağlamayı hedeflemektedir.

Sosyal amaçlı transfer harcamaları, gelir dağılımını yeniden sağlamayı amaçlamışlardır. Bundan dolayı devlet, vergileme vasıtasıyla topladığı kaynakların bir kısmını fakir ya da muhtaç kişilere transfer eder. Ayrıca, fakir kişiler transfer ödemeleri şeklinde sadece direkt mali yardım elde etmemekte, aynı zamanda zengin kişilerden alınan vergilerle finanse edilen kamu mallarını da tüketmektedirler. (Nadaroğlu, 1998:154)

1.4. TÜRKİYE’DE BÜTÇE SİSTEMİ İÇERİSİNDE YER ALAN TRANSFER HARCAMASI KALEMLERİ

Transfer harcamalarının anlamı ve işlevi aynı kalsa bile bütçelerde kullanılırken isimleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

1950 ve 1963’lü yıllarda Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasında yatırım harcamaları ve cari harcamalar olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmasındaki önemli hususlardan biri de Planlı Kalkınma Programlarıdır. Kamu harcamalarının cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili transfer harcamaları olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmasındaki önemli husus ise 1964 Mali Yılı Bütçesi’dir.

Sermaye teşkil transfer harcamasının en önemli özelliği karşılıklı olarak yapılmış olmasıdır. Hatta sermaye teşkil transfer harcamalarının bu özelliği onu diğer transferlerden ayrılmasını sağlamaktadır. Çünkü daha önce de değindiğimiz üzere transfer harcamaları karşılıksız olarak yapılmaktadır.

Yukarıdaki bu ikili ve üçlü sınıflandırmaya baktığımızda sermaye teşkili transfer harcamasının tanımı yapılmadan önce devlet borçları, emekli dul ve yetim maaşları,

belediyelere, derneklere yapılan yardımlar cari harcamalar içine dahil edilirken, sermaye teşkil transfer harcamasının tanımı yapıldıktan sonra buraya dahil edilmektedir. (Kalaycı, 2016: 12).

1.4.1. Program Bütçe Sistemi'ne Göre Transfer Harcamaları

Devletin kaliteli ve etkin hizmet sunabilmesini, kaynakların etkin kullanılmasını esas alan ve belirli kaynakları kullanarak en yüksek sosyal faydanın nasıl sağlanabileceği üzerinde duran Program bütçeleme ilk olarak özel sektör tarafından Amerika Birleşik Devletlerinde 1920'li yıllarda kullanılmış, daha sonra da askeri gereklilikler ve savaşla ilgili ihtiyaçların karşılanması amacıyla 1942 yılında ilk kez kamu kesiminde kullanılmış olup, ülkemizde ise 1973 yılında uygulamaya geçilmiştir.

Performansın ölçülmesini, alan Performans esaslı hizmet kalitesini ve fayda-maliyet analizlerini bütçenin ilk adımları Hoover Komisyonuna dayanmaktadır. Hoover Komisyonu 1949 yılında, savaş borçlarının azaltılması gibi amaçlarla yürütme organının bir parçası olarak kurulmuş olup performans bütçe tavsiye edilmektedir. Ancak, bu sistem devlette yapılan harcamaların ve faaliyetlerin maliyetleri hakkında ayrıntılı bilgiler içermemekte, yapısal ve yönetsel sorunlar nedeniyle dezavantajlı olarak görülmektedir. Bu nedenle 1961 yılında performans bütçelemeden vazgeçilmiştir. Böylelikle, kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde sağlanmasını ve yönetilmesini ve giderlerin etkin bir şekilde yapılmasını hedef alan ve ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nin Savunma Departmanında uygulanan PPBS'ye geçilmiştir. Program Bütçe, Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi yoluyla 1961'de ABD Savunma Bakanlığında hayata geçirilmiş, 1965 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan "Program ve Performans Bütçeleme Rehberi" ile program bütçe, planlamanın geliştirilmesinin bir aracı olarak uygulanmış ve 60'lı yılların sonunda program bütçe sisteminin çeşitli versiyonları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulanmaktadır.

PPBS temel anlayış planlama yaparak bütçeyi programlar vasıtasıyla ilişkilendirmektir. Ancak bu anlayış 1971 yılında ABD'de terkedilmiş olup ülkemizde ise 1973 yılında PPBS' ne geçilmiştir. (Bumko, 2017:2)

Program Bütçe Sistemi içinde sınıflandırılan Türkiye'de uygulanan transfer harcaması kalemleri şunlardır:

- a) Fon Ödemeleri
- b) İktisadi Transferler ve Yardımlar
- c) Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri
- d) Borç Ödemeleri
- e) Sosyal Amaçlı Transferler
- f) Mali Transferler
- g) Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları

1.4.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Transfer Harcamaları

Program bütçe uygulamasında, beklenen etkili ve verimli sonuçlara ulaşılamaması, elverişli ve etkili programlama ve analizlerin yapılamaması, sınıflandırma düzeninin zamanla yok olmaya ortam hazırlaması ve yeterli altyapının sağlanamamasından dolayı program bütçe uygulamasından vazgeçilmekte ancak yeni bütçe sınıflandırmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle 2004 yılında Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak bilinen sisteme geçilmiştir. Dört farklı sınıflandırma sistemine dayanan analitik bütçe kod sisteminde sınıflandırma; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olarak söylenebilmektedir. Ekonomik ve Fonksiyonel sınıflandırmada; GFS (Government Finance Statistics-Devlet Mali İstatistikleri) standartları benimsenmektedir. Kurumsal sınıflandırmada, kamu yönetiminin idari ve kurumsal yapısı temel alınmaktadır. Finansman tipi sınıflandırma ise ödeneklerin nereden geldiğinin bulunması ve mali mevzuatımızda yer alan ve gözlenmesi gereken hususlar için geliştirilmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırmasının bilgisayar ortamında uygulanacağı, Genel Yönetim kapsamında yer alan kuruluşların tamamında uygulanabilir olacağı varsayımına dayanarak, Analitik bütçe sınıflandırmasında, bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını, uygulama sonuçlarını daha detaylı ve sistematik olarak planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, bütçe politikalarının esnekliğini, saydamlığını ve seçiciliğinin artırılması, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerinin sağlıklı olarak seyri amaçlanmaktadır (Taşkesti, 2006: 77-78).

Analitik bütçe kodlamasıyla yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Analitik bütçe sınıflandırmasında detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumluları tespit edilebilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırma

gerçekleştirilebilmektedir. Aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması nedeniyle, uluslararası karşılaştırmalara imkan verebilmektedir. Bunun yanında bütçe politikasının esnekliğini ve seçiciliğini artırmaktadır. Kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini izlemek mümkün olabilmektedir (Dayar ve Bakırtaş, 2004: 13).

Ülkelerin şartlarına göre çeşitlilik gösteren kamu harcamalarının tasnif edilmesi, farklı kamu hizmetlerine ait harcamaların gruplandırılmasında; bu gruplar arasında kıyaslamalar yapılabilmesinde; artan kamu harcamalarının hangi alanlara doğru kuvvetli, hangi alanlara doğru yavaş veya gerileyen bir akımla yöneldikleri konusunda bizlere fikir verebilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarının tasnifi, devletin sınırlı kaynaklarının ihtiyaçların önemine göre dağıtılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarlarda harcandığının görülmesi; çeşitli hizmetlerin maliyet unsurlarının incelenebilmesi ve mali istatistik bilgilerinin temini hususlarında kolaylıklar sağlamaktadır (Öner, 1987: 31).

1.4.2.1. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflandırmada, bürokratik yönetim yetkisi temel kriter olarak kabul edilmektedir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari ve performans sorumluluğunun bütçede yer almasını ve aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması amacını içermektedir. Öte yandan, “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”

hükmü 5018 sayılı Kanununun 31 inci maddesinin birinci fıkrasında yer almış olup harcama yetkilisinin tespitinde belirleyici kriter olmaktadır.

Kurumsal sınıflandırma dört düzeyli bir koddan oluşmuş olup, birinci basamak bakanlıklar ve anayasal olarak eşit sayılan idareleri, ikinci basamak birinci basamakta tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu olan birimleri, üçüncü basamak ikinci basamağa bağlı olan birimleri ve dördüncü basamak ise destek lojistik birimlerini ve hizmetten yararlananlarla doğrudan sorumlu olan birimleri gösterir.

Tablo 1: Kurumsal Sınıflandırma Birinci Düzey Kodlar

BÜTÇE KODU	BİRİNCİ DÜZEY
1	CUMHURBAŞKANLIĞI
2	TBMM
3	ANAYASA MAHKEMESİ
4	YARGITAY
5	DANIŞTAY
6	SAYIŞTAY
7	BAŞBAKANLIK
8	ADALET BAKANLIĞI
9	MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
10	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
11	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
12	MALİYE BAKANLIĞI
13	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
14	BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI
15	SAĞLIK BAKANLIĞI
16	ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
17	TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI
18	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
19	SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI
20	ENERJİ TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
21	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
23	HÂKİMLER VE SAVCILAR YÜKSEK KURULU
24	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI
25	AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
26	BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
27	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
28	EKONOMİ BAKANLIĞI
29	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
30	GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
31	GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
32	KALKINMA BAKANLIĞI
33	ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
34	ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI
38-39	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
40-41	ÖZEL BÜTÇELİK KURUMLAR
42	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
43	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
44-45	İL ÖZEL İDARELERİ
46-47	BELEDİYELER
48	MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ

Kaynak: www.bumko.gov.tr , Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, 2018.

1.4.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Devlet kaynaklarının hangi hizmetler için kullanılacağını gösteren fonksiyonel sınıflandırma, devlet tarafından yürütülen faaliyetlerinin türünü göstermek amacıyla oluşturulmaktadır. Devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin ve bunlar için yapılan harcamaların izlenmesi, devlet bütçesinden nereye ödenek aktarılacağı ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçelerin stratejik olarak oluşturulmasında sektörel anlamda ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır. Bu sınıflandırma ile devlet belli sektörlerden kısımla yapıp belirli sektörler ise daha çok ağırlık verebilir (Tosun, 2003:5).

Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyinde devlet faaliyetleri on temel fonksiyona ayrılmış olarak gösterilmektedir. İkinci düzeyde ise, birinci düzeyde temel fonksiyonlara ayrılmış olan devlet faaliyetleri alt fonksiyonlara bölünür. Üçüncü düzeye geldiğimizde ise devletin yapmış olduğu nihai hizmetler görülür. Son düzey olan dördüncü düzey ise muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

Tablo 2: Analitik Bütçe Sınıflandırması Birinci Düzey Fonksiyonel Kodlar

	FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA
01	GENEL KAMU HİZMETLERİ
02	SAVUNMA HİZMETLERİ
03	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
04	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
05	ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
06	İSKÂN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
07	SAĞLIK HİZMETLERİ
08	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
09	EĞİTİM HİZMETLERİ
10	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ

Kaynak: www.bumko.gov.tr , Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, 2018.

1.4.2.3. Finansman Tipi Sınıflandırma

Yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini gösteren Finansman tipi sınıflandırma tek haneli koddan oluşmaktadır. Mali mevzuatımız gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de imkan sağlamaktadır.

Bu sınıflandırma da ödemelerin nereye yapıldığının önemi olmamakla beraber bu sınıflandırma dış proje kredileri, özel ödenekler ile şartlı bağış ve yardımların da takibine imkân vermektedir.

Tablo 3: Finansman Tipi Sınıflandırma

FİNANSMAN KODU	AÇIKLAMA
01	GENEL BÜTÇELİ İDARELER
02	ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER
03	ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER
04	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
05	MAHALLİ İDARELER
06	ÖZEL ÖDENEKLER
07	DIŞ PROJE KREDİLERİ
08	ŞARTLI BAĞIŞ VE YARDIMLAR

Kaynak: www.bumko.gov.tr, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, 2018.

1.4.2.4. Ekonomik Sınıflandırma

Devletin, vazifesini yerine getirirken yürüttüğü çalışmaların milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanıp programlanması, gözlenmesi ve değerlendirilmesi ekonomik sınıflandırmanın amaçları arasında yer alıp, devlet tarafından yapılan çalışmaların milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre sıralanmasıyla oluşturulmuş bir sınıflandırma biçimidir. (Kocabaş, 2004: 69)

Ekonomik sınıflandırmaya göre transfer harcamaları aşağıdaki gibidir.

1.4.2.4.1. Faiz Giderleri

Faiz, “*ödünç alınan paranın kullanımı karşılığında yapılan ödemeler*” olarak tanımlanır (Kalaycı, 2016: 14).

Devletin kendi namına ve hesabına TL veya döviz endeksli olan iç borçlanmalar ve devlet borçlarına ilişkin faiz ödemeleri faiz giderleri içerisinde yer alır.

Merkezi yönetim bütçesi 2019 yılı haziran ayı bütçe gelirleri, bütçe giderleri, bütçe dengesi ve faiz dışı denge rakamları tablo 4’te yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçesi 2018 yılı haziran ayında 23 milyar 234 milyon TL faiz dışı açık vermekte iken, 2019 yılı haziran

ayında 7 milyar 693 milyon TL faiz dışı açık vermektedir. Merkezi yönetim bütçesi 2018 yılı haziran ayında ise 25 milyar 624 milyon TL açık iken, 2019 yılı haziran ayında 12 milyar 53 milyon TL açık vermektedir. 2018 yılı haziran ayında bütçe giderleri 77 milyar 162 milyon TL olarak gerçekleşmektedir.

2019 yılının haziran ayında ise bütçe giderleri % 12,5 oranında azalmakta ve 67 milyar 534 milyon TL olmaktadır. 2018 yılı haziran ayında faiz hariç bütçe giderleri 74 milyar 772 milyon TL olarak gerçekleşmekte iken 2019 yılı haziran ayında % 15,5 oranında azalmakta ve 63 milyar 174 milyon TL olmaktadır. Diğer taraftan 2019 yılı haziran ayında faiz giderleri geçen yılın aynı ayına göre % 82,4 oranında artarak 4 milyar 360 milyon TL olarak gerçekleşmektedir. 2018 yılı haziran ayında 51 milyar 538 milyon TL olan bütçe gelirleri, 2019 yılı haziran ayında % 7,6 oranında artarak 55 milyar 481 milyon TL olarak gerçekleşmektedir. Vergi gelirleri ise % 5,0 oranında artarak 44 milyar 877 milyon TL olmaktadır.

Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri

Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri							
Milyon TL	2018			2019			Değişim Oranı (%)
	Yıllık Gerç.	Haziran		Bütçe	Haziran		Haziran
		Gerç.	%		Gerç.	%	
Bütçe Giderleri	830.809	77.162	9.3	960.976	67.534	7.0	-12.5
Faiz Hariç Giderler	756.848	74.772	9.9	843.659	63.174	7.5	-15.5
Faiz Giderleri	73.961	2.390	3.2	117.317	4.360	3.7	82.4
Bütçe Gelirleri	757.996	51.538	6.8	880.359	55.481	6.3	7.6
Vergi Gelirleri	621.536	42.750	6.9	756.495	44.877	5.9	5.0
Bütçe Dengesi	-72.813	-25.624	35.2	-80.616	-12.053	15.0	53.0
Faiz Dışı Denge	1.148	-23.234	-2.023	36.701	-7.693	-21.0	66.9

Kaynak: Bumko, Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporu, Haziran 2019 , s:2

1.4.2.4.2. Cari Transferler

Cari transferler, “*sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemeler*” olarak tanımlanır (Kalaycı, 2016: 14). Cari transfer harcaması kavramı aslında 1940’lı yılların öncesinde de bütçe anlayışı içinde var olan fakat kullanım şekli olarak günümüzdeki gibi bütçe şematiği ve harcama sınıflandırması içinde gösterilmeyen bir kavramdır. 2006 yılında Türkiye’de performans bütçe sistemi ile bütçe hazırlama ve harcama tasnifi şekil değiştirmiştir. Harcamaların “analitik bütçe sınıflandırması” ile tasnifine geçilmesiyle ve “cari transfer harcaması” kavramının kullanılması ile yıllık yapılacak transferleri görmek imkanı ortaya çıkmıştır (Çetinkaya ve Aslantaş, 2019: 49).

Cari transfer harcaması kalemlerini aşağıdaki bölümlerde ayrı ayrı incelemek mümkündür:

1.4.2.4.2.1. Görev Zararları

Görev zararı; “ilgili kanunlar ışığında devlet tarafından, kamu teşebbüslerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara veya diğer teşekküllere kendi kanunları ile verilen görevler haricinde bir görev verildiği takdirde bu görevler sonucu oluşan zararlar olarak tanımlanır.” (Bumko, 2019: 1) Bu zararın oluşması için görevin kurumun kendi verdiği olağan görevler dışında olması ve verilen bu görevi gerçekleştirmenin sonucunda bir kardan mahrum kalınması gerekir.

Tablo 5: 2017-2018 Yılları Görev Zararlarının Türleri ve Büyüklükleri

	Gerçekleşen (Milyon TL)		Bütçe İçindeki Payı (%)	
	2017	2018	2017	2018
Görev Zararları	7.371	7.406	1,1	0,9
-KİT Görev Zararları	3.420	2.207	0,5	0,3
-Halk Bankası	1.099	1.362	0,2	0,2
-Ziraat Bankası	2.107	2.319	0,3	0,3
Diğer Görev Zararları	745	1.517	0,1	0,1

Kaynak: Çetinkaya Özhan, Aslantaş, Mehmet Fatih, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2019, cilt 2, sayı 1, ss 47 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 5'e göre görev zararlarının bütçedeki payı düşük olmakla beraber, görev zararlarındaki en yüksek pay KİT görev zararlarına aittir. Ayrıca Halk Bankası, Ziraat Bankası görev zararları da tabloda mevcuttur. Bu faaliyetler genellikle tarım sektörü üzerinde etkili olup, enerji ve çeşitli faaliyet kollarında çalışan girişimcilere de düşük faizli kredi imkanı sunar.

1.4.2.4.2.2. Hazine Yardımları

Hazine yardımı ilgili mevzuatlara göre kurumların bütçe açıklarının finansmanı için karşılıksız olarak yapılmaktadır. Bütçeden, Mahalli İdarelere, Özerk Kurumlara, Fonlara ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına hazine yardımları karşılıksız olarak yapılmaktadır.

Tablo 6: 2017-2018 Yılları Hazine Yardımlarının Türleri ve Büyüklükleri

	Gerçekleşen (Milyon TL)			Bütçe İçindeki Payı (%)	
	2017	2018	Artış Oranı	2017	2018
b)Hazine Yardımları	143.525	161.034	12,2	21,2	19,4
-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	4.317	4.985	15,5	0,6	0,6
İşsizlik Sigorta Fonu(Nakit Bazlı)	3.895	4.625	18,7	0,6	0,6
Sandıklara 5 Puan Prim Desteği	422	359	-14,9	0,1	0,1
-Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	132.466	148.388	12,2	19,5	17,9
Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	51.767	57.560	11,2	7,6	6,9
Sosyal Güvenliği Olmayanları Sağlık Giderleri	7.744	8.973	15,8	1,1	1,2
Faturalı Ödemeler	9.621	31.467	227,1	1,4	3,8
Ek Karşılıklar	2.266	2.493	10,0	0,3	0,3
Emeklilere Ek Ödeme	8.717	9.914	13,7	1,3	1,2
İşveren Sigorta Primi 5 Puan İndirimi	27.741	20.280	-26,9	4,1	2,4
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	24.609	17.697	-28,1	3,6	2,1
Ödeme Gücü Olmayanları Primi	7.744	8.973	15,8	1,1	1,2
-Mahalli İdareler	1.514	1.740	15,2	0,2	0,2
Belediyelere Yardım (Denkleştirme Ödeneği)	566	726	28,3	0,1	0,1
İl Özel İdareleri(Köy Hiz.Pers. ve Diğer)	948	1.013	6,8	0,1	0,1

Kaynak: Çetinkaya Özhan, Aslantaş, Mehmet Fatih, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2019, cilt 2, sayı 1, ss 47 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 6'ya göre hazine yardımları içerisindeki en büyük pay sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerine ayrılmıştır. Hazine yardımlarının 2017 bütçesi içerisindeki payı %21,2

iken, 2018 bütçesi içerisindeki payı %19,4 'e gerilemiştir. 2017'de 143.525 milyon liralık hazine yardımlarının içerisinde sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri 132.466 milyon lira gerçekleşmekte olup, bu rakamlar 2018 yılında ise, 161.034 milyon liralık hazine yardımlarının 148.388 milyon liralık kısmı sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri olarak gerçekleşmiştir.

1.4.2.4.Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler

Çeşitli dernekler, vakıflar, siyasi partiler, vakıf üniversiteleri, sendikalar kar amacı gütmeyen kuruluşlar içerisinde değerlendirilir.

Bu kurumlar gelir dağılımını düzenlemeden ziyade kültür ve siyasi amaçlı etkileri daha fazladır. Demokratik ve medeni toplumlarda bu tür harcamalar olası harcamalardandır.

Tablo 7: 2017-2018 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri

	2017	2018	Artış Oranı (%)	2017	2018
c)Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yapılan Transferler	3.401	3.475	2,2	0,5	0,4
Siyasi Partilere Yardım	235	821	249,4	0,0	0,1
2010 Kültür Başkenti	0	0	0	0	0
Diğer	3.166	2.653	-16,2	0,5	0,3

Kaynak: Çetinkaya Özhan, Aslantaş, Mehmet Fatih, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2019, cilt 2, sayı 1, ss 47 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 7'ye göre Bu transferlerin bütçemizdeki payı oldukça düşük miktardır. 2017'den 2018'e kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerde artış yaşanmakta iken, bu transfer türünün bütçedeki payında ise azalma olmuştur.

1.4.2.4.1. Hane Halkına Yapılan Transferler

Eğitim, sağlık, barınma gibi amaçları gerçekleştirmek üzere hane halkına yapılan karşılıksız ödemeler bu transfer grubundadır. Hane halkına yapılan transferlerin içinde yurtiçinde ve yurtdışında okutulan öğrencilere verilen burslar ve harçlıklar yer alır. Ayrıca hem Türk hem de yabancı uyruklu vatandaşların eğitimi için ödenen masraflar, er

ve erbaşların sağlık ile ilgili giderleri de hane halkına yapılan yardımlar içerisinde yer almaktadır.

Sosyal amaçlı yardımlar içinde ise muhtaçlara, yetimlere, körlere, özürllülere ve yaşlılara yapılan karşılıksız yardımlar, işsizlik yardımları, hastalık, sakatlık yardımları, emekli, dul, aylıkları yer alır.

Sağlık amaçlı transferler içinde yurtdışında kişilerin tedavisi için kullanılan ilaç giderleri,

Eğitim amaçlı transferler içinde yurt içi ve yurt dışında okuyan öğrenciler için yapılan giderlerdir.

Tablo 8: 2017-2018 Hane Halkına Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri

	Gerçekleşen (Milyon TL)			Bütçe İçindeki Payı(%)	
	2017	2018	Artış Oranı (%)	2017	2018
Hane Halkına Yapılan Transferler	6.279	7.263	15,70	0,90	0,90
Burslar ve Harçlıklar	3.621	4.403	21,60	0,50	0,50
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	1.379	1.247	-9,50	0,20	0,20
Sağlık Amaçlı Transferler	211	349	65,40	0,00	0,00
Yiyecek Amaçlı Transferler	990	1.151	16,30	0,10	0,10
Eğitim Amaçlı Transferler	79	112	41,70	0,00	0,00

Kaynak: Çetinkaya Özhan, Aslantaş, Mehmet Fatih, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2019, cilt 2, sayı 1, ss 47 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 8'e göre hane halkına yapılan transferler 2017'den 2018'e artmıştır. Transferler içerisindeki en yüksek pay ise burslar ve harçlıklar kalemine aittir. Eğitim, sağlık, barınma, sosyal güvenlik ve tarım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının azalması gelir dağılımının adaletsiz olduğunu gösterir. Gelir dağılımında adaletin sağlanması için bursların, eğitime yönelik harcamaların artırılması gerekir.

1.4.2.4.2. Yurtdışına Yapılan Transferler

Dış ülkelere, uluslararası veya yabancı kuruluşlara yapılan cari nitelikli mal ve hizmet harcamalarını finanse etmek için yapılan karşılıksız ödemeler bu bölümde gösterilmektedir.

Tablo 9 göre Kıbrıs'ta yurtdışına yapılan transfer harcamalarında yıllar itibariyle bir artış yaşanmıştır. Ancak bu tür transfer harcamaları yurt içinde gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik değildir. Bu tür harcamalar yurt dışındaki geliri etkiler.

Tablo 9: 2017-2018 Yurtdışına Yapılan Transferlerin Türleri ve Büyüklükleri

	Gerçekleşen (Milyon TL)			Bütçe İçindeki Payı(%)	
	2017	2018	Artış Oranı (%)	2017	2018
Yurt Dışına Yapılan Transferler	2.633	3.238	23,1	0,4	0,4
-Kıbrıs	315	150	-52,4	0,0	0,0
-Uluslararası Kuruluşlara Katılma Payı	1.477	1.902	28,7	0,2	0,2
-Diğer	841	1.185	41,0	0,1	0,2

Kaynak: Çetinkaya Özhan, Aslantaş, Mehmet Fatih, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2019, cilt 2, sayı 1, ss 47 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

1.4.2.4.3. Sermaye Transferi

Sermaye transferleri, sermaye nitelikli harcamaları karşılamak için yapılan ve sermaye birikimini hedefleyen karşılıksız ödemelerdir.

Tablo 10: Sermaye Transferlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

	Bütçe İçindeki Payları (%)				
	2012	2013	2014	2015	2016
Sermaye Transferleri	1,7	1,9	1,7	2,1	1,5
a)Yurtiçi Sermaye Transferleri	1,6	1,8	1,5	1,9	1,5
b)Yurtdışı Sermaye Transferleri	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1

Kaynak: 2012-2016 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları

Tablo 10' a göre Yurt içi sermaye transferi 2014'ten 2015'e artmış ancak 2014'de ve 2016 senelerinde düşüş ile karşılaşmıştır. Dolayısıyla, bütçe dışındaki idarelere yapılan yatırım amaçlı transferlerde 2014 ve 2016 senelerinde düşüş yaşanmıştır.

1.5. TRANSFER HARCAMALARININ İKTİSADİ ETKİLERİ

Transfer harcamalarının ekonomik etkilerine bakıldığında bu harcama türlerini birbirinden ayrı ele almak gerekir. Çünkü iktisadi etkileri transfer harcama türlerine göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin sosyal transfer harcamaları ele alındığında, sosyal transferler eğitim, sağlık düzeyleri ve bireylerin temel ihtiyaçları olan yemek, su, barınma gibi ihtiyaçları karşılarken mali ve iktisadi transferleri göz ardı ederek bunu gerçekleştirir. Sosyal transferlerin kişilere sağladığı bu yardımlar sosyal transferlerin olumlu etkileri arasında gösterilir. Ancak tüm bu olumlu etkilerin yanında bir takım olumsuz etkilerde vardır. Devlet kişilere refah düzeylerini arttırıp daha rahat bir yaşam sürmeleri için emekli aylığı vb. sosyal transfer harcaması yapar. Devlet tarafından verilen bu destek sayesinde kişi çalışmamayı tercih ederse bu durum sosyal transferlerin olumsuz etkileri arasında gösterilir. Sosyal transfer harcamaları kişilerin belirli bir yaşam düzeyine sahip olmak amacıyla yaptığı ve gelir eşitsizliğinin giderilip adaletin sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen ödemelerdir. Ancak bu ödemelerin gelir eşitsizliğini ne derecede giderdiği tartışma konusu olmaktadır. İşsizlik ödemeleri, dul ve yetim aylıkları gibi ödemelerde çalışmayan kişilere geçimini sağlayabilmek için bir gelir sağlar. Ancak bu durum kişileri daha da çalışmamaya itebilir. Bunun sonucunda bireyler risk almaktan kaçınarak girişimlerde bulunmazlar. Gıda yardımları yönünden ele alındığında ise bir tür sosyal transferlerden olan gıda yardımlarının ihtiyaç gruplarının tespit edilip onlara yardım yapılması önem arz eder.

Durum bir de iktisadi transfer harcamaları yönünden değerlendirildiğinde harcamaların iktisadi ve mali amaçla gerçekleştiriliyor olması ekonomi üzerinde olumlu bir etkidir. Örneğin sübvansiyon olarak yapılan destekleme yardımları üreticilerin üretim yapmasına katkı sağlar ve çıktı artışı sağlar. Ancak verilen sübvansiyonlar dolayısıyla rakip ülkeler misilleme yaparak negatif dışsalığa yol açan olumsuz durumlara da neden olabilir.

Sonuç olarak bakıldığında, iktisadi, mali ve sosyal amaçları bakımından transfer harcamaları farklılaşarak farklı etkiler meydana getirirler. Bu etkiler harcamanın, sürekliliği, miktarı gerçek ihtiyaç sahiplerine gönderilip gönderilmediği ve bu harcamalardan yararlanan şahısların bu harcamaları ne şekilde değerlendirip harcadığı gibi unsurlara bağlı olarak farklılık göstermektedir.

1.5.1. Transfer Harcamalarının Ekonomik İstikrarı Sağlama Üzerindeki Etkisi

“Ekonomik istikrar, döviz veya mal piyasaları olarak adlandırdığımız bu piyasaların miktarındaki veya fiyatındaki değişimin yaklaşık aynı düzeyde olmasıdır” (Türk, 1989: 73). Başka bir deyişle, ekonomik büyümenin uzun yıllar boyunca ortalama aynı düzeyde seyretmesi ve bu süreçte de işsizliğin azalması, fiyat artışları, borçlanmanın ve bütçe açığının kontrol altında tutulmasıdır.

Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi, tam istihdam ve fiyat istikrarının da sağlanması demektir. Bunun sağlanamadığı ve ekonomik dalgalanmalara yol açtığı takdirde devlet, kendine politika belirleyerek bu ekonomik dalgalanmalarla mücadele eder.

Türkiye’de ekonominin bozulmasındaki başlıca sorunlardan biri de bütçe açıklarıdır. Faiz ödemelerindeki artış ve harcamaların kontrol altında tutulamaması bütçe açıklarını daha da arttırmaktadır. Ayrıca Türkiye’de iç borçlanmanın vadesinin kısa olması özel sektör yatırımlarını engellemektedir. Transfer harcamalarının özellikle de borç faizlerinin bu kadar fazla olması ekonomik istikrarı tam anlamıyla sağlanamadığının bir göstergesidir. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için borç faizleri sorunu aşılması gerekmektedir (Özen, 2003:222).

1.5.1.1. Enflasyonla Mücadelede Transfer Harcamaları

Toplam talebin toplam arzdan fazla olması ile birlikte enflasyon oluşur. Toplam talep toplam arzdan fazla olduğunda fiyatlar yükselir ve kamu harcamaları kısılır ve bunun sonucunda toplam talep azalarak bir denge sağlanmaya çalışılır. Enflasyon genel fiyat seviyesinin yükselmesi olarak ortaya çıkar. Dolayısıyla enflasyon, fiyatlar genel seviyesindeki bir defalık artış olmadığı gibi birkaç malın fiyatında oluşan artış da enflasyon olarak nitelendirilemez.

Enflasyon olgusunun geçmişine baktığımızda ise, enflasyon, tarih boyunca var olan bir kavramdır. Ancak özellikle 1973 senesinde yaşanan Petrol Krizi ile birlikte ülkelerin hemen hemen tümü için enflasyon bir sorun haline gelmektedir.

Talep, maliyet ve fiyat enflasyonu olmak üzere 3 çeşit enflasyon karşımıza çıkar (Türk,1992: 84). Bunlara sırası ile göz atarsak;

Talep enflasyonu toplam talebin toplam arzdan fazla olmasından kaynaklanır. Bu enflasyon çeşitli sebeplerden ortaya çıkar (C.Umay,1993: 222).

- Kamu harcamalarının artması,
- Dış ödemeler bilançosundaki fazlalık sonucunda oluşan gelir artışları
- Gelir dağılımındaki değişiklik
- Kredi hacminin büyümesinden kaynaklı bankadaki para miktarının artması ve özel yatırım harcamalarında meydana gelen artış,

Sonuç olarak, ithalat ve üretim miktarının harcamalar ve ihracat toplamının altında kalması fiyatlar genel seviyesinin artmasına neden olur. Böylece talep fazlalığı ve arz eksikliği ortaya çıkar. Talep fazlalığı ve arz azalışı nedeniyle talep artışı karşılanmaz ve buda fiyatların artmasına neden olarak enflasyon oluşturur.

Yapısal enflasyon denilen fiyat enflasyonu ise, ekonomide bazı malların fiyatları devletin yürüttüğü politikalara göre değişkenlik gösterir. Yani ekonomideki fiyatlar her zaman arz talep dengesine göre belirlenemez. Örneğin oligopol ve monopol piyasalarda satıcıların fiyat belirleme yetkisi vardır. Firmaların kendi belirlediği fiyatlar üzerinden mallar halka arz edilir. Böylece fiyatlarda bir yükseliş olur. Diğer taraftan; devlet, üretimi özendirmek ve üreticiyi korumak amacıyla mal, hizmet ve tarım ürünlerini piyasa fiyatlarının üzerinde halka arz eder. Piyasa fiyatının üzerinde ürününü satan kesimler daha yüksek kazançla sahip olurlar. Bu grupların gelirleri yükseleceği için talep de buna bağlı olarak artar. Bu fiyat artışları tüm sektörlere yansır, ücretlerde de yükselme olur (Birinci,1989: 21).

Enflasyonla mücadele edebilmek için, bütçenin gider ve gelir dengesi sağlanmalıdır. Enflasyonla mücadelede amaç bütçe fazlası oluşturmaktır. Yani harcamaları kısım vergileri arttırarak bütçe fazla verilebilir. Ancak bunu yaparken çeşitli şekillerde yapılabilir.

Öncelikle kısa vadede ekonomide istikrar sağlamak amacıyla, kamu gelirleri sabit tutularak kamu harcamalarında bir azalmaya gidilmesi sonucu bütçenin fazla vermesi sağlanabilir. Böylelikle gelirler sabit tutulmuş, ancak harcamalar azaldığı için gelirler harcamalardan fazla gerçekleşmiş ve bütçe fazla vermiş olur.

İkinci olarak, uzun vadeli bir inceleme yapılabilir ve efektif talep düzeyini düşürmek amacıyla vergi politikası kullanılabilir. Yani kamu harcamalarında bir değişiklik yapmadan vergi gelirlerinde bir artış sağlanabilir.

Üçüncü olarak ise, daha küçük bir bütçe oluşturarak istikrar sağlamaya çalışılır. Bu hem kamu gelirlerini hem de kamu giderlerini azaltarak sağlanabilir.

Transfer harcamaları, enflasyonun talep artışı ve üretim eksikliğine sebep olan nedenlerin kaldırılmasını sağlar. Aynı zamanda transfer harcamaları, sosyal içerikli yardımlar yapılabildiği için enflasyonun kişiler üzerinde olumsuz etkilere yol açmasına da engel olur. Bazı transfer harcamaları enflasyonun artışının sebebi olarak gösterilebilir. Bu yüzden bu transferlerin enflasyon artışına sebep olmaması için kısılması gerekmektedir. Örneğin, bazı düşük gelirli kesimlere karşılıksız yardımların yapılması toplam talepte artışa yol açarak enflasyona neden olur.

Bütçe açıkları enflasyonu besleyen kaynaklardan en önemlisi olduğu söylenilebilir. Çünkü bunun sonucunda iç borçlanma veya dış borçlanma yaparak bütçe açıklarımızı kapama yoluna gidilir. Bu nedenle, faiz ödemelerimiz git gide artış gösterir. Borç ödemelerindeki artışlar ise sosyal harcamalara ayrılan payı azaltır. Dolayısıyla borçlanmaya duyduğumuz ihtiyaç ne kadar fazla olursa fiyatlar ve ekonomideki faiz oranları da o denli yüksek olur. Transfer harcamaları kalemlerinden mali yardım ödemelerine baktığımızda durum burada da enflasyonu arttırıcı yöndedir. Çünkü mali yardımlar halkın satın alma gücünü yükseltir. Bu nedenle talep artışına neden olur. Bu da enflasyonu körükler. Aynı şekilde destekleme alımlarına bakıldığında burada da aynı durum geçerlidir ve bu tarz transfer harcamaları türleri enflasyonu arttırıcı yöndedir.

Enflasyonun olumsuz etkilerine bakıldığında ise enflasyon kısa vadede kaynak ve gelir dağılımını sabit gelirli kişilerin aleyhine bozmakta iken, uzun vadede ise ekonomik büyüme ve kalkınmayı engellemektedir. Şöyle ki, enflasyon zengin olanı daha da zengin yaparken, fakir olanı daha da fakirleştirir. Böylece ekonomideki kaynak ve gelir dağılımını da sabit gelirli kişilerin aleyhine bozar. Çünkü enflasyonda fiyatlar artar. Gelirleri fiyat artış hızının altında kalan sabit gelirli kişiler ise bu durumdan zararlı çıkar.

Tablo 11: Tüketici Fiyat Endeksi (Bir Önceki Yılın Aynı Ayına Göre Değişim %)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
2004	10.59	9.48	8.4	7.87	7.31	7.08	7.79	8.45	8.01	9.43	9.47	9.35
2005	9.23	8.69	7.94	8.18	8.7	8.95	7.82	7.91	7.99	7.52	7.61	7.72
2006	7.93	8.15	8.16	8.83	9.86	10.12	11.69	10.26	10.55	9.98	9.86	9.65
2007	9.93	10.16	10.86	10.72	9.23	8.6	6.9	7.39	7.12	7.7	8.4	8.39
2008	8.17	9.1	9.15	9.66	10.74	10.61	12.06	11.77	11.13	11.99	10.76	10.06
2009	9.5	7.73	7.89	6.13	5.24	5.73	5.39	5.33	5.27	5.08	5.53	6.53
2010	8.19	10.13	9.56	10.19	9.1	8.37	7.58	8.83	9.24	8.62	7.29	6.4
2011	4.9	4.16	3.99	4.26	7.17	6.24	6.31	6.65	6.15	7.66	9.48	10.45
2012	10.61	10.43	10.34	11.14	8.28	8.87	9.07	8.88	9.19	7.8	6.37	6.16
2013	7.31	7.03	7.29	6.13	6.51	8.3	8.88	8.17	7.88	7.71	7.32	7.4
2014	7.75	7.89	8.39	9.38	9.66	9.16	9.32	9.54	8.86	8.96	9.15	8.17
2015	7.24	7.55	7.61	7.91	8.09	7.2	6.81	7.14	7.95	7.58	8.1	8.81
2016	9.58	8.78	7.46	6.57	6.58	7.64	8.79	8.05	7.28	7.16	7	8.53
2017	9.22	10.13	11.29	11.87	11.72	10.9	9.79	10.68	11.2	11.9	12.98	11.92
2018	10.35	10.26	10.23	10.15	12.15	15.39	15.85	17.9	24.52	25.24	21.62	20.3
2019	20.35	19.67	19.71	19.50	18.71	15.72	16.65	15.01	9.26			

Kaynak: www.tuik.gov.tr, Enflasyon ve Fiyat, 2019, s:1

Tablo 11'e göre, tüketici fiyat endeksi 2016 yılında tek haneli rakamlarda iken, 2017'de çift haneli rakamlara ulaşmakta ve 2018 Eylül ayında ise %25 oranlarına

ulaşmaktadır. Bu yüksek enflasyon oranları 2019 ağustos ayına kadar devam etmiş, eylülde ise %9 seviyesine düşmektedir.

Sonuçta diyebiliriz ki, Transfer harcamalarının fiyatlar genel seviyesi üzerindeki etkisi fiyatları arttırma yönündedir. Gelirden düşük pay alan kesime sosyal transferler adı altında ödemeler yapılır. Bunun sonucunda sosyal transferlerden yararlanan kişilerin gelirlerinde bir artış meydana gelmekte ve kişilerin talebindeki artış, toplam talebi arttırmaktadır. Buna bağlı olarak da fiyatlar genel seviyesi artmaktadır.

1.5.1.2. Deflasyonla Mücadelede Transfer Harcamaları

Deflasyon, cari fiyat düzeyinde toplam talep ile toplam arz arasındaki dengesizlikten meydana gelen toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan bir olgudur. Burada ekonomideki genel denge arz aleyhine bozulur. Yani üretilen mallar yeteri kadar alıcı bulamaz ve talep eksikliğine neden olur. Kısaca, üretilen mallar satılamaz. Deflasyonist dönemde üretilen mallar satılmadığından yani talep yetersizliğinden dolayı fiyatlar genel seviyesi sürekli düşmektedir. Satıcılar ürünlerini satamadıklarından yani arz fazlalığından dolayı maliyetler artar ve karlarda azalış olur. Böylece arz fazlalığını gidermek için daha az üretim olur. Ekonomideki canlanma yavaşlar ve işsizlik artar. Firmaların kar düzeyleri ve milli gelir azalır.

İşsizlik durgunluğa neden olur ve maliye politikası amaçlarından biri olan tam istihdamdan uzaklaşma anlamına gelmektedir. Bu nedenle işsizlikle mücadelede canlanmayı arttırmak için genişletici maliye politikasının uygulanması gerekir. Yani, kamu harcamalarının artırılması ve vergilerin azaltılması gerekmektedir.

Durgunlukla mücadelede genişletici maliye politikasının uygulanması gerekir. O halde kamu harcamalarının arttırılması çarpan mekanizması ile milli gelirden daha fazla bir artışa neden olacak ve piyasa canlanacaktır.

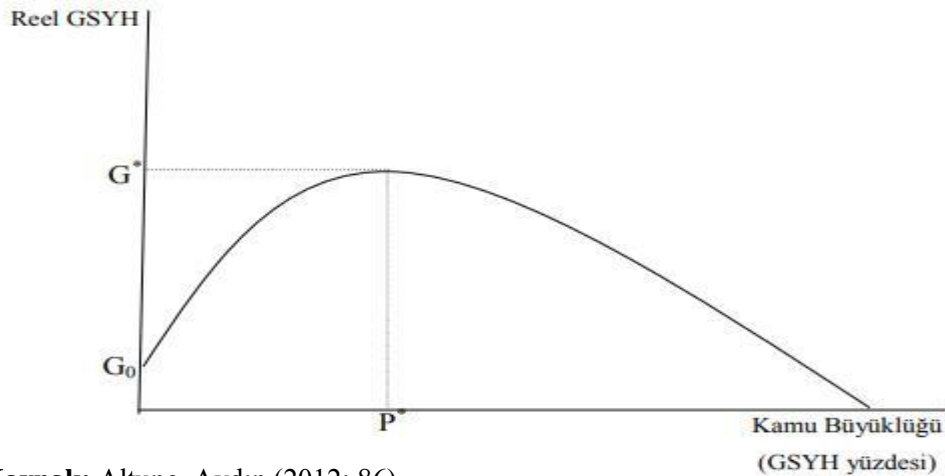
Deflasyonla mücadele ederken arz-talep arasındaki dengesizliğin ortadan kaldırılabilmesi iki şekilde mümkündür. Birincisi, toplam arz seviyesinin azaltılarak diğeri ise toplam talep seviyesinin arttırılarak arz ve talep arasında denge kurulmaya çalışılır. Ancak arz daha uzun bir süreçtir. Toplam talebi arttırarak yani kamu harcamalarını arttırıp vergileri azaltarak toplam talep yetersizliği giderilebilir. Kamu harcamaları da toplam talebin bir bileşeni olduğundan kamu harcamalarının deflasyonla mücadele ederken arttırılması gerekmektedir. Kamu harcama bileşenlerine baktığımızda

ise, cari harcamalar ve yatırım harcamaları toplam talebi doğrudan etkilediği için durgunlukla mücadelede en etkin yoldur. Kısa vadede cari harcamalar daha etkinken, uzun vadede baktığımızda ise yatırım harcamalarının deflasyonla mücadelede daha etkin olduğu söylenebilir. Yani durgunluğun olduğu bir ekonomide yatırım harcamaları ve cari harcamalar talebi doğrudan etkilerken transfer harcamaları ise talebi dolaylı olarak etkiler (Ataç, 1997, 155). Transfer harcamalarında kaynaklar devlet vasıtasıyla el değiştirdiği için doğrudan bir talep artışına yol açmaz. Bu yüzden talebi doğrudan etkilemez. Sosyal transfer harcamaları ve ekonomik transfer harcamaları kişi ve sektörlerin alım güçlerini artıracığından toplam talebi dolaylı da olsa olumlu etkiler. Ancak borç faiz ödemeleri gibi mali transfer harcamaları özellikle de yurtdışına yapılıyorsa, kaynakların ulusal ekonomi dışına transferi anlamına geldiğinden toplam talebi olumsuz etkiler.

1.5.2. Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Günümüzde, kamu sektörünün etkinliğini incelediğimizde kamu sektörünün, sosyal ve ekonomik gelişmelerde etkin rol oynadığı söylenebilir. Kamu harcamalarının giderek daha az verimli alanlara kaymasının altında yatan neden kamu sektörünün ekonomideki payının fazla olmasıdır. Kamunun etkin olmamasından kaynaklanan bu durumun sonucunda ise iktisadi büyüme yavaşlar. Bu olumsuzluklarla beraber, siyasal iktidarların uygulamaya koyduğu politikalar da göz önüne alındığında, hemen hemen sistemin verimliliği ortadan kalkmaktadır (Uzay, 2002:151).

Şekil 1: Armey Eğrisi



Kaynak: Altunç, Aydın (2012: 86)

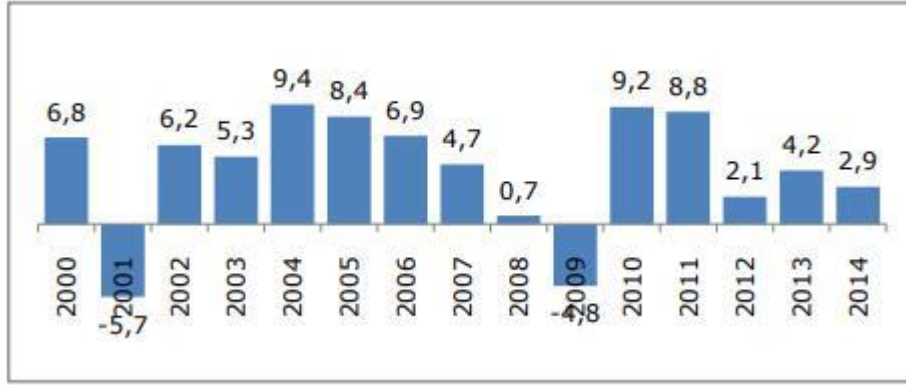
Şekil 1’de Armeý eğrisi ters u şeklindeki bir ilişkinin varlığından bahsedip kamu harcamaları ile GSYH arasında önce pozitif bir ilişki ancak daha sonra negatif bir ilişki olduğunu söyler. Armeý eğrisi ekonomideki kamu sektörü büyüklüğünü ve reel GSYH büyüme oranını göstermektedir.

Başlangıçta kamu sektörünün olmadığını varsayarsak çok düşük düzeyde çıktı üretilmektedir (Go). Kamu harcamalarının hiç yapılmamış olması yani seviyenin sıfır olması, devletin mevcut olmadığı ortamı ifade eder. İktisadi faaliyet devletin olmadığı bir ortamda çok düşük seviyede gerçekleşir ya da hiç gerçekleşmez. İktisadi faaliyetin çok düşük bir düzeyde olduğu böyle bir ortamda iktisadi büyüme de düşüktür (Pamuk, Dündar, 2016: 30). Kamu harcamalarında artış, başlangıçta GSYH artışına neden olur ve daha sonra belirli bir noktadan sonra büyüme maksimum düzeyde gerçekleşir (G*). Ekonomik büyümenin en fazla gerçekleştiği durumda kamu ve özel sektörün marjinal verimlilikleri birbirlerine eşittir. Bu düzeyden sonra arttırılan kamu harcamalarının büyümeye bir katkısı olmayacaktır. Bu noktadan sonra ise azalan verimler kanunu dolayısıyla (p*) kamu harcamalarının arttırılması büyümeye neden olmayacaktır. Aksine büyüme hızının düşmesine neden olacaktır. Bu noktalarda çıktının ve verimin artabilmesi ancak kamu sektörünün ekonomideki payını küçültmekle sağlanır. Kamu harcamalarının gerekenin ötesinde arttırılması ekonomik durgunluğa ve küçülmeye neden olacaktır (Altunç, Aydın, 2012: 86).

Kamu harcamalarının büyüme üzerine etkileri, büyüme teorilerinin gelişimi ile beraber araştırılmaya başlanmıştır. Keynesyen iktisat politikalarını destekleyenler kamu harcamalarının büyümeyi olumlu yönde etkilediğini savunurlar. Çünkü kamu harcamaları, altyapı hizmetlerinin, sosyal güvenlik hizmetlerinin, savunma, eğitim, sağlık hizmetleri gibi kamusal malların üretimine yönelik harcamalardır. Bu yüzden pozitif dışsallık yaratırlar. Klasik ve Neo-klasik iktisat politikalarını destekleyenler ise kamu harcamalarının, özel yatırımlar üzerinde dışlama etkisi yaratarak, ekonomik büyümeyi olumsuz şekilde etkileyeceğini savunurlar. Ayrıca klasik iktisat politikasını destekleyenler kamusal faaliyetlerin ekonominin kaynak dağılımında etkinliği bozucu etkilerinin olduğunu öne sürerler. Çünkü kamu kesimi siyasi ve sosyal faydalarının en yüksek seviyede olacak şekilde hareket ettikleri için istihdam ve üretim kararlarından uzak kalmışlardır. Bu nedenle kamu kesimindeki faktör verimliliği özel kesime göre düşüktür. Yani, kamu kesimi payının özel sektöre oranla daha büyük olması kaynakların

verimsiz alanlarda kullanılmasına neden olur. Bunun sonucunda ekonomik büyüme yavaşlar (Ulutürk, 2001;131).

Şekil 2: Ekonomik Büyüme (Yüzde %)



Kaynak: Tük, Ulusal Hesaplar, 2014, s:2

Şekil 2 ekonomik büyüme açısından değerlendirildiğinde dalgalı ve istikrarsız bir büyümeye rastlanmaktadır. 2000 senesine bakıldığında, %6,8 büyüme gerçekleşmiş olup ardından 2001 senesinde kriz yaşandığından dolayı bunun bir sonucu olarak Türkiye ekonomisi %5,7 daralma ile karşı karşıya gelmektedir. 2001 senesindeki krizin ardından 2002 ve 2003 senelerinde sırasıyla %6,2 ve %5,3 ekonomik büyüme yaşanmaktadır. 2004 ve 2005 senelerinde %8-9'lardan daha fazla bir büyüme gerçekleşmekte ancak 2005 sonrası izleyen 3 sene içerisinde ekonomik büyüme yıldan yıla yavaşlamaktadır. Ayrıca 2009 senesinde de küresel krizin bir sonucu olarak ekonomi %4,8 oranında küçülmektedir. Nihayet, 2009 senesinde yaşanan küçülmenin ardından 2010 ve 2011 senelerinde ise ekonomi kendini toparlamakta yine ekonomik büyüme %9'u aşan oranda gerçekleşmektedir. Ancak özellikle 2012-2013-2014 senelerinde ekonomik büyüme ciddi bir şekilde yavaşlamaktadır. 2012 senesinde ekonomik büyüme %2,1 oranında 2013 senesinde %4,2 oranında ve 2014 senesinde de %2,9 oranında gerçekleşmektedir (Sungur, 2015: 249).

Sonuç olarak, Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) verilerine bakıldığında, ülke ekonomisi en yüksek büyümeyi, yüzde 9,4 ile 2004 senesinde yaşamaktadır.

2005'te yüzde 8,4, 2006'da yüzde 6,9, 2007'de yüzde 4,7 büyüme gösteren ülke ekonomisinde, küresel krizin etkilerinin hissedilmeye başlandığı 2008'in sonçeyreğinde

bozulma işaretleri gözlenmekte ve yıl toplamında büyüme yüzde 0,7'de kalmaktadır. 2009 senesinde ekonomideki toplam daralma ise yüzde 4,8 olmaktadır.

Tablo 12: Büyüme Oranları (%)

Sektörler	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (I)
1.Tarım, Ormancılık, Balıkçılık	3,4	2,2	2,3	0,6	9,4	-2,6	4,9	1,3	2,5
2.Sanayi	17,3	3,6	9,0	5,6	5,1	4,2	9,1	1,1	-4,3
İmalat Sanayi	20,0	9,3	2,3	6,1	5,9	3,8	9,1	1,1	-4,7
İmalat Hariç Sanayi	5,2	10,2	7,5	3,3	0,9	6,4	9,0	1,0	-2,7
3.Hizmetler	10,4	6,1	8,3	6,1	5,4	3,4	7,8	3,7	-1,5
İnşaat	24,7	8,3	14,0	5,0	4,9	5,4	9,0	-1,9	-10,9
Ticaret, Ulaştırma ve Konaklama	12,5	7,7	6,5	6,8	6,6	0,2	10,9	5,6	-4,0
Bilgi ve İletişim	8,6	8,7	8,9	7,2	3,8	5,9	13,1	4,6	2,3
Finans ve Sigorta Faaliyetleri	5,7	0,1	25,8	10,2	8,4	8,8	3,9	1,7	1,5
Gayrimenkul Faaliyetleri	5,0	4,3	2,9	2,5	2,4	3,6	2,5	2,7	2,0
Mesleki, İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri	12,5	8,4	12,5	10,7	15,4	5,2	10,4	-2,6	-13,0
Kamu Yönetimi, Eğitim, İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri	4,6	4,0	6,3	4,9	2,0	5,4	3,5	8,5	8,8
Diğer Hizmet Faaliyetleri	12,8	4,7	8,2	6,8	-0,3	2,8	7,4	2,6	-2,0
4. Sektörler Toplamı (1+2+3)	11,2	5,2	8,0	5,6	5,6	3,1	7,9	2,9	-2,1
5. Vergi-Sübvansiyonlar	10,1	1,6	12,5	2,1	9,6	3,8	4,2	0,0	-6,9
6. Alıcı Fiyatlarıyla GSYH	11,1	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2	7,4	2,6	-2,6

Kaynak: TÜİK, Ulusal Hesaplar, 2019 s:1

Tablo 12'ye göre Türkiye ekonomisinin 2011'den 2014'e kadar büyüme hızı düşmüştür. 2011'de %11.1 büyüme ile karşı karşıyayken 2014'te büyüme hızı %5.2'ye düşmüştür. 2018'de ise tarım sektörünün katma değeri yüzde 1,3; sanayi sektörü yüzde 1,1 artmaktadır. İnşaat sektörü ise yüzde 1,9 azalmaktadır. Ticaret, ulaştırma, konaklama ve yiyecek hizmeti faaliyetlerinin toplamından oluşan hizmetler sektörünün katma değeri ise yüzde 5,6'lık artış olmaktadır (Tük, 2018:1).

Transfer harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerine bakıldığında öncelikle sosyal amaçlı transfer harcamaları emekli ödemeleri, işsizlik yardımları, sakatlık yardımı veya fakir kesimlere yapılan yardımlar şeklinde olduğundan dolayı üretken olmayan harcamalar olsa da bu toplumlarda yaşam standartlarının yükselmesine yönelik harcamalardır. Bu harcamalar tüketim ve üretim yönünden değerlendirildiğinde öncelikle tüketimi doğrudan, üretimi ise dolaylı bir şekilde etkilerler. Çünkü bu harcamalardan yararlanan kişilerin tüketimi direkt olarak artar ve bu kişilerin kısa zamanda talebi arttırıcı bir etki göstermelerinin nedeni tüketim eğilimlerinin tasarruf eğilimlerinden daha yüksek olmasıdır. Bu transferler gelir dağılımını düzeltmek için tüketim eğilimi yüksek ancak tasarruf eğilimi düşük olan kişilere yapılır. Yani yatırımlar üzerinde direkt olarak etki sağlamasa da dolaylı olarak etkide bulunur.

İktisadi amaçlı transfer harcamalarına baktığımızda ise bu harcamalar, sosyal amaçlı transfer harcamalarına kıyasla büyüme üzerinde daha etkili olan harcamalardır. Örneğin üreticilere sübvansiyon şeklinde yapılan desteklemeler doğrudan sermayeyi arttırıcı yöndedir. Böylece üreticiler açısından maliyet düşüp yatırımlar artacak ve ekonomik büyüme sağlanacaktır.

Devlet borç faiz ödemeleri de büyüme üzerinde etkilidir. Bunu incelediğimizde borç faiz ödemelerinde devlete karşı alacaklı kesimler eğer yüksek gelirli kişiler ise bu kişiler devlete borç verdiklerinde yüksek faiz avantajından yararlanarak gelirlerini arttırırlar. Yani artan sermayelerinin yatırımlara yönelmeyip tekrardan devlete borç verme şeklinde kullandıkları takdirde büyüme gerçekleşmeyecektir. Eğer bu kişiler artan gelirlerini yatırımlara yöneltirlerse büyüme ancak o zaman gerçekleşir.

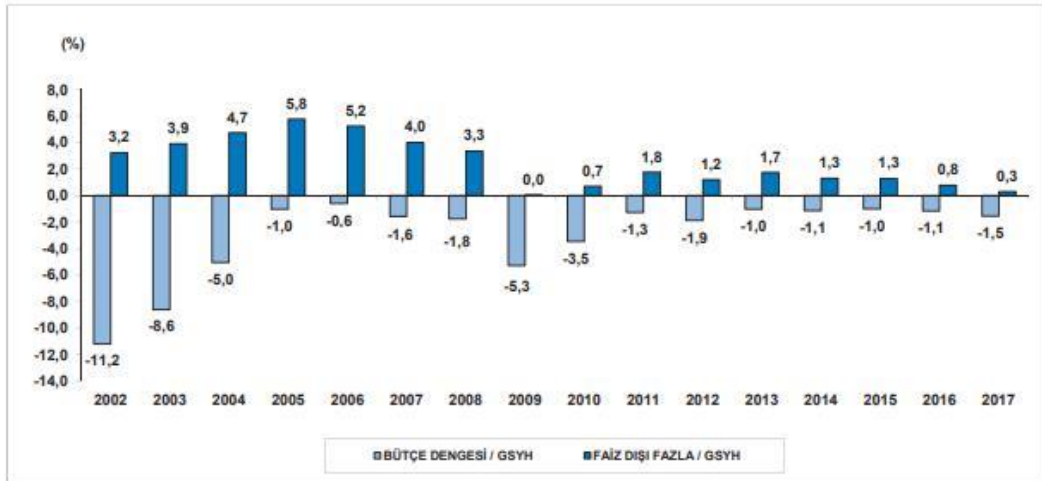
1.5.3 Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi

“Bütçe giderlerinin bütçe gelirleri ile sağlanamaması sonucu oluşan farka bütçe açığı denir.” Bütçe açıkları ülkeler için başlıca sorun olarak gösterilebilir. Özellikle de

gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülür. Bütçe açıklarının eksiksiz ve doğru tahmin edilmesi uygulanacak para ve maliye politikalarının belirlenmesi açısından önem teşkil etmektedir. Transfer harcamalarından faiz ödemeleri bütçe açıklarını arttırır. Yani devlet borç aldığı anda eğer borç aldığı ülkeye yüksek faiz ödemesi yapıyor ise bütçe açıkları daha çok artar ve bu açığı kapamak için devlet tekrar borçlanır ve tekrar borçlandığında ise faiz ödemeleri daha çok artarak bir sarmal oluşturur.

