



**Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
Adalet MYO**



Adalet Programı

Mali Hukuk Bilgisi Dersleri



ÜNİTE VI

BÜTÇE

BÜTÇE



1. Bütçe Kavramı

Bütçe, Bütçe Kanunu ve Bütçe Hakkı Kavramları

- Bütçe, bir devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerini tür ve miktar gibi ayrıntıları ile gösteren çizelgedir.
- Bütçe belli bir dönem için devletin yaptığı mali plandır. Bu plan bütçe yasası ile ortaya konur.
- Bütçe yasası devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının belli süre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve yürütme organına gelir toplama ve gider yapma konularında yetki ve izin veren özel nitelikte bir yasadır.
- Kamu maliyesi anlamında bütçe ise, kamu kurum ve kuruluşlarının belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların yürütülüp uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir belgeyi ifade eder.
- Hukuki açıdan bütçe, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin yapılması için önceden hükümete yetki ve izin veren özel bir kanun olup, bütçe ile yasama organı yürütme organına gelir toplamak için yetki, gider yapmak için de izin vermektedir. Bir başka tanımıyla bütçe, "Kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleriyle, bu tahminlerin uygun bulunduğunu belirleyen bir parlamento tasarrufudur".
- Parlamenter demokratik sistemlerde, yasama organının bütçe uygulanmadan önce yürütme organına izin ve yetki vermesi, bütçe hakkı adını alır.

Bütçenin Fonksiyonları

- Esas itibariyle devletin gelir ve giderleri gösteren bir belge olan bütçe, bir ülkenin belirli bir dönemine ait kamu gelir ve giderlerini gösteren bir tahmin belgesidir; günümüzde bütçe salt bir mali plan olmanın ötesinde bir işleve de sahiptir.
- Çağdaş maliye anlayışı çerçevesinde, bütçe önemli bir maliye politikası aracı olup, devletin ekonomiye yön vermekte yararlandığı en önemli araçlardan birini ifade eder.
- Bütçe, kamu kesimi ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığını ortaya koymakta ve bu bağlamda oylama yöntemi ile halkın, bütçe hakkı ile siyasi iktidarların toplumsal ihtiyaçlara yönelik ekonomik ve sosyal tercihlerini yansıtmaktadır.
- Bütçe, kamunun ekonomideki ağırlığını gösteren bir plan olması nedeni ile bünyesinde birçok işlev bulundurmaktadır. Bu işlevler özellikle modern maliyenin gelişimine bağlı olarak artmış ve çeşitlilik kazanmıştır. Günümüzde bu anlamda bütçenin yüklendiği bu işlevler klasik ve çağdaş işlevler olarak ikiye ayrılmaktadır.
- Bütçenin Klasik Fonksiyonları
 - - Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu
 - - Bütçenin Hukuki Fonksiyonu
 - - Bütçenin Denetsel Fonksiyonu
 - - Bütçenin Siyasi Fonksiyonu

2. Bütçe İlkeleri

- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında, bütçenin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi, bütçe hesaplarının açık ve doğru biçimde tahmin edilebilmesi ve bütçenin denetiminin yapılabilmesi için uyulması gerekli bazı ilkeler vardır.
- Bütçe ilkeleri adı verilen bu ilkeler maliye anlayışının gelişim ve değişimine bağlı olarak çeşitlilik kazanmıştır.
- Bu nedenle bu ilkeleri klasik ve çağdaş bütçe ilkeleri olarak ayırmak ve incelemek mümkündür.

Klasik Bütçe İlkeleri-1

- Klasik bütçe ilkeleri, bütçenin doğası ve tanımına uygun olarak ortaya çıkan, bütçenin özellik ve fonksiyonlarının gerçekleşebilmesi için uyulması zorunlu olan temel bazı ilkeler olup, aşağıdakilerden ibarettir.

-
- 1. Genellik İlkesi
- 2. Birlik İlkesi
- 3. Yıllık Olma İlkesi
- 4. Onama (Ön İzin) İlkesi
- 5. Bütçenin Bölümler İtibariyle Onaylanması
- 6. Bütçenin Denkliği İlkesi
- 7. Açıklık, Doğruluk ve Mali Saydamlık İlkesi

Klasik Bütçe İlkeleri-2

- 1. Genellik İlkesi: Bütçede gelir ve giderlerin ayrı ayrı ve tam olarak gösterilmesine "genellik ilkesi" denilmektedir. Genellik ilkesi bütçenin, gayri safi usulde ve adem-i tahsis esası uyarınca düzenlenmesini gerektirir.
- 2. Birlik İlkesi: Bütçede birlik ilkesi, devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesini gerektirir.
- 3. Yıllık Olma İlkesi: Bütçe bir ülkenin belirli bir dönemini kapsayan bir mali plan olarak görülebilir. Belirli dönemden kasıt genellikle bütçenin bir mali yılı kapsamasıdır.
- 4. Onama (Ön İzin) İlkesi: Bütçe bir mali yıla ilişkin gelir ve giderleri kapsadığı için, mali yıla girmeden önce onaylanması gerekmektedir. Bununla birlikte bütçenin uygulayıcısı olan yürütme organının yasama organından bütçede yer alan gelirlerin toplanması için yetki ve bütçede yer alan giderlerin yapılabilmesi için de izin alması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile bütçede yer alan hükümlerin (gelir toplama ve gider yapma ile ilgili) yürütme organı tarafından uygulanabilmesi için özel bir kanun olan bütçenin, mali yıla girmeden yasama organı tarafından onaylanması gerekmektedir.

