



**Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
Adalet MYO**

Adalet Programı

Mali Hukuk Bilgisi Dersleri



ÜNİTE V

KAMU HARCAMALARI

Kamu harcamaları



www.shutterstock.com · 171944909



Kamu Harcaması Kavramı

Kamu Harcamalarının Tanımı

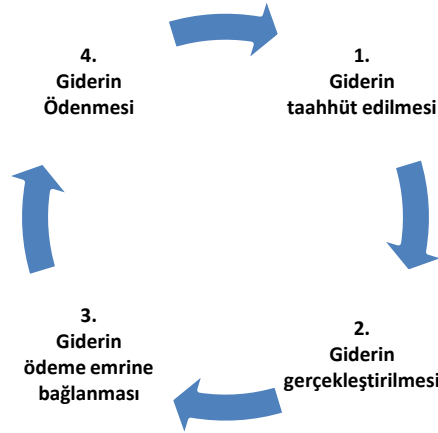
- Kamu harcamaları **devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından toplumsal ve yarı toplumsal ihtiyaçların karşılayacak kamu hizmetlerinin üretimi için yapılan harcamalardır.**
- Mali hukuk ile ilgili yasalarda da kamu harcaması, **karşılanması bütçe ile planlanmış ve ödeneği ayrılmış olan harcama olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle kamu harcamalarının bütçede bir ödenek ayrılmış bulunan kamu hizmetlerinin üretimi için kamu kesimi tarafından yapılan giderler** olduğu söylenebilir.
- Kamu ekonomisinde hazinenin elde ettiği çeşitli gelirler kamusal mal ve hizmetlerin üretiminin finansmanında kullanılır. Bu bağlamda hazine bir havuza benzetilebilir bir musluktan kamu gelirleri gelirken, bir başka musluktan ise kamu hizmetleri için harcama yapılır.

Kamu Harcamalarının Nitelikleri

- **Kamu harcamaları sahip oldukları nitelikler ve yapımlarında izlenen prosedür açısından özel harcamalardan farklıdır:**
 1. Özel harcamalar özel ihtiyaçların, kamu harcamaları ise kamusal ihtiyaçların karşılanması için yapılır.
 2. Özel kesimde kişiler harcama yaparken mal ve hizmet bedelini kural olarak peşin öderler. Kamu harcamalarında ise devlet ve kamu tüzel kişileri önce mal ve hizmeti teslim alır, ödemeyi ise daha sonra yapar. Örneğin bir özel kesim tedarikçisi mal alımı konulu bir kamu ihalesine girip ihaleyi kazandığında önce malı teslim eder. Kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili teslim ve kabul komisyonları gerekli muayenenin ardından malı kabul ve tesellüm ettiklerinde firmaya malın bedeli ödenir.
 3. Özel kesim harcamaları ile kamu kesimi harcamaları arasında başka farklar da bulunmaktadır. Özel kesimde kişiler gelir elde ettikten sonra gelirlerine göre harcamalarını planlayıp yaparlar. Ancak devlet kamu ihtiyaçlarını gidermek ve bu doğrultuda hizmet sunmak zorunda olduğu için harcamasını karşılayacak geliri olmasa, bütçesi elvermese de gerektiğinde borçlanmak suretiyle kaynak sağlayıp harcama yapar ve üstlendiği hizmetleri yerine getirir.
 4. Özel kesim harcamaları fiyat mekanizması ve kişilerin yaptıkları gönüllü ödemelerle finanse edilir. Kamu kesimi harcamalarının finansmanı ise vergilerle karşılanır.

Kamu Harcamalarının Etkileri ve Yapılma Süreci

- Kamu harcamalarının kaynak dağılımı ve üretim üzerinde, gelir dağılımı üzerinde, istihdam düzeyi üzerinde, iktisadi büyüme ve kalkınma üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.
- Kamu giderleri bütçe kanunu ve başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere harcama mevzuatı hükümlerine uygun olarak yapılmak zorundadır.
- Kamu giderleri bir süreç içerisinde yapılır. Bu süreç giderlerin taahhüdü, giderlerin tahakkuku-gerçekleştirilmesi, giderin ödeme emrine bağlanması ve giderin ödenmesi aşamalarından oluşur.



Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Kamu maliyesine dair bütün incelemelerde kamu harcamalarının gün geçtikçe arttığı saptanmaktadır. Kamu harcamalarının artış sebepleri iki başlıkta ele alınmaktadır:

1. Görünüşte artış nedenleri
2. Gerçek artış nedenleri

1. Görünüşte artış nedenleri

- Görünüşte artış nedeni oluşturan durumlarda kamu harcamaları gerçekte artmadığı halde artmış gibi görünür. Bu durumlar çeşitlidir:
- a) **Bütçe yapma tekniğindeki değişmeler:** (Safi usulden gayri safi usule geçiş gibi).
- b) **Para değerindeki değişmeler:** (Para değerindeki düşmeler kamu harcamalarının görünüşte artış nedenidir)
- c) **Aynı ekonomiden para ekonomisine geçiş:** (Nakdi vergi uygulamasına geçişten sonra bütçedeki harcama rakamları gerçek olmayan biçimde artar.)
- d) **İşletmelerin devlet tarafından satın alınması:** (işletmelerin devletleştirilmesi durumunda özel sektöre dair harcamalar kamu sektörüne geçtiği için kamu harcamaları artmış gibi görünür)
- Kısaca yukarıda sayılan tüm bu nedenler bütçelerdeki kamu harcaması rakamlarının arttığı gibi bir izlenime yol açar.

2. Gerçek artış nedenleri

- Gerçek artış nedeni oluşturan durumlarda kamu harcamaları gerçekten artar. Bu durumlar da çeşitlidir:
- a) **Nüfus hareketleri ve nüfustaki artış:** (Kentleşme sonucu köyden kente doğru gerçekleşen nüfus hareketleri ile nüfus artışı kamu hizmetlerinin ve bunlar için yapılan harcamaların artmasını gerektirir.)
- b) **Savaşlar:** (Hem savaş öncesi hazırlıkları ile savaş sırasında yapılan harcamalar, hem de savaş sonrasında yanmış yıkılmış yerleri onarma gereği kamu harcamalarını arttırır.)
- c) **Sanayileşme – Teknolojideki ilerleme:** (Teknolojinin ilerlemesiyle birlikte hem yeni hizmetler ortaya çıkmakta hem de eski hizmetlerin kalitesini arttırmak gerekmede bu da kamu harcamalarını arttırmaktadır)
- ç) **Sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler, sosyal güvenlik kapsamının değişmesi:** (Sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler devletin üstlendiği ödevleri, dolayısıyla harcamaları arttıracaktır.)
- d) **Demokrasiye geçiş:** (Yönetimin demokratikleşmesi, yurttaşların yönetime katılımlarının artması kamu harcaması artışına neden olmuştur.)

Kamu Harcaması Türleri

Kamu harcamaları birkaç ölçüte göre çeşitli tasniflere tabi tutulup, farklı alt türler biçiminde ele alınabilir.

A. Kapsam İtibariyle Tasnif

- Dar anlamda kamu harcaması, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşların yaptığı harcamalardır. Bütçelerde bu anlamı ile kamu harcamalarına yer verilir.
- Ancak bir kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin harcamaları da bir kamu harcamasıdır. Bu nedenle geniş anlamda kamu harcamalarından söz ettiğimizde yerel yönetim harcamalarını da merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşların yaptığı harcamalara dahil etmemiz gerekir. Yine KİT'lerin yaptığı harcamalar da geniş anlamda kamu harcamasıdır. Devlet bir alanı teşvik etmek istediğinde o alana doğrudan teşvik vererek o alanı özendirir ya da o alanın vergi yükünü hafifleterek o alanı dolaylı yoldan teşvik eder. Burada devlet belli alanlara yapılacak yatırımlar açısından vergi yükünü azaltır. Bir başka deyişle vergi muafiyeti ve istisnaları da geniş anlamda kamu harcamaları içinde kabul edilir. Zira devlet almaktan vazgeçtiği vergi kadar harcama yapmış sayılır.

B. İdari Tasnif, Bilimsel Tasnif

- Kamu harcamalarının idari tasnifi yasalara ve bütçeye ilişkin idari düzenlemelere göre yapılabilir.
- Kamu harcamalarının bilimsel tasnifi ise maliye ile uğraşan bilim insanlarının yaptığı kamu harcaması tasnifleridir.
- İdari ve bilimsel tasnifler önemlerini zamanla yitirmiştir. Günümüzde önemini koruyan kamu harcaması tasnifleri: idari-organik, fonksiyonel-işlevsel ve ekonomik-iktisadi tasniflerdir.
- Kamu harcamaları bakımından en önemli tasnif ekonomik-iktisadi tasniftir.

