

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 2582
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1551

DEVLET BÜTÇESİ

Yazarlar

Yrd.Doç.Dr. Cumbur DÜLGER (Ünite 1, 2)
Yrd.Doç.Dr. Tayfun MOĞOL (Ünite 3, 4, 6)
Yrd.Doç.Dr. Tufan ÇAKIR (Ünite 5)
Prof.Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Ünite 7)
Doç.Dr. Özhan ÇETİNKAYA (Ünite 8)

Editör

Yrd.Doç.Dr. Tayfun MOĞOL



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.
“Uzaktan Öğretim” tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır.
İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt
veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2012 by Anadolu University

All rights reserved

No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted
in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic tape or otherwise, without
permission in writing from the University.

UZAKTAN ÖĞRETİM TASARIM BİRİMİ

Genel Koordinatör

Doç.Dr. Müjgan Bozkaya

Genel Koordinatör Yardımcısı

Arş.Gör.Dr. İrem Erdem Aydın

Öğretim Tasarımcıları

Yrd.Doç.Dr. Alper Tolga Kumtepe

Yrd.Doç.Dr. Figen Ünal Çolak

Grafik Tasarım Yönetmenleri

Prof. Tevfik Fikret Uçar

Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Öğr.Gör. Nilgün Salur

Dil Yazım Danışmanı

Okt. Nilay Girişen

Grafiker

Aysun Şavlı

Kitap Koordinasyon Birimi

Uzm. Nermin Özgür

Kapak Düzeni

Prof. Tevfik Fikret Uçar

Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Dizgi

Açıköğretim Fakültesi Dizgi Ekibi

Devlet Bütçesi

ISBN

978-975-06-1257-2

1. Baskı

Bu kitap ANADOLU ÜNİVERSİTESİ Web-Ofset Tesislerinde 82.500 adet basılmıştır.
ESKİŞEHİR, Haziran 2012

İçindekiler

Önsöz	vii
-------------	-----

Devlet Bütçesi Özellikleri ve İşlevleri	2
DEVLET BÜTÇESİ KAVRAMI VE ÇEŞİTLİ TANIMLARI.....	3
BÜTÇENİN KLASİK İŞLEVLERİ.....	5
Bütçenin Mali İşlevi.....	5
Bütçenin Siyasal İşlevi	5
Bütçenin Hukuki İşlevi	6
Bütçenin Denetim İşlevi	7
BÜTÇENİN ÇAĞDAŞ İŞLEVLERİ	7
Kaynak Tahsisinde Etkinlik İşlevi	8
Gelir Dağılımında Adalet İşlevi	9
Ekonomik İstikrar İşlevi.....	9
Özet	10
Kendimizi Sınayalım	11
Yaşamın İçinden	12
Okuma Parçası	13
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	14
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	14
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	14

1. ÜNİTE

Devlet Bütçe İlkeleri	16
BÜTÇE İLKELERİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	17
BÜTÇENİN TEMEL İLKELERİ.....	18
Genellik İlkesi	19
Bütçenin Birlik İlkesi	20
Bütçenin Yıllık Olması İlkesi.....	20
Önceden İzin Alma İlkesi.....	20
Alenilik İlkesi.....	21
Anlaşılır Olma İlkesi.....	21
Samimiyet İlkesi	21
Doğruluk İlkesi.....	21
Bütçedeki Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi.....	22
Sınırlı Yetki İlkesi	22
Tasarruf İlkesi	22
Denklik İlkesi	22
Mali Saydamlık İlkesi	23
Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi	23
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNA GÖRE BÜTÇE İLKELERİ	23
Özet	24
Kendimizi Sınayalım	25
Yaşamın İçinden.....	26
Okuma Parçası	27
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	28
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	28
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	29

2. ÜNİTE

Devlet Bütçeleme Teknikleri	30
GİRİŞ	31
TORBA (LUMP-SUM) BÜTÇELEME.....	31

3. ÜNİTE

KAMU KESİMİNDE KAYNAK KULLANMA SÜRECİ.....	32
KLASİK BÜTÇE TEKNİĞİ (HARCAMA KALEMİ BÜTÇESİ, ÖRGÜT BÜTÇESİ).....	33
PERFORMANS BÜTÇELEME	34
PROGRAM BÜTÇELEME	36
PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME (PPBS).....	38
PPBS'nin Program Bütçeden Farklılıkları.....	38
KLASİK, PERFORMANS VE PROGRAM BÜTÇELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	39
YENİ PERFORMANS BÜTÇE	39
SIFIR ESASLI BÜTÇELEME.....	41
YATIRIM (KAPİTAL, SERMAYE) BÜTÇESİ	42
Özet	43
Kendimizi Sınayalım	45
Yaşamın İçinden	46
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	47
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	47
Yararlanılan Başvurulabilecek Kaynaklar	48

4. ÜNİTE

Harcama-Gelir Tahminleri, Politika ve Program Analizleri.....	50
GİRİŞ	51
HARCAMA VE GELİR TAHMİNLERİ.....	51
Nitel (Sayısal Olmayan, Kalitatif) Yöntemler	52
Nicel (Sayısal, Kantitatif) Yöntemler	53
POLİTİKA VE PROGRAM ANALİZLERİ.....	56
Analizlerde Karar Almada Kullanılan Ölçüler	57
Program Analiz Teknikleri.....	58
Fayda Maliyet Analizi (Benefit Cost Analysis).....	58
Maliyet Etkenlik Analizi (Cost Effectiveness Analysis)	59
Yöneylem Araştırması (İşlem Analizi, Operations Research).....	59
Stratejik Analiz (Strategic Analysis)	59
Program ve Politika Analizlerinde Ortaya Çıkabilecek Sorunlar.....	59
Özet	61
Kendimizi Sınayalım	62
Yaşamın İçinden	63
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	64
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	65
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	65

5. ÜNİTE

Türk Kamu Maliyesinde Bütçe Türleri ve Kamu Kesimi Büyüklüğü.	66
5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ	67
Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Tabi Kurum ve Kuruluşlar.....	67
Kamu Tüzel Kişileri.....	67
Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	68
Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri.....	68
Özel Bütçeli İdareler	68
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	70
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	70
Mahallî İdareler.....	71
Belediye	72
Belediye Meclisi	73

Belediye Encümeni	74
Belediye Başkanı.....	74
Büyük Şehir Belediyeleri	75
Görevler	75
Mahalli İdare Birlikleri	78
Birliğin Görevleri.....	79
İl Özel İdaresi.....	80
İl Özel İdaresinin Organları.....	81
İl Genel Meclisi	81
Köy.....	82
Kamu İktisadi Teşebbüsleri	83
Fonlar	85
Döner Sermayeli Kuruluşlar	86
TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN BOYUTLARI.....	86
Özet.....	88
Kendimizi Sınayalım.....	89
Yaşamın İçinden.....	90
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	91
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	91
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	97
Yararlanılan İnternet Kaynakları.....	97

Analitik Bütçe Sınıflaması.....	98
GİRİŞ	99
KURUMSAL SINIFLAMA.....	100
FONKSİYONEL SINIFLAMA.....	101
FİNANSMAN TİPİ SINIFLAMASI.....	106
EKONOMİK SINIFLAMA	107
GELİRİN EKONOMİK SINIFLAMASI	111
Özet	113
Kendimizi Sınayalım	114
Yaşamın İçinden	115
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	115
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	116
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	116

6. ÜNİTE

Türkiye'de Merkezî Yönetim Bütçeleme Süreci	118
GİRİŞ	119
TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE BÜTÇENİN HAZIRLANMASI.....	119
Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu.....	119
Orta Vadeli Program	120
Orta Vadeli Mali Plan.....	121
Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi	121
Kamu İdarelerinde Bütçesinin Hazırlanması	121
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NE SUNULMASI VE GÖRÜŞÜLMESİ.....	122
Bütçe Komisyonu	123
Genel Kurul	123
Geçici Bütçe	123
BÜTÇENİN UYGULANMASI SÜRECİ	124
Ödenekler.....	124
Ödenek Aktarmaları.....	125
Ek Bütçe.....	125
Cumhurbaşkanının Bütçe Kanununu Onaylaması.....	125

7. ÜNİTE

Merkez Dışı Birimlere Ödenek Gönderme.....	125
Yedek Ödenek ve Örtülü Ödenek	125
Yüklenmeye Girişilmesi	126
Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler.....	126
Bütçeden Sağlanan Yardımlar	127
Harcamaların Gerçekleştirilmesi.....	127
Harcama Talimatı, Sorumluluk ve Giderlerin Gerçekleştirilmesi	127
Ödemenin Gerçekleştirilmesi	128
Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar.....	128
Ön Ödeme.....	129
Gelirlerin Toplanması	129
Gelir Politikası ve İlkeleri.....	129
Gelirlerin Dayanakları.....	129
Özel Gelirler.....	130
Bağış ve Yardımlar	130
Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap	130
Faaliyet Raporları	130
Kesin Hesap Kanunu	131
Genel Uygunluk Bildirimi.....	132
BÜTÇENİN DENETİMİ	132
İç Kontrol Sistemi.....	132
Ön Mali Kontrol	133
İç Denetim.....	135
Dış Denetim.....	136
Özet.....	138
Kendimizi Sınayalım.....	139
Yaşamın İçinden.....	140
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	142
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	142
Ek	144
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	145
Yararlanılan İnternet Kaynakları.....	145

8. ÜNİTE

Türk Devlet Bütçe Sisteminde Özel Konular 146

GİRİŞ	147
BÜTÇE DÜZENİ VE KULLANILAN DEYİMLER	148
YEDEK ÖDENEK KAVRAMI VE KULLANIMI.....	148
KAYDEDİLEN VE DEVREDİLEN ÖDENEK UYGULAMALARI.....	152
ÖRTÜLÜ ÖDENEK KAVRAMI VE UYGULAMASI	154
TAMAMLAYICI ÖDENEK KAVRAMI VE GELİŞİMİ	156
GELİR FAZLASI KARŞILIĞI VE LİKİT KARŞILIĞI ÖDENEK KAYDI UYGULAMALARI	157
Özet.....	159
Kendimizi Sınayalım.....	160
Yaşamın İçinden.....	161
Okuma Parçası	162
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	164
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	165
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar	166

Sözlük 167

Önsöz

Devlet bütçeleri kamu ekonomisinin konusu olan kamu hizmetleri üretiminin parasal olarak değerlendirildiği bir araçtır. Daha çok rekabetçi piyasaların karşılamadığı ihtiyaçlar için kamu kuruluşları kamu hizmetlerini üretir. Kamu ekonomisi piyasa ekonomisinden farklı bir yasal yapı içerisinde çalışır. Bu yapı içerisinde hazırlanan, uygulanan ve denetlenen bütçelerin, ülkelerin siyasi, hukuki ve ekonomik gelişmelerinde önemli etkileri vardır. Bu kitapta öncelikle, devlet bütçelerinden beklenen temel görevler ve bu görevleri yerine getirirken, uyması gereken ilkelere değinilmektedir. Daha sonra devlet bütçelerinde ödeneklerin oluşturulması sistemleri ve karar alma yöntemleri anlatılmaktadır. Türkiye'deki bütçe süreci, bir başka deyişle bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi de bu kitapta ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır.

Editör

Yrd.Doç.Dr. Tayfun MOĞOL

DEVLET BÜTÇESİ



Amaçlarımız

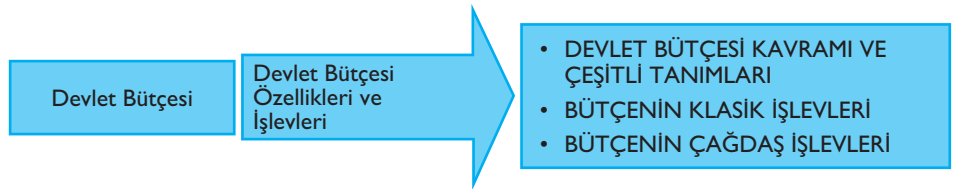
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Devlet bütçesi kavramını tanımlayabilecek,
- Devlet bütçesinin hangi görevleri başarmasının beklendiğini açıklayabilecek,
- Devlet bütçesi ve özel kuruluş bütçesi ile arasındaki farkları ayırt edebilecek,
- Devlet bütçesi ile ilgili teorik yaklaşımları açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Devlet Bütçesi
- Klasik Bütçe İşlevleri
- Mali İşlev
- Siyasi İşlev
- Hukuki İşlev
- Denetim İşlevi
- Çağdaş Bütçe İşlevleri
- Kaynak Tahsisi İşlevi
- Gelir Dağılımı İşlevi
- İktisadi İstikrar İşlevi

İçindekiler



Devlet Bütçesi Özellikleri ve İşlevleri

DEVLET BÜTÇESİ KAVRAMI VE ÇEŞİTLİ TANIMLARI

Genel ekonomi içerisinde hizmetler, özelliklerine göre kamu kesimi veya özel kesim tarafından yerine getirilir. Özel kesim tarafından yapılmayan hizmetler, kamu kesimi tarafından yapılmaktadır. Bütçe en basit biçimiyle, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Tarihsel süreç içinde devletlerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin artması ve mevcut kamu hizmetlerinin standartlarının yükseltilmesi zorunluluğu, kamu hizmetlerinin maliyeti ve toplam ülke ekonomisi içindeki payının sürekli artmasına neden olmuştur. Artan kamu giderleri ve artırılması zor olan kamu kaynakları arasında bir denge kurma zorunluluğu, devletleri bütçe yapmaya zorlamıştır.

Devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamak için harcama yaptığını ve bu harcamaları da kamu geliriyle finanse etmesini yukarıda açıkladık. Devletin bu süreçte planlama yapması, hangi ihtiyaçları karşılayacağını belirlemesi ve bu ihtiyaçları hangi kamu gelirleriyle karşılayacağını belirleyip kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengeyi sağlaması gerekir. Kamu önceliklerinin belirlendiği, geleceğe yönelik tahmin ve plan yapılması teorik olarak bu açıklamayı bütçe kavramına götürmektedir.

Ülkemizde ise Osmanlının son dönemlerinde bütçe kelimesi bazı belgelerde kullanılmış olsa da genellikle “muvazene defteri”, “muvazene-i maliye” ve “muvazene-i umumiye” gibi kavramlar daha yaygın kullanılmıştır. 1961 Anayasası’ndan başlayarak yerleşik bir kavram olarak bütçe kelimesi kullanılmıştır.

1961 Anayasası’ndan başlayarak yerleşik bir kavram olarak bütçe kelimesi kullanılmıştır.

Bütçe kavramı; devletin gelir ve gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinmesini kapsamaktadır. Bütçe kavramının ilk gelişiminde siyasi ve hukuki niteliği ağır basarken günümüzde bunlara ekonomik nitelik de eklemiştir. Bütçelerin hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından onaylanması siyasi niteliğini oluşturmaktadır. Bütçe sürecinin belirli yasal çerçevede yürütülmesi ise hukuki niteliğini vurgulamaktadır. Daha sonraları gelişen müdahaleci devlet, sosyal devlet anlayışıyla bütçenin ekonomik niteliği de kazandığını görmekteyiz. Özellikle bütçenin, var olan sınırlı kaynaklarla insanların ve toplumların gereksinmelerini karşılayabilmeye çalışması ve ekonomiye yön verip ekonomik istikrarsızlıkları gidermeye çalışması ekonomik özelliği ön plana çıkarmaktadır.

Devlet bütçesinin tanımı yapılmaya çalışıldığında çeşitli yazarların farklı tanımlar yaptığını görmekteyiz. Her bir yazar bütçenin farklı özelliklerini vurgulamaktadır.

Günümüz çağdaş bütçeleri bu tanımlamaların hepsini kapsamaktadır.

“Bütçe nedir?” sorusuna verilen bazı yanıtlar şunlardır:

- Bütçe, en basit olarak gelir giderleri gösteren bir dokümandır.
- Bütçe, gelecekte devletin harcayacağı paralarla toplayacağı gelirlerin tahmindir.
- Bütçe, kaynaklarla amaçlara ulaşmak için bir araçtır.
- Bütçe, fiyat etiketli bir hedef sınıflamasıdır.
- Bütçe, kaynakların sınırlı olması ve ihtiyaçların sonsuz olması nedeniyle alternatif hizmetler arasında tercih yapma mekanizmasıdır.
- Bütçe, tercihlerin amaçlara ulaşmak üzere koordine edilmesi anlamında bir plandır.
- Bütçe, amaçlara nasıl ulaşılacağını gösteren ayrıntılı bilgi içeriyorsa bir çalışma planıdır.
- Bütçe, yürütme organı ile halk arasında yapılan bir sözleşmedir.

Görüleceği üzere çeşitli yazarlar bütçenin çeşitli özelliklerini ön plana çıkaran tanımlamalar yapmışlardır. Bu tanımlamaların hepsi doğrudur ancak aynı zamanda eksiktir. Çünkü günümüz çağdaş bütçeleri bu tanımlamaların hepsini kapsamaktadır.

Bütçe kelimesi, Latince “bulga” kelimesinden gelmektedir. Bu kavramın İngilizce karşılığı “budget” veya “balance”tır. “Budget” kelimesi dünyada yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu kelime, kavramın ortaya ilk çıktığı İngiltere’de “para çantası” karşılığı kullanılmıştır. “Budget”, İngiltere’de Hazine Bakanının bütçeyi Parlamente’ye sunmak için taşıdığı ve bütçe evraklarını bulunduran çantayı ifade etmiştir. Daha sonraları bütçe kelimesi, günümüzdeki anlamıyla kullanılmaya başlanmıştır.

Klasik anlamda bütçe şöyle tanımlanabilir;

Devlet bütçesi “kamu kurum ve kuruluşlarının, belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir doküman”dır. Görüleceği gibi klasik tanım, bütçenin siyasi ve hukuki niteliğini vurgulamaktadır. Ancak bütçenin işlevleri, okunduğunda anlaşılacağı gibi bütçenin tanımda yer alması gereken başka nitelikleri de vardır. Dolayısıyla çağdaş anlamda bütçe tanımı için, bütçelerin kaynakları etkin tahsis eden, gelir dağılımında adaleti ve ekonomik istikrarı sağlayan bir araç olarak kullanılması da klasik tanım içersine yerleştirilmelidir. Böylece bütçe, klasik maliyecilerin anladığı dar kapsamlı bir mali denge aracı olmaktan çıkıp ekonomik denge aracı olmaya geçişle niteliği ve kapsamı genişletilmektedir.

SIRA SİZDE



1

Devlet bütçesi nasıl tanımlanabilir?

Bütçe kavramıyla ilgili olarak farklı tanımlar mevcuttur. Paul Leroy-Beaulieu’a göre bütçe “Belirli bir dönemde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen izindir.” şeklindedir.

Fransız maliyeci Edgar Allix bütçeyi “Devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirin toplanmasına giderin yapılmasına izin veren bir tasarruftur.” şeklinde tanımlamıştır.

Rene Stourm’un tanımı: “Devlet bütçesi, kamu gelirleri ile giderlerinin önceden verilmiş iznini (tahmin ve onay) kapsayan bir tasarruftur.”

Prof.Dr. Gülay Coşkun’un bütçenin çağdaş özelliklerini de içeren geniş bir tanımı ise “Bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma,

fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belgedir; mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuki değişiklikleri için yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eder; Hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamalarının yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur.” biçimindedir.

1 Mayıs 1862 tarihli Fransız Kararnamesi’nden alınan ve 26 Mayıs 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nuzun 6. maddesinde yer alan tanım: “Bütçe, devlet daire ve kuruluşlarının bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulama ve yürütülmesine izin veren bir kanundur.” şeklindedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinin f bendine göre bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgeyi” ifade etmektedir.

Bütçe en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belge kavramları bulunur.

Devlet bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanununda nasıl tanımlanmıştır?



BÜTÇENİN KLASİK İŞLEVLERİ

Bütçenin Mali İşlevi

Bütçenin en eski ve en olağan işlevlerinden biri mali işlevdir. Devletin üzerine almış olduğu bazı görevler vardır. Kamu Maliyesi derslerinden hatırlayacağınız üzere devletler en azından jandarma devlet anlayışı içerisinde iç ve dış güvenlik hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu hizmetlerin gerektirdiği bazı giderlerin yapılması da zorunludur. İşte mali işlev, devlet hizmetlerinin gerektirdiği maliyetleri ve bunların finansmanını zorunlu kılmaktadır. Elbette bu giderler ve gelirler arasında bir denge kurulmasını da gerektirmektedir.

Klasik iktisadi düşüncenin gereği olarak eskiden, devlet hizmetlerinin finansmanının sadece vergilerle yapılması istenirken günümüzde kamu hizmetlerinin finansmanında vergiler önemli bir pay almasına rağmen vergi dışı farklı gelirler de kullanılmaktadır. Hatta klasik iktisatçıların tamamen reddettiği borçlanma da günümüzde devletin finansmanında oldukça yaygın bir biçimde kullanılabilir. Bütçenin mali işlevi, devlet hizmetlerinin gerektirdiği maliyetleri ve bunların finansmanını zorunlu kılmaktadır. Elbette bu giderler ve gelirler arasında bir denge kurulmasını da gerektirmektedir.

Bütçenin Siyasal İşlevi

Dünya tarihinde ilk bütçelerin yapılma nedeni, devletin hangi hizmetleri yapacağını ve bu hizmetlere halkın katkısının ne olacağını belirlemek arzusudur. Bu nedenle de bütçenin ortaya çıkışının temel nedeni “siyasal”dır. Siyasi rejimlerin en yaygın olan demokrasilerin gelişmesinde de bütçelerin etkisi çok fazladır.

Temsili demokrasilerde parlamentolar, halkın isteklerini ve ihtiyaçlarını ortaya koyar. Hükümetler de halkın bu isteklerini bütçe aracılığıyla gerçekleştirmeyi amaç edinmiş siyasal bir organdır. Hükümetler politikalarını bürokrasiye uygulatarak halkın isteklerini karşılamış olmaktadır. Hükümetlerin siyasi tercihlerinin parla-

Bütçenin en eski ve en olağan işlevlerinden biri mali işlevdir

Demokratik olmayan toplumlarda bütçenin siyasi işlevinden bahsedilemez.

mentolar aracılığıyla onaylanması ve uygulanması bütçenin siyasi işlevini açıklamaktadır. Parlamentolarda, hükümetlerin hazırlayıp getirdiği bütçelerin onaylanması, bir yandan bütçenin uygulanmasına izin verirken diğer yandan hükümete de bir anlamda güvenoyu verilmektedir. Çünkü bütçenin parlamentoda onaylanması hâlinde hükümet politikalarını uygulama olanağını yitirmektedir. Dolayısıyla parlamento hükümetin politikalarını beğenmediğini ifade etmiş olmaktadır ki bunun anlamı güvensizliktir.

Bütçenin siyasi işlevi sadece demokratik ülkelerde geçerlidir. Çünkü halkın isteklerinin ve rızasının bütçelerde yer bulabilmesi ancak demokratik hakların kullanımıyla gerçekleşebilmektedir. Örneğin bazı baskı gruplarının, temsil ettikleri grubun istekleri ve çıkarları için lobi faaliyetleri yapması, konferanslar düzenlemesi veya gösteriler yapması demokratik yöntemlerle bütçelerin etkilenmesine örnektir. Ancak örneğin totaliter rejimlerde bütçe yapılsa bile, bu bütçeler halkın demokratik hakları kullanması söz konusu olmadığı için büyük olasılıkla sadece diktatörün istediği ve şekillendirdiği bütçe olacaktır. Devlet bütçelerinden siyasi olarak beklenen görev, halkın istekleriyle uyumlu ve halkın ihtiyaçlarını karşılayan bir araç olmasıdır.

Bütçenin siyasi işlevi sadece demokratik ülkelerde geçerlidir. Çünkü halkın isteklerinin ve rızasının bütçelerde yer bulabilmesi ancak demokratik hakların kullanımıyla gerçekleşebilmektedir.

Bütçenin Hukuki İşlevi

Bütçenin klasik tanımında yer alan bir unsur da bilindiği üzere bütçenin hukuki bir doküman olmasıdır. Gelir toplanması, gider yapılması, borç alınması gibi bütçe uygulamasıyla ilgili denetimi düzenleyen hukuk dalı, mali hukuktur. Mali hukuk kapsamında devlet gelirlerine ve giderlerine dayanak oluşturan tüm yasalar, bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, denetlenmesine ilişkin yasalar, Sayıştay Yasası, kesin hesap kanunları, vergi yasaları ve borçlanma yasaları, dış ülkelerle yapılan mali anlaşmalar yer almaktadır. Elbette bu yasaların başında anayasalar gelmektedir. Çünkü bütçe hakkıyla bağlantılı olan, yürütme ve yasama organlarının konuya ilişkin sınırlarını çizen kurallar anayasalarda yer almaktadır.

SIRA SİZDE



Bütçenin hukuki doküman olması ne demektir?

Tüm bütçe işlemlerinin yukarıda sayılan yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere uygun yapılması ve uygun yapılmayan işlemleri ve kişileri de cezalandırması bütçenin hukuki işlevidir. Hukuki işlevin bir başka açıdan önemi, bütçe uygulamasında kamu ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların da hukuki çerçevede ilgili yargı organları tarafından çözümlenmesidir.

1982 Anayasası'nda bütçe yasa olarak adlandırılmasına rağmen bütçe yasasının hukuki niteliği hakkında farklı görüşler vardır. Bazı yazarlar, yasa yapma yöntem ve tekniği bakımından bütçelerin diğer yasalardan hiçbir farkın olmadığını belirtir. Buna göre bütçe; yürütme organınca hazırlanır, yasama organında önce ilgili komisyonda daha sonra genel kurulda görüşülür ve yasalaşır. Bu nedenle bütçenin hukuki niteliğinin yasa olması gerekmektedir. Çünkü diğer yasaların yapılmasıyla bütçenin yapılması arasında genelde bir fark yoktur. Özellikle bazı hukukçular bütçe kanunlarının biçimsel olarak yasaya benzemesine rağmen yasa olamayacağını iddia etmektedirler. Çünkü yasaların sürekli, düzenleyici, yasaklayıcı ya da cezalandırıcı nitelikte hükümleri ve nitelikleri taşımayan metinler olması gerekmekte

ancak bütçelerde bunlar yer almamaktadır. Bu nedenle bütçelerin hukuki niteliği bir şart tasarruf veya idari tasarruftur.

