

KAMU MALİYESİ VE YÖNETİMİ

BİRİNCİ KISIM

KAMU MALİYESİ TEORİSİ

BİRİNCİ BÖLÜM

I. KAMU MALİYESİNİN TEMELLERİ.....	1
A. Giriş ve Tarihsel Gelişim.....	1
B. Kısmî Denge Analizi.....	3
C. Genel Denge Analizi.....	4
1. Bireysel - Mekanistik Yaklaşım.....	4
2. Organik Yaklaşım.....	5
3. Marjinal Analiz.....	6
4. Keynesçi Yaklaşım.....	7
5. Keynes Sonrası Çağdaş Yaklaşımlar.....	8
C. Devletin Ekonomideki Rolü Konusundaki Görüşler.....	9

İKİNCİ BÖLÜM

II. KAMUSAL FAALİYETLER	11
A. Analiz Yöntemleri.....	11
B. Kamunun Kaynak Dağılımı Konusundaki Faaliyetleri.....	12
1. Giriş.....	12
2. Piyasa Başarısızlıkları ya da Yetmezlikleri.. ..	14
3. Kamu Kesiminin Kaynak Dağılımını Etkileme Araçları.....	14
4. Tam Kamusal Hizmetler	16

a. Özellikler.....	16
aa. Tüketimden Mahrum Bırakılmama	16
bb. Tüketimde Rakip Olmama	17
b. Kamusal Arz.....	18
c. Kamusal Üretimde Etkinlik.....	18
d. Tam Kamusal Hizmetlerin Talebini Etkileyen Faktörler.....	20
e. Optimum Üretim Düzeyi.....	22
aa. Genel Denge Analizi	22
bb. Kısmî Denge Analizi.....	24
cc. Tam Kamusal Hizmetin Maliyeti Vergi ile Karşlanır.....	26
d. Siyasal Süreç ve Kamusal Hizmetlerin Arzı.....	28
aa. Siyasal Karar Alma Yöntemleri.....	29
bb. Arrow İmkânsızlık Teoremi.....	31
cc. Siyasal Süreç ve Siyasal Davranışlar.....	34
5. Yarı Kamusal Hizmetler	36
a. Giriş.....	36
b. Dışsallık.....	37
aa. Tüketim Dışsallığı.....	37
bb. Üretim Dışsallığı.....	38
cc. Devlet Müdahalesinin Gerekli Olmadığı Haller.....	38
dd. Devlet Müdahalesinin Gerekliliği.....	39
ee. Devlet Tekeli ve Vergi Politikası.....	42
6. Doğal Tekellerin Önlenmesi ve Regülasyonu.....	44
a. Azalan Maliyetli Endüstriler ve Kamu Ekonomik Kuruluşları.....	44
b. Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Özelleştirme.....	49
C. Gelirin Yeniden Dağılımı.....	50
1. Gelir Dağılımında Adalet.....	50
2. Yeniden Dağılım Kavramı	51
3. Sosyal Yardım ve Transferler	54
D. İktisadi İstikrar ve Büyüme.....	58

1. İktisadi İstikrar.....	58
2. İktisadi Büyüme.....	59
3. İstikrar ve Büyüme ile İlgili Maliye Politikası Konusundaki Son Gelişmeler.....	60

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. KAMU YÖNETİMİ VE KAMU HARCAMALARI.....	65
A. Giriş	65
B. Optimum Hizmet Alanı.....	66
1. Belirli bir Hizmet Düzeyinde Optimum Nüfus Sayısı.....	66
2. Belirli bir Nüfus için Optimum Hizmet Düzeyi.....	68
3. Optimum Hizmet Düzeyinde, Optimum Nüfus Sayısı.....	69
4. Kamu İdareleri Arasındaki Mali İlişkiler	70
a. Dış Fayda ve Maliyetler.....	70
b. Yarı Kamusal Mal Niteliğindeki Bölgesel Hizmetler.....	70
c. Mahalli İdarelerin Bütçe Dengesizliği.....	71
C. Türkiye'de Kamu Yönetimi.....	71
1. Merkezi Yönetim.....	72
2. Mahalli İdareler.....	72
D. Kamu Harcamaları.....	76
1. Kavram.....	76
2. Reel Harcamalar, Transfer Harcamaları.....	76
a. Reel Harcamalar.....	76
b. Transfer Harcamaları.....	77
3. Kamu Harcamalarındaki Artışın Nedenleri.....	77
a. Kamusal Faaliyet Artışı.....	78
b. Kamu Harcamalarında Sıçrama ya da Eşik Tezi.....	79
4. Kamu Harcamaları Artışında Siyasal ve Bürokratik Etkenler.....	79
5. Türkiye'de Kamu Harcamaları.....	80
a. Kamu Kesiminin Ekonomi içindeki Nisbi Payı.....	80
b. Harcama Artışını Belirleyen Faktörler.....	81