İktisadi mali transferler ve sosyal transferlere baktığımızda ise durum değişir. Kısa vadede bütçe açıkları üzerinde arttırıcı etki yapsa da uzun vadede değerlendirdiğimizde devlet bu sübvansiyon verdiği kişilerin üretimini arttırır. Böylece devletin vergilendirilebilir kaynakları artar ve vergi gelirleri artacağından dolayı bütçe açıklarını azaltıcı yöndedir.

Şekil 3: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH'ye Oranları



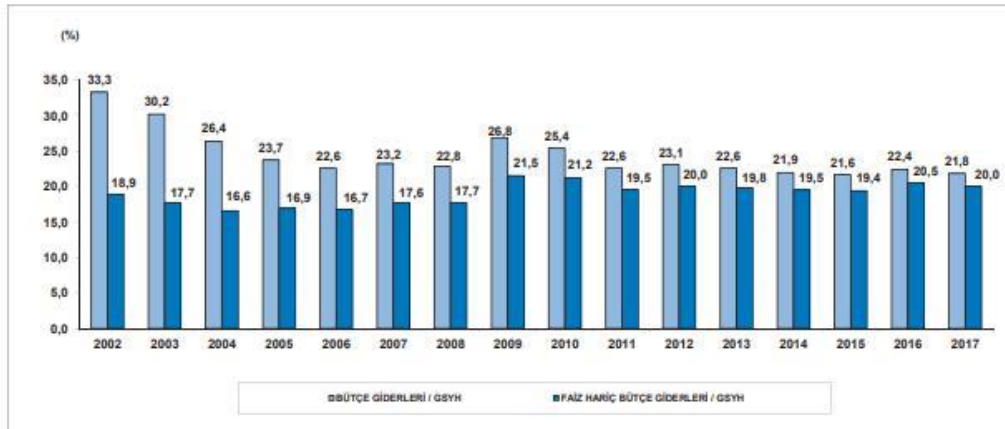
Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, 2017

Şekil 3’de bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamaması Türkiye’de bütçe açıklarının oluşmasındaki esas husus olarak gösterilebilir. 2002 senesinde bütçe açığının GSYH’ye oranı % 11,2’dir. Alınan mali konsolidasyon önlemleri sayesinde 2003 senesinden itibaren azalma göstermekte ve 2006 senesinde % 0,6 seviyelerine kadar düşmektedir. 2009 senesinde küresel krizin etkisiyle % 5,3 seviyelerine ulaşan bütçe açığının GSYH’ye oranı 2017 senesine gelindiğinde ise % 1,5 seviyesine kadar düşmektedir. Şekil 3’e göre faiz dışı fazla oranlarına bakıldığında, 2002 yılından 2008 yılına kadar yüksek oranlı faiz dışı fazla verilmektedir. Burada yüksek faiz dışı

verilmesindeki amaç kamu borç stokunun azaltılmasıdır. 2002-2008 dönemlerinde GSYH'ye oranladığımızda %4,3 seviyelerinde faiz dışı fazla verildiği görülmektedir. 2009 senesinde küresel kriz nedeniyle faiz dışı fazla hızlı bir şekilde düşmekte ve 2017 senesinde ise faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı % 0,3 olarak gerçekleşmektedir. Türkiye'de bütçe açıklarının diğer sebeplerine baktığımızda ise, Türkiye'nin savunma giderlerinin yükselmesi, KİT'lerin etkili çalışmaması, kayıt dışı ekonomi, terörle mücadele dolayısıyla vergilerin tahsil edilememesi, ekonomik krizler, transfer harcamalarının yükselmesi de sebepler arasında yer alır.

İç ve dış borç faiz ödemeleri, kamulaştırma bedelleri, iktisadi transferlerin de içinde yer aldığı transfer harcamalarının bütçede fazlalığı bütçenin yatırım bütçesi olma alanını daraltır. Borç faiz ödemelerinin artmasının altındaki neden yüksek faiz oranlarıyla iç borçlanmaya ağırlık verilmesidir.

Şekil 4: Bütçe Giderlerinin ve Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranları



Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, 2017

Şekil 4'e göre merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranı 2002 senesinde % 33,3 iken 2008 senesine gelindiğinde % 22,8'e kadar düşmüştür. 2009 senesinde ise bütçe giderlerini GSYH'ye oranlandığında küresel krizden dolayı % 26,8 seviyesinde gerçekleşirken 2017 senesinde ise bütçe giderlerinin GSYH'ye oranı % 21,8 seviyesine ulaşmaktadır. Eğitim, sağlık ve ulaştırma piyasalarında sağlanan büyük çaplı iyileşmeler, tarım ve reel sektöre verilen sübvansiyonların artırılması ve yeni sosyal programların etkisiyle 2002 'de % 18,9 olan faiz dışı giderlerinin GSYH'ye oranı 2017 senesinde % 20 olarak gerçekleşmektedir.

Şekil 5: Faiz Giderlerinin GSYH'ye Oranları



Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, 2017, s:1

Şekil 5’de faiz giderlerinin GSYH’ye oranına bakıldığında ise 2002 ‘de % 14,4 iken mali konsolidasyon tedbirlerinden dolayı düşerek 2017 senesinde % 1,8 oranında gerçekleşmektedir.

1.5.4 Transfer Harcamalarının İstihdam Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de 1980 senesinden sonra serbest ekonomiye geçiş ile birlikte döviz kurunun serbest bırakılması, kambiyo, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi gibi alınan iktisadi kararlarda da değişiklikler olmaktadır. Özelleştirmeler daha ön plana çıkarak özel girişimler teşvik edilmekte ve kamu kesiminin ekonomiye etkisi azaltılmaktadır. Bu açıklamalar doğrultusunda, 1980 sonrası döneme bakıldığında Türkiye’de kamu harcamalarının GSMH içindeki payı azalmakta ancak 1989’dan sonra tersi durum yaşanmaktadır. Bunun sebeplerine baktığımızda kamu açıkları 1984 senesinden sonra yüksek reel faizli iç borçlanmayla finanse edilmektedir. 1989 senesinde ise yabancı ülkelere karşı ekonominin serbestleştirilmesi doğrultusunda karar alınmakta ve dışarıdan ülkemize gelen yabancı sermaye girişleri arttırılmaktadır. Böylelikle kamu harcamalarının GSMH’ ya oranında bir yükseliş olmakta ve faizler de 2002 yılına kadar yükselmektedir. Ülke de döviz darboğazı, borçlanma ihtiyacı, bu dönemdeki 1994, 2000,

2001 krizleri, siyasi istikrarın sağlanamaması gibi nedenlerden dolayı ekonomik istikrar bir türlü oluşturulamamakta ve kamu harcamalarının GSMH' ya oranı artmaktadır.

Tablo 13: Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980-2019)

Kalemler	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
Harcamalar	20,3	18,8	15,0	18,7	17,0	15,3	15,9	16,9	16,2	16,5	17,2	
Cari Harcamalar	9,3	7,9	6,7	7,6	6,7	5,9	5,9	6,4	6,0	7,7	8,4	
Yatırım Harcamaları	3,5	3,8	3,1	3,3	3,1	2,9	3,1	2,6	21	1,6	2,4	
Transfer Harcamaları	7,5	7,1	51	7,6	7,2	6,1	6,8	78	8,0	7,1	6,3	
Kalemler	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Harcamalar	20,8	20,4	24,5	232	21,9	26,4	27,3	29,1	35,8	37,1	45,6	
Cari Harcamalar	9,5	10,3	10,2	8,9	8,2	8,5	9,4	9,6	11,7	108	11,5	
Yatırım Harcamaları	2,4	29	28	1,9	1,3	1,7	2,1	1,8	1,9	1,9	2,3	
Transfer Harcamaları	6,3	7,0	11,3	12,3	12,4	16,1	15,7	17,6	22,1	24,3	31,7	
Kalemler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	42,3	39,3	35,8	297	29,1	31,4	31,0	27,7	28,6	22,5	24,7	25,6
Cari Harcamalar	11,3	10,8	11,0	10,7	12,1	11,8	10,3	9,5	88	9,2	9,4	9,7
Yatırım Harcamaları	2,5	2,0	1,8	1,7	1,9	2,5	1,6	1,9	2,3	2,2	2,4	2,6
Transfer Harcamaları	28,4	26,5	23,1	17,2	15,1	17	19,1	16,4	14,2	12,2	12,9	13,3
Kalemler	2015	2016	2017	2018	2019							
Harcamalar	41,0	43,7	43,0	42,0	40,6							
Cari Harcamalar	18,3	20,0	19,2	18,6	18,0							
Yatırım Harcamaları	4,2	4,1	4,3	4,3	4,0							
Transfer Harcamaları	18,6	19,7	19,6	19,1	18,7							

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2010); www.tuik.gov.tr ve www.sbb.gov.tr verilerinden derlenmiştir.

Tablo 13’te Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının GSYH’ ya oranları gösterilmektedir. Burada harcamaların hangi yıllarda artıp azaldığı, hangi harcama türünün arttığı, hangisinin azaldığına bakıp yıllara göre işsizlik oranları ile ilişkilendireceğiz. 2001 senesinde kamu harcamalarının GSMH’ ya oranı %45 oranında artmaktadır. 2002’ den sonraki senelerde ise siyasi dengenin sağlanması, mali disiplinin oluşmasına yönelik politikalar ve Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yapılan bazı yapısal

düzenlemelerle birlikte kamu harcamalarının GSMH' ye oranı azalış eğilimine girmektedir. Böylelikle, 2013 senesi ile beraber cari, yatırım ve transfer harcamalarını GSMH' ya oranladığımızda; cari harcamalar %9,7 yatırım harcamaları %2,6 ve transfer harcamaları %13,3 oranında gerçekleşmektedir. 1980-2013 dönemine genel olarak bakıldığında; GSMH içinde cari harcamaların payı hemen hemen % 10 düzeyinde ve yatırım harcamalarının GSMH oranı %2-3 civarındadır. 1990'lı yıllardan itibaren ise transfer harcamalarının GSMH' ya oranı artış eğilimine girmekte 2001 yılında ise %31,7 ile en yüksek seviyeye ulaşmakta ve daha sonra azalış yönünde bir hareket sergilemektedir (Kanca ve Bayrak, 2015: 60). 2015- 2019 yıllarındaki kamu harcamalarının GSMH içindeki payına bakıldığında ise harcamalar %40 seviyelerinde gerçekleşmektedir.

Tablo 14: Türkiye'de 1980-2018 Arası İşsizlik Oranları

Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı
1980	8,1	1992	8,4	2004	10,3	2016	10,9
1981	7,1	1993	9,2	2005	9,5	2017	10,9
1982	7,0	1994	8,3	2006	9,0	2018	11,0
1983	7,7	1995	7,3	2007	9,2		
1984	7,6	1996	6,3	2008	10,0		
1985	7,1	1997	7,2	2009	13,1		
1986	7,9	1998	6,7	2010	11,1		
1987	9,5	1999	7,4	2011	9,1		
1988	8,4	2000	6,5	2012	8,4		
1989	8,7	2001	8,4	2013	9,0		
1990	7,4	2002	10,3	2014	9,9		
1991	8,5	2003	10,5	2015	10,3		

Kaynak: www.tuik.gov.tr, İşgücü İstatistikleri, s:1 verilerinden derlenmiştir.

Tablo 14'te Türkiye'de işsizlik olgusuna bakıldığında istenilen oranlarda yatırımların yapılamaması, henüz sanayileşmenin olmaması, sermaye birikiminin yetersiz kalması ve genç nüfusun fazlalığından kaynaklı yapısal çaplı bir işsizlik vardır. İşsizlik oranları 1980 ve 1990'lı yıllarda azalmış olsa da özellikle 2000'li yıllardan sonra işsizlik oranlarında sürekli artış olmaktadır. Kriz dönemleri hariç olmak üzere Türkiye ekonomisi büyümeyi yakalamış

olmasına rağmen beraberinde istihdam olanağı sağlayamamaktadır. 1980 senesinde askeri müdahalelerle birlikte işgücü piyasasında hareketlilikler olmaktadır. Tablo 14'e göre, 1985 senesinde işsizlik oranı %7,1 seviyesine inse de 1990'lı yıllarda yeniden yükselmektedir (Şahin, 2007: 562). 2000'li senelere gelindiğinde ise işsizlik oranları yüksek haneli seyretmekte olup, iki haneli rakamlarla karşılaşılmaktadır. Hatta 2009 kriz senesinde işsizlik oranı % 13,1 seviyesinde seyretmektedir. 2000 sonrasında ise işsizlik oranı % 9 seviyelerinde seyretmektedir. 2002 sonrası dönemde bütçe açıklarının kapanması için daraltıcı maliye politikasının uygulanması reel kesim üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Özellikle de yatırım harcamalarının azalması istihdam üzerinde de olumsuz etkilere neden olarak işsizliği arttırmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

GELİR DAĞILIMI

Bu bölümde öncelikle gelir dağılımının ne olduğu üzerinde durulmakta ve sonrasında gelir dağılımı türlerine değinilmektedir. Büyüme, enflasyon, küreselleşme, bütçe açıkları gibi makro-ekonomik faktörlerin gelir dağılımı üzerindeki etkisi değerlendirilmektedir.

2.1. GELİR DAĞILIMI

Bölüşüm gelirin kişiler ve sosyal gruplar arasında nasıl paylaşıldığının belirlenmesidir. Bu paylaşım sonucunda ise kişilere veya gruplara düşen gelire ise gelir dağılımı denir (Sönmez,1990:9).

Bir başka ifadeyle gelir dağılımı bir ülkede, belirli bir dönemde kazanılan milli gelirin toplumlar, kişiler, bölgeler veya üretim faktörleri arasındaki dağılımını ifade eder (Pehlivan, 2009: 23).

Milli gelirden alınan paylar kişilerin, bölgelerin veya üretim faktörlerinin refah ve gelişmişlik seviyelerinin bir göstergesi olduğundan dolayı oldukça önemli bir kavramdır. Ayrıca, gelir dağılımının ne ifade ettiğini bilmemiz ve doğru bir şekilde ifade edebilmemiz sosyal ve ekonomik kurumlar arasında ilişkinin nasıl olduğunu ve zengin ve fakir arasındaki gelir farklılığının zaman içindeki değişimini de anlamamızı sağlar. Aynı zamanda gelir dağılımı, gelir eşitsizliğine neden olan kaynakların dağılımını ortaya koyar ve bunların servet, sermaye birikimi, büyüme üzerinde yarattığı etkileri ve sonuçlarını inceler (DPT, 2001:3).

Gelir dağılımı, gelirin kişiler üzerinde eşit bir şekilde dağılıp dağılmadığını inceler ve sosyal adalet ve eşitlik açısından değerlendirme yapar. Gelir dağılımında herhangi bir eşitsizlik olması genel ekonomik eşitsizlikleri de beraberinde getirir (TÜİK, 2008: 55).

Gelir dağılımının ekonomik olarak eşitliğinin sağlanmasının önemli olduğu kadar demokrasinin işlemesi bakımından politik olarak eşitliğinin sağlanması da önemlidir. Yani demokrasinin iyi bir şekilde yürütülebilmesi için gelir eşitliğinin sağlanması çok önemlidir. Modern toplumlara baktığımızda gelir dağılımının sağlanması sosyal ve iktisadi açıdan önem taşıyan bir olgudur. Ancak eğer ülkenin gelir dağılımı bozursa demokrasi o ülkede sağlanamaz. Milli gelirin sosyal ve iktisadi açıdan doyum noktasına ulaşabilmesi için toplumlarda eşit bir şekilde gelir paylaşılması yapılmalıdır. Yani adil gelir dağılımı

sağlanmalıdır. Aynı zamanda ülkemiz için sosyal ve ekonomik olarak karar alırken adil gelir dağılımının ne olduğunu, hangi gruplar arasında gelirin ne şekilde dağıtıldığı olgusu sosyal tabakanın iyileştirilmesi açısından önem taşımaktadır (TÜİK, 2008: 56).

Gelir dağılımı, üst ve alt gelir grupları arasındaki dağılımı ifade eden dikey dağılım ve aynı gelir grubu içerisindeki dağılımı ifade eden yatay dağılım olmak üzere iki başlık altında incelenebilir (Akdoğan, 2014: 495).

Gelirin dikey olarak dağılımında gelir transferi, yüksek kazanç elde edenlerden düşük kazanç elde edenlere doğru olmaktadır. Bunun sonucuna baktığımızda ise gelirin dikey olarak transferinde toplumun gelir eşitsizliğini azaltma gücü çok yüksek olup etkileri ise yaygındır. Gelirin dikey olarak yeniden dağılımında; vergiler, fiyat kontrolleri, sübvansiyonlar ve belirli mal ve hizmetlerin sunumu gibi çeşitli müdahale teknikleri bulunmaktadır (Tuncer, 1970: 35).

Gelirin dikey dağılımı yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına yönelmediği takdirde gelirin ters dikey yeniden dağılımından söz edilir. Ancak bunun etkileri de tersine olur ve Bu durumda gelir dağılımında adalet bozulur ve vergi ile ilgili düzenlemelerin tekrardan gözden geçirilmesi gerekir.

Gelirin dikey olarak dağılımını sağlamaya yönelik uygulamalardan diğerleri ise asgari ücret uygulamaları ve düşük ücretle çalışanlara vergi indirim uygulamalarıdır. Ancak gelirin yatay dağılımında ise durum değişir. Çünkü burada aynı gelir düzeyindeki kişilere doğrudan parasal yardım yapılır veya kişilerin gelir düzeylerini farklılaştıran vergi indirimleri vasıtasıyla gerçekleştirilir.

Bu yeniden dağılım çalışma çağındaki emeklilere, istihdamdakilerden işsizlere, sağlıklı olanlardan hastalara, çocuk sahibi olmayanlardan çocuk sahibi olanlara doğrudur (Tuncer, 1970: 33).

Gelir dağılımı açısından düşünüldüğünde sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak asıl amaç toplumun refahının en üst mertebede gerçekleştirilmesidir. Bu sebeple devlet, maliye politikası araçlarını kullanarak gelir grupları arasında gelir aktarıcı uygulamalara girişilmesini önemli görmektedir (Akdoğan, 2014: 496).

2.2. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Gelirin birincil ve ikincil dağılımından bahsederek piyasada üretim faaliyetlerine katılarak ya da üretim için gerekli olan sermayeyi üretim sürecinde kullanarak elde edilen gelir, gelirin birincil dağılımı olup bu birincil dağılıma müdahalelerle gelirin yeniden dağılımının sağlanmasına ise ikincil gelir dağılımı denir. İkincil gelir dağılımı birincil gelir dağılımını düzenler niteliktedir. Bu yönüyle ikincil gelir dağılımının daha eşitlikçi bir yapıda olması beklenir. Bu anlamda devletin gelirleri daha eşitlikçi hale getirme ısrarları gelirin yeniden dağılımı ya da gelirin ikinci dağılımı olarak ifade edilir (Kurtipek, 2011: 37).

Gelirin yeniden dağılımını sağlarken gelirler ve maliye politikası gibi mali araçlardan yararlanılmaktadır. Mali olmayan araçlar ise, sosyal politika ve para kredi politikası olarak bilinmektedir (Aktan,2006: 26). Gelirin yeniden dağılımını açıklamaya yönelik yaklaşımlar mevcuttur. Bunlardan birincisi, refah ekonomisi ile ilgilidir. Buna göre bir bireyin geliri arttığında gelirin son birimine yaptığı katkı azalacaktır. Çünkü burada azalan marjinal fayda devreye girer ve yüksek gelirli kesimlerden düşük gelirli kesimlere doğru bir transfer yaşanır. Düşük gelirli lehine olan bu transfer sonucunda refah artışı olur. Diğer bir yaklaşım ise, Keynes'e uzanmaktadır. Keynes'e göre tasarruf eğilimi gelirdeki artışla beraber artmaktadır. Tasarruflardaki artış tüketim talebini azaltır. Gelişmiş ekonomilerde tüketimin azalması ile oluşan durgunluğu önlemek adına serbest ekonomide oluşan gelir dağılımının tüketim eğilimi düşük gelir gruplarından tüketim eğilimi yüksek gelir gruplarına doğru kayması ve gelirin yeniden dağıtılması gerekmektedir. Bunların sağlanması sonucunda tasarruf eğilimi düşmekte, tüketim eğilimi artmakta, durgunluk azalmakta, fiyat istikrarı korunmakta ve tam istihdam sağlanmaktadır. Gelişmiş olan ülkelerde gelirin yeniden dağılımının sağlanmasında az gelişmiş ülkelere göre bütçelerden daha fazla kaynak ayrılır. Az gelişmiş ülkelerde ise gelirin yeniden dağılımı için kullanılacak bütçeler düşük seviyede ve kaynaklar açısından da kıt kalmaktadır. Böylece çözümler etkili olamamaktadır.

Gelirin yeniden dağılımında kaynak dağılımı gelir dağılımının değişmesine sebep olur. Devletin kaynak dağıtımına ilişkin görevlerine değinildiğinde, devlet tarafından üretilen tam kamusal mallar topluma eşit derecede fayda sağlar. Ve bu malların finansman kaynağı vergilerdir. Ancak pareto dengesinin sağlanması adına vergi mükelleflerinin marjinal değerlere göre vergilendirilmesi gerekir. Yani, kişiler tam kamusal hizmetlerden aynı faydayı sağlasalar bile marjinal değerlemeleri farklı olduğundan dolayı farklı

vergilendirilmektedirler. Sonuç olarak, tam kamusal hizmetlerden sağlanan fayda eşit olsa bile ödenen vergiler farklıdır. Devletin olmadığı ve tam kamusal hizmetlerin üretilmediği bir piyasa ekonomisinde, devletin tam kamusal hizmetleri üretmesi ve vergi alması sonucu yeniden dağılım meydana gelir.

Yarı kamusal mal ve hizmetler için de gelirin yeniden dağılımı söz konusu olabilmektedir. Devlet, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için yarı kamusal mal ve hizmetlere müdahale eder. Devlet yarı kamusal mal ve hizmetlerle eğitim, sağlık alanında geliri düşük olan bireylere katkı sağladığından dolayı gelir dağılımını olumlu yönde etkilemektedir.

Bazı malların marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasının üzerindedir. Sağlık, konut ve eğitim bunlardan bazılarıdır. İşte devlet bu malların eksik sayıda üretilmesini engellemelidir. Dış fayda da sağlayan bu malların eksik üretilmesinin engellenmesi için devlet bu malları üretenlere sübvansiyon yardımında bulunmalıdır. Böyle bir durum hizmetlerden yararlananlar açısından bakıldığında ise aynı hizmet şeklindeki bir gelir transferidir (Batirel, 2007, 52-53).

Gelir dağılımında adaleti sağlamak piyasa mekanizmasına değil devlete bırakılmalıdır. Çünkü kendi kendine çarkını döndüren piyasa mekanizması gelir dağılımındaki adaleti sağlayamaz. Bunun için birkaç görüş ileri sürülmektedir. Birinci görüşe göre gelir dağılımında adaleti sağlamak için gelir yeniden dağıtılmalıdır. Bunu da devlet yapmalıdır. Çünkü gelir dağılımı tam kamusal maldır. İkinci görüşe göre ise gelirin yeniden dağılımı bir dışsallık yaratır. Yani bireyler arasında gelir dağılımı ne kadar adil dağıtılırsa bireylerin refahı da o denli yüksek olur. Gelir dağılımının devlet tarafından üretilen tam kamusal hizmet olduğu görüşünde bireylerin refahının sağlanması için toplumun gelir dağılımının adil olması gerekir. Gelir dağılımından bir fayda elde edildiği takdirde bundan herkes eşit derecede faydalanamaz. Ancak bu mal herkese arz edilir ve bireylere sunulan bu mallar tüketilirken bireyler birbirinin rakipleri olur. Zengin bir bireyin refahı, sosyal huzursuzluk nedeniyle belirli bir ölçüde fakirin gelirine bağlıdır. Zengin kişi refahından ödün vermemek amacıyla fakirler adına bir yardım yapmak isteyebilir. Ancak bunları dış fayda sağlayan mallara benzettiğimizde bu gönüllü olarak zenginlerin fakirlere yardım yapma isteği, dış fayda sağlayan malların piyasada eksik üretilmesi gibi az olur. Bu durumda devlet refahı yükseltmek için vergilerle yeniden gelir dağılımını sağlamalıdır. Sonuç olarak düşünüldüğünde ise fakirler lehine bir gelir

aktarımı mevcuttur ve fakir kişiler bu devletin yeniden geliri dağıtmasından fayda sağlamaktadır (Batırel, 2007: 53-54).

Ekonomideki arz ve talep dengesi önemlidir. Çünkü bir ekonomideki mal ve hizmetler ne kadar talep edilirse o kadar çok üretilir. Buda kişilerin satın alma güçleri ve gelirleri ile doğru orantılıdır. Eğer birey belirli bir gelire sahip değilse üretimi etkileyemez.

Adil gelir dağılımı iktisadi bir olgu olmamakla beraber daha çok siyasi bir olgudur. Ve bu olgu üzerinde politikacılar ve felsefeciler tarafından bazı görüşler öne sürülmektedir. Mesela faydacı görüşü savunan Bentham gelirin, toplam mutluluğun azami olacak şekilde dağıtılmasını öne sürer. Bunun için eşit bir şekilde gelir dağılımının sağlanması gerekir. Rawls ise 1970'li yıllarda bahsettiği görüşünde temel hak ve görevlerin eşit bir şekilde düzenlenmesi gerektiğini söyler. Gelir dağılımını açıklayan bu görüşlerden sonra piyasa ekonomisinde devletin geliri yeniden dağıtıcı bir görev üstlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Kontrol piyasa ekonomisine kalmamalıdır. Çünkü kontrol piyasa ekonomisine bırakıldığı takdirde kişilerin yetenek ve maddi kapasiteleri farklı olduğundan dolayı adil bir gelir dağılımı sağlanamaz. Eğer Piyasa ekonomisinin bu konuda başarısızlığa uğrarsa devlet vergi ve transfer harcamaları mekanizması ile geliri yeniden dağıtmalıdır. Devlet toplumun bazı kesimlerinden vergi alır, bazı gruplara transfer şeklinde aktarır. (Batırel, 2007: 50-51)

2.2.1. Gelirin Yeniden Dağılımının Amaçları

İnsanlar gelirlerini arttırmak için daha fazla riske katlandığı takdirde fırsat maliyeti ortaya çıkar. Serbest piyasada herkes birbirinden farklı olarak gelir elde eder. Topluma ne kadar bir bütün halinde bakıldığında güçlü bireylerin yanında güçsüz bireylerin varlığı dikkate alınsa da topluma teorik olarak bakıldığında daha fazla maliyete katlananların daha fazla gelir elde etmesi mantıklı görünebilir. Ama dediğimiz gibi toplum bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

Gelirin yeniden dağılımının amacı; toplumda avantajlı olarak görülmeyen bireylerin toplumdaki yaşamını devam ettirebilmesi ve toplumsal olarak barışın sağlanmasıdır.

Bunları sağlamak için eşitlik, ihtiyaç, çalışma, asgari gelir hakkı, herkese eşit muamele, gelir farklılıklarının üst seviyede sınırlandırılması gibi bazı ilkelerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

2.3 GELİR DAĞILIMININ ARAÇLARI

Devlet adil gelir dağılımını sağlamak için çeşitli araçlarla müdahalelerde bulunur. Devletin çeşitli araçlarla adil gelir dağılımını sağlamaya çalışması sosyal bir konudur. Çünkü devlet bunu yaparak eşitsizliği azaltmaya çalışır.

Devlet gelir dağılımına vergilerle ve kamu harcamaları gibi maliye politikası araçlarını kullanarak müdahalelerde bulunur. Diğer önemli araçlar ise fiyat politikası ve ücret politikasıdır. Gelirin yeniden dağılımı amacıyla kullanılan bu araçlar detaylı bir şekilde tasnif edilecektir.

2.3.1. Ücret Politikası

Devlet burada ücret politikası ile asgari ücretleri belirler. Ücret politikasının hedefleri işçi sendikaları, işveren sendikaları ve devlet tarafından farklı şekillerde belirlenmektedir (Aksu, 1993: 47).

Sendikalar ücret politikaları ile gelir dağılımına etkide bulunarak ücretlerin milli gelir içindeki payını işçilerin çıkarları doğrultusunda arttırmaya çalışırlar. İşveren sendikalarının ücret politikalarıyla belirlediği amaç ise, karlılığının devamının sağlanması ve karlılığını azaltmamaktır. Dolayısıyla, işçi sendikası ücret artışını amaçlarken, işveren sendikaları ise karlılıklarını korumayı amaçlamaktadır. İki sendikanın bir araya gelip pazarlık yapması durumunda ise işverenlerin ödeyebileceği en yüksek ücret işletmenin karlılık ve rekabet edilebilirlik yeteneğine göre belirlenmektedir. En düşük ücret düzeyi ise işçilerin yaşamlarını sürdürebileceği en düşük asgari standartlara göre belirlenmektedir (Lordoğlu ve Törüner, 1995: 91).