Bütçenin hukuksal niteliği konusunda iki farklı görüş arasında yer alan bir görüşte, bütçenin gider kısmının idari tasarruf, gelir kısmının ise yasa olduğu biçimindedir. Bütçenin gider kısmının hukuki değeri bir meclis kararı ve bir şart tasarruftur çünkü yıl içerisinde yasada görülen ödenek miktarları idarenin isteği gereği değişebilmektedir. Buna karşılık bütçe gelirlerine ilişkin olarak bütçe yasası, vergi yasalarının ve her türlü mali yükümlülükler getiren yasaların bir yıllık sürede de (mali yıl veya bütçe yılı) yeniden uygulanmasına izin veren bir yasadır. Dolayısıyla bütçe kanunları, hukuksal açıdan karma bir nitelik taşımaktadır.

Bütçenin Denetim İşlevi

Bütçenin klasik anlamdaki tanımı düşünüldüğünde bütçenin denetim işlevi de hemen anlaşılacaktır. Çünkü bütçenin tanımında yer alan gelir ve giderlerin uygulanmasına önceden izin veren bir belge olması sonucunda, verilen bu iznin de nasıl kullanıldığının denetlenmesini gerektirmektedir. Bir başka deyişle parlamento hükümete vermiş olduğu uygulama iznini en azından mali yılsonunda denetlemek isteyecektir. Bu denetim siyasi denetim olarak adlandırılmaktadır.

Bilindiği gibi devlet bütçeleri ülke ekonomilerinde oldukça önemli büyüklüklere sahiptir. Çeşitli ülkelerde GSMH'nin yaklaşık %20'si ile %60'ı arasında paya sahiptir. Bu kadar büyük bir paranın harcanmasının ve paranın toplanmasının mali yıl içerisinde denetimin yapılması gereklidir. Bireyler olarak biz para harcarken nasıl kontrollü olmaya çalışıyorsak devletin de aynı, hatta daha fazla, özen göstermesi gerekmektedir. Bu denetim aynı zamanda görevini yapan ve yapmayan kamu görevlilerini belirlemek için de kullanılmaktadır. İdarenin kendi kendini denetlemesi anlamında yönetsel veya idari denetim olarak adlandırılmaktadır.

Devlet bütçesinin bir yandan büyüklüğü açısından, diğer yandan kamu parasının kullanılması açısından etkin kullanılması gerekmektedir. En az kaynakla en fazla sosyal faydayı sağlayacak biçimde bütçe uygulamasının yapılması etkinlik denetimi olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde bu denetim biraz daha geliştirilerek İngilizce karşılığı (effectiveness, efficiency and economy) 3E olarak kısaltılan ve Türkçeye de verimlilik, etkililik ve tutumluluk yani VET olarak çevrilen denetim türü geliştirilmiştir.

En fazla sosyal faydayı sağlayacak biçimde bütçenin uygulama ne demektir?

Bütçelerin hukuki işlevinin gereği olarak mali yıl içerisinde yapılan tüm bütçe işlemlerinin hukuki mevzuata uygun olması da gerekmektedir. Bütçe işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı ise ancak yapılacak denetimle mümkündür. Bu denetim de yasallık, mevzuat veya biçimsel denetimi olarak adlandırılmaktadır.

BÜTÇENİN ÇAĞDAŞ İŞLEVLERİ

Bütçenin klasik işlevleri yanında, günümüz modern devletlerinde çağdaş işlevleri de bulunmaktadır. Özellikle devlet anlayışında meydana gelen değişmelerle birlikte devlet bütçelerine klasik işlevlerin dışında bazı yeni işlevlerde yüklenmeye başlanmıştır.

Devlet bütçeleri günümüzde kaynakları daha etkin tahsis etmek, gelir dağılımında adaleti sağlamak, ekonomide istikrarı sağlamak, kamu yönetiminde bir araç olarak kullanılmak gibi yeni işlevleri üzerine almıştır.



SIRA SİZDE

4

Devlet anlayışında meydana gelen değişmelerle birlikte devlet bütçelerine klasik işlevlerin dışında bazı yeni işlevlerde yüklenmeye başlanmıştır. Devlet bütçeleri günümüzde kaynakları daha etkin tahsis etmek, gelir dağılımında adaleti sağlamak, ekonomide istikrarı sağlamak, kamu yönetiminde bir araç olarak kullanılmak gibi yeni işlevleri üzerine almıştır.

Kaynak Tahsisinde Etkinlik İşlevi

Bu işlev, bir yandan kamu kesimi ve özel kesim arasında kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasını amaçlarken diğer yandan kamu kesiminin yapacağı hizmetlerde birbirine rakip çıkar ve talepler arasında kaynak tahsis etmesini de amaçlar.

Hangi hizmetlerin kamu tarafından, hangilerinin özel sektör tarafından yapılacağına karar verebilmek için, ne tür hizmetler hangi sektörde daha etkin üretilebilir sorusuna yanıt aranmalıdır. Örneğin kamu maliyesi derslerinden bilindiği üzere ekonomilerde tam kamusal mallar olarak adlandırılan mal/hizmetlerin özel sektörde üretilemedikleri bu nedenle de kamu kesimi tarafından üretilmelerinin zorunlu olduğunu bilinmektedir. Bir başka deyişle kamu malları, kamu kesiminde daha etkin üretilmektedir.

Tam kamusal malların yanında yarı kamusal mallar olarak adlandırılan mal ve hizmetlerde de özel sektör ya eksik kaynak tahsis etmekte ya da aşırı kaynak tahsis etmektedir. Örneğin temel eğitim hizmetleri tamamen özel sektöre bırakılmış olsa yeterli geliri olamayan ailelerin çocukları okuma olanağı bulamayacak, dolayısıyla eğitimsiz kalacaktır. Bu nedenle bu eksik eğitim hizmetini devletin tamamlaması gerekmektedir. Benzer biçimde sigara, içki gibi toplum sağlığına zararlı mallarda da devletin hiçbir müdahalede bulunmadığı düşünülürse özel sektörün sadece kâr (kazanç) motivasyonu ile bu tür mallara fazla kaynak tahsis edeceği tahmin edilebilir. Bu nedenle, devletin bu aşırı kaynak tahsisini azaltmak için bazı görevler üstlenmesi gerekmektedir.

Yine özel sektörün kaynak tahsisinde etkinliği sağlayamadığı bir başka konu dışsallıklardır. Bilindiği üzere dışsallıklar, iki ekonomik birimin ekonomik faaliyetinden üçüncü kişilerin fiyat mekanizması dışında fayda veya zarar görmesidir. Dışsallık, fayda veya zarar biçimde, ortaya çıktığında özel sektörün kaynakları ya eksik ya da fazla tahsis ettiği bilinmektedir. Bir başka deyişle özel sektör etkin kaynak tahsisi yapamamaktadır. Bu nedenle yine devletin bu konuda bütçeleri aracılığı ile bazı görevler üstlenmesi gerekmektedir.

Piyasa ekonomileri, bazen tam rekabetçi çalışmamaktadır. Tam rekabet koşullarının geçerli olmadığı piyasalarda, örneğin monopol piyasalarında devletin, kaynakların etkin tahsis edilmesi için bazı görevler üstlenmesi gerekmektedir. Benzer sorun, ölçeğe göre artan getirili endüstrilerde de ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu tür endüstrilerde de tekelleşme eğilimi yüksektir.

Kaynak tahsisinde etkinsizlik ortaya çıkaran bir başka konu risk ve belirsizliktir. Gelecek ile ilgili ortaya çıkan risklere karşı bugünden önlem almak gerekmektedir. Ancak, gelecek ile ilgili belirsizlikler bugünden rasyonel karar almayı engellemektedir. Örneğin her bireyin çalışma gücü doğal yollardan bir gün sona erecektir. Doğal yollardan olmasa bile gelecekte çalışma gücünü yitirme (iş kazası, sakatlanma, çalışamaz duruma getirecek bir hastalık gibi) riskiyle karşı karşıyadır. Çalışma gücünün yitirilmesiyle en azından bakmakla yükümlü olduğu, çocukları eşi, anne ve babasının zor durumda kalmasına neden olabilecektir. Bireylerden bu risklere karşı bugünden önlem almasını zorlamak gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu riskler özellikle sosyal riskler ise kamu kesiminin bütçeleri aracılığı bu etkinsizlikle mücadele etmesi gerekmektedir.

Kamu kesimi kendi içinde, hangi hizmetleri üstleneceğine, hangi hizmetlere daha fazla hangilerine daha az kaynak tahsis edeceğine karar vermesi gerekmektedir. Devletin elindeki kaynaklarında kısıtlı olması ve toplumsal ihtiyaçların da sonsuz olduğu düşünülürse tercih yapmak zorunda olduğu ortaya çıkmaktadır.

Gelir Dağılımında Adalet İşlevi

Serbest piyasa ekonomileri, devlet tarafından herhangi bir düzenleme yapılmadığında gelir dağılımını bozduğu bilinmektedir. Gelir dağılımının gittikçe bozulmasının toplumsal huzursuzluklar yaratacağı bilindiğine göre, devletin bütçeleri aracılığı ile gelir dağılımını düzeltme görevini üstlenme gereği ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde devletlerin zaman zaman “modern Robin Hood” olarak davranması gerektiği söylenmektedir. Bir başka deyişle devletin zenginden daha çok alıp geniş halk kesimlerine hizmet götürmesi gerektiği söylenmektedir. Devletler bu biçimde bir politika izlerlerse gelir dağılımında nispi bir düzelme ortaya çıkacaktır.

Bilindiği üzere gelir dağılımı türleri oldukça çeşitlidir: bireysel gelir dağılımı, sektörel gelir dağılımı, bölgesel gelir dağılımı gibi. Devlet bütçeleri aracılığıyla siyasi irade isterse bütün gelir dağılımı türlerinde bir iyileşme sağlayabilir. Topladığı vergiler, verdiği hizmetler, harcadığı paralarla gelir dağılımında adaleti sağlaması oldukça kolaydır.

Ekonomik İstikrar İşlevi

Serbest piyasaların bazı ekonomik koşullarda, ekonomik istikrarı sağlayamadığı veya koruyamadığı bilinmektedir. Ekonomiler zaman zaman depresyonist baskılar altında, başka zamanlarda ise enflasyonist etkiler altında kalmaktadır. Bu ve buna benzer ekonomik sorunları devletlerin bütçeleri aracılığıyla çözmeye çalışması gerekmektedir. Ekonomik istikrarı sağlama kavramı tam istihdamı sağlanmayı, fiyat istikrarını sağlanmayı, ödemeler dengesini sağlanmayı ve ekonomik kalkınmayı sağlamayı kapsamaktadır.

Ekonomilerde eksik istihdam koşulları geçerli olabilmektedir. Günümüzde, özellikle işgücü piyasasında işsizliğin yaygın bir sorun olarak tüm ülkelerde yaşandığı görülmektedir. İşsizlik sorunun piyasa ekonomileri tarafından çözümlenememesi hâlinde kamu kesiminin yine devlet bütçesi ile işsizlikle mücadele etmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Benzer biçimde yaygın bir fiyat istikrarsızlığı olan enflasyon sorunu da kamu kesiminin müdahalesi olmadan çözümlenmesi oldukça güçtür.

Dış ödemeler dengesinin önemli bir kısmını oluşturan dış ticaret açığı ele alınırsa ithalatla ihracat arasındaki açığın kapatılabilmesi için devlet müdahalesi kaçınılmaz olabilmektedir. Uluslararası anlaşmaların el verdiği ölçüde, ithalatın sınırlandırılması için vergileme, ihracatı teşvik için vergi iadesi gibi uygulamalar dış ticaret açığının ve böylece de dış ödemeler dengesinin sağlanmasına yönelik uygulamalara sadece birer örnektir.

Kalkınmayı sağlama veya sürdürülebilir ve istikrarlı bir büyüme için yine devlet bütçelerine görev yüklenmektedir. Bu anlamda bazı sektörlerin teşvik edilmesi, bütçelerde alt yapı hizmetlerini desteklemek ve daha fazla yatırım yapmak gerekebilmektedir. Vergi teşvikleri veya ucuz kredi sağlanması iktisadi kalkınmanın sağlanması da büyümeye yönelik önemli roller oynamaktadır.

Özet

Devlet bütçesinin klasik anlamda birçok tanımından ortaya çıkan ortak tanım şöyle yapılabilir: Bütçe, kamu kurum kuruluşlarının belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden bunların yürütülüp uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir belgedir. Çağdaş anlamda ise klasik tanım içersine; kaynakların etkin kullanımını sağlama, gelir dağılımını düzeltme, ekonomik istikrarı sağlama gibi unsurlarında eklenmesi gerekmektedir. Klasik anlamda devlet bütçesinden başarmasını istediğimiz görevler; siyasi, hukuki, mali ve denetim görevleridir. Siyasi işlev, yasama organında parlamenterler ve siyasi partiler halkın isteklerini açıklamalarıyla ortaya çıkmaktadır. Hükümetler, vatandaşların isteklerini hükümet programları hâline getirip bütçe aracılığıyla bürokrasiye uygulatmayı amaçlamış ve üstlenmiş bir siyasal girişimcidir.

Hukuki işlev ise ilk olarak her ülkede bütçeye ilişkin temel yetkilerin, ilkelerin ve hukuksal sınırların ilgili ülkelerin anayasasında belirlenmesinde belirginleşir. Çünkü yürütme ve yasama organlarının konuyla ilişkin karşılıklı yetki sınırlarını çizen kuralların anayasal çerçevede uygulamaya konulması istenir. Ayrıca bütçe uygulamasında, kamu yönetimi birimleri ve vatandaşlar arasında ortaya çıkan uyumsuzluklar da yargı organları tarafından çözümlenmektedir.

Bütçeleme mali işlevi ise devletin giderleri için alternatif gelir kaynaklarının bulunmasını ve gelir ve giderler arasında bir denge kurulmaya çalışılmasını ifade etmektedir.

Bütçenin denetim işlevi ise kamu hizmetlerinin amaçları en iyi gerçekleştirecek biçimde kullanılıp kullanılmadığının ve amaçlara yönelik harcama ve gelirlerin yasalara uygun bir biçimde olup olmadığının araştırılması ve sonuçlarının ortaya konmasını içermektedir.

Çağdaş anlamda devlet bütçesinden başarmasını istediğimiz görevler ise kaynak tahsisinde etkinliği sağlama, ekonomik istikrarı sağlama, gelir dağılımında adaleti sağlama ve kamu yönetimine yardımcı olma olarak sıralanabilir.

Kaynak tahsisinde etkinliği sağlama, kamu ve özel sektörün üretimi ile sosyal faydanın en çok olması için çalışılmasını gerektirir. Sosyal faydayı arttırmak için kamu kesiminin hangi ihtiyaçları karşılaması gerektiği, hangilerini özel sektöre bırakmasının doğru olacağını araştırıp bütçelerin buna göre düzenlemesi gerekmektedir.

Gelir dağılımında adaleti sağlama işlevi de piyasa ekonomisine herhangi bir müdahale olmadığında gelir dağılımını bozucu etkiler yarattığı, dolayısıyla gelir dağılımını düzeltmede devlete bir iş düştüğü ile ilgilidir. Elbette bu adaletsizliği giderilmesinde devlet bütçeleri kullanılacaktır.

İktisadi istikrarı sağlama işlevi ise fiyat istikrarını sağlama, tam istihdamı sağlama, ödemeler dengesini sağlama ve ekonomik kalkınmayı sağlama şeklinde sınıflandırılabilir. Piyasa ekonomilerinin bu ekonomik sorunları tam anlamıyla çözmemesi ve sorunları daha da kötüleştirilmesi hâlinde devletin bütçesini kullanarak bu sorunlarla mücadele etmesi gerekmektedir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi devlet bütçesi kavramını çeşitli tanımlarından çıkan sonuç **değildir**?
 - a. Ayrıntılı gelir kaynakları ve giderleri kapsamı
 - b. Gelir gider tahmini olması
 - c. Belirli bir dönem için yapılması
 - d. Yetki veren bir yasa olması
 - e. Devlet mallarını kapsamı
2. Hükümetlerin vergi ödeyicisi bireylerin taleplerini bütçe yoluyla üstlenmesi bütçenin işlevlerinden hangisi kapsamındadır?
 - a. Siyasi
 - b. Ekonomik
 - c. Hukuki
 - d. Mali
 - e. Çağdaş
3. Devletin bütçe yoluyla mal ve hizmet üretmesi ve aynı zamanda yarı kamusal mal ve hizmetlerde özel sektörü tamamlayıcı rol oynaması hangi bütçe işlevi kapsamındadır?
 - a. Gelirlerin dağılımı
 - b. İktisadi istikrar
 - c. Kaynak tahsisi
 - d. İktisadi büyüme
 - e. Denetim
4. Bütçedeki harcama ve gelirler arasında mali denge (mali ilişki) oluşturmayı sağlayan bütçe işlevi hangisidir?
 - a. Denetim işlevi
 - b. Hukuksal işlevi
 - c. Mali işlevi
 - d. Etkinlik işlevi
 - e. Verimlilik işlevi
5. Aşağıdakilerden hangisi devlet borçlarının uygulanışını düzenleyen hukuk dalıdır?
 - a. İdare hukuku
 - b. Vergi hukuku
 - c. Özel hukuk
 - d. Mali hukuk
 - e. Genel hukuk
6. Klasik bütçe işlevlerine hangisi dahil edilebilir?
 - a. Kaynak tahsisi işlevi
 - b. Gelir dağılımını düzenleme işlevi
 - c. İktisadi etkinlik işlevi
 - d. İktisadi kalkınma işlevi
 - e. Mali işlev
7. Aşağıdakilerden hangisi çağdaş anlayış içerisinde devlet bütçesine yüklenen görevlerden biri **değildir**?
 - a. Ekonomik gelişmeyi sağlama
 - b. Tam çalışmayı sağlama
 - c. Fiyat istikrarını sağlama
 - d. Ödemeler dengesini sağlama
 - e. Kamu harcamalarına finansman sağlama
8. Sosyal refah devletini gerçekleştirmek için bütçenin işlevlerinden hangisi öncelikle gereklidir?
 - a. Siyasi
 - b. Denetim
 - c. Kaynak tahsisi
 - d. Gelir dağılımı
 - e. Kalkınma
9. Enflasyon, deflasyonla ve cari açıkla ekonomik mücadele bütçenin hangi işlevi kapsamındadır?
 - a. Kaynak tahsisi işlevi
 - b. Gelir dağılımı işlevi
 - c. Mali işlev
 - d. İktisadi büyüme işlevi
 - e. İktisadi istikrar
10. Kamu harcamalarına finansman sağlama aşağıdaki işlevlerden hangisiyle ilişkilidir?
 - a. Siyasal işlev
 - b. Hukuki işlev
 - c. Denetim işlevi
 - d. Mali işlev
 - e. Ekonomik işlev

Yaşamın İçinden



13.05.2005

Uzun dönemli bütçenin işlevleri

Devletin her yıl hazırlayacağı bütçeyle bir sonraki yıl yapacağı harcamalar için Meclis'ten yetki alması anayasal bir zorunluluktur. Bütçe yasaları devletin yapacağı harcamalar için sınırlar koyar. Vergi gelirleri tahmini olarak bütçede yer alır.

Her yıl yapılan bütçeler kamu finansmanında izlenecek uzun dönemli stratejiler konusunda fazla bir bilgi vermezler. Cari yılda kamu finansmanının nasıl şekilleneceği konusunda yıllık bütçeler ipuçları verirler.

Uzun dönemli stratejiler ancak birden fazla yılı kapsayan devlet bütçesi hazırlamakla oluşturulabilir. Bu düşüncenin bir parçası olarak, 1960 Anayasası'nın getirdiği Beş Yıllık Plan uygulaması zaman içinde en hafif deyişle yozlaştırılmıştır. Planın bağlayıcılığı olmadığı gibi, planlar hazırlayan iktidarlar tarafından dahi bir daha bakılmayan bir doküman hâlini almıştır.

YARINI GÖRMEK

Uzun dönemli bütçe hazırlanması ve uygulanması Beş Yıllık Plan uygulamalarından farklı olmalıdır. Ekonominin genel dengesinden çok, bütçe harcamalarının yönlendirileceği alanlar saptanmalı, gelirlerin tahsis edileceği yapısal alanlar belirlenmelidir.

Örneğin, her yıl bütçe gelirlerindeki olası reel artışlar emek maliyeti üzerindeki vergi yükünün azaltılmasına yönelik olarak feragat edilebilmelidir. Aynı şekilde, sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının toplan faiz dışı harcamaların içindeki payı önce sabit, sonra da indirilmeye çalışılmalıdır.

IMF ile son yapılan standby düzenlemesinde sosyal güvenlik sisteminin açıkları konusunda bu yönde bir adım atılmış görünmektedir. Ama bunun nasıl gerçekleştirileceği konusunda tüm bütçe kalemleri bilinmediğinden fazla bir bilgimiz yoktur.

2001 Krizi'nden sonra çok yılı kapsayan bütçe uygulamasına geçileceği söylenmişti. Henüz, bu konuda kamuoyunun dikkatine gelmiş somut adımlar atılmadı. Bu çeşit bir uygulamaya geçildiğinde, iktidarların kamu finansmanı açısından ellerindeki seçenekler çok daha iyi görünecektir. İlerideki yılların gelirlerini ipotek altına alabilecek uygulamaların sonuçları daha iyi saptanabilecektir. Kısacası, bugün alınan kararların yarınki seçe-

nekleri nasıl kısıtlayabildiği ve genel hedeflerden sapma olasılıkları çok daha iyi analiz edilebilecektir. Kamu finansmanında daha bilinçli kararlar alınabilecektir.

KALICI İSTİKRAR

Çok yılı kapsayan bütçeler, inandırıcı oldukları taktirde, ekonomik birimlerin ileriye dönük beklentilerini şekillendirme açısından da önemli bir rol oynayacaktır. Ekonomik istikrara en büyük tehditlerden biri iktidarların ileride kamu finansmanında disiplini kaybedeceği beklentisidir.

Örneğin, Amerikan ekonomisinin son dönemde risklerinin artmış olmasında bugünkü kamu finansman açıkları yanında, açıkların gelecekteki olası olumsuz gidişatı çok büyük etkenlerdendir. Bu konuda inandırıcı önlemlerin açıklanmamış olması beklentileri daha da kötüleştirmektedir. Hâlbuki geçmişte, çok yılı kapsayan bir program çerçevesinde bütçe açıklarının kapatılacağı yönünde adımların atılması hem inandırıcı olmuştu hem de uzun dönem fiyat istikrarı içinde yüksek ekonomik büyümenin gerçekleşmesine neden olmuştu.

Sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesi ve ekonomik istikrarı tehdit edebilecek risklerin azaltılması açısından çok yılı kapsayan bütçelerin hazırlanıp ciddiyetle uygulanmaları Türkiye ekonomisine her açıdan çok şey kazandıracaktır.



Okuma Parçası

UZUN DÖNEMLİ BÜTÇENİN İŞLEVLERİ

DEVLETİN her yıl hazırlayacağı bütçeyle bir sonraki yıl yapacağı harcamalar için Meclis'ten yetki alması anayasal bir zorunluluktur. Bütçe yasaları devletin yapacağı harcamalar için sınırlar koyar. Vergi gelirleri tahmini olarak bütçede yer alır.

Her yıl yapılan bütçeler kamu finansmanında izlenecek uzun dönemli stratejiler konusunda fazla bir bilgi vermezler. Cari yılda kamu finansmanının nasıl şekilleneceği konusunda yıllık bütçeler ipuçları verirler.

Uzun dönemli stratejiler ancak birden fazla yılı kapsayan devlet bütçesi hazırlamakla oluşturulabilir. Bu düşüncenin bir parçası olarak, 1960 Anayasası'nın getirdiği Beş Yıllık Plan uygulaması zaman içinde en hafif deyiimiyle yozlaştırılmıştır. Planın bağlayıcılığı olmadığı gibi, planlar hazırlayan iktidarlar tarafından dahi bir daha bakılmayan bir doküman hâlini almıştır.

YARINI GÖRMEK

Uzun dönemli bütçe hazırlanması ve uygulanması Beş Yıllık Plan uygulamalarından farklı olmalıdır. Ekonominin genel dengesinden çok, bütçe harcamalarının yönlendirileceği alanlar saptanmalı, gelirlerin tahsis edileceği yapısal alanlar belirlenmelidir.

Örneğin, her yıl bütçe gelirlerindeki olası reel artışlar emek maliyeti üzerindeki vergi yükünün azaltılmasına yönelik olarak feragat edilebilmelidir. Aynı şekilde, sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının toplan faiz dışı harcamaların içindeki payı önce sabit, sonra da indirilmeye çalışılmalıdır.

IMF ile son yapılan standby düzenlemesinde sosyal güvenlik sisteminin açıkları konusunda bu yönde bir adım atılmış görünmektedir. Ama, bunun nasıl gerçekleştirileceği konusunda tüm bütçe kalemleri bilinmediğinden fazla bir bilgimiz yoktur.

2001 Krizi'nden sonra çok yılı kapsayan bütçe uygulamasına geçileceği söylenmişti. Henüz, bu konuda kamuoyunun dikkatine gelmiş somut adımlar atılmadı. Bu çeşit bir uygulamaya geçildiğinde, iktidarların kamu finansmanı açısından ellerindeki seçenekler çok daha iyi görünecektir. İlerideki yılların gelirlerini ipotek altına alabilecek uygulamaların sonuçları daha iyi saptanabilecektir. Kısacası, bugün alınan kararların yarınki seçenekleri nasıl kısıtlayabildiği ve genel hedeflerden sapma olasılıkları çok daha iyi analiz edilebilecektir. Kamu finansmanında daha bilinçli kararlar alınabilecektir.

