

YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ: MALİ YÖNETİM ve BÜTÇE

**Dr. Hakkı Hakan Yılmaz
AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü Profesörü**

6 Temmuz 2018

Sunum Planı

- I. Yeni hükümet sistemi ve bütçe süreci
- II. Türkiye'de kamu harcamalarında artış ve kamu mali yönetiminde risk alanları
- III. Maliye politikası, gelir dağılımı ve kapsayıcı büyüme meselesi

Motivasyon

- Günümüzde “*kamu mali yönetimi*” yönetsel başarı açısından kritik role sahiptir. *Devleti kaynak tahsisi ve kullanımı açısından iyi yöneten ülkeler ve hükümetler daha başarılı olmakta bu başarı ise büyümeyi ve refahı getirmektedir.*
- Geçtiğimiz bu dönemde özellikle 2008 küresel finansal krizi sonrasında yaşanan gelişmelerinde belirleyiciliğinde mali yönetim ve bütçeye ilişkin G20 ülke uygulamaları ve arayışları bizim içinde yol gösterici olmalıdır.

I. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ VE BÜTÇE SÜRECİ

Temsili Demokrasi ve Bütçe Hakkı

- Geleneksel anlamda bütçe hakkı, parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması (Yılmaz ve Biçer, 2010:213) yani parlamentonun kamu maliyesi üzerinde mutlak güç sahibi olması demektir.
- **Bütçe hakkı**, devletin nerelere ne kadar harcayacağı ve bu harcamaları için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir.
- Bütçe meclis ve kamuoyu tarafından yöneticinin kendisine devredilen bu yetkiyi nasıl kullandığına dair bir **kontrol aracı** olarak kullanılmaktadır.
- Bütçenin bunun dışında bir diğer önemli görevi ise hizmetlerin hangi önem sırasına göre yerine getirileceği ve bugün alınan kararların ileriye yönelik maliyeti konusunda yöneticilere yol gösteren **bir planlama ve yönetim aracı** olmasıdır.

Temsili Demokraside Yönetim Sistemlerinin Farklılaşması ve Temsil Organının Konumu

- Parlamenter sistemde, hükümetin yasama organı ile bağı kesilmez, yasama faaliyetlerinin bir parçası olarak kalmaya devam eder. Bu nedenle ***parlamenter hükümet sisteminde, geleneksel olarak yürütme organı daha baskındır.*** Bu tip hükümet sisteminde, yürütmenin siyasi sorumlularının parlamentodan çıkması nedeniyle, yasama organı siyasal olarak hükümet ile iç içe olmak durumundadır (Posner and Park, 2007:2-4).
- Başkanlık sistemi ise hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın, belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşürmediği, başkanın da yasama organını feshedemediği sistemdir. Başkanlık sistemi tipik “güçler ayrılığı” sistemidir ve güçlerin birbirini frenleyip dengelemesi (check and balance) esasına dayanır.
- Başkanlık hükümeti sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı; ancak yürütmenin yasama karşısında kimi üstünlüklere sahip olduğu, bununla birlikte fren ve denge mekanizmalarının etkili olduğu hükümet sistemidir (Kılıç, 2016: 281-282).

Türkiye’de Parlamantonun Bütçe Onay ve Denetim Sürecindeki Rolü ve Öngörülen Yeni Yapı

- 1982 Anayasasının 7 nci maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına TBMM tarafından kullanılacağı ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasanın 8 inci maddesinde ise “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” şeklindeki ifade ile parlamenter hükümet sistemine uygun iki başlı bir yürütme organı resmedilmiştir. Bu çerçevede ***Türkiye’de yürütme-yasama arasındaki ilişki***, yürütme güçlerinin Bakanlar Kurulunda yoğunlaştığı bir ***parlamenter demokrasi biçiminde anayasal olarak çalışmaktaydı***.
- Bu sistem, ***16 Haziran 2007 tarihinde yapılan halk oylamasına*** kadar parlamentodan güvenoyu alarak kurulan bir hükümet ile yine parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanından oluşan geleneksel anlamda bir parlamenter hükümet modeli olarak kabul edilmekteydi.
- Ancak bu tarihte yapılan halk oylaması sonucu, Anayasada yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Bu değişiklik doğrultusunda ***10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçimle***, ilk defa, ***Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir***.

Türkiye’de Parlamantonun Bütçe Onay ve Denetim Sürecindeki Rolü ve Öngörülen Yeni Yapı

- Son olarak 21 Ocak 2017 tarihli ve **6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla”** parlamenter hükümet sisteminin oldukça kapsamlı sayılacak bir şekilde değiştirilmesine yönelik anayasa değişikliği süreci gündeme gelmiştir.
- **16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına** sunulan söz konusu Anayasa Değişikliği ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklindeki yürütme organının ikili yapısı, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan, yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nda toplandığı bir yönetim sistemine geçirilmiştir.

Mevcut Yönetim Sisteminde Parlamentonun Bütçe Onay ve Denetim Sürecindeki Rolü

- Bütçenin yasama onay ve denetiminin kurumsal yapısını TBMM ve Sayıştay oluşturmaktadır.
 - TBMM'deki kurumsal yapı; bütçenin ve kesinhesap kanun tasarılarının ilk olarak görüşüldüğü ve bütçe aracılığıyla denetimin ilk olarak yapıldığı Plan ve Bütçe Komisyonu ile bu tasarıların nihai olarak görüşülüp kanunlaştığı TBMM Genel Kuruludur. Kurumsal yapının
 - ikinci ayağını ise TBMM adına dolaylı denetimi gerçekleştiren ve bu denetim sonuçlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ve 6085 sayılı kanunun geliştirdiği çerçevede raporlayan Sayıştay oluşturmaktadır.

Türkiye’de Parlamentonun Bütçe Onay ve Denetim Sürecindeki Rolü ve Öngörülen Yeni Yapı

- Normatif olarak Anayasada ve kanunlarda; TBMM’nin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerinde, hükümeti geniş bir şekilde kontrol etme etkinliğine ve olanağına sahiptir.
- Ancak Anayasayla bütçe konusunda Parlamenteoya verilen geniş biçimsel yetkiler, parlamenter kontrolün niteliğini ve etkinliğini göstermemektedir. Anayasal olarak TBMM’nin bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişiklik yapma hakkına sahip olmasına rağmen TBMM bu yetkisini, uygulamada kullanmamaktadır. Örneğin, Türkiye’de koalisyon hükümetlerinin olduğu ve bütçe dışı faaliyetlerin yaygın olduğu (1991-1999) arası dönemde bütçe tasarısı üzerinde yapılan ortalama değişim oranı artış yönlü olmak üzere %5,5 düzeyinde, IMF destekli istikrar programlarının uygulandığı ve kamu mali yönetimi alanında yapısal nitelikli reformların yapıldığı (2000-2005) arası dönemde ortalama artış oranı ise %0,13 düzeyinde, (2006-2010) döneminde, bütçe tasarısı üzerinde ortalama artış oranı uygulanan IMF destekli yapısal uyum programı niteliğindeki ekonomik programın da etkisiyle %1’in altında kalmıştır (Yılmaz ve Biçer; 2010: 210-212).
- Bu durum aslında yürütmenin parlamenteoya sunduğu bütçe teklifi üzerinde anlamlı bir değişiklik yapılmadığını göstermektedir.

Anayasa Değişikliği ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yapılan Değişikliğin Değerlendirilmesi

- 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki” düzenlemeler ile Anayasanın bütçe onay ve uygulama süreci ile bütçe sonuçlarının denetimini kapsayan hükümlerinde de değişiklik yapılmıştır.
- Anayasasının 161, 162, 163 ve 164 üncü maddelerinde düzenlenen “Bütçenin hazırlanması ve uygulanması”, “Bütçenin görüşülmesi”, “Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları” ve “Kesinhesap” hükümleri, “Bütçe ve kesinhesap” başlığı altında 161 inci madde içinde düzenlemiştir.

Anayasa Değişiklik Teklifi ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yapılan Değişikliğin Değerlendirilmesi

- Bütçe kanunu tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulması yerine, ***Cumhurbaşkanı tarafından bütçe teklifi olarak sunulması*** öngörülmüştür.
- Yeni düzenlemede, ***Plan ve Bütçe Komisyonunun*** 40 üyeden oluştuğu ve en az 25 üyesinin iktidar partisine mensup olmasının öngören hükme yer verilmemiştir. Önerilen sistemde, ***geleneksel başkanlık sistemine uygun olarak, hükümetin parlamento çoğunluğuna/güvenoyuna dayalı olarak kurulmadığından, iktidar partisi/partilerinin çoğunluğunu sağlamaya yönelik bu ibare, öneri metninden çıkarılmıştır.*** Böylece Değişiklik Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonunun üye dağılımının, TBMM'deki diğer komisyonların üye dağılımını belirleyen İçtüzük hükümleri çerçevesinde Partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenmesi öngörülmektedir.

Anayasa Değişiklik Teklifi ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yapılan Değişikliğin Değerlendirilmesi

- Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, ***TBMM'nin geçici bütçe kanunu çıkaracağı, TBMM tarafından geçici bütçe kanununun çıkarılmaması durumunda ise bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak yürürlüğe konulacağına*** dair hüküm eklenmiştir.

Bu düzenleme, 5018 sayılı KMYKK'nun 19 uncu maddesindeki “geçici bütçe kanunu” çıkarılmasıyla ilgili esas ve usulleri içeren üçüncü fıkrası ile paralel hükümler içermektedir. 19 uncu maddedeki düzenlemeden temel farklılık ise, TBMM'nin geçici bütçeyi kabul etmemesi halinde bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerleme oranında artırılarak yürütme organı tarafından otomatik olarak uygulanması noktasında ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Değişiklik Teklifi ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yapılan Değişikliğin Değerlendirilmesi

- ***Kalkınma planlarına ilişkin özel süre ve usuller konulmasına ilişkin hüküm kaldırılmıştır.*** Ancak, Anayasa'nın "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı 166'ncı maddesinde; kalkınma planlarının hazırlanmasına, TBMM'ce onaylanmasına, uygulamasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmü korunmuştur.
- ***Bütçenin görüşülmesi kapsamında; "bölümler" halinde okunup oylanmasına ilişkin hüküm kaldırılmıştır.*** Bununla birlikte, 5018 sayılı kanunun 19 uncu maddesi hükmü «.. kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. ..»

