

KAMUMALİYESİ

2. DÖNEM ÖZETLERİ

2/A ŞUBESİ

2016-2017

HAZIRLAYAN: TURGAY MARAL

KAYNAK : KURTCOPY (MUSTAFA KURT)

2010-2011 YILI DERS NOTLARI

2014 BETA NOTLARI

DERSTE TAKİP EDİLEN NOTLAR

VİZE SINAVI SONRASI ÖNEMLİ GÖRÜLEN KONULAR

- ♣ Kurumlar vergisinin konusu kurum kazancıdır.
- ♣ **Vergi teşviki**; yasama organının çeşitli mülhazalarda vergi ödenmesini desteklemesidir.
- ♣ **Vergi planlaması**; mükelleflerin maliyet unsurunu yasal sınırlar içinde düşürmesidir.
- ♣ Matrah ne olursa olsun oranın değişmediği vergilere **sabit oranlı** vergi denir.
Sabit miktarlı vergilerde sabit ola oran değil, vergidir.
Matrah arttıkça oranın da arttığı vergiler **artan oranlı** vergilerdir.
- ♣ KDV **vergi indirimi rejimini** içerir.
- ♣ **Çifte unsurlu** artan oranlı vergi veraset ve intikal vergisidir.
- ♣ Verginin kanuni yükümlüsü = Fiili yükümlüsü ise **dolaysız vergidir**.
- ♣ **Yarı kamusal** mal ve hizmetler sağlık ve eğitimidir.
Mutlak kamusal mal ve hizmetler diploması, iç güvenlik ve yargı hizmetleridir.

BU DÖNEM İŞLENECEK KONULAR

1. KAMU BORÇLARI

2. KAMU HARCAMALARI

3. BÜTÇE

1. BÖLÜM: KAMU BORÇLARI

Ele alacağımız kamu borçları **iradi kamu borçlarıdır**. Bütçe kanunlarında bir madde **giderler**, başka bir madde **gelirler** ve sonraki madde de **açıklardır**. Bu açıkların kapatılmasının yolu **borçlanmadır**. Bütçe açığı nedeniyle borçlanma kamu maliyesi için vazgeçilmezdir.

Klasik liberal iktisatçılar devlet borçlanmasına sıcak bakmazlar, bütçe açık vermemeli derler.

Bütçe Açığının Nedenleri

1. **Kamu gelirlerinin yetersizliği** (1984, 1994, 2001'de gelir artışı enflasyonun altında kalmıştır)
2. **Kamu harcamalarının artışı** (Türkiye'de kamu harcamaları sürekli artış eğilimindedir)
3. **Kamu israfının büyüklüğü; Sebepleri:**
 - a. Memurların israfı
 - b. Kamudaki araç sayısının fazlalığı
 - c. Kamudaki özel uçak sayısının fazlalığı
 - d. Kamudaki UA iletişime açık telefon hattının fazlalığı
 - e. Küçük illerin havaalanlarında, limanlarında bile gümrük olması
 - f. Kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının yüksek olması
 - g. Kamuda gereğinden fazla personelin istihdam edilmesi
 - h. Yurt dışında fazla sayıda personelin istihdam edilmesi
 - i. Kamu personeline seyahatler nedeniyle yüksek tutarda harcırah ödemesi

Kamu Borcu Kavramı

- Devletler büyük yatırımlar ve savaşlar gibi olağanüstü durumlar haricinde genellikle **yıllık bütçe açıklarını kapatmak için** borçlanırlar.
- Kamu borçları, vergiler kadar önemli bir başka **kamu geliri türüdür**.
- Devlet veya diğer kamu kuruluşları borçlanma aracılığıyla **mali kaynak sağlama** yoluna gidebilirler. Bu tür gelirlere **kamu borçları** denilir. Kamu borçları devletin normal gelir kaynakları arasında sayılır.
- Borçlanma **kamu kredisi** olarak da ifade edilir.
- Kamu kredisi **merkezi** devletin, **mahalli** idarelerin ve diğer **idari** kuruluşların borçlanmalarını **kapsar**. Kamu borcu devlet borcu kavramından daha geniştir. Devletin borcu merkezi yönetimin borcudur.

Kamu Borçlarının Önemi

1. Özellikle vergi gelirlerinin yetersizliği durumunda **devletin en önemli alternatifi** borçlanma gelirleridir.
2. Devlet borçlanmadan elde ettiği gelirleri bütçe açıklarını kapatmanın yanında **atıl fonları** ekonomide tekrar **aktif fonlar haline getirmek amacıyla** da kullanmaktadır.
3. Hem **gelişmiş** hem de **gelişmekte olan ülkelerde** hacim olarak **büyük boyutlardadır**.
4. **Para ve sermaye piyasaları açısından da önemlidir**.
5. Toplumda servet ile gelirin yeniden dağılımını düzenlemekte, sosyal ve ekonomik yapıyı etkilemektedir. Ekonomik, sosyal, mali ve politik hedeflere ulaşma yönünden önemli bir **maliye politikası aracıdır**.

İlk Borçlanmalar

- **Osmanlı Devletinde ilk dış borçlanma 1854** Kırım Savaşı borçlanması ile başlamıştır.
- **1881'de** demoratoryum ilan edilmiş, Muharrem Kararnamesi hazırlanmış, 1879'da Galata bankerlerine olan borca karşılık kurulan Rüşumu Sitte İdaresi yerine **Düyunu- Umumiye İdaresi** kurulmuştur.
Rüşumu Sitte İdaresi: 6 vergi: Tütün, tuz, damga, alkollü içkiler, ipek öşrü, su avı resmi)
- **Cumhuriyet döneminde ilk dış borçlanma 1927'de** Anadolu demiryolları ve Haydarpaşa Limanının kamulaştırılmasını sağlamak için yapılmıştır. Millileştirme dışında **ilk konsolide dış borçlanması 1930'da** yapılmıştır (25 yıl için kibrit tekeli alan Amerikan şirketi, karşılığında 10 milyon dolar hükümete borç vermiştir).
- **Cumhuriyet döneminde ilk iç borçlanma 1933'te** Ergani - Diyarbakır demiryolu inşası için yapılmıştır.
- 1986'dan itibaren borçların anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılarak, Hazine Müsteşarlığının yetkisine verilmiştir.

Vergi ile Borç Arasındaki Farklar

1. Vergi **asli**, borçlanma **geçici** bir kamu gelir türüdür (Günümüzde geçici gelir türü olduğunu söylemek zordur).
2. Vergi **karşılıksız** alınır, borç **faiz karşılığı** alınır.
3. Vergi **cebridir, zora dayalı** alınır, borç ilişkisi **iradidir, gönüllüdür**.
4. Vergi **bir kanuna dayanır**, borç ilişkisi iki taraf arasında **rıza sonucu** oluşur.
5. Vergi **ülke içi kaynaklardan** elde edilirken, borçlanma **iç ve dış kaynaklardan** sağlanır.
6. Vergi **normal harcamalar için** kullanılırken, borçlanma **olağanüstü büyük harcamalar için** kullanılır.
7. Vergi **fertlerin tüketim ve yatırımını azaltır**, borçlanma **kişisel kazançları artırır**.
8. Vergi yükü **yaşayan nesiller**, borçlanmanın yükü **gelecek nesiller** üzerinde kalabilmektedir.