KALICI İSTİKRAR

Çok yılı kapsayan bütçeler, inandırıcı oldukları taktirde, ekonomik birimlerin ileriye dönük beklentilerini şekillendirme açısından da önemli bir rol oynayacaktır. Ekonomik istikrara en büyük tehditlerden biri iktidarların ileride kamu finansmanında disiplini kaybedeceği beklentisidir.

Örneğin, Amerikan ekonomisinin son dönemde risklerinin artmış olmasında bugünkü kamu finansman açıkları yanında, açıkların gelecekteki olası olumsuz gidişatı çok büyük etkenlerdendir. Bu konuda inandırıcı önlemlerin açıklanmamış olması beklentileri daha da kötüleştirmektedir. Hâlbuki, geçmişte, çok yılı kapsayan bir program çerçevesinde bütçe açıklarının kapatılacağı yönünde adımların atılması hem inandırıcı olmuştu hem de uzun dönem fiyat istikrarı içinde yüksek ekonomik büyümenin gerçekleşmesine neden olmuştu.

Sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesi ve ekonomik istikrarı tehdit edebilecek risklerin azaltılması açısından çok yılı kapsayan bütçelerin hazırlanıp ciddiyetle uygulanmaları Türkiye ekonomisine her açıdan çok şey kazandıracaktır.

Kaynak: Bulutoğlu, Kenan (1988). Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitabevi, İstanbul

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. e Yanıtınız doğru değilse “Bütçe Kavramı” konusunu gözden geçiriniz.
2. a Yanıtınız doğru değilse “Siyasi İşlev” konusunu gözden geçiriniz.
3. c Yanıtınız doğru değilse “Kaynak Tahsisi İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
4. c Yanıtınız doğru değilse “Mali İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
5. d Yanıtınız doğru değilse “Mali İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
6. e Yanıtınız doğru değilse “Klasik İşlevler” konusunu gözden geçiriniz.
7. e Yanıtınız doğru değilse “Mali İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
8. d Yanıtınız doğru değilse “Gelir Dağılımı İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
9. e Yanıtınız doğru değilse “Ekonomik İstikrar İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.
10. d Yanıtınız doğru değilse “Mali İşlevi” konusunu gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıtları

Sıra Sizde 1

Devlet bütçesi “kamu kurum ve kuruluşlarının, belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir doküman”dır.

Sıra Sizde 2

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun bütçeyi “belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belge” olarak tanımlamıştır.

Sıra Sizde 3

Bütçenin klasik tanımında yer alan bir unsur da bilindiği üzere bütçenin hukuki bir doküman olmasıdır. Gelir toplanması, gider yapılması, borç alınması gibi bütçe uygulamasıyla ilgili denetimi düzenleyen hukuk dalı mali hukuktur. Mali hukuk kapsamında devlet gelirlerine ve giderlerine dayanak oluşturan tüm yasalar, bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, denetlenmesine ilişkin yasalar, Sayıştay Yasası, kesin hesap kanunları, vergi yasaları ve borçlanma yasaları, dış ülkelerle yapılan mali anlaşmalar yer almaktadır.

Sıra Sizde 4

En az kaynakla en fazla sosyal faydayı sağlayacak biçimde bütçe uygulamasının yapılması etkinlik denetimi olarak adlandırılmaktadır.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitapevi, Ankara, 1993.

Batirel, Ömer Faruk: Kamu Bütçesi, M.Ü. Nihad Sayâr - Yayın ve Yardım Vakfı Yayın No:444-637, 6. Baskı, İstanbul, 1990.

Bulut, Cihat, Kamu Açıkları, DR Yayınları, İstanbul 2002.

Bulutoğlu, Kenan ve Kurtuluş, Erciş: Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991.

Coşkun, Gülay; Kamu Mali Yönetimi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 171, Ankara, 1978.

Coşkun, Gülay: Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi Yayınları, 6.Baskı, Ankara, 2000.

Erginay, Akif, Kamu Maliyesi Kamu Gelirleri, Kamu Giderleri, Devlet Bütçesi, Kamu Borçları, Maliye Politikası, Savaş Yayınları, Kasım 1994.

Feyzioğlu, Bedii N.; Bütçe, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984.

Gürsoy, Bedri, Kamusal Maliye, İkinci Cilt Bütçe, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 436, Ankara, 1980.

Şenesen, Gülay Günlük, Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri, TESEV, 2002.

Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik (Eds), Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı Merkezî Yönetim bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme, 29/30 Haziran, Ankara

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Şubat 2004, Ankara

Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:99 Hukuk 7, Mayıs 2005, İstanbul

- İlbaş, A. Kadir, Atilla İnönü, Vural Şahbenderoğlu, (2006),
Açıklamalı ve Gerekçeli Kamu Mali Yönetim ve
Kontrol Kanunu, Ankara
- Bulutoglu, Kenan - Kurtuluş, Erciş. Bütçe ve Kamu
Harcamaları, Araştırma, Eğitim, Ekim Yayınları
İstanbul: 1981.
- Coşkun, Gülay. Kamu Mali Yönetimi, Türkiye ve Orta
Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Coşkun, Gülay. Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi,
6.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara: 2000.
- Erginay, Akif. Kamu Maliyesi, 13. Baskı, Savaş Yayınları,
Ankara: 1990.
- Feyzioğlu, Bedii N. Bütçe, 7. Baskı, Filiz Kitabevi,
İstanbul: 1984.
- Gürsoy, Bedri. Kamusal Maliye, İkinci Cilt Bütçe, Ankara
Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.
436, Ankara: 1980.
- Kamiloglu, Mehmet - Büyüklü, Şinasi. Genel Muhasebe
Kanunu Açıklaması, Doğuş Matbaası, Ankara: 1976.
- www.debud.org/dokumanlar/tez/EKarabas.pdf
- www.maliye.gov.tr
- www.muhasabat.gov.tr
- www.bumko.gov.tr
- www.sayistay.gov.tr
- www.tbmm.gov.tr
- www.treasury.gov.tr
- www.tcmb.gov.tr
- www.cu.edu.tr
- www.business.fortunecity.com
- www.hurriyetim.com.tr

2

Amaçlarımız

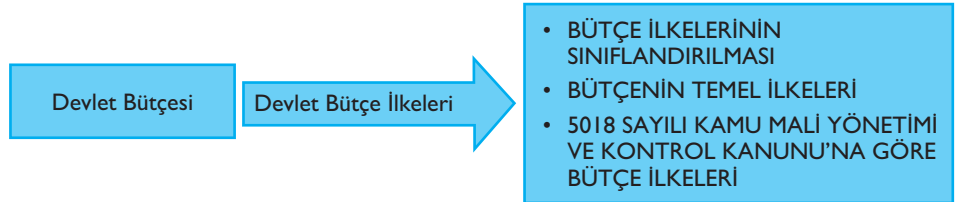
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Devlet Bütçesi ilkelerini sınıflandırabilecek,
- Devlet Bütçe ilkelerini açıklayabilecek,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bütçe ilkelerini açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Genellik ilkesi
- Yıllık olma ilkesi
- Bütçe tekliği ilkesi
- Önceden izin ilkesi
- Alenilik ilkesi
- Anlaşılır olma ilkesi
- Sınırlı yetki ilkesi
- Samimiyet ilkesi
- Doğruluk ilkesi
- Mali saydamlık
- Hesap verme sorumluluğu

İçindekiler



Devlet Bütçe İlkeleri

BÜTÇE İLKELERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Bütçe ilkeleri, klasik bütçe ilkeleri ve modern bütçe ilkeleri olarak ikiye ayrılabilir. Genellik ilkesi, teklik ilkesi, yıllık olması ilkesi, önceden izin alma ilkesi, alenilik ilkesi, anlaşılır olma ilkesi, samimiyet ilkesi, doğruluk ilkesi, denkliliği ilkesi klasik bütçe ilkeleridir. Klasik bütçe ilkeleri Neumark tarafından sınıflandırılmıştır. Neumark bütçe ilkelerini, statik ve dinamik ilkeler olarak ikiye ayırmıştır. Statik bütçe ilkeleri, bütçenin kapsamını ve şeklini ortaya koyan ilkelerdir. Dinamik ilkeler, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasını ortaya koyan ilkelerdir. Statik bütçe ilkeleri şunlardır:

- Maddi ilke: Doğrudan bütçenin kapsamını ilgilendiren genellik ilkesidir.
- Şekli ilkeler: Bütçe belgelerinin şekli ile ilgili olan birlik ve açıklık ilkesidir.

Neumark'a göre dinamik bütçe ilkeleri doğruluk, alenilik, önceden izin alma ve tahsis ilkeleridir. Anlattıklarımızı bir şekil yardımıyla şu şekilde açıklayabiliriz:

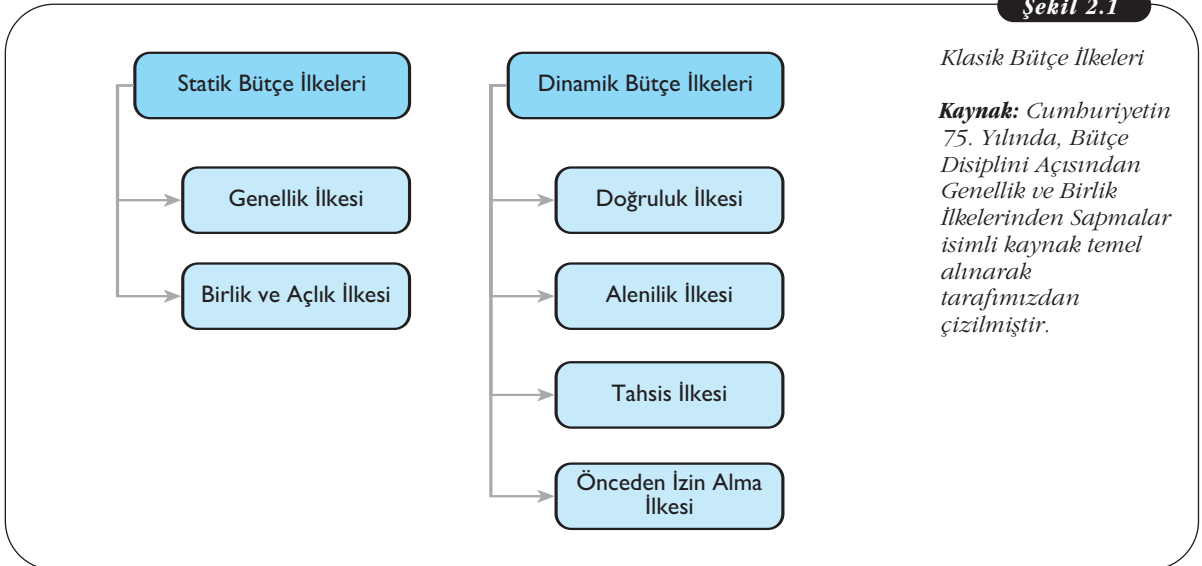
Fritz Neumark:

1900 doğumlu Yahudi asıllı Alman iktisatçısıdır. 1936'da Hitler Almanyası'ndan Türkiye'ye göç ederek, İstanbul Üniversitesine öğretim üyesi olarak katıldı. Üniversitede, maliye ve iktisat dersleri verdi. Türkçe olarak çok sayıda eser yayımladı. Türkiye'den ayrıldıktan sonra Frankfurt Üniversitesinde uzun yıllar görev yapmıştır. Bir ara aynı üniversitenin rektörlüğünde de bulunmuştur. Kamu maliyesi alanında milletlerarası kuruluşlarda görev yapmış ve vergi alanındaki incelemeleriyle ünlüdür.

Neumark'a göre dinamik bütçe ilkeleri nelerdir?



Şekil 2.1



Çağdaş bütçe ilkeleri ise toplama ilkesi ve yeknesaklık ilkesidir. Toplama ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getirmesidir. Yeknesaklık ilkesi ise bütçede, bütçenin ana ilkelerinin uygulanmasını sağlayarak açıklık ve düzenin sağlanmasını amaçlar. Bütçedeki bölüm ve kısım sayısının azaltılarak ve benzer gelir ve giderleri gruplandırmasını içerir. Klasik maliyeciler ve modern maliyeciler, bütçede genellik ve birlik ilkelerine önem vermektedirler.

SIRA SİZDE



Çağdaş bütçe ilkeleri nelerdir?

Bütçenin temel ilkeleri, temel özellik ve fonksiyonlarının gerçekleşmesi için uygulaması zorunlu olan ilkelerdir. Bütçenin denetim, yönetim ve planlama aracı olabilmesi için kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütünü kapsaması ve bütün kamu kesiminin kaynak ve harcamalarının tek bir bütçe tarafından yönetilmesi gerekir. Yürütme organının halk tarafından denetlenebilmesi için, kamu kesiminin kaynak ve harcamalarının tamamıyla yeterli ve doğru bilgi sahibi olması, miktarı ve birleşimi konusunda onay vermesi gerekir. Ayrıca, yürütme organının bütçeyi bir yönetim aracı olarak kullanmasında, kamu kesimi kaynak ve harcamalarının tüm ayrıntıları ile ekonomi üzerindeki etkisinin bilmesi ve hesaplaması zorunludur. Sonuç olarak planlama aracı olarak bütçenin kullanılabilmesinde tüm kamu kaynak ve harcamalarının toplam arz ve talep içindeki yerinin ve büyüklüğünün bilinmesi gerekmektedir. Tüm bu zorunluluklardan kaynaklı bütçenin temel özellik ve işlevlerinin gerçekleşmesi için bütçe ilkelerini gereklidir.

BÜTÇENİN TEMEL İLKELERİ

Ünite 1’de incelediğimiz bütçe işlevlerinin kendinden beklenen bir biçimde yerine getirilebilmesi, bütçe gelir ve giderleri konusunda tam ve doğru bilgi alınmasıyla bütçenin açık bir biçimde görülmesi için, bazı ilkelerin olması gerekir. Bu ilkeler, bütçelerin hazırlık ve uygulama tekniğine ilişkin kurallardır. Söz konusu ilkeler 19. yüzyıldan itibaren geliştirilmiş ve özellikle parlamenter demokratik rejimle yönetilen ülkelerde yasama organının kamu harcamalarının tümünü kendi izin ve denetimi altında tutma arzusundan kaynaklanmıştır. Çağımızda bu ilkeler devletin ekonomik faaliyetlerinin genişlemesi sonucu ekonomik açıdan da tartışılmış ve kamu ekonomisinde kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasına olan katkıları araştırılmaya çalışılmıştır. Gelişen bütçe ilkelerinin önem derecesi, sosyal ve ekonomik şartlara bağlı olarak değiştiğinden daha önce konan bazı ilkeler zaman içerisinde önemini yitirmiş, yeni bazı ilkeler ortaya çıkmıştır.

SIRA SİZDE



Bütçe ilkelerinin önem derecesi nelere bağlı olarak değişmektedir?

Bütçe ilkelerinin gerek sayı gerekse yapıları konusunda yazarlar arasında birleşme söz konusu değildir. Bütçe ilkeleri ile ilgili değişik sınıflandırmalara ve açıklamalara rastlanmaktadır. Başlıca bütçe ilkeleri genellik, yıllık olma, teklik, açıklık, doğruluk, samimiyet, denklik, önceden izin alma, giderlerin öncelikle, bölümler itibariyle oylanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri olarak belirtilebilir.

Genellik İlkesi

Genellik ilkesinin üç farklı boyutu vardır. Bir başka deyişle genellik ilkesinin uygulaması üç yöntemle gerçekleşir:

- Bütün gelirlerin ve giderlerin bütçede gösterilmesi yöntemi,
- Gayri safi hâsılat yöntemi
- Ademi tahsis yöntemidir.

Bütün gelirlerin ve giderlerin bütçede gösterilmesi yöntemi, devlet maliyesinin tek bir varlık olarak ele alınmasını gerektirir. Buna göre, tüm gelirler bir ortak havuzda toplanıp tüm harcamalar yine bu havuzdan yapılır. Başka bir anlatımla bütçenin, her türlü harcama ve geliri bütünüyle kapsamayı, bütçe dışında hiçbir devlet geliri ve harcamasının bırakılmamasıdır. Bu ilke ile bütçede, tüm kamu gelir (kaynak) ve harcamalarının bütün ayrıntıları ile yer almasına genellik ilkesi adı verilir.

Bu ilkeye göre hem gelirler hem de giderler gayri safidir. Buna gayri safi yöntem de denilir. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp kalanı bütçeye net gelir yazamaz. Kuruluşlar bütçe ile aldıkları ödeneklere, kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri ekleyerek harcamalarını çoğaltamazlar. Başka bir anlatımla, gelir ve giderlerin eksiksiz olarak yani biriyle diğerini mahsup etmeksizin veya gelir arkasında gider ve gider arkasında gelir gizlemeksizin bütçeye yazılması hâlinde, bu ilke geçerlidir.

Gayri safi hasılat yöntemi; bütçede gelirlerin brüt tutarlarına göre yer almasıdır. Gelirler, gelirin elde edilmesi için gerekli masraflar düşülmeksizin bütçeye yazılır. Böylece bütçede bir tarafa gayri safi olarak gelir, diğer tarafta ise tüm giderler açık bir şekilde görülebilir. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp kalanı bütçeye net gelir yazamaz. Kuruluşlar bütçe ile aldıkları ödeneklere, kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri ekleyerek harcamalarını çoğaltamazlar. Başka bir anlatımla, gelir ve giderlerin eksiksiz olarak yani biriyle diğerini mahsup etmeksizin veya gelir arkasında gider ve gider arkasında gelir gizlemeksizin bütçeye yazılması hâlinde, bu ilke geçerlidir. Örneğin, devlet herhangi bir vergiyi elde etmek için çeşitli masraflar yapar. Bu masraflardan hiçbiri vergiden düşülmeksizin bütçeye gider olarak, vergide gelir olarak yazılır. Memurlara verilen maaşlardan kaynakta vergi stopajı yapıldığı hâlde maaşlar brüt tutarlarıyla bütçede gider olarak, stopajı yapılan vergiler gelir olarak ayrı olarak alır. Giderlerin gayri safi olması ilkesi sayesinde, iktidar kamu kuruluşlarının gelir kaynakları yaratarak harcamalarını artırma yolunu kapatmıştır. Böylece kuruluşlar ancak yasa organınca kabul edilen miktarda harcama yapabilir. Çünkü kuruluş herhangi bir faaliyeti sonucu gelir elde ederse bunu devletin gelir bütçesine yazdırmakla yükümlüdür.

Ademi tahsis yönteminde; belirli kaynaklardan elde edilen gelirler, belirli hizmetlere tahsis edilmeyip bütün hizmetlerin karşılığı olarak kabul edilir. Örneğin; mahkemelerin almış olduğu harçlar, trafik cezaları bu dairelerin hizmetlerini görebilmeleri için kendilerine tahsis edilmez, doğrudan doğruya hazineye gelir yazılır. Bu yöntemle devletin tek hazinesi olması esasını kabul eder. Devletin bütün gelirlerinin bu hazineye toplanması ve giderlerin bu hazineden ödenmesi gerekir. Türk bütçe sisteminde genellik ilkesinin istisnası olan uygulamalar ise bütçe dışı fon uygulamaları, koşullu bağış ve yardımlar ve belirli hizmetlere tahsis edilen borçlanma gelirleridir.

Bütçenin Birlik İlkesi

Bütçenin tekliği ilkesi, (bütçenin birliği ilkesi) devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanmasıdır. Devlet bütçesi bir bütçe olarak devletin bütün gelir ve giderlerinin görülmesine imkân verecektir. Böylece, kamu kuruluşlarının yürütmek istediği hizmet programları ve bunlara verilen ödenek miktarları hakkında kesin bilgi ve denetim sağlanacaktır. Ayrıca, birlik kuralının gerekçesi genellikle kuralı gerekçesine dayanır. Bir ülkedeki tüm kamu kesimi için tek bir bütçe düzenlenebilmesi için kamusal hizmetlerin toplumun tümünü ilgilendiren ve ülke çapında bölünmez nitelikte olması gerekir. Kamu tüzel kişiliğinin bütçe yaparken tüm gelir ve giderlerini tek bir bütçe içinde toplamasına birlik ilkesi veya teklik ilkesi denir. Ayrıca, tek bir bütçe ile maliyetlerin ve gelirlerin hepsi bir arada görülür. Bu ilkeye göre devletin yapmış olduğu bütün kamu hizmetlerine ilişkin giderler ve topladığı tüm kamu gelirlerinin, ayrı bütçelerde değil de tek bir bütçede gösterilmesini gerektirir.

SIRA SİZDE

4

Kamu tüzel kişiliğinin bütçe yaparken tüm gelir ve giderlerini tek bir bütçe içinde toplamasına ne denir?

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim bütçesi kavramı ile birlik ilkesi tesis edilmeye çalışılmıştır. Çünkü bu kavram genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi, sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi ve mahallî idarelerin bütçelerini kapsamaktadır.

Bütçenin Yıllık Olması İlkesi

Bütçenin yıllık olması ilkesi; gelir ve gider tahminlerinde doğruluk derecesini artırmak, bütçe denetimini daha doğru ve verimli yapmak amacına dayanmaktadır. Bu ilke, bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkilerin bir yıl için verilmesini öngörmektedir. Buna göre, gerek gelir tahminleri gerekse ödenekler ancak bir yıl için geçerli olabilecektir. Bir yıllık dönemin genel olarak kabul edilmesinin nedeni, hasat zamanı, iklimler gibi doğal olayların akışı ile ekonomik faaliyetlerin planlanmasında ve hesaplanmasında yaygın bir zaman ölçüsü olmasından ileri gelmektedir. Bütçenin ve hesap döneminin yıllık olması, piyasa işlemleri için de geçerli olduğundan devlet, vergi gelirlerini toplama bakımından da yıllık devre ile bağlıdır. Gelir ve kurumlar vergilerinin hasılatı takvim yılında işletmelerin elde ettikleri kârlara göre belirlenmektedir. Bu ve benzeri nedenlerle devlet gelirlerini artırmak veya azaltmak için yıllık dönem, en uygun planlama dönemi olarak kabul edilmektedir. Yalnız burada dikkat edilmesi gereken konu, vergi yasalarının bir yıllık olmadığı ve diğer yasalar gibi sürekli olduğudur. Ancak her yıl yasama organı bütçe ile vergilerin toplanmasına yeniden izin vermektedir. Yasama organı, yürütme organına gelir toplama ve gider yapma izin ve yetkisinin bir yıl için verilmektedir. Bir yıllık süre yalnız bütçe gelir ve giderlerine ilişkin yetki ve izinlerin süre ile sınırlandırılmış olması demektir. Ama harcama ve vergiye ilişkin kanunlar diğer kanunlar gibi süresiz uygulanabilir. Bu ilke 1982 Anayasası madde 161'de belirtilmiştir.

Madde 161: Bütçenin hazırlanması ve uygulanması, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Önceden İzin Alma İlkesi

Kısaca önceden izin alma ilkesi, belli bir döneme (mali yıla) ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organına verilmesi, önceden izin alma ilkesi olarak adlandırılır.

Bu, gelecek bir yıl içinde gelirlerin toplanmasına ve harcamaların bütçe yasası ile getirilmiş esaslar ve sınırlar içinde yapılmasına izin verme anlamına gelmektedir. Millet temsilcileri veya milletvekilleri bu ön izin ile yürütme organına yani hükümete, bütçe yasası ile öngörülen gelirleri toplama ve harcamaları yapma iznini verirler. Gelir toplamak, harcama yapmak, borçlanmak gibi mali olaylar çeşitli idari işlemlerin yapılması ile gerçekleşebilir. Bu nedenle yasama organı kendisine ait olan hak ve yetkileri kullanmaya ve bu işlemleri yapmaya yürütme organını ve kamu yöntemini yetkili kılmaktadır.

Önceden izin alma ilkesi nedir?



Önceden izin alma ilkesi, harcama açısından en fazla bütçede yer alan miktar kadar harcamanın, öngörülen hizmetler için yapılabilmesine izin vermesi demektir. Bütçede belirtilen miktardaki ödenek yetmediği takdirde ancak yeni bir yasa ile bu ödenek artırılabilir. Bu ilke doğrultusunda bütçe yasası, gelir açısından çeşitli vergileri düzenleyen hükümlerin, yasaların belli bir mali yıl için uygulanması iznini ve yükümlülüğünü getirmektedir. Devlet borçlanmaları açısından ilke, belli bir sınıra kadar borçlanmaya gidebilme yetkisinin yasama organınca yürütme organına verilmesini açıklar. Ancak böyle bir yetki bütçe yasası yanında başka yasalarla da yürütme organına verilebilir.

Alenilik İlkesi

Bütçenin tasarı aşamasından başlayarak kesin hesap kanununa kadar geçen süreçte ortaya çıkan bütün belgelerin gerçek durumu yansıtmasını, bütçe ile ilgili bilgi ve belgelerin kamuoyunun dikkatine, incelemesine ve bilgisine sunulmasıdır.

Alenilik ilkesinde bilgi ve belgelerin kamuoyuna sunulması gerektiğinden bazı kurumlar bu ilkenin istisnasıdır. Askerî istihbarat ve MİT bütçeleri bu istisnaya örnektir.

Anlaşılır Olma İlkesi

Bütçe tahminlerinin ve bütçe uygulama sonuçlarının incelemek isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılacağı şekilde düzenlenmesini gerektirir. Bu ilkenin amacı, bütçenin herkes tarafından kolayca anlaşılır bir belge olarak düzenlenmesidir. Ancak bugün bütçe çok geniş kapsamlı bir belge olması nedeniyle bunun basit ve anlaşılır olması gerekmektedir.