c. Harcama Bileşimi.....	83
--------------------------	----

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. KAMU GELİRİ TÜRLERİ.....85

A. Vergiler.....	85
1. Fayda Yaklaşımı.....	85
2. Ödeme Gücü Yaklaşımı.....	86
B. Vergi Dışı Finansman Araçları.....	87
1. Kaynaklara El Koyma.....	87
2. Kamusal Fiyatlar.....	87
a. Yarı Kamusal Hizmetlerin Fiyatlanması.....	87
b. Kamu Ekonomik Kuruluşları Fiyatları.....	88
3. Borçlanma.....	89
C. Türkiye’de Kamu Gelir Türleri.....	90
1. Vergi Gelirleri.....	90
2. Vergi Dışı Gelirler.....	91
3. Sermaye Gelirleri.....	91
4. Özel Gelirler ile Alınan Bağış ve Yardımlar.....	91
5. Özel Bütçeli İdareler Öz Gelirleri.....	91
6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Gelirleri.....	91

BEŞİNCİ BÖLÜM

V. VERGİLERİN ETKİLERİ.....93

A. Genel Açıklama.....	93
B. Kaynak Dağılımında Etkinlik ve Vergileme.....	94
1. Giriş.....	94
2. Tarafsız Vergi.....	94
3. Etkinlik Kaybı ve Ölçülmesi.....	95
4. Arz Yönlü İktisat ve Kaynak Dağılımı.....	97
a. Vergi Oranlarının Düşürülmesi.....	97
b. <i>Laffer</i> Eğrisi.....	98

C. Gelir Dağılımında Adalet ve Vergileme	98
1. Giriş.....	98
2. Yansıma.....	99
a. Giriş.....	99
b. Yansıma Türleri.....	99
c. Yansımayı Belirleyen Faktörler.....	100
aa. Tam Rekabette Yansıma.....	100
bb. Tekel Durumunda Yansıma.....	105
cc. Tekelci Rekabet ve Oligopolde Yansıma.....	106
dd. Genel Denge Analizi.....	107
D. Optimal Vergileme.....	109
1. Optimal Gelir Vergisi.....	109
2. Optimal Tüketim Vergisi.....	110

ALTINCI BÖLÜM

VI. VERGİ YÖNETİMİ VE VERGİLEME SÜRECİ.....	113
A. Vergi Yönetimi.....	113
B. Vergi Konusunun Seçimi.....	113
C. Vergi Matrahı ve Tarh Usulünün Seçimi.....	114
D. Vergi Matrahı ve Vergi Oranı İlişkileri.....	117
1.Sabit Oranlı (Nisbî) Tarife.....	117
2.Artan Oranlı (Müterakki) Tarife.....	117
3. Azalan Oranlı Tarife.....	118
E. Vergi Yönetiminin Etkinliği.....	119