Borçlanma Sebepleri

Mali nedenler: Finansman gereksinimi, kamuya mali kaynak sağlamak, bütçe açığını kapatmak

Siyasi nedenler: Ek vergi getirilmesi olumsuz siyasi etki yapabilir.

Teknik nedenler: Ek vergi olumsuz ekonomik etki yapabilir, vergi yükü üst sınırdan olabilir.

Diğer nedenler: Borçlanma aynı zamanda maliye politikası aracıdır, çeşitli hedeflerle kullanılabilir.

İç Borçlanma Sebepleri

- ♣ Gelir ve gider arasında **yer ve zaman** bakımından **uyumsuzluk** olması
- ♣ **Yeni vergi** koymanın veya vergiyi artırmanın siyasi, sosyal ve ekonomik sebeplerle **sınırlandırılması**
- ♣ Ödenemeyen **iç borçların ödenmesi için yeniden** iç borçlanmaya gidilmesi
- ♣ **KİT'lerin açıklarının** karşılanabilmesi
- ♣ **Beklenmeyen durumlardan doğan** finans ihtiyaçlarının karşılanabilmesi

Dış Borçlanma Sebepleri

- ♣ İç kaynaklardan borçlanma imkânının olmaması
- ♣ Döviz ihtiyacının olması
- ♣ Milli paranın değerini korumak için rezerv ihtiyacının olması
- ♣ Gelişmiş ülkelerde faiz oranının düşük olması
- ♣ Gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkeleri borçlanmaya zorlamaları

Örnekler

- ** Olağanüstü bazı harcamaların finansmanı için borçlanma
- ** Büyük ölçekli kamu yatırımlarının finansmanı için borçlanma
- ** Bütçe gelir ve giderleri arasında uyum sağlamak için borçlanma
- ** Mevcut borçların ödenmesi için borçlanma
- ** Maliye politikası aracı olarak yapılan borçlanma

Kamu Borçlarının Hukuki Dayanağı

Borçlanma yetkisi egemenlik hakkından kaynaklanır.

Anayasanın çizdiği sınırlar dâhilinde kanunla belirlenir.

Ülkemizde borçlanma yetkisi anayasada belirlenmiştir. Ancak uygulamada hükümetlerin borçlanma kanunlarını (4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun) genelde bütçe kanunuyla birlikte geçirdiklerini görmekteyiz.

Borçlanma tarafların şartları kabul etmesiyle gerçekleşir. Burada önemli olan nokta, devletin koşulları önceden belirlemesi ve borç veren tasarruf sahiplerinin buna uymasındır.

Kamu ve Özel Borçlar Arasındaki Farklar

1. Kamu borcu kamu hizmetlerinin görülmesi için alınır ve özel borçlardan miktar olarak büyüktür.
2. Özel borçlanma genellikle yurt içinde gerçekleşir, kamuda dış borçlanma önem kazanmaktadır.
3. Özel borçlanma genellikle kısa sürelidir, kamuda süre daha uzundur.
4. Kamu borçlanması cebri/yarı cebri sağlandığı halde özel borçlanmada böyle bir durum yoktur.
5. Kamu borçlanmasında maliyet ve karlılık ön planda değildir, özel borçlanmada ön plandadır.
6. Kamu borçlanmasında borçlunun varlığıyla borç arasında bir ilişki yoktur, borcun reddi halinde alacaklı borcunu almak için devletin varlıklarına müracaat edemez.
7. Devlet, borçlanma şartlarını tek taraflı tespit eder, özel borçlanmada şartlar görüşerek tespit edilir.

Kamu Borçlarının Tasnifi ve Türleri

1. Kaynağa göre(hangi piyasadan ve hangi para cinsinden)

- İç borç
- Dış borç

2. Vadelerine göre

- **Kısa vadeli (dalgalı):** Vadesi 1 yıla kadardır. Mali piyasalardan borç yapılır.
- **Orta vadeli:** Vadesi 1 – 5 yıl arasındadır. Sermaye piyasalarından borç yapılır.
- **Uzun vadeli (konsolide):** Vadesi 5 yıl ve daha fazla olan borçlardır. Sermaye piyasalarından alınır.
- ✓ **Devamlı (sürekli) borçlar:** Geri ödemenin ne zaman yapılacağı konusunda belirleme yoktur. Bu borçlarda kısa – orta – uzun ayrımı olmaz, çünkü ödeme tarihi belli değildir.
- ✓ **İtfaya tabi borçlar:** Geri ödeme için belli bir tarih öngörülmüştür.

3. İradeye göre

- **Zorunlu/cebri borçlar:** Devletin yasal bir dayanağı olması gerekir. Olağanüstü dönemlerde söz konusu olur, 1960'larda çıkarılan zorunlu tasarruf bonoları örnektir.
- **Gönüllü/ihtiyari borçlar:** Serbest irade ile devlete borç verilir, devlet şartları yine kendisi belirler.

4. Güvenceye göre

- **Güvenceli (teminatlı) borçlar:** Olağanüstü dönemlerde devlet bazı güvenceler verir, istisnaidir.
- **Güvencesiz (teminatsız) borçlar:** Olağan dönemlerde genellikle teminatsız borçlar vardır.

BORÇ YÖNETİMİ

Vadeye kadar **borcun idaresi** (dönem faizlerinin idaresi) ve vade geldiğinde borçların **sona erdirilmesi** bu kapsamda yer alır, borcun ihraç koşulları da borcun yönetimi ile ilgilidir.

İhraç kelimesi; borçlanma kâğıtlarının basılması ve piyasaya sunulması anlamını taşır.

Devlet ihraçta piyasa faiz oranına uymak zorunda değildir, daha düşük bir oran kabul edebilir. Ama kâğıtların faizini dilediği belirleyemez. Kendisine verilecek borçlara anlamlı bir faiz önermek zorundadır. Borç verilecek kişinin güvenilir olması da faiz oranı kadar önemlidir. Devlete daha fazla güven duyulması kişileri kamu borçlanma kâğıtlarını almaya sevk eder.

Devlet **bazı avantajlar** sağlayabilir:

- ♣ **Faize ilişkin avantajlar:** Vergi muafiyeti, başa başın altında ihraç, primli / ikramiyeli borç uygulayabilir.
- ♣ **Senedin değerine ilişkin avantajlar:** Dövize, altına endeksli borç uygulayabilir.

♣ **Senedin likiditesine ilişkin avantajlar:** Devlet borç kâğıtlarının teminat sayılması bir avantajdır.

Başa başın altında ihraç: Devlet kâğıtlarının ihraç edildikleri sırada üzerinde yazılı değerinin altında piyasaya sürülmesidir. Devlet, kişilere ek finansman sağlamış oluyor.

Erken ödeme riski borç verenlerin mali yatırım kararları üzerinde negatif etki yapar. Bu nedenle ilke olarak devlet, erken ödeme yapmayacağı konusunda taahhütte bulunur. Böyle bir taahhüt söz konusu değilse, devlet piyasa koşullarında lehine değişiklikler olması halinde **rachat** yolunu işletebilir.