Anayasa Değişiklik Teklifi ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yapılan Değişikliğin Değerlendirilmesi

- Anayasa'da *kesinhesabın* en geç 7 ay içinde TBMM'ye sunulması hükmü varken, Teklifte 5018 sayılı Kanunda olduğu gibi *en geç 6 ay içinde TBMM'ye sunulması öngörülmüştür.*
- Mevcut düzenlemede Bütçe Komisyonunun kesinhesap kanunu tasarısı görüşme sürecindeki rolüne ilişkin vurgu yapılırken, yeni düzenlemenin lafzında Bütçe Komisyonunun ismine yer verilmemiştir.

Değerlendirme (1)

- Getirilen Anayasa Değişiklik ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklindeki yürütme organının ikili yapısı, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan, yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıda toplandığı bir yönetim sistemine dönüştürülmüştür.
- Bu değişiklik yeni sistemin gerektirdiği, bütçe teklifinin sunulma şeklinde ve bütçe komisyonunun üye yapısındaki değişiklikler ile geçici bütçe uygulaması getirilen temel değişiklikleridir.
- Bununla birlikte, **bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi ve bütçede ödenek artışlarına ihtiyaç duyulması halinde sürecin nasıl çalışacağı açık değildir.** Özellikle uygulamada Cumhurbaşkanı ile parlamentonun siyasi farklılıkları ve bunun bütçe sürecine yansımaları tartışmalı bir duruma yol açacaktır.

Değerlendirme (2)

- Başkanlık sistemlerinde parlamentoların özellikle komisyonların çalışması kamu gelir, harcama, varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminin siyasi hesap verme sorumluluğu temelinde önemli görülmektedir. Komisyonların özellikle politika belgeleri ile gerçekleşme sonuçlarını ele alması ve izleyen yıl bütçeleri üzerinde görüşlerini oluşturmaları demokratik bir yapıda fren ve dengeleme mekanizmasının etkin çalışmasına da yol açacaktır.
- Anayasa Değişiklik Teklifinde, bütçe ve kesin hesabın, mevcut sistemde olduğu gibi aynı takvim ve süreçte görüşülmesi önerilmektedir. Bu durum, başkanlık sistemlerinin olmazsa olmazı olan denge ve denetlemenin etkin bir şekilde kurulmasını ve işlemlerini önleyecek bir husus olarak görülmektedir.
- Mevcut işleyişte önemli bir eksiklik olarak gördüğümüz bütçe denetimine ilişkin bir düzenlemenin diğer ilgili komisyonların bütçe sürecindeki rollerini artıracak değişikliklerin yapılması parlamentonun başka bir ifadeyle siyasi denetimin etkinliği açısından önemli görülmektedir.

Öneriler (1)

Makro Yapı ve Yönetim:

- Öncelikle Makro Program ve Bütçe Yönetimi İçin “**Cumhurbaşkanlığı Planlama, Mali Yönetim ve Bütçe Ofisi**” Kurulması ve bu kurulu güçlendirecek (Siyaset-Bürokrasi ilişkisine dışarıdan bakacak) bir danışma kurulunun oluşturulması.
- **Orta Vadeli Makroekonomik Tahminler ve Programların Güvenirliğinin Güçlendirilmesi**
- ***Kalkınma Planının*** Cumhurbaşkanı Seçimi İle Yeniden Ele alınması ve ***Program Bütçe Formatında Programlar Şeklinde Hazırlanması***
- Mali Disiplinin ve Kontrolün Güçlendirilmesi için ***Mali Kuralların Kapsamının Geliştirilmesi***
- Mali Kuralları ve Orta Vadeli Makro Tahminleri Gözetecek Kamu Finansmanı Kurulu benzeri bir yapı Oluşturulması

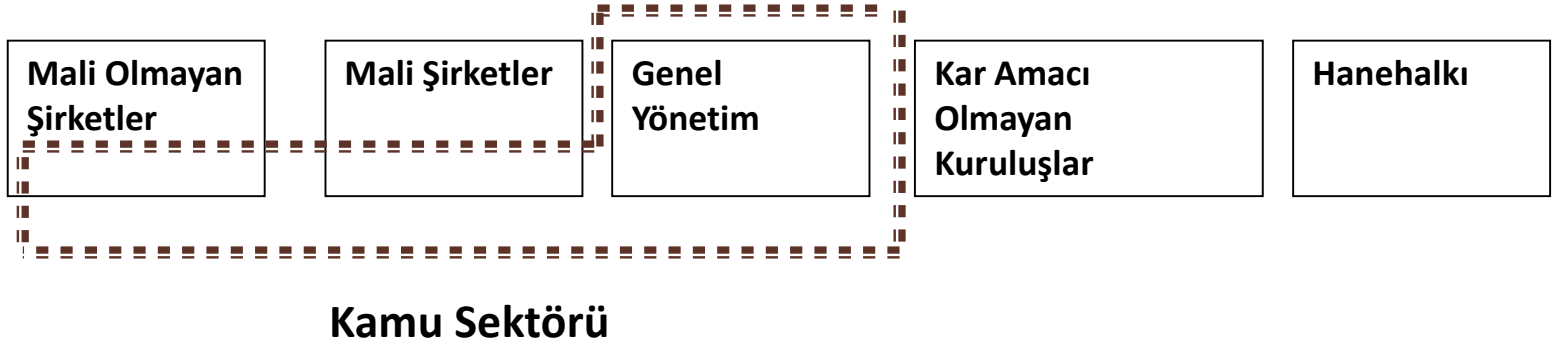
Öneriler (2)

Kurumsal Yönetim ve Bütçeler

- Program seviyesinde hükümet politikaların daha geniş bir zamanda görüşülmesi için ***bütçe hazırlık süresinin uzatılması***
- Kamu Kaynakların Önceliklendirilmesi İçin ***Kamu Harcamalarında Gözden Geçirme Yapılması ve Bunlarla Uyumlu Hizmet Sözleşmeleri Hazırlanması***
- Kamuda Değişen Yapıyla Uyumlu ***Performans Değerlendirilmesi Sistemi Kurulması***
- Politika ve program sonuçlarını yönetecek etkin işleyen bir ***İzleme ve Değerlendirme Sistemi Kurulması ve kurumlarla entegre çalışması***
- Parlamento Bütçe Sürecinin Başarılı Bir Şekilde Yürütülmesi İçin özellikle geçiş döneminde ***Parlamentoda Bir Uzlaşma Komisyonu Kurulması***
- Kamu Hesaplarının Denetiminde ***Sayıştay'ın Harcama Etkinliğine ve Parlamantonun Denetim Çalışmalarına Odaklanması***
- ***Yerel Yönetimler Üzerinde Mali Yönetim Kalitesini Artıracak ve Fonksiyonel Çalışacak Bir Kontrol Sistemi Geliştirilmesi***

II. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARINDA ARTIŞ VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE RİSK ALANLARI

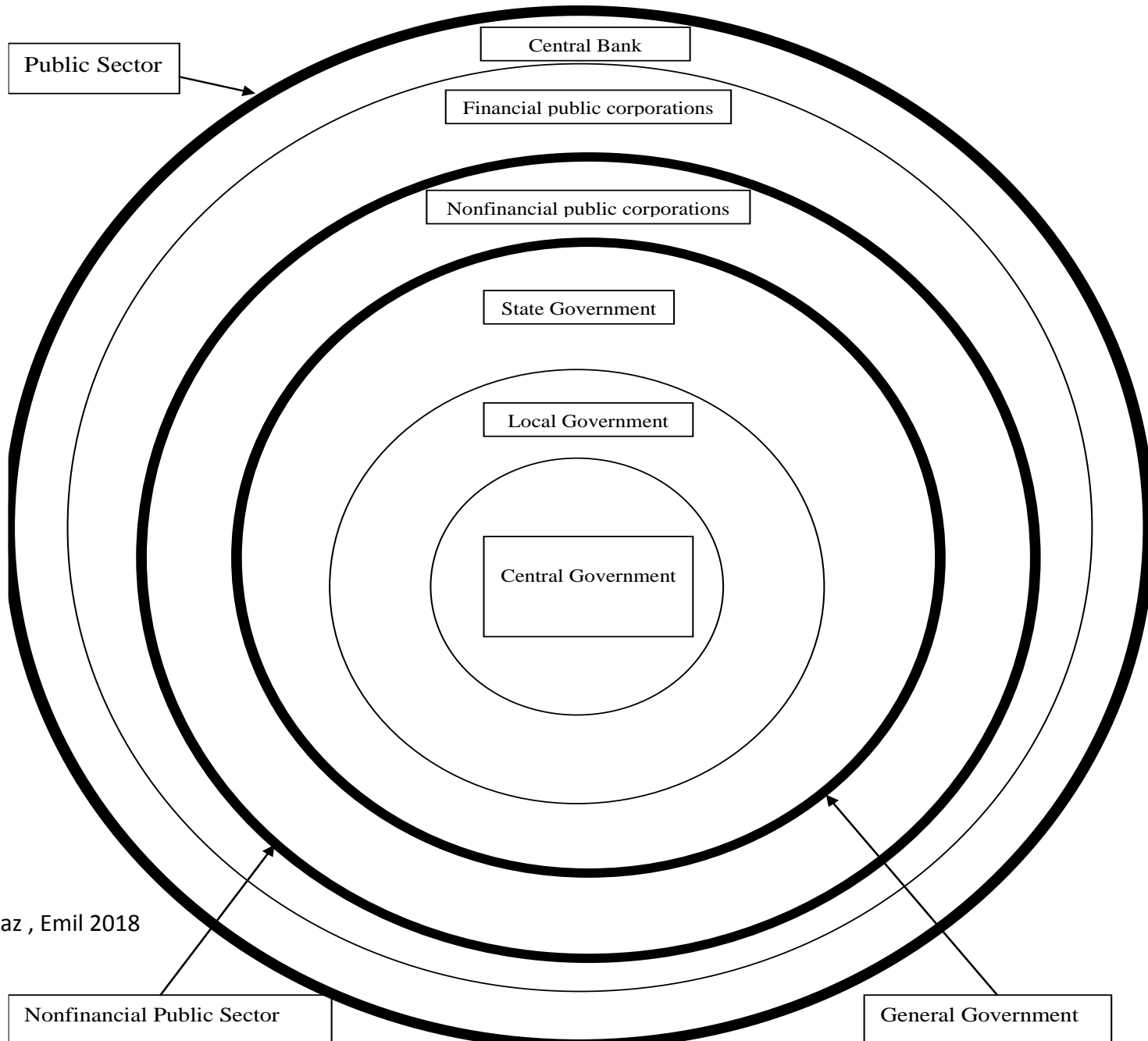
Ulusal Ekonomi ve Kamu Sektörü



SNA93 ve ESA14'e göre ulusal ekonomi beş alt sektöre ayrılarak analiz edilmektedir.