Klasik Bütçe İlkeleri-3

- 5. Bütçenin Bölümler İtibariyle Onaylanması: Bu ilkeye göre bütçe mali yıla girmeden önce yasama organı tarafından onaylanırken, bütçede yer alan gider ve gelirler bölümler itibariyle görüşülüp onaylanmakta, böylece bütçede yer alan gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasında parlamentonun etkinliği arttırıldığı gibi, yürütme organının bölümler arasında aktarma yapması da engellenmektedir.
- 6. Bütçenin Denkliği İlkesi: Klasiklere göre, bütçe gelir ve giderleri denk olmalıdır. Bu görüşe göre bütçe giderleri borçlanmaya başvurulmadan, olağan kamu gelirleri ile finanse edilmelidir. Klasik görüş bu şekilde bütçenin mali denkliği ilkesini belirtmiştir. Ancak, fonksiyonel maliyenin gelişimi ile birlikte bütçenin ekonomik denkliği sağlaması gerektiği düşüncesi de ortaya sürülmüştür. Bu görüşe göre, ekonomi deflasyonist bir eğilim içinde iken, bütçe açık vermeli , enflasyonist süreçte iken de bütçe fazla vermelidir. Dolayısıyla bu görüş bütçede mali denklikten öte ekonomik denkliğin sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Buradan hareketle, bütçenin denkliği ilkesinin artık sadece mali denkliği kastetmediği, denklik kavramının aynı zamanda ekonomik denkliği de kapsadığı belirtilebilir.

Klasik Bütçe İlkeleri-4

- 7. Açıklık, Doğruluk ve Mali Saydamlık İlkesi:
- Bütçede açıklık ilkesi ile bütçe ile ilgili esasların açık ve anlaşılabilir olması belirtilir. Bu ilke, bütçe ile ilgili rakamların ve hususların bu konuda bilgi sahibi olmayan insanlar tarafından da rahatlıkla incelenmesi ve değerlendirilebilmesini amaçlar.
- Bütçede doğruluk ilkesi ise, bütçe ile ilgili öngörülerin ülke ekonomisinin yapısı ve konjonktürel durumu dikkate alınarak gerçek durumu yansıtmaya anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle, bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ekonomik gerçekleri olabildiğince ortaya koyabilmesi gerekir. Bu durum bütçede objektif doğruluk olarak da adlandırılmaktadır.
- Alenilik ilkesi, bütçe ile ilgili tüm işlemlerin kamuoyundan gizlenmeden, herkes tarafından incelenmesine ve eleştirilmesine imkân sağlayacak bir şekilde ortaya konmasını ifade eder.

3. Bütçe Türleri

Bütçe Türleri

- Bütçe türlerini eski 1050 sayılı yasa ile yeni 5018 sayılı yasa hükümlerini karşılaştırmak sureti ile ortaya koymak doğru olacaktır.
-
- ***1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na Göre Bütçe Türleri***
- Genel Bütçe
- Katma Bütçe
- Özel Bütçe
- Özerk Bütçe
- Döner Sermaye İşletmeleri
- Fonlar
-
- ***5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Bütçe Türleri***
- Merkezi Yönetim Bütçesi
- Genel Bütçe
- Özel Bütçe
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçeleri
- Mahalli İdareler Bütçeleri
- Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri

4. Bütçe Sistemleri

Bütçe sistemi kavramı ve çeşitleri

- Bütçe sistemi devletin kamu maliyesi alanındaki faaliyetlerinin gider yapma ve gelir toplama ilke ve politikaları ile bunlara dair yöntemleri içeren bir düzeni ifade eder.
- Devletin ve kamu maliyesinin fonksiyonuna dair anlayış değişikliği bütçe sistemlerinin de değişmesini beraberinde getirmiştir. Bütçe sistemleri ikiye ayrılır:
- -Geleneksel Bütçe Sistemi (Klasik Örgüt Bütçesi)
- -Modern Bütçe Sistemleri
- Modern bütçe sistemleri dörde ayrılır:
- Performans Bütçe Sistemi
- Program Bütçe Sistemi
- PPBS Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
- STBS Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi
- -Diğer Bütçe Sistemleri
- Milli Bütçe Sistemi
- Yatırım Bütçesi Sistemi