Rachat: Hukuki bir süreç değildir, piyasa koşullarından yararlanmak suretiyle devletin kendi borçlanma kâğıtlarını satın alma yoluna gitmesidir.

Ekonomik, mali sıkıntılarla karşılaşan devlet, **konversiyon** ile **konsolidasyon** işlemlerine başvurur. Bu durumlar kamu borçlarına özgüdür.

Konvesiyon: Borcun **değiştirilmesidir**. Mevcut borç ilişkisinin koşullarında devletin değişime gitmesidir. Genellikle, yüksek faiz oranı ile piyasaya çıkmış devlet tahvillerinin daha sonra piyasaya çıkmış düşük faiz oranlı tahvillere dönüştürülmesi suretiyle yapılır. Yani borcun **faiz oranında oynama** yapılır.

Konsolidasyon: Konversiyon kavram olarak daha geniş kapsamlıdır. Konsolidasyon borcun **tahkimi, güçlendirilmesidir**. Konsolidasyon devletin kısa vadeli borçlarının vadesini uzun vadeye dönüştürme işlemidir. Yani borcun **vadesinde oynama** yapılır. Bu işlem devletin mali yükünü azaltır.

Borcun sona ermesi

İtfa (ödeme) ve **borcun reddi** borcu sona erdiren nedenlerdir.

Borcun reddi: Devletin borcunu reddetmesi iç borçlar bakımından tercih edilmez. Dış borçlarda ise borcun reddi savaş dâhil belli risklere yol açar.

Sovyetler Birliği, Bolşevik Devrimi sonrasında eski Çarlık Rusya'sının borçlarını reddetmiştir. Borcun reddedilmesi için olağanüstü bir değişiklik gerekir. Borcun reddedilmesi için devletin UA alanda güçlü olması gerekir.

Moratoryum: Devletin borcunu ödemekte acze düşmesidir, borcu sona erdiren bir sebep değildir. Bunun ilanı ile borçların yeniden yapılandırılması söz konusu olur.

Osmanlı döneminde Düyun-u Umumiye İdaresi 1875, 1876 ve 1881'deki temerrütler sonucu ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde 1958 yılında moratoryum ilanı olmuştur.

KAMU HARCAMALARI

Devlet masrafı: Gelirlerin toplumsal gereksinimlerin giderilmesi için harcanmasına denir.

Kamu harcaması: Kamu kurum kuruluşları tarafından yapılan harcamalardır. Karşılanması bütçe ile planlanmış ve ödeneği ayrılmış olan harcamalardır.

Kamu – özel harcama farklılıkları

- ★ Özel kesimde mal ve hizmet bedeli peşin ödenir; kamuda önce alınır, ödeme sonra yapılır.
- ★ Özel kesimde kişiler harcamalarını gelirlerine göre planlarlar. Devlet kamusal hizmeti vermek zorunda olduğu için kaynak olmasa da hizmetlerini yerine getirir.
- ★ Özel kesimde harcamalar gönüllü ödemelerle karşılanır. Kamuda ise cebri olan vergilerle karşılanır.
- ★ Özel kesimde karlılık esastır. Kamuda kar etme amacı yoktur.
- ★ Özel kesimde firmalar dışsal faydanın büyük olduğu durumlarda üretimi kısırlar, kamuda bu söz konusu olmaz.

Dar anlamda kamu harcaması merkezi yönetim bütçesinden yapılan harcamaları ifade eder.

Geniş anlamda kamu harcaması yerel yönetim harcamalarını da içine alır. KİT'lerin yaptığı harcamalar, vergi muafiyeti ve istisnaları geniş anlamda kamu harcaması kapsamındadır.

Kamu maliyesinde son 50 yılda dikkatler kamu harcamalarının üzerine çekilmiştir. Klasik maliye anlayışında dikkatler vergi teorisi üzerindeydi. 1950'lerden itibaren dikkatler kamu harcamalarına yönelmiştir. Keynes'in görüşleri ile klasik anlayıştan uzaklaşmış, talep eksikliği dönemlerinde devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği, para politikasının ekonomiyi düzeltmeye yeterli olmayacağı kamu harcamalarının da önem taşıdığına işaret edilmiştir.

Kamu harcamalarının artış nedenleri

★ Görünüşte artış nedenleri

- Bütçe yapma tekniğindeki değişimler (safi usulden gayri safi usule geçiş)
- Para değerindeki değişimler
- Aynı ekonomiden para ekonomisine geçiş
- İşletmelerin devlet tarafından satın alınması

★ Gerçek artış nedenleri

- Nüfus hareketleri ve nüfustaki artış
- Savaşlar
- Sanayileşme ve teknolojiye ileriye
- Sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler, sosyal güvenlik kapsamının değişmesi
- Demokrasiye geçiş

Kamu harcamalarının tasnifi

İdari - Bilimsel tasnif

İdari tasnifte, yasalarda bütçeye ilişkin düzenlemeler yapılır. Bilimsel tasnif, akademisyenlerin yaptıklarıdır.

Organik - Fonksiyonel

Organik tasnif harcamayı yapan organa göre yapılan tasniftir. Fonksiyonel tasnif kamu harcamalarının hizmet türüne göre ayırma tabi tutulmasıdır. Yapılan hizmetin birim maliyetini ölçme imkânı verir.

Ekonomik yönden tasnif; Reel giderler - Transfer giderleri ayrımı

Yapılan harcama karşılığında devlet bir mal ya da hizmet alıyorsa reel harcama, almıyorsa yani karşılıksız aktarımda bulunuyorsa transfer harcamasıdır. Transfer giderleri kendi içinde iktisadi, sosyal ve mali transferler olmak üzere üçe ayrılır. Dolaysız transfer harcamalarında devlet vatandaşlarına direkt yardım yapar. Dolaylı transfer harcamalarında bir mal veya hizmet üreticisine devlet sübvansiyon verir. Verimli – verimsiz transfer ayrımında harcamanın amacına bakılır. Örneğin savaş tazminatı verimsiz, güçsüzlük maaşı verimli transfer harcamalarına örnektir.

Cari harcamalar – Yatırım harcamaları ayrımı

Cari harcamalar ülkenin tüketim dengesi ile ilgili harcamalardır. Yatırım harcamaları ülkenin kalkınmasına yönelik harcamalardır.

Verimli harcama – verimsiz harcama ayrımı

Verimli harcama getirdiği gelirle masraflarını finanse edebilen (örneğin liman, elektrik santrali yapımı için harcama, yol yapımı) harcamalardır.

Zorunlu harcama – zorunlu olmayan harcama ayrımı

Asli hizmetlerin yapılması zorunlu harcamalardır. İta amirinin isterse yapmayacağı harcamalara ise ihtiyari, zorunlu olmayan harcamalar denir.

Kamu harcamalarının etkilediği hususlar

** Kaynak dağılımı ve üretim

** İstihdam düzeyi

** Gelir dağılımı

** İktisadi büyüme ve kalkınma

BÜTÇE KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Bütçe: Kamu kurum ve kuruluşlarının belirli bir dönem için (1 yıl) gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların yürütülüp uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir belgedir. Devletin gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir, belirli bir döneme yönelik bir tahmin belgesidir.