Buradaki temel amaç ekonominin yapısını ve kamu sektörünün bu yapı içinde diğer aktörlerle ve kendi arasındaki ilişkisini ve farklı kesimlerin ekonomiye etkilerinin ölçülmesidir.

Figure 1. The Public Sector “Onion”



IMF, 2004; Yılmaz , Emil 2018

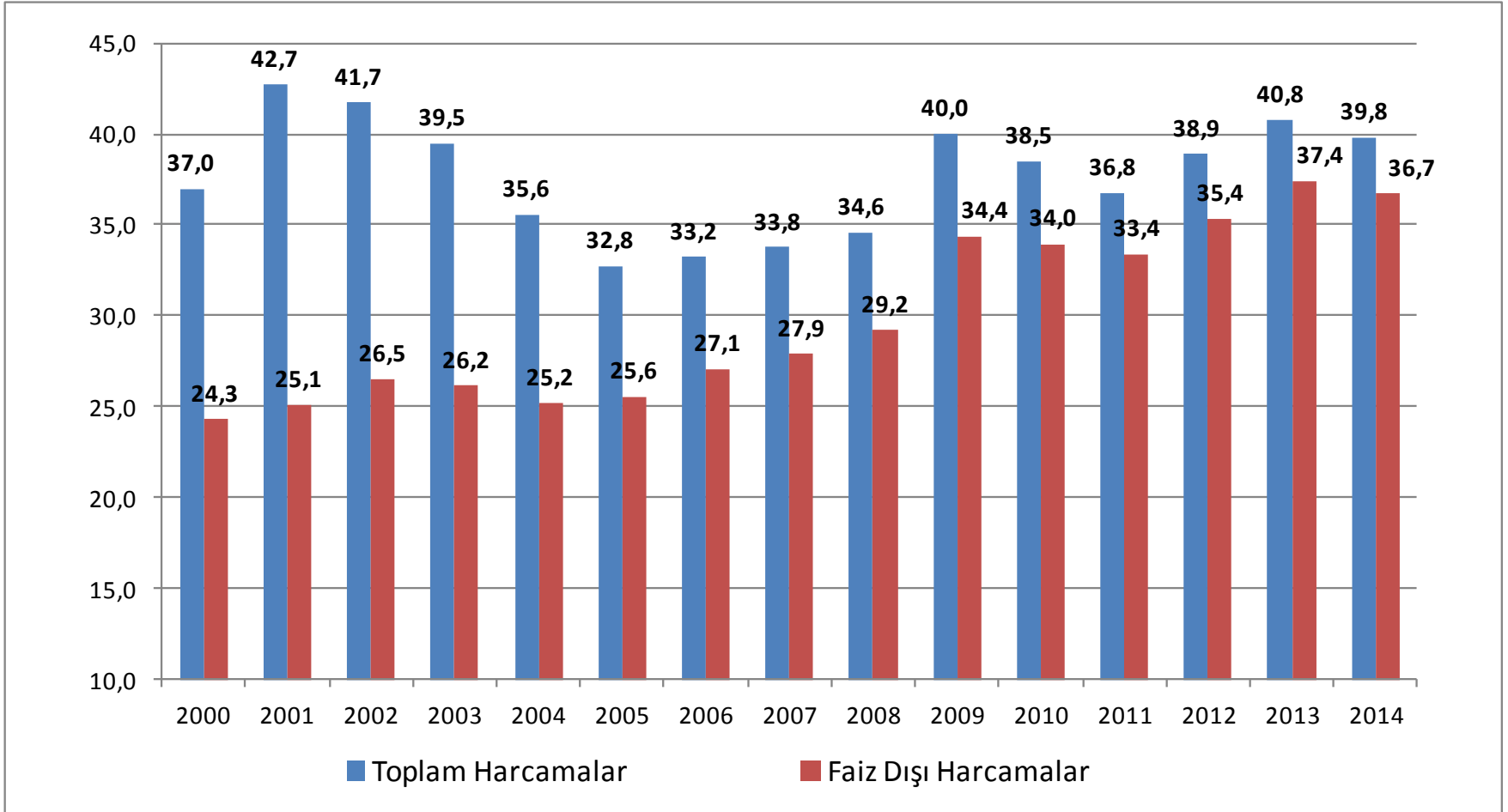
KARŞILAŞTIRMALI GENEL YÖNETİM HARCAMA VE GELİR BÜYÜKLÜKLERİ

(Milyar TL)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (G)	2014(P)
TOPLAM GELİR	283,4	313,1	329,9	389,74	472,47	535,78	619,52	660,29
TOPLAM HARCAMA	285	328,7	382	422,73	477,07	550,48	635,38	679,8
BORÇLANMA GEREĞİ	1,58	15,61	52,03	32,99	4,6	14,7	15,86	19,52
GSYH	843,2	950,5	952,6	1.098,80	1.297,7	1.415,79	1.559,2	1.718,8
Borçlanma Gereği / GSYH	0,2	1,6	5,5	3	0,4	1,6	1	1,1
Harcama / GSYH	33,8	34,6	40,1	38,5	36,8	38,6	40,8	39,6
Gelir / GSYH	33,6	32,9	34,6	35,5	36,4	37	39,7	38,4
AB ([3])Harcama/GSYH	45,5	47	51	50,6	49	49,4	49,1	
AB ([4]) Gelir / GSYH	44,6	44,6	44,1	44,1	44,6	45,4	45,8	

GENEL YÖNETİM HARCAMALARINDAKİ DEĞİŞİME BAKIŞ

	Ortalamalar (GSYH)					Artış Or. (%)	Yüzde Dağılım				
	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010- 2014	2015- 2019*	(2015-19)/ (1995-99)	1995- 1999	2000- 2005	2006- 2011	2010- 2014	2015- 2019
Toplam Harcamalar	28,1	38,5	33,5	35,0	37,5	33,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Merkezi Yönetim	18,0	25,8	18,6	19,4	20,7	14,8	64,1	66,9	55,5	55,5	55,2
Sosyal Güvenlik Kur.	4,8	7,3	9,0	9,5	10,4	117,1	17,0	18,9	27,0	27,2	27,6
Yerel Yönetimler	2,7	3,0	3,8	3,6	4,0	50,1	9,5	7,8	11,4	10,2	10,7
Döner Sermayeler	0,8	1,5	1,6	1,8	1,8	120,1	2,9	3,8	4,9	5,2	4,8
Bütçe Dışı Fonlar	1,8	1,0	0,4	0,7	0,7	-64,4	6,5	2,5	1,2	1,9	1,7
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	24,8	27,7	31,9	33,7	69,9					

GENEL YÖNETİM HARCAMALARI (% gsyh)

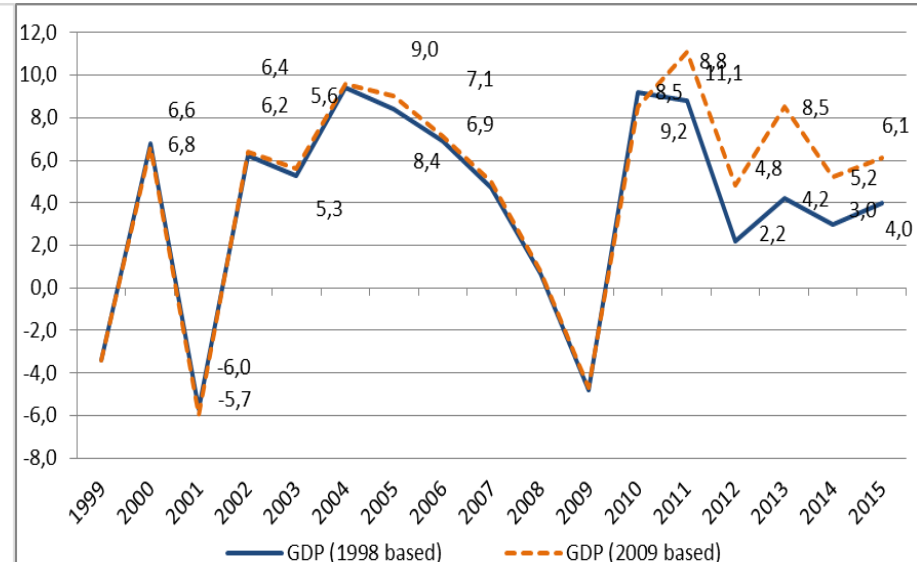
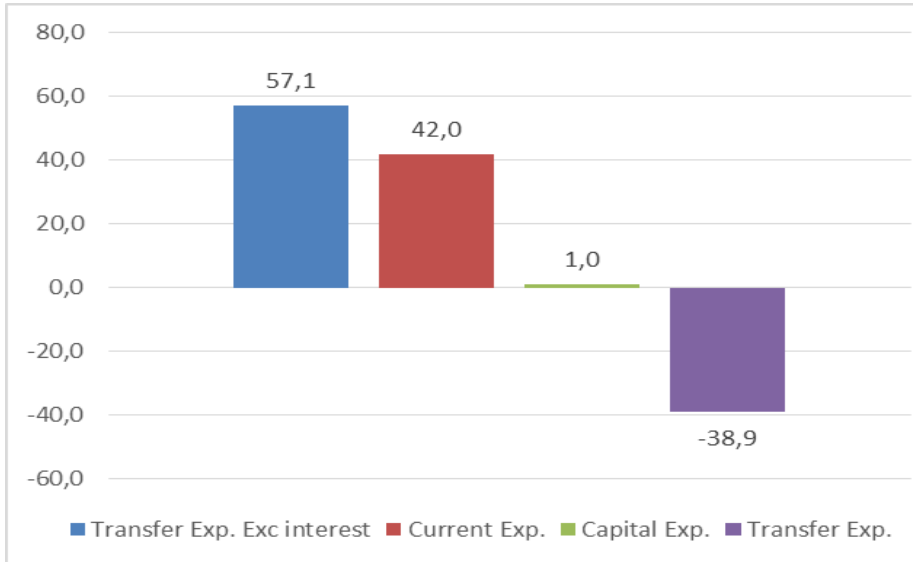