YEDİNCİ BÖLÜM

VII. VERGİ TÜRLERİ.....121

A.Giriş.....	121
B. Gelir Vergileri.....	122
1. Gelir Kavramı.....	122
2. Gelir Vergisinin Türleri.....	123
3. Gelir Vergisinin Etkileri.....	124
a. Etkinlik.....	124
aa.Çalışma ve Boş Zaman Arasındaki Tercihler.....	124
bb.Tasarruf ve Tüketim Arasındaki Tercihler.....	126
b. Adalet.....	126
aa. Verginin Yansıması.....	127
3. Kurumlar Vergisi.....	127
a. Kurum Kavramı.....	128
b. Kurumlar Vergisinin Gerekçesi.....	128
c. Kurumlar Vergisi ve Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	129
aa. Tasarruflar Üzerindeki Etki.....	129
bb. Üretim Üzerindeki Etki.....	129
d. Kurumlar Vergisinin Yansıması.....	130
aa. Sermaye Geliri Oranı Yaklaşımı.....	130
bb. Faktör Payları Yaklaşımı.....	131
C. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler:	131
1.Giriş.....	131
2. Harcama Vergisi.....	132
a. Konu ve Matrah.....	132
b. Etkinlik ve Adalet.....	133
3. Genel Satış Vergileri.....	133
a. Toplu Muamele Vergisi.....	133
b. Yayılı Muamele Vergisi.....	134
c. Katma Değer Vergisi.....	135

aa. Katma Değer Kavramı.....	135
bb. Katma Değer Vergisinin Türleri.....	135
cc. Vergiyi Hesaplama Yöntemleri.....	137
dd. KDV'nin Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	138
ee. KDV'nin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	139
4. Özel Tüketim Vergileri	140
a. Giriş.....	140
b. Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	141
aa. Sosyal Maliyeti Yüksek Olan Malları Vergilemek.....	141
bb. Yararlanana Ödetme İlkesinin Uygulanmasını Sağlamak.....	141
c. Gelir Dağılımında Adalet ve Yansıma.....	141
d. Özel Tüketim Vergilerinde Maksimum Vergi Hasılatı.....	141
e. Dış Ticaretten Alınan Vergiler.....	142
aa. İthalat Vergileri.....	142
bb. İhracat Vergileri.....	144
D. Servet Vergileri.....	144
1. Servet Kavramı.....	144
2. Servet Vergilerinin Gerekçesi.....	145
a. Etkinlik.....	145
b. Adalet.....	145
3. Genel Servet Vergisi.....	146
a. Kaynak Dağılımı ve Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	146
4. Özel Servet Vergisi.....	146
a. Emlâk Vergisi.....	147
aa. Yansıma.....	147
bb. Vergi Kapitalizasyonu.....	148
5. Servet Transferi Üzerinden Alınan Vergiler.....	149
E. Türk Vergi Sistemi.....	150
1. Vergi Sisteminin Gelişimi.....	150
2. Vergi Gelirleri Bileşimi.....	153
3. Vergi Yüğü.....	154

SEKİZİNCİ BÖLÜM

VIII. KAMU BORÇLANMASI.....	157
A. Giriş.....	157
B. Özel Borç - Kamu Borcu Ayırımı.....	157
C. Borçlanma Nedenleri.....	158
D. Borç Yüğü.....	159
E. Kamu Borçlanmasının Etkileri.....	161
F. Kamu Borçlanması Türleri.....	162
1. İç Borç - Dış Borç Ayırımı.....	162
2. Zorlayışlı Borçlar, Gönüllü Borçlar.....	163
G. Borç Yönetimi.....	164
H. Türkiye'de Devlet Borçları.....	164
1. Devlet Borçlarının Gelişimi.....	164
2. Borç Bileşimi.....	168

DOKUZUNCU BÖLÜM

IX. ULUSLARARASI KAMU MALİYESİ.....	171
A. Giriş.....	171
B. Uluslararası Kamu Hizmetleri ve Finansmanı.....	171
1. Uluslararası Kurumların Hizmetleri.....	172
2. Uluslararası Gelir Eşitsizliğinin Giderilmesi.....	173
3. Uluslararası Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	173
C. Uluslararası Vergileme.....	174
1. Uluslararası Vergi Koordinasyonu.....	175
a. Uluslararası Vergi Eşitliği.....	175
aa. Bireylerin Vergi Eşitliği.....	175
bb. Ulusların Vergi Eşitliği.....	175
b. Uluslararası Kaynak Dağılımı.....	176
2. Vergi Koordinasyon Yöntemleri.....	176
a. Vergi Mahsubu.....	176
b. Vergi Antlaşmaları.....	178
c. İktisadi Bütünleşmelerde Vergi Uyumlaştırılması.....	179