5. Türk Bütçe Sistemi

Bütçenin Hazırlanması

- Bütçenin hazırlanması Merkezi Yönetim Bütçesi'nin gelir ve gider kısımlarının hazırlanması şeklinde ayrı ayrı ele alınmaktadır.
- Gider bütçesinin hazırlanması, gelir bütçesinin hazırlanmasına nazaran daha uzun ve zor bir sürece tabidir.
- Gelir bütçesinin hazırlanması, tek bir merci olan Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmaktadır. Gelir bütçesi hazırlanırken gelir tahminlerine ilişkin olarak iki temel yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler serbest tahmin ve otomatik tahmin yöntemleridir.
- Gider bütçesinin hazırlanma sürecine ise Maliye Bakanlığının yanında merkezi yönetim kapsamındaki tüm harcamacı kurum ve kuruluşlar, DPT ve YPK da katılmaktadır. Yatırım harcamalarına dair gider teklifleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, cari harcamalara dair gider teklifleri ise Maliye Bakanlığı ve harcamacı kuruluşlar arasındaki görüşmeler neticesinde karara bağlanır.
- Maliye Bakanlığı tarafından gelir ve gider bütçe tekliflerinin birleştirilmesi ile hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, Bakanlar Kurulu tarafından mali yıl başlamadan en az 75 gün önce TBMM'ye sunulur.

Bütçenin Onaylanması

- TBMM'ye sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, TBMM Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Bütçe Komisyonu 25'i iktidar grubuna veya gruplarına, 15'i muhalefet grup veya gruplarına mensup toplam 40 üyeden oluşur.
- Bütçe Komisyonunda, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı 55 gün içinde görüşülür. Bütçe Komisyonunda Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısına ilişkin her türlü değişiklik yapılabilir. Ancak, Bütçe Komisyonu'na yeni bir Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı yapma hakkı verilmemiştir.
- Bütçe Komisyonu'nda 55 gün içinde görüşülüp karar bağlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, mali yıl başlamadan en az 20 gün önce Genel Kurul'a sevk edilir.
- TBMM Genel Kurulu'nda milletvekilleri, bakanlık ve daire bütçeleriyle, katma-özel bütçeler hakkında düşüncelerini bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar. Bölümler ve bölümlere ilişkin değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.
- Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı bölümler halinde oylanır. Diğer bir ifadeyle; Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı maddeler, bölümler ve kamu idareleri itibariyle, gider ve gelir cetvelleri görüşülerek oylanır. TBMM'ce onaylanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak mali yılbaşından önce Resmi Gazete'de yayınlanır.
- Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan ve Resmi Gazete'de yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasında uygulanmak üzere yürürlüğe girer.

Bütçenin Denetlenmesi

- 1050 sayılı yasaya göre denetim üç ayrı denetim şeklindeydi.
- İdari Denetim: Harcamaların yapılması aşamasında harcama yetkilileri (ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman), Sayıştay ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktaydı.
- Yargısal Denetim: Sayman hesaplarını kontrolüne dayalı olarak, bütçenin uygulanması bakımından, ita amiri, tahakkuk memuru ve saymanın varsa; yasalara aykırı olan hatalı, usulsüz ve yolsuz işlemlerinin Sayıştay tarafından tespitini amaçlamaktaydı.
- Yasama Denetimi: Bütçenin onaylanması, uygulanması ve uygulandıktan sonra kesin hesap ile aklanması, yasama organına bağlı bir tasarruftur. Bu aşamaların tümünde yasama organı, uygun görmediği, yolsuzluk, hatalı işlem, israf vb. unsurlar için bütçe hakkını kullanabilir. Bu durum bir tür denetimdir. Ayrıca, kesin hesap kanununun meclis tarafından incelenerek onaylanması ve Sayıştay'ın yasama adına denetim yapması yasama denetiminin etkinliğinin göstergesidir.
-
- 5018 sayılı yasaya göre denetim harcama öncesi kontrol ve iç denetimden oluşan iç kontrol sistemi ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır.
- İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. Harcama öncesi denetim, kamu harcaması yapılmadan önce üst yöneticiler, harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilen mali denetimdir..İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.
- Dış denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Buna göre, Sayıştay, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelemesini yapar. İnceleme sonuçlarını TBMM'ye sunar.
- İnceleme sırasında, denetçi bir sorun görürse saymanın yazılı savunması alınıp rapora ekler. Denetçiler incelemeyi bitirince raporlar Sayıştay Başkanı'na verilir. Oradan denetçilerin raporları, ilgili Sayıştay dairelerine iletilir. Daire başkanlarının ilk yapacakları Sayıştay savcısının yazılı görüşünü almaktır. Sayman hesaplarının Sayıştay dairelerinde yargılanması bitirilince “beraat”,“zimmet” veya “tazmin” kararları verilir.

Ders sonu



**iyi
haftalar!**