Genel Yönetim Harcamalarında Artış ve Kaynakları

	% , as a share of GDP			% Change			% Contr. (2)
	2000	2007	2016 (1)	07/00	16/07	16/00	16/00
Total Expenditures	36,1	41,8	36,5	15,9	-12,6	1,2	
Non-interest Expenditures	23,7	26,8	34,4	13,0	28,6	45,4	100,0
Current Expenditures	12,2	12,8	16,7	5,1	30,5	37,1	42,0
Capital Expenditures	3,3	3,5	3,4	3,6	-0,5	3,1	1,0
Transfer Expenditures	20,6	25,6	16,4	24,2	-35,8	-20,3	-38,9
-Transfer Exp. Exc. Interest Pay.	8,2	20,0	14,3	143,9	-28,3	74,9	57,1
Interest Payments	12,4	5,6	2,1	-54,7	-62,6	-83,1	

Notes: (1) Estimated. (2) Contributions to real change in General Government Non-Interest Expenditures to GDP.

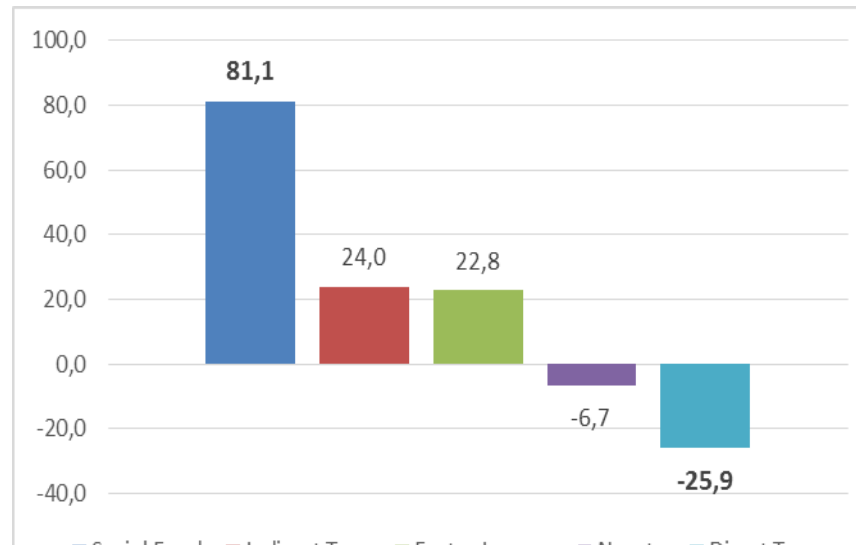
Yılmaz, UNDP 2017



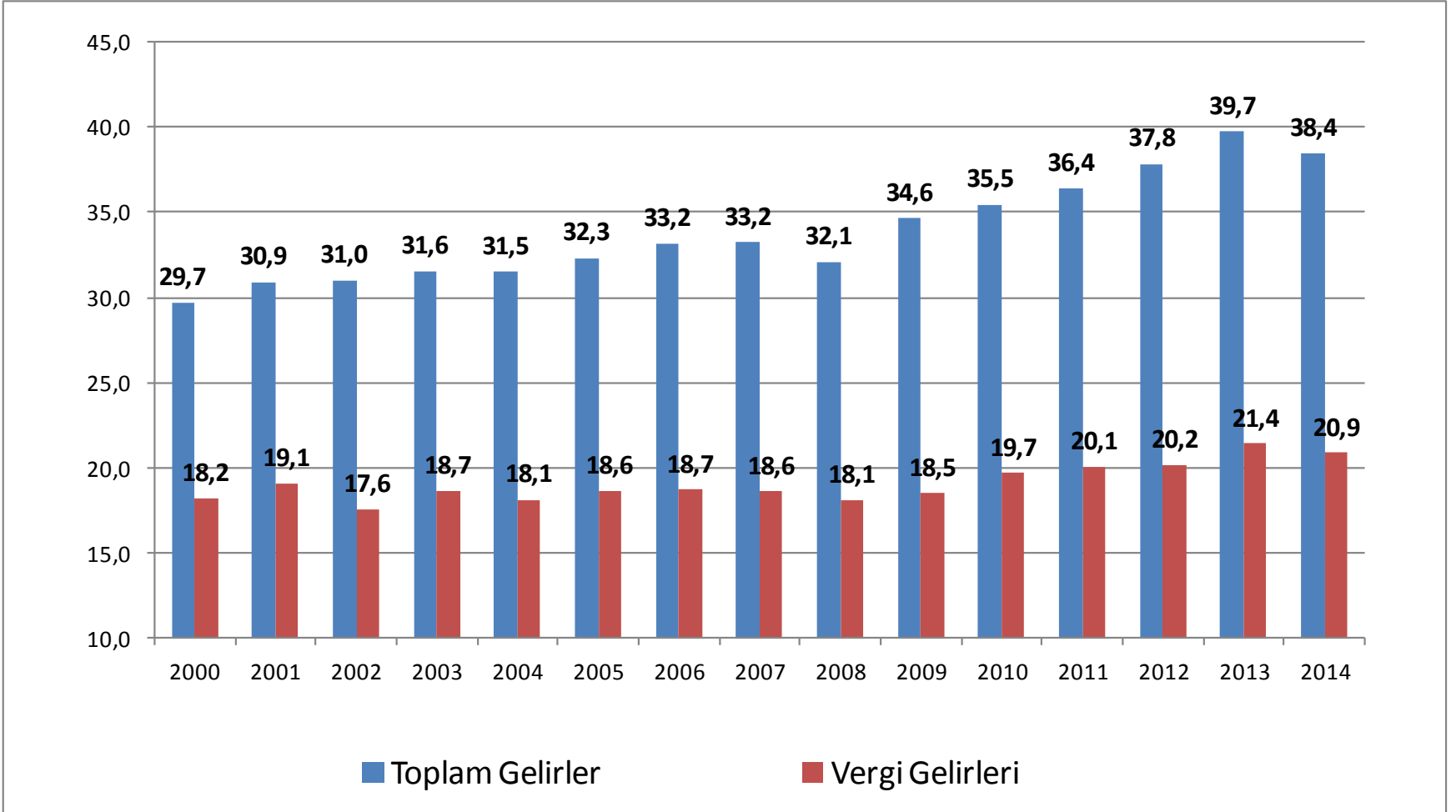
Genel Yönetim Gelirlerindeki Artış ve Kaynakları

	% as a share of GDP			% Change			% Contr. (2)
	2000	2007	2016 (1)	07/00	16/07	16/00	16/00
Total Rev.	27,8	30,9	34,5	10,9	11,9	24,1	100,0
Total Tax	17,8	17,8	18,0	0,0	1,1	1,1	2,9
Direct Taxes	7,1	5,5	5,3	-21,7	-3,7	-24,6	-25,9
Indirect Taxes	10,4	11,7	12,0	12,2	2,8	15,4	24,0
Non-tax	2,2	2,0	1,8	-7,1	-14,4	-20,5	-6,7
Factor Incomes	3,6	5,5	5,1	54,9	-7,8	42,7	22,8
Social Funds	4,3	5,5	9,7	28,7	76,7	127,4	81,1