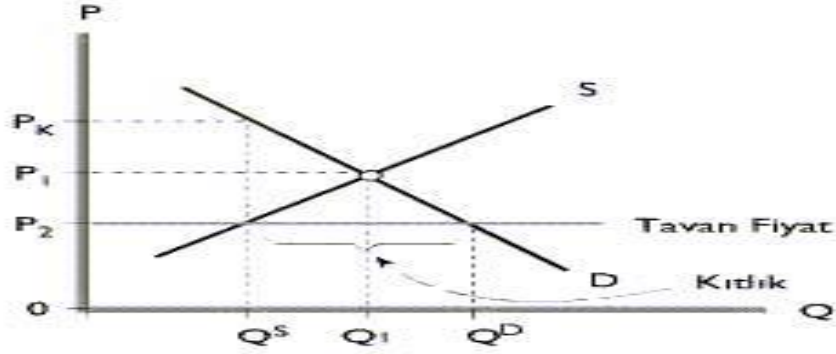
Devlet de sendikalar ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili yasal düzenlemeler yaparak sendikalaşma arz ve talebini belirler. Bu yasal düzenlemeler dışında devlet, sendikaların arz ve talebini belirlerken ettikleri pazarlığa da müdahale de bulunabilmektedir. Devletin burada olaya müdahalede bulunmasının en esas nedeni işçilerin işverenler karşısında daha

güçsüz durumda olması ve işçilerin işverenlere karşı yeterli pazarlık gücüne sahip olmamalarıdır (Biçerli, 2000: 372).

2.3.2. Fiyat Politikası

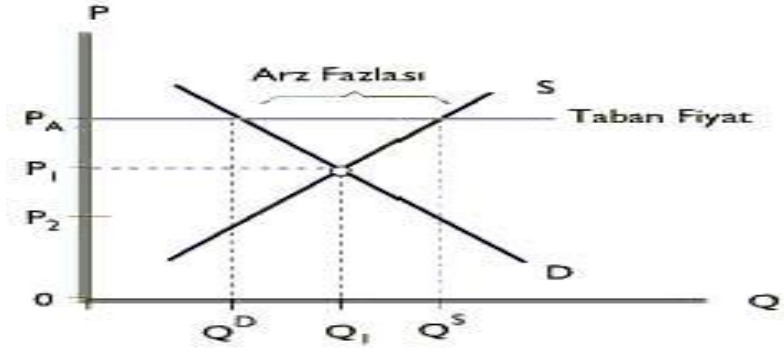
Reel ücretlerin (W/P) hesabında fiyatlar önemli rol oynadığından dolayı fiyat politikası ve ücret politikası birbirleriyle birebir ilişki içindeki kavramlardır. Fiyatların artması düşük veya sabit gelirlilerde reel gelir kaybına neden olur. Bu kişiler işçiler, memurlar, esnaf, sanatkarlar ve emeklilerdir. Reel gelirin düşük tutulmaması sosyal politika yönünden önemlidir. Devletin fiyat politikasıyla belirlemeye çalıştığı amaçlara bakıldığında, öncelikle devlet fiyat politikası ile asgari geçimimizi sağlayabileceğimiz mallara doğru yönelerek düşük kazanç elde eden kişileri korumayı amaçlar (Aksu, 1993: 49). Düşük kazanç elde edenlerin temel gıda maddesi, barınma, eğitim gibi ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için fiyat artışını önlemeye çalışır. Bunu da tavan fiyat uygulaması ile belirler. (Türk, 2015:298)

Tablo 15: Talep Fazlası



Kaynak: www.academia.edu, Piyasa Dengesi ve Fiyat Oluşumu, 2012

Tablo 16: Arz Fazlası



Kaynak: www.academia.edu, Piyasa Dengesi ve Fiyat Oluşumu, 2012

Devlet taban ve tavan fiyat politikalarıyla mal fiyatlarına müdahalede bulunur. Taban fiyat uygulamasıyla devlet, bir mal için piyasada oluşan fiyatın üstünde bir fiyat belirleyerek oluşan arz fazlasını satın almaktadır. Bu nedenle de satın alma, pazarlama, depolama gibi çeşitli maliyetleri kendi sağlamak zorundadır. Sektörel gelir dağılımının tarım lehine değişmesine sebep olan bu uygulama genellikle tarım alanında uygulanır. Ayrıca bu uygulama ile tarım ürünlerinde artış meydana gelir. Buda fonksiyonel gelir dağılımını ücretli olarak çalışan bireyler aleyhine değiştirir.

Hiper enflasyon dönemlerinde ise tavan fiyat uygulaması yapılır. Tavan fiyat uygulamasında ilgili ürünün fiyatı piyasada oluşan fiyatın altında belirlenir. Fiyatlar piyasa fiyatlarının altında olduğundan dolayı talep artar. Yani talep fazlası oluşur. Yani arz talebi karşılayamaz duruma geldiğinden dolayı karaborsa oluşur. Tavan fiyat uygulaması genellikle hiper enflasyon dönemlerinde uygulanır. Bu uygulamada temel ihtiyaç maddelerinin fiyatı sabit tutulabilir. Buda sabir gelir elde edenlerin lehine bir durum yaratır (Berberoğlu, 2010:151-152).

Düşük gelirli kişiler dikkate alındığında su, elektrik, gaz gibi tüketim mallarına uygulanan fiyat politikaları da kişisel gelir dağılımı iyileştiren bir diğer uygulamadır (DPT, 1994: 99).

2.3.3. Servet Politikası

Servet politikasının amacı da diğer politikalar da olduğu gibi eşit olmayan bir gelirin eşit olarak dağıtılmasını amaçlamaktadır. Bu da yüksek gelirli kişilerden düşük gelirli kişilere doğru olur. Yani varlıklar zenginden fakire doğru dağıtılırsa gelir dağılımı adaleti sağlanabilir. Sundrum'a göre aktaran (Ersezer, 2006:259)

Az gelişmiş ülkelerde servetin dağılımında büyük derecede dengesizlikler vardır. Çünkü az gelişmiş ülkelerdeki asıl önemli alan tarımdır. Ve tarım toprak işlenerek yapılır. Toprak ise sınırlıdır ve genişletilemez. 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. (Copkur, 1996:9).

Toprakların dağıtımı topraksız çiftçiler veya toprağa sahip küçük çiftçilere yapılabilir. Topraksız çiftçiler dediğimiz kesin en fakir kesimdir. Çünkü bu kesimin üretim yapabilecek ekipmanı bile yoktur. Bundan dolayıdır ki topraksız çiftçilerin üretim yapabilmesi için onlara araç gereç yardımında bulunulması gerekmektedir (Ersezer, 2006: 259).

2.3.4. Maliye Politikası

Maliye politikası araçlarıyla devlet geliri yeniden dağıtarak adil bir gelir dağılımı sağlamaya çalışır. Vergi ve harcama sistemi ile mal ve hizmetlerden eşit yararlanır. Bu eşitlik, her bir bireyin kamu hizmetlerinden eşit biçimde faydalanması anlamında bir eşitliği ifade etmektedir.

2.3.4.1. Vergiler

Vergilerin kişisel gelir dağılımı eşitsizliğine ne ölçüde etkide bulunduğu ile hangi vergilendirme tekniklerinin uygulandığı arasında paralel bir ilişki vardır. Yani, vergilerin artan veya azalan oranlı olması, istisna ve muafiyetlerin olup olmaması, vergilerin dolaylı veya dolaysız olması gibi faktörler gelir dağılımını da etkiler. Tüketim vergileri gibi dolaylı olarak alınan vergilerde vergi yükü daha çok düşük gelirli bireylere aktarılırken, gelir ve servet vergileri gibi dolaysız olarak alınan vergilerde ise vergi yükü daha çok yüksek gelirli bireylere aktarılır. Dolaylı vergiler mal ve hizmet fiyatlarının içine gizlenir.

Ayrıca kişilerin gelir durumunu dikkate almayan vergilerdir. İşte bu dolaylı vergiler zorunlu tüketim mallarından alındığında düşük gelirli kesimler üzerindeki satın alma gücünü ve refah seviyesini azaltarak gelir dağılımını bozar. Birim mallar üzerinden alınan spesifik karakterli vergiler tersine artan oranlıdır. Bu durumda kişilerin geliri arttıkça tükettikleri mal ve hizmetler üzerinden ödedikleri verginin gelirlerine oranı küçülür, dolayısıyla yükledikleri vergi yükü azalır (Akdoğan, 2002: 36-37).

Öte yandan, zorunlu tüketim maddelerinin lüks tüketim maddelerine göre daha düşük oranlarda vergilendirilmesi gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik yapılan uygulamalardandır. Çünkü gıda gibi temel zorunlu tüketim maddelerine zengin, fakir herkesin ihtiyacı vardır. Ancak lüks tüketim maddelerini geliri düşük olan birey almazsa onun vergisine de katlanmak zorunda kalmaz (Aktan ve Vural, 2002: 11-12).

Gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerde artan oranlı özellik taşırlar. Yani çok kazananın çok, az kazanan bireyden ise az miktarda alınır. Ayrıca, muafiyet ve istisnalara da yer verilir. Bu özellikleri ile gelir dağılımını iyileştirmede bir araçtır (Akdoğan 2002: 437).

Gelir dağılımı eşitsizliğini gidermede gelir, kurumlar ve tüketim vergilerinin yanı sıra servet vergileri de kullanılır. Servet vergilerinde amaç, servetteki eşitsizliğin sebep olduğu adil sayılmayan gelir dağılımının düzeltilmesidir (Türk, 2003:336-338).

2.3.4.2. Devlet Borçları

Devlet borçları neleri etkilediği, hangi kaynaklardan ve neden borçlanıldığı, borçlanırken faiz oranlarının neler olduğu, borçlanırken ekonominin içinde bulunduğu durumun ne olduğu, borç miktarımızın ne olduğu, borçlanırken tüketimlerimizi mi yoksa tasarruflarımızı mı kısıttığımız, ulusal para cinsinden mi yoksa döviz cinsinden mi borçlandığımız, borcumuzu geri ödeme periyotlarımızın ne olduğu, yine borcumuzu geri öderken ulusal para cinsinden mi yoksa döviz cinsinden mi geri ödediğimiz, ülkenin iktisadi ve sosyal yapısı, siyasi otoriteye güveni, geleceğe yönelik beklentileri, devlet politikalarının desteği gibi faktörlerin hepsi kamu borcunu etkileyen unsurlardır.

Kamu borcunu etkileyen unsurları ayırtırdığımızda ise ekonomik etkiler ve sosyal etkiler birbirinden ayrılmaktadır. Borçlarımızın ne kadar olduğu, yatırımlarımız, ödemeler bilançomuzun ne olduğu gibi faktörler ekonomik etkileri oluştururken, borçların gelir dağılımını ne derecede etkilediği ise sosyal etkilerdir.

Ülkelerin tamamına baktığımızda devlet en güvenilir ve en garantili borçlu sıfatındadır. Bu nedenle devlet kolay bir şekilde borçlanabilir. Çünkü mali ve kurumsal yatırımcılar başkalarından ziyade devlete borç vermeyi yeğlerler (Aykın, 2002, s;18).

Yüksek faiz politikaları 1980'den sonra işlemeye başlamış ve bugüne kadar hayatta kalmış olup kredi alanlar için oldukça riskli sayılan bir finansman aracıdır. Özellikle bankacılık kesiminde kredi sorunlarına yol açmıştır (Kıyıcı, 2001: 23). Bundan dolayı özellikle bankalar kamu iç borçlanma kağıtları alternatif diğer araçlara oranla daha az riskli olduğundan dolayı bunu tercih ederler.

Türkiye'de kamu borçlanmasının sürekli olarak artmasının nedeni borç faiz ödemelerinin çok yüksek olması ve bütün bunları karşılamada vergi gelirlerinin yetersiz kalması olmaktadır. Vergi gelirlerinin yetersiz olmasının nedenlerine indiğimizde vergi kaçakçılığının olmasına bağlı olarak kayıt dışı bir ekonomi oluşmaktadır. Kayıt dışılıktan oluşan açıkta devlet vergi almak yerine borçlanmayı tercih etmektedir. Faiz hadlerinin bu denli yükselmesine neden olan kamu borçlanmasındaki daimi artışlar, reel kesim üzerinde olduğu kadar mali kesim üzerinde de dezavantajlı etkiler meydana getirmektedir. Faizlerin yüksek olması ile beraber özel kesim yapacakları yatırımlardan vazgeçerek devlete yüksek faizle borç vermeyi daha cazibeli hale getirmektedir. Bütün bunlara baktığımızda asıl finansman aracı olarak vergiler yerine borçlanma kullanılmaya başlanmaktadır. Böylelikle kamu maliyesinin krize sürüklenmesine sebep olunmaktadır (Sönmez, 2000: 45).

Bütün bunları özetlediğimizde, devlet bütçesi asıl olarak iç borç faizlerini yönetir duruma gelir. Devlet topladığı vergilerin büyük kısmını faiz ödemek amacıyla kullanır ve bir taraftan da hali hazırda olan borçlarını ödeyebilmek için tekrardan borçlanır. Bütün bunlar gelir dağılımını eşitsizliği artırıcı yöndedir.

2.3.5. Kamu Harcamaları

Kamu harcamalarının gelir dağılımı eşitsizliğine etkilerini devletin reel harcamaları ve transfer harcamaları ayırımına göre incelemek mümkündür.

2.3.5.1. Reel Harcamalar

“Devletin askeri, bayındırlık, idari hizmetleri gibi geleneksel hizmetlerini yerine getirmek için mal ve hizmet satın alarak yaptığı harcamalara reel harcamalar

denir”(Aktan ve Vural, 2002: 25-26). Reel harcamaların gelir dağılımını nasıl etkilediği bilmek için bu harcamalarla sunulan hizmetlerden kimlerin hangi durumlarda yararlandığına bakılır. Bir ülkede ekonomik konjonktür normal bir seyir izlerse reel harcamalar istihdam seviyesinin ve milli gelir seviyesinin artmasına yol açar. Devletin piyasadan mal ve hizmet satın alması ve istihdam ettiği sektörlerin ücretlerini reel olarak artırmasıyla beraber üretim ve istihdamında artması halinde reel harcamalar gelir dağılımı eşitsizliğini iyileştirir (Aktan ve Vural, 2002: 25-26).

2.3.5.2. Transfer Harcamaları

“Satın alma kabiliyetinin kişiler veya gruplar arasındaki değişimine sebep olan ve karşılığında herhangi bir mal veya hizmet alınmayan harcamalara transfer harcaması denir”(Aktan ve Vural, 2002: 25-26). Transfer harcamaları eğer istihdamı ve üretim kapasitesini arttırmak gibi verimli alanlar için kullanılırsa gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı sonuçlar meydana getirir. Transfer harcama kalemlerine aşağıda detaylı bir şekilde değinilmektedir.

2.3.5.2.1. Devlet Borç Faizleri

Yüksek gelirli kişiler devlete borç vererek tahvil ve senetlerinden belirli bir faiz elde ederler. Böylelikle yüksek gelirli kişilerin varlıkları daha da artar. Yani faizler, devlete borç veren yüksek gelirli kişiler lehine değişir. Zengin ve yoksul kişilerin vergi yüklerini kıyasladığımızda ise, devlet borç faizleri tüketim vergileriyle finanse olduğu zaman düşük gelirli kişiler daha fazla vergi yüküne maruz kalır ve bu durumdan aleyhe etkilenen taraf olurlar.

2.3.5.2.2. Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar, vergi ödeyen kişilerden sübvansiyonlardan yararlanan kişilere doğru gelir aktarımı vasıtasıyla gelir dağılımını düzenlemeye yardımcı olur. Sübvansiyonların zaman zaman olumsuz etkileri de görülebilir. Bunlar, kişi üzerindeki vergi yükünün fazla olması ve ekonomik açıdan istikrarsızlıkların olması ya da gelir dağılımındaki adaletsizliklerin artmasıdır. İktisadi amaçlı mali yardım olan

sübvansiyonların olumlu etkisi ise aktif yeniden dağıtım aracı olmasıdır. Düşük gelirli kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için sübvansiyonlar devreye girer. Sübvansiyonlar sayesinde gerekli olan temel mal ve hizmetlerin fiyatları ucuzlatılarak geliri düşük olan kişilerin satın alma gücü artırılır.

Sübvansiyonlar üretimin ve ihracatın payının artırılmasına yönelik olabilmekle beraber bundan genellikle gelir düzeyi yüksek olan kesimler yararlanmaktadır. Ancak durum bu şekilde bir seyir izlese bile üretimin, ihracatın artmasına yol açan tüm harcamalar kişi başı ortalama gelirin artmasına da sebep olur. Ancak verilen bu sübvansiyonlar bazı açılardan kuşku konusu oluşturmaktadır. Çünkü verilen sübvansiyonlar sübvansiyon verilen kişileri devlet yardımına bağımlı ve muhtaç hale getirmektedir (Aktan ve Vural, 2006: 26).

2.3.5.2.3. Sosyal Transferler

“Sosyal Amaçlı Transferler; devletin toplumun huzurunu ve refahını artırmak amacıyla toplumdaki belli kişi ve gruplara yönelik karşılıksız yapılan ödemelerdir” (Küçüköğlü, Taş ve Ercan, 2017: 450). Maddi açıdan yetersiz olan öğrencilere ödenen burslar, emekli aylıkları, dul ve yetim aylıkları, asker ailelerine yapılan yardımlar, işsizlik sigortası, sosyal amaçlı transfer ödemeleri örnek verilebilir. Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisinde payının yüksek olması, sosyal transferlerin yüksek olmasından kaynaklanır. Gelişmiş ülkelerde gelir dağılımının adil olmasını sağlamak için transfer harcamaları diğer ülkelere göre daha yüksektir. Bu durum gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamaları içerisinde transfer harcamalarının payını yükseltmektedir. (Küçüköğlü, Taş ve Ercan, 2017: 450).

2.4. GELİR DAĞILIMI TÜRLERİ

Bir ülkede, belirli bir dönemde elde edilen milli gelirin bireyler, toplumsal gruplar, bölgeler veya üretim ögeleri arasında dağılımına gelir dağılımı denilmektedir. Tanımından da anlaşılacağı üzere başlıca dört gelir dağılımı türünden söz edilebilir. Bunlar bölgesel, sektörel, fonksiyonel ve kişisel gelir dağılımlarıdır (Pehlivan, 2009: 23).

2.4.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Bu gelir dağılımı, üretim aşamasında oluşan gelirin, emek, sermaye, toprak, girişimci gibi üretim faktörleri arasında dağılımını göstermektedir (Alper ve Tokol, 2012: 120).

Fonksiyonel gelir dağılımına gelirin birincil dağılımı da denmektedir.

Bu iki tanımdan yola çıkarak, milli gelirin, üretim faktörleri olan toprak, emek, sermaye ve müteşebbis arasında üretime yaptıkları katkı arasında sırasıyla rant, ücret, faiz ve kar olarak paylaşılmasına da fonksiyonel gelir dağılımı yani birincil dağılımı denir.

Toplumunu oluşturan kişilerin çoğunun asıl gelirleri emekten kaynaklı bir gelir olduğundan dolayı fonksiyonel dağılım; gelirin özellikle emek sahipleri ve diğer üretim faktörleri arasındaki dağılımını analiz etmek amacıyla kullanılan bir kavramdır. Aynı zamanda gelir dağılımı ile ülkelerin gelişmiş ülke mi yoksa gelişmemiş ülke mi olduğu yorumlanabilir. Gelişme düzeyimiz arttıkça ücretli çalışanların payı da artmıştır (Çalışkan, 2010: 93- 94).

2.4.2. Sektörel Gelir Dağılımı

Kamu kesiminin hangi sektörlerin aleyhine ve lehine milli gelirin dağılımını etkilemiş olduğu milli gelirin tarım, sanayi ve hizmet sektörlerini uzun dönemde ne derecede etkilediği gibi konular hakkında sektörel gelir dağılımına bir başka deyişle mesleki gelir dağılımına bakarak bilgi edinilebilir (Türk, 2003: 314 - 315).

Sektörel gelir dağılımı ülkelerin küreselleşme ve endüstrileşme sürecinde yıldan yıla hangi aşamada olduğu ve hangi sektörlerin payının daha da arttırılması gerektiğine dair yol gösterici olmaktadır.

2.4.3. Bölgesel Gelir Dağılımı

Milli gelirin bölgeler arasında dağılımını ve bir ülkenin gelişmiş ve gelişmemiş bölgelerini tespit etmek amacıyla kullanılıp farklı bölgelerde yaşayanların kişi başına düşen gelir farklılığını bulmaya çalışır. Gerek coğrafi gerekse siyasi nedenlerden dolayı bazı bölgeler milli gelirden daha fazla oranla yararlanırken bazı bölgeler ise daha az payla

yararlanmış olup bu nedenle milli gelir bölgeler arasında adalet olarak dağıtılmadığından dolayı bölgesel gelir dağılımı kullanılmaktadır (Türk, 1973:278).

Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında nüfus, ticaret, sağlık, ulaşım, eğitim, istihdam, iklim koşulları, toprak verimliliği gibi alanlar ülkelerin gelişmişliklerini de etkiler. Aynı zamanda da toplumun yapısı ile ilgili de bilgi verir. Bütün bunlar bölgeler arasındaki gelir dağılımı farklılığının ortaya çıkmasına neden olur. İşte bu yüzden toplum sosyal ve ekonomik yönden ele alındığında bölgesel gelir dağılımına bakmak faydalı olur.

2.4.4. Kişisel Gelir Dağılımı

Bu dağılımda ekonomik faaliyetler dikkate alınmaksızın gelir hane halkı ve kişiler arasında dağılmış olup kişiler arasındaki gelir farklılıkları araştırılmıştır (Şahin, 1997: 387). Kişisel gelir dağılımı ekonomik faaliyetler göz önünde bulundurulmaksızın milli gelirin fertler arasında nasıl dağıtıldığını ifade eder. Hane halkları arasındaki gelir eşitsizliklerinin belirlenmesi kişisel gelir dağılımının ilk hedefleri arasında gösterilmektedir. Toplumda barış ve adil gelir dağılımının sağlanması için kişisel gelir dağılımı oldukça önemlidir. Çünkü toplum içerisinde refah farklılıkları ve adil olmayan sosyal sınıfların doğmasına engel olunması esastır. Haksız kazanç sağlayarak ekonomik birikim elde etmeyi önlemek ve sosyal anlamda refah seviyesini artıracak adaletli bir dağılımın yapılması, adaletli gelir dağılımındaki temel amaçtır (Şahin, 1997: 387).

2.5. GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesinde maliye politikaları önemli bir yere sahiptir. Bu maliye politikaları da vergi politikaları ve kamu harcama politikalarıdır. Farklı gelire sahip bireylere farklı vergi ve vergi oranlarının uygulanması, kamu harcamalarından faydalanma konusunda farklı gelir gruplarına öncelik verilmesi gibi uygulamalarla eşitsizlikler giderilmeye çalışılmaktadır.

Gelir dağılımı eşitsizliklerinin önemli bir sorun olduğu ülkelerde ekonomik büyüme herkes için refah artışı anlamına gelmemektedir. Tüketimin, tercihlerin hangi toplumsal gruplar lehine değiştiği önem taşımaktadır. Vergilerin gelir dağılımını iyileştirici ve yoksulluğu önleyici bir araç olarak kullanılması vergilerin türü ve özelliklerine göre değişmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde doğrudan vergiler

yerine dolaylı vergilerin tercih edilmesi yoksulluk karşıtı vergi politikalarının etkilerini zayıflatmaktadır.

Gelir dağılımını etkileyen en önemli politikalar ikincil gelir dağılımı vasıtasıyla maliye politikalarıdır. İkincil gelir dağılımı; vergiler, sübvansiyonlar ve harcamalar gibi bazı araçlarla değiştirmesi sonucunda oluşmakta ve daha adil dağılım açısından gelirin yeniden dağıtılmasını içermektedir. Devletin ikincil gelir dağılımı uygulamaları ile gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılarak sosyal refahın maksimize edilmesi öncelikli görevleri arasındadır. Bunun yanı sıra vergilemede ödeme gücü ilkesi, yatay ve dikey eşitlik ilkeleri, sermaye kazançlarının emek gelirlerine göre daha ağır vergilendirilmesi gibi ilkeler maliye politikalarının öncelikleri arasında bulunmalıdır. Gelir dağılımını bozan vergi politikaları, özellikle gelişmekte olan ülkelerde dolaylı vergilerin ağırlıkta olması, gelir yerine harcamaların vergilendirilmesi, gelir düzeyi farklılıklarının dikkate alınmaması, vergi muafiyet ve istisnaları gibi uygulamalarla yatay ve dikey eşitlikten sapmalar aynı zamanda da yoksullukla mücadelede vergi politikalarının etkinliğini azaltmaktadır (Ay, 2018:145).

Gelir dağılımını etkileyen faktörler arasında büyüme, dışa açıklık, faiz oranları, işgücünün ve nüfusun yapısı, ekonomideki kayıt dışılık, servetin dağılımı, enflasyon oranları, iktisadi politikalar gibi faktörlerdir.

Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğine neden olan faktörlerin bazıları aşağıda sıralanmıştır (Çalışkan, 2010: 95).

- Kamu sektörü borçlanma gereğini artmasına neden olan kamu kesimindeki açıklar bu kesimin piyasadan daha da borçlanmasına neden olur. Piyasadan borçlanma yapan kamu kesimi özel kesimin yatırım yapmasını engelleyerek istihdamın yavaşlamasına neden olur.

- Enflasyon oranının yüksek olması sabit gelirli ve dar gelirli kişiler üzerinde aleyhe bir durum yaratır.

- Piyasanın yapısına bakıldığında ise piyasa girişimciler lehine bir yapıdadır. Çünkü girişimciler aşırı kar elde edebilecek düzeyde oligapol ve tekelci bir yapıya sahiptir.

- Vergileme açısından bakıldığında ise vergi politikalarında mal ve hizmetlerin içine gizlenen dolaylı vergilerin yüksek olması yüksek ve düşük gelirli kişilerin aynı şekilde vergilendirilmesine yol açar. Bu da düşük gelirli kişilerin aleyhine bir durumdur.

Küçük çiftçilerde oluşan mülksüzleşmenin nedeni de çiftçilerdeki nüfus artışı nedeniyle oluşan arazilerin küçük parçalara ayrılmasıdır. Bu da gelir dağılımının bozulmasına neden olur. Çünkü bu gelir bölüşümü düşük gelire sahip olanlar aleyhinedir.

- Fiyat politikası, tarım haricinde çalışan kesimlere kaynak aktarırken bunları tarımsal destekleme fiyat politikaları ile yapmaktadır. Ancak bunlar üretim yerine tüketime yönelirse veya bunlardan rant sağlamak için kullanılırsa o halde gelir dağılımı bozulur.

Teknolojik gelişmelerle beraber emekle sermaye yer değiştirmekte, ücretler artmaktadır fakat teknolojik gelişmelerden kaynaklı olarak emeğe ihtiyaç azalmaktadır ve bununla beraber de istihdam azalmaktadır. Dolayısıyla milli gelirdeki ücretin oranı da azalmaktadır.

- Tarım ve tarım dışı kesimlerin gelirleri arasındaki uçurum çok yüksektir. Bu durum tarımdan kaynaklı işgücü arzının esnekliğini diğer sektörler için arttırmaktadır. Buna bağlı olarak sanayi ve hizmet sektörleri karlılıklarını arttırırken reel ücretleri artmamakta ancak buna rağmen istihdamı arttırma hakkına sahip olmaktadırlar.

2.5.1. Büyümenin Gelir Dağılımına Etkisi

“Büyüme; nüfusun, iş gücü, toprak ve diğer üretim faktörlerinin artışına bağlı olarak ülke ekonomisinin de artış göstermesi olarak ifade edilebilir” (Acar, 2002:9). Kalkınma ise ekonominin gelişmesi olgusunu içerir. Bu iki kavram arasındaki farka bakıldığında, kalkınma üretimde meydana gelen gelişmeler ve iyileştirmelerle beraber teknolojik, ekonomik ve sosyal anlamdaki gelişmeleri de ifade ederken, büyüme ise, yalnızca milli gelirdeki yükseliş olarak ifade edilebilir. Büyüme kalkınmadan önceki adımdır. Çünkü büyüme gerçekleşmezse özellikle de toplumsal ilerlemeye yönelik büyüme olmazsa kalkınmadan söz edemeyiz. Kalkınma ise geliri arttırmanın yanında gelir dağılımında adaleti de sağlamaya yönelik olmalıdır (Arslan, 2013: 47).

Ekonomik büyüme ise başlıca gelir dağılımında etkili olan makroekonomik bir değişkendir. Çünkü ekonomi büyüdüğü zaman daha çok yatırım yapılır ve bu da istihdamı arttırır. Bunun yanında bir de gelir dağılımında adalet sağlanabiliyorsa düşük gelirli kesimlerde bundan olumlu etkilenir. Bu yüzden gelir dağılımı yalnızca yüklü bir sermayeye sahip olanlara yönelik olmamalıdır. Eğer sermaye sahipleri tarafından

bağlantılı hale getirilirse gelir dağılımı düşük kesimliler aleyhine doğru olur. A. Lewis, gelir dağılımıyla beraber ekonomik gelişmelerin seyrini izleyen ilk kişidir.

Lewis gelir dağılımını ve ekonomik gelişmeler arasındaki ilişkiyi incelerken iki sektörü ele almıştır. Bu iki sektör tarım ve sanayidir.

Sanayi sektöründe kapitalistler emeği sabit bir ücretten çalıştırmaktadırlar. Çünkü emek arzı çok esnek bir yapıdadır. Tarımdan sanayiye emek arzı çok esnek olduğundan dolayı emeğe veri bir ücret vererek kapitalistler karlarını yatırıma dönüştürürler. Kapitalistlerin karları emeğe verilen ücretlerin sabit olmasından dolayı artmaktadır. Ekonomik büyüme kapitalistlerin elde ettiği karlara bağlıdır. Bu nedenden dolayı da yani kapitalistin karının artmasına zıt olarak emeğin ücreti sabit kaldığından dolayı kapitalist ve işçi arasındaki gelir dağılımında adaletsizlik artmaktadır (Kanbur, 2000: 798).

