

Bütçenin Niteliği

Bölüm: I

Bütçenin Kurumsal ve Hukuki
Niteliği-İlkeleri

Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ
Ekim 2017

Bütçenin Hukuki Yapısı

- Bütçe- Budget
- Bütçe=Merkezi Yönetim=Devlet Bütçesi (MUK-1057)
- Kamu Bütçesi=Kamu İdarelerinin Bütçesi (5018-KMKYK)
- Yine de Merkezi Yönetim Bütçesi=Devlet Bütçesi (Temel Fonksiyonlar)= Merkezi Yönetime dahil kuruluşların gelir ve gider tahminlerini ve bunların uygulama esaslarını gösteren belgeler

Bütçenin Hukuki Yönü

- Yetki Devrinden kaynaklanır
- Kaynak Kullanımının verilen yetki ile sınırlı kullanımının kurumsal ve hukuki çerçevesini çizer-Hukuki zemin
- Bütçe ile gelir toplanmasına ve harcama yapılmasına yetki verilmesi ile bunların uygulanmasına ilişkin süreç bütçe hukuku ile düzenlenir

Bütçe Hukuku

- Kamu Hukukunun bir dalı sayılabilir.(Devletin kişi ve diğer devletlerle ilişkisini düzenlemesi açısından)-Kararlar tek taraflı oluşturulur.
- Mali Hukuk: gelir, harcama ve borçlanma ile ilgili tüm hukuki düzenlemeleri kapsayan üst kavram (Kamu Mali Yönetimini düzenleyen mevzuat)
 - Vergi Hukuku (?)(vergi kanunları-Vergi Hukukunun ayrı niteliği ?)
 - Kamu Harcama Hukuku
 - Bütçe Mevzuatı (5018 ve yıllık bütçe kanunları)
 - İhale Mevzuatı (Kamu İhale Kanunu)
 - Personel Mevzuatı (657 sözleşmeli personel,emeklilik mevzuatı)
 - Kamu Borçlanması Hukuku
 - Devlet Borç Yönetimi Mevzuatı (4749)
 - Kamu Alacakları Hukuku
 - Amme alacaklarının tahsil ve takibi (6183)

SONUÇ: Bütçelere ilişkin (kamu kaynağı kullanımı) tüm hukuki kurallar ve bütçe harcamalarını düzenleyen mevzuata Bütçe Hukuku adı verilir.

Bütçe Hukukunun Diğer Dallarla İlişkisi

- Anayasa Hukuku ile ilişkisi
 - 1982 Anayasası 4. bölüm (Mali ve Ekonomik Hükümler) 161,162,163,164, **73 (Vergi salma yetkisi)**
- İdare Hukuku ile ilişkisi
 - Bütçe Uygulamasının (gelir toplanıp harcama yapılması) idari işlem niteliği
 - Kamu Kurumlarının idare hukukuna tabi olması
 - Uyuşmazlıkların İdari Yargıda Çözümlemesi

Bütçe Hukuku ve Diğer Dallarla İlişkisi

- Ceza Hukuku İle İlişkisi
 - Kamu parası harcayanların (memurların) hukuka aykırı işlemleri
 - Vergi Hukukunun cezai yönü
- Uluslararası Hukuk İle İlişkisi
 - Dış Borçlanma
 - Hibe alma
 - Hibe verme
 - Uluslararası tahkim
- Yargılama ve İcra Hukuku
 - Kamu alacağının tahsili (6183)
 - İcra ve İflas Hukuku
 - Uyuşmazlıkların çözümünde idari yargılama hukuku

BÜTÇE HUKUKUNUN KAYNAKLARI –Bütçe Neye Dayanır?

- **Kaynak;**
 - Kural Koyma yetkisi (Parlamento)
 - Kuralların Kendisi (kanun tüzük yönetmelik)
 - Hukuk Kuralı
 - Hukuk kurallarını şekillendiren belgeler (uluslararası anlaşmalar)
 - Doktrin,örf ve adet
- **Kısaca; Yasama,yürütme,yargı organı tarafından çıkarılan kaynaklar ve diğer kaynaklar olarak ikiye ayırabiliriz.**

Bütçenin Yasama Organı kaynakları

- **Anayasa**

- Bütçe Hakkı-Bütçenin anayasal bir metin olması
- Vergi koyma yetkisinin sınırlandırılması
- 1982 Anayasası
 - 161 Bütçenin hazırlanması-Bütçe ile ilgisiz hüküm konulamayacağı
 - Md.162 Bütçenin Görüşülmesi
 - Md.163 Bütçe ödeneğinin aşılamayacağı
 - Md.164 Kesin Hesap
 - Md.160 Sayıştay
 - Md. 73 Vergi

Bütçenin dayanakları

Kanunlar

Bütçeye Hangi Gözle bakacağız ?