Samimiyet İlkesi

Bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın şekilde tahmin edilmesidir. Bu ilkeye göre Maliye Bakanınca bütçe tahminlerinin doğruyu ve gerçeği yansıtacak biçimde hazırlanması gerekir. Diğer bir anlatımla, bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın tahmin edilmesi samimiyet ilkesinin gereğidir. Bu ilkenin diğer adı subjektif doğruluk ilkesidir.

Doğruluk İlkesi

Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olması gerekir. Böylece doğru tahmin, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulların bozulmadan iyileşmesini sağlayacaktır. Bu ilkenin diğer adı objektif doğruluk ilkesidir.

Bütçedeki Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi

Bu ilkeye göre bir kuruluşun bütçe yasa tasarısı, yasama organında görüşülüp onaylanırken bölümler (programlar) itibariyle görüşülerek onaylanması ve yasalaşmasıdır. Böylece kuruluşun her bir bölümünün ödenek miktarı yasama organı tarafından kabul edilerek onaylandığı için onun değiştirilmesi de ancak yasama organı kararı ile olabilir.

Sınırlı Yetki İlkesi

Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. 1982 Anayasası'nın 161. maddesinde bu ilke açık olarak tanımlanmıştır.

Tasarruf İlkesi

Harcamalar yapılırken ödeneklerle kamu hizmeti arasında bağlantı kuran bir ilkedir. Yani bütçede ödenek olarak ayrılan paradan en yüksek çıktının sağlanması amacıyla kamu harcaması yapılmalıdır.

Denklik İlkesi

Bütçede yer alan giderlerle gelirlerin denk olması amaçlanır. Bütçe tahminlerinde veya başlangıçta hazırlanan bütçenin denk olması bütçenin uygulama sonuçlarının denk olacağı anlamını taşımaz. Önemli olan, bütçe uygulama sonuçlarında sağlanan denklidir. Bu denklik aynı zamanda, bütçede samimiyet, doğruluk ilkelere de uyulduğunu gösterir. Bütçe denkliği konusunda üç farklı bütçe yaklaşımı vardır.

Klasik Bütçe Kuramı: Devletin normal gelirleri olan vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri temel kaynaktır. Kamu harcamalarını finanse etmek için borçlanmaya başvurulması kabul edilmemektedir. Bu yaklaşım da bütçe denkliğini asıl amaçtır.

Devri Bütçe Kuramı: Alvin Harvey Hansen tarafından geliştirilmiştir. Devri bütçe teorisinde temel yaklaşım, ekonominin refah dönemlerinde sağlanacak bütçe fazlalarının, ekonomik duraklama dönemlerinde ortaya çıkan bütçe açıklarını finanse etmede kullanılmasıdır. Bu nedenle devlet bütçesi hazırlanırken ekonomik bakış açısı geniş uygulama dönemlerini de içermelidir.

Devri bütçe teorisi, bütçenin denkliğini yıllık değil, belli dönemlere göre ayarlamaktadır. Bu dönemler, üç ya da beş yıllık dönemleri kapsamaktadır. Ekonominin genişleme dönemlerinde elde edilen bütçe fazlaları-üç ya da beş yıllık dönemler-sonunda bütçe denkliği sağlanmaya çalışılır.

Telafi Edici Bütçe Kuramı: William Henry Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Telafi edici bütçe teorisi, devletin belirli sınırlar çerçevesinde, genel ekonomiyi durgunluktan kurtarmak için bütçe açıklarını mali bir araç olarak görmektedir. Genel ekonomiyi genişleme safhasına sokmak ve tam istihdam seviyesine ulaştırmak için devlet, özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri giderip kamu harcamaları ile ekonomiyi dengesine kavuşturacaktır. Telafi edici bütçe devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görmektedir. Bu yüzden devlet ekonomideki toplam talep yetersizliğini giderebilmek için kamu harcama yapmalıdır. Artan kamu harcamalarını finanse etmek için devlet borçlanmaya başvurabilir.

Mali Saydamlık İlkesi

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirmesini ifade eder. Bu amaçla bütçeler, görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmasını sağlamalıdır. Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir. Ayrıca genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

IMF, "İyi Uygulamalar Tüzüğü" Mali saydamlıkla ilgili desteklenmesini istediği dört temel ilke bulunmaktadır. Bunlar:

1. Roller ve Sorumlulukların Açık Olması
2. Bilginin Kamuya Açık Olması
3. Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması
4. Denetim ve İstatistik Veri Yayınlanmasının Bağımsız Olması

Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNA GÖRE BÜTÇE İLKELERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasında bütçe ilkeleri önemli bir yer tutmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçe ilkeleri Madde 13'te bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur ifadesi ile yer almıştır. Bu maddeye göre;

Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.

Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

Bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.

Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır.

Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.

Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.

Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.

Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.

Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir. Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Amacı ... kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.

Özet

Bütçe ilkeleri, klasik bütçe ilkeleri ve modern bütçe ilkeleri olarak ikiye ayrılabilir. Genellik ilkesi, teklik ilkesi, yıllık olması ilkesi, önceden izin alma ilkesi, alenilik ilkesi, anlaşılır olma ilkesi, samimiyet ilkesi, doğruluk ilkesi, denkliği ilkesi klasik bütçe ilkeleridir. Modern bütçe ilkeleri ise toplama ve yeknesaklık ilkesidir.

Bütçe ilkeleri, bütçelerin hazırlık ve uygulama tekniğine ilişkin kurallardır. Söz konusu ilkeler 19. yüzyıldan itibaren geliştirilmiş ve özellikle parlamenter demokratik rejimle yönetilen ülkelerde yasama organının kamu harcamalarının tümünü kendi izin ve denetimi altında tutma arzusundan kaynaklanmıştır. Çağımızda bu ilkeler devletin ekonomik faaliyetlerinin genişlemesi sonucu ekonomik açıdan da tartışılmış ve kamu ekonomisinde kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasına olan katkıları araştırılmaya çalışılmıştır. Gelişen bütçe ilkelerinin önem derecesi, sosyal ve ekonomik şartlara bağlı olarak değiştiğinden daha önce konan bazı ilkeler zaman içerisinde önemini yitirmiş, yeni bazı ilkeler ortaya çıkmıştır. Bütçe ilkelerinin gerek sayı gerekse yapıları konusunda yazarlar arasında birleşme söz konusu değildir. Bütçe ilkeleri ile ilgili değişik sınıflandırmalara ve açıklamalara rastlanmaktadır. Başlıca bütçe ilkeleri genellik, yıllık olma, teklik, açıklık, doğruluk, samimiyet, denklik, önceden izin alma, giderlerin öncelikle, bölümler itibarıyla oylanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri olarak belirtilebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasında bütçe ilkeleri önemli bir yer tutmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçe ilkeleri madde 13'te bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur ifadesi ile yer almıştır.

Kendimizi Sıyalım

1. Aşağıdakilerden hangisi birlik ilkesine dâhildir?
 - a. Genel bütçeli kuruluşlar
 - b. Olağanüstü bütçeler
 - c. Yarı özel bütçeler
 - d. Özerk bütçeler
 - e. Özel işletme bütçeleri
2. Aşağıdakilerden hangisi birlik ilkesinin tanımıdır?
 - a. Bütçenin TBMM onaylanması
 - b. Gider arkasına gelir, gelir arkasına gider saklanmaması
 - c. Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçe-de toplanması
 - d. Bütçenin resmî gazetede yayımlanması
 - e. Bütçenin mali yıla girmeden önce onaylanması
3. Ademi tahsis ve gayri safi hasılat yöntemleri hangi bütçe ilkesini oluşturur?
 - a. Açıklık
 - b. Genellik
 - c. Yıllık olma
 - d. Tasarruf
 - e. Mali saydamlık
4. Aşağıdakilerden hangisi bütçe ilkeleri içerisinde **yer almaz**?
 - a. Açıklık
 - b. Genellik
 - c. Hesap verilebilirlik
 - d. Verimlilik
 - e. Tasarruf
5. MİT hangi bütçe ilkesinin istisnasıdır?
 - a. Genellik
 - b. Yıllık olma
 - c. Doğruluk
 - d. Birlik
 - e. Alenilik
6. Bütçenin hazırlık aşamasında bilgilere ulaşmak isteyen özel kuruluşların bu bilgilere ulaşma hakkı hangi bütçe ilkesinde yer alır?
 - a. Genellik
 - b. Yıllık olma
 - c. Doğruluk
 - d. Mali saydamlık
 - e. Anlaşılır olma
7. Bütçe kanununa bütçe dışı hiçbir hüküm konulamaz ifadesi hangi ilkeyi açıklamaktadır?
 - a. Sınırlı yetki
 - b. Alenilik
 - c. Bölümler itibarıyla onay
 - d. Doğruluk
 - e. Açıklık
8. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçe ilkeleri hangi maddede gösterilmektedir?
 - a. 13
 - b. 18
 - c. 14
 - d. 12
 - e. 11
9. Kamu kuruluşlarının gelirden giderleri düşüp kalanı bütçeye gelir yazamaması aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Safi hasılat yöntemi
 - b. Gayri safi hasılat yöntemi
 - c. Net değer yöntemi
 - d. Etkinlik yöntemi
 - e. Verimlilik yöntemi
10. Bütçenin denkliliğinin bir yıllık değil, belli dönemlere göre ayarlayan bütçe teorisi aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Devri bütçe
 - b. Telafi edici bütçe
 - c. Sıfır temelli bütçe
 - d. Program bütçe
 - e. Klasik bütçe

Yaşamın İçinden

“



06.08.2011

YUNANİSTAN'IN YÖNETİŞİM SORUNU

Yunanistan'da hem ülkenin yönetimi düzeyinde hem de mikro düzeyde yönetim konusunda köklü değişiklikler yapılması söz konusu.

Bir süre önce Atina'da Yunanistan krizi ve yönetim (governance) sorunlarının ele alındığı bir toplantıya katıldım. Toplantının bana ilginç gelen yönü “Ne yapılmalı?” yerine “Önümüzdeki dönemde hem makro düzeyde ve hem de mikro düzeyde yönetim sorunları nasıl ele alınmalı?” üzerinde duruluyor olmasıydı. İlk soru önemsiz değil, ama yanıtlar biliniyor. İkinci soruyu yanıtlamak ise kolay değil. Çünkü hem ülkenin yönetimi düzeyinde hem de şirket vs. gibi mikro düzeyde yönetim konusunda köklü değişiklikler yapılması söz konusu. Bunun için de toplumun geniş bir kesiminin desteğini alan kapsamlı yapısal değişim programını sabırla uygulamak gerekiyor. Söylemesi kolay...

Pazarlıklar siyasal

Avrupa Birliği (AB) ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) Yunanistan'a açtıkları kredinin beşinci dilimini serbest bırakmak için ülkenin bir 'Bağımsız Özelleştirme Komisyonu' kurmasını istemeleri bu sorunun ciddiyetinin somut bir göstergesi olarak düşünülebilir. Bu komisyonun özelleştirmenin yapılmasından ve ayrıca bu yolla elde edilecek gelirin Yunanistan'ın borçlarının ödenmesinde kullanılmasını sağlamaktan sorumlu olması istenmiş (Radikal, 26 Mayıs 2011). Hükümetin işi zor görünüyor. Çünkü muhalefet, hükümet 'evet' derse 'Dünyu-u Umumiye' benzetmesine yakın bir gerekçeyle, 'hayır' derse 'ülkeyi batışa sürüklemek' ithamıyla karşı çıkacak gibi. Yunanistan Cumhurbaşkanı Karolos Papoulias'ın bu konuda partiler arasında işbirliği arayışı girişimi de şimdilik sonuç vermedi.

Öte yandan, Troyka dedikleri Avrupa Merkez Bankası, IMF ve Avrupa Komisyonu da yönetim açısından Yunanistan'dan daha başarılı durumda değil. Her kurumun Yunanistan'dan farklı istekleri var ve bunlar birbirleriyle tutarlı değil ('In Stand-off Over Greece: Will ECB Have to Fold?', WSJ, 26 Mayıs 2011). Bu durumda da teknik çözüm bulmak olanaksız. Bu nedenle de siyasal düzeyde pazarlıklar ön plana çıkıyor ve piyasaların tedirginliği artarak devam ediyor.

Kredi verenler de suçlu

Yunanistan'da siyasetçilerin sorumsuzluk gösterip ülkeyi borç batağına sürükledikleri açık. Ancak Yunanlılar da davranışlarıyla ve oylarıyla bu yola girilmesini hem istemiş hem de desteklemişler. Dolayısıyla fatura Yunan toplumuna kesiliyor. Ama burada da bir sorun var. Alınan borçtan yararlanan, yani gelecek nesillerin (oy veremeyenler) refahından çalarak olanaklarının üzerinde yaşamayı seçmiş olan bugünkü nesil (oy verenler) faturayı gelecek nesillere ödetmeye çalışıyor. Bu hakkaniyete sığıyor mu? Anlayamadığım bir nokta var: Bütün bu olayda, Yunanistan'a borç verenlerin hiç mi kusuru yok? Kredi riski diye bir kavram var. Risk değerlendirme modelleri var. Bankaların kredi verirken bunları hesaba katması gerektiği hemen her ülkenin mevzuatında yer alıyor. Bu modellerden hangisi Yunanistan'a bu kadar borç vermenin riskli olmadığı sonucunu verebilir ki? Herhalde hiçbirisi. Anlaşılan, bazı bankalar pervasızca kredi vermeye devam etmişler ve Yunanistan borcunu ödeyemezse faturayı başkalarına (örneğin Alman vergi mükellefine) aktarmanın yolunu bulacaklarını düşünmüşler. Bu cesaretin verilmesi de haksızlık değil mi?

”

Okuma Parçası

İlk “Vatandaş Karnesi”, TEPAV Desteğiyle Manisa’da Uygulandı

Türkiye’de ilk kez TEPAV ile Dünya Bankası’nın teknik desteğiyle Manisa’da “vatandaş karnesi” uygulaması yapıldı.

MANİSA - Türkiye’de ilk “vatandaş karnesi” uygulaması, TEPAV’ın desteğiyle Manisa’da gerçekleştirildi. Manisa merkezde sunulan kamu hizmetlerine not veren vatandaşlar, kentin en önemli üç sorunu olarak ise trafik-ulaşım, işsizlik ve otoparkları gösterdi. Vatandaş karnesi uygulamasında anket çalışmasının yanı sıra mahalleler düzeyinde kamu hizmet öncelikleri belirlendi ve Belediye Çözüm Merkezi’ne gelen talep ve şikâyetlerin analizi yapıldı.

TEPAV’ın Manisa Kent Konseyi’nin talebi üzerine vatandaş karnesi çalışmasının tasarlanmasına ve yürütülmesine Dünya Bankası’yla birlikte teknik destek verdiği uygulama, Manisa Valiliği, Manisa Belediyesi, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) ortaklığında gerçekleştirildi. Saha uygulamasını A&G araştırma şirketinin üstlendiği çalışma aynı zamanda MTSO öncülüğünde 2010 yılında TEPAV’ın da desteğiyle başlatılan “Manisa 2023 Strateji Geliştirme Projesi” kapsamında yer aldı.

Çalışmada, 12 bölgeye ayrılan Manisa’dan alınan tesa-düfi örneklem ile 2.500 hanede yaşları 18-65 yaş arasında değişen vatandaşlara anket uygulanarak son bir yıl içindeki deneyimlerinden yola çıkarak ildeki kamu hizmetlerine not vermeleri istendi. Bu puanlar doğrultusunda da ortaya vatandaş karnesi çıktı.

Yapılan anketlerle, vatandaşların kamu hizmeti memnuniyetinin dereceleri ve bu hizmetlere ne ölçüde erişebildiği konularının yanı sıra ildeki sosyo-ekonomik durum ve yaşam kalitesi ile ildeki bölgeler arasındaki farklılıklar da ölçüldü.

Vatandaş karnesi uygulamasında, sadece anket gerçekleştirilmedi. Muhtarlarla hizmet önceliklendirmesi çalışması ve belediye çözüm merkezî şikâyetlerinin analizi de yapıldı. Muhtarlar Meclisi’nde yapılan çalışmada yöneltilen “Bütçeniz olsaydı hangi hizmete ne kadar kaynak ayırırdınız?” sorusuna muhtarların verdiği yanıtlar doğrultusunda ilk üç sırayı eğitim, sağlık ve kentsel alt-yapı hizmetleri aldı.

Çalışmada, Manisa Belediyesi çözüm merkezine gelen dilek ve şikâyetler vatandaş karnesi çalışmasının kullanımına açıldı. Manisa Belediyesi Çözüm Merkezi’ne 2010 yılında internet mesajı, telefon çağrısı ve yazılı olarak gelen 5.236 talep ve şikâyet bildirimi tek tek gözden geçirilerek sınıflandırıldı. Buna göre; en çok talep ve şikâyet bildiriminin alındığı dört alan su ve kanalizasyon işleri (%23), yol ve kaldırım işleri (%19), kirlilik (%17) ve hayvanlarla ilgili şikâyetler (%13) oldu.

Vatandaş karnesi uygulaması, Manisa Kent Konseyi’nin 29 Kasım 2011 Salı günü Manisa Belediye Meclisi Salonu’nda yapılan genel kurulunda da ele alındı. Manisa Kent Konseyi Başkanı Mustafa Pala uygulama ve sonuçları hakkında bilgi verdi. Manisa’yı her yönüyle anlamak isteyenlerin uygulama sonuçlarına bakabileceğini ve yapılacak yatırımlarda bu verilerden yararlanılabileceğini söyleyen Pala, “Vatandaş karnesi çalışmasından en büyük beklentimiz kentin paydaşları arasında kamu hizmetlerinin kalitesinin en mükemmel hâle getirilmesine ilişkin bir diyalog başlatılmasıdır” dedi.

Vatandaş karnesi nedir?

“Kamu hizmetlerinin performansı hakkında hizmet kullanıcılarının değerlendirmelerine dayanan katılımcı anketleri” olarak tanımlanan uygulama, salt veri toplama çalışması değil, halkın geri bildirimlerinin alınmasıyla birlikte medya ile sivil toplumun savunuculuğu aracılığıyla kamunun hesap verme yükümlülüğünü yerine getirmesini teşvik eden bir araç olarak gösteriliyor. Uygulama, 1994’te Hindistan’da bağımsız bir sivil toplum kuruluşunun bir çalışması sonucu ortaya çıkmış ve bugün dünyanın değişik coğrafyalarında uygulanan iyi yönetim araçlarından biri.

Kaynak: Manisa Vatandaş Karnesi 2011 - Rapor Özeti, TEPAV

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. a Yanıtınız doğru değilse “Birlik İlkesinin Tanımı” bölümünü gözden geçiriniz.
2. c Yanıtınız doğru değilse “Birlik İlkesinin Tanımını” bölümünü gözden geçiriniz.
3. b Yanıtınız doğru değilse “Bütçenin Genellik İlkesinin Tanımı” bölümünü gözden geçiriniz.
4. d Yanıtınız doğru değilse “Bütçe İlkeleri” bölümünü gözden geçiriniz.
5. e Yanıtınız doğru değilse “Alenilik İlkesi” bölümünü gözden geçiriniz.
6. d Yanıtınız doğru değilse “Mali Saydamlık İlkesi” bölümünü gözden geçiriniz.
7. a Yanıtınız doğru değilse “Sınırlı Yetki İlkesi” bölümünü gözden geçiriniz.
8. a Yanıtınız doğru değilse “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” bölümünü gözden geçiriniz.
9. b Yanıtınız doğru değilse “Gayri Safi Hasılat Yöntemi” bölümünü gözden geçiriniz.
10. a Yanıtınız doğru değilse “Devri Bütçe” bölümünü gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Neumark bütçe ilkelerini, statik ve dinamik ilkeler olarak ikiye ayırmıştır. Statik bütçe ilkeleri, bütçenin kapsamını ve şeklini ortaya koyan ilkelere aittir. Dinamik ilkelere; bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasını ortaya koyan ilkelere aittir.

Sıra Sizde 2

Çağdaş bütçe ilkeleri ise toplama ilkesi ve yeknesaklık ilkesidir. Tahsis ilkesi; bütçenin yürütülmesi, hedef tutarlılığı, denklik yıllık olma ve giderlerin bölümler itibarıyla onanması ilkelerine karşılık gelir. Toplama ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getirmesidir. Yeknesaklık ilkesi ise bütçede, bütçenin ana ilkelerinin uygulanmasına sağlayarak açıklık ve düzenin sağlanmasını amaçlar. Bütçedeki bölüm ve kısım sayısının azaltılarak ve benzer gelir ve giderleri gruplandırmasını içerir. Klasik maliyeciler ve modern maliyeciler, bütçede genellik ve birlik ilkelerine önem vermektedirler.

Sıra Sizde 3

Çağımızda bu ilkeler devletin ekonomik faaliyetlerinin genişlemesi sonucu ekonomik açıdan da tartışılmış ve kamu ekonomisinde kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasına olan katkıları araştırılmaya çalışılmıştır. Gelişen bütçe ilkelerinin önem derecesi, sosyal ve ekonomik şartlara bağlı olarak değiştiğinden daha önce konan bazı ilkeler zaman içerisinde önemini yitirmiş, yeni bazı ilkeler ortaya çıkmıştır.

Sıra Sizde 4

Kamu tüzel kişiliğinin bütçe yaparken tüm gelir ve giderlerini tek bir bütçe içinde toplamasına birlik ilkesi veya teklik ilkesi denir. Ayrıca tek bir bütçe ile maliyetlerin ve gelirlerin hepsi bir arada görülür. Bu ilkeye göre devletin yapmış olduğu bütün kamu hizmetlerine ilişkin giderler ve topladığı tüm kamu gelirlerinin, ayrı bütçelerde değil de tek bir bütçede gösterilmesini gerektirir.

Sıra Sizde 5

Önceden izin alma ilkesi, harcama açısından en fazla bütçede yer alan miktar kadar harcamanın, öngörülen hizmetler için yapılabilmesine izin vermesi demektir. Bütçede belirtilen miktardaki ödenek yetmediği takdirde ancak yeni bir yasa ile bu ödenek artırılabilir. Bu ilke doğrultusunda bütçe yasası, gelir açısından çeşitli vergileri düzenleyen hükümlerin, yasaların belli bir mali yıl için uygulanması iznini ve yükümlülüğünü getirmektedir.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Ataç Beyhan, “**Yıl içinde Bütçede Ödenek Artışına Yetki Veren Fon Uygulamalarının Gelişimi: 1975- 1982**”, Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak 1983.
- Batirel Ömer Faruk, “**Kamu Bütçesi**”, İ.İ.T.İ.A., İstanbul, 1975.
- Bulutoglu Kenan, “**Kamu Ekonomisine Giriş**”, 7. Baskı, Maliye Hukuk Yayınları, Ocak 2008.
- Mutluer Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, “**Bütçe Hukuku**”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No: 99, 2006.
- Kaynak Rezzan, “**Bütçenin Kapsamı ve Hazırlanma Süreci**”, Ankara, Haziran, 2008.
- Rubin S.Irene, “**Politics of Public Budgeting**”, Chatham, N.J.: Chatham House, 1990.
- Saraçoğlu Fatih, Haydar Ejder, “**Kamu Mali Yönetiminin Açıklık ve Samimiyetlikleri Açısından Analizi**”, I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 27, Ekim 2002.
- Özgen Ferhat Başkan, “**Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar**”, Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Üzerine Düşünceler, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No: 8, Aydın 1999, s. 249-271.
- Uluatam Özhan, “**Kamu Maliyesi**”, A.Ü.S.B.F., Ankara, 1978.

3

Amaçlarımız

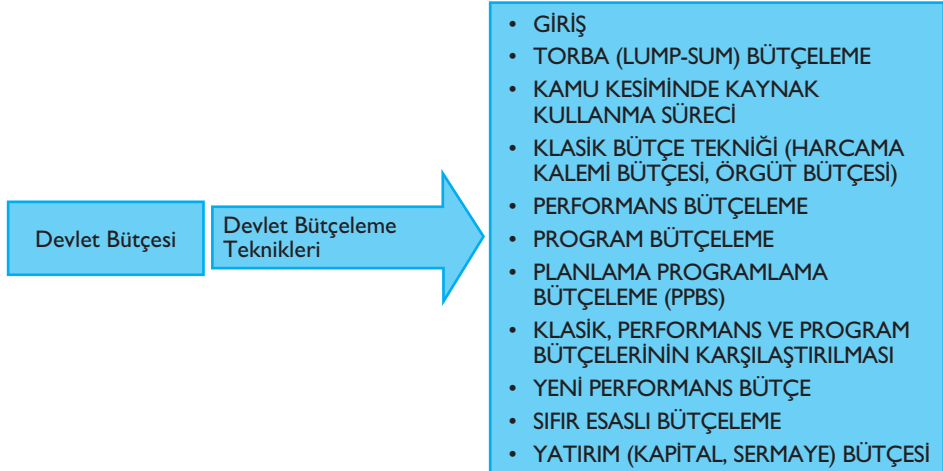
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Torba bütçeleme sistemini açıklayabilecek,
- Klasik bütçe sistemini açıklayabilecek,
- Performans bütçe sistemini açıklayabilecek,
- Program ve planlama programlama bütçeleme sistemini açıklayabilecek,
- Yeni performans bütçe sistemini açıklayabilecek,
- Sıfır esaslı bütçeleme sistemini açıklayabilecek,
- Yatırım Bütçelemesini açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Torba bütçe
- Klasik bütçe
- Performans bütçe
- Program bütçe
- Planlama programlama bütçeme sistemi
- Sıfır esaslı bütçe
- Artırmacılık
- Yeni performans bütçe sistemi
- Yatırım Bütçesi

İçindekiler



Devlet Bütçeleme Teknikleri

GİRİŞ

Devletin kaynakları sınırlı ve üretmesi gereken sosyal nitelikli mal/hizmetler sonsuzdur. Bu nedenle devletler de özel kişiler gibi tercih yapmak zorundadır. Dolaşısıyla öncelik sıralaması ve tercih yapmak bütçeciliğin en önemli özelliğidir. Devlet bütçelerinde kaynakların belirli kurumlara, belirli işlere veya belirli amaçlara ayrılması, tahsis edilmesi için çeşitli teknikler kullanılmaktadır. Belki sorulması gereken ilk soru şudur: Hangi temelde bütçe büyüklükleri belirlenecektir? Çünkü kurum temelinde mi, yapılacak işler temelinde mi ya da belirli amaç temelinde mi bütçelerin tahsis edileceği belirlenmelidir. Örneğin belirli bir kuruma ne kadar bütçe ayrılacağına nasıl karar verilecektir? Neden bir kurumun bütçesi diğerinden daha büyüktür? sorularının yanıtları bütçeleme tekniklerinde yatmaktadır. Bütçeleme teknikleri, kamu kaynaklarının bütçelere farklı yollarla nasıl tahsis edildiğini açıklamaktadır.