İKİNCİ KISIM

KAMU BÜTÇESİ VE KAMU MALİ YÖNETİMİ

BİRİNCİ BÖLÜM

I. BÜTÇE KAVRAMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ.....183

A. Kamu Bütçesi Kavramı	183
B. Kamu Bütçesinin Temel Özellikleri.....	184
1. Denetim.....	184
a. Sınırlama.....	184
aa. Zaman Bakımından Sınırlama.....	184
bb. Miktar ve Bileşim Yönünden Sınırlama.....	185
b. Onama.....	186
2. Yönetim.....	188
3. Planlama	189
a. Tahmin.....	189
b. Denge.....	189

İKİNCİ BÖLÜM

II. BÜTÇENİN TEMEL İLKELERİ.....191

A. Giriş.....	191
1. Kamu Mali Yönetimi.....	191
2. Malî Saydamlık.....	192
3. Hesap Verebilirlik.....	192
B. Genellik İlkesi	192
1. Kavram.....	192
2. Gerekçe.....	193
3. Türkiye’deki Uygulama.....	193
C. Birlik İlkesi	194
1. Kavram.....	194

2. Gerekçe.....	194
3. Türkiye'deki Uygulama.....	195
D. Temel İlkelerden Sapmalar.....	197
1. Genel Açıklama.....	197
2. Özel Bütçeli İdareler.....	197
3. Döner Sermayeli İşletmeler.....	199
4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Bütçeleri.....	199
5. Mahalli İdare Bütçeleri	200
a. Genel Açıklama.....	200
b. İl Özel İdaresi Bütçeleri.....	201
c. Belediye Bütçeleri.....	201
d. Köy Bütçeleri.....	202
6. Fon Uygulamaları.....	202
7. Sosyal Güvenlik Kurumları.....	202

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. ULUSAL BÜTÇE VE KALKINMA PLANI205

A.Genel Açıklama.....	205
B. Ulusal Bütçe.....	205
C. Kalkınma Planı, Kamu Bütçesi İlişkisi	208
1. Planlama.....	208
2. Makro Modelin Kurulmasında Kamu Kesimi.....	209
3. Girdi - Çıktı Modelinde Kamu Kesimi.....	210

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ.....213

A. Giriş.....	213
B. Geleneksel Bütçe Sistemi	213
1. Genel Açıklama.....	213

2. Sınıflandırma.....	214
C. Program Bütçe Sistemi	215
1. Kavram.....	215
2. Program Bütçe Sisteminde Temel Aşamalar.....	217
a. Amaçların Tanımlanması.....	217
b. Nihai Ürünlerin Belirlenmesi.....	217
c. Üretim Faktörlerinin Tayini.....	218
3. Sistemin Eleştirisi.....	218
D. Performans Bütçe Sistemi	219
1. Genel Açıklama.....	219
2. Performans Bütçede Sınıflandırma ve Hizmet Maliyet İlişkisi.....	219
3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme.....	220
4. Türk Analitik Bütçe Sınıflaması ve Performans Esaslı Bütçeleme.....	221
E. Bütçe Sistemlerinde Program Analizleri.....	224
1. Genel Açıklama.....	224
2. Sistem Analizi.....	224
3. Fayda Maliyet Analizi.....	225
a. Faydaların Tanımlanması.....	225
b. Maliyetlerin Tanımlanması.....	226
c. Fayda ve Maliyetlerin Karşılaştırılması.....	227
d. Zaman Sorunu.....	228
e. Sosyal İskonto Oranı.....	228

BEŞİNCİ BÖLÜM

V. BÜTÇE SÜRECİ.....	231
A. Bütçenin Hazırlanması.....	231
1. Harcama Cetvelinin Hazırlanması:.....	231
2. Gelirlerin Tahmini.....	233
a. Gelir Türleri.....	233
b. Tahmin Yöntemleri.....	234