Bütçe önemli bir maliye politikası aracıdır. Kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığını ortaya koyar. Halkın ve iktidarların toplumsal ihtiyaçlara yönelik tercihlerini yansıtır.

Hukuki açıdan bütçe, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin yapılması için önceden hükümete yetki ve izin veren özel bir kanundur, bir parlamento tasarrufudur.

Bütçe ile ilgili **ilk temel belge** İngiltere’de 1215 **Magna Carta** Libertatum – büyük özgürlük fermanıdır. **İngiltere’de** bütçe hakkı 1688 Haklar Bildirgesi ile kesinleşmiştir. **Fransa’da** 1614 sonrası aykırı uygulamalar 1789 Büyük Devrimle sonuçlanmış, anayasa ve yurttaşlık Bildirgesi ile bütçe hakkı meclise tanınmıştır. **ABD’de** 1791 anayasası ile bütçe hakkı yalnız kongreye ait bir yetkiye dönüştürülmüştür.

Osmanlıda 1855’te çıkarılan nizamname ilk gelişme denilebilir, ama tüzük seviyesinde kalmıştır. Bütçe hakkının gelişimine dair **ilk adım 1876 Kanuni Esasi** ile gerçekleşmiştir.

Burada vergilerin ancak kanunla alınabileceği, herkesin gücüne göre alınacağı, bütçenin devletin gelir ve giderini gösteren bir kanun olduğu, gelir ve giderlerin yıllık olarak tasdiğe tabi olacağı ve kesin hesap kanununa dair hükümler belirtilmiştir.

2. Meşrutiyet ile (1908) bütçe hakkında değişim olmuştur. Sayıştay yeniden düzenlemiş, 1911’de Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir, bütçeyle ilgili kanuni dayanak getirilmiştir.

1921 anayasasında bütçeye ilişkin ayrıntılı hüküm yoktur. **1924** anayasasında bütçe hakkına daha ayrıntılı yer verilmektedir. **1961** anayasasında TBMM’nin bütçeleri onaylama ve denetleme yetkileri vurgulanmaktadır. **1982** anayasasında bütçeye ilişkin düzenlemeler daha ayrıntılı hale getirilmiştir.

Cumhuriyet döneminde bütçe ile ilgili düzenlemeler Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1927’de yeniden düzenlendi) çerçevesinde yürütülmüştür. En son gelişme ise 2003 tarihli **5018 sayılı** Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanunla, 1927 tarihli 1050 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır.

BÜTÇENİN FONKSİYONLARI

Bütçenin klasik fonksiyonları

İktisadi ve mali fonksiyonu: Klasik anlayışa göre bütçe denk olmalıdır, bütçe sadece bir mali plan niteliği taşımalıdır, mali işleve sahiptir. Çağdaş anlayışa göre bütçe maliye politikasının amaçlarından olan kalkınma ve istikrarın sağlanmasında da bir araç olarak kullanılmalıdır. Keynesyen anlayışa göre ekonomik durgunluğa girildiğinde bütçe açık vermelidir, bütçe harcamaları artırılarak talep artırılmalı ve durgunluktan çıkılmalıdır.

Hukuki fonksiyonu: Bütçe bir kanundur. Hükümet programını uygulama aracı konumundadırlar, bu özelliği ile bütçe hukuki anlamda bir yetki yasasıdır. Kanun olmasının bir diğer özelliği demokratik parlamenter sisteme geçişin bir göstergesi olmasıdır.

Denetsel fonksiyonu: Makro ekonomik hedeflerin belirlenmesi ve temel kamu maliyesi anlayışının ortaya konması yıllık bütçeler aracılığıyla olmaktadır. Bütçeler, uzun vadeli hedeflerin yıllık kontrolünü sağlar.

Siyasi fonksiyonu: Bütçe, seçmenin kamu ekonomisi tercihlerini ortaya koyan siyasi bir belgedir.

BÜTÇE İLKELERİ

Bütçenin klasik ilkeleri

Genellik ilkesi: Bütçede gelir ve giderlerin ayrı ayrı ve tam olarak gösterilmesine genellik ilkesi denir. Bu ilkeye göre bütçeler gayri safi usulde ve adem-i tahsis ilkesi uyarınca düzenlenmelidir. Bütçede gayri safilik, gelir ve giderlerin mahsup edilmeden ayrı ayrı gösterilmesini öngörürken adem-i tahsis ilkesi tüm bütçe gelirlerinin merkezde toplanarak yine tüm bütçe giderlerinin merkezden yapılmasını ifade eder, tüm bütçe gelirlerinin tüm bütçe giderleri için kullanılabilmesini öngörür.

Genellik ilkesi üç unsurda ortaya çıkar:

- Tüm gelir ve giderler bütçede gösterilmeli
- Bütçede gelir ve giderler gayri safi olarak belirtilmeli
- Belirli gelirler belirli giderlere tahsis edilmemelidir.

Gayri safi usul: Safi usulde gelir ve giderler arasında çıkarmalar yapılmak suretiyle hizmet maliyeti ortaya konurken, bu usulün açıklık ilkesini engellemesi, denetimi azaltması nedeniyle günümüzde gayri safi usul benimsenmektedir.

Adem-i tahsis ilkesi: Denetimi artırmak, israf ve suiistimalleri önlemek konusunda faydalıdır. Bir başka faydası da gelir kaynağını ele geçiren kurumların, bütçe dışına çıkma eğilimlerine engel olmak suretiyle bütçe birliğini sağlamasıdır.

Birlik ilkesi: Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesidir. Merkezi – yerel yönetim bütçesi birlik ilkesinden sapmalara neden olmaktadır.

Yıllık olma ilkesi: AY mad. 161’de bütçenin yıllık olacağı belirtilmektedir. 5018 sayılı kanunda bütçenin çok yıllık olacağına ilişkin ibareler de bulunmaktadır.

Onama (ön izin) ilkesi: Bütçenin mali yıla girmeden önce onaylanması gerekmektedir. Yürütme organının yasama organından gelirlerin toplanması için yetki ve giderlerin yapılabilmesi için izin alması gerekmektedir.

Bütçenin bölümler itibariyle onaylanması: Bütçe yasama tarafından onaylanırken gelir ve giderler bölümler itibariyle görüşülür ve onaylanır. Böylece parlamentonun etkinliği artırılır, yürütmenin gelir ve gider bölümleri arasında aktarma yapması engellenmektedir.

Bütçenin dengliği ilkesi: Klasiklere göre bütçe denk (mali denklik) olmalıdır. Ancak ekonomik denklik düşüncesi gelişmiştir. Buna göre ekonomi deflasyonist bir eğilimde iken bütçe açık vermeli, enflasyonist süreçte iken bütçe fazla vermelidir. Bütçenin dengliği ilkesi sadece mali dengliği kastetmediği, aynı zamanda ekonomik dengliği de kapsadığı belirtilebilir.

Açıklık ilkesi: Bütçe ile ilgili esasların açık ve anlaşılabilir olmasıdır.