TORBA (LUMP-SUM) BÜTÇELEME

Bütçeleme sistemleri içerisinde en basit olanı “lump-sum” veya “torba bütçe” olarak bilinen sistemdir. Bu bütçe sisteminde kamu kesimi çeşitli açılardan geniş kategorilere ayrılır. Örneğin eğitim, sosyal güvenlik ve sağlık gibi veya Millî Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi. Daha sonra bu kategorilerin kullanacakları toplam kaynak genellikle başbakanlar belirlenir. Bir benzetme yapmak gerekirse belirli bir miktar para torbanın içersine konulur ve o parayı kullanacak bakan veya sorumlu kişiye teslim edilir. Verilen bütçeyi kullanacak kişinin, ödeneklerini harcayacağı yerler konusundaki yetkileri çok geniştir ve herhangi bir kısıtlama yoktur. Ancak torba bütçe uygulamasında belli kurallar konularak kısıtlamalara gidilebilmesi de söz konusu olabilmektedir. Bu tür kısıtlamalar olmadığı sürece harcamanın nereye yaptığı konusunda bilgi edinilmesi zordur.

Torba bütçeleme tekniğinin belirli üstünlükleri vardır. Birinci olarak torba bütçelerin hazırlaması kolaydır ve hazırlıklar için geçecek zaman ve katlanılacak maliyetler çok düşüktür. İkinci olarak ödeneklerin büyüklükleri konusunda karar vericilerin uzlaşması oldukça kolaydır. Bütçeler geniş kategoriler bazında yapıldığı için yasama ve yürütme organı arasındaki fikir ayrılıklarını çözmek kolaydır. Bakanlığın bütçesinin ayrıntılarına girildikçe her bir ayrıntı tek tek tartışma konusu olacağı için anlaşmak zaman alabilecek ve belirli maliyetler ortaya çıkacaktır. Bir başka deyişle bir bakanlığın bütçesine karar verildikten sonra, bu bakanlığın para-

ları hangi programlara veya faaliyetlere harcayacağı konusunda tartışmalara gerek kalmaz. Torba bütçenin üçüncü üstün yanı olarak, bütçe hazırlıklarında dikkatlerin ayrıntılardan ve dar kapsamlı konulardan daha geniş kapsamlı konulara kayması söylenebilir.

Torba bütçeleme tekniğine yönelik eleştiriler, üstün yanlarından oldukça fazladır. İlk olarak harcamanın nereye yapıldığı bilinmek isteniyorsa bu tür bilgiye torba bütçede ulaşmak zordur. Harcamanın nereye yapıldığının bilinmemesi hâlinde, kötüye kullanım ya da yolsuzlukların ortaya çıkması kolaylaşmaktadır. İkinci ve belkide daha önemli eleştiri, yapılan harcamaların etkilerinin neler olduğu konusunda da bilgi edinilmesinin zor olmasıdır. Kullanılan ödenekler nedeniyle katlanılan maliyetlerin, sonucunda ne tür faydalar ortaya çıktığı anlaşılamamaktadır. Bu nedenle katlanılan maliyetlere değip değmediği soru işareti olarak kalmaktadır. Üçüncü eleştiri bütçelerin ayrıntılarının bu bütçeleme tekniğinde görülmemesi, bürokrasiye çok geniş takdir yetkisi vermektedir. Ancak bu takdir yetkisinin iyi veya kötü kullanımı söz konusu olabilir. Son eleştiri ise hizmet veya bakanlık önceliklerinin belirlenerek farklı programların bu önceliğe göre sıralandırma torba bütçe sisteminde imkânsız olmasıdır. Bu sorun da hükümetlerin öncelik sıralamalarının bilinmesini engellemektedir. Dolayısıyla halkın, hükümetlerin icraatları hakkında yorum yapması da engellenmektedir.

SIRA SİZDE



Torba bütçe sisteminin üstün ve sakıncalı yönlerini açıklayabiliyor musunuz?

KAMU KESİMİNDE KAYNAK KULLANMA SÜRECİ

İzleyen üç bütçeleme sistemi kamu kuruluşlarının kaynak kullanma süreci ile ilişkili oluşu için öncelikle bu süreç burada açıklanacaktır. Kamu kuruluşları, kaynak satın alan ve kaynakları belirli faaliyetleri yapmak için kullanan birimlerdir. Bu faaliyetleri gerçekleştirmede de belirli sonuçlara ulaşılır. Bu süreç Tablo 3.1 yardımıyla açıklanabilir.

Tablo 3.1

*Kaynak Kullanım
Süreci ve Polis
Güvenlik Hizmeti*

Kaynak Kullanım Aşamaları	Örnek Polis Güvenlik Hizmeti
Girdiler	Girdiler
İşçilik, enerji alımı, araç-gereç, tüketim malı alımı	Polis ücretleri, devriye arabası yakıt alımı, silah-mermi alımı
Faaliyetler	Performans Ölçütleri
Devriye Faaliyeti, Olaylara Müdahale faaliyeti	Günlük devriye sayısı, yıllık olaylara müdahale sayısı
Sonuçlar	Sonuç Ölçütleri
Toplum huzurunun artması	Suç oranlarında azalma, halk memnuniyet anketleri

Polis güvenlik gücü, polis memur hizmeti, devriye araçlarının yakıtı, güvenlik personelinin silahları gibi kaynakları satın alır. Bu kaynaklarla belirli işleri ve faaliyetleri yerine getirir. Bu faaliyetlere örnek olarak devriye gezme, hırsızlık olaylarını araştırma ve suçluları yakalama, olaylara müdahale etme ve suçluları tutuklayarak adalete teslim etmek verilebilir. Yapılan bu faaliyetler ile istenen sonuçlara ulaşılır. İstenen sonuçlar ise, vatandaşların daha güvenli yaşaması, can ve mal güvenliklerinin sağlanması ve bunların sonucunda toplumun huzur düzeyinin ve dolayısıyla toplum refahının artmasıdır.

KLASİK BÜTÇE TEKNİĞİ (HARCAMA KALEMİ BÜTÇESİ, ÖRGÜT BÜTÇESİ)

Klasik bütçeleme tekniğinin temel çıkış noktasında kamu harcamalarının denetlemesi, israf ve suistimallerin önlenmesi vardır. Harcama kontrolü temel amaç olunca bunu başarmanın da en kolay yolu, bütçe girdilerini denetlemekten geçmektedir. Bu bütçeleme sisteminde, devletin bir yıl sonra neleri satın alacağını bir listesi yapılmaktadır. Ne kadar işçilik satın alınacak ve ne kadar ödeme yapılacaktır, ne kadar elektrik tüketilecek ve ne kadar ödeme yapılacaktır gibi soruların yanıtları aranmaktadır. Klasik bütçeleme, kaynak kullanım sürecinin ilk aşaması ile ilgilidir. Bir başka deyişle girdilerin satın alınması klasik bütçenin odaklaştığı ilk aşamadır.

Klasik bütçeleme sistemi, devletin örgüt yapısına dayalı ödenek tahsis eder. Bütçeler örgüt yapısı içerisindeki kuruluşlar bazında yapılmaktadır. Bu nedenle klasik bütçelemeye örgüt bütçesi de denilmektedir. Kuruluşların yaptığı işler veya hangi kamusal hizmetleri gerçekleştirmeye çalıştığı önemli değildir. Bir kamu kuruluşu hangi mal ve hizmetleri satın alacak ve bunlar için ne kadar ödeme yapacak sorusunun yanıtı, o dairenin ödenek miktarını belirlemektedir.

Klasik bütçelemelerde bir kamu kurumu faaliyetine devam ediyorsa yaptığı işte başarılı olup olmadığına bakılmaksızın ödenek almaya devam eder. Bir bakanlık birden çok kamusal amaca yönelik hizmet yapabilir veya bir amaca birden çok bakanlık veya kamu kurumu hizmet edebilir. Bu nedenle belirli amaçları başarmanın maliyetlerini çıkarmak ve başarıyı ölçmek mümkün değildir.

Klasik bütçede ödeneklerin verilmesi sisteminin kamu kesimi örgüt yapısı ile ilişkileri nasıldır? Açıklayabilir misiniz?



SIRA SİZDE

Klasik bütçeleme uzun zaman dilimi içinde maliyet değişimlerini dikkate almadan on iki aylık girdiler için ödemeleri tahmin etmeye çalışır. Ödenekler, harcamaların kontrolü için en uygun süre kabul edilen on iki ay için verilir. Ancak bilindiği üzere kamusal amaçlar, örneğin okuma yazma oranının artırılması, suç oranlarının azaltılması, bir yıllık bir süreçte başarılabilecek amaçlar değildir. Uzun yıllara sarkan harcamaları ve bunların planlanmasını gerektirmektedir. Klasik bütçe bir yılla odaklandığı için bu tür uzun dönemli amaçların gerçekleşmesinde başarısız olmaktadır.

Bütçe yapma anlayışının temelinde, belirli amaçlara yönelik olarak kaynak tahsisinde etkinlik ve farklı alternatiflerin karşılaştırılması vardır. Ancak klasik bütçelemenin girdilere odaklanması, devletin temel işlevlerine bakışını engellemekte ve kamu kurumlarını geleneksel işlemlerine hapsedmektedir. Kamu kurumları sadece normal işlemlerini nasıl yürüteceğini düşünerek ödenek istemeye başlamaktadır. Böylece işlemlerini daha etkin veya daha ucuza yapabilmenin alternatiflerini araştırma ihtiyacı gütmazler. Örneğin devriye gezen polis araçları için en ucuz ve etkili rotayı araştırma gereği duymaz. Bütçeleme süreci, kaynakların kullanımda tasarruf sağlayan alternatif üretim tekniklerini, faaliyetleri gerektirir. Ancak klasik bütçeleme bunu sağlayamamaktadır. Örneğin klasik bütçelemelerde, kâğıt fiyatları % 50 artmışsa kamu kurumunun kâğıt alımı için ödenek talebi de % 50 artacaktır. Daha az kâğıt kullanarak aynı faaliyeti yerine getirmenin yolu aranmayacaktır.

Klasik bütçelemenin girdilere yönelik olmasının sakıncası, bir özel sektör işletmesinden örnekle daha iyi anlaşılabilir. Bir bilgisayar üreticisini düşünelim. Bu

üretici, bilgisayar için gerekli parçaları satın almakta, bilgisayarın işlemcisini, mouse ve klavyesiyle birlikte diğer gerekli aksamı satın aldığında işçilik hizmetleri ile bunları birleştirmektedir. Bu işlemler için toplam harcama miktarına dikkat etmekte ancak ürettiği bilgisayar sayısını veya kaç tanesini satabileceğini veya bu üretimden ne kadar kâr elde edebileceğini düşünmemektedir. Sadece satın aldığı mal ve hizmet tutarlarına önem vermektedir. Tahmin edilebileceği gibi böyle bir üreticinin piyasada tutunamayacağı da açıktır. Çünkü ürettiği bilgisayarları nasıl daha ucuza mal edebileceğinin alternatif yollarını ve kârını düşünmek, satabileceği bilgisayar sayısına göre üretimde bulunmak zorundadır.

Tablo 3.2
Klasik Bütçe Örneği

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ 2012 Mali Yılı Bütçesinden Bir Kesit	
Personel Giderleri	16.294.000
Memurlar	11.590.000
Sözleşmeli Personel	174.000
İşçiler	3.342.000
Geçici Personel	1.188.000
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	927.000
Tüketime Yönelik Mal ve Hizmet	221.000
Yolluklar	135.000
Görev Giderleri	26.000
Hizmet Alımları	120.000
Menkul Bakım Onarım Gideri	415.000
Gayrimenkul Bakım Onarım Gideri	10.000

Klasik bütçeleme belki de en önemli aksaklığı, devletin katlandığı maliyete değecek bir sosyal fayda ortaya çıkıp çıkmadığını belirleyememesidir. Klasik bütçeleme devletin kasasından çıkan paraları maliyet olarak görmekte, sadece finansal işlemleri yansıtmaktadır. Harcamaların alternatif maliyetleri ile ilgilenmemektedir. Bir başka deyişle “Kullanılan kaynaklar başka bir alternatifte kullanılsaydı, daha fazla sosyal yarar sağlanabilir miydi?” sorusunun yanıtını aramaz.

PERFORMANS BÜTÇELEME

Performans bütçeleme sistemi kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Fakat bu uygulama, klasik bütçede olduğu gibi kullanılan kaynaklar üzerinde yoğunlaşmaz. Performans bütçeleme, mali yıl içinde ölçülebilir faaliyetlerin maliyetlerini tahmin etmeye çalışır. Kaynak kullanma sürecinin ikinci aşaması olan satın alınan girdilerle belirli faaliyet ve işleri yapma üzerinde yoğunlaşır.

Performans bütçeleme tekniği üç aşama kullanmaktadır. Birinci aşamada bütçeler faaliyetlere veya iş yüklerine göre sınıflanır. Dolayısıyla bunlara göre tercih yapmak gerekmektedir. Örneğin yolların asfaltlanması, poliklinik hizmetleri, ameliyat yapma gibi faaliyetler belirlemek ve bunlar arasında tercihler yapmak performans bütçenin temelini oluşturur. İkinci aşamada, bütçeler bu biçimde yapılandırıldıktan sonra performans ölçümleri yapılır. Her bir faaliyetin maliyetleri toplanır. Üçüncü aşamada gerçekleşen maliyetlerle hedeflenen arasındaki farklılıklar ve nedenleri raporlanır.

Performans bütçenin hangi aşamalarda gerçekleşmesinde fayda vardır? Açıklayabilir misiniz?



SIRA SİZDE

Performans bütçeleme, faaliyetlere ve bunların maliyetlerine dayandığı için daha düşük maliyetle daha iyi hizmet üretimine olanak sağlar. Ayrıca performans bütçe ile ilgili tartışmalar girdilerden, kaynakların faaliyetlere nasıl kullanıldığına kaydırmaktadır. Yöneticilerin faaliyet sonuçlarını değerlendirmeye ve onların hesap vermelerine olanak yaratmaktadır. Performans bütçeleme, maliyetleri faaliyetlere bağlar. Böylece daireler arasında ve zaman içinde karşılaştırma yapma olanakları da elde edilebilir.

Tablo 3.3'te polis devriye faaliyetinin basit bir performans bütçe örneği görülmektedir. İhtiyaç başlığı, tahmin edilecek yıl, içinde bulunan mali yıl ve öncesindeki faaliyetin yaptığı ve yapacağı işleri göstermektedir. İş yükü bölümü, ihtiyacı karşılamak için gerekli kaynakları ve işgücü gereksinimini ortaya koymaktadır. Her bir faaliyetin birim maliyetini göstermek performans bütçenin temel özelliğidir. Böylece polis devriye hizmetinin toplam maliyeti de ortaya çıkabilmektedir.

Polis Devriye Hizmetleri			
İhtiyaç	2010	2011	2012
Devriye Sayısı (Günlük)	30	35	40
İş Yüğü (Devriye Başı)			
İşgücü (Kişi)	2	2	2
Yakıt (Litre)	5	4	4
Maliyeti (Devriye Başı)			
İşgücü (TL)	100	120	130
Yakıt (TL)	3.5	4.3	4.8
Birim Maliyet (Devriye Başı TL)	200 + 17.5	240 + 17.2	260 + 19.2
Günlük	217.5 x 30	257.2 x 35	279.2 x 40
Toplam Maliyet (TL)	6.525	9.002	11.168

Tablo 3.3
Performans Bütçe
Örneği

Performans bütçe sistemine çeşitli eleştiriler de yapılmaktadır. Birinci olarak birçok kamu yöneticisinin performans bütçe kavramından hoşlanmaması ve bu nedenle tekniğin çalışmasının zor olduğu iddia edilmektedir. Çünkü performans bütçe, kamu kurumlarının işletme ayrıntıları, iş yükleri, amaçlara ulaşma dereceleri gibi konuların vergi mükellefleri, yasama organı gibi gözlemcilerin incelemesine olanak sağlamaktadır.

İkinci olarak bütçe ödeneklerini onaylayan yasama organı, ilgi alanının harcamaları kalemlerinden kurum faaliyetlerine kaydırılmasından memnun olmayabilir. Özellikle bütçe gelirleri ve bütçe dengesi gibi faktörlerin dikkate alınmaması yasama organını rahatsız edebilir.

Performans bütçe, faaliyetlerin başarıyla başarılmadığına göre kamu yöneticilerinin değerlendirilmesine olanak sağladığı için, bürokratlar tarafından sevilen bir teknik olmaması da üçüncü eleştiri konusu olmaktadır.

Dördüncü eleştiri konusu performans bütçe hazırlanmasının, kolayca tahmin edilebileceği gibi, klasik bütçeye göre daha pahalı bir teknik olmasıdır. Yasama ve yürütme organı arasında, her bir kamu kurumunun faaliyetlerinin ne olması gerektiği konusunda düşünce birliği olması gerekir. Eğer böyle bir düşünce birliği yoksa bütçeler üzerinde uzlaşma da zaman alacak ve maliyetli olacaktır.

Beşinci eleştiri ise bazı performans ölçülerinin uygun olmaması veya yanıltıcı olması gösterilmektedir. Örneğin yapılan vergi denetimlerinin sayısı bir performans ölçüsü olabilir çünkü kolaylıkla ölçülebilir. Ancak denetim sayısının artması, denetimin niteliğinin arttığı anlamına gelmeyebilir. Ayrıca denetim sayısının artması, toplumsal gereklere yani vergi denetimi örneğinde, vergi kayıp ve kaçaklarını azaltıp azaltmadığı (hatta artırdığı) da sorun olabilir.

Altıncı eleştiri performans ölçüleri kamu yöneticileri tarafından etkilenebilir olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin polis güvenlik hizmetinde yapılan tutuklama sayısı performans ölçüsü ise güvenlik güçleri nispeten daha kolay olaylarla ilgilenerek tutuklama sayısını arttırabilirler.

Son eleştiri ise bazı kamu hizmetlerinden performans bütçeyi tam anlamıyla uygulayabilmek çok zor hatta olanaksızdır. Örneğin savunma hizmeti için ayrılacak bütçe büyüklüğü sorunu, performansla dayalı alınamaz. Savunma hizmeti “hazır bulunma” ve “caydırıcılıkla” ilişkili bir hizmettir. Caydırıcılık stratejisi bir saldırı yokken işler. Ancak hazır bulunmada ise gerçek bir savaş ortamı olmadan performansın ölçülmesi mümkün değildir.

PROGRAM BÜTÇELEME

Program bütçeleme sistemi aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyetleri ve programları düzenlemeye çalışır. Bu faaliyet veya programların hangi kamu kurumunun sorumluluğu olduğuna bakılmaz. Örneğin kariyer geliştirme programı için birçok kamu kurumunda bulunan meslek edindirme faaliyetleri birlikte düşünülecektir. Bu biçimde, farklı kamu kurumlarının faaliyetlerinin koordine edilmesi ile kamusal hizmetler daha iyi yerine getirilebilecektir. Program bütçe, kaynak kullanım sürecinin son aşaması olan yapılan kamu hizmetinin sonuçları ve toplum refahı üzerindeki etkileri ile ilgilenir.

Program bütçe, kamu kurumlarının sosyal amaçlara olan etkilerini analiz etmeyi gerektirir. Daha fazla polis memuru çalıştırmak ya da daha fazla devriye hizmeti vermek aynı zamanda suç oranını azaltmakta mıdır? Meslek edindirme faaliyetleri gerçekten işsizlik oranını azaltmakta mıdır? Bu soruların yanıtları aranmaktadır.

Program bütçe sosyal amaçlara ulaşmanın alternatif yollarını değerlendirmeyi ve her alternatifin sosyal fayda ve maliyetini ortaya koymayı gerektirmektedir. Böylece bir alternatifin diğerine neden tercih edildiği de açıklanmış olmaktadır.

Program bütçe sürecince öncelikle devletin hangi işleri yapacağını belirlemesi gerekir. Daha sonra bütçe teklifleri ve uygulaması bu hizmetler çerçevesinde yapılır. Program bütçe sistemi dikkatleri harcama kalemlerinden ve faaliyetlerin performanslarından harcamanın asıl amacına yani topluma hizmet vermeye kaydırır. Aslında tüm devlet faaliyetlerinin toplum refahını arttırmaya yönelik olduğu söylenebilir. Ancak program bütçenin amacı, bu geniş amacın (toplum refahını artırma) parçalarını tanımlamak, söz konusu parçalar arasında ve parçaların amaçlarına ulaşmadaki etkilerini araştırmaktadır.

Program bütçe, benzer amaca katkı sağlayan programları birleştirir ve böylece aynı işin yapılmasında kullanılacak fonlar arasında bir rekabet başlar. Program bütçede farklı amaçlara yönelen programlar arasında rekabet yoktur.

Programların yapılandırılmasında önemli olan bir konu, zaman boyutunun mali yıldan (bir yıldan) daha uzun zaman dilimini kapsamasıdır. Çünkü program amacına ulaşabilmek birden çok yıla ihtiyaç gösterebilir. Her ne kadar programlar için verilen ödenekler yıllık olsa da, karar alıcılar programın toplam maliyeti ile ilgilenirler. Program bütçe, kamu kurum yöneticilerini, bütçe tekliflerini hazırlarken aynı işi başarmanın alternatif yollarını ve istenen amaca en az maliyetle ulaşmanın yolunu aramaya zorlamaktadır.

Program bütçenin uzun vadeli planlamaya dayalı olması gerekir mi? Tartışınız.



Program bütçe sosyal fayda ve maliyetlerin ölçülmesini gerektirir. Bu da karar almayı oldukça kolaylaştırır. Tüm programların kullanacağı kaynakların maliyetleri ile alternatif maliyetlerini ve bu maliyetlere katlanmanın sonucunda elde edilecek sosyal yararların karşılaştırmalı olarak ve alternatif yolları ile birlikte sunulmasını gerektirmektedir.

Suç Oranın Düşürülmesi Hizmeti	
Suçları Önleme	190.000
Devriye Hizmetleri	140.000
Eğitim Hizmetleri	50.000
Madde Bağımlılığına Karşı Eğitim	
İnsan Hakları Eğitimi	
Kamu Reklamları	
Olaylara Müdahale	500.000
Toplumsal Olaylara Karşı	150.000
Hırsızlık Olaylarına Karşı	100.000
Darp Olaylarına Karşı	50.000
Trafik Kazalarına Karşı	200.000

Tablo 3.4
Program Bütçe
Örneği

Tablo 3.4'te basit bir program bütçe örneği verilmiştir. Suç oranının düşürülmesi için yapılması gereken işler, suçları önleme ve olaylara müdahale olarak iki programa ayrılmıştır. Her bir programın gerçekleştirilmesi için de yapılacak işler sıralanmıştır. Örneğin suçların önlenmesinde caydırıcı bir faaliyet olarak devriye hizmetleri için belirli bir kaynak ayrılmıştır. Suçların önlenmesinde bilinçlendirmenin önemi bilen emniyet güçleri orta öğretimde, üniversitelerde çeşitli konularda eğitimler düzenleyeceği düşünülmüş ve kaynak ayrılmıştır.

Program bütçe uygulamasına getirilen eleştiriler de vardır. Öncelikle program bütçenin uygulanması büyük örgütlerde oldukça önemli sorunlar yaratabileceği söylenmektedir. Kamu kurumları programlara uyum sağlayabilmek için örgüt yapılarını yeniden gözden geçirmek ve değiştirmek zorunda kalmaktadır. Aksi takdirde, programlar birden çok kamu kurumunun faaliyetlerine ihtiyaç duyduğu için, program maliyetini çıkarabilmek için çapraz hesaplamalar yapmak gerekir. Bu hesaplamayı uygulamada yapabilmek de oldukça güçtür.

Program bütçede ikinci eleştiri, bir programın birden çok amaca hizmet etmesinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin üniversitelerin tıp fakültelerindeki eğitim, hem yüksek öğretime hem de sağlık hizmetlerine katkı sağlamaktadır. Bu eğitimin maliyeti hangi sosyal amaca sorusunun yanıtı yoktur.

Üçüncü olarak program bütçenin karar almadaki inisiyatifi yasama organı, baskı grupları ve bürokrasi üzerinde alıp daha rasyonel ölçülere dayandırmasıdır. Bu durumun yasama organı, baskı grupları ve bürokrasi tarafından kabul edilir bir gelişme olmadığı da açıktır. Dolayısıyla program bütçenin yeni bir sistem olarak kabul edilmesi çok güçtür. Buna bağlı olarak program bütçe sistemi, uygulamada inisiyatifi elinde tutmak isteyenlerce kabul edilmediğinden bütçe kararları üzerinde küçük etkiler yaratabilmektedir.

Son olarak program bütçenin kamu kurum yöneticilerini, işi başarmanın alternatif yollarını ve istenen amaca en az maliyetle ulaşmanın yolunu aramaya zorladığı bunun da kaynak kullanımında tasarruf sağlayabileceği söylenmişti. Ancak gerçek hayatta durum bu olmayabilir. Çünkü yöneticilerin genellikle prestij ve kariyerde ilerleme için daha fazla bütçe isteme eğiliminde oldukları bilindiğinde, bu tasarrufunun gerçekleşmesi de zordur.

PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME (PPBS)

PPBS (planlama programlama ve bütçeleme sistemi) program bütçeden daha sonra gelişmiş ve daha kapsamlı bir sistemdir. Daha sonra değinileceği gibi program bütçeden bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle PPBS temel özelliklerine değinilecek, daha sonra farklılıkları ortaya konulacaktır.

PPBS'nin temel özelliklerinin ilki planlamaya dayalı olmasıdır. Devletin fonksiyonlarının uzun vadeli belirlenmesi ve bunların ışığı altında programların, bütçelerin şekillenmesi temel amaçtır. PPBS'nin ikinci özelliği, planlanan amaçlara ulaşmak için kamu hizmetlerinin programlar şeklinde düzenlenmesidir. Böylece program hedefleri başarıldığında, o programların ilgili olduğu fonksiyon amacına da ulaşılabilecektir. PPBS'nin üçüncü özelliği kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasını gerektirmesidir. Dördüncü özellik kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasına yardımcı olmasıdır. Belirli hizmetlerin sonuçlarına göre ödenek ayırması kaynakların daha verimli kullanılmasına olanak sağlar. PPBS'nin bir diğer özelliği, bilinen tüm analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışması olarak söylenebilir. PPBS'nin altıncı özelliği, sistemin program çıktılarının girdilerle ve amaçlarla ilişkisini kurmaya çalışmasıdır. PPBS'nin söylenebilecek son özelliği, iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirmesidir.

PPBS'nin Program Bütçeden Farklılıkları

Birçok bütçe kitabı yazarı program bütçe ile PPBS'yi (planlama programlama ve bütçeleme sistemini) aynı kavram olarak belirtmektedir. Ancak PPBS, program bütçeden bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle PPBS program bütçeden daha sonra gelişmiştir. PPBS program bütçeden daha kapsamlıdır ve program bütçeyi daha sistematik hale getirmiş bir tekniktir. PPBS'de planlama ve programlama aşamaları tamamlandıktan sonra, bütçeleme aşaması program bütçe ile yapılır. Dolayısıyla bütçeleme anlamında ikisi de aynı anlama gelmektedir. PPBS toplumsal hizmetlerin ve ekonomik kaynakların tümü ile ilgilenir. Program bütçe ise kamu fonksiyonlarının programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağı üzerinde yoğunlaşır. PPBS planlamaya çok daha fazla oran verirken, program bütçede planlama ya hiç yoktur ya da sistematik değildir. PPBS ayrıca sistem analizini yoğun olarak kullanırken, program bütçede daha kısıtlı bir kullanım söz konusudur.

KLASİK, PERFORMANS VE PROGRAM BÜTÇELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Tablo 3.5'te, bu üç bütçeleme sisteminin temel özelliklerini karşılaştırmalı olarak görmekteyiz. Tablo 3.5'te görüleceği üzere klasik bütçeleme sistemi, ödeneklerin verilmesinde satın alınan kaynaklara yönelmektedir. Bir başka deyişle kaynakların tahsis edilmesinde önemli olan satın alınacak mal/hizmetlerdir. Odaklandığı nokta kaynak kullanım sürecinin ilk aşaması ile ilişkili olduğu için, buna dayalı olarak bir bütçe sınıflaması yapmaktadır. Klasik bütçelemelerde, harcamaların sınıflaması tamamen satın alınan kaynakların türlerine dayalıdır. Klasik bütçeleme sisteminin ana amacı, harcamaların kontrolü ve buna dayalı olarak israf ve suistimalleri azaltarak kaynak tasarrufu sağlamaktır.

Performans bütçe ise kamu kurumlarının yaptıkları faaliyetlere odaklanmaktadır. Klasik bütçelemelerde olduğu gibi girdilere, satın alınan kaynaklara odaklanmaz. Bu bütçeleme sisteminde bütçeler faaliyet çıktılarına göre sınıflanmaktadır. Performans bütçeleme sistemi kamu hizmetlerinin daha etkin bir biçimde yönetilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

Program bütçe sistemi ise genel olarak toplumsal ihtiyaçlardan yola çıkarak kamusal hedeflere göre sınıflama yapmaktadır. Temel çıkış noktası, kamusal amaçların planlanması ve hedeflere ulaşma derecelerinin ölçülmesidir. Bu bütçeleme sistemlerinden harcama kalemi ve performans bütçe sistemi, devletin var olan örgütlenme yapısını korurken program bütçe sistemi ise hizmet sunan kurumların neler olduğuna dikkat etmeden, devletin temel fonksiyonlarının sonuçlarına odaklanır.

Bütçe Tekniği	Özelliği	Sınıflama Esası	Çıkış Noktası
Klasik	Girdi Satın Alma	Girdi Sınıflaması	Denetim, Kontrol
Performans	Faaliyet, İş Yükleri	Faaliyet ve Çıktı Sınıflaması	Yönetim, Etkinlik
Program	Toplumsal Refah, Sonuç Odaklı	Kamusal Amaç Sınıflaması	Planlama, Etkinlik

Tablo 3.5
Klasik, Performans ve Program Bütçelerinin Karşılaştırması

YENİ PERFORMANS BÜTÇE

Yeni performans bütçeleme sisteminde kamu kurumları, kendi programlarını oluşturmakta, bu programlara yönelik performansları belirlemekte daha sonra bütçe tekliflerini hazırlamaktadır. Geleneksel performans bütçeleme sistemi, daha önce de tartışıldığı gibi, doğrudan çıktılarına ve faaliyetlere göre hazırlanmaktadır. Ancak bu çıktılar kamunun var olma nedenleri ile her zaman örtüşmeyebilir. Örneğin güvenlik hizmetlerinden biri olan polis güvenlik hizmetini düşünelim. Performans bütçe devriye sayısını ölçü olarak almaktadır. Ancak çok sayıda devriye gezmek amaç değildir. Asıl amaç suçların caydırılması ve toplumsal huzurun sağlanması olmalıdır. Çok sayıda devriye gezilmesine rağmen, suç oranlarında beklenen o azalma ortaya çıkmayabilir. Bir başka örnek, kamu meslek edindirme kurslarında, kurs alan öğrenci sayısı performans ölçüsü olabilmektedir. Oysa mesleki eğitimin amacı, mesleği olmayan işgücüne meslek edindirme yani işe yerleştirme sayısı bir ölçü olmalıdır.

Yeni performans bütçe kamu kurumlarının faaliyetlerinin sonuçlarına bakar ve ona göre değerlendirir. Bu bütçeleme sistemi geleneksel performans bütçenin ve

program bütçenin özelliklerini taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin sonuçlarına odaklanma, program bütçenin bir özelliği iken performans ölçütleri ve değerlendirme-leri, geleneksel performans bütçenin özellikleridir. Ancak yeni performans bütçe biçimi, program bütçe uygulamasında önemli sorunu yaratan, kamu örgüt yapısında değişiklik yapmayı gerektirmemektedir. Bir başka deyişle birkaç farklı kamu kurumundaki benzer programları birleştirmeyi amaçlamamaktadır. Performans ölçütlerine geleneksel performans bütçede gösterilen ilgi, bu yeni sistemde de devam etmektedir. Ancak eski ölçüler doğrudan çıktıları odaklı iken yeni sisteme sonuç odaklıdır.

SIRA SİZDE



Yeni performans bütçe sisteminin, program bütçe ile benzerliği var mıdır?

Ancak yeni performans bütçe sisteminin gelişip uygulanmasında bazı sorunlar da ortaya çıkabilir. Bu sistemle ilgili yeteri kadar deneyimin henüz sağlanamaması bunlardan ilki olarak gösterilebilir. Bütçe sistemlerinde değişikliklerin başarısı, teoriden daha çok uygulamada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yeni performans bütçenin getirmesi beklenen faydaların uygulamada tam olarak ortaya çıkıp çıkmayacağı kesin değildir. İkinci olarak yeni performans bütçe sisteminin kurum odaklı olması ve kurumun faaliyetlerinin sonuçlarını değerlendirmeyi amaçlaması ulusal düzeyde sorun yaratabilir. Çünkü ulusal düzeyde kaynakların çeşitli hizmetlere tahsisinde kurumlar arası karşılaştırma yapmak zorunluluktur. Ancak yeni performans bütçe sisteminin performans ölçütleri, kurumlara özgüdür ve kurumlar arası karşılaştırma yapmak olanaksızdır. Üçüncü olarak devletin yapmak zorunda olduğu hizmetlerin her zaman çok açık olmaması gibi bir sorun ortaya çıkabilir. Kamu kurumlarının yaptıkları hizmetler genellikle çok yönlüdür ve birbirleri ile zaman zaman çelişen, zaman zaman aynı yönde çalışan amaçlara sahiptir. Böyle bir durumda kamu kurumlarının amaçlarının göreceli önemlerini belirlemek hemen olanaksızdır. Bir başka sorun, kamu kurumlarının amaçları arasında özellikle yasama organı ve yürütme organı arasında bir görüş birliği olmadığı zaman ortaya çıkar. Performanslar hakkında fikir birliği olmadığı sürece performansa dayalı bütçeleme çok güç uygulanacaktır. Bir başka sorun olarak kamu kurumları performanslarını belirlerken kendi ölçebildikleri performansları dikkate alma eğiliminde olmaları söylenebilir. Ancak kurumun ölçebildiği performanslar, sonuç odaklı olmayabilir. Örneğin üniversitelerin ölçebildiği performans mezuniyet sayılarıdır. Aslında, üniversiteler, sonuç odaklı performans ölçüsü mezunların işe yerleştirme oranları tercih etmelidir. Ancak üniversitelerin işe yerleştirme ile ilgili bilgi sahibi olamadıkları için bunu bir ölçü olarak kullanamayacaklardır. Bir başka sorun olarak sonuç odaklı performans bütçelemede kamu kurumları, sorumlu tutuldukları ölçülere bazen çok az etki yapabilirler ki bu kurumun başarısızlığı olarak değerlendirilebilir. Örneğin üniversite mezunlarının işe yerleştirilmesi ile ilgili performans ölçüsünün bir biçimde ölçülebildiğini düşünürsek üniversitelerin başarısı mezunlarının işe girme dereceleri ile doğrudan bağlantılı olacaktır. Ancak ülke ekonomisindeki bir işsizlik sorunu nedeniyle bu üniversitelerin kontrolleri altında olan bir durum değildir, üniversiteler başarısız görülecektir. Elbette bu durum kamu kurumu olarak üniversiteleri ve yöneticilerini rahatsız edecektir. Bir başka potansiyel sorun, kurumların kaynakları kullanma serbestisi ile ilişkilidir. Sistem girdi odaklı olmadığı ve sonuçlara yöneldiği için özellikle yasama organı, kurumunun kaynakları nerelere kullandığı ile ilgili kısıtlama getirmemelidir. Kurum istediği gibi yeterli olarak verilen kaynaklarını kullanmalı ancak yasama organı da kurum-

dan beklenen sonuçlara da ulaşmasını beklenmelidir. Bu tür kısıtlamalar girdi temelli bütçeleme sisteminin gereğidir. Yasama organı denetimlerini sonuçlar üzerinde yapmalıdır.

SIFIR ESASLI BÜTÇELEME

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının her yıl en azından bir önceki yılın ödeneği kadar ödeneği hak kazandığı varsayımını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bunun yerine kamu kurumlarının hiçbir ödeneğe sahip olmadığı ve gerekli olan ödeneğin hepsinin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılar. Bu nedenle bütçe ödenekleri üzerindeki tartışmalar, ödenek artışları/azalışları hakkında değil, bütçenin tümü üzerinde yapılmaktadır. Genellikle diğer bütçeleme sistemlerinde görülen “artırmacılık” özelliğini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Kamu kurumlarının tüm faaliyet ve hizmetlerinin daha önce hiç yapılmıyormuş, yeni başlanacak bir hizmet veya faaliyetmiş gibi düşünülüp ona göre bütçe ödeneklerinin verilmesini amaçlamaktadır. Her kamu yöneticisi, kurumunun varlık nedenini her yıl tekrar açıklamak zorunda kalmaktadır.

Kamu hizmetlerinin esnekliğinin artırılması bu sistemle mümkün olabilecektir. Çünkü sonuçları başarılı olmayan veya öncelik sıralamasında alt sıralarda yer alan hizmetler için ya hiç kaynak ayrılmamasına ya da daha az ayrılmasına olanak sağlayabilmektedir. Bu bütçeleme sisteminde, öncelik sıralamasının dikkate alınabilmesi için, her kurum kendi bütçesi ile ilgili farklı büyüklüklerde bütçe teklifleri ve bunların her biri ile ilgili sonuçları sunması gerekmektedir. Örneğin “Belirli bir ödenek teklifinden %5 daha azı ile belirli bir işin ne kadarı yapılabilir? %10 daha fazlası ile ne kadarı yapılabilir?” gibi soruların yanıtları yöneticilerce alternatif bütçe önerilerinde şekillenmektedir.

Bütçelerin hazırlanmasında kamu kurumunun faaliyetleri “karar birimi” olarak adlandırılan daha küçük birimlere ayrılır. Her karar birimi kendi amaçlarını başarmalarına göre analiz edilir. Her karar birimi, bütçe tekliflerini “karar paketlerinde” toplar. Karar paketleri kurumun fonksiyonunu yerine getirmede ihtiyacı olan küçük tekliflerdir. Karar paketleri, farklı düzeylerde ödeneklerle olası performans düzeylerini kapsar. Daha sonra en öncelikli olandan daha az öncelikliye doğru sıralanır. Böylece, yapılacaksa, harcama kesintileri en az öncelikli olanlardan başlamak suretiyle yapılır. Bu şekilde kamu kesiminin etkinliği artırılabilir.

Sıfır esaslı bütçeleme sisteminin üstün yanları olarak şunlar söylenebilir: Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, klasik bütçelemede olmayan, iş yükü, performans ölçütleri gibi yöneticilerin kullandığı verileri üretmesi açısından bir avantaja sahiptir. İkinci olarak kamu kurumunun içindeki önceliklerin gözden geçirilmesine yardımcı olmaktadır. Üçüncü üstünlük olarak bütçe hazırlıklarının, aşağıdan yukarıya doğru olması, bütçe kararlarının daha iyi alınmasına yardımcı olabilmesi söylenebilir. Son olarak alternatif kaynaklarla yapılabilecek işleri ortaya koyması nedeniyle kaynak tasarrufu sağlayabilmektedir.

Bu faydalarına karşılık sıfır esaslı bütçeleme sisteminin, önemli sorunları da birlikte getirdiği bilinmektedir. Öncelikle karar paketlerinin oluşturulmasının oldukça fazla zaman ve emek almakta olduğu söylenebilir. Yöneticilerin karar paketlerinin hazırlanmasına gerekli özeni göstermesi gerekir. Fakat bu kadar zaman ve emek gerektiren bir süreç için yöneticilerin kendiliklerinden üstün çaba göstermeleri beklenemez. Yöneticileri bir biçimde bu konuda özendirmek gerekir. İkinci olarak dairelerin faaliyetlerine uymayan karar birimleri ve performans ölçütleri geliştirilebilir. Bunun sonucu ise ölçülen performansların dairenin amaçları ile çelişebilme-

sidir. Üçüncü bir konu, kamu kesiminde birçok hizmetin sıfır esaslı olması söz konusu değildir. Örneğin birden fazla yıla sarkan yatırım projeleri, devlet borçlarının ve faizlerinin ödenmesi, emekli maaşı ödemeleri geçmiş yıllarda yapılan sözleşmelere bağlıdır. Dolayısıyla hiç yokmuş gibi sıfırdan ödenek ayrılması gibi bir konu söz konusu olamaz. Son olarak kamu kurum yöneticilerinin karar paketlerini sıralarken kullandıkları öncelik sıralaması, sosyal önceliklerden farklılık gösterebilmektedir.

SIRA SİZDE



Sıfır esaslı bütçeleme nin getireceği faydalar nelerdir? Tartışınız.

YATIRIM (KAPİTAL, SERMAYE) BÜTÇESİ

Tam anlamıyla bir bütçeleme sistemi olarak nitelenmese de, bu ünite de yatırım bütçesinden de söz etmek yararlı olacaktır. Kamu harcamalarının ayrı niteliklerinden ve finansmanlarından farklı olmasından kaynaklanan nedenlerle yatırım bütçesine başvurulmaktadır.

Kamu harcamalarından bazıları devletin mal varlığından bir değişiklik yapmazken bazıları devletin mal varlığını azaltıcı etkiler yapmaktadır. Devletin mal varlığında değişiklik yapmayan, sadece mal varlığının bileşimini değiştiren türden harcamalar, yatırım harcaması olarak adlandırılır. Bunlar gelecekte getiri sağlayacağı beklenen fiziksel ve mali varlıkları kapsar. Yatırım harcamalarının sağladıkları gelirler bir yıldan daha uzun bir döneme yayılan varlıklara yapılacak yatırımlar ile ilgilidir. Dolayısıyla genellikle borçlanmayla finansmanı daha uygundur. Cari ve transfer harcamaları ise, devletin mal varlığında bir azalmaya neden olurlar, herhangi bir getirileri yoktur ve finansmanları genellikle vergilerle yapılır.

Söz konusu farklılıkları nedeniyle bazı yazarlar, devletin iki ayrı bütçe yapmasında fayda olduğunu belirtirler: yatırım bütçesi (capital budget) ve cari bütçe (operational budget). Yatırım bütçesi, yatırım harcamalarını ve bunların finansmanını kapsarken cari bütçe cari ve transfer harcamalarını kapsamaktadır.

Yatırım bütçesi uygulamasından beklenen yararlar şunlardır:

- Özellikleri farklı harcamaları içermesi nedeniyle tahmin, analiz ve finansman yöntemlerinin oldukça farklı olması, bütçede tahminlerin daha isabetli olmasına ve bütçe uygulamasının daha iyi yapılmasına yardımcı olabilmektedir.
- Devletin yatırım harcamalarının daha iyi bir biçimde görülmesi ülke kalkınmasının planlamasına yardımcı olabilmektedir.
- Devletin net malvarlığındaki değişimlerin daha iyi görülmesine yardımcı olabilmektedir.

Yatırım bütçesinin en eski uygulama örnekleri İskandinav ülkelerinde, özellikle İsveç'te görülmüştür. Danimarka, Finlandiya, İzlanda ve İngiltere'de yatırım bütçesi uygulamaları 1930'lu yıllarda görülmüştür. Fransa'da bazı yatırım harcamalarının genel bütçe dışına çıkarıldığı görülmüştür. ABD'de de yatırım bütçesi uygulaması özellikle eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde uygulanmaktadır.

Özet

Devletin kaynakları sınırlı ve üretmesi gereken sosyal nitelikli mal/hizmetler sonsuzdur. Bu nedenle devletlerde özel kişiler gibi tercih yapmak zorundadır. Dolayısıyla öncelik sıralaması ve tercih yapmak bütçeciliğin en önemli özelliğidir. Devlet bütçelerinde kaynakların, belirli kurumlara, belirli işlere veya belirli amaçlara ayrılması, tahsis edilmesi için çeşitli teknikler kullanılmaktadır.

Torba bütçelerde ödenekler oldukça geniş kapsamlı kategorilere göre tahsis edilir. Kategoriler biraz daha ayrıntıda her bir bakanlık veya daireye göre belirlenebilir. Bu bütçe sisteminde bakanlık veya dairenin ödeneği harcayacağı yerler konusunda bir kısıtlama yoktur. Bakanlık ve daire yöneticisine harcamaları yapma konusunda oldukça fazla takdir yetkisi tanınmaktadır. Harcamaların nerelere yapıldığı ile ilgili bir kısıtlama olmadığında, bütçe uygulaması sonunda da harcamanın nerelere yapıldığı konusunda bilginin edinilebilmesi için ciddi denetim yapılması gerekir.

Klasik bütçe sistemi, kamu harcamalarının denetlemesini, israfların ve suistimallerin önlenmesini amaçlamaktadır. Sistem tamamen kamu kesiminin satın alacağı girdilere yönelmekte ve bunları tahmin etmeye çalışmaktadır. Bir başka deyişle devletin bir yıl sonra satın alacaklarının bir listesi yapılmaktadır. Klasik bütçeleme sistemi devletin örgüt yapısına göre ödenek tahsis etmektedir. Kuruluşun yaptığı iş ve hangi toplumsal ihtiyacı karşıladığı önemli değildir. Bir daire kurulmuş ve faal ise o daireye belirli bir ödenek ayrılması kesindir. Performans bütçe sistemi, klasik bütçede olduğu gibi kullanılan kaynaklara değil, kamu kurumlarının faaliyetleri ile bunları başarmalarına göre ödenek tahsis etmektedir.

Performans bütçeleme, faaliyetlerin maliyetlerini tahmin etmeye çalışır. Performans faaliyetlerin birim maliyetlerini çıkarmaya çalıştığı için daha düşük maliyetle daha iyi hizmet üretimine olanak sağlar. Bütçe sisteminin yoğunlaştığı nokta girdilerden, kaynakların faaliyetlere nasıl kullanıldığına kaymaktadır. Bunun doğal sonucu ise yöneticilerin faaliyet sonuçlarını değerlendirebilmesi ve hesap vermelerine olanak sağlanmasıdır.

Program bütçeleme sistemi devletin öncelikle amaçlarını belirleyerek bu amaçlara yönelik tüm faaliyetlerini ve programlarını koordine etmeye çalışır. Kamusal amaca yönelik bu faaliyetleri, programları hangi kamu kurumunun yerine getirmekte olduğuna önem vermez. Böylece farklı kamu kuruluşlarının programlarının koordine edilmesi ile kamusal hizmetler çok daha etkin bir biçimde görülecektir. Program bütçe kamu kurumlarının sosyal amaçlara olan etkilerini analiz etmeyi gerektirmektedir. Program bütçe sistemi toplum refahını artırmanın nasıl mümkün olabileceğini ve amaca ulaşmak için hangi programlara ihtiyaç olduğunu belirlemeye, böylece bu programlar arasında koordinasyonu sağlamaya çalışır. Program bütçe, aynı amaçla yönelik çalışan programları birleştirir. Böylece aynı işin yapılmasında kullanılacak fonlar arasında bir rekabet başlar.

Birçok yazar program bütçe ile PPBS (planlama programlama ve bütçeleme sistemini) eş anlamlı kullanmaktadır. Ancak PPBS, program bütçeden daha sonra gelişmiş ve program bütçeden daha kapsamlıdır. Daha sonra gelişmesi dolayısıyla program bütçe sistemini daha sistematik hâle getirmiştir. Bütçeleme aşaması her iki bütçe sisteminde de aynıdır. PPBS toplumsal hizmetlerin ve ekonomik kaynakların tümü üzerinde çalışırken program bütçe ise kamusal amaçların programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağını araştırır.

Geleneksel performans bütçeleme sisteminde, çıktılar ve faaliyetler ön plandadır. Ancak bu çıktılar ve faaliyetler kamusal amaçlarla her zaman aynı olmayabilmektedir. Yeni performans bütçe kamu kurumlarının faaliyetlerinin ve çıktılarının sonuçlarını değerlendirir. Bu bütçeleme sistemi geleneksel performans bütçenin ve program bütçenin özelliklerini birlikte taşımaktadır. Sonuçlara odaklanma program bütçenin bir özelliği iken performans ölçüleri ve değerlendirmeleri geleneksel performans bütçenin özellikleridir. Program bütçe ve PPBS'den ayrılan yanı, kamu örgüt yapısında değişiklik yapmayı gerektirmemesidir.

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi kamu kurumlarının her yıl belirli bir miktar ödeneği alma varsayımını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bir başka deyişle kamu bütçeleme sisteminde artırımcılık olarak bilinen soruna çözüm olmaya çalışmaktadır. Artırımcılık bir kamu kurumu var ve faal ise o kuruma en azından geçmiş yıl verilen ödenek verilmesi ve bu miktarın üzerine ne kadar artırılacağı üzerine yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Bunun yerine, sıfır esaslı bütçeleme sistemi kamu kurumlarının gerekli olan ödeneğin hepsinin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılmaktadır. Bütçe tartışmaları ödenek artışları üzerinde değil, bütçenin tümü üzerinde yapılmaktadır. Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde kamu kurumlarının tüm hizmetlerini daha önce hiç yapılmadığı, yeni başlanacak bir hizmet veya faaliyet gibi düşünüp bütçe kaynaklarının tahsis edilmesini amaçlamaktadır. Böylece kamu yöneticileri kurumunun varlık nedenini her yıl tekrar açıklamak zorunda kalmaktadır. Kamu hizmetlerinin bazıları devletin gelecekte getiri sağlayacağı beklenen fiziksel ve mali varlıkları kapsar. Yatırım harcamalarının sağladıkları gelirler bir yıldan daha uzun bir döneme yayılan varlıklara yapılacak yatırımlar ile ilgilidir. Dolayısıyla genellikle borçlanmayla finansmanı daha uygundur. Ancak cari ve transfer (gerçek harcamalar) niteliğindeki harcamaları ise devletin mal varlığında bir azalmaya neden olurlar, herhangi bir getirileri yoktur. Dolayısıyla finansmanları genellikle vergilerle yapılır. Ayrıca gerçek harcamalarla, yatırım harcamalarının bütçe hazırlık ve uygulama tekniklerinde de önemli farklılıklar vardır. Bu farklılıklar nedeniyle, devletin iki ayrı bütçe yapmasında fayda olduğunu belirtirler; yatırım bütçesi (capital budget) ve cari bütçe (operational budget). Yatırım bütçesi, yatırım harcamalarını ve bunların finansmanını kapsarken cari bütçe cari ve transfer harcamalarını kapsamaktadır.