aa.Otomatik Tahmin	234
bb. Ortalama Arttırma.....	234
cc. Serbest Tahmin	234
c. Denge.....	235
3. Bütçe Tasarısının Hazırlanması.....	235
a. Bütçe Gerekçesi.....	235
b. Bütçe Kanun Metni.....	236
c. Ekli ya da Bağlı cetveller.....	237
d. Bütçe Tasarısının Yasama Organına Sunulması.....	238
B. Bütçenin Görüşülüp, Onanması	238
1. Genel Açıklama.....	238
2. Bütçenin Görüşülüp, Onanmasına İlişkin İlkeler.....	238
a. Önceden İzin İlkesi.....	239
b. Tahsis İlkesi.....	239
c. Kamuoyuna Açıklık İlkesi.....	240
d. Masrafların Gelirlere Önceliği İlkesi.....	240
3. Yasama Organında Bütçenin Görüşülüp, Onanma Süreci.....	240
a.Bütçenin Komisyonunda İncelenmesi.....	241
b. Bütçenin Genel Kurulda Görüşülüp Onanması.....	242
c. Geçici Bütçe.....	242
C. Bütçenin Uygulanması	243
1. Genel Açıklama.....	243
2. Gelirlerin Toplanması.....	244
3. Harcamaların Yapılması	244
a. Kamu Gideri Tanımı.....	245
b. Harcamaların Yapılmasında Mali Teşkilat.....	245
aa.Türk Kamu Mali Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	245
bb.Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.....	247
cc.Muhasebat Genel Müdürlüğü.....	247
c. Harcamaların Yapılması Süreci.....	248
aa. Harcamaların Yapılmasından Sorumlu Memurlar.....	248

i. Harcama Yetkilisi.....	248
ii Gerçekleştirme Görevlileri.....	248
iii. Mali Hizmetler Birimi ve Strateji Geliştirme Daireleri.....	249
iv. Muhasebe Yetkilisi.....	249
bb. Yüklenmeye Girişilmesi.....	250
cc. Giderlerin Gerçekleştirilmesi.....	255
dd. Ödeme Emrinin Verilmesi.....	255
ee. Giderlerin Ödenmesi.....	255
4. Hazine İşlemleri.....	257
a. Kamu Gelir ve Harcamalarının Yer Bakımından Uyumlandırılması...257	
b. Kamu Gelir ve Harcamalarının Zaman Bakımından Uyumlandırılma.257	
c. Hazine Kaynakları.....	258
d. Hazine İşlemlerinden Sorumlu Organ.....	259
5. Uygulama Sırasında Bütçede Yapılan Değişiklikler	259
a. Genel Açıklama.....	259
b. Ödenek Eklentisi.....	259
c. Ödenek Aktarması.....	260
d. Ödenek Dağıtımı.....	261
e. Ödenek iptali.....	261
6. Uygulama Sonunda Bütçe Hesaplarının Kapatılması	261
a. Genel Açıklama.....	261
b. Hesapların Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler	261
aa. Egzersiz Yöntemi.....	261
bb. Jestiyon Yöntemi.....	262
c. Kesin Hesap Tasarısının Hazırlanması.....	263
aa. Faaliyet Raporları.....	263
bb. Kesin Hesap Cetveli.....	264
D. Bütçenin Denetimi	265
1. Denetim Kavramı.....	265
2. Denetim Organları.....	265
a. Sayıştay.....	266

3. Denetim Türleri.....	266
a. Yönetmel Denetim: İç Kontrol Sistemi.....	266
b. Dış Denetim.....	268
c. Yargısal Denetim.....	268
aa. Sorumluluklar.....	269
bb. Yargılama.....	269
c. Yasama Denetimi.....	270

ALTINCI BÖLÜM

VI. BÜTÇE POLİTİKASI.....	273
A. Giriş.....	273
B. İktisadi Denge ve Bütçe Politikası	273
1. İktisadi Denge.....	273
2. Geleneksel Bütçe Politikası.....	274
a. Geleneksel Bütçe Politikasının Dayanağı.....	274
b. Bütçe Dengesi.....	274
3. Keynesçi Bütçe Politikası	275
a. Genel Açıklama.....	275
b. Keynesçi Bütçe Politikasının Dayanağı.....	275
c. Bütçe Çoğaltanı.....	276
aa. Denk Bütçe Çoğaltanı.....	276
bb. Açık Finansman.....	279
d. Bütçe Dengesi ve Tam İstihdam.....	281
4. Az Gelişmiş Ülkeler ve Bütçe Politikası.....	282
C. İktisadi Büyüme ve Bütçe Politikası.....	283
1. Harrod-Domar Modeli:.....	283
2. Neo-Klasik Model.....	284
KAYNAKÇA.....	286