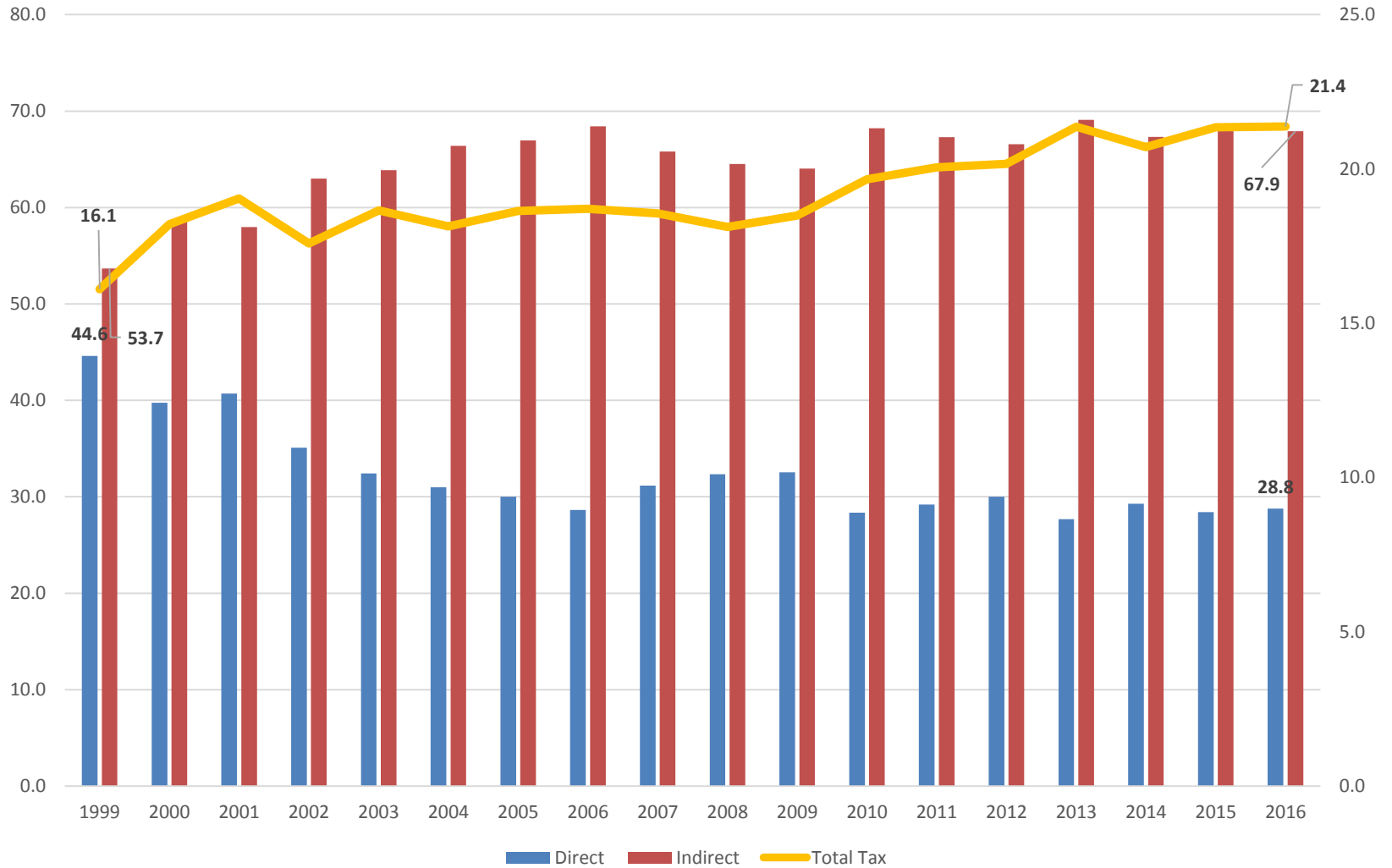
Notes: (1) Estimated. (2) Contributions to real change in Total General Government Revenues to GDP.



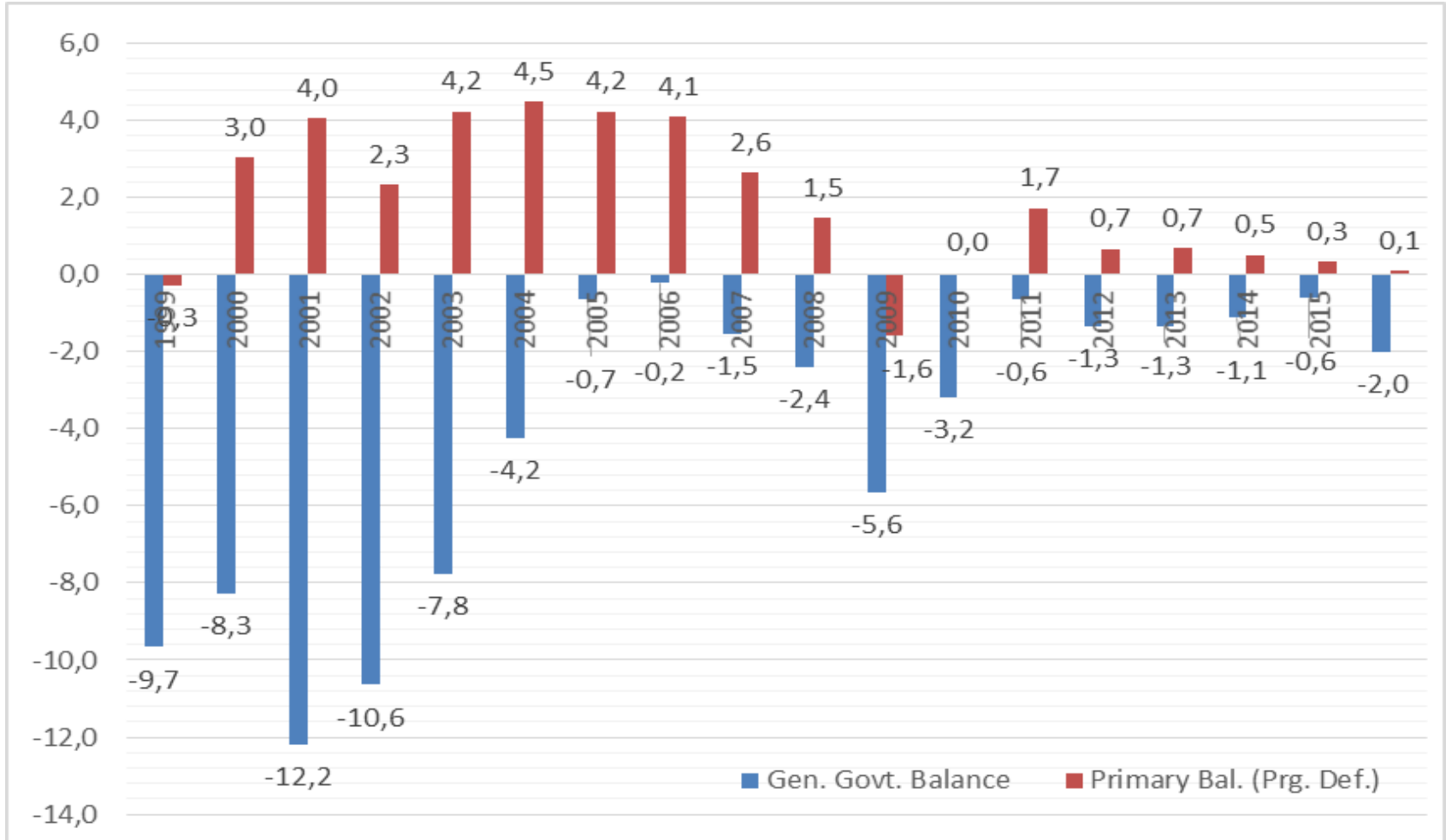
GENEL GELİRLERİ (% gsyh)



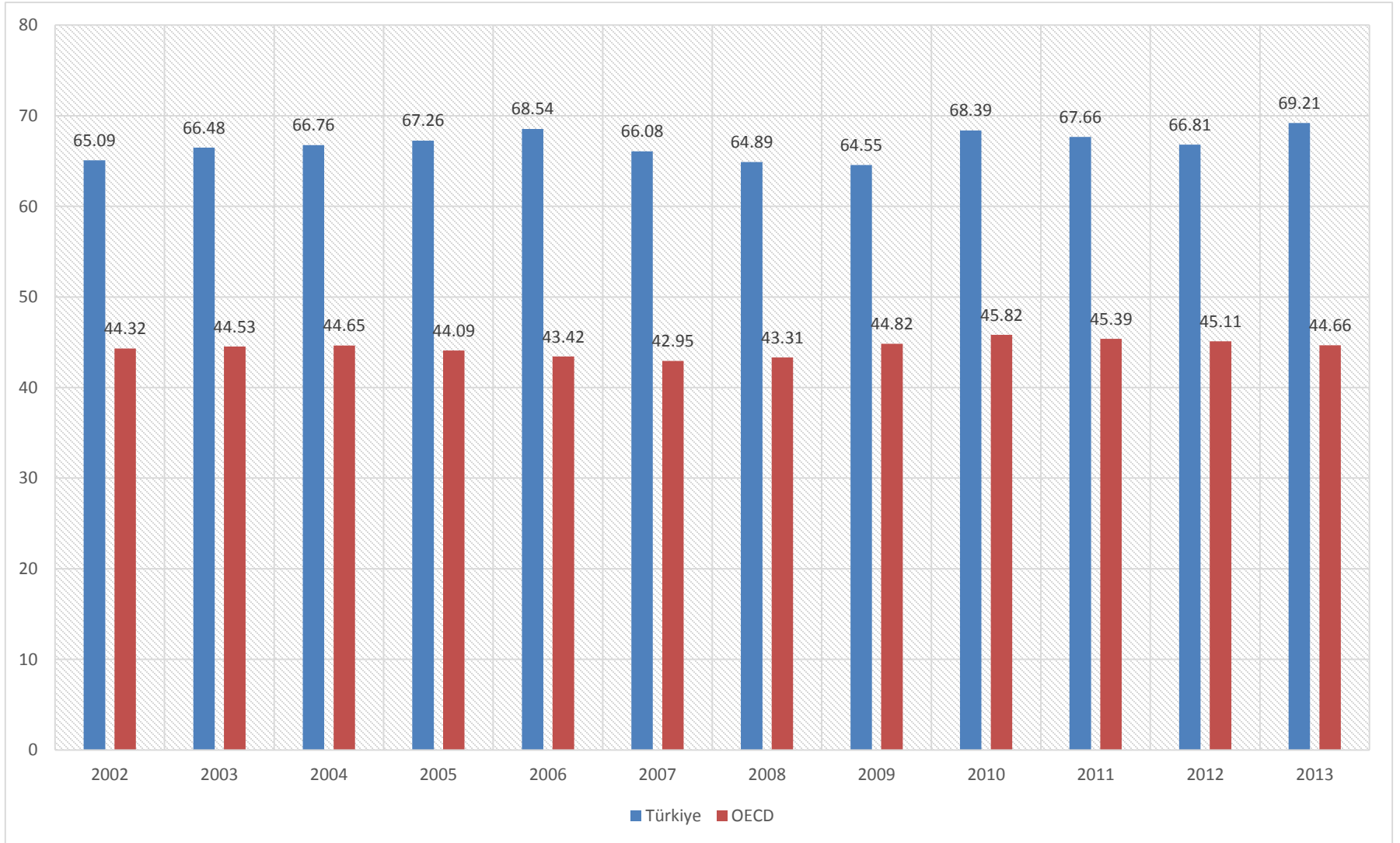
Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı



Genel Yönetim ve Faiz Dışı Denge



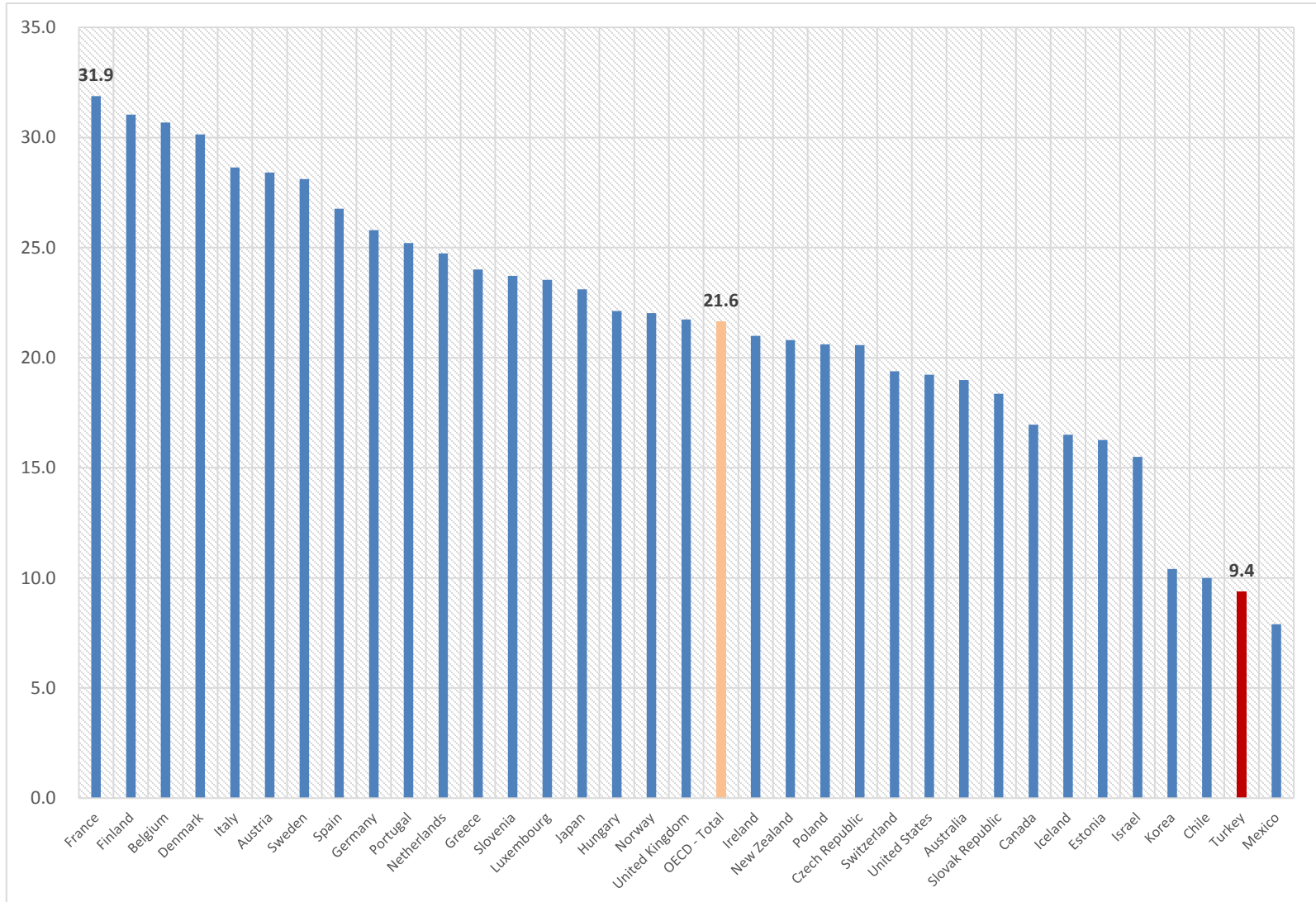
Türkiye-OECD ülkeleri Dolaylı Vergi Payları



Public Social Expenditures in Comparison with EU Member Countries

	2000		2004		2008		2014	
	EU 15	Turkey	EU 25	Turkey	EU 27	Turkey	EU 27	Turkey
As A Share of GDP								
Health	6,1	2,9	6,6	3,8	6,7	3,3	7,2	4,4
Education	5,0	3,2	5,2	3,1	5,0	4,4	4,9	4,4
Social Protection	18,3	5,3	18,6	7,0	17,6	7,5	19,5	9,4
Social Expenditures	29,4	11,4	30,4	13,9	29,3	15,2	31,6	18,1
% Distribution								
Health	20,7	25,4	21,7	27,3	22,9	21,8	22,8	24,2
Education	17,0	28,1	17,1	22,3	17,1	28,9	15,5	24,2
Social Protection	62,2	46,5	61,2	50,4	60,1	49,3	61,7	51,7
Social Expenditures	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Share of General Government Exp. (%)								
Health	13,4	7,7	14,0	10,7	14,4	9,6	14,9	10,9
Education	11,0	8,5	11,1	8,7	10,8	12,7	10,2	10,9
Social Protection	40,3	14,0	39,6	19,7	37,8	21,7	40,5	23,3
Social Expenditures	64,7	30,2	64,7	39,1	63,0	44,0	65,6	45,1

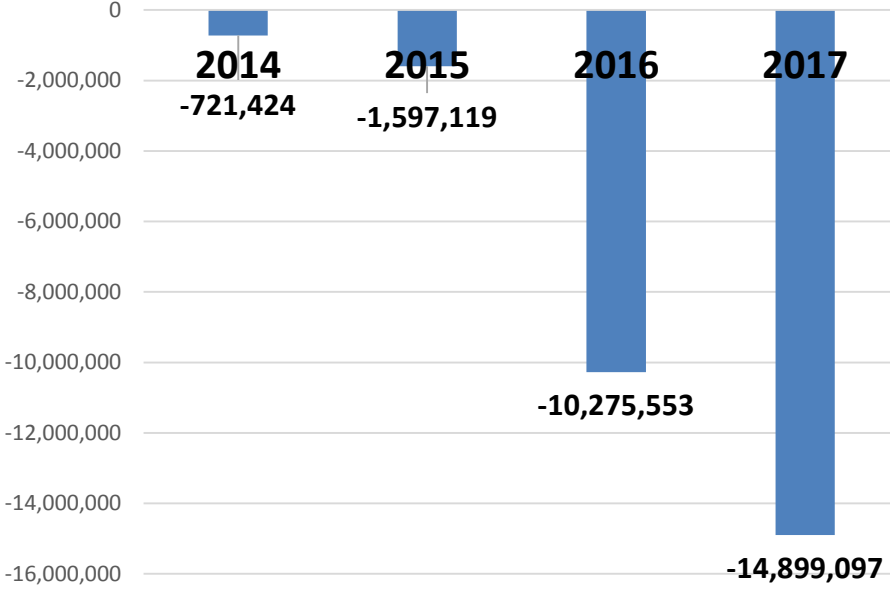
Public Social Expenditures in OECD Countries (As Share of GDP, 2014)



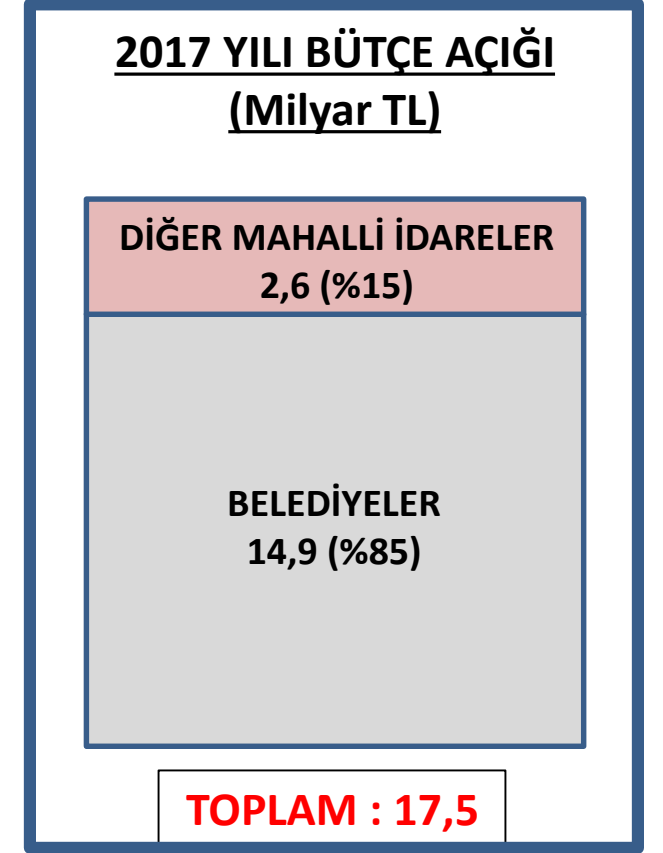
Kamu mali yönetiminde risk alanları

- Kamu mali yönetimine yönelik yapısal reformların süreç olarak kesintiye uğraması
 - Reformların iç yapma biçimine yansımaları
 - Deneyimlerle derinleşmesi
 - Ekonomide rekabeti ve verimliği artıracak şekilde geliştirilmesi ve kamunun tamamlayıcı rolü
 - Bütçe hakkı ve hesap verme sorumluluğunun kurumsallaşması meselesi
- OVP ve OVMP'nin fonksiyonel kullanılamaması ve bütçe hazırlama sürecinin kısalığı
- Program bazlı bir bütçeleme sisteminin ve yaklaşımının eksikliği
- Makro mali program ve hedefleri gözden geçirecek ve tartışacak bağımsız bir yapının olmaması
- Mali risk alanlarının yaygınlaşıyor olması

Belediyelerin Bütçe Açığı Hızla Artmakta (2014-2017)



- Türkiye'nin 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Açığı : 47,4 Milyar TL
- Toplam Kamu Açığının % 26,7'si mahalli idarelerden kaynaklanmakta
- 2018 yılı MYB Kanunu 13 maddesi ile borç tavanı esnetilmesi



**Üniversite Döner Sermayelerinin Borçlarının Üstlenilmesi:
etkinsizlik/kronik hastalıklar – mali mesele: 3,5 – 2,6 milyar**

III. MALİYE POLİTİKASI, GELİR DAĞILIMI VE KAPSAYICI BÜYÜME MESELESİ

İktisat Politikası ve Maliye Politikası: Temel Farklılık

- İktisat politikasında esas olarak kararlar piyasa tarafından belirlenirken,
- Maliye politikasında belirleyici olan siyasi karar alma süreci
 - Kim kamu harcamalarını finanse edecek?
 - Kamu harcamaları hangi toplumsal ihtiyaçları öncelikle karşılayacak. Kamu harcamaları nerelere gidecek? Kim bundan fayda görecek?