C. İdari-organik tasnif, Fonksiyonel-işlevsel tasnif, ekonomik-iktisadi tasnif

- **İdari, Organik tasnif:** Harcamayı yapan idari organa göre yapılan bir tasniftir.
- **Fonksiyonel Tasnif:** Bu tasnifte kamu harcamaları, harcamayı yapan organa göre değil, fakat gerçekleştirilen hizmet türüne göre ayrıma tabi tutulur. Verilen hizmetin cinsi itibariyle yapılan bölümlenmeye fonksiyonel-işlevsel tasnif denir. Bu tasnifin yararı yapılan hizmetin birim maliyetini ölçme imkânı vermesidir.
- **Ekonomik tasnif:** Ekonomik tasnif kamu harcamalarını ekonomik etkilerine göre ayrıma tabi tutar. Bu bağlamda kamu harcamaları gerçek-reel-efektif harcamalar ve transfer harcamaları olarak ikiye ayrılır. Bu ayrımın kriteri yapılan harcama karşılığında devletin bir mal ya da hizmet alıp almamasıdır.
- Eğer devlet yaptığı harcama karşılığında mal ya da hizmet biçiminde bir üretim faktörü alıyorsa bu **gerçek-reel** bir harcamadır.
- Yok eğer yapılan harcama karşılığında mal veya hizmet biçiminde bir üretim faktörü alınmıyor, karşılıksız aktarımda bulunuluyor ise bir **transfer** harcaması söz konusudur.

1. Transfer Harcamaları

- Devlet, harcaması karşılığı mal ve hizmet elde ediyorsa gerçek harcamadan, elde etmiyorsa transfer harcamasından söz edilir. Devlet yaptığı harcamalar karşısında mal veya hizmet satın almıyorsa bu harcamalar transfer harcamasıdır. Kamu harcamalarının önemli bir kısmını transfer harcamaları oluşturur.
- Transfer harcamaları, iktisadi, sosyal ve mali transfer harcamaları olmak üzere üçe ayrılmaktadır.
- Transfer harcamalarının sosyal alanda yapılanları önem taşır. Sosyal transfer harcamaları, negatif gelir vergisi olarak da adlandırılır. Verginin yönü kişilerden devlete doğrudur. Vergiyi kişiler verir. Buna karşın negatif gelir vergisinde akımın yönü değişmiştir. Devletten kişilere doğru giden bir gelir akımı vardır. Bu nedenle de sosyal transferler negatif gelir vergisi olarak da adlandırılır.
- **Mali transfer harcamaları**, devletin özel bütçeli kuruluşlara yaptığı yardımlardır. Bu kuruluşların çoğunun özel gelirleri vardır.
- **İktisadi transfer harcamaları**, genel bütçeden KİT'lere zararlarını karşılamak üzere yapılan aktarımlardır.
- **Sosyal transfer harcamaları**, zayıf ve güçsüzlere yapılan aktarımlardır. Karşılıksız burslar, öksüz ve yaşlılara yapılan aktarımlar sosyal transfer harcamalarına örnektir.
- ***Dolaylı transfer harcamaları-dolaysız transfer harcamaları***: Ayrıca transfer harcamaları kendi içinde dolaylı ve dolaysız transfer harcamaları olarak da ikiye ayrılır:
- Dolaysız transfer harcamalarında devlet vatandaşlarına doğrudan parasal yardım ve aktarım yapar. Örneğin güçsüzlük aylığı dolaysız bir transferdir.
- Dolaylı transfer harcamalarında ise devlet dolaylı biçimde sosyal hedefine ulaşır. Örneğin, devlet vatandaşın ekmeği daha ucuza almasını istiyorsa ekmek üretimi yapan firmalara sübvansiyon sağlar. Böylece ekmeğin maliyeti azalır, fiyatı düşer. Bu yolla yapılan harcamalar dolaylı transfer harcaması sayılır.
- ***Verimli transfer harcamaları-verimsiz transfer harcamaları***
- Transfer harcamaları bakımından yapılan bir başka ayırmadır. Bu ayırım harcamanın yöneldiği amaca bakılarak yapılır.
- Savaş tazminatları, verimsiz transfer harcamalarına; güçsüzlük aylığı ise verimli transfer harcamalarına örnek teşkil eder. Zira ekonomik anlamda güçsüz kişilerin tüketim eğilimi fazla olduğu için güçsüzlük aylığı ekonomide talebi arttırır. Bu nedenle de güçsüz aylığı gibi transfer harcamaları verimli sayılır. Savaş tazminatları ise savaşta mağlup olan devletlerin galip gelen devletlere yaptıkları ödemeler olduğu için ulusal ekonomi açısından hiçbir fayda sağlamaz.