Kendimizi Sınayalım

1. Klasik bütçe sisteminin odaklandığı nokta aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Faaliyetler
 - b. Çıktılar
 - c. Girdiler
 - d. Sonuçlar
 - e. Yatırımlar
2. Devlet faaliyetlerinin tümünü belirli kamusal amaç etrafında koordine etmeyi amaçlayan bütçeleme sistemi aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Klasik bütçe
 - c. Performans bütçe
 - d. PPBS
 - e. Sıfır esaslı bütçe
3. Kamu yöneticilerine, kendilerine verilen ödenekleri kullanma konusunda en rahat oldukları bütçe tekniği aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Klasik bütçe
 - c. Performans bütçe
 - d. Program bütçe
 - e. Sıfır esaslı bütçe
4. Faaliyetler etrafında bütçeleme yapmaya çalışan bütçe tekniği aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Klasik bütçe
 - c. Performans bütçe
 - d. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
 - e. Sıfır esaslı bütçe
5. Artırmacılığı engellemeye çalışan bütçeleme sistemi aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Sıfır esaslı bütçe
 - c. Yeni performans bütçe
 - d. Planlama programlama bütçeleme sistemi
 - e. Kapital bütçesi
6. Planlama programlama bütçeleme sistemi'nin en önemli sakıncası aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Kaynak kullanımında etkinliği sağlayamaması
 - b. Örgüt yapısında değişiklik gerektirmesi
 - c. Artırmacılık özelliğinin bulunmaması
 - d. Girdilere göre sınıflama yapmaması
 - e. Kaynak kullanım sürecinin birinci aşamasıyla ilişkililenmemesi
7. Program bütçenin özellikleri ile performans bütçenin özelliklerini birleştirmeye çalışan bütçeleme aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Kapital bütçesi
 - c. Yeni performans bütçe
 - d. Planlama programlama bütçeleme sistemi
 - e. Sıfır esaslı bütçe
8. Aşağıdakilerden hangisi temel eğitim hizmetlerinde bir sonuç ölçüsüdür?
 - a. Mezun sayısı
 - b. Okul bırakma oranı
 - c. Eğitim saati
 - d. Öğretmen sayısı
 - e. Sınav başarı oranları
9. Temel amacı tüm faaliyet ve hizmetlerin gerekçesini yeniden ve baştan belirlemek olan bütçe türü aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Sıfır esaslı bütçe
 - b. Program bütçe
 - c. Hedeflere göre yönetim bütçesi
 - d. Planlama programlama bütçeleme sistemi
 - e. Yatırım bütçesi
10. Kamu harcamalarının, türlerine göre farklılık göstermesinden hareketle iki ayrı bütçe yapılmasını öneren bütçe aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Torba bütçe
 - b. Kapital bütçesi
 - c. Yeni performans bütçe
 - d. Planlama programlama bütçeleme sistemi
 - e. Sıfır esaslı bütçe

Yaşamın İçinden

“



08 Kasım 2011

İşsizlik ödeneği 5 aya düşecek

İŞKUR'un 2011-2015 yılları stratejik planına göre, prim ödeme süresine bağlı olarak 180, 240 ve 300 gün olan ödenek alma süresinin 2015 yılı sonuna kadar ortalama 5 aya düşürülmesi planlanıyor

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), işsizlik ödeneğini alan işsizlerin, şu an itibariyle prim ödeme süresine bağlı olarak 180, 240 ve 300 gün olan ödenek alma süresini, 2015 yılı sonuna kadar ortalama 5 aya düşürmeyi hedefliyor. İŞKUR, 2015 yılının sonuna kadar işe yerleştirdiklerinin yüzde 35'inin kadınlar arasından olmasını hedefliyor. Kurum, bu hedef için toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımına ilişkin bilinç oluşturacak çalışmalarla kadının iş gücüne katılımına ve istihdamına yönelik çalışmalara öncelik verecek.

İŞKUR'un "2011-2015 Stratejik Plan"ından derlenen bilgilere göre kurum, söz konusu yıllar arasındaki stratejik amaçlarını belirledi. Buna göre, iş gücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirecek ve işe yerleştirmede aktif rol oynayacak kurum, iş gücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak da aktif iş gücü programları geliştirecek. Kurum, programları yaygınlaştırmanın yanı sıra etkinliğini de artıracak.

'İşe alınanlar % 30 artacak'

İş gücü piyasasını etkin bir şekilde izleyip değerlendirecek kurum, güçlü de bir kurumsal yapı oluşturacak. Stratejik hedeflerini de belirleyen İŞKUR, özel sektörden alınan açık işlerin sayısını her yıl, bir önceki yıla göre yüzde 25 oranında artıracak. Kurum, bu alanda işe yerleştirilenlerin sayısını da her yıl, bir önceki yıla göre yüzde 30 artırmayı hedefliyor.

Planda dikkati çeken hedeflerden biri de 2015 yılı sonuna kadar Kurum tarafından işe yerleştirilenlerin yüzde 35'inin kadınlardan oluşmasını sağlama hedefi. İŞKUR, bu hedef için toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımına ilişkin bilinç oluşturacak çalışmalarla kadının iş gücüne katılımına ve istihdamına yönelik çalışmalara öncelik verecek.

İstihdam fuarı yapılacak

Her yıl, büyükşehir belediyesi olan illerde istihdam fuarı, diğer illerde ise istihdam fuarı ya da kariyer günleri düzenlemek isteyen kurumun hedefleri arasında her yıl, 6 aydan uzun süredir kuruma kayıtlı 150 bin işsizi iş danışmanlığı hizmeti vermek de yer alıyor.

İş gücü yetiştirme programlarını başarıyla tamamlayan işsizlerin tamamının iş danışmanlığı hizmetinden yararlanmasını sağlamak yönünde de önemli çalışmalar yapmaya hazırlanan İŞKUR, 2015 yılına kadar istihdam garantili olmayan iş gücü yetiştirme kurslarını başarı ile bitirenlerin işe yerleştirme oranını yüzde 40'a çıkarmayı planlıyor.

Mesleksiz iş arayanlara 'mesleğe' yönlendirme

Öncelikli olarak mesleği olmayanlardan olmak üzere kuruma kayıtlı 400 bin işsizi aktif iş gücü programlarından yararlancracak kurum, 2011 yılından itibaren İŞKUR'a yeni kayıt yaptıran mesleksiz tüm iş arayanlara mesleğe yönlendirme hizmeti sunacak. Plana göre, 2015 yılı sonuna kadar 25 bin kişi de girişimcilik eğitimi programlarından yararlanılacak.

İŞKUR, 2015 yılı sonuna kadar en az yarısı Kuruma kayıtlı 18-29 yaş arası işsizlerden olmak üzere 400 bin işsizi de staj programlarından yararlandırmak için çalışmalarını yürütüyor. Planda, kurum hizmetlerinde çalışan sayısının, sözleşmeli ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilenler dahil 2011 yılında 5 bine, 2013 yılında 7 bin 500'e ve 2015 yılında 10 bine çıkarılması düşünülüyor.

”

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. c	Yanıtınız doğru değilse “Klasik Bütçe Tekniği” konusunu gözden geçiriniz.
2. d	Yanıtınız doğru değilse “PPBS” konusunu gözden geçiriniz.
3. a	Yanıtınız doğru değilse “Torba Bütçeleme” konusunu gözden geçiriniz.
4. c	Yanıtınız doğru değilse “Performans Bütçeleme” konusunu gözden geçiriniz.
5. b	Yanıtınız doğru değilse “Sıfır Esaslı Bütçeleme” konusunu gözden geçiriniz.
6. b	Yanıtınız doğru değilse “PPBS” konusunu gözden geçiriniz.
7. c	Yanıtınız doğru değilse “Yeni Performans Bütçe” konusunu gözden geçiriniz.
8. e	Yanıtınız doğru değilse “Yeni Performans Bütçe” konusunu gözden geçiriniz.
9. a	Yanıtınız doğru değilse “Sıfır esaslı Bütçeleme” konusunu gözden geçiriniz.
10. b	Yanıtınız doğru değilse “Yatırım Bütçesi” konusunu gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Torba bütçeleme tekniğinin üstünlükleri şunlardır:

- Torba bütçelerin hazırlaması kolaydır ve hazırlıklar için geçecek zaman ve katlanılacak maliyetler çok düşüktür.
- İkinci olarak ödeneklerin büyüklükleri konusunda karar vericilerin uzlaşması oldukça kolaydır.
- Torba bütçenin üçüncü üstün yanı olarak bütçe hazırlıklarında dikkatlerin ayrıntılardan ve dar kapsamlı konulardan daha geniş kapsamlı konulara kayması söylenebilir.

Torba bütçeleme tekniğine sakıncalı yönleri ise şunlardır:

- Harcamanın nereye yapıldığı bilinemez.
- Harcamaların etkilerinin neler olduğu konusunda da bilgi edinilmesi zordur.
- Bürokrasiye çok geniş takdir yetkisi vermektedir.
- Hizmet veya bakanlık önceliklerinin belirlenerek farklı programların bu önceliğe göre sıralandırma torba bütçe sisteminde imkânsızdır.

Sıra Sizde 2

Klasik bütçe, tamamen kamu kesimi örgüt yapısına göre yapılır. Örgüt yapısında kurumların girdilerinin neler olacağını bunlar için ne kadar harcanacağını tahmin etmeye çalışır.

Sıra Sizde 3

Üç aşaması vardır. Birinci aşamada, faaliyetler belirlenir ve sınıflanır. İkinci aşamada faaliyetler için performans ölçüleriyle birim ve toplam maliyetler çıkarılır. Son aşamada ise faaliyet hedefleriyle başarılanlar karşılaştırılır.

Sıra Sizde 4

Programların bütçenin aslında zaman boyutunun çok önemi vardır. Bir mali yıldan daha uzun zaman dilimini kapsamaları zorunludur. Çünkü kamu kesiminde sosyal amaçlara ulaşabilmek genelde birden çok yıl gerektirir. Her ne kadar programlar için verilen ödenekler yıllık olsa da, karar alıcılar programın toplam maliyeti ile ilgilenirler. Bu toplam maliyetler çok yılı kapsamaktadır.

Sıra Sizde 5

Farklılıklar şunlardır:

- PPBS, program bütçeden daha sonra gelişmiştir.
- PPBS program bütçeden daha kapsamlıdır ve program bütçeyi daha sistematik hale getirmiş bir tekniktir.
- PPBS toplumsal hizmetlerin ve ekonomik kaynakların tümü ile ilgilenir. Program bütçe ise kamu fonksiyonlarının programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağı üzerinde yoğunlaşır.
- PPBS planlamaya çok daha fazla oran verirken, program bütçede planlama ya hiç yoktur ya da sistematik değildir. PPBS ayrıca sistem analizini yoğun olarak kullanırken, program bütçede daha kısıtlı bir kullanım söz konusudur.

Sıra Sizde 6

Yeni performans bütçeyle program bütçenin benzerliği ikisinin de kamu hizmetlerinin sonuçlarına odaklanmasıdır.

Sıra Sizde 7

Sıfır esaslı bütçelemenin faydaları şunlardır:

- Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, klasik bütçelemede olmayan, iş yükü, performans ölçüleri gibi yöneticilerin kullandığı verileri üretmesi açısından bir avantaja sahiptir.
- Kamu kurumunun içindeki önceliklerin gözden geçirilmesine yardımcı olmaktadır.
- Bütçe hazırlıklarının, aşağıdan yukarıya doğru olması, bütçe kararlarının daha iyi alınmasına yardımcı olabilmesi söylenebilir.
- Alternatif kaynaklarla yapılabilecek işleri ortaya koyması nedeniyle kaynak tasarrufu sağlayabilmektedir.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Batirel, Ömer Faruk. (1996). Kamu Bütçesi, Sekizinci Baskı, Marmara Üniversitesi, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Coşkun, Gülay. (1994). Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Falay, Nihat. (1979). Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi ve Türk Bütçe Modeli, İstanbul Üniversitesi Yayını: 2532, İktisat Fakültesi Yayını: 429, Güryay Matbaacılık, İstanbul.
- Hyde, Albert. (1992). Government Budgeting Theory, Process, Politics, Second Edition, Harcourt Brace & Company.
- Jack, Rabin ve Thomas D. Lynch (Eds), (1983). Handbook on Public Budgeting And Financial Management, Marcel Dekker, Inc., New York and Basel.
- Kesik, Ahmet, M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Bütçe Hukuku, Şubat 2011, 3. Baskı
- Lee, Robert D. ve Johnson, Ronald W. (1994). Public Budgeting Systems, An Aspen Publication, Maryland.
- Linch, Thomas D. (1995). Public Budgeting in America, Fourth Edition, Prentice Hall, Inc., United States of America.
- Mikesell, John. (1999). Fiscal Administration Analysis and Applications for the Public Sector, Fifth Edition, Harcourt Brace College Publishers, United States of America.
- Nice, David. (2002). Public Budgeting, Wadsworth Group, United States.

4

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Bütçelerde gelir ve harcama tahminleri nasıl yapıldığını açıklayabilecek,
- Devlet politikalarının ve programlarının belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanılan ölçütleri açıklayabilecek,
- Devlet politikalarının ve programlarının belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanılan teknikleri açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Nicel yöntemler
- Nitel yöntemler
- Yargıya dayalı tahmin
- Delphi tekniği
- Beyin fırtınası
- Birim maliyet dayalı yöntem
- Basit yöntem
- Zaman serisi yöntemi
- Nedensel tahmin teknikleri
- Regresyon analizi
- Ekonometrik modeller
- Etkinlik
- Etkenlik
- Verimlilik
- Fayda maliyet analizi
- Maliyet etkenlik analizi
- Yöneylem araştırması
- Stratejik analiz

İçindekiler



Harcama-Gelir Tahminleri, Politika ve Program Analizleri

GİRİŞ

Devlet bütçelerinin hazırlanmasında, uygulanmasında, denetimlerinde ve bütçe sürecinin anlaşılmasında en zor kısım analitik yönüdür. Anlaşılmasındaki güçlüğü temel nedeni, teknik bilgiye olan ihtiyaçtır. Bu ünite, kamu harcamalarının ve gelirlerinin nasıl tahmin edildiği açıklanmaya çalışılacaktır. Tahminlerde kullanılan teknikler açıklanırken mümkün olduğunca basit anlatım tercih edilmiştir. Ayrıca bu ünite, kamu kesiminde politikaların ve programların nasıl değerlendirildiği ve bunlara dayalı olarak kararların nasıl değiştirildiği de incelenmektedir. Politika ve program analizleri ile analizlerde kullanılan ölçüler de yine çok fazla teknik olmadan açıklanmaya çalışılacaktır.

HARCAMA VE GELİR TAHMİNLERİ

Harcama ve gelir tahminlerine politik, hukuki, ekonomik faktörler oldukça önemli derecede etki yapmaktadır. Harcamalar ve gelirlerin tahmin yöntemleri geniş bir yelpazeye yayıldığı ve belirli düzeyde teknik bilgileri gerektirdiği için bu ünite, yöntemlerin sadece tanımları ve içerikleri verilecek, ayrıntıya girilmeyecektir. Harcama ve gelir tahminlerinin farklı olabileceği, hatta gelir ve harcama türlerine göre farklı tahmin yöntemlerinin uygulanabileceği akılda tutulmalıdır. Örneğin harcama tahminleri yapılırken tahminciler genellikle kamusal ihtiyaçlar üzerinde bir denetime sahip değil iken (Politikacıların belirlediği bir konudur.), hizmetlerin maliyetleri üzerinde az da olsa bir denetime sahiptirler. Ancak gelir tahminleri, genellikle denetlenemeyen ekonomik ve diğer faktörler tarafından etkilenmekte, vergi politikalarındaki değişiklikler genellikle yıl içerisinde çok fazla değişmemektedir. Bu nedenle harcama ve gelir tahminlerinde farklılıklar olabilmektedir. Ancak bu ünite, her bir gelir ve harcama türü için uygun tahmin yöntemlerinin açıklanmasından kaçınılarak, kullanılan yöntemler genel olarak açıklanacaktır.

Harcama ve gelir tahminleri çok genel olarak iki ana kategoriye ayrılabilir: kantitatif (sayısal veya nicel) yöntemler, kalitatif (sayısal olmayan veya nitel) yöntemler. Harcama ve gelir tahminleri farklı yazarlarca oldukça çeşitli biçimlerde sınıflanabilmektedir. Bu ünite, nicel ve nitel yöntemlere dayalı olarak biraz daha ayrıntılı bir sınıflama dört ayrı türe ayrılarak incelenecektir. Nitel yöntemler içerisinde, yargıya dayalı (judgmental) ve birim maliyet dayalı (accounting identity based) tahmin yöntemleri; nicel yöntemler içerisinde ise basit yöntem, zaman serileri (time series) ve nedensel (causal) teknikler incelenecektir. Bu tekniklerin dışında,

subjektif yöntem olarak adlandırılan, bir teknik daha vardır. Ancak bu teknik daha çok özel sektörün kullandığı risk analizleri ve olasılık hesaplarına dayalı olduğu için bu ünite de değinilmeyecektir.

Nitel (Sayısal Olmayan, Kalitatif) Yöntemler

Nitel yöntemler daha çok subjektif esastır. Kişisel değer yargıları ve deneyimler tahminleri doğrudan etkilemektedir. Ancak subjektif olmasından nitel yöntemlerde matematiğin veya istatistiğin hiç kullanılmadığı anlamını çıkarmak yanlış olur. Bu yöntemde matematik ve veriler sistematik bir biçimde kullanılmadığı veya çok az kullanıldığı için nitel yöntem olarak adlandırılmaktadır. Nitel yöntemlerin kullanım alanları sınırlıdır. Öncelikle, bu yöntemler daha önce hiç verilmemiş hizmetlerde ve yeni programlarda kullanılır. İkinci olarak nicel verilerin olmadığı ve geçmiş verilerin yokluğunda kullanılırlar. Son olarak nitel yöntemler, ani ve önemli değişikliklerin yaşandığı dolayısıyla geçmiş verilerin anlamlarını yitirdiği durumlarda da kullanılabilir. Buradan anlaşılacağı gibi, nitel yöntemler genel olarak nicel yöntemlerin kullanılmadığı, yeterli ve güvenilir veri toplanamadığı ve teknik donanımın ve tahmincilerin eğitim düzeylerinin yetersiz olduğu durumlarda kullanılmaktadır.

İlk açıklanacak nitel yöntem “yargıya dayalı tahmin”dir. Bu yöntem, kamu hizmetleri ve kamu programları hakkında yeterli bilgi ve deneyimin olmadığı durumda kullanılır. Örneğin daha önce devlet tarafından hiç verilmeyen e-devlet uygulamalarıyla ilgili harcama tahminlerinde kullanılır. Elbette aynı gerekçelerle bazı yeni gelir kaynaklarının tahmininde de kullanılmaktadır. Örneğin yeni uygulamaya konulan bir vergi kanunun gelir tahmininde kullanılabilir. İkinci kullanım nedeni ölçümlenemeyen faktörler olduğu zaman diğer yöntemlere göre bir üstünlüğe sahip olmasıdır. Bilindiği üzere kamu kesiminde birçok hizmetin ölçülmesinde sorunlar ortaya çıkmaktadır. Hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin tahminleri oldukça güç olabilmektedir. Matematiksel yöntemlerin (nicel yöntemler) ölçemediği ve dolayısıyla bir tahmin üretilmediği durumlarda, yargıya dayalı yöntem sonuç alabilmektedir. Ayrıca bu yöntem, tahmin yapmak için zamanın kısıtlı olduğu durumlarda da kullanılmaktadır.

Yargıya dayalı tahminler belirli bir zaman dilimi ile sınırlı değildir. Ayrıca tahminler belirli standartları tutturmak zorunda da değildir. Tahmin maliyetleri oldukça düşüktür. Tahminler genellikle tahmini yapan birey veya bireylerin düşüncelerine dayalıdır. Bu nedenle de tahminlerin isabet derecesi de oldukça düşüktür. Kullanımları kolay olduğu için ilk denenilen ve diğer teknikler kullanılmadığında son başvuru bir tekniktir. Yargıya dayalı yöntemin kamu kesiminde belki en fazla kullanılan bir yöntem olduğu da bilinmektedir.

SIRA SİZDE



1

Yargıya dayalı tahmin yönteminin ne zaman kullanılması uygundur?

Yargıya dayalı tahminde birçok bütçe uzmanının bir dizi toplantı sonucunda tahmin oluşturmaları da mümkündür. Örneğin bir fakülte bütçesi, onun hakkında en fazla bilgiye sahip dekan ve yardımcıları tarafından geçmiş yıllar harcama düzeyleri, iş yükleri, enflasyonun etkisi gibi faktörlere dayalı olarak tahminler üniversite rektörlüğüne sunulur. Rektör veya yardımcıları bu tahminlerle ilgili, dekanla çeşitli görüşmeler yapabilir. Belki küçük düzeltmeler yapıldıktan sonra tahminler son şeklini alır. Kolayca tahmin edileceği gibi, bu görüşmelerde pazarlıklar da söz konusu olabilmektedir.

Yargıya dayalı yöntemin bir başka uygulanış biçimi “Delphi tekniği”dir. Delphi tekniği birden çok bütçe uzmanının görüşlerinin alınmasını amaçlamaktadır. Bu teknikte, bir koordinatör veya yönetici birçok uzmanla görüşüp tahmin edilecek konu ile ilgili görüşleri alır. Uzmanların birbirleri ile konu üzerinde tartışmaları ve konuşmaları yasaktır. Hatta uzmanların kim oldukları saklanır. Yönetici, uzmanlardan gelen tüm görüşleri toplar ve bu görüşlerden bir rapor hazırlar. Raporda uzmanlardan gelen tahminlerin ortalamasını veya en yaygın olanını belirtir. Raporda, aynı zamanda çok farklı uzman görüşleri de yer verilir. Söz konusu rapor daha sonra uzmanlara yollanır ve yeni tahminleri istenir. Uzmanlar rapora göre tahminlerini değiştirebilir veya aynı tahminde ısrar edebilirler. Bu süreç, bütün uzmanların görüşlerinin birbirine yaklaştığı noktaya kadar devam eder. Bir başka deyişle ortak bir görüş ortaya çıktığında süreç sona erer.

Yargıya dayalı tahmin yönteminde kullanılan bir başka uygulama “beyin fırtınası”dır. Bu teknik uzman kişilerin bir araya gelip toplanarak ortak bir tahmin üretmelerine dayanmaktadır. Beyin fırtınası toplantıda her uzmanın aklına gelen tüm görüşleri ortaya koymasına dayalıdır. Beyin fırtınası çeşitli biçimlerde organize edilebilir. Örneğin; uzmanlara toplantıdan önce tahmin yapılacak konu üzerinde bilgi verilebilmekte veya verilmeden toplantıya başlanabilmektedir. Ya da uzmanlardan toplantı öncesinde birer tahmin vermeleri ve daha sonra toplantıda tartışmaları istenebilmektedir.

Beyin fırtınası Delphi tekniğine göre daha hızlı tahmin yapılmasını sağlar. Ancak bazı durumlarda beyin fırtınası istenmeyen sonuçlar da üretebilmektedir. Özellikle toplantıya katılan uzmanların ast-üst ilişkisi içinde olması hâlinde veya bazı uzmanların tartışmayı yönlendirecek biçimde baskın olması hâlinde veya bazı uzmanların diğerlerinin görüşlerinden farklı tahminleri üretmeye çekinmesi durumunda beyin fırtınası tekniği istenen sonuçları üretmez.

Beyin fırtınası tekniği hangi durumda sakıncalı olabilir?



İkinci nitel yöntem birim maliyet dayalı yöntemdir. Bu yöntemde basit matematik kullanılmasına rağmen daha çok nitel bir yöntemdir. Yöntemde amaç, öncelikle tahminlere esas olacak birim maliyeti hesaplamaya çalışır.

Örneğin elektrik giderlerinin tahmini için öncelikle tahmin edilecek yıl içerisinde elektrik kw saat fiyatının ne olacağı hesaplanmaya çalışılır. Daha sonra ise tüketilecek elektrik miktarı belirlenir. Bu iki bilgiden elektrik gideri için toplam ne kadar paraya ihtiyaç olduğu tahmin edilebilir.

Kamu gelirleri ile ilgili olarak ise belirli özelliklere sahip mükelleflerden toplanabilecek gelir miktarı, o özelliğe sahip mükellef sayısı ile çarpıldığında gelir tahmini yapılmıştır. Örneğin gelir vergisi tahmininde, avukatların, küçük esnafın, kuyumcunun ortalama ne kadar vergi verdiği tahmin edilip, mükellef avukat, kuyumcu, küçük esnaf sayıları ile çarpıldığında gelir vergisi tahmini yapılabilmektedir.

Nicel (Sayısal, Kantitatif) Yöntemler

Nitel yöntemlerin aksine nicel yöntemler ise sayısal bilgiye ihtiyaç duyar. Geçmişteki sayısal verilerin gelecekte de aynı biçimde devam edeceği varsayımına dayalı olarak tahminler yapılmaktadır. Nitel yöntem olarak üç yöntem incelenecektir; basit yöntem, zaman serisi yöntemi ve nedensel tahmin.

Nicel yöntemler içerisinde, yaygın olarak kullanılan ve çok fazla teknik bilgi gerektirmeyen yöntem, basit yöntemdir (Otomatik usuller olarak da adlandırılmaktadır.). Harcama tahminlerinden daha çok gelir tahminlerinde kullanılmaktadır. Bu yöntemde genellikle tahmin edilecek harcama veya gelirin geçmiş yıl rakamları esas alınır. Geçmiş yıl rakamı üzerinde çeşitli yöntemlerle oynama yapılarak tahmin yapılabilir. Örneğin; öncelikle gelir tahmini olarak geçmiş yıl rakamı aynen tahmin olarak kabul edilir. İkinci olarak, geçmiş birkaç yılın ortalaması tahmin olarak kabul edilebilir. Üçüncü olarak, geçmiş yılların ortalama artış oranı, geçmiş yılın rakamını arttırmakta kullanılır. Bu üç tahmin biçimine dayalı tahminlerin nasıl farklı sonuçlar ürettiği Tablo 4.1’de verilmektedir.