- Bütçe bir kanun mudur ? (genel, soyut, sürekli)
- İdari tasarruf mudur ?
- Bütçenin dayandığı kanunlar
 - Mali Yönetim Kanunları (1050-5018-4749 gibi)
 - Diğer harcama kanunları (ihale Kanunu, personel kanunu gibi)

Bütçenin Dayanakları

- Uluslararası Mali anlaşmalar
 - Usulüne uygun yürürlüğe giren anlaşmalar kanun hükmündedir.
 - Kanunları verdiği (4749) yetkiye dayanılarak yapılan anlaşmalar (borç anlaşmaları) TBMM onayına tabi değildir.
 - Ancak bütçe bunları dikkate almak durumundadır.

Yürütme Organından Kaynaklanan

Bakanlar Kurulu Kararları-KHK'lar-Tüzükler-Yönetmelikler

- Kanun Hükmünde kararnameler (!)
 - Anayasa 163 üncü madde çerçevesinde bütçe kanunlarında KHK ile değişiklik yapılamaz
- Bakanlar Kurulu Kararları
 - Yönlendirici, açıklayıcı düzenlemeler
- Tüzükler
 - Kanunun verdiği yetki ile...
- Yönetmelikler
 - Yaygın bir uygulaması var

Yargı Organından Kaynaklanan

- Anayasa mahkemesi kararları
 - Bütçenin anayasal bir kurum olması..
 - Bütçe kanunlarının Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olması
- İçtihadı birleştirme kararları
 - Danıştay..
- Diğer yargı kararları
 - Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri.

BÜTÇE HUKUKUNUN UYGULAMASI

- Zaman Bakımından

- Yürürlük tarihinden itibaren ileriye yönelik
- Yıllık Bir Kanun Olarak Bütçe Kanunu
 - Takvim yılı – 1 Ocak tarihinde yürürlüğe girer
 - 5018-Md 19

*“ Zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe girmemesi halinde **geçici bütçe** çıkarılır.*

Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez...”

*Kamu idarelerinin bütçelerinde yeterli ödenek kalmaması durumunda karşılığı gelir gösterilmek kaydı ile kanunla **ek bütçe** yapılabilir.*

Zaman Bakımından Uygulama-Bütçe döneminin sona ermesi/ Jestiyon ve Egzersiz

- **Egzersiz Yöntemi:** Bütçe yılı bitse de ait olduğu yıl gelir ve giderlerinin toplanmasına ve o yıla kaydına devam edilmesi
- **Jestiyon:** Bütçe yılı bittikten sonra sadece belli bir zaman hesapların açık tutulması (mahsup yöntemi)- Yıllık esasına uyum

Bütçenin Ekonomik ve Mali Niteliği

- Geleneksel olarak kıt kaynakları verimli kullanılması ve mali disiplin (Bütçe hakkı)
 - Ekonomik kalkınmayı sağlaması-Çağdaş nitelik (plan program bütçe ilişkisi)
 - Kaynak tahsis niteliği – Müdahale niteliği
 - Gelir dağılımında adalet
 - Makro istikrar aracı
- Kollektif açmazları çözenin yolu