Doğruluk ilkesi: Bütçe ile ilgili öngörülerin ülke ekonomisinin yapısı ve konjonktürel durumu dikkate alınarak gerçek durumu yansıtmaması demektir, objektif doğruluk veya samimilik ilkesi de denir.

Mali saydamlık ilkesi:

- ♣ Kurumlar arasında sorumlulukların açıkça belirtilmesi,
- ♣ Bilgilere kamuoyunun erişebilmesi,
- ♣ Bütçeye ilişkin kuralların açıkça ortaya konması,
- ♣ Devlet hesaplarının raporlanmasında UA kurallara uyum sağlanması,
- ♣ Devletin hesaplarının dış denetime tabi olması gereklerini kapsar.

Alenilik ilkesi: Bütçe ile ilgili tüm işlemlerin kamuoyundan gizlenmeden, herkes tarafından incelenmesine ve eleştirilmesine imkân sağlayacak şekilde ortaya konulmasıdır. Bu ilke ilgili belgelerin yayınlanmasını gerekli kılar. Böylece bütçe hakkının sadece parlamentodaki temsilciler eliyle değil, tüm ulus tarafından kullanılmasına imkân tanınmış olur.

Tahsis ilkesi: Bütçede yer alan her hizmet çeşidi için bir ödenek ayrılması anlamına gelir.

BÜTÇE TÜRLERİ

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
1. Genel bütçe 2. Katma bütçe 3. Özel bütçe 4. Özerk bütçe a. Döner sermaye işletmeleri b. Fonlar	1. Merkezi yönetim bütçesi a. Genel bütçe b. Özel bütçe c. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçeleri 2. Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeleri 3. Mahalli idareler bütçesi
1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre bütçe çeşitleri	
Genel bütçe: Merkezi yönetim kuruluşlarının bütçeleridir (CB'lığı, TBMM, Başbakanlık, AYM, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay genel bütçeli kuruluşlardır).	
Katma bütçe: Katma bütçeli kuruluşlar yarı kamusal mal ve hizmetleri üretirler. Giderleri özel gelirleri ile karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen kuruluş bütçeleridir. Katma bütçeli kuruluşlar bütçede genellik ve birlik ilkelerinden sapma oluşturur. Gelirleri yetmezse hazine yardımı devreye girer, gelir fazla gelirse genel bütçeye aktarılır. Katma bütçelerin yapılması genel bütçe tasarısı ile birlikte meclis onayına sunulur. Katma bütçeler de genel bütçeler gibi kanunla yürürlüğe girmektedir. Katma bütçeli kuruluşlarda ödenek kullanma yetkisi başındaki genel müdürlere aittir. Bu kuruluşların denetimini Sayıştay yapar.	
Özel bütçe: Mahalli idarelerin bütçeleridir, birlik ilkesinden sapma oluşturur. İl özel idareleri, belediye ve köy bütçeleri özel bütçedir. Özel bütçelerde gidere göre gelir değil, gelire göre gider tespiti esastır.	
Özerk bütçe: Çoğunlukla KİT'lerin bütçeleridir. Nitelikleri: • Özel kanunlarla kurulurlar. • Kendi gelirleriyle giderlerini karşılarlar. • 1050 sayılı kanuna tabi değildirler. • Sayıştay denetimine tabi değildirler. • Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenirler. • Açıklar genel bütçeden karşılanır.	
Döner sermaye işletmeleri: Bir işletme sermayesi verilerek asıl amaçları olan kamu hizmetinin yanı sıra küçük çapta kar amaçlı faaliyetler yürüten ve sermayesinin tamamının bağlı olduğu kuruluşa ait işletmelerdir. Genellik ilkesinden sapma oluşturur. Döner sermayeli işletme kurma hakkı genel bütçeli kuruluşlarındır, ancak uygulamada katma bütçeli kuruluşların da böyle işletmelere sahip olduğu görülmektedir. Döner sermaye işletmeleri özerk bütçeli kuruluşlardan farklı olarak özel kanunlarla değil, 1050 sayılı kanuna dayanarak kurulmaktadır. Sayıştay denetimine tabidirler.	
Fonlar: Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır tutulan paralardır. Genellik ilkesinden sapma oluşturur. Bütçe içi ve bütçe dışı fon olmak üzere ikiye ayrılır. Fonlara başvurma nedenini, katı bütçe ilkeleri nedeniyle yürütmenin fonlarla birlikte daha hızlı iş yapmasıdır. Tasfiye nedenleri: • Kamu maliyesinde şeffaflığın sağlanması • Bütçe ilkelerine uygunluğun sağlanması • Sayıştay denetiminin dışında olması • Dolaylı vergi gibi etkide bulunarak ödeme gücünü kavramaması • Bütçe dışı fonların bütçe dengesini bozması • Yolsuzluğa sebep olabilmesi	

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre bütçe çeşitleri

Genel bütçeli kuruluşlar: Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve bu kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Özel bütçe: Bir bakanlığa veya belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, kuruluş ve çalışma saatleri özel kanunla düzenlenen ve bu kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçeleri: Özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliği korunmaktadır. **Birlik ilkesinden sapma** oluşturmaz.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin ilgili kurumlarca Maliye Bakanlığına gönderilmesi ve Maliye Bakanlığınca bütçe kanun tasarısına dâhil edilmesi esası getirilmiştir.

1050 sayılı kanundaki katma bütçeye benzer bir yapısı vardır.

Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeleri: Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere kurulan ve ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

SGK bütçelerinin hazırlanması, uygulanması kendi kanunlarına tabidir. Ancak SGK'nın ayrıntılı harcama ve finans programları bütçe ile birlikte hazırlanır ve onaylanır. Bu kurumlar kendi gelirleri ile giderlerini karşılamaktadırlar, ancak açık çıkması durumunda genel bütçeden finanse edilirler.

Mahalli idareler bütçesi: Mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Bütçelerinin hazırlanması, uygulanması kendi kanunlarına tabidir. Ancak ayrıntılı harcama ve finans programları bütçe ile birlikte hazırlanır ve onaylanır.

Mahalli idareler ilgili kanundaki hükümlere tabidir. Bu anlamda İl Özel İdaresi bütçeleri İl Özel İdaresi Kanununa, belediye bütçeleri Belediyeler Kanununa, köy bütçesi ise Köy Kanununa göre hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe sistemi devletin kamu maliyesi alanındaki faaliyetlerinin gider yapma ve gelir toplama ilke ve politikaları ile bunlara dair yöntemleri içeren bir düzeni ifade eder.

Bütçe sistemleri çeşitleri

Geleneksel bütçe sistemi: Klasik maliye anlayışının bir ürünüdür. Bütçenin denk olmasını, devletin özel ekonomiye müdahale etmemesini, sadece özel kesimin sağlamadığı milli savunma, asayiş gibi kamu hizmetlerini topluma sunmasını savunur.

Bütçe, harcamacı birimler esas alınarak yapılır. Ödenekler hizmeti yapacak birimin bir yıllık süre içinde yapacağı cari işlere dair giderlerin karşılanması için tahsis edilir. Ödenekler kurumun rutin ihtiyaçlarına göre ayarlanır, bütçe-plan ilişkisi kurulmaz. Bu bütçe sisteminde sadece birimin harcama kalemleri ile bu kalemlerden ne kadar harcama yapılabileceği görülür.