Gelir Eşitsizliği Meselesi

- Geldiğimiz noktada artan gelir ve kazanç eşitsizliğinin makro ekonomik istikrarsızlığa yol açması yanında terörizme ve sosyal barışa olan olumsuz etkileri günümüzde **kapsayıcı bir büyüme çerçevesinde** gelir eşitsizliğini azaltmayı amaçlayan politikaların önemini artırmıştır.
- Gelir dağılımı, bir ekonomide kaynakların piyasa ve siyasi karar mekanizmaları yoluyla üretim faktörler arasında dağılmasında tarafından belirlenmekte.
- Maliye politikası ise birincil dağılımın nasıl bir ikincil dağılım politikaları ile düzeltilip sosyal refahım maksimizasyonu ile ilgilenmektedir.

Gelirin Yeniden Dağıtım Meselesi

- Bir ülkede;
 - piyasa koşullarında oluşan gelir dağılımına **birincil dağılım** (distribution),
 - devletin piyasa mekanizmasının isleyişine çeşitli araçlarla yaptığı müdahaleler ve görece fiyatlarda ve/veya mali ve parasal sistemde meydana gelen değişimler sonucunda oluşan gelir dağılımına ise **ikincil dağılım veya yeniden dağıtım** (redistribution) adı verilir.

Y_b (brüt gelir-birincil dağılım) – [**t** (vergiler) + **g** (sosyal transferler)] (siyasi süreç-bütçe politikaları) = **Y_d** (net gelir)

veya

$$Y_d + t - g = Y_b$$

Vergi ve Transferlerin Eşitsizliğe Etkisi: Gini Katsayısı Ölçüsü

Years	Yd (TURKSTAT)	Yd (Yılmaz)	Yd-g	Yd+t-g	Redistribution Effect of Taxes (%)	Redistribution Effect of Transfers (%)
2002	0,440	0,424	0,497	0,531	6,40	14,69
2003	0,420	0,405	0,483	0,516	6,40	16,15
2004	0,400	0,387	0,466	0,494	5,67	16,95
2005	0,380	0,372	0,452	0,478	5,44	17,70
2006	0,403	0,359	0,439	0,465	5,59	18,22
2007	0,387	0,355	0,430	0,456	5,70	17,44
2008	0,386	0,371	0,442	0,469	5,76	16,06
2009	0,394	0,377	0,442	0,473	6,55	14,71
2010	0,380	0,365	0,437	0,467	6,42	16,48
2011	0,383	0,368	0,443	0,473	6,34	16,93
2012	0,382	0,368	0,448	0,485	7,63	17,86
2013	0,403	0,363	0,444	0,478	7,11	18,24

Gelir Dilimleri ve Yüzde Paylar Göstergeleri

Birincil
dağılım

Yıl/Dilim	1. %10	2. %10	3. %10	4. %10	5. %10	6. %10	7. %10	8. %10	9. %10	10. %10	P90/ P10	P80/ P20	P90 / P50	P50 /P10
2002	0,53	1,81	2,95	4,13	5,47	6,92	8,76	11,40	15,84	42,20	80,0	24,9	7,7	10,4
2003	0,57	1,86	3,21	4,41	5,70	7,18	9,05	11,57	15,74	40,72	71,4	23,2	7,1	10,0
2004	0,61	1,96	3,32	4,65	6,03	7,63	9,64	12,34	16,37	37,45	61,4	20,9	6,2	9,9
2005	0,63	2,05	3,35	4,76	6,27	8,07	10,15	12,79	17,23	34,71	55,2	19,4	5,5	10,0
2006	0,66	2,20	3,56	5,03	6,56	8,29	10,29	12,76	16,73	33,92	51,3	17,7	5,2	9,9
2007	0,78	2,36	3,72	5,09	6,57	8,29	10,34	12,85	16,84	33,17	42,6	15,9	5,0	8,4
2008	0,77	2,31	3,56	4,83	6,32	8,04	10,13	12,67	16,78	34,59	45,0	16,7	5,5	8,2
2009	0,78	2,24	3,55	4,86	6,29	7,94	9,97	12,48	16,46	35,45	45,4	17,2	5,6	8,0
2010	0,77	2,27	3,63	5,02	6,43	8,01	9,90	12,60	16,65	34,71	45,3	16,9	5,4	8,4
2011	0,69	2,17	3,58	4,96	6,32	7,89	9,93	12,60	16,72	35,13	50,7	18,1	5,6	9,1
2012	0,56	2,13	3,66	5,02	6,37	7,94	9,88	12,43	16,50	35,49	63,3	19,3	5,6	11,4
2013	0,64	2,10	3,63	5,12	6,55	8,09	9,99	12,51	16,53	34,85	54,7	18,8	5,3	10,3

İkincil
dağılım

Yıl/Dilim	1. %10	2. %10	3. %10	4. %10	5. %10	6. %10	7. %10	8. %10	9. %10	10. %10	P90/ P10	P80/ P20	P90 / P50	P50 /P10
2002	1,96	3,42	4,49	5,37	6,42	7,73	9,28	11,67	15,39	34,29	17,5	9,2	5,3	3,3
2003	2,27	3,73	4,68	5,60	6,63	7,84	9,41	11,53	15,14	33,17	14,6	8,1	5,0	2,9
2004	2,25	3,78	4,86	5,84	6,96	8,28	9,89	11,98	15,28	30,88	13,7	7,6	4,4	3,1
2005	2,19	3,87	4,97	6,10	7,26	8,57	10,20	12,42	15,80	28,63	13,1	7,3	3,9	3,3
2006	2,44	4,10	5,18	6,22	7,39	8,69	10,20	12,19	15,51	28,10	11,5	6,7	3,8	3,0
2007	2,52	4,05	5,17	6,24	7,46	8,81	10,31	12,31	15,62	27,51	10,9	6,6	3,7	3,0
2008	2,33	3,87	4,95	6,05	7,29	8,65	10,19	12,16	15,53	28,97	12,4	7,2	4,0	3,1
2009	2,15	3,85	4,94	6,05	7,25	8,56	10,10	12,20	15,51	29,40	13,7	7,5	4,1	3,4
2010	2,44	4,05	5,12	6,18	7,27	8,50	10,09	12,22	15,37	28,78	11,8	6,8	4,0	3,0
2011	2,40	4,03	5,03	6,10	7,22	8,54	10,09	12,10	15,50	29,00	12,1	6,9	4,0	3,0
2012	2,48	4,05	5,09	6,10	7,21	8,48	9,97	11,95	15,32	29,34	11,8	6,8	4,1	2,9
2013	2,54	4,06	5,12	6,16	7,25	8,57	10,08	12,07	15,42	28,73	11,3	6,7	4,0	2,9