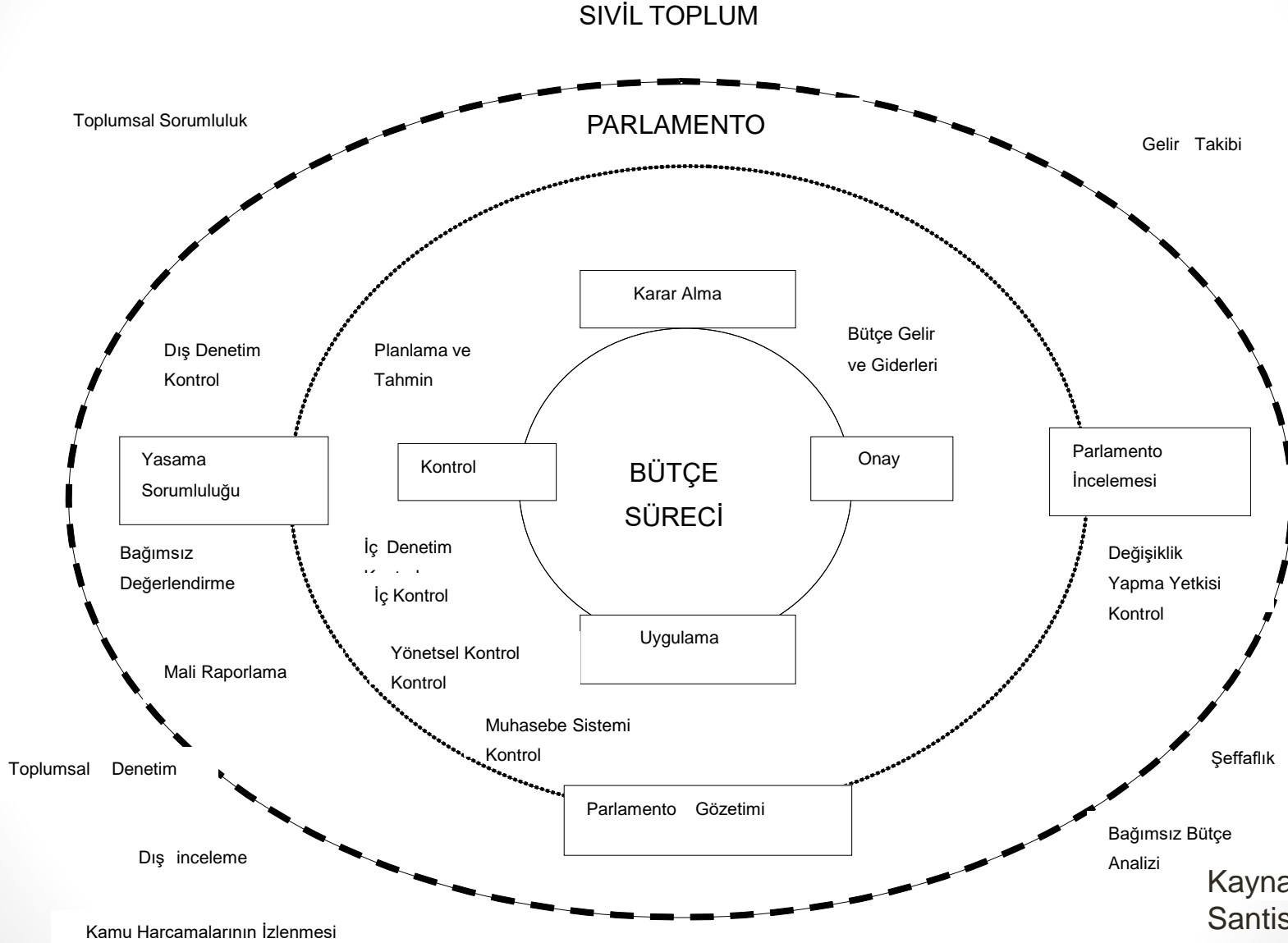
Bütçe

- Bütçe en basit tanımı bir kamu kurumunun (merkezi veya yerel) *yapmayı düşündüğü harcamaları* ile *toplamayı düşündüğü gelirlerine* ilişkin ileriye yönelik tahminlerini ve politikalarını içeren bir belgedir.
- Bütçe dokümanının tahmin olma özelliği dışındaki asıl önemli bir niteliği ise bütçe ile, aslında vatandaşta olan kaynak toplama ve harcama yapma yetkisinin (bütçe hakkının) seçilmiş temsilcilere devredilmesidir.
- Yetki ve onay meselesi...

Bütçe Yönetimi

- *Bütçe 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.

Şekil 3 : Bütçe Sürecinde Hesap Verme Sorumluluğu ve İzleme/Gözetim Fonksiyonu



Bütçe İlkeleri

- Bütçenin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması için bazı temel ilkelerin hayata geçmesi gereğinden hareketle ilkeler geliştirilmiştir.
- 19 uncu yüzyılda klasik maliyeciler tarafından bütçe ilkeleri geliştirilmeye başlanmış
- Mekan ve zamandan çoğu zaman bağımsız.
- Uyulması gereken temel bazı kurallar, iş yapma biçimi.