Bu sistemde önemli olan husus, kamu harcamalarının bütçe kanununa uygun olarak yapılmasını sağlamaktır, ödeneklerin mali mevzuata uygun olarak kullanılmasıdır. Buna karşılık kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği ile ilgilenmez.

Modern bütçe sistemi: Dörde ayrılır.

Performans bütçe sistemi

İş bütçesi veya başarı bütçesi adı da verilir. Kamu harcamalarında verimliliğin artırılması amacı ile geliştirilmiştir. Kıt olan kaynaklarla en fazla kamu hizmeti üretimi amaçlanır. Önemli olan yapılan harcamanın miktarı değil, elde edilen faydadır. Burada kamu hizmetinin faydası ölçülmeye çalışılır.

Harcamalar amaçlarla bağlantı kurularak bütçelendirilir. Bu bütçe sistemi hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının gösterilmesi ile ilgilenir.

Bu sistemde giderlerin fonksiyon – program – iş – proje biçiminde sınıflandırılması yapılır. Bir hizmetin nasıl yapılacağı üzerinde yoğunlaşır. Hedefler ve harcanan para arasında bir bağlantı olmalıdır.

Zayıf yönü performans ölçümünün yapılmasındaki güçlülüdür.

Program bütçe sistemi

Performans sisteminin gelişmiş halidir. Bu sistem çeşitli fonksiyonlara ayrılan kamu hizmetlerinin bütçedeki öncelik sırasına programlanması esasına dayanır. Hizmetler ve ödenekler fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulur.

Bu sistemde de program – alt program – faaliyet – proje biçiminde gider sınıflandırılması yapılır. Kamu hizmetleri bir plan ve programa bağlanarak yürütülür.

Birimlere her program için ödenek tahsis edilir. Alt programlar arasında kaynak – ödenek tahsisi yapabilmek nedeniyle bu sistem birim yöneticilerine rasyonel kararlar alma imkânı sağlar.

Program bütçe belli kaynaklarla toplumsal faydanın hangi hizmetlerle sağlanacağı üzerinde durur. Ne satın alındığı ile değil, ne yapılacağı, bunun nasıl başarılacağı ile ilgilenir.

Planlama – programlama - bütçeleme sistemi

Bir mali plan niteliğindeki bütçeyle kamu hizmeti etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmet programları ve bunların alt program – faaliyet – proje sınıflandırması yanında bu hizmetlerin maliyet – fayda analizleri de yapılır. Böylece ödeneklerin tahsisinde alternatif programlar arasında en uygununun seçilmesi suretiyle bütçe ile kaynak – hizmet ilişkisi kurulmuş olur.

Bu sistemde yapılan harcamaların sebebi ve niçin yapıldığı soruları cevaplanır.

Sıfır tabanlı bütçe sistemi

Kural olarak bütçede ödenekler belirlenirken bir önceki yıl dikkate alınır.

Bu sistemde yeni bir bütçe tasarısı hazırlanırken cari yıl bütçesinde ayrılan ödenekler hiç yokmuş gibi, sıfırmış gibi hareket edilerek plan ve program yapılır, ödenek tahsis edilir.

Diğer bütçe sistemleri

Milli bütçe sistemi: Ulusal ekonomiyi bir bütün olarak değerlendirmeye yönelik bir bütçe sistemidir. Kamu ekonomisine ilişkin gerçekleştirmelerin özel ekonomiye ilişkin gerçekleştirmelerin de bütçede dikkate alınmasını savunur.

Yatırım bütçe sistemi: Bu sistem kamu harcamalarını yatırım ve cari harcamalar olarak ikiye ayırır. Sistem bu iki harcama kaleminin ayrı değerlendirilmesini ve yatırım gelir ve giderlerinin ayrı bir bütçede gösterilmesini gerektirir.

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ - BÜTÇENİN HAZIRLANMASI

Merkezi Yönetim bütçesinin gelir ve gider kısımlarının hazırlanması şeklinde ayrı ayrı ele alınmaktadır. Gider bütçesinin hazırlanması daha zordur. Gelir bütçesinin hazırlanması Maliye Bakanlığınca yürütülür. Gider bütçesinin hazırlanması sürecine Maliye Bakanlığının yanında merkezi yönetim kapsamındaki tüm harcamacı kurum ve kuruluşlar, DPT ve YPK da katılmaktadır.

Gelir bütçesinin hazırlanması

Maliye Bakanlığı Gelir politikaları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanır. İki yöntem kullanılır.

1. Otomatik tahmin yöntemi

Önceki yılların gelirlerine dayanılarak bir sonraki yılın gelirlerinin tahmin edilmesidir. **Üç şekilde** olur:

- **Bir önceki yıl usulü:** Bir önceki yılın rakamları dikkate alınır.
- **Ortalama usul:** Son birkaç yıla ait ortalamalar dikkate alınır.
- **Ortalama artışa göre artırma usulü:** Sona ermiş olan dönemin gelir gerçekleşme rakamı, son birkaç yılın gelirlerinin bir önceki döneme göre artış oranlarının ortalaması kadar artırılır ve sonraki yılın geliri tahmin edilir.

2. Serbest takdir yöntemi

Otomatik yöntemle başvurulmadan iktidarın ülke koşullarını dikkate alarak gelecek yıla ilişkin gelir tahmininde bulunmasıdır. Ülkemizde bu usul uygulanmakla birlikte, geçmiş yılların gelir gerçekleştirmelerinin ve içinde bulunulan yıla ait 8 aylık gelir gerçekleştirmelerinin gelir tahmininde dikkate alınması dolayısıyla otomatik yöntemden de faydalandığı belirtilebilir.

Ülkemizde Maliye Bakanlığınca hazırlanan gelir teklifleri, ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Gider bütçesinin hazırlanması

Koordinasyondan Maliye Bakanlığı sorumludur. Harcamacı kuruluşlar ödenek taleplerini Maliye Bakanlığı ile görüşmek suretiyle saptarlar. Ayrıca yatırım ödeneği talebi varsa DPT'den de onay alınmak zorundadır.

	Bütçe süreci	
FAALİYET	SORUMLU	SÜRE
Orta Vadeli Programın hazırlanması ve RG'de yayınlanması	DPT	Mayıs sonuna kadar
Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Programın karara bağlanması	YPK	15 Haziran'a kadar
Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberinin gönderilmesi	Maliye Bakanlığı	Haziran sonuna kadar
Yatırım genelgesi ve yatırım rehberinin gönderilmesi	DPT	
Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığına, yatırım projelerinin DPT'ye sunulması		31 Temmuz'a kadar
Bütçe tekliflerinin kuruluşlarla görüşülerek bütçe kanun tasarısı haline getirilmesi	Maliye Bakanlığı	Eylül sonuna kadar
Bütçe tekliflerinin birleştirilmesi ile hazırlanan Bütçe Kanun Tasarısının ve Milli Bütçe Tahmin Raporunun 75 gün önceden Bakanlar Kuruluna sunulması	Maliye Bakanlığı	15-17 Ekim
Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'ye verilmesi	Bakanlar Kurulu	
Bütçe Kanun Tasarısının Bütçe Komisyonuna verilmesi	TBMM	
55 gün içinde Genel Kurula sevk edilmesi	Bütçe Komisyonu	17 Ekim – 10 Aralık
20 gün içinde onaylanması ve CB'na gönderilmesi	Genel Kurul	10 Aralık – 31 Aralık
RG'de yayınlanması ve yürürlüğe girmesi	CB	31 Aralık

- Orta Vadeli Program makro politikaları, ilkeleri, temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
- Orta Vadeli Mali Program merkezi yönetim bütçesine ait gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini içerir. Hedeflenen açık ve borçlanma durumu ile verilecek ödeneklerin üst sınırına da içerir.
- Bütçe hazırlama rehberi kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
- Kamu idareleri bütçe tekliflerini gerekçeli olarak hazırlarlar. Ödenek talepleri ekonomik ve mali analiz yapılmasına olanak verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine uygun şekilde hazırlanır.