Ekonomik büyüme ve gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi başka inceleyen iktisatçı ise Kuznets'tir. Kuznets'in 1955 senesinde formüleştirdiği ters u eğrisinde, ekonomik gelişmenin ilk aşamasında ekonomik büyüme ve gelir dağılımı arasındaki eşitsizlik önce artmış ancak daha sonra büyüme ve gelir dağılımındaki eşitsizlik azalmıştır. Kuznets 1955 senesinde bu analizi yaparken İngiltere ve Amerika'nın gelir dağılımlarını baz alarak gözlem yapmıştır. Öncelikle 1918 Birinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika ve İngiltere'nin gelir eşitsizliği azalarak gelirlerinde bir artış olmuştur. Daha sonra Kuznets Amerika ve İngiltere ile yapmış olduğu gözlemleri ekonomik gelişme aşamasında tarım sektöründen sanayi sektörüne nasıl geçildiği ile birleştirerek ve bunların gelir dağılımına etkisini araştırmış ekonomik büyümenin bir göstergesi olan kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla oranının karşısında ters u şeklinde bir yol izlediği sonucuna varmıştır. Kuznets sanayi sektöründe çalışanların gelirlerinin tarım sektöründe çalışanların gelirlerinden daha fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır. Fakat bu durum daha eşit bir dağılım göstermesine neden olmuştur. Bu durum göstermektedir ki sanayi sektörüne geçiş ile birlikte kişilerin gelirleri artmış ancak bunun beraberinde gelir eşitsizliği de artmıştır (Topuz, Dağdemir, 2016: 119). Kuznets bu çalışmasında bazı çıktıları elde etmiştir. Bu çıktıları göre, öncelikle kişi başına düşen gelir tarım sektöründe sanayi sektörüne göre daha düşüktür. Ve sanayi sektöründe nüfus artmaktadır. Yani tarım sektöründe nüfus zamanla azalmaktadır. Son olarak, tarım sektöründeki eşitsizlik sanayi sektöründeki eşitsizlikten daha azdır. Bu çıktılar gösterir ki, nüfus tarım sektöründen sanayi sektörüne doğru kayarken gelir dağılımındaki eşitsizlikte beraberinde artmıştır.

Bütün bunlardan sonra gelir dağılımı eşitsizliğinin büyüme üzerinde olumlu etkileri de mevcuttur. Bunlardan ilki, geliri yüksek kişiler geliri düşük olan kişilere göre gelirlerinin daha az kısmını tüketirler. Yani bu kişilerin marjinal tüketim eğilimleri daha düşüktür. Bu nedenle tasarruflara daha fazla pay ayırırlar. Bu da yüksek büyüme oranını beraberinde getirir

İkinci olarak, gelişmemiş veya az gelişmiş ülkelerde finansal piyasalar daha durgundur. Bu nedenle kaynaklar daha az elde biriktirilir. Buda yatırım projelerinin daha kolay tamamlanmasını sağlar.

2.5.2. Küreselleşmenin Gelir Dağılımına Etkisi

Küreselleşme olgusunun önemi her geçen gün daha da artmaktadır. *Küreselleşme, dünyadaki her bölgedeki insanların karşılıklı bağıllık, iletişim, etkileşim içerisinde olması ve bu bağıllıklarının giderek artmasıdır* (Bayar, 2008: 25).

Küreselleşmenin gelir dağılımı üzerindeki etkisi incelendiğinde genel kanaat ülkelerin dışa açılma ve küreselleşme aşamasında bazı sektörler bu değişime ayak uyduramadığından dolayı küreselleşmenin gelir dağılımı üzerinde bozucu etkisi olduğu yönündedir (Borluk, 2014: 24).

Küreselleşme sonucunda gelir dağılımı ticaret ve yatırımlar üzerindeki engeller kalktığından dolayı sermaye sahipleri ve dışa açılmayı başarabilen vasıflı işçiler lehine dönerken, vasıfsız ve dışa açılmayan daha az vasıflı işçiler aleyhine dönmektedir. Çünkü vasıfsız işgücü kolayca ikame edilebilir hale gelmektedir. Bu vasıfsız işgücünün ikame edilebilirliğinin artması onları pazarlık etme seviyesinden uzaklaştırmakta hatta çalışma koşullarında artış, aldığı ücretlerde azalış gibi büyük bir güvensizliğe ortam hazırlamaktadır (Aktan ve Vural, 2002: 10).

Küreselleşme sürecinde değineceğimiz diğer bir hususta ticareti arttırmak ve ülkedeki yabancı yatırımların payının artması için korumacı politikaların yavaş yavaş azaltılıp gevşetilmesidir. Bunu vergi indirimleri vasıtasıyla yapan devletin vergi gelirlerinde bir azalış olur. Buda yine yoksulluk oranının artıp gelir dağılımının bozulmasına neden olur (Aktan ve Vural, 2002: 10).

Küreselleşme gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde ise gelişmekte olan ülkeler birbirleri ile rekabet ederken mali sistemlerin serbestleştirilmesinden kaynaklı borç ödemeleri gelişmekte olan ülkelerin üzerinde bir

yük oluştururken gelişmiş ülkeler bundan yararlanarak gelir dağılımını kendi lehlerine olacak şekilde değiştirirler. Gelişmekte olan ülkeler ise dezavantajlı çıkar (Baş, 2009: 58-59-60).

2.5.3. Enflasyonun Gelir Dağılımına Etkisi

Enflasyon günlük hayatta iktisadi olarak en çok karşılaştığımız kavramlardan birisi olup enflasyondaki fiyat artışlarının sürekli olması esastır. Yani sürekli olmayan bir fiyat artışı enflasyon olarak tanımlanamayacağı gibi enflasyon dediğimiz olgu fiyatlardaki genel düzeyin daimi artması olarak ifade edilebilir.

Piyasada arz ve talep birbirini dengeleyemediği zaman enflasyon oluşur. Yani piyasada üretilen mallar tüketilen mallardan daha azsa yani üretilen mallar tüketim ihtiyacını karşılayamadığı zaman talep fazlalığının oluşturduğu fiyat artışına talep enflasyonu denir.

Maliyet enflasyonu ise, mal ve hizmet üretiminde girdi olarak kullanılan ürünlerin ya da hammaddenin fiyatının artması durumunda talepte bir azalış gösterir ve buna bağlı olarak piyasa durgunlaşır. Yaşanan bu durgunluğa maliyet enflasyonu denir.

Enflasyon oranını etkileyen başka sebepler ise üretimin azalması, ülkeye gelen döviz ve altın miktarındaki yüksek artışlar ve para arzındaki artışlarda gösterilebilir.

Enflasyon oranlarının yüksek olması durumunda gelir dağılımı bozulur. Ancak bunun tersine enflasyon oranının düştüğü bir durumda da gelir dağılımının düzelmesi için doğrudan bir etki göstermemektedir. Yani enflasyon oranının düşmesinin ve yükselmesinin gelir dağılımına etkisi bulunmakta olup bu etki farklılaşabilmektedir (Dişbudak ve Süslü, 2007: 5).

Enflasyon oranının yüksek olduğunda geliri düşük olan bireyler geliri yüksek olan bireylere nazaran daha çok etkilenirler ve gelirleri reel olarak düşer (Aktan ve Vural, 2002: 7).

Enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde paranın satın alma gücü düşer. Enflasyonun düşmesi özellikle de düşük gelirli kişiler üzerinde olumlu etki yaratır. Çünkü enflasyon oranının düşmesi kaynakların yeniden dağılımına neden olur ve düşük gelirli kişilerin satın alma gücünü artırır. Düşük oranlı enflasyon, alt gelir grupları açısından kamu transferlerinin değerini reel olarak arttırmaktadır.

Sonuç olarak, gelir dağılımının bozuk olduğu ve enflasyon oranının yüksek olduğu ülkelerde enflasyon oranının düşmesi gelir dağılımını düzeltici rol oynar. Enflasyonun düşük olduğu ülkelerde ise enflasyon oranı düşerse gelir dağılımı bozulur (Gülmez ve Altıntaş, 2015: 34).

2.5.4. Faiz Oranının Gelir Dağılımına Etkisi

“Klasik iktisat teorisine göre faiz, sermayenin getirisi olarak tanımlanmıştır.”

Faizler artarsa tasarruflar ve buna bağlı olarak da yatırım ve sonunda üretim azalır. Üretim azalışına bağlı olarak işsizlik seviyesinde artışlar yaşanır. Ve bunun sonucunda ekonomide durgunluk olur. Geri kalmış ülkeler borç batağına girerler. Yani faiz hem iktisadi dengeyi hem de gelir dağılımını bozar. Çünkü sermaye oluşumunu belli başlı güçlü ekonomilerde toplarlar. Bu yüzden faizin meşru sayılmadığı kanaati hakimdir (Erdoğan, 1994: 42).

Faizlerin artmasını uzun vadeli olarak değerlendirdiğimizde yatırımlar reel olarak azalır. Yatırımların azalışına bağlı olarak emeğe olan talep azalır ve beraberinde işsizlik artar. Dolayısıyla faiz oranlarının yüksek oluşu ücretli çalışanlar üzerinde olumsuz etki yaratır. Yüksek faiz politikasına bakıldığında ise, mevduat ve kredilerdeki faizlerin artması servetin tek bir elde yoğunlaşmasına sebebiyet verir. Mevduat faizlerindeki artışlar bankada düşük gelirli kişilere nazaran daha fazla mevduat tutan kişilerin daha fazla rant sağlamasına sebebiyet verirken kredi faizlerindeki artışlar ise sanayi kuruluşlarının farklılaşmasına ve sermayenin yoğunlaşmasına sebebiyet verir (Çubukçu, 2002: 89).

Kamu finansman aracı olarak yüksek faiz sağlayan bono ve tahvil kullanılırsa sanayi kuruluşları ve bankalar sermayelerini kamuya aktararak kendi faaliyet alanlarına nazaran daha az verimle kullanıp daha risksiz ve daha yüksek kazanç sağlarlar. Böylece özel kesimin yatırımları reel olarak azalır ve üretimde buna bağlı olarak azalır. Ve gelir, yalnızca faiz gelirine sahip olan kesimlerin lehine olacak şekilde dağılır (Yücel, 2011: 168- 169).

Devlet borç faizlerine baktığımızda ise, eğer bu tür faizlerin finansmanı vergiler aracılığı ile sağlanıyorsa bu finansmanın yükü mal ve hizmetlerin içine gizlenen vergilerden olan dolaylı vergiler vasıtasıyla gelirlerine nazaran daha yüksek

vergilendirilen düşük gelirli kesimlerin üzerine biner. Ve böylece gelir dağılımındaki bozukluklar daha da artar (Pehlivan, 2009: 36).

2.5.5. Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımına Etkisi

Bütçe açıklarındaki artışlar bir makroekonomik sorundur. Çünkü makroekonomik dengenin bozulmasına neden olur. Ekonomideki bu bozukluklar nedeniyle gelir dağılımında adalet bozulur. Eğer bütçe açıklarını gidermek için vergiler arttırılırsa veya yeni vergi düzenlemeleri getirilirse bu durum tüketiciler için reel gelir azalışına bağlı olarak talebin azalmasına neden olurken üreticiler için ise maliyetlerin artmasına ve bu duruma bağlı olarak üretimdeki düşümlere neden olur. Üretimdeki azalışlar ise işsizliğe neden olur. Çünkü eskisi kadar işçi ihtiyacı olmayacaktır. Buda istihdamı azaltarak işsizliği arttıracaktır. İşsizliğin artması ekonomideki gelir dağılımındaki adaletin bozulmasına neden olur (Bulut, 2002: 79).

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları para basılarak finanse edildiği durumlarda paranın ülkede bollaşmasından dolayı enflasyon ortaya çıkarak para değer kaybeder. Yani paranın reel değeri düşer. Dolayısıyla insanların aldıkları ücretler enflasyonda sabit kalıyorsa kişilerin reel gelirleri aşınır. Yani enflasyon özellikle sabit ücretli çalışan kişiler üzerinde olumsuz etki yaratarak gelir dağılımını bu kişiler aleyhine bozmaktadır (Kesikoğlu, 2005: 50).

Bütçe açıkları borçlanma ile finanse edildiğinde gelir dağılımı yine olumsuz etkilenir. Çünkü devlete borç verecek olan kesim yüksek gelir elde eden kesimdir. Bu kişiler devlete yüksek faiz ile borç vererek faiz geliri elde ederler. Yani faiz ödemeleri bir kesimden diğer kesime geçer ve gelir dağılımında adaletsizlik artar (Kesikoğlu, 2005: 49).

2.5.6. Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Gelirin yeniden dağılımı ile kamu harcamaları gelir dağılımı üzerinde belirleyici rol oynarlar. Yani bütçe açıkları, enflasyon, faizler gibi kamu harcamaları da gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır. Vergiler ve harcamalar vasıtasıyla bireylerin gelirlerinde oluşan değişikliğe fonksiyonel bölüşüme göre gelirin yeniden dağılımı adı verilir. Devlet vergi, resim, harç gibi çeşitli şekilde elde ettiği kaynakları kamu harcamaları başlığı altında

tekrardan topluma kazandırmak için çalışır. Çünkü piyasa mekanizması kullanılarak elde edilen gelir adil bir şekilde dağılmamış olabilir. Bu nedenle devlet, gelir bölüşümünü iyileştirmeye odaklanır. Yani gelir bölüşümü piyasa mekanizmasına bırakılmamalı, devlet tarafından yapılmalıdır. Devlet gelir bölüşümünden vergi alır ve bölüşüm sonrasında üretim faktörleri için ayrılan payın azalmasına neden olur. Diğer bir yandan da kamu harcamalarından olan transfer harcamalarının bu bölüşüm esnasında dolaysız etki yaratmasının yanı sıra bazı faktör geliri sahiplerinin gelirlerinin artmasına da olanak sağlar.

Kamu harcamalarının gelir dağılımını nasıl ve ne kadar etkilediği incelenirken bu harcamalarla sunulan hizmetlerin firmalar ve tüketiciler arasında nasıl bölüşürüleceği de önemli bir husustur. Gelir dağılımındaki en önemli sorunlardan birisi de sunulan hizmetlerin firmaların karının arttırılıp arttırılmayacağı ya da üretilen malların düşük fiyatlı sunularak tüketicilerin gelirinin arttırılmasıdır (Uluatam, 2014:230).

Ülkenin milli gelir ve istihdam düzeyinin farklılaşmasının bir nedeni devletin kamu hizmetleri için aldığı mal veya hizmetlerdir. Çünkü bu durumda ülkenin talep yapısı da farklılaşır. Tüm bunların gelir dağılımını ne derecede etkilediğini bilmek için harcamaların kimlere yapıldığının bilinmesi gerekir. Ekonomi tam istihdamı tutturamadığı durumda yani eksik istihdam düzeyindeyken ekonomide durgunluk cari harcamalar arttırılarak giderilir. Dolayısıyla fonksiyonel gelir dağılımı da düzelir (Eker, 2005:292). Ekonomi tam istihdam düzeyindeyken, kamu harcamaları ile sağlanan kamu hizmetlerinden karşılıksız ya da maliyetin altında yararlanmalar bir gelir transferinin gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. Harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkisinin ölçülebilmesi için bu harcamaların bölünebilir olması gerekir. Eğitim, sağlık harcamaları bölünebilir özellikteyken, genel yönetim giderleri, savunma ve adalet giderleri gibi kamu harcamaları bölünebilir özellikte değildir. Dolayısıyla bu harcamaların geliri dağıtıcı özellikleri yoktur (Eker, 2005:292).

Yatırım harcamalarının gelir dağılımına etkisi yönünden bakıldığında ise yatırım harcamaları bölünebilir bir harcama kalemi değildir. Yatırım harcamalarının bölünememesi ve ölçülemez nitelikte olması dolayısıyla kişisel gelir dağılımını etkilemedikleri söylenebilir.

Eğer yatırımlar devlet eli ile yapılıyorsa kamu harcamalarında bir artış anlamına gelir ve bu durum gelir dağılımını iki farklı şekilde etkiler. Öncelikle bu harcamaların

artması bu hizmetlerden yararlananlar arasında farklı oranlarda kullanılır. İkincisi, bu yatırım harcamaları, çeşitli gruplar tarafından piyasadan alınan tüketim ve yatırım mallarını farklı oranlarda azaltmaktadır (Boratav, 1965:151).

Yatırımın yapılacağı bölge, bölgesel gelir dağılımını; yatırım yapılacağı sektör, sektörel gelir dağılımını; yatırım yaparken kullanılacak teknoloji ise fonksiyonel dağılımı etkileyebilecektir. Özellikle bölgesel gelir dağılımının iyileşmesi için geri kalmış bölgelere yatırım yapılabilir. Yatırım harcamaları gelir dağılımını doğrudan etkilemez. Çünkü bu harcamaların faydası uzun dönemde hissedilir.

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi incelendiğinde ise tarımsal ürünlerin sübvansede edilmesi, öğrenci bursları, emekli maaşları, işsizlik ödemeleri, vergi iadeleri, yaşlılık maaşları, KİT'ler tarafından üretilen ara malı niteliğindeki mal ve hizmetlerin üreticilere ucuz fiyatla sağlanması gibi harcamalar ile gelir dağılımını iyileştirilirken faiz ödemelerinin gelir dağılımını kötüleştirdiği söylenebilir (Öztürk, 2009:284).

Devletin gelir dağılımını gelir düzeyi düşük sınıflar lehine değiştirmek amacıyla yaptığı bütün harcamaları sosyal amaçlı transfer harcaması sayılmaktadır (Gürsoy,1975:135).

Sosyal transferlerle, gelirin yeniden dağılımı, üst gelir dilimlerinden alt gelir dilimlerine doğru gerçekleşir. Sosyal transferlerin gelir dağılımı amacını yerine getirebilmesi için koşul bu harcamalarla hedeflenen gelir gruplarının iyi belirlenmiş olmasıdır. Bir kamu harcamasındaki en fakir dilimin payı en zengin kesiminkinden yüksekse, bu harcamanın hedefi iyi belirlenmiştir. Bu, en fakir %20'nin en zengin %20'den daha fazla faydalandığı anlamına gelir.

Devletin çalışmak isteyen kimselere iş imkanları sağlaması, çalışmayan kişilere veya işsizlik, engellilik ve yaşlılık gibi sebeplerle yeterli bir gelir düzeyi elde edemeyen kişilere asgari bir geçim düzeyinde yaşamalarını sağlamak amacıyla maddi destekte bulunması, bu kesimlerin lehine bir gelir dağılımı ortaya çıkarır. Devlet, ellerinde olmayarak ve yeterli derecede gelir elde edemeyen kimselere transfer ödemesi yapabileceği gibi, yapacağı yasal düzenlemeler ile gerekli kesimlere zorunlu bir sosyal sigortalar sistemi oluşturarak da düşük gelirlilerin lehine geliri yeniden dağıtılabılır (Akdoğan, 2016: 380).

Sosyal amaçlı transfer harcamaları genellikle gelişmiş ülkelerde, az gelişmiş ülkelere göre daha fazla kullanılır. Az gelişmiş ülkelerde ise milli gelirin düşüktür. Milli geliri yükseltmek için az gelişmiş ülkelerde yatırım harcamalarına daha çok ağırlık verilir. Bu durum transfer harcamalarına ağırlık vermeye imkan tanımamaktadır (Aktan, 2002:92).

2.6. GELİR DAĞILIMI KURAMLARI

Toplumsal düzenin analizinin üretime katılım sağlayan insanlar arasında nasıl bölüştüğünün açıklanması oldukça önemli bir olgudur. Bölüşümden ilk olarak

17. Yüzyılda Fizyokratlar tarafından bahsedilmektedir. Fizyokratlara göre ekonomide tarım çok önemli bir paya sahiptir. Tarım dışındaki diğer alanlar ise kısırdır.

Quesnay, iktisadi tablo adlı eserinde toplumu çiftçiler, toprak sahipleri, ticaret yapanlar olarak sınıflandırılmaktadır. Sanayi grubunu ise kısır bir sektör olarak ele almaktadır. Fizyokratlar bu sınıflar arasında yaratılan net gelirin nasıl bölüştüğü ile ilgilenmektedirler.

Klasik iktisatçılara baktığımızda ise, onlar bölüşüm olgusunun önemini ele almışlar ve bunu emek-değer teorisi ile analiz etmişlerdir. Adam Smith'e göre zenginliği üretim ve emek belirlemektedir. Ekonominin temel faaliyeti olan üretimi iş bölümü olan emek belirler. Adam Smith'e göre piyasada herkes başkaları için değil kendi için üretim yapar. Bir ürünün fiyatı o ürünün içerdiği emek süreci ile belirlenir. Bir ürünün gerçek fiyatını o ürünü üretmek için sahip olunan emek miktarı belirler.

Neoklasik yaklaşım ise bölüşüm teorisinin fayda- değer kuramı ile incelemiştir. Neoklasiklere göre her üretim girdisi ürüne eşit katkı sağlamaktadır. Yani bütün girdiler arasında toplam ürün paylaşılır ve geriye artık hiçbir değer kalmaz.

1960'lı yıllara kadar büyüme ve sermaye gibi hususlar önemli olurken bölüşümdeki sorununda zamanla çözüleceğine inanılmaktadır. Bölüşümdeki bu sorun çözülürken büyümenin en önemli etken olacağı savunulmaktadır. Ancak büyüme beraberinde gelir dağılımının bozulmasına neden olmakta ve bölüşümün piyasa mekanizması ile kendi kendine sağlanamayacağı anlaşılmaktadır (Şenses, 1991: 51). Bunların yanında sanayi grubunun karları artmakta, işveren ve işçi sınıfı arasındaki anlaşmazlıklardan dolayı iyice ortalık karışmış ve ekonomideki yabancı payının artması

bölüşümdeki adaletsiz ortamı pekiştirmektedir. Bu durum çetin ideoloji tartışmalarına ortam hazırlamaktadır (Aksu, 1993:1).

Bu nedenle gelir dağılımındaki farklılıklar azaltılmalı, gelir dağılımında adalet sağlanmalı ve gelirden düşük pay alan kesimlerin durumu iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak bütün bunların olması için nasıl bir ölçü kullanılacağı hakkında bir fikre varılamamaktadır.

2.6.1. Fizyokratların Gelir Dağılımı Kuramı

Bölüşüm hususunda ilk çalışmaları gerçekleştiren fizyokratlara göre servet değişimden değil üretimden doğar. Fizyokratlar tamamıyla doğal düzeni savunmakta olup devletin ekonomiye karışma yani müdahale fikrine tamamen karşı çıkarlar. (Aksu, 1993: 10).

Fizyokratlar tarımı tek verimli alan olarak kabul eder. Bu yüzden sektör tamamıyla tarım üzerinde kurulur. Ekonomik Tablo adlı eserin sahibi Quesnay bölüşüm konusunda önemli fikirler öne sürmüştür. Quesnay'a göre toplum verimli sınıf olan tarımdaki üreticiler, ticaret, toprak sahipleri sınıfı ve kısır sınıf olan zanaatkarlardan oluşur.

Quesnay malların ekonomide nasıl dağıtıldığını ve farklı sınıfların tüketimine nasıl gittiğini her dönem incelemiş ve sonucunda ekonomik faaliyetlerin daimi bir döngü halinde olduğunu ortaya koymuştur. Bu daimi döngü sonucunda sosyal ürünler yaratılmış ve bu sosyal ürünlerin sınıflar içinde nasıl paylaşıldığını incelemiştir. Bu ürünleri en verimli kullanan sınıf emek ve sermayeyi kullanarak toprağı işleyen sınıftır. Bu sınıf hiçbir değer yaratamayan kısır sınıfı da besler. Çünkü ürünlerinin bir payını kısır sınıf ile paylaşır (Çiftçi, 2018: 22).

Sonuç olarak, Fizyokratlar, üretken sınıfın diğer sınıflara bir artık değer yarattıklarını kabul ederler. Bunu gelirin oluşumu ve kullanılması arasındaki ilişkiye dayandırır. Ancak buna rağmen gelir dağılımına müdahale edilmesi gereken bir olgu olarak görmemişler ve devletin bu alandaki müdahalesini savunmamışlardır. Doğal düzeni savunurlar ve devletin müdahalesinin olamaması gerektiği konusunda uzlaşmışlardır.

2.6.2. Klasiklerin Gelir Dağılımı Kuramı

Teori genel olarak işçiler, sermayedarlar ve toprak sahipleri arasında ekonomide oluşturulan toplam gelirin nasıl bölüşüleceğine dayanır. Ücretler arttıkça maliyetlerin azalması üzerine baskıdan dolayı kar oranı artar. Klasikler iş bölümüne büyük bir önem verirler. Çünkü işçinin en etkin bir şekilde kullanılabilmesi için üretim kapasitesini arttıran iş bölümü olmazsa olmaz bir unsurdur. Bu durumda karlılık sermaye sahibi bireyler lehine olacaktır.

Klasik iktisatta gelir; kar, rant, ücret olmak üzere üçe ayrılmış olup kar, rant ve ücretin aslında fiyatın tamamını oluşturduğu kabul edilir. Ancak ücretler emeğin karşılığı olarak belirlenirse gelir emek, sermaye ve girişimci arasında paylaşılabilir. Çünkü bu istikrarlı ve dengeli bir ortam için gereklidir (Ulutürk ve Ersezer, 2005: 92).

Ricardo, teorisinde bölüşümü ve sermaye birikimini incelemektedir. Sermaye birikiminin asıl kaynağı kardır (Başoğlu vd.,1999). Ricardo, 1821 tarihli ‘Politik

Ekonominin ve Vergilendirmenin İlkeleri Üzerine’ adlı eserinde düşüncelerini şu üç aşamada dile getirmiştir (Aykaç, 2013).

1) Üretime açılan her yeni toprak daha az verimlidir dolayısıyla ‘azalan verimler kanunu’ geçerlidir.

2) Emek değer teorisi geçerlidir. Emek üretimde kullanılan malın değerini belirler.

3) Ücretler asgari düzeyin üstüne çıktığında bu durum nüfus artışına yol açar. Nüfus artışı ile mevcut gelir yeniden düşer. Yani uzun dönemli ele alındığında ücretler geçimlik düzeylerde seyrederek. Ücretler geçimlik düzeylerde seyretmeye devam ederse bu durumdan toprak sahipleri avantajlı çıkarken, işçiler ise dezavantajlı çıkan taraf olur.

2.6.3. Neo-Klasiklerin Gelir Dağılımı Kuramı

Neo-klasik iktisat, üretimde faktör paylarının belirlenmesi anlamına gelen bölüşüm teorisi önemli bir paya sahiptir. Emek, sermaye, girişimci ve rant üretim faktörleri üretime sağladıkları katkı karşılığında ücret, faiz, rant, kar olarak pay alırlar. Üretim faktörleri üretimde sağlanan katkı oranlarında üretimden pay alırlar. Neo klasik iktisada göre eğer bu başarılabilirse bölüşüm adil olur.

Neo klasiklerde üretim faktörleri fiyatlar vasıtasıyla faktörlerin marjinal verimliliklerine göre fiyatlandırılır. Yani, bir üretim faktörünün fiyatını o üretim faktörünün marjinal verimliliğini belirler. Aynı zamanda da üretimdeki faktörün payını belirler. Örneğin emeğin ücreti, emeğin üretime yaptığı katkı oranında belirlenir. Yani marjinal ücret diğer adıyla üretime son giren işçinin ücreti, o kadar birim emeğin üretimde yarattığı fiziki ürünün piyasa fiyatı ile çarpımı kadar bir değer olarak ücret ödenir. Neo klasiklere göre gelir dağılımında eşitlik olmasa da adalet sağlanmalıdır. Her üretim faktörünün ürüne yaptığı katkının getirisi eşittir. Bunun sonucunda girdiler arasında toplam ürün tam ancak girdilerin üretime yaptıkları katkı oranında farklı bölüştürülse de eşit olmayan ancak adil bir gelir dağılımı yaratılır (Akın, 2015: 16).

2.6.4. Monetarist Gelir Dağılımı Kuramı

Monetaristler para politikaları üzerinde dururlar. Monetaristlere göre kamu kesimi ekonomiye zarara uğratan ayrıca da bireysel özgürlüklerimizi kısıtlayan bir güçtür. Bu yüzden devlet ekonomiye müdahale etmemelidir ve kamu ekonomisi küçülmelidir.

Friedman'a göre, devlet tarafı olanlara ayrımcılık yapacağı ve oluşan maliyetleri tarafı olmayanlara yükleyeceği için devletin ekonomiye müdahalesi mümkün olduğu kadar sınırlandırılmalıdır (Aktan ve Vural, 2002).

Friedman'ın 'sürekli gelir hipotezine' göre gelir, sürekli gelir ve geçici gelir olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sürekli gelir, kişinin serveti ve servetinden ayrı kendisi için aldığı eğitimler, kişinin kazançları toplamından oluşurken geçici gelir ise sürekli gelir dışında kalan faktörlerdir.

Monetarist yaklaşımda gelir dağılımında adaletin sağlanabilmesi için zenginden fakire doğru bir aktarım yani gelir transferi yapılmalı ve refah devleti olarak adlandırılan sistem ortadan kaldırılmalıdır. Friedman 'Negatif Gelir Vergisini' önermiştir. Negatif gelir vergisine göre, devletin belirlediği yoksulluk çizgisinin altında bir gelir elde eden bireylerden vergi alınmasının aksine devlet bu kişilere bir ödemede bulunmalıdır. Friedman'a göre bu tavsiye mevcut refah önlemlerine göre daha az maliyetli olacaktır (Erberk ve Himmetoğlu, 1988: 308-311).