BÜTÇE İLKELERİ

Genellik İlkesi

Hazine Birliği: Devlerin tek bir hazine olması...

En temel bütçe ilkesi

- Gayrısafilik
 - Devletin bütün gelir ve giderlerinin eksiksiz bir biçimde bütçede yer alması. Gelirlerden giderler indirilmeden giderlerden ise gelirler indirilmeden gösterilmesi esastır.
- Adem-i tahsis
 - Belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesi

5018 sayılı kanunda genellik ilkesi (Madde 13)

«f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.

g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.»

BÜTÇE İLKELERİ

Genellik İlkesi

Tartışma: olumlu olumsuz yönleri....

- Kurumsal sorumluluk yükleme
- Mali yönden esneklik sağlama ve etkinlik artışı (!)
- Kaynak kadar harcama
- Net maliyetin görünmesi
- Politikalarla bütçeler arasındaki uyumsuzluk
- Kamu hizmetlerinin dengesiz dağılımı
- Denetim sorunu ve kaynak israfı, etkinlikten uzaklaşma

Genellik İlkesinden sapmalar

- Fonlar
- Döner sermayeler
- Sekiz yıllık sorunlu eğitim (3418 sayılı kanun uygulaması)
- Özel gelirler ile yardım ve bağışlar (5018-39/40)

Bütçe İlkeleri

Birlik İlkesi

- Tüm gelir ve giderlerin tek bütçede yer alması
- Parlamenter sisteminin, temsili demokrasinin güçlenmesiyle gelişmiştir.
- Genellik içerik bakımından birliği; birlik ilkesi ise şekil açısından tekliği ifade eder
- Zaman içinde kamusal müdahalenin çeşitlenmesiyle bu ilke belli kurallar çerçevesinde esnemiştir. Genel yönetim tanımına geçilmesi, kamu şirketlerinin bütçeleri.
- Yararları
 - Mali durumu bilme
 - Yasama denetimi (bütçe hakkı) plan, program yapabilme
- Sapmalar
 - Döner sermaye bütçeleri, fon bütçeleri,
 - 5018 le bu ayrıma son verilmiştir. (geçici 11. madde meselesi?)

Bütçe İlkeleri

- Denklik İlkesi
 - Klasik Görüş: $Gelir = Gider = 0$ Açık
 - Borçlanma bir gelir midir ?
 - Modern Görüş-Bütçe açık verebilir
 - Devri Bütçe Teorisi
 - Ekonominin daralma ve genişleme dönemlerine göre bütçe denliğinde esnek yaklaşılabilir (bütçe denliğinde dönemsel olarak vazgeçilebilir).
 - Telafi Edici Bütçe Teorisi
 - Piyasa etkinsizliği ve kamusal müdahale
 - Tam istihdam durumunda bütçe denliği
 - Bütçe açık verebilir...
- Mevzuatımızda durum açık değildir.
 - 1954 den bu yana denk bütçe yapılmamıştır
 - 5018 bütçe denliğinin esas olmasını belirtmiştir. (13/h)
 - «h) Bütçelerde gelir ve gider denliğinin sağlanması esastır.»

Bütçe İlkeleri

- Yıllık Olma İlkesi
 - Ödenekler belli bir dönem için tahsis edilir (yıllık..), kullanılmayan ödenekler devir edilmez.
 - Tahminde gerçekçilik
 - Kısa süreli uygulamaların denetimi kolaydır
 - Mali yıl:
 - 1842 mart
 - 1926 haziran
 - 1945 ocak
 - 1949 mart
 - 1981 takvim yılı
 - 2006 Halen Ocak ayı
 - Jestiyon-Egzersiz yöntemleri
 - 5018'de:
 - d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

Bütçe İlkeleri

Mali saydamlık

- Devletin tüm hesabına ilişkin hikayenin açık olması..

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade eder (*Kopits ve Craig, 1998:1*).

Mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” durumu anlatır (*Emil ve Yılmaz, 2004:15*).