BÜTÇENİN ONAYLANMASI

- Bütçe Komisyonu 25 iktidar ve 15 muhalefet olmak üzere 40 üyeden oluşur.
- Bütçe Komisyonunda tasarıya ilişkin değişiklikler yapılabilir, ancak yeni bir kanun tasarısı yapamazlar.
- Genel Kurulda milletvekilleri düşüncelerini bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar. Bölümler ve bölümlere ilişkin değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Meclis üyeleri görüşme sırasında gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı bölümler (kamu idareleri itibarıyla) halinde oylanır.
- Kanun tasarısına eklenerek TBMM'deki görüşmelerde **dikkate alınacak belgeler**:
 - ✓ Orta Vadeli Mali Planı da içeren bütçe gerekçesi
 - ✓ Yıllık ekonomik rapor
 - ✓ Vazgeçilen kamu gelirleri çizelgesi (vergi muafiyeti vb)
 - ✓ Kamu borç yönetimi raporu
 - ✓ Kamu idarelerinin son iki yıllık bütçe gerçekleştirmeleri ile gelecek iki yıla ait gelir ve gider tahminleri

- ✓ Mahalli idareler ve SGK'nın bütçe tahminleri
 - ✓ KİT ve kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin bütçe tahminleri
 - ✓ Merkezi yönetim kapsamında olmayan ama yardım alan kamu idarelerinin listesi
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da bütçelerini 30 Eylül'e kadar doğrudan TBMM'ne ve bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler.
 - RG'de yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 1 Ocak – 31 Aralık tarihleri arasında uygulanmak üzere yürürlüğe girer.
 - DPT tarafından hazırlanan Kamu Yatırım Programı, Merkezi Bütçe Kanununun yürürlüğe girmesinden itibaren en fazla 15 gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla RG'de yayınlanır.
 - Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde **Geçici Bütçe Kanunu** çıkartılır. Bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak geçici bütçe hazırlanır. Geçici bütçenin **uygulaması 6 ayı geçemez**.
 - Öngörülemeyen durumlar için ödeneklerin yetersiz kalması halinde **ek bütçe** yapılır. Ek bütçenin yapılması için, ek olarak konulan ödeneklere gelir karşılığı gösterilmelidir. Ek bütçe de bir kanunla yürürlüğe girer. Ek Bütçe Kanunu, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunun hazırlanma, onaylanma ve uygulanma esaslarına tabidir.

BÜTÇENİN UYGULANMASI

Gelirlerin toplanması

Yürütme organı, yasama organından yetki ve izin alarak bütçeyi uygular. Gelirlerin toplanmasında yürütme organı bu yetkisini vergilerin aşamaları olan tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil esaslarına uygun kullanır.

Giderlerin yapılması

1. Ödeneklerin serbest bırakılması
2. Yüklenmeye girişilmesi
3. Giderin gerçekleştirilmesi
4. Faaliyet raporları
5. Kesin hesap ve uygunluk bildirimi
6. Bütçe hesaplarının kapatılması

Ödeneklerin serbest bırakılması

Bütçe ödenekleri, vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır. Serbest bırakılmayan ödenek kısmı, bloke edilerek zamanı gelince serbest bırakılır.

Ödeneklerin kullanımı ancak Maliye Bakanlığınca serbest bırakıldığında mümkün olur. Ödenekler yılın ilk altı aylık dönemi ve ikinci altı aylık dönemi için ayrı ayrı serbest bırakılır. Niteliğine göre ikinci altı ay için üçer aylık dönemlerde de serbest bırakılabilir.

Ödenekler; tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda bütçe yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. **Ancak;**

- ♥ Ait olduğu mali yılda **ödenemeyen** ve **emanet hesabına alınamayan**
- ♥ **Zamanaşımına uğramamış geçen yıllara ait borçlar**
- ♥ **İlama bağlı borçlar** cari yıl bütçesinde yer almasa dahi ödeme yapılır.

Yüklenmeye girişilmesi

Yüklenme; sözleşme veya kanuna dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğü altına girilmesidir.

- Yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişilmez.
- Yüklenme süresi mali yılla sınırlıdır.
- Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur, başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.

Harcama yetkisi: Kuruluşların hak kazandıkları ödenekleri kullanma yetkisidir.

Harcama yetkilisi: Harcama yetkisini kullanan her bir kuruluşun yöneticisidir, **ita amiri** de denilir.

- Bakanlıklarda müsteşar (MSB'da Bakanın kendisi)
- İl Özel İdarelerinde vali
- Belediyelerde belediye Başkanı'dır.

Giderin gerçekleştirilmesi

Bütçeden bir giderin yapılabilmesi için mal veya hizmetin alındığının görevli kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmesi gerekir.

Gerçekleştirme, harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Aşamalar:

- ⊗ Ödeneğin bütçede belirtilmesi
- ⊗ Yükleneğe girişi
- ⊗ Görevli kişi veya komisyonlarca onaylanması
- ⊗ Gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmesi
- ⊗ Harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması
- ⊗ Tutarın hak sahibine ödenmesi

Ödenmeyen giderler ve bütçe emaneti

Tüm aşamaları gerçekleşen ancak ödenemeyen giderler bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak izleyen 5 yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Bu ödemeler artık ancak mahkeme kararıyla ödenebilir.

Avans ve kredi işlemleri

Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; kanunda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalan giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. **Şartları:**

- Harcama yetkilisinin uygun görmesi
- Ödenek karşılığının saklı tutulması
- Gerçekleştirme işlemleri beklenilemeyecek kadar giderin acil olması
- Merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalması

Yüklenme tutarının % 30'unu geçmemek kaydıyla, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir.

Ödeneklerin iptali

Yılın sonunda ödeneklerin kullanılmayan kısmı iptal edilir. Ancak kullanılmayan ödeneklerden Merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilenler ertesi yıla devredilebilir.

Ödenek devir işlemlerini yapmaya genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanı, diğer kamu idareleri için harcama yetkilisi yetkilidir.