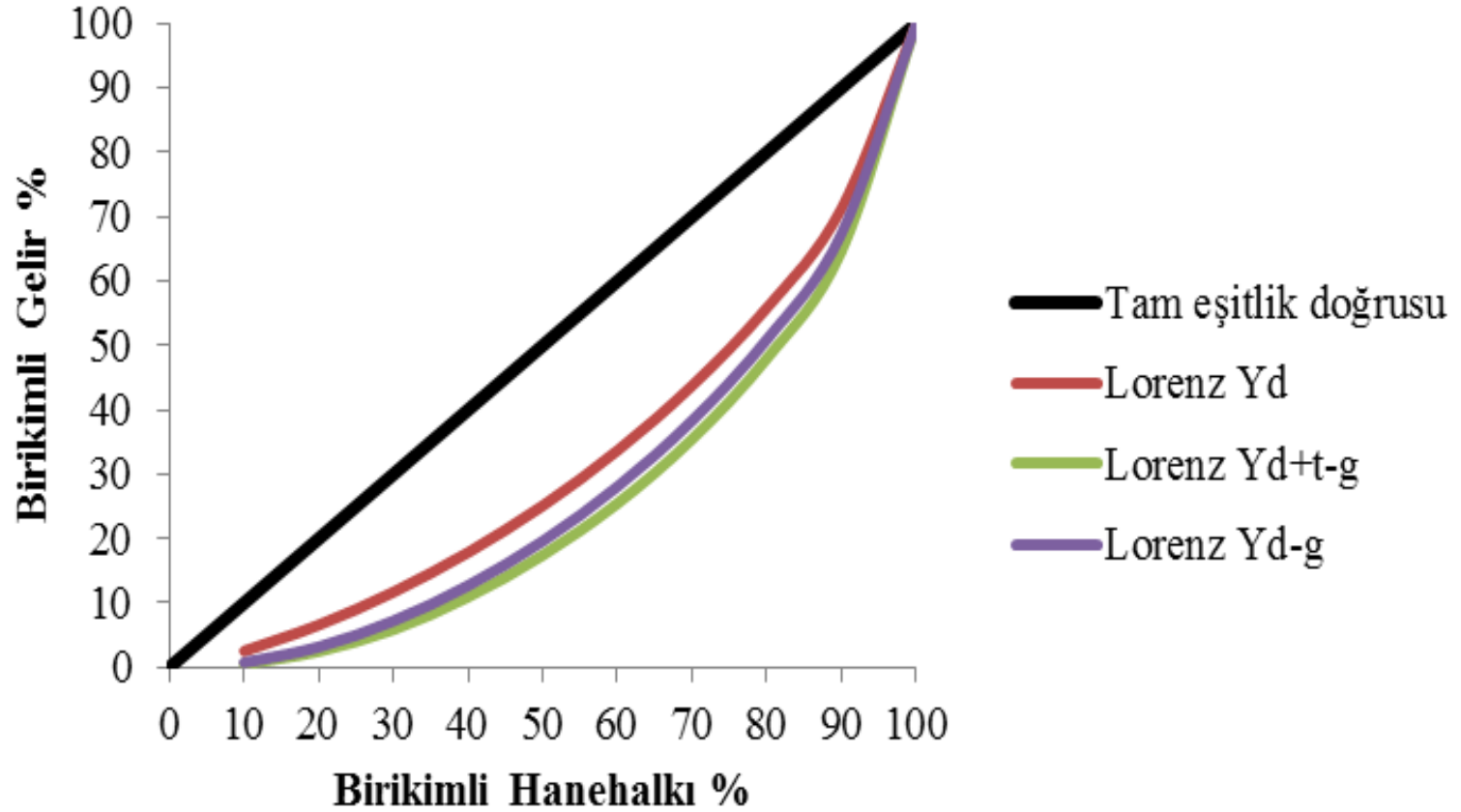
Brüt Gelir Dağılımı (Yd+t-g)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KORE	..	..	..	0,33	0,34	0,344	0,345	0,341	0,342	0,338	0,336
İSVİÇRE	..	..	..	..	..	..	0,372	..	0,368	0,368	..
HOLLANDA	..	..	0,426	0,424	0,43	0,417	0,417	0,421	..	0,402	0,407
NORVEÇ	..	0,447	..	..	..	0,41	0,417	0,423	0,423	0,41	..
DANİMARKA	..	0,416	0,415	0,414	0,405	0,408	0,429	0,431	..	..	..
İSVEÇ	..	0,432	..	..	..	0,426	0,444	0,441	0,435	0,431	..
ÇEK CUMHURİYETİ	0,471	0,465	0,466	0,456	0,45	0,451	0,454	0,461	0,458	..	..
YENİ ZELANDA	0,473	..	..	..	..	0,455	0,454	..	0,453	0,461	..
POLONYA	..	0,572	0,525	0,506	0,492	0,477	0,471	0,473	0,468	0,465	..
TÜRKİYE	0,516	0,494	0,478	0,465	0,456	0,469	0,473	0,467	0,473	0,485	0,478
FİNLANDİYA	0,479	0,479	0,481	0,485	0,475	0,469	0,477	0,485	0,483	0,488	0,495
LÜKSEMBUR	..	0,456	0,467	0,463	0,458	0,486	0,481	0,469	0,482	0,502	..
BELÇİKA	0,504	0,49	0,48	0,475	0,475	0,479	0,484	0,487	0,487	..	..
ESTONYA	0,506	0,486	0,482	0,452	0,459	0,479	0,488	0,484	0,484	..	..
İSPANYA	..	0,457	0,462	0,453	0,451	0,464	0,487	0,506	0,506	0,511	..
JAPONYA	0,443	..	..	0,462	..	..	0,488	..	..	..	..
ALMANYA	..	0,499	..	..	..	0,494	0,493	0,492	0,506	0,501	..
FRANSA	..	..	0,485	..	..	0,483	0,493	0,505	0,512	0,518	..
İTALYA	..	0,512	..	..	..	0,491	0,496	0,507	0,502	0,509	..
AVUSTURYA	0,462	0,468	0,482	0,488	0,493	0,507	0,498	0,498	0,496	..	..
ABD	..	..	0,486	..	..	0,486	0,499	0,499	0,508	0,513	0,509
İSRAİL	..	..	0,513	..	..	0,498	0,499	0,501	0,481	0,481	0,454
YUNANİSTAN	..	0,471	0,478	0,509	..	0,506	0,507	0,529	0,555	0,569	..
İNGİLTERE	0,502	0,5	0,503	0,503	0,504	0,508	0,519	0,523	..	..	..
PORTEKİZ	..	0,506	0,505	0,533	0,526	0,527	0,52	0,525	0,54	0,536	..
İRLANDA	..	0,511	0,511	0,51	0,513	0,538	0,581	0,579	0,568	0,582	..
MEKSİKA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,472	..

Vergi ve Transfer Sonrası Net Gelir (Yd)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NORVEÇ	..	0,276	..	..	..	0,25	0,245	0,249	0,25	0,253	
DANİMARKA	..	0,232	0,239	0,246	0,242	0,238	0,252	0,253	..	..	..
ESTONYA	..	0,232	0,239	0,246	0,242	0,238	0,252	0,253	..	..	..
ÇEK CUMHURİYETİ	0,269	0,261	0,261	0,257	0,26	0,258	0,258	0,256	0,252	..	..
FİNLANDIYA	0,263	0,267	0,266	0,268	0,27	0,266	0,26	0,265	0,265	0,26	0,262
BELÇİKA	0,287	0,279	0,265	0,277	0,265	0,269	0,264	0,267	0,262	..	..
İSVEÇ	..	0,234	..	..	..	0,259	0,269	0,269	0,273	0,274	..
LÜKSEMBUR	..	0,263	0,283	0,274	0,276	0,289	0,279	0,271	0,277	0,302	..
AVUSTURYA	0,269	0,261	0,268	0,285	0,281	0,289	0,28	0,282	0,276	..	..
HOLLANDA	..	..	0,284	0,28	0,295	0,286	0,283	0,283	..	0,281	0,278
ALMANYA	0,282	0,285	0,297	0,29	0,295	0,287	0,288	0,286	0,293	0,289	..
FRANSA	0,282	0,283	0,288	0,293	0,292	0,293	0,293	0,303	0,309	0,306	
İSVİÇRE	..	..	..	..	..	..	0,298	..	0,289	0,285	..
POLONYA	..	0,381	0,327	0,318	0,318	0,31	0,306	0,307	0,303	0,298	..
İRLANDA	..	0,323	0,323	0,315	0,303	0,295	0,312	0,298	0,3	0,304	..
KORE	..	..	..	0,306	0,312	0,314	0,314	0,31	0,311	0,307	0,302
İTALYA	..	0,331	..	..	..	0,317	0,315	0,321	0,322	0,327	..
YENİ ZELANDA	0,335	..	..	..	..	0,33	0,324	..	0,323	0,333	..
YUNANİSTAN	..	0,336	0,346	0,341	..	0,331	0,332	0,338	0,335	0,34	..
İSPANYA	..	0,332	0,323	0,315	0,313	0,327	0,333	0,339	0,341	0,335	..
JAPONYA	0,321	..	..	0,329	..	..	0,336	..	..	..	..
PORTEKİZ	..	0,383	0,377	0,37	0,364	0,358	0,341	0,345	0,341	0,338	..
İNGİLTERE	0,335	0,331	0,335	0,339	0,341	0,342	0,345	0,341	..	0,351	..
İSRAİL	..	..	0,378	..	..	0,371	0,373	0,376	0,377	0,371	0,36
Türkiye	0,405	0,387	0,372	0,359	0,355	0,371	0,377	0,365	0,368	0,368	0,363
ABD	0,374	0,36	0,38	0,384	0,376	0,378	0,379	0,38	0,389	0,389	0,401
MEKSİKA	..	0,474	..	..	..	0,475	..	0,466	..	0,457	..

2013 Lorenz Eğrileri



Maliye Politikasının Gelir Dağılımını Düzeltilici Etkisi

- Türkiye’de birincil gelir dağılım açısından OECD ülkeleri içinde ortalamaya yakın bir seviyede Gini katsayısı ortaya çıkarken vergi ve transferler sonrası yaşanan iyileşme OECD ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır.
- Türkiye’de Gini katsayısına göre bakıldığında vergi ve sosyal programların gelir dağılımını düzeltici etkisinin ortalama 14 puan daha düşük olduğunu görmekteyiz.
- Bu ise vergi ve kamu transfer harcamalarının gelir eşitsizliğini gidermeye yönelik daha sınırlı bir etkiye sahip olduğunu bize göstermiştir.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OECD Ortalaması	-37,5	-38,7	-36,5	-35,7	-36,4	-35,6	-35,9	-37,6	-36,1	-33,5
Turkey Ortalaması	-23,7	-25,0	-24,7	-24,9	-23,7	-18,6	-19,6	-22,8	-21,2	-22,2
Fark	-13,8	-13,7	-11,8	-10,9	-12,7	-16,9	-16,2	-14,8	-14,9	-11,3

Değerlendirme ve Öneriler

- Vergi ve teşvik politikalarının yeniden tasarımı
- Beyan sistemine geçişle gerçek kazancın vergilendirilmesi
- Dolaylı vergilerin ağırlıkta olduğu bir yapıdan dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu bir yapıya geçilmesi,
- Gelişmiş ülkelere göre hala toplam gelirdeki payı düşük kalan emek gelirlerine yönelik olarak 2006 yılına kadar uygulanan ayrımcı vergilendirmenin yeniden düzenlenmesi,
- İstisna ve muafiyetlerin (vergi harcamaları) kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi,
- Kayıt dışılıkla mücadelenin öncelikli bir program olarak kamu sektöründe bütünsel olarak ele alınması ve özel sektörde sahiplenmesiyle ulusal düzeyde sürdürülmesi,
- Vergi af ve/veya yeniden yapılandırmaları ile sporcu ücretleri ve sermaye kazançları gibi unsurlar için geçici süre uygulanmak üzere öngörülen ancak sürekli uzatılan düzenlemelerden vaz geçilmesi,

Teşekkürler sabrınız için...

hakkihakanyilmaz@yahoo.com