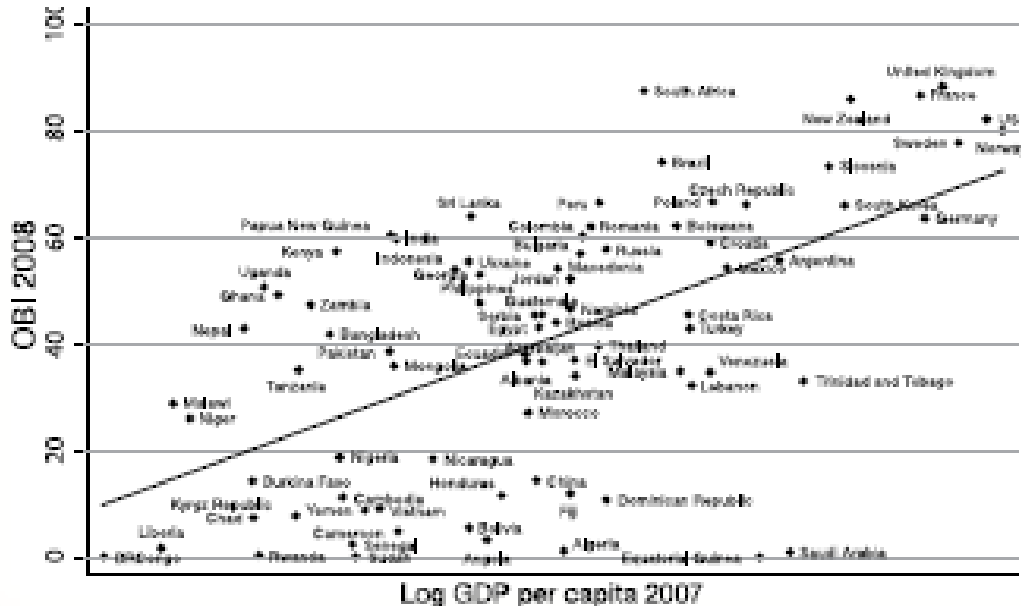
- Hesap verilebilirlik -bilgi
- Nispeten yeni bir kavram-ne işe yarayacak..
- Uluslararası mali sistem dinamikleri –krizler, ulusal ve bölgesel birlikler.

Bütçe İlkel-Mali Saydamlık

- TEPAV çalışmalarında (Emil, Yılmaz, 2004-2011) ise bu dört ana ilke dönemsel olarak izleyebilmek amacıyla Türkiye koşullarını da dikkate alarak bütçe odaklı olmak üzere aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:
 - Rol ve sorumlulukların açık olması
 - Kamuya bilgi sunma ve raporlama düzeyi
 - Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık
 - Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık
 - Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık
 - Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik

Saydamlık ve demokrasi

- Saydamlık ve demokrasinin gelişkinlik düzeyi arasındaki güçlü pozitif ilişkiye benzer bir ilişki saydamlık ve gelir düzeyi arasında da IBP sonuçlarında gözlemlenmiştir. Kişi başına gelir düzeyi arttıkça saydamlık düzeyi de artmaktadır (IBP-OBI 2008, 2009).
- Bununla birlikte IBP çalışmasında da ifade edildiği gibi bu genel eğilimin dışında kalan ülkelerde yer almaktadır. Örneğin Suudi Arabistan kişi başı gelir düzeyi açısından oldukça yüksek bir gelir düzeyine sahipken, saydamlık endeks değeri oldukça düşüktür.



Türkiye mali saydamlık sonuçları..

	Endeks Değerleri (%)							Değişim (%)				5018*
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu	2007/2003	2007/2004	2007/2005 II	2007/2006II	Sonrası
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2	-2,0	6,4	-2,7	4,6	60,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	49,0	12,4	5,6	-8,4	-2,0	52,4
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9	1,8	11,2	-4,5	8,8	62,3
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	41,0	41,4	40,1	40,6	1,2	11,5	-1,0	1,2	62,7
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2	1,1	19,1	2,3	7,0	61,3
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5	-12,5	-2,8	-1,7	4,5	66,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	38,2	35,2	34,4	38,1	-14,0	-3,8	-0,3	10,7	56,2

Bütçe İlkeleri

- Samimiyet İlkesi
 - Objektif doğruluk
 - Tahmin ve gerçekleşmelerin birbirine yakın olması
 - Ekonomik gerçekleri yansıtması (5018 md 13)
 - Sübjektif Doğruluk
 - Bütçeyi hazırlayanları samimiyet derecesi
 - Kesme biçme geleneęi
 - Kurumlararası güven sorunu
- Önceden izin İlkesi
 - Bütçe hakkının doğal sonucu (5018 md 13)
 - «i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.»
 - Hiçbir gelir ve gider parlamentonun onayı olmaksızın gerçekleştirilemez.