Ödenek aktarmaları

- ★ **Kurumlar arası aktarma:** Sadece kanunla yapılabilir.
- ★ **Kurum içi tertipler arası aktarma:** Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ödeneğin % 5'ine kadar kendi bütçeleri içinde aktarma yapmaya yetkilidirler. Bu aktarmalar 7 gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir. **Aktarma yapılamayacak durumlar:**

- Personel giderleri (maaşları)
- Daha önce aktarma yapılmış tertiplerden başka tertiplere
- Daha önce yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden başka tertiplere

Olağanüstü ödenek işlemleri

Olağanüstü hallerde MSB, Jandarma ve Sahil Güvenlik K.lığı bütçesindeki mevcut ödenekler birleştirilerek kullanılabilir. Ödenekler yeterli gelmezse, toplam ödenek tutarının % 15'ine kadar ek harcama yapılabilir.

Sevk ve intikalle ilgili giderler için, görevlendirilen mutemetlere avans verilebilir ve gönderilecek ödeneye istinaden bir ay içinde mahsup edilir.

Yedek ödenek

Sadece genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine aktarılmak üzere, cari yıl bütçe giderlerinin % 2'sini aşmamak kaydıyla Maliye Bakanlığı bütçesine yedek bütçe konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı yılın bitimini takip eden 15 gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilir.

Örtülü ödenek

Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. İstihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de konulabilir. Örtülü ödenek kişisel harcamaları, siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz.

Bu ödeneklerin toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının % 0,5'ini geçemez. Örtülü ödeneğin kullanımı ve bununla ilgili hususlar Başbakan tarafından belirlenir.

Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.

Faaliyet raporları

Faaliyet raporları yargı ve yasama denetiminin hazırlık aşamasını oluşturur.

Faaliyet raporlarına ilişkin süreç, üst yönetici ve harcama yetkililerinin hazırladıkları faaliyet raporları ile başlar ve TBMM'de son bulur. **Bu süreçte;**

- Harcama yetkilisi tarafından mali yılın sonunda **birim faaliyet raporu** hazırlanır.
- Birim faaliyet raporu üst yöneticiye verilir, üst yönetici idari faaliyet raporunu hazırlar.
- İdari faaliyet raporu **Sayıştay'a gönderilir** ve üst yönetici tarafından **kamuoyuna sunulur**.
- Sayıştay'a gönderilen kamu idareleri ile SGK'nın idari faaliyet raporlarının bir örneği **Maliye Bakanlığına**, mahalli idarelere ait idari faaliyet raporlarının örneği **İç İşleri Bakanlığına gönderilir**.
- Maliye Bakanlığı kamu idareleri ile SGK'nın idari faaliyet raporlarını dikkate alarak **genel değerlendirme raporu** hazırlar.
- Maliye Bakanlığı genel değerlendirme raporunu **Sayıştay'a gönderir** ve **kamuoyuna açıklar**.
- Sayıştay idari faaliyet raporlarını (mahalli idarelerin raporları hariç), mahalli idareler değerlendirme raporunu, genel değerlendirme raporunu ve dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirterek TBMM'ye sunar.
- TBMM bunların çerçevesinde, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya yardımcısının ilgili Bakanla birlikte katılması zorunludur.

Kesin hesap ve uygunluk bildirimi

Kesin Hesap Kanunu, TBMM'nin bütçe üzerindeki yasama denetimini sağlayan bir unsurdur. TBMM'nin Kesin hesap kanun tasarısını onaylaması ile bütçe uygulaması aklanmış olur.

AY mad. 164: Kesin hesap kanunu, mali yılın sonundan başlayarak en geç 7 ay sonra, Bakanlar Kurulunca TBMM'ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM'ne sunar. Kesin hesap kanun tasarısı, yeni yıl bütçe kanun tasarısı ile birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu her iki kanun tasarısını Genel Kurula birlikte sunar. Genel Kurul iki kanun tasarısını birlikte görüşerek karara bağlar.

Bütçe hesaplarının kapatılması

Ya mali yılın sonunda ya da uygulamanın sona erdiği dönemde kapatılmaktadır. **İki yöntem** vardır:

♣ Egzersiz usulü

Mali yıla bağlı kalınmamakta, mali yıl bitmiş olsa bile, henüz kullanılmamış olan ödeneklerin kullanılmasına ve o mali yıla ilgili gelirlerin toplanmasına devam edilmektedir. Bu işlemler gelirin toplandığı veya masrafın yapıldığı yılın bütçesi ile ilgilendirilmez, ilişkili olduğu mali yıl bütçesinin hesaplarına kaydedilir.

♣ Jestiyon usulü

Zaman-ı idare ya da yönetim dönemi de denilir. Bu usul, mali yıl süresi veya saymanın görev süresi ile sınırlı olmak üzere uygulanmaktadır.

Türk bütçe sisteminde jestiyon sistemi geçerlidir. Buna göre kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yıl hesabında gösterilirken kamu gelirleri tahsil edildiği, giderler ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.

BÜTÇENİN DENETİMİ

Türk bütçe sisteminde denetim, **1050 sayılı kanun çerçevesinde** idari, yargısal ve yasama denetimi olmak üzere üç ayrı denetim şeklindeydi.

İdari denetim: Harcamaların yapılması aşamasında harcama yetkilileri, Sayıştay, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktaydı.

Yargısal denetim: Sayıştay tarafından tespit edilmekteydi.

Yasama denetimi: Bütçenin onaylanması, Kesin Hesap Kanunu ile aklanması yasama denetimidir.

Türk bütçe sisteminde denetim, **5018 sayılı kanun çerçevesinde** iç kontrol sistemi ve dış denetimdir. İç kontrol sistemi harcama öncesi kontrol ve iç denetimden oluşur.

Dış denetim: Sayıştay tarafından UA denetim standartlarına göre yapılır. Sayıştay denetçileri talep ederse iç denetçi raporları kendilerine sunulur.

Düzenlenen raporlar üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporlarını ve üst yönetici cevaplarını dikkate alarak **dış denetim genel değerlendirme raporunu** düzenler ve TBMM'ne sunar.

Sayıştay dış denetimi sonuçlandırarak hesapları denetlemiş ve hükme bağlamış olur.

Bütçe uygulaması sonrasında Sayıştay denetimi: Saymanların yönetim dönemi hesaplarının incelenmesi Sayıştay denetçileri tarafından yapılır.

Denetçiler uygun görmedikleri işlemleri muhtıra defterine kaydederler. Birer inceleme sonunda Sayıştay Başkanlığına verilmek üzere bir rapor hazırlarlar, bir sorun görürse saymanın yazılı savunması alınıp rapora eklenir. Sayıştay Başkanlığı raporları ilgili Sayıştay dairelerine iletir. Daire başkanları Sayıştay savcısının görüşünü alırlar. Sayman hesaplarının Sayıştay dairelerinde yargılanması bitince **üç türlü karar** çıkabilir:

- **Beraat kararı:** Hesaplar aklanmış olur.
- **Zimmet kararı:** Sayman veya sorumlunun belge sunamaması nedeniyle devlete borçlu sayılmasıdır.
- **Tazmin kararı:** Yasal hata nedeniyle yapılan giderin kabul edilmemesi sonucunda ödettirilmesi kararının verilmesidir.

Karar ister zimmet kararı, isterse tazmin kararı olsun sonuçta para şeklinde bir tazminat ödemesi şeklinde yerine getirilir.