2.6.5. Keynesyen Gelir Dağılımı Kuramı

Keynes ekonomide istihdam ve gelir dağılımı olmak üzere iki temel sorun üzerinde durur. Keynes, Genel Teori'de ise esas olarak gelir seviyesinin ve buna karşılık gelen istihdam seviyesi hakkında analizler yapmaktadır. Keynes ekonomide özel bir durum olmadıkça ekonominin daima eksik istihdamda olacağını belirtir.

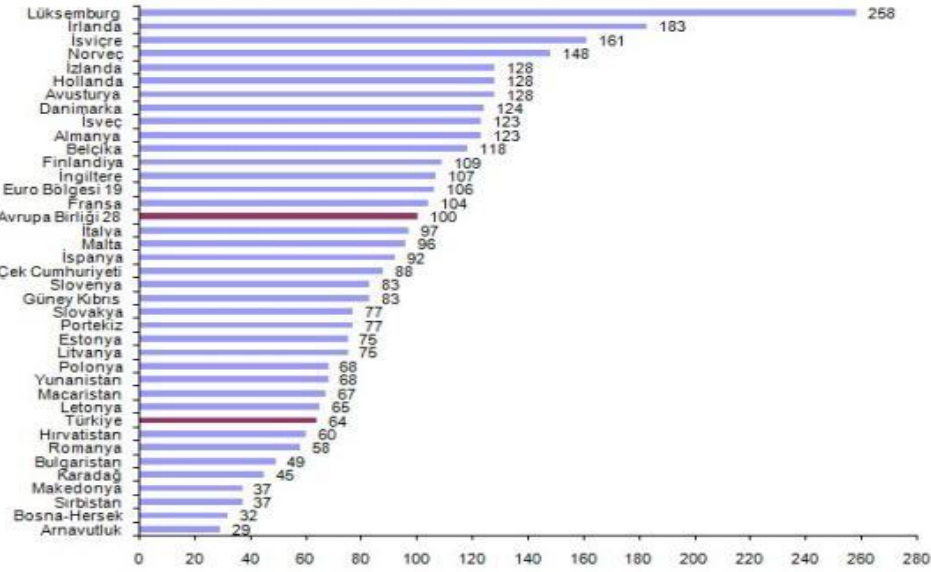
Keynes kısa dönem bölüşüm sorununu ise Para Üzerine Deneme'de inceler (Akyüz, 1976:224-225).

Keynes 'e göre, dengeyi sağlayan mekanizma istihdam düzeyine göre farklılaşır. Miktar uyumu mekanizması ile eksik istihdam, fiyat uyumu mekanizmaları işleyerek tam istihdam gerçekleşir. Böylece denge düzeyine ulaşılır. Eksik ve tam istihdamda bölüşüm sorunu ayırımını yapmadan önce Keynes bölüşümü detaylı olarak açıklayan iki temel varsayımı ortaya koymaktadır.

Bunlardan birincisi kısa dönemde parasal ücretlerin sabit olması ve ücretlerin parasal olarak belirleniyor olmasıdır. İkincisi ise, yatırımın tasarruftan etkilenmemesi, yani bağımsız bir şekilde yürütülmesidir (Akyüz 1976: 224).

Faiz ve karı farklı olgulara dayandıran Keynes, gelir dağılımı ile çok fazla ilgilenmemiştir. Keynes gelir dağılımı sorununun varlığını kabul etmesine karşın bunu çözmek için çok fazla politika üretmemektedir. Keynes, karı malların satılması sonucunda sahip olunan gelir ile üretimde katlanılan maliyetler arasında oluşan negatif veya pozitif fark olarak tanımlar (Akyüz, 1980: 225). Keynes liberal iktisatçılardan farklı olarak devletin ekonomiye müdahalesi fikrine karşı çıkmamıştır. Bunun aksine Keynes'e göre devlet ekonomiye müdahale ederek adil gelir dağılımını sağlamaya çalışmalıdır.

Şekil 6: SGP'ye Göre Kişi Başına GSYH Endeks Değerleri, 2016



Kaynak: TÜİK, Haber Bülteni, Satın Alma Gücü Paritesi, 2016

Şekil 6'a göre Avrupa Birliği İstatistik Ofisinin (Eurostat) analiz ettiği satın alma gücü paritesi (SGP) sonuçlarına göre 28 Avrupa Birliği (AB) ülkesinin ortalamasının 100 olduğundan yola çıkarak düşünüldüğünde kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) endeksinin 2016 yılı sonuçlarında bu değer Türkiye için 64 olmakta ve Türkiye 28 Avrupa Birliği (AB) ülke ortalamasının %36 aşağısında seyretmektedir.. Karşılaştırmalarda, 28 AB üyesi ülke, 3 Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) ülkesi (İsviçre, İzlanda ve Norveç), 5 aday ülke (Türkiye, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Arnavutluk) ve 1 potansiyel aday ülke (Bosna-Hersek) kapsanır. Satın alma gücü paritesine göre yukarıdaki karşılaştırmalarda yer alan ülkeler arasında kişi başına GSYH endeksi en düşük ülke AB ortalamasının %71 altında değer alarak 29 ile Arnavutluk, en yüksek ülke AB ortalamasının %158 üzerinde değer alarak 258 ile Lüksemburg olmaktadır.

2.7. GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ

Gelir dağılımı toplumsal refahın ve kalkınmanın en önemli olgularından birisidir. Bu nedenle gelir dağılımı eşitsizliğinin ölçülmesinden önce gelir dağılımı eşitsizliğine yol açan nedenlere bakıldığında son yirmi yıl içerisinde en yüksek ücretle ve en düşük ücretle çalışanlar arasındaki fark artmaktadır.

Ekonomide gelir dağılımının mutlak eşitlikten ne kadar uzak olduğunu ya da gelirin nasıl dağıtıldığını ölçmek için çeşitli teknikler geliştirilmektedir. Bu teknikler sayesinde gelirin dağılımının dengeli olup olmadığı, hangi grupların gelirden ne kadar pay aldığı ile ilgili yorum yapılabilir. Eşitsizliğin olması ülkedeki gelir dağılımının o ülkedeki kişiler tarafından dengeli ve eşit bir şekilde pay edilmesi demektir. Gelir eşitsizliğini ölçmede birçok araç kullanılır. Bunlar: Göreli ortalama mutlak sapma, varyans değişme katsayısı, aralık ölçüsü, lorenz eğrisi, dalton ölçütü, logaritmik standart sapmaların ortalaması, kuznets katsayısı, yüzde payları analizi, atkinson endeksi, theil endeksi sayılabilir.

Ülkemizde TÜİK gelir dağılımı ölçütleri açısından Gini katsayısı, yüzdelik gelir dilimleri, Lorenz eğrisi ve yüzde payları(P80/P20) hesaplamaktadır. Bu ölçütlerden bazıları aşağıda açıklanmaktadır.

2.7.1 Yüzde Paylar Analizi

Bu analiz kişisel gelir dağılımı hakkında bilgi verir. Toplum yüzde yüz kabul edilir ve yüzde yirmilik beş grup halinde sıralanırlar. Birinci yüzde yirmilik grup en fakir kesimi, beşinci yüzde yirmilik grup en zengin yüzdelik dilimi ifade etmektedir. Son yüzde yirmilik grubun gelirden aldığı payın, ilk yüzde yirmilik grubun gelirden aldığı paya oranlanarak hesaplanır. Bu analizdeki esas amaç en zenginle ne fakir arasındaki farkı yorumlamaktır. Böylelikle zamanla bu gruplar arasındaki değişim izlenir. P80/ P20 dediğimiz en zengin yüzde yirmilik grup ile en fakir yüzde yirmilik dilimin bölümünden çıkan oranın büyük çıkması durumunda eşitsizlik giderek artmaktadır. Oranın küçük çıkması ise eşitsizliğin azaldığını gösterir.

2.7.2 Gini Katsayısı

Gelir eşitsizliğini ölçmede yaygın olarak kullanılan Gini katsayısı, Lorenz eğrisinden hesaplanmaktadır. Gini katsayısı, Lorenz eğrisinde 45 derecelik mutlak eşitlik doğrusu ile Lorenz eğrisi arasında kalan alanın, mutlak eşitlik doğrusunun altında kalan üçgenin alanına oranıdır. Gini katsayısının değeri 0 ile 1 arasında değişir. Katsayının yükselmesi gelir eşitsizliğinin artması, düşmesi ise azalması anlamına gelmektedir (Çalışkan, 2010: 99). Özellikle 1980’li yıllardaki liberalleşme hareketleri ile beraber

devletin ekonomideki rolü azalır. Bu özelleştirmeler beraberinde zengin tabakanın ortaya çıkmasına ve ekonomik büyümenin büyük kısmının bu tabakaya ait olmasına neden olur. Örneğin Çin’de ve Sovyetlerin parçalanmasından sonra Rusya’da özelleştirmeler olmuştur. Bu durumdan en çok yararlananlar zengin tabakadır. Kapitalist düzene yeni katılan ülkeler ise bundan zararlı çıkmıştır (Emin, 2018: 19).

1980 senesinde Rusların en zengin %10’luk paya sahip olan kesimi millî gelirin %20’sine sahiptir. Çin’de de 1980 yılında en zengin Çinliler millî gelirin hemen hemen %27’sine sahipken izleyen senelerde bu oran artarak %40’tan daha fazla olmaktadır. ABD ekonomisinde ise durum daha da kötü bir hal almaktadır. Çünkü gelir eşitsizliğinin en fazla olduğu ülke konumundadır. Amerika’da zengin tabakanın ülke servetinden aldığı pay %30’lara kadar yükselir. Belki pay olarak az düşünülse de ABD ekonomisinin ekonomik hacmi yüksek bir ülke olduğundan dolayı Rusya ve Çin ekonomilerinin toplamından da fazla bir adaletsiz gelir dağılımı söz konusudur (Emin, 2018: 19).

Tablo 17: Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı, 2006-2018

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gini Katsayısı	0,43	0,406	0,405	0,42	0,4	0,404	0,4	0,4	0,391	0,4	0,404	0,405	0,408
P80/P20 Oranı	9,6	8,1	8,1	8,5	7,9	8	8	7,7	7,4	7,6	7,7	7,5	7,8

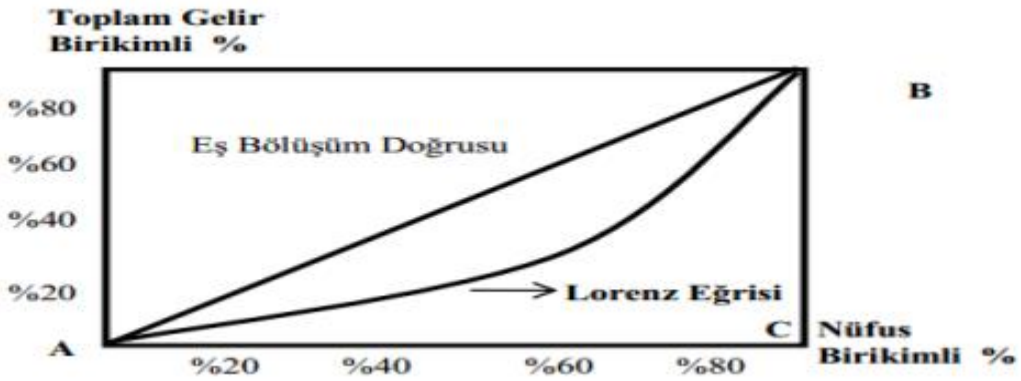
Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2018

Tablo 17’de görüldüğü üzere Türkiye için 2015 yılına göre 2016 yılında Gini katsayısı önceki yıla göre 0,007 puan artış ile 0,404 olarak tahmin edilmiştir. Ayrıca toplumun en zengin %20’sinin gelirinin en yoksul %20’sinin gelirine oranı şeklinde hesaplanan P80/P20 oranı 7,6’dan 7,7’ye yükselmiştir. 2018 senesine baktığımızda 0,408 oranında bir gini katsayısı Türkiye’de gelir dağılımının bozuk olduğunun göstergelerinden biridir. En yüksek gelirle en düşük gelir arasındaki fark 2016’dan 2017’ye geçerken azalmakta olup, 2018 yılında tekrardan yükselme göstermektedir.

2.8.3. Lorenz Eğrisi

Lorenz eğrisi gelir dağılımını ölçmede kullanılan yaygın araçlardan biridir. Gelir dağılımındaki eşitsizlik Lorenz eğrisi ile grafiksel olarak gösterilme imkanına sahiptir. Dikey eksende gelirin birikimli yüzdesi yer alırken, Lorenz eğrisinin yatay ekseninde ise nüfusun yüzdesi yer alır.

Şekil 7: Lorenz Eğrisi



Kaynak: Çelik, Küncü ve Acar, Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet ve Yoksullaşma Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Üzerine Bir Analiz, Ankara, 2019, s: 768

Lorenz eğrisinde gelir kişiler arasında eşit bir şekilde dağılım göstermişse mutlak eşitlik doğrusu ile çakışmaktadır. Ancak bu çok olağanüstü bir durumdur. Çünkü genellikle gelir kişiler arasında eşit olarak dağılmaz. Bu yüzden Lorenz eğrisi, mutlak eşitlik doğrusunun aşağısında seyretmektedir. Yani gelir dağılımında eşitlik varsa Lorenz mutlak eşitlik doğrusunun aşağısında seyrederken, gelir dağılımında eşitsizlik azaldıkça Lorenz, doğruya yaklaşmaktadır.

2.7.3. Yoksulluk Oranı

Yoksulluk oranı gelir dağılımının ölçümünde kullanılan diğer bir araçtır. Yoksulluk dediğimiz olgu, toplumun yaşam standardının minimum kabul edilen düzeyin altında kalan gelir elde edenler ve bu gelir ile ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilerdir. Yoksulluk ve gelir dağılımı arasında genellikle aynı yönlü bir ilişki mevcuttur. Çünkü

gelir eşitsizliği ne kadar fazla ise yoksullukta o kadar fazladır. Yoksulluğun hangi boyutta olduğu ile ilgili bir önemli kavram ise yoksulluk açığıdır. Yoksulluk açığının 100'e yaklaşması yoksulluğun çok fazla olduğunu, küçülmesi ise yoksulluk riskinin daha az olduğunu ifade eder.

Yoksulluk açığı = ((Yoksulluk sınırı-Yoksulların EFB medyan geliri)/Yoksulluk sınırı)*100 formülüne göre hesaplanmıştır.

Tablo 18: Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranı Ve Yoksulluk Açığı, 2006-2017

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yoksulluk Sınırı (TL)	2351	3041	3154	3522	3714	4069	4515	5007	5554	6246	7116	7944
Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	12.548	11.153	11.580	12.097	12.025	11.670	11.998	11.137	11.332	11.210	11.026	10.622
Yoksulluk Oranı (%)	18.5	16.3	16.7	17.1	16.8	16.1	16.3	14.9	14.9	14.7	14.3	13.5
Yoksulluk Açığı	31.7	26.4	25.6	28	26.6	26.3	26.9	25	24.4	25.3	24.3	22.6

Kaynak: TÜİK, Gelir Ve Yaşam Koşulları Araştırması,2017

Tablo 18 TÜİK verilerine göre 2006- 2017 dönemlerinde yoksul sayısının en az olduğu dönem 2017'dir. Yoksulluk oranının en düşük olduğu yılda 2017'dir. Yoksulluk açığı 2006 yılında en yüksek sayıya ulaşır. 2006- 2013 yılları arasında ise yoksulluk açığı 26 seviyelerinde gerçekleşirken 2014 yılında bir azalma göstermiş ve 2017'de ise bu sayı 22.6 olarak gerçekleşmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİ KONTROL KANUNU VE TRANSFER HARCAMALARI- GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Bu bölümde Türkiye’de transfer harcamalarının gelişimi anlatılmaktadır. Ardından kamu mali yönetimi ve kontrol kanununa değinilmekte ve kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu öncesi ve sonrasında Türkiye’de transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi değerlendirilmektedir.

3.1. TÜRKİYE’DE TRANSFERLER HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Türkiye’de transfer harcamalarının gelişimini yıllar itibariyle ayrı ayrı ele alınmakta ve hangi dönemler arasında transfer harcamalarının payının daha fazla olduğu incelenip bunların nedenlerine aşağıda değinilmektedir.

3.1.1. 1963-1979 Dönemi

Türkiye’de transfer harcama kalemlerinin yıllar içerisindeki gelişimine bakıldığında önemli bir paya sahip olduğu söylenebilir. İlk olarak 1963 yılı Planlı Kalkınma Dönemi baz alınır. Transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1963-1979 dönemlerinde oranlandığında % 26,6’dır. Aynı dönem transfer harcamalarına bakıldığında, transfer harcamalarının GSMH ’ya oranı ortalama olarak % 5,48 olarak gerçekleşmektedir. Bu oranın en yüksek 1977 yılında % 8,1 olup en düşük olduğu yıl 1966 da % 4,0 olarak gerçekleşmektedir (Özen,2002:109-110).

Transfer harcamalarına bakıldığında bazı yıllara dikkat çekilmektedir. Bunlar 1963-1979 döneminde transfer harcamaları dönem başında cari fiyatlarla, 2,9 milyar lira, dönem sonunda ise bu harcamalar 174.227,9 milyar liraya yükselmektedir. Transfer harcamalarının dönem içinde diğer yıllarda gerçekleşen rakamları ise; 1971 senesinde 10,5 milyar lira, 1977 senesinde 66,3 milyar lira, 1980 senesinde 229,9 milyar lira, 1981 senesinde 480,1 milyar lira, 1985 senesinde 1.829,5 milyar lira 1991 senesinde 42.530,2 milyar liradır. Bu harcamalar diğer senelere göre yüksek oranda arttığından dolayı bu yıllar dikkat çekmektedir. Artış oranının 1985 senesinden sonra hızlanması da diğer önemli bir noktadır. İşte bu artış oranlarının 1985 senesinden sonra yükselmesinin

nedenleri iç ve dış borç faiz oranlarının yüksek olmasıdır. Senelik artış oranlarına baktığımızda ise artış oranlarının, 1971 senesinde % 33,2 1977 senesinde %93,1 1981 senesinde %108,9 ve 1993 senesinde ise %116 olduğunu söyleyebiliriz (Ulutürk, 1998:177).

Tablo 19'a göre Plan, 1977 yılında sırasıyla, 383,6, 363,8 ve 174,2 milyar liradır. Ancak planın 1977 hedefine baktığımızda ise cari harcamaların 386,3 yatırım harcamalarının 399,3 ve transfer harcamalarının 126,1 olacağı yönündedir. Bu göstergeler harcama hedefleri cari harcamalarda yüzde 99,3, yatırım harcamalarında yüzde 91,1, transfer harcamalarında yüzde 138,1 oranlarında gerçekleşmektedir. 1977 gerçekleşmesinde toplam harcamalar toplam gelirlerin üzerindedir. Transfer harcamalarında beklenmeyen harcamalar yaşanmaktadır ve hedeflerimizin üzerinde yaptığımız bu harcamalardaki artışlar, hem KİT ve yerel yönetimlerin gelirlerinin azlığının, hem de kamulaştırma ve belediye borçları ile emekli ikramiyeleri gibi diğer transferlerde seyredilen politikaların sonucudur.

Tablo 19: Kamu Gelir ve Harcamaları

	1976 Fiyatlarıyla, Milyar tl.				
	III. plan 1977 Hedefi	Yüzde Dağılım	1977 Gerçekleşme	Yüzde Dağılım	Gerçekleşme Yüzdesi
A)Toplam Gelirler	858.20	100	734.80	100	85.60
1-Vergi Gelirleri	6350	74	574.60	78.2	90.90
2-Vergi Dışı Gelirler	33.40	3.9	33.40	4.6	100
3-Faktör Gelirleri	164.10	19.1	56.80	7.7	34.60
4-Sosyal Fonlar	-1.70	-2	42.20	5.7	-
5-Dış Borçlanma	27.40	3.2	27.80	3.8	101.50
B)Toplam Harcamalar	911.70	100	921.60	100	101.10
1-Cari Harcamalar	386.30	42.4	383.60	41.6	99.30
2-Yatırım Harcamaları	399.30	43.8	363.80	39.5	91.10
A-Sabit Sermaye	390.00	42.8	319.60	34.7	82
B-Stok Değişimi	9.400	1	44.20	4.8	470.20
3-Transfer	126.10	13.8	174.20	18.9	138.10

Harcamaları					
C-Ek Finansman Gereği	53.50	-	186.80	-	349.20

Kaynak: DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1976 yılı gerçekleştirmeleri, s:86

Tablo 20'ye göre, 1973-1977 yılları arasına bakıldığında toplam harcamalar içindeki cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarının payları sırasıyla, % 42,4, % 43,8 ve % 13,8 olarak tahmin edilmiş olup gerçekleştirmeler ise cari harcamaların %41,6, yatırım harcamalarının %39,5 ve transfer harcamalarının ise %18,9 dur. Sonuç olarak ise cari harcamalar ve yatırım harcamaları tahmini değerlerin altında kalmış olup transfer harcamaları ise tahmini değer üzerinde seyretmektedir. Burada dikkat çekilmesi gereken önemli bir nokta vardır. 1973 ve 1977 yılları arasında tahmini değerlere baktığımızda yıllar itibariyle birbirine yakın değerler tahmin edilirken gerçekleşen değerlerdeki yüzdeler ise büyük farklılıklar mevcuttur.

Tablo 20: Kamu Harcamalarının Dağılımı

Plan	Yüzde(%)						1973-1977 Ortalaması
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
Cari Harcamalar	45.6	42.6	42.3	42.2	42.3	42.5	42.4
Yatırım Harcamaları	32.3	42	43	43.9	44.6	44.9	43.8
Transfer Harcamaları	22.1	15.4	14.7	13.9	13.1	12.6	13.8
Toplam	100	100	100	100	100	100	100
<i>Gerçekleşme</i>							
Cari Harcamalar	45.6	44	40.5	38.8	41.6	43.3	41.6
Yatırım Harcamaları	32.3	32	41.2	41.9	41.1	39.6	39.5
Transfer Harcamaları	22.1	24	18.3	19.3	17.3	17.1	18.9
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, S:180

Türkiye, 1970’li yıllarda yüksek fiyatlar ve dış ödeme konusunda güçlükler çekmektedir. Bunun beraberinde 1973’te petrol krizi patlak verdi. Dünyada ortaya çıkan petrol krizinden dolayı petrol fiyatları aşırı derecede artmaktaydı. Türkiye bu durumdan tüketicilerin etkilenmemesi için aşırı artan petrol fiyatlarını tüketiciye yansıtmamaktadır. Bu nedenle maliye ve satış fiyatı arasındaki fark kadar hazineden ödeme yapar. Türkiye petrol fiyatlarının bu kadar yükselmesine rağmen sübvansiyonlarla petrol tüketimini teşvik eden bir politika izler. İşte bu dönemde transfer harcamaları hedeflenenin de üzerinde bir performans sergilemektedir. Transfer harcamalarının bu denli yüksek olmasında KİT ve yerel yönetimlerin elde ettikleri gelirin yetersizliği, belediyenin borç içerisinde olması gibi hususlar vardır. Elde edilen gelirler yapılan harcamaları karşılayamaz durumdaydı. Üstelik bütçe açıkları da çok yüksek oranlarda seyretmektedir. Bu yüzden 24 Ocak 1980 tarihinde 24 Ocak kararları dediğimiz ekonomi politikası kararları alınır.

3.3.2. 1980 ve Sonrası Dönem

1980’li yılların başında Türkiye ekonomisinde; enflasyon, kapasite kullanım oranının düşüklüğü, yurtiçi tasarrufların azalması, dış borç yükünün ağırlaşması, döviz darboğazının yaşanması ve gelir dağılımı ile vergi yükündeki adaletsizliklerin artması gibi sorunlar görülmeye başlamıştır. Söz konusu sorunların artması ve ekonominin işleyişi üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz etkiler, 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasında önemli rol oynamıştır (Bakırtaş ve Aysu, 2018: 3) . 24 Ocak kararları Türkiye için çok önem arz etmektedir. Çünkü bu kararlarla beraber ithal ikameci anlayış yerini ihracata yönelik sanayi stratejisine bırakmakta ve dışa açıklık politikaları benimsenmektedir. Fiyatlar piyasa koşulları tarafından belirlenir. Yani buradaki amaç, fiyatların serbest piyasada arz ve talebe bağlı olarak belirlenmesidir (Şen, 2004: 137). Ayrıca KİT’ler açısından bakıldığında ise KİT’lerin ürettikleri malların fiyatlarının ilgili kuruluşlarca belirlenmesine ve KİT’lerin görev zararlarının devletin bütçesinden karşılanması uygulamasına da son verilmesi amaçlanmaktadır. 24 Ocak kararlarındaki amaç, uzun vadede kamu kesiminin ekonomideki payının daraltılmasıdır. 24 Ocak kararları ile beraber ekonomideki borçların sürdürülebilir hale gelmesini sağlamak amacıyla kamu harcamaları azaltılıp, vergilerin arttırılması ve böylece kamu gelirlerinin arttırılması amaçlanmaktadır. Kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik alınan kararlar içerisinde kamuda çalışanların sayısının sabit tutulup ücret ve

maaşların ise enflasyonun altında arttırılması gibi tedbirler olurken, KİT'lere yönelik alınan tedbirler de ise KİT fiyatlarının arttırılması uygulaması vardır. Ancak bu alınan tedbirlere rağmen kamu açıklarındaki artış durdurulamamaktadır (Şen, 2004: 137). 24 Ocak kararlarında ihracata dayalı bir büyüme politikası tercih edilmekte ve bu da adil gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir. Şöyle ki ihracatı teşvik ödemeleri, tüm dönemlerdeki uygulanan kurumlar vergisi gelirlerinden daha fazla olmaktadır. Yani diğer gelir kaynaklarından ihracatçı kuruluşlara doğru bir gelir aktarımı oluşu sonucuna ulaşılabilir (Özen, 2003: 214).

1986'dan itibaren borç anapara ödemeleri genel bütçe dışına aktarılmaktadır. Yani transfer harcamaları diğer borç ödemeleri ve borç faizleri olmak üzere transfer harcamalarının içerisinde 2 şekilde yer alır. 1984 yılından itibaren borçlanmada iç borçlanmaya ağırlık verilir. Faiz ödemelerindeki sürekli artışlardan dolayı faiz ödemeleri bütçede fazlasıyla yük haline gelmektedir.

1980'li yıllardan sonra finansal olarak serbestleşme sürecine girilmekte ve 1989'da tam konvertibilite kararı alınmaktadır. Bu karar Türkiye ekonomisi açısından spekülative sermaye girişinin arttırılması olarak değerlendirilebilir. Spekülative sermaye girişiyle beraber kamu borç oranı yükselmekte ve kamu gelirleri kamu borçlarını karşılayamaz hale gelmektedir. Çünkü kamu gelirlerinin büyük kısmı kamu borç faiz ödemelerine ayrılır. Borçlardaki artışla beraber tekrardan borçlanmak için daha fazla faiz yüküne katlanılmakta ve bu durumda iç ve dış borçlanmayı beraberinde getirmektedir. Ekonomi borç kısır döngüsüne sürüklenir. 1990 yılının ağustos ayında Körfez krizinin ortaya çıkması yine kamu harcamalarını arttırmaktadır. Yine 1990'dan itibaren kamu açıkları çok hızlı bir şekilde artmakta, kamu gelirleri iç borç ve faiz ödemelerinde yetersiz kalmaktadır. Devlet iç borçlarını finanse etmek için dış borçlanma kaynaklarına ve merkez bankası kaynaklarına başvurur. Yüksek derecede kısa vadeli iç borçlanmalar 1994 yılının başında ülkeyi ekonomik krize sürükler ve bu doğrultuda 5 Nisan 1994 kararları alınır. Bu kararların içeriğinde ek vergi alınarak kamu gelirlerinin arttırılması, kamu giderlerinin ve ücret artışlarının enflasyonun altında seyretmesi, KİT ve Tekel ürünlerinin pahalılaştırılması, KİT'lerin özelleştirilmesi vardır (Sönmez, 2001, s.149- 150). Bu kararlar doğrultusunda kamu açıklarının GSMH içerisindeki payı düşmektedir. Bu doğrultuda cari ve yatırım harcamalarının payı azalırken, diğer cari harcamalar ve faiz ödemeleri nedeniyle transfer harcamalarının GSMH içerisindeki payı artmaktadır. Türkiye'de sosyal transfer uygulaması Bağ- Kur, emekli sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından gerçekleştirilir. Konsolide bütçeden emekli sandığına transfer ödemeleri yapılırdı. Bu izleyen zamanlarda 1994'ten itibaren bütçeden Sosyal Sigortalar

Kurumuna ve 1995'ten itibaren ise bütçeden Bağ – Kur'a da transfer şeklinde kaynak aktarımı olmaktadır. Buda bütçede faiz dışı fazlanın azalmasına neden olur. Bütçede faiz dışı fazla bütçe politikasının amacı izleyen yıl toplam borçların ve borç stoklarının GSYH içindeki payının azalmasıdır (Ağcakaya, 2003: 224).

1980 yılından sonra kamulaştırma ve bina alımlarına baktığımızda devletin ekonomideki rolü mümkün olduğunca azaltıldığı için kamu ve bina alımlarının bütçedeki payı oldukça düşük olduğu da söylenebilir.

1986 yılına kadar devletin borç anapara ve faiz ödemeleri bütçe içinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca bu dönemde borçlanma düşük faizli ve dış kaynaklı olduğundan dolayı 1980 sonrası dönemine nazaran çok farklılıklar mevcuttur. 1964 ve 1979 yılları arasında borç ödemeleri anapara ödemelerinin altında seyretmektedir.