2. Reel-gerçek-efektif harcamalar

- Devlet, yaptığı harcama karşılığında bir mal veya hizmet elde ediyorsa bu harcama gerçek-reel-efektif bir harcamadır. Gerçek-reel-efektif harcamalar da kendi içinde alt türlere ayrılır.
- **Cari Harcamalar–Yatırım Harcamaları**
- Cari harcamalar-yatırım harcamaları tasnifi harcamanın; öngörülebilir olup olmaması, her yıl tekrarlanıp tekrarlanmaması, faydalarının daha sonraki yıllara taşımamasına bakılarak yapılır.
- **Cari harcamalar** ülkenin tüketim dengesi ile ilgili harcamalarıdır. Daha çok yönetime yönelik harcamalardır. Devletin tüm personel harcamaları, onarım ve kırtasiye giderleri cari harcamalardır.
- **Yatırım harcamaları** genel yönetime ya da tüketim dengesine ilişkin değildir. Yatırım ve milli gelirin artmasına, ülke kalkınmasına yönelik harcamalardır. Elektrik santrali, baraj, okul yapımı yatırım harcamalarıdır. Yatırım harcamaları sürekli değildir. Örneğin, yapılacak bir köprü için harcanacak para bütçede bir kez yer alır.
- Özet olarak: ekonominin üretim gücünü, üretim kapasitesini doğrudan doğruya artırmaya yarayan harcamalar yatırım harcamaları; kısa dönemde üretimi doğrudan artırıcı etkisi olmayan veya olmayabilen, faydası dönemle sınırlı kalan tüketim harcamaları niteliğindeki harcamalar cari harcamalardır.
- Son olarak değinilmesi gereken bir harcama da **kalkınma carileri veya yatırım carileri** olarak adlandırılır. Etki ve faydası aynı dönemde yok olmayan, ileriye sarkan harcamalardır. Eğitim ve sağlık harcamaları bu kategoridedir. Yatırım carileri, etki ve faydası bir dönemde yok olmadığından yatırım harcamalarına, faydası dönemle sınırlı kaldığından cari harcamalara benzemektedir.

D. Diğer Tasnifler

- Kamu harcamalarına dair başka tasnifler yapılması da m¼mk¼nd¼r. Bu bağlamda yapılan diğer tasnifler:
- **1. Verimli Harcama – Verimsiz Harcama:** Verimli harcama getirdiği gelirinle masraflarını finanse edebilen harcamalardır. Daha sonra, verimlilik kavramı genişletilmiş ve dolaylı yolla devlete birtakım kazanımlar sağlayan harcamalar da verimli harcama olarak kabul edilmiştir. Verimlilik kavramı zamanla yine genişletilmiş ve ¼lkede ¼retimi arttıran her harcama verimli harcama sayılmıştır.
- **2. Zorunlu Harcama – Zorunlu Olmayan Harcama:** Her dairenin en y¼ksek dereceli memurları (ita amirleri) kendi b¼t¼çelerindeki harcamaların bir kısmını yapmak ile bağlıdır, bu harcamalar mutlaka yapılmak zorundadır. Bunlara zorunlu harcamalar da denir. B¼t¼çedeki asli hizmetlerin yerine getirilmesi zorunludur. B¼t¼çedeki para artarsa tali hizmetler yerine getirilir. İta amirleri bu harcamalarla bağlı değildir. Bu harcamaları isterlerse yapmayabilirler. Bunlara ihtiyari (zorunlu olmayan) harcama denir. B¼t¼n borę faizleri, burslar, emekli ve memur ¼demeleri zorunlu harcamalardır. Bazı harcamalar ise ita amirinin-harcama yetkilisinin takdirine bırakılmıştır.

Ders sonu



**iyi
haftalar!**