1980 sonrası dönemini kapsayan transfer harcamalarına baktığımızda transfer harcamalarının konsolide bütçe giderleri içindeki payı iç ve dış borç faizlerinin daimi olarak yükselmesi neticesinde, bazı senelerde inişli çıkışlı olmakla beraber, 1980- 1990 yılları arasında miktar olarak sürekli ve önemli oranda artmaktadır. Durum şu ki 1980 li yılların ikinci yarısında artışlar daha da fazla olmaktadır (Ağcakaya, 2003: 222).

Tablo 21: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Oransal Dağılımı

Yıllar	Cari (%)	Yatırım (%)	Transfer (%)
1980	46,0	17,0	37,0
1981	42,0	20,0	38,0
1982	45,0	21,0	34,0
1983	41,0	18,0	41,0
1984	40,0	18,0	42,0
1985	39,0	21,0	41,0
1986	35,0	24,0	42,0
1987	35,0	20,0	45,0
1988	35,0	17,0	49,0
1989	43,0	15,0	42,0
1990	49,0	15,0	36,0

Kaynak: Zühra Yıldız, **İstikrar Politikaları Doğrultusunda Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi**, Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi (1980-2000), 2001, Sayı:9 s:94

Tablo 21'e göre 1980'li yıllarda, iç ve dış borçlar yıldan yıla büyümektedir. Bunun sonucunda transfer harcamalarının en önemli bölümünü oluşturan borç faizi ödemelerinin artmasına neden olmaktadır. GSMH içinde faiz ödemelerinin payı 1980 yılında sadece %0.59 iken, 2000 yılında % 16.43 gibi yüksek oranlara ulaşmaktadır. 2001 % 69.5'lik bir payla en yüksek orana ulaşılmaktadır. Bu iki durumun sonucu olarak da borç-faiz kısır döngüsüne neden olmaktadır (Kanca ve Bayrak, 2015:114).

Transfer harcama kalemleri toplam harcamalar içinde önemli bir yere sahip olmakla beraber 1968 yılı verilerine göre transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı %22.27 iken bu oran 1975 yılında daha da artarak %28.5'e ulaşmaktadır. 1980 yılında ise daha da artarak %36,6 düzeyine ulaşmaktadır. Transfer harcamalarının GSMH içindeki payı da 1980 ve 1990 yılları arasında inişli çıkışlı olmakla beraber, 1994 yılında transfer harcamaları konsolide bütçenin %53,2'sine ulaşmaktadır. İlk defa 1994 yılında bütçenin yarısından fazlasının transferlere ayrılması nedeniyle bu bir ilk olmaktadır. 1994 yılından 2000 yılına kadar da %50 oranından daha fazla artmaktadır. Transfer harcama kalemlerinin bu yıllarda bu kadar yüksek olmasının sebebi ise faiz ödemelerinin yüksekliğidir.

2000'li yıllara bakıldığında ise 2001 ekonomik krizi sonrasında, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile söz konusu istikrarsızlığın ortadan kaldırılmasına yönelik yeni bir program yürütülmeye başlanmıştır. Bu program ile kamu harcamalarından tasarruf yapılması ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik yeni tedbirler gündeme gelmiştir. 2000 yılında % 4,6 olan konsolide bütçe fazlasının milli gelire oranının 2001 yılında % 5,1'e çıkarılması hedeflenmiştir. Vergi politikalarına başvurmadan faiz dışı bütçe fazlasına ulaşmak için sadece kamu harcamalarının azaltılması planlanmış ancak bu politika, bütçe göstergeleri üzerindeki olumlu etkilerinin geçici olmasına sebebiyet vermiştir. Bununla birlikte hedeflenen kamu harcama oranlarına ulaşamaması ve vergi gelirlerinin düşük kalması sebebiyle kamu harcamaları, vergiler yerine iç borçlanma ile finanse edilmeye başlanmıştır. (Bakırtaş ve Aysu, 2018: 5)

Tablo 22: 2000-2011 Dönemi Transfer Harcamaları

Yıllar	Transfer	Transfer	Transfer	Transfer	Faiz
/Değişkenler	Harcamaları	Harcamaları	Harcamaları/	Harcamaları/	Giderleri/
	(Milyar TL)	Artış	Konsolide Bütçe	GSMH(%)	GSMH(%)
		Oranı(%)	Harcamaları(%)		
2000	30 613 275	76.2	65.2	24.3	16.3
2001	55 997 018	82.8	69	31.7	23.3
2002	78 219 615	39.7	66.7	28.2	18.8
2003	94 761 309	21.1	67.5	26.6	16.4
2004	99 212 683	4.6	65.2	23.3	13.2
2005	100 572 881	1.3	62.9	20.7	9.4
2006	114 838 220	14.1	59.8	19.9	8
2007	121 470 659	5.7	60.3	18.7	5.8
2008	131 719 210	8.4	58.6	18.3	5.3
2009	156 787 712	19	59.9	16.4	5.6
2010	157 221 832	0.2	53.3	14.2	4.4
2011	159 024 567	1.1	50.7	12.2	3.7

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2010)

Tablo 22'ye göre Transfer harcamalarını 2000- 2011 dönemi analizini yaptığımızda 2000 yılında 30.613.275 milyar TL olarak gerçekleşmekte, 2011 yılında ise artarak, 159.024.567 milyar TL'ye ulaşmaktadır. 2001 yılında transfer harcamalarının bu kadar yüksek olmasında faiz giderlerinin yüksek olması etkilidir.

3.2. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN GEREKÇESİ

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında çıkarılan kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun temel yasasıdır. Zamanla kamu sürecinin görevlerinde ve teşkilatlanmalarında farklılıklar yaşanmaktadır. Ekonomi, siyaset, devlet yönetimi, inançlar, değerler ve hatta her şey radikal bir şekilde değişmektedir (Aktan,2005:1). Bu değişimler aşağıda sıralanmaktadır.

- Ekonomi teorisi çerçevesinde değişim
- Yönetim teorisi çerçevesinde değişim
- Özel sektörün rekabetçi bir yapıya sahip olması ve sürekli bir ilerleme kaydetmesi
- Sivil toplum örgütlerinin gelişimi

Öncelikle ekonomi teorisinde yaşanan değişimlerle beraber ülkelerde ekonomik yapılarını yeniden gözden geçirmektedirler. 2006 senesine kadar Muhasebe-i Umumiye kanunu yürürlükte kalsa bile bu kanun günün koşullarına uyum sağlayamamaktadır. Çünkü 1050 sayılı Kanuna göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamamakta, bazı mali işlemler bütçede yer almamakta, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olmayıp çok yıllık bütçeleme sistemlerine yer verilmektedir. Ayrıca bu süreçte kamu idarelerine fazla üstünlük verilmekte ve bu yüzden de sıkça eleştirilmektedir.

Bu yüzden dünyadaki kamu mali yönetimine ayak uydurulmalıydı. Dolayısıyla Türkiye’de yeni bir mali sisteme ihtiyaç duyuldu. Bu yüzden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 ‘de yürürlüğe girmiştir. (Çobanoğlu, 2004: 37).

Gerekçelerini değerlendirdiğimizde ise, kalkınma planlarının uygulanan bütçelerle uyumlu olmaması, uygulanan bütçelerin mali yıl ile belirlenmiş olması ve az sayıda bütçeleme sisteminin olması gibi eksiklikler kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun çıkmasının başlıca nedenlerindedir.

Kamu mali yönetim sistemi çağdaş olarak düzenlenmeli ve taşınması gereken belli başlı özelliklerde şöyle olmalıdır (Çobanoğlu, 2004: 37).

- Anlayış bakımı olarak katılımcı ve paylaşımcı olmalı
- Geleceğe yönelik öngörülerde bulunmalı
- Sonuca ve hedeflerine yönelik bir anlayışa sahip olmalı
- Bireysel odaklı olmamalı, aksine toplumsal odaklı olup vatandaşa yönelmeli
- Şeffaf, açık anlaşılabilir bir kamu yönetimi olmalı. İnsan haklarına saygılı, etkili, belirsizliğe ve ayrımcılığa karşı, hukuka dayanan bir anlayışa sahip olmalı.
- Az maliyetli olmalı.

3.3. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN AMACI VE KAPSAMI

Kanunda amaç ve kapsamına dair birçok yenilikler meydana getirilmiştir. Özellikle de kamu kurumları yeniliklere dahil edilmeye çalışılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1. Maddesinde kanunun amacı şu şekilde belirtilmiştir.

“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”

Bu kanunun düzenleme amacına bakıldığında kamu kaynaklarının etkili kullanılması ve kamu maliyesi ile ilgili güvenilir ve kapsamlı çerçeve oluşturulması söylenebilir (Saraç, 2005: 107).

5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanunun farkı; 5018 sayılı kanun mali yönetim hususunda yeni uygulamalar getirmektedir. Bunlar mali saydamlık, raporlamalar, hesap verilebilirliktir.

5018 sayılı kanunun 2. Maddesinde ise kanunun kapsamı şu şekilde belirtilmektedir.

“Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.”

Bu kanunun kapsamına bakıldığında uluslararası standartlar göz önünde tutulduğunda genel idare kapsamında değerlendirilir. Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yönetim ve kontrol işlevleri kanunun kapsamına dahil edilmektedir. 1050 sayılı kanunda mevzuat eksiklikleri vardır. Bu yüzden tüm kamu kesimini kapsamamaktadır (Tosun, 2003: 19).

5018 sayılı kanunda mali sistemdeki yapılanmalar belli standartlarda düzenlenmektedir. Kanun kapsam bakımında birkaç istisna dışında oldukça geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu idareleri kanun kapsamına dahil edilmektedir (Çolak, 2005: 2).

1050 sayılı kanuna bakıldığında genel bütçeli, katma bütçeli ve mahalli idare bütçeleri yer alır (Bayar, 2004: 49).

Muhasebe-i Umumiye kanununda tek devlet tüzel kişiliğine haiz yargı, yasama kurumları ile bakanlıklar ve bakanlığa bağlı olup ödenekleri ayrı bir bölüm oluşturan genel idareler genel bütçede yer alan kurumlardandır.

Katma bütçeli idareler ise devlet tüzel kişiliğine haiz olmayan ve her birinin ayrı bir tüzel kişiliği olan bağımsız kurumlardır. Bu kurumların kendilerine özel bütçeleri vardır. Bu yüzden ayrı muhasebe ve gelir, gider kalemlerine sahiptirler.

5018 sayılı kanun 1050 sayılı kanunda yer almayan TBMM, KİT'ler ve kamuya ait şirketler dışındaki yaklaşık tüm kamu ile ilgili kurumları kapsamına almak suretiyle ilk adımları atmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri mali özerkliklerini kaybetmemeleri adına kanunun yalnızca belirli maddelerine tabi olurlar.

Daha önceden TRT, TDK, TODAİ, TTK, TÜBİTAK, TSE, MTA, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, SSK, BAĞ-KUR, BDDK, RK, TMSF, T.C. Emekli Sandığı, RTÜK, KİK, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Muhasebe-i Umumiye Kanununda yer almamaktaydı. Ancak kanundaki yeni yapılan düzenlemelerde bu kurumlar da kanunda yer alabilecektir (Arslan, 2004 (a): 151).

Katma bütçeli idareler kaldırılırken, genel bütçeli idarelerde herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Devlet Su İşleri, Karayolları, Tarım Reformu, Petrol İşleri, Köy Hizmetleri, Orman Genel Müdürlüğü daha önceden katma bütçeli idare kapsamındayken, yeni yapılan düzenlemelerle genel bütçeli idareler kapsamına aktarılmıştır. Katma bütçeli idarelerin bir kaçı ise (YÖK), özel bütçeli idareler kapsamına alınmıştır (Tosun, 2003 (a) :19).

3.4. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÖNCESİ TRANSFER HARCAMALARI İLE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

Doksanlı yıllarda ülke ekonomisinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik alanlarında eksiklikler yaşanmaktadır. Bu eksiklikler beraberinde kırılğan bir finansal sistem yapısını beraberinde getirir. Doksanlık yıllarda ülke ekonomisine istikrar kazandırmak için 1990 ve 1992 yıllarında para programları uygulanmaktadır. 1994 ve 1999'lu yıllarda ise IMF ile stand-by anlaşması yapılır. Ancak bunların tümü başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Doksanlı yıllar boyunca Türkiye'nin dış borcu yüksek seviyelerde seyretmekte ve ardından 2000'li yılların başında ise doruk noktasına ulaşmaktadır. Kamu faiz

ödemelerinin konsolide bütçe harcamalarına oranı ciddi boyutlara ulaşır. Faiz ödemelerindeki açığı kapatabilmek için cari harcamalardan ve yatırım harcamalarından kesintiler yapılır. Bu yıllarda bu faiz giderlerindeki yükseklikten dolayı transfer harcamaları Türkiye'deki gelir dağılımının git gide bozulmasına neden olur. Gelir dağılımı varlıklı kişiler lehine ve yoksul kesimler aleyhine olur. Yoksul kesim daha da yoksullaşır (Yüce, 2002: 31).

1980-2003 yılları arasında Türkiye ekonomisinde transfer harcamaları en fazla artan kalem olmasına rağmen gelir dağılımını düzeltmede rol oynamamaktadır. Bunun nedeni ekonomik transfer harcamalarının sosyal transfer harcamalarından fazla olmasıdır. Yani ekonomik transfer harcamalarından olan faiz ödemelerindeki artıştan dolayı gelir dağılımı olumsuz etkilenmektedir. (Ersezer & Ulutürk, 2004: 165).

Tablo 23:Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)

	1980	1985	1990	1995	2000
Bütçe Giderleri/ GSMH	21.6	18.4	17.2	22.00	
Faiz Dışı Bütçe Giderleri / GSMH	21.1	16.5	13.7	14.637.0	20.8

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 1980-2000 Yılı Bütçe Gerekçeleri verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 23'e göre faiz dışı bütçe giderleri %13 ile %20 arasında dalgalı bir seyir izlerken bütçe giderlerinin GSMH oranının artışının bu denli fazla olmasının nedeni ise faiz giderlerindeki artıştır.

Tablo 24: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları		
	Personel	Diğer Cari	Toplam		Faiz Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam
1980	32.60	13.30	45.90	17.60	2.90	33.70	36.60
1981	26.70	15.40	42.10	21.40	4.90	31.50	36.40
1982	28.80	16.10	44.90	22.0	5.40	27.70	33.10
1983	25.60	15.30	40.90	19.20	8.0	31.80	39.80
1984	23.60	15.70	39.30	17.90	11.70	31.20	42.90
1985	24.0	15.20	39.20	20.70	12.50	28.10	40.60
1986	21.50	14.10	35.60	23.60	15.50	25.20	40.70
1987	23.0	11.80	34.80	20.30	17.40	27.60	45.0
1988	23.60	11.80	35.40	16.60	13.20	25.40	48.60
1989	32.30	10.60	42.90	15.0	21.30	20.90	42.20
1990	38.60	10.20	48.80	14.70	20.40	16.20	36.60
1991	37.80	8.50	46.30	13.20	18.50	21.90	40.40
1992	42.40	9.10	51.50	13.20	18.20	17.10	25.30
1993	34.70	7.30	42.0	11.0	24.0	22.80	46.80
1994	30.30	8.20	38.50	8.10	33.20	20.0	53.20
1995	29.20	8.30	37.50	6.0	33.50	23.0	56.50
1996	24.60	7.90	32.50	6.40	37.90	23.20	61.10
1997	26.10	8.60	34.60	7.50	28.50	29.70	57.90
1998	24.80	8.40	33.20	6.80	39.90	20.70	60.60
1999	24.60	8.10	32.70	4.20	38.10	23.70	61.80
2000**	20.70	5.0	25.70	3.80	43.90	21.60	65.50

Kaynak: Serpil Ağcakaya, Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980- 2000), Karaman, 2003, s:221

Tablo 24' e göre bu dönem daha detaylı değerlendirildiğinde, 1980'de 398 milyar TL olan transfer harcamaları, 1990'da 24.911 milyar TL'ye çıkmaktadır. Transfer harcamalarında 1982'de bir önceki yıllara kıyaslandığında ise düşüş yaşanmaktadır. Daha sonra ise 1990 yılında kadar transfer harcamalarında sürekli artışlar olmaktadır.

1980'lerin ortalarından itibaren konsolide bütçe ve toplam kamu kesiminin gelir gider farkı artmaktadır. Bu arada 1986'dan itibaren bütçe tekniği değiştirilmekte, iç ve dış borç anaparaları bütçe hasılat ve ödeneklerinden çıkarılmakta, uluslararası standartlara uygun olarak devlet borçlarının yönetimi ayrıca hazine tarafından gerçekleştirilmektedir (Oyan,1998: 29).

1980'li yıllarda kamu harcamalarını ve açıkları ve özellikler transfer harcamalarının büyüklüğünü etkileyen gelişmelerde KİT açıkları, yüksek enflasyon, Sosyal Güvenlik Kurumlarının açıkları, mahalli idare açıkları, bütçe dışı fonlar ve seçim ekonomileri gösterilmektedir.

Bu dönemde KİT'ler bütçe büyüklüğünü dolaylı veya dolaysız olarak etkilemektedirler. KİT sisteminin 1980 sonlarından itibaren tehlikeli ve ciddi bir kriz içine girmesinin sebepleri olarak sistemin hızla yükselen finansman ihtiyaçlarının bütçeden ve TCMB dolaysız kredilerinden karşılanmasına mani olunmasıdır. Yerli mali piyasalardan yüksek maliyetlerle iç borçlanmaya ve yabancı piyasalardan dış borçlanmaya itilen, görev zararları hazinece karşılanmamaya başlanan KİT'lerin finansal yapıları günden güne bozulmakta ve sistemin konsolide bilançosu 1989 tarihinden itibaren zarara geçmektedir. Bazı KİT'ler karlılıklarını korusa da 1980'li yılların ikinci yarısında kendi kendine yetecek yatırımların yapılamaması dolayısıyla KİT'ler gözden çıkarılmaktadır. Bunun sonucu olarak da kaynak gereksinimi daha fazla artmaktadır. 1986 yılından itibaren ise KİT'lerle ilgili özelleşme uygulamalarına başlanmaktadır (Oyan, 1998: 29-30).

Transfer harcamalarının artış eğiliminde olmasının nedenlerinden biri de dönem içerisinde, IMF ile yapılan stand-by antlaşmasının 1986 yılında sonlanması, siyasi otoriteye maliye politikalarını genişletici bir şekilde uygulama şansı tanımış olmasıdır. Ayrıca, 1983, 1987, 1991, 1995 ve 1999 yıllarında yapılan seçimlerden dolayı bu yıllarda transfer harcamaları sıçrama yapmaktadır. Çünkü seçim kararı alınmasıyla genişletici maliye politikaları uygulanmakta olup böylece transfer harcamalarında artış yaşanmaktadır. 1980 sonrasında uygulanan politikalara bakıldığında transfer harcamalarını etkileyen unsurlarda KİT'lerin özelleştirme çalışmaları, SGK'ların mali olarak dengede olması, borçlanma gibi faktörler etkili olmaktadır (Kanca ve Bayrak, 2015:115).

Tablo 25: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları								
	Personel Giderleri	Diğer Cari Harcamalar	Toplam		Faiz Ödemeleri	İç Faiz Ödemeleri	Dış Faiz Ödemeleri	KİT	Transferler	Vergi adeleri	Sosyal Güvenlik	Diğer Transferler	Toplam
1980	6.44	2.89	9.33	3.50	0.59	0.42	0.17	3.82	0.10	0.84	2.15	7.50	
1981	4.96	2.99	7.95	3.82	0.94	0.51	0.43	2.39	0.40	0.70	2.70	7.12	
1982	4.17	2.62	6.79	3.14	0.82	0.32	0.50	2.12	0.00	0.64	1.59	5.17	
1983	4.81	2.86	7.67	3.39	1.52	0.57	0.94	2.19	1.34	0.82	1.82	7.69	
1984	4.04	2.68	6.72	3.12	1.99	0.80	1.19	1.27	1.72	0.56	1.69	7.23	
1985	3.61	2.32	5.93	2.91	1.91	0.80	1.21	0.51	2.05	0.59	1.12	6.19	
1986	3.60	2.37	5.96	3.17	2.60	1.27	1.33	0.27	2.18	0.56	1.21	6.82	
1987	4.41	2.06	6.47	2.64	3.02	1.68	1.34	0.64	2.20	0.56	1.39	7.82	
1988	4.24	1.85	6.09	2.10	3.85	2.45	1.41	0.78	1.63	0.58	1.22	8.07	
1989	5.96	1.77	7.73	1.68	3.59	2.22	1.36	0.53	1.25	0.61	1.14	7.11	
1990	7.19	1.74	8.93	1.72	3.52	2.42	1.10	0.32	0.90	0.31	1.23	6.27	
1991	8.63	1.75	10.38	1.85	3.79	2.67	1.12	1.92	1.02	0.25	1.32	8.31	
1992	9.45	1.83	11.28	1.72	3.65	2.77	0.88	0.74	0.98	0.36	1.36	7.09	
1993	9.32	1.77	11.09	1.83	5.83	4.63	1.20	1.29	1.06	0.69	2.50	11.38	
1994	7.60	1.89	9.49	1.30	7.67	6.00	1.67	0.54	0.80	1.01	2.27	12.30	
1995	6.40	1.80	8.20	1.17	7.33	6.05	1.28	0.58	0.81	1.38	2.31	12.41	
1996	6.50	2.06	8.56	1.59	10.00	8.87	1.12	0.34	0.70	2.24	2.88	16.15	
1997	7.23	2.37	9.60	2.07	7.89	6.78	1.10	0.43	0.72	2.68	4.32	15.60	
1998	7.13	2.71	9.84	2.04	12.02	10.86	1.16	0.33	0.59	2.85	2.47	17.70	
1999	8.30	2.60	10.90	1.70	13.70	20.80	

Kaynak: Serpil Ağcakaya, Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi, Karaman, 2003, s:220

Tablo 25' e göre 1980- 2000 dönemi arasında konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payını gösterir. Transfer harcamalarının GSMH içerisindeki payı 1992 yılına kadar %0.7 oranlarında dalgalı bir seyir izlerken 1993 yılında ise %11 seviyesine ulaşarak hızla artmaktadır. 1994 yılında %12.30'a çıkar. 1996 yılında %16.15'e ulaşan

transfer harcamaları, 1999'da %22.18'e, 2000 'de %24.37'e, 2001 yılında ise %31.81'e yükselir. 2002 yılında ise transfer harcamaları %28.4'lük paya sahiptir. Bu yıl yatırım ve cari harcamaları transfer harcamalarının oldukça gerisinde kalır.

Faiz ödemeleri de transfer harcamalarının en önemli kalemlerindendir. Faiz ödemelerinin 1980 yılından 2000'e kadar seyrine bakıldığında 1980 yılında yüzde 0.59 seviyelerindeyken yıllar boyunca bazı istisnalar haricinde hep artış göstererek 2000 senesinde ise yüzde 16.43 seviyesine ulaşarak önemli bir paya sahip olur. Öyle ki 2000 yılında toplam transferlerin GSMH içindeki payı % 24.54 iken faiz ödemelerinin payı 16.43'tür. Yani transferlerin büyük kısmını faiz ödemelerinin oluşturduğu söylenebilir. Buda gelir dağılımını olumsuz yönde etkilediği sonucuna varılır. Gelişmiş ülkelerin bütçelerine bakıldığında transfer harcamaları bütçede en fazla paya sahip olan harcama kalemidir. Ancak Türkiye'de transfer harcamalarının bu dağılımını ödenek türlerine göre değerlendirmemiz daha doğru sonuca ulaştırır. Ödenek türüne göre transfer harcamalarının dağılımı incelendiğinde gelişmiş ülkelerin tersine sağlıklı bir yapı ile karşılaşılr.

Tablo 26: 1980- 1990 Dönemi Transfer Harcamaları

Yıllar/Değişkenler	Transfer Harcamaları (Milyar)	Transfer Harcamaları Artış Oranı (%)	Transfer Harcamaları / Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Transfer Harcamaları / GSMH (%)
1980	398	68.6	36.9	7,5
1981	572	43.7	37.7	7,1
1982	548	-4,2	34.2	5,1
1983	1.071	95.4	41.0	7,6
1984	1.603	49.7	42.4	7,2
1985	2.188	26,7	41.2	6,1
1986	3.490	59.5	42.7	6,8
1987	5.864	68.0	46.2	7,8
1988	10.423	77.7	49.6	8,0
1989	16.378	57.2	43.0	7,1
1990	24.911	52.1	37.1	6,2

Kaynak: www.tuik.gov.tr, bütçe giderleri, s:9,10,11,12 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 26'ya göre, transfer harcamaları 1980- 1990 yılları arasında sürekli bir artış halinde bir seyir izlemektedir. Dönem başında 398 milyar lira olan transfer harcamaları dönem sonunda 24.911 milyar liraya yükselmektedir. 10 yıllık periyotta transfer harcamaları yaklaşık 63 kat artış göstermektedir. Tablo 25' te bakıldığında transfer harcamaları yıllar boyunca 1982 yılı istisna diğer yıllarda sürekli artış eğilimindedir.

1982’de ise bir önceki yıla nazaran %4 oranında azalış yaşanmaktadır. İç ve dış borç faiz ödemeleri Türkiye’de 1983 yılından sonra büyük artış göstermesi bütçesi transfer bütçesi haline getirir. Çünkü bu dönemde harcama artışını karşılayabilecek bir gelir artışı yoktur. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi neticesinde borç anapara ve faiz ödemeleri bütçeden çıkarılmış olsa bile bu uygulama transfer harcamalarının artışını engelleyemez. Transfer harcamalarının 1983 ve 1987 yılında artış göstermesinin altında yatan temel sebep o yılki genel seçimlerdir.

Tablo 27: 1990-2000 Dönemi Transfer Harcamaları

Yıllar/Değişkenler	Transfer Harcamaları (Milyar)	Transfer Harcamaları Artış Oranı (%)	Transfer Harcamaları / Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Transfer Harcamaları / GSMH (%)
1990	24.911	52.1	37.1	6,2
1991	52.714	111.6	40.5	8,3
1992	78.198	48.3	35.2	7,0
1993	227.259	190.6	46.8	11,3
1994	478.039	110.3	53.2	12,3
1995	974.720	103.9	57.0	12,4
1996	2.419.358	148.2	61.4	16,1
1997	4.620.884	90.9	57.8	15,7
1998	9.425.586	103.9	60.4	17,6
1999	17.366.447	84.2	61.8	22,1
2000	30.613.275	76.2	65.1	24,3

Kaynak: www.tuik.gov.tr, Bütçe Giderleri, s:13,14,15,16 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 27’ye göre Türkiye’deki transfer harcamaları 1990’lı yıllarda giderek artmış olup hatta 1996’da bir önceki seneye nazaran yaklaşık %150 oranında artış göstermekte ve 2.419, 358 milyar liraya ulaşmaktadır. 2000’de %24,3’e kadar çıkmakta ve 1980 - 2000 yılları arasında yapılan en yüksek harcama olarak yerini almaktadır. Transfer harcamalarının GSMH’ ya oranı 1990’ %6,2 olarak gerçekleşir. 1993’ten itibaren fonların çoğu bağlı oldukları kurumların bütçelerinde yer alır. Yani, bütçe içerisine alınan fonlara hizmetlerini ifa edebilmeleri için ödenek verilir. Böylelikle transfer harcamaları geniş boyutlara ulaşır. Ayrıca, 1994’de Emekli Sandığı’na ek olarak SSK ve Bağ-Kur’a yapılan yardımlarda transfer harcamalarının artışına sebebiyet verir (Öner, 1998: 16).

1994’de 5 Nisan 1994 krizi ve sonrasında alınan önlemlere rağmen transfer ödemelerinin 1993’te %11,3 olan GSMH’ya oranı, 1994’te %12,3, 1995’te %12,4 ve

1996'da %16,1'dır. Bununla birlikte seçim etkisiyle birlikte 1995 yılının ikinci altı ayında başlayan genişleyici maliye politikaları sonucunda transfer harcamalarındaki artış eğilimi 1996 yılında da devam etmiştir (Tecer, 2003: 92).

Tablo 28: Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin Toplam Transfer Harcamalarının İçindeki Payı(%)

Yıllar	Kurumlara Katılma Pay ve Sermaye	İktisadi Transferler ve	Mali Transferler	Sosyal Transferler	Borç Faizleri	Fon Ödemeleri	Diğer Borç	Kurumsallaştırma ve Bina Satın	Diğerleri	Toplam
1980	14.30	30.28	13.53	11.87	-	-	-	26.0	-	100.0
1981	15.23	25.84	15.19	10.37	-	-	-	37.8	-	100.0
1982	37.27	8.55	17.57	11.64	-	-	-	4.81	-	100.0
1983	39.9	8.1	14.9	10.6	14.5	-	5.4	6.5	0.1	100.0
1984	34.5	8.3	17.3	14.7	14.5	-	4.4	6.1	0.2	100.0
1985	12.6	5.4	22.0	12.1	37.1	-	5.5	4.7	0.6	100.0
1986	3.5	5.8	21.5	11.1	43.5	-	10.3	3.6	0.7	100.0
1987	6.2	6.4	19.3	10.0	45.3	-	9.4	2.9	0.5	100.0
1988	8.9	8.0	9.8	8.0	52.5	-	12.9	1.7	0.4	100.0
1989	7.9	3.8	12.2	8.6	56.7	-	8.7	1.7	0.4	100.0
1990	6.5	4.8	14.7	7.1	53.8	-	11.1	1.6	0.6	100.0
1991	7.2	4.8	25.2	5.3	43.1	-	9.7	2.5	2.2	100.0
1992	9,6	5.7	11.9	5.4	52.1	-	11.0	1.8	2.5	100.0
1993	9,7	5.1	9.9	5.4	41.9	133	7.4	1.4	2.0	100.0
1994	6,8	1.2	7.3	6.2	52.9	124	4.9	0.8	1.5	100.0
1995	1,9	5.4	12.9	10.4	55.8	1,0	4.1	0.6	1.8	100.0
1996	2,6	3.8	12.8	135	58.2	46	3.3	0.3	1.0	100.0

Kaynak: Deniz Aytaç, Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi, Ankara, 2004, s:24

Tablo 28'e göre Kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili transfer harcamaları gelişmekte olan ülkelerde sermaye gereksinimini karşılamak amacıyla kullanılır. Devlet sermaye gereksinimini karşılamak amacıyla KİT, döner sermayeli idarelere, kamu finansmanı ile kurulmuş özel kuruluşlara bu ödeneklerle yardım eder (Ulubay, 1995:53).

Transfer türleri içerisinde kurumlara katılma payı ve sermaye teşkil transfer harcamalarına baktığımızda 1980 yıllarından 1996'ya kadar düşüş eğiliminde olmaktadır.

Hatta 1984 yılında %34.5 iken, 1985'de bu oran %12.6'a gerilemektedir. Yıllar itibariyle bu transfer türünün bu kadar gerilemesinin arka planındaki neden ise faiz ödemelerinin fazlalığı ve bu nedenle diğer ödeneklerin payının kısılmasıdır. Yine 1980'li yıllarda devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ile beraber bu ödenek türünün payı daha da azalır.

Diğer ödenek türlerinden olan İktisadi transferlerin toplam transferler içerisindeki payı incelendiğinde 1980'den 1981 yılına gelindiğinde %4.44 oranında bir gerileme ile %25.84 oranına düşmektedir. 1981'den sonraki sene ise inanılmaz bir düşme ile %8.55 oranında seyrederek. 1986 ve 1987 yılında ise geçici olarak yükselmeler olsa bile 1989'da % 3.8'e kadar gerilemektedir.

Mali transferler ise toplam transferler içinde yer alan diğer bir transfer türüdür. İl özel idarelerine ve belediyelere yapılan yardımlar git gide arttığından dolayı mali transferlerin toplam transferler içindeki oranı 1980'de %13.53 iken 1981'de artış göstermekte ve %15.19'a yükselmektedir. 1982'de ise oran daha da artarak %17.57'ye yükselir. 1987'de %19.3 seviyesine ulaşır. 1987'de yaşanan bu yükselmeye bu dönemde Karayolları ve DSİ tarafından yapılan büyük ölçekli alt yapı yatırımlarının artması gibi etkenler söylenebilir.

Toplam transferler içinde yer alan diğer bir kalem ise sosyal transfer harcamalarıdır. 1984 ve 1993 dönemleri sosyal transfer harcamalarına bakıldığında sürekli düşüşler yaşanmaktadır. Diğer bir transfer kalemi olan borç faizleri ise önemli bir paya sahiptir. Ve borç faizleri sürekli artan bir transfer kalemidir. 1983'de %14.5 paya sahip iken 1985'de %37.1 seviyesine ulaşmaktadır. 1983'den 1985'e kadar %250 oranında bir artış yaşanmaktadır. 1998'de ise borç faizlerinin toplam transferler içindeki payı % 63.2 olmuştur.

Tablo 29: Türkiye'de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)

Transfer Türü	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kurumlara Katılmaya Payı ve Sermaye Teşkili Transfer Harcamaları	1,2	0,5	0,6	0,4	1	0,3	0,7	0,9	0,9	0,5	0,3
İktisadi Transferler ve Yardımlar	0,4	0,4	0,4	0,7	1,1	0,6	0,6	0,6	1,1	1,2	1,3
Mali Transferler	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1	0,3	0,4
Sosyal Amaçlı Transferler	0,2	1	1,2	2,4	2,8	2,9	3,8	2,9	3,2	4,4	4,9
Borç Faiz Ödemeleri	5,8	7,6	7,3	9,9	7,7	11,3	13,7	16,3	23,3	18,9	16,4
Diğer Borç Ödemeleri	1,2	0,9	1	0,8	0,9	0,9	1,6	1,5	1,9	2,3	2,7
Fon Ödemeleri	1,5	1,2	0,8	1,1	1,3	8	1,3	1,6	8	0,1	0,1
Kurumsallaştırma ve Bina Satın Alımları	0,08	0,04	0,03	0,04	0,08	0,05	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Diğerleri	0,3	0,03	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Toplam	11,4	12,3	12,4	16,1	15,7	17,7	31,7	24,4	31,7	28,2	26,6

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 1993-2003 Kamu Bülteni

Tablo 29'a göre 1993 ve 2003 yılları arasında en fazla olan kalem borç faiz ödemeleridir. Bunları sırasıyla sosyal transferler ve diğer borç ödemeleri takip eder. Bu yıllar arasında transfer harcamalarındaki bu denli artışın nedeni faiz ödemeleridir. 1999 yılında borç faiz ödemelerindeki ani artışın nedeni olarak o yıl meydana gelen deprem, 2001 yılındaki artışın nedenin ise 2001 yılındaki ekonomik krize bağlanabilir.

3.5 KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU SONRASI TRANSFER HARCAMALARI İLE GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

2000'li yılların ilk zamanlarında daraltıcı maliye politikalarının uygulanması nedeniyle faiz ödemelerinde düşüşler yaşanmaktadır. Faiz ödemelerindeki düşüşler sosyal transfer harcamalarının ekonomik transfer harcamalarından daha yüksek olmasına neden olmakta ve gelir dağılımında 2000 öncesi zamanlara oranla bir iyileşme yaşanmıştır.

Tablo 30: Türkiye’de Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Bütçe İçerisindeki Payları (%)

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toplam Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Harcamalar	74.2	76.1	77.7	80.2	83.6	86.6	86.6	87.8	88.9	89.5	91.4	91.6	91.1
Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4	13,4	12,2	11,1	10,5	8,6	8,4	8,9
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	2,8	2,8	2,8	2,7	3,8	4,1	4,1	4	4,2	4,2	4,2	4	4,1
Cari Transferler	28.0	31.0	31.0	34.3	34.6	35.1	35.8	36.4	36.2	36.1	38,5	39,9	38,9

Kaynak: www.bumko.gov.tr, bütçe giderleri, s:19 verilerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 30’a göre ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamalarının bütçe içerisindeki payları gösterilmektedir.

Tabloda faiz hariç kamu harcamaları 2006’dan başlayarak izleyen yıllarda hep artış gösterir. Yani kamu harcamaları sürekli artar. Kamu harcamalarındaki bu artışın yanında faiz giderleri ise sürekli azalış trendindedir.

Tablo 31: Türkiye’de Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının GSYH İçerisindeki Payları (%)

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toplam Harcamalar	23,5	24,2	23,9	28,2	26,8	24,2	25,5	26,0	25,7	32,6	22,4	21,8	22,3
Faiz Hariç Harcamalar	17,4	18,4	18,6	22,6	22,4	21,0	22,1	22,9	22,8	29,2			
Faiz Giderleri	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4	3,2	2,9	3,4	2	2,4	2,4
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,4	0,9	0,8	0,9
Cari Transferler	6,6	7,5	7,4	9,7	9,3	8,5	9,1	9,5	9,3	11,8	8,6	8,7	8,7

Kaynak: www.bumko.gov.tr bütçe giderleri, s:20 verilerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 30 ve Tablo 31’de ekonomideki faiz giderlerinin payı azalırken, faiz dışı harcamalarının payının arttığı gösterilmektedir. Tablo 31’ de faiz giderlerinin GSYH

içerisindeki payı %6'dan %2 seviyesine kadar düşer. Transfer harcamalarından olan cari transferlerin payı da 12 yıllık dönemde yıldan yıla artış gösterir. Bu durumu transfer harcaması ve gelir dağılımı adaleti yönünden düşündüğümüzde gelir dağılımını iyileştirdiği söylenebilir. Ancak gelir dağılımını iyileştirmede tek etken transfer harcamaları değildir. Sosyal transferler gelir dağılımını olumlu olarak etkilese de farklı araçlarda gelir dağılımını ölçmede kullanılabilir.

Örneğin Gini katsayısı, gelir dağılımı ile nüfus arasındaki ilişkiye bakarak gelir dağılımının adil olup olmadığı ile ilgili bize bilgi verir. 1'e yaklaştıkça gelir dağılımında adaletsizlik yaşanırken, 0'a yaklaştıkça gelir dağılımındaki adalet artar. P80/P20 oranında oran küçüldüğünde gelir adaleti artarken, oran büyüdükçe gelir dağılımında adaletsizlik yaşanır.

Tablo 32: Türkiye'de Transfer Harcamaları Gelir Dağılımı İlişkisi

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gini Katsayısı	0,403	0,387	0,386	0,394	0,38	0,383	0,382	0,382	0,379	0,386	0,396	0,4	0,403
P80/P20	8 1	7,1	7,1	7,4	6,9	7	6,9	6,8	6,9	7,2	7,3	7,4	7,6
Faiz Hariç Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı	17,4	18,4	18,6	22,6	22,4	21	22,1	22,9	22,8	29,2	24,7	24,7	24,4
Faiz Giderlerinin GSYH'ye Oranı	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4	3,2	2,9	3,4	2	2,4	2,4

Kaynak: www.tuik.gov.tr ve www.bumko.gov.tr adreslerinden elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 32'ye göre, 2006'dan 2018'e kadar hem P80/P20 oranı dediğimiz yüzde yirmilik gruplar arasındaki en zengin tabakanın en yoksul tabakaya oranı, hem gini katsayısı hem de faiz giderlerinin GSYH oranları yer almaktadır. Bu tablo ile o dönemlerde yapılan harcamalar ile gelir dağılımı arasındaki ilişki daha sağlıklı bir şekilde ortaya konulabilir. Yukarıdaki tabloyu Gini katsayısı ve p80/p20 oranı baz alınarak değerlendirdiğimizde olumlu bir durum mevcuttur. 2008 yılından 2009 yılına geçildiğinde faiz ödemelerindeki artış Gini katsayısını da arttırmıştır. Yine aynı şekilde 2014'den 2015'e geçtiğimizde de faiz ödemelerinde bir artış yaşanmıştır. Bu da yine Gini katsayısının ve P80/P20 oranının artmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak faiz harcamaları azalırken sosyal harcamaların arttığı dönemde gelir dağılımında iyileşme olurken, tersi durumda ise gelir dağılımı bozulur. O halde faiz

giderlerinin ve sosyal transfer harcamalarının gelir dağılımında adaleti sağlamadaki rolü doğrudandır. Sosyal transfer harcamalarındaki artış gelir dağılımını olumlu bir şekilde etkilerken, faiz giderlerindeki artış ise gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu yüzden kamu harcamalarını karşılarken yüksek faiz ödemelerine katlanmamak için borçlanma tercih edilmemelidir. Çünkü borçlarda ödediğimiz yüksek faiz zengini daha zengin, fakiri ise gelir transferinden dolayı daha fakir hale getirir. Böylece gelir dağılımında adalet sağlanamaz.

Tablo 33: Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Yıllık Hane Halkı Kullanılabilir Gelirin Dağılımı, 2006-2017

Yıllar	Toplam	İlk %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	Son %20
2006	100	5,8	10,5	15,2	22,1	46,5
2007	100	6,4	10,9	15,4	21,8	45,5
2008	100	6,4	10,9	15,4	22,0	45,3
2009	100	6,2	10,7	15,3	21,9	46,0
2010	100	6,5	11,1	15,6	21,9	44,9
2011	100	6,5	11,0	15,5	21,9	45,2
2012	100	6,5	11,0	15,6	22,0	45,0
2013	100	6,6	10,9	15,4	21,8	45,2
2014	100	6,5	11,0	15,6	22,2	44,7
2015	100	6,3	10,9	15,5	22,0	45,3
2016	100	6,3	10,6	15,2	21,6	46,3
2017	100	6,3	10,6	15,1	21,4	46,7
2018	100	6,1	10,6	14,8	20,9	47,6

Kaynak: TÜİK, Gelir Dağılımı ve Yaşam Koşulları İstatistikleri, 2018

Tablo 33'e göre, hane halkının kullanılabilir geliri beş gruba ayrılır. İlk yüzde yirmilik grup geliri en düşük olan grubu temsil ederken, son yüzde yirmilik grup ise geliri en yüksek olan grubu temsil etmektedir. Yüzde yirmilik gruplar içinde en yüksek gelire sahip olan grubun gelirden aldığı pay ortalama yüzde kırk beş civarlarında seyrederken, en düşük gelire sahip grubun gelirden aldığı pay ise yüzde altı civarlarında seyreder. 2017 yılında ise son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %46.7 iken, en düşük gelire sahip grubun toplam gelirden aldığı pay % 6.3 oldu. Buna göre, son yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20'lik gruba göre (P80/P20 göstergesi) 7 kat olmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de yapılan bu araştırmada transfer harcamalarının gelir dağılımını ne yönde etkilediği incelenmiştir. Gelir dağılımının düzenlenmesi ve daha adil bir ortam oluşturulması devletin görevleri arasındadır. Çünkü bireyler gelirden eşit pay almazlar. Geliri asgari gelir düzeyinin altında olan yoksul olarak adlandırılan kesime devlet yardım sağlamalıdır. Devlet bu yardımı sağlamadığı takdirde sosyal adaletten uzaklaşır. İşte devlet yeterli gelir elde edemeyen kesime sosyal amaçlı transfer harcamaları ile müdahale eder. Bu nedenle kişilerin sosyal refahının arttırılmasında en büyük pay sosyal amaçlı transfer harcamalarına aittir. Devlet gelir dağılımını zengin kesimden topladığı vergileri yoksul kesime transfer olarak dağıtarak geliri yeniden dağıtır. Ancak buradaki önemli husus sosyal transfer harcamalarının yoksul kesime yapılıyor olmasıdır. Eğer bunlar yoksul kesimlere yapılıyorsa hem toplam talep artacak hem de gelir dağılımında adalet sağlanabilecektir. Transfer harcamaları toplumlar için çok büyük öneme sahip olması ile birlikte bazen gelir dağılımını tersine de etkileyebilir. Örneğin, işsizlik yardımı olan sosyal transferler sonucunda kişi çalışmamayı tercih ederse gelir dağılımı amacına hizmet edemeyebilir.

Transfer harcamalarının ekonomik istikrarı sağlama üzerindeki etkisine bakıldığında, Türkiye’de ekonominin bozulmasındaki başlıca sorunlardan biri de bütçe açıklarıdır. Faiz ödemelerindeki artış ve harcamaların kontrol altında tutulamaması bütçe açıklarını daha da arttırmaktadır. Ayrıca Türkiye’de iç borçlanmanın vadesinin kısa olması özel sektör yatırımlarını engellemektedir. Transfer harcamalarının özellikle de borç faizlerinin bu kadar fazla olması ekonomik istikrarı tam anlamıyla sağlanamadığının bir göstergesidir.

Transfer harcamalarının büyüme üzerindeki etkilerine bakıldığında ise İktisadi amaçlı transfer harcamaları, sosyal amaçlı transfer harcamalarına kıyasla büyüme üzerinde daha etkili olan harcamalardır. Örneğin üreticilere sübvansiyon şeklinde yapılan desteklemeler doğrudan sermayeyi arttırıcı yöndedir. Devlet borç faiz ödemeleri de büyüme üzerinde etkilidir. Bunu incelediğimizde borç faiz ödemelerinde devlete karşı alacaklı kesimler eğer yüksek gelirli kişiler ise bu kişiler devlete borç verdiklerinde yüksek faiz avantajından yararlanarak gelirlerini arttırrırlar. Kişiler artan gelirlerini yatırıma yöneltirse büyüme üzerinde etki sağlarlar.

Transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkilerine bakıldığında ise Transfer harcamalarından faiz ödemeleri bütçe açıklarını arttırır. Yani devlet borç aldığında eğer borç aldığı ülkeye yüksek faiz ödemesi yapıyor ise bütçe açıkları daha çok artar ve bu açığı kapamak için devlet tekrar borçlanır ve tekrar borçlandığında ise faiz ödemeleri daha çok artarak bir sarmal oluşturur. İktisadi mali transferler ve sosyal transferlere baktığımızda ise durum değişir. Kısa vadede bütçe açıkları üzerinde arttırıcı etki yapsa da uzun vadede değerlendirdiğimizde devlet bu sübvansiyon verdiği kişilerin üretimini arttırır. Böylece devletin vergilendirilebilir kaynakları artar ve vergi gelirleri artacağından dolayı bütçe açıklarını azaltıcı yöndedir.

Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunundan önce 2000'li yıllara kadar Türkiye yüksek borç yükü altında olduğundan dolayı faiz ödemeleri çok yüksek oranlarda seyretmiştir. Faizlerin yüksek olmasından dolayı kaynaklar yine yüksek ücretli kesime transfer olmuştur. Çünkü devlete borç veren ve yüksek faizden yararlanan yüksek ücretli kesimdir. Ayrıca bu dönemde dolaysız vergilerden çok dolaylı vergilere ağırlık verilmiş haliyle gelir dağılımı düşük ücretle çalışanlar aleyhine olmuştur. Ancak kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu sonrasında transfer harcamalarının gelir dağılımındaki etkisi değerlendirildiğinde devletin uyguladığı sıkı maliye politikaları sayesinde faiz ödemeleri azalmış bunun yanında transfer harcamalarında artış yaşanmıştır. Yani gelir dağılımında adaletin sağlanması için faiz ödemelerinin azalıp, sosyal transfer harcamalarının arttırılması gerekmektedir. Türkiye'de gelir dağılımının 2006 öncesi döneme kıyasla daha iyi durumda olduğu ve faiz ödemeleri ile sosyal transferler açısından daha olumlu gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Ancak p80/ p20 dediğimiz ilk yüzde yirmilik ile son yüzde yirmilik arasındaki orana baktığımızda aradaki farkın fazla olması halen istenen düzeyde olmadığını bir göstergesidir. Dolayısıyla harcamaya yönelik araçlar diğer ekonomi politikalarıyla desteklenmelidir. Sonuç olarak, Türkiye halen istenen noktada olmamasına rağmen 2006'dan sonra gelir dağılımında 2006 öncesine kıyasla iyileşme yaşamıştır.

KAYNAKÇA

Ağcakaya S. (2003). *Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi*, Karaman

Akdoğan, A. (2016). *Kamu Maliyesi*, 17. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları

Akın, F. (2015). *Gelir Dağılımı Ve Gelir Dağılımına Müdahale Gereği*, 1(1): 1-5.

Akıncı E. (1988). Enflasyondan Ekarflasyona, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1-2).

Aksu Ö.A. (1993). *Gelir ve Servet Dağılımı*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, No.3698.

Aktan, C. (2005). “Yeni Değişim Dinamikleri ve Devletin Yeni Rolü”

Aktan, C.ve İstiklal Yaşar Vural (2002). “Gelir Dağılımında Adalet(sız)lık ve Gelir Eşit(siz)liği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*.

Aktan, C. ve Vural, Y. (2002). *Makro-Ekonomik Politikalar, Gelir Dağılımı Ve Yoksulluk*, Ankara: Seçkin.

Akyüz, Y. (1976). Sermaye, Bölüşüm, Büyüme, *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Sayı 400.

Alper Y.ve Aysel T. (2012). *Sosyal Politika*, DORA Yayıncılık, Bursa.

Altunç, Ö.ve Aydın, C., (2012). “Türkiye’de Kamu Sektörü Büyüklüğü Ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Ampirik Analizi” , Cilt 23, Sayı 82.

Arslan, G. (2013). Ekonomik Büyüme, Kalkınma Ve Gelir Dağılımı, Hitit Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2.

Ataç, B. (1997). *Maliye Politikası*. Eskişehir. Anadolu Üniversitesi.

Ay, H. Ve Aydanlı, M. (2018). *Vergi Yükü Ekseninde Toplumsal Yapının Gelir Dağılımı ve Yoksullukla İlişkisi*, İzmir

Aykaç, M., Dağdemir, Ö., Gündoğan, N. (2013). *Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Aykın, H. (2002). “Türkiye’de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri”,

Bakırtaş, D., Aysu, A. (2018). *Kamu Harcamaları Ve Vergi Gelirleri Arasındaki Asimetrik Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği*

Baş, Kemal (2009). “Küreselleşme ve Gelir Dağılımı Eşitsizliği”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 12,

Başoğlu, U. Ölmezoğulları, N., Parasız, İ.(1999). *Gelir Bölüşümü Teori ve Politika*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Batirel, Ö. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul.

Bayar, D. (2004). Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, *Maliye Dergisi*, Sayı 144.

Bayar, F. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*. Dışişleri Bakanlığı Yayınları.

Benligiray, S. (2007), *Ücret Yönetimi*. İstanbul: Beta Basım Yayın, Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Berberoğlu, N. Özkazanç, Ö. Eren, E. Parasız, İ. ve Yıldırım, K. (2010). *İktisat Teorisi*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1056 AÖF Yayınları, C.1, No: 576.

Biçerli, M. (2000), *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayınları.

Birinci Y. (1989), Enflasyon, *Para Politikası ve Stratejileri*, 47(1-4).

Boratav, K. (1965). *Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı*, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yayınları, No: 196-178, Sevinç Matbaası

Borluk, S. (2014). “Gelir Dağılımı Üzerine”, *Anahtar Dergisi*, T.C. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Genel Müdürlüğü.

Bulut, C. (2006). *Ekonomik Yapı ve Politika Analizi*, İstanbul: DER Yayınları.

Bulut, C. (2002). *Kamu Açıkları, Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri*, Der Yayınları, İstanbul.

Coşkun C. (2006). *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, 2.Basım.

Çalışkan, Ş. (2010). *Türkiye’de Gelir Eşitsizliği Ve Yoksulluk*. Sosyal Siyaset Konferansları

Çetinkaya, Ö., Aslantaş, F. (2019) “*Merkezi Yönetim Cari Transfer Harcamalarının Mali Büyüklüğünün Değerlendirilmesi*”, Cilt 2, Sayı 1.

Çiftçi, H. (2018), Gelir Dağılımında Genel Teorik Yaklaşımlar, *Sosyal Ve Beşeri Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1.

Çobanoğlu, İ. (2004), “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Tasarısı Hükümlerinin Değerlendirilmesi “ *Mali Kılavuz Dergisi*.

Çolak H. B. (2005). “ 5018 Sayılı Kanunun Mali Yönetimimize Getirdikleri II” *Yaklaşım Dergisi*, 145.

Çopkur, M. (1995). “*Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri*”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Ün. SBE, İzmir.

Çubukçu, F. (2002). ‘*Gelir Dağılımının Belirleyicileri Ve Erzurum İli Gelir Dağılımı Örneği*’, Yayınlanmayan Yüksek Lisans Tezi

Devlet Planlama Teşkilatı [DPT] (1994). VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

Devrim, F. (1999). Kamu maliyesine Giriş, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

Dişbudak, C. ve Bora S. (2007). “Türkiye’de Kişisel Gelir Dağılımını Belirleyen Makroekonomik Faktörler”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*.

Devlet Planlama Teşkilatı [DPT] (2001). Gelir Dağılımını İyileştirme ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT:2599, ÖİK:610, Ankara.

Egeli, H. (1997). ‘Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki Ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi’ Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Ün. SBE, İzmir.

Eker, A. (2009). *Kamu Maliyesi*, İzmir: Anadolu Matbaası.

Emin, E. (2018) Küresel Adaletsizlik: Dünya Yoksulluk Ve Eşitsizlik Raporu.

Erdoğan, Ö. (1987), Kamu Maliyesi-I, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK, Yayın No:1986/282, Ankara, 1987, s.31.

Erdoğdu, S. (1994), *İslam Ekonomisinde Gelir Ve Sermaye*, Sebil Yayınevi, İstanbul.

Ersezer, D. , Ulutürk, S. (2004). Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri, Prof. Dr. Salih Turhan’a Armağan, İstanbul Üniversitesi, *İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri 46, İstanbul.

Eskicioğlu, O. (1979), ‘*İslam Ekonomisinde Gelir Dağılımı*’. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi İslami İlimler Fakültesi, Erzurum.

Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük*, (Çeviri: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu) İstanbul: Altın Kitaplar Yayınları.

Gülmez, A. ve Altıntaş N. (2015), “Türkiye’de Ticari Açıklık ve Enflasyonun Gelir Dağılımına Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Gürsoy, B. (1975). *Kamu Maliyesi*, Ankara: Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası,

Ulubay H. (1995) Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi, Ankara, *Türk Harbiş Yayınları, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 5, Haziran 2001 Sayı: 1-2

Kalaycı, C. (2016) ‘Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi Ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi. Ordu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ordu.

Kanca, O. ve Bayrak, M. (2015) Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları, *Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 3(1): 1-5.

Kanca, O. ve Bayrak, M. (2015) *Kamu Harcamaları Bileşenleri İle İşsizlik Arasındaki İlişki*, Ankara.

Kapıcı, B. (2008) *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Dağılımı Ve Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Açıklarına Etkileri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karabulut, T. (2006), “Türkiye’de Kişisel Gelir Dağılımı Araştırmalarının Analizi” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1.

Kesikoğlu, F. (2005) *Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı), Zonguldak.

Kıyıcı, E. (2001) *İç Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri.*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı.

Kocabaş, B. (2004) Analitik Bütçe Sınıflandırması. *Mali Kılavuz Dergisi*, Yıl:7, Sayı:26, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara.

Kurtipek, R. (2011) *Türkiye İçin Gelir Grupları Arası Gelir Oluşum İlişkisinin Miyazawa Yöntemleriyle İncelenmesi*, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Lordoğlu K. ve Törüner M. (1995) *Çalışma Ekonomisi*, Beta, İstanbul.

Meriç, M. (2003) “Gelişmiş Ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(2): 56-65.

Meriç, M. (2003), *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(2): 36-38.

Mustafa S. (1990), *Türkiye’de Gelir Eşitsizliği*. İstanbul: İletişim yayınları.

Nadaroğlu, H. (1998) *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul.

Öner, E. (1998), “1975’den 1995’e Bütçe Açıklarının Gelişimi, Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler”, Maliye Araştırma Konferansları, No: 4099, 38.Seri, Emek Matbaası, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Özen, A. (2002), “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri”, , (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Öztürk, N. (2009). İktisatta Bölüşüm, Kuram Politika, Ankara: Palme Yayıncılık

Pamuk, Y. Dündar, Uğur. (2016) “Kamu Harcamalarının Optimal Boyutu”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3.

Pehlivan, M. (2009), *Gelir Dağılımı Eşitsizliğine Devletin Müdahale Araçları: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Örneği*, Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Pehlivan, M. (2009) *Gelir Dağılımı Eşitsizliğine Devletin Müdahale Araçları: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Örneği*. Ankara.

Pigou, A.C., (1947) *A Study in Public Finance [Kamu Maliyesi 'nde Bir Çalışma]*, Third Edition, Macmillan and Co.Ltd.

Saraç, Ö. (2005) Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*. 148(1).

Sönmez, S. (2000). İstikrar Programı Bağlamında Yeni Bütçenin Finansmanı ve Sorunu. *İktisat Dergisi*, Kasım 2000

Sönmez M., *Gelir Uçurumu Türkiye'de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü*, OM Yayıncılık, İstanbul, 2001.

Sungur, O. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi (2007), 2000 Sonrası Türkiye Ekonomisi: Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Borçlanma ve Dış Ticarete Gelişmeler *İ.İ.B.F. İktisat Bölümü*.

Şahin, H. (1997) *Türkiye Ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitapevi, Bursa.

Şahin, L. (2010). İnsan Kaynakları Yönetimi'nde Ücretlendirme Fonksiyonunun Analizi”, *Kamu-İş İş Hukuku Ve İktisat Dergisi*. 11(2).

Şimşek, M. (2004). Türkiye Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme (1965-2002). *Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi*. 18(2).

Taşkesti, R. (2006). *Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi: 1995-2005*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Tecer, M. (2003), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: TODAİE Yayın No:317.

Topuz, S. ve Dağdemir, Ö. (2016) Ekonomik Büyüme Ve Gelir Eşitsizliği İlişkisi, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF dergisi*,

Tosun, E, (2003) “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Tasarısına İlişkin Değerlendirmeler” , *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 16, Sonbahar 2003.

Tosun, E. (2003) “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 15, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını.

Tuna, O. Ve Yalçıntaş, N. (2011), *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul

Tuncer, S. (1970) Gelirin Yeniden Dağılımı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayın No 23, İstanbul.

TÜİK (2008) *Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-6*, Ankara: TÜİK Matbaası.

Türk, İ. (1999) *Maliye Politikası Amaç, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Türk, İ. (2003). *Maliye Politikası*, Ankara: Turhan Kit. Yayınları.

Uluatam, Ö. (2014). *Kamu Maliyesi*, 13. Baskı, Ankara: İmaj Yayınları.

Ulutürk, S. ve Ersezer, D. (2005) Gelir, Gelir Dağılımı Yaklaşımları Ve Devletin Rolü, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 47.

Ulutürk, S. (1998) *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi Ve Devletin Ekonomideki Rolü*, 1. Baskı, Ankara.

Umay, C, (1994) *Makroekonomi*, Bursa.

Uzay, N. (2002), “Kamu Büyüklüğü Ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19.

Yalçın A. (2002) *İktisadi Büyüme ve Büyüme Modelleri*, Bursa: Vipaş.

Yenilli, C. (1992). *Türkiye’de Transfer Harcamaları (1976-1989)*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.

Yüce, M. (2002) *Türkiye’de Gelir Dağılımı Bozukluğunun İzlenen Kamu Gelir ve Harcama Politikaları ile Bağlantısı*, *Bilgi Dergisi*, 23. 1-38.

Yücel, D. (2011) ‘*Gelir Dağılımı Teorileri Ve Politikaları: Türkiye’de Gelir Dağılımı Yoksulluk Sorunu*’, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.