Tablo 4.1
Basit Yöntemin
Uygulanması

	Gerçekleşen Gelir Milyon ₺	Bir Önceki Yılı Esas Alma	Geçmiş Üç Yıl Ortalamasını Esas Alma	Ortalama Artış Oranını Esas Alma
2009	227.400		$(227400+265300+305500)/3$	$(\%17+\%15)/2=\%16$ 305500×1.16
2010	265.300			
2011	305.500			
2012		305.500	266.066	354.800

Tablo 4.1’de görüleceği üzere, geçmiş yılı esas alan yöntem 2012 yılı gelir tahmini olarak 2011 yılının 305.500 milyon ₺’yi göstermiştir. Geçmiş yılların ortalamasını esas alan yöntem ise 2009, 2010 ve 2011 yıllarının basit ortalamasını bulup 266.066 milyon gelir tahmin etmiştir. Üçüncü yöntem ise 2009’dan 2010 yılı gelir artış oranı %17, 2010’da 2011’e artış oranı %15 olduğuna göre ortalama artış %16 olmuştur. Ortalama artış oranı kadar gelir artışı varsayıldığı için 2011 yılı gelir tahmini 305.500 %16 oranında artırılıp 354.800 milyon tahmin olarak yazılmıştır. Görüldüğü gibi basit yöntemlerin her biri farklı gelir tahminlerine neden olmaktadır. Tahmin edileceği gibi bu tahminlerin her birinin isabet derecesi de oldukça düşük olacaktır.

Basit yöntem, hesaplanmasının kolay olması dışında bir üstünlüğe sahip değildir. Zayıf yönlerinden biri ve belki de en önemlisi olarak tahmin edilecek yıllardaki, ekonomik, sosyal ve diğer gelişmeleri tamamen göz ardı etmesi gösterilebilir. Bir diğer zayıf yanı, basit aritmetik ortalamanın hesabında, standart sapmanın oldukça yüksek olması hâlinde ortalamanın temsil gücünün oldukça düşmesidir. Buna bağlı olarak yapılan tahminlerde de hata payı oldukça yüksek olacaktır. Örneğin belirli bir yılda, meydana gelen büyük bir deprem sonucu gelir tahsilatlarının büyük ölçüde düşmesi, ortalamayı çok etkileyecektir. Bir diğer zayıf yönü geçmişteki ortalama eğilimin gelecekte de devam etmesi varsayımına dayanmasıdır. Bu varsayımın geçerli olmaması hâlinde tahminler oldukça önemli sapmalara uğrayacaktır.

Zaman serisi yöntemi en basitinden en karmaşığına kadar geniş bir çeşitliliğe sahiptir. Bu yöntemle yapılan tahminlerin isabet derecesi geçmiş verilerin uzunluğu ile ilişkilidir. Bu yöntem, tahmin edilecek değişkendeki geçmiş yıl verilerini ele alıp bu verilere dayalı olarak çıkan trendin devam edeceği varsayımına dayalıdır.

Bu yöntemde kullanılan bazı tahmin araçlarının örnekleri, hareketli ortalamalar tekniği, exponential smooting tekniği, ARMA (autoregressive and moving average) ve Box-Jenkins tekniğidir. Detaylarına girilirse de bu tekniklerin ne oldukları kısaca açıklanacak, ayrıntıları bu kitabın sınırlarını aştığı için verilmeyecektir.

Hareketli ortalamalar yöntemi en basit zaman serisi tekniğidir. Kolaylıkla hatta bilgisayarlar bile kullanılmadan buna dayalı tahmin yapılabilir. Hareketli ortalamalar tekniğinin esası, geçmiş yıllar verilerinin ortalamalarının alınması ile verilerdeki tesadüfiliği ve mevsimselliği ortadan kaldıracak düşüncesine dayanmaktadır. Hareketli ortalamalar tekniğinde, belirli bir yıl aralığı ortalamaya esas alınır. Böylece, hareketli ortalama trendi ortaya çıkar. Bu trendin devam aynen devam edeceği varsayılarak, gelecek yıl gelir tahmini yapılmış olur.

Birçok durumda yakın geçmişteki verilerin, tahminleri daha fazla etkileme olasılıkları daha yüksektir. Dolayısıyla exponential smooting tekniği (üstsel düzeltme tekniği), yakın geçmişte tahminlerde daha fazla ağırlık verme olanağı vermektedir. ARMA tekniğinin verilerdeki trendle ilgili iki varsayıma göre iki ayrı tipi bulunmaktadır; otoregresiv (autoregressive, AR) ve hareketli ortalamalar (moving average, MA). Otoregresiv tahmin, geçmiş verilerin doğrusal trendinin bir bileşimi olduğunu varsaymaktadır. Hareketli ortalamalar ise tahminleri, geçmişteki hata terimlerinin bir bileşimi olduğunu varsayar. Box-Jenkins tekniği ise ARMA tekniğinde hangi tipin (AR mı?, MA mı?) daha uygun olduğunun test edilmesidir.

Zaman serisi tekniğinin kullanım maliyeti oldukça yüksek olabilmektedir. Özellikle kullanılan tahmin tekniğinin karmaşıklığına dayalı olarak maliyet yükselmektedir. Ancak günümüzde bilgisayarların yaygın kullanımı bu maliyet artışlarını önemli derecede azaltmaktadır. Zaman serisi tahminlerinin kullanımı oldukça kolaydır. Tahminler yargıya dayalı tahminlere göre daha gerçekçi ve anlaşılardır. Çünkü bu tahminlere bakan yöneticiler, geçmiş yılları, şimdiyi ve geleceğe ilişkin verileri anında görüp değerlendirebilmektedir. Güvenilir ve yeterli sayıda veri olduğu sürece zaman serisi yönteminin tahminlerinin doğruluk derecesi oldukça yüksektir. Yukarıda da değinildiği gibi geçmiş yıllar verileri ne kadar fazla ise o kadar uzun tahmin yapmak mümkün olmaktadır.

Nedensel tahmin teknikleri ise nicel yöntemlerin bir diğeridir. Bu teknik, tahmin edilecek değişkeni etkilediği düşünülen başka değişkenler ile istatiksels ilişkilerinden yararlanmaya çalışır. Nedensel tahmin yönteminin iki örneği, regresyon analizi ve ekonometrik modellerdir. Regresyon analizi, harcama tahminlerinden daha çok gelir tahminlerinde kullanılmaktadır. Regresyon analizi, bağımlı değişken (tahmin edilecek değişken) ile onu etkilediği düşünülen bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiyi araştırmaktadır. Regresyon analizi oldukça fazla sayıda değişkene ait uzun yıllara dayalı verilere ihtiyaç duyar. Tahmin edilecek değişkeni etkilediği düşünülen tüm değişkenlerin analize dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak bu biçimde tahminlerin isabet derecesi artmaktadır. Ancak değişken sayısı arttıkça da analizde bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Çünkü değişkenler arasında istatiksels olarak anlamlı ilişkiler bulabilmek daha güçleşmektedir.

Regresyon analizi geçmiş yıllar trendlerine bağlı olduğu ve trendlerde uzun dönemde değişiklikler olabileceği için uzun dönemli analizlerde uygun değildir. Trendlerdeki kısa dönemli dönüm noktalarının belirlenmesinde etkili bir yöntemdir. Regresyon analizi sonuçlarını anlamak ve yorumlamak oldukça güçtür. Ayrıca önemli ve ihmal edilen bir değişken söz konusu olduğunda, regresyon analizi anlamlı sonuçlar üretmesine rağmen, bu analizlerden çıkarılan tahminler oldukça hatalı olabilmektedir.

Örneğin gelir vergisi tahmini yapmak için, gelir vergisi hasılatını etkileyebilecek, değişkenlerin geçmiş yıl verilerine ihtiyaç duyulmaktadır. Gelir vergisi hasılatını etkileyen faktörler olarak kişisel gelir düzeyi, mükellef sayıları vb. esas alınabilir.

SIRA SİZDE



Regresyon analizinin, zaman serisinden farklılığı nedir? Açıklayabilir misiniz?

Ekonometrik modeller de regresyon analizine dayalıdır. Ancak aralarındaki temel farklılık, regresyon modelinde tek bir fonksiyonda bağımlı ve bağımsız değişkenler arasında ilişki araştırılırken ekonometrik modellerde birden çok fonksiyon ve bunların birbirleri ile ilişkileri de analiz edilmekte ve buna dayalı tahminler üretilmektedir. Regresyon tekniğinde bağımsız değişkenler tamamen analiz dışında belirlendiği varsayılırken ekonometrik modellerde model içinde başka fonksiyonlar tarafından belirlenmektedir.

POLİTİKA VE PROGRAM ANALİZLERİ

Politika ve program analizleri kamu kesiminde karar almayı kolaylaştırmak için kullanılmaktadır. Kamusal hizmetlerle ilgili, devletin ne yaptığının ve devletin yaptıklarının maliyetlerinin bilinmesi isteğinden ortaya çıkmıştır. Politika ve program analizleri politika oluşturmada oldukça kullanışlı ve faydalıdır. Örneğin çocuk felciyle ilgili bir sorun ortaya çıktığında bu sorunla nasıl mücadele edilebileceğini ve alternatif mücadele yöntemlerinin göreceli üstünlüklerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Çocuk felci vakalarının arttığında, bilinçlendirici çalışmalar mı, örneğin ailelere konu ile ilgili eğitim çalışmaları mı, kamusal reklamlar mı, yoksa zorunlu ve ücretsiz aşılama önlemi mi daha iyi sonuçlar verecektir. Bu sorunun yanıtını politika ve program analizleri verebilmektedir. Böylece kamu kesiminin performansı artışında da önemli bir rol oynayacağı kesindir.

Politika analizleri politikaların amaçlarının belirlenmesinde ve sınıflanmasında da kullanılabilir. Politikaların ilgili amaçlarının belirlenmesi kolay gibi görünmesine rağmen, daha sonra da değinileceği üzere amaçların ölçülebilir bir biçimde tanımlanması bazı kamu hizmetlerinde neredeyse imkânsızdır.

Politika analizleri, bütçelerle birlikte kullanıldığında, kamu fonlarını kullananların performans denetimlerini de sağlamaktadır. Bir başka deyişle istenen sonuçlara verilen kaynaklarla ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesine yardımcı olur. Son yıllarda kamu mali yönetiminde oldukça yoğun bir biçimde tartışılan, şeffaflık ve hesap verebilirlik (accountability) kavramı, kamu yöneticilerinin kullandıkları kaynaklarla başardıkları işler arasında ilişki kurulmasını ve bunun hesabını vermesini gerektirmektedir. Program değerlemesi de program analizlerinin kullanıldığı bir başka alandır. Program değerlemesi kamu hizmetlerinin etkilerinin araştırılmasıyla ilgilenir. Program değerlemesi, programların maliyetleri ve sonuçları (sosyal faydaları) konusunda oldukça önemli bilgiler sağlar. Böylece daha sonraki yıllarda yapılacak analizlere de ışık tutacaktır.

Program analizleri aynı zamanda hizmetlerin sunum alternatiflerinin belirlenmesinde de kullanılabilir. Örneğin çevre temizlik hizmetinin sadece belediyelerce mi yapılacağı, başka kamu idareleri ile ortak bir biçimde mi yapılacağı ya da tamamen özel sektörden hizmet satın almayla mı yapılacağının yanıtları politika analizlerinden elde edilebilmektedir.

Analizlerde Karar Almada Kullanılan Ölçüler

Analizciler; program ve politika kararlarının alınmasında kullanılacak bilgileri toplarlar, değerlendirirler ve özetlerler. Analizciler bu bilgileri karar alıcıların değerlemesine olanak sağlayan anahtar kavramlar üzerinde organize ederler. Politikalarda değişiklikler, yeni bir programa başlama veya başlamama gibi kararlar belirli ölçülere dayalı olarak alınabilir. Bunlar; “etkinlik” (efficiency), “etkenlik” (effectiveness), “verimlilik” (productivity) ve “eşitlik” (equity) ölçüleridir.

Etkinlik ve etkenlik ölçüleri kamu kesiminde karar almada oldukça yaygın bir biçimde kullanılan ölçülerdir. Etkenlik belirli bir kamu programının istenen hedefi ile gerçekleşen arasındaki ilişkidir. Bir başka deyişle programların amaca ulaşma derecelerini vermektedir. Örneğin hava kirliliğini %5 azaltmak (amaç) için 100 milyon ödenek verilmiş ve bu ödeneğin tamamı kullanılmasına rağmen hava kirliliği oranı %2 azalmış ise (gerçekleşen) 100 milyon kaynaklar %40 etken kullanılmış demektir. Bu ölçü daha çok bir programa devam edip etmeme veya programda bir değişiklik yapıp yapmama ile ilgili kararlarda kullanılmaktadır. Örneğin aynı kaynakla okuma yazma oranını daha fazla artıran program seçilip uygulamaya konulacaktır.

Etkinliğin ölçümü ise alternatifler arasında karşılaştırmayı veya dolaylı olarak kamusal fonların özel kesimde bırakılması hâlinde ortaya çıkacak fayda ile kamu kesiminin kullanılması hâlinde ortaya çıkacak faydanın karşılaştırılmasını gerektirmektedir. Etkinlik en az kaynakla, en fazla sosyal yararın sağlanması anlamındadır. Kamu kesiminin kullandığı kaynağın sosyal getirisinin, aynı kaynağın özel sektör kullanımındaki getirisinden fazla olması hâlinde kaynaklar etkin kullanılmış denilmektedir.

Etkinlik ve etkenlik kavramlarını açıklayabilir misiniz?



Verimlilik ise bir programda kullanılan girdi çıktı ilişkisidir. Verimlilik genellikle bu girdi çıktı ilişkisinde programın sonuçları ve etkileri ile dikkate alınmaz. Bir buğday tanesi (girdi) ile 25 buğday tanesi elde edilmiş ise verimlilik 25'tir. Ayakkabı fabrikasında ilave bir işçi (girdi) ayakkabı üretimini 5 birim arttırmış ise o işçinin verimliliği 5'tir. Aşılama yapan bir hemşire bir günde 10 çocuğu aşılayabilirsa verimliliği 10'dur.

Verimlilik ölçüsü, kamu kesiminde daha çok girdilerle yapılan işler arasındaki ilişkiyi kurmaya çalışır. Örneğin iş edindirme faaliyetinde, eğitim maliyetinin mezun sayısına oranı, günde polis devriye saatleri ile maliyet karşılaştırması verimlilik ölçüleri olabilmektedir.

Eşitlik ölçüsü ise kamu programından elde edilen net kazançların bireyler arasındaki dağılımı ile ilgilidir. Eşitlik ölçüsü çeşitli gelir gruplarının kamu hizmetlerinden elde ettiği faydaları araştırmayı gerektirir. Program faydalarının belirli bir eşitlik kavramına göre bireyler arasındaki dağılımının adil olması hedefdir. Kamu kesiminde alınan kararların belirli kişiler, belirli bölgeler veya belirli sektörler arasındaki faydalarının dağılımı oldukça önemli roller oynamaktadır. Kişiler arası gelir ve refah dağılımını olumlu düzeyde etkileyen bir program kolaylıkla kabul edilebilmektedir. Diğer bölgelere göre daha az gelişmiş bölgeye götürülen kamusal hizmetler, bölgeler arası gelir dağılımını düzeltmeye için kabul görebilmektedir. Program analizleri hizmetin, düşük gelirli, orta gelir düzeyine ve yüksek gelir düzeyine etkilerini araştırıp, sonuçlarını karar alma birimlerine sunabilir.

Program Analiz Teknikleri

Program analiz teknikleri oldukça çeşitlidir. Bu tekniklerin bazıları kamu kesiminde ve belirli hizmetlerin değerlendirilmesinde kullanılırken diğerleri başka kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinde kullanılabilir. Çok çeşitli olması nedeniyle sadece kamu kesiminde yaygın bir biçimde kullanılan teknikler açıklanacak ve teknik bir konu olması nedeniyle sadece tanımlama düzeyinde kalacaktır.

Fayda Maliyet Analizi (Benefit Cost Analysis)

Belirli bir kamu hizmetinin veya kamu yatırım projesinin sosyal faydaları ile sosyal maliyetlerinin karşılaştırılması ile bir sonuca ulaşmaya çalışmak, fayda maliyet analizi ile mümkündür. Bu teknikte, projenin veya hizmetin öncelikle faydalarının ve maliyetlerinin belirlenmesi, bunların yıllar itibarıyla değerlerinin tahmin edilmesi daha sonra ise yıllar itibarıyla fayda ve maliyetlerin bugünkü değerlere indirilmesi ve son olarak da karar alınması gerekir. Bu teknik, maliyetlerin ve faydaların para birimi cinsinden ifadesini gerektirmektedir.

Tablo 4.2'deki örnek üzerinde fayda maliyet analizi açıklanabilir. Yatırım maliyeti 500 milyar olan, bir köprü ve karayolu projelerinin yıllık faydaları Tablo 4.2'deki gibi olduğunu varsayalım. Fayda maliyet analiziyle hangi proje kabul edilecektir? (İskonto oranı %10)

Tablo 4.2
Köprü ve Karayolu
Projesinde Fayda
Maliyet Analizi

Projeler	YILLAR				Faydaların Bugünkü Değerlerinin Toplamı
	1	2	3	4	
Köprü	400	400	300	300	
Karayolu	0	500	400	300	
Köprü	<u>400</u>	<u>400</u>	<u>300</u>	<u>300</u>	1.124,5
Bugünkü Değer	$(1+0.1)^1$ 363,63	$(1+0.1)^2$ 330,58	$(1+0.1)^3$ 225,39	$(1+0.1)^4$ 204,90	
Karayolu	<u>0</u>	<u>500</u>	<u>400</u>	<u>300</u>	918,65
Bugünkü Değer	$(1+0.1)^1$ 0	$(1+0.1)^2$ 413,22	$(1+0.1)^2$ 300,53	$(1+0.1)^2$ 204,9	

Yapılması gereken ilk iş, faydaların bugünkü değerlerini bulmak olacaktır. Bu yapılabilmek için her yıl ortaya çıkan faydaları $(1+0.1)^n$ ile iskonto etmek gerekir. Daha sonra, bugünkü değere iskonto edilmiş faydaların toplamı alınır. Hangi projenin seçileceğine karar vermek için net bugünkü değere veya fayda maliyet oranına bakmak gerekir. Tablo 4.3'te bu değerler verilmektedir. Görüleceği üzere köprü projesinin hem net bugünkü değeri, hem de fayda maliyet oranı yüksektir. Bu nedenle Köprü projesi uygulamaya konulacaktır.

Tablo 4.3
Köprü ve Karayolu
Projesinde Karar
Alma

	Faydaların Bugünkü Değeri	Maliyetlerin Bugünkü Değeri	Net Bugünkü Değer	Fayda Maliyet Oranı
Köprü	1.124,5	500	624,50	1.124,5/500 2,249
Karayolu	918,5	500	418,65	918,65/500 1,8373

Maliyet Etkenlik Analizi (Cost Effectiveness Analysis)

Bu teknik, belirli bir kamu hizmetinin veya projesinin maliyetini parasal olarak ifade eder ancak sonuçları veya projenin çıktıları parasal olarak ölçmez. Örneğin çocuk felci karşı aşılama projesinde aşılana kişi sayısını ve çocuk felci vakalarının sayısındaki azalmayı çıktı olarak belirler. Ancak fayda maliyet analizi çocuk felci vakalarındaki azalmadan kaynaklanan faydaların parasal değerini bulmaya çalışır. Birçok kamu projesinin maliyetlerini hesaplamak ve tahmin etmek kolayken bunlardan kaynaklanan faydaları ölçümlemek oldukça zordur. Böyle durumlarda maliyet etkenlik analizinin kullanılması daha doğrudur. Maliyet etkenlik analizi karayolu projesinin sonucunu, örneğin yılda 100.000 saat zaman tasarrufu ve kazalardaki azalıştan dolayı kurtarılan hayat sayısını 10.000 olarak belirler. Ancak fayda maliyet analizi, söz konusu 100.000 saat zaman tasarrufunun parasal değerini ve kurtarılan 10.000 hayatın sosyal değerini parasal ifade etmeye çalışır.

Fayda maliyet analizinin, maliyet etkenlik analizine göre üstün yanı, alternatif projeler arasında karşılaştırma yapabilmesidir. Örneğin bir aşılama projesinin fayda maliyet oranı 2,5 iken bir köprü projesinin fayda maliyet oranı 2,0 ise aşılama projesinin kabulünü gerektirir. Ancak maliyet etkenlik analizi bu tür karşılaştırmalara izin vermez. Çünkü sonuçların birimleri farklıdır. Aşılama projesinde aşılana kişi sayısı bir sonuç iken köprü projesinde çıktı zaman tasarrufudur.

Yöneylem Araştırması (İşlem Analizi, Operations Research)

Yöneylem araştırması bir sorunun çözümünde farklı yolların sonuçlarını analiz eder. Sürekli tekrarlanan işlerdeki insan-makine sistemleri ile ilişkili olarak bilimsel yöntemlerle karar alma tekniği olarak tanımlanabilir. Özellikle özel sektör projelerinde oldukça fazla kullanılan yöneylem analizi, kamu kesiminde de kullanım alanı bulabilmektedir. Örneğin toplu taşımacılık işlerinde otobüslerin en uygun rotasının çizilmesinde ve farklı kapasitedeki araçların en uygun rotasının çözümünde yardımcı olur. Yöneylem araştırmasında belirlenmiş çıktıların (üretim) maksimize edilmesi veya belirli girdilerin (maliyetlerin) minimize edilmesi amaçlanmaktadır. Yöneylem araştırması doğrusal programlama, kuyruk teorisi, Monte Karlo ve oyun teorisi gibi teknikleri kullanarak sonuca ulaşmaktadır.

Stratejik Analiz (Strategic Analysis)

Yukarıda sayılan tüm analizler niceliksel iken stratejik analiz nitelikselidir. Stratejik analize örnek olarak senaryo yazma gösterilebilir. Senaryo yazma gelecekteki olası olayların spekülasyonlu değerlendirmelerini yapar ve bunlara göre analizleri farklılaştırır. Senaryo yazma tekniği en iyi askeri olaylarla açıklanabilir. Örneğin komşu ülkedeki iç ayaklanmalara karşı, tüm olası sonuçlara göre senaryolar yazılır. Karar alıcılar, bu senaryolara göre istemedikleri durumların ortaya çıkma ihtimalini en aza indiren kararları alırlar. Stratejik analiz kamu kurumlarının değişen ekonomik, sosyal, politik koşullara uyumlarının araştırılması ve geliştirilmesinde de kullanılabilir. İstenen amaçlara doğrultusunda, kamu kurumlarının nasıl değişmesi gerektiğini ortaya koymaya çalışır.

Program ve Politika Analizlerinde Ortaya Çıkabilecek Sorunlar

Politika analizlerinde, kamu kesimine özgü ortaya çıkan temel sorunlardan biri, programların birden çok amaca hizmet etmesi ve bunların analizlere dâhil edilememesidir. Örneğin; çocukların ücretsiz aşılanması, gelecekteki çocuk hastalıklarla-

rını azaltılması yolu ile sağlık maliyetlerinde bir azalmaya neden olurken aynı zaman da yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımının düzeltilmesine de fayda sağlamaktadır. Böyle bir durumda analist hangi amaca daha fazla katkı sağladığını belirleyip diğer amaçlara katkısını ihmal edecek ya da belirli ağırlıklar vererek amaçlara katkıları dağıtacaktır.

İkinci bir sorun, nedensel ilişkilerdir. Alternatiflerin incelenmesinde belirli etkilerin birden çok nedeni olabileceği göz ardı edilmemelidir. Analist bu nedenlerin hepsini dikkate alamamaktadır. Dolayısıyla elde edilen sonuçlarda eksiklikler ve hatalar bulunacaktır. Örneğin polis görevlilerinin uyuşturucu madde kullanımı ile ilgili okullarda verdiği seminerlerin, uyuşturucu madde kullanımını çok fazla etkilemediği ancak öğrencilerin polislerle karşı olan tutumlarını olumlu etkilediği gözlenmiştir. Bu beklenmedik bir sonuçtur.

Üçüncü bir sorun fayda ve maliyetlerin tanımlanmasında yaşanmaktadır. Genellikle devlet muhasebe sistemleri kuruluşlar bazında kayıt tuttıkları için, programlar düzeyinde maliyet hesaplamaları yapılamamaktadır. Dahası bir programa birden çok kuruluş katkı sağlıyor ise program maliyetini belirlemek neredeyse imkansızdır.

Dördüncü olarak kamusal programların faydalarının belirlenmesinde de oldukça önemli sorunlar yaşanmaktadır. Çünkü birçok kamusal hizmetin faydaları ölçülemez niteliktedir.

Faydaların ve maliyetlerin tanımlanması ve ölçülmesi ile ilgili bir başka sorun, belirli bir kamusal hizmetin dışsal faydalar veya maliyetler üretmesi hâlinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin bir köprü projesinin doğrudan maliyetleri, inşaat maliyetleri gibi kolaylıkla ölçülebilirken bu köprünün kullanımından kaynaklanan çevre kirliliğinin deniz, akarsu üzerindeki olumsuz etkilerini hesaplamak oldukça güç olacaktır. Benzer biçimde bu köprünün doğrudan faydası o yolu kullananlara sağlanan zaman tasarrufu bir biçimde ölçülebilirken, köprüden sağlanacak dolaylı faydaların örneğin tüketim maddelerinin daha ucuza taşınmasından tüketicilerin dışsal fayda elde edebilir. Ancak bu dışsal faydaların tam olarak ölçülmesi hemen hemen olanaksızdır.

Program ve politika analizlerinde karşılaşılabilecek bir başka sorun, kamusal programların gelir veya refah dağılımına etkileriyle ilgilidir. Zaman zaman bu tür etkiler oldukça önemli olmaktadır. Örneğin bir karayolu projesi yüksek gelir gruplarına daha fazla fayda sağlarken, düşük gelir gruplarına ya daha az fayda sağlamak ya da ilave maliyetler yüklemektedir. Bunun sonucu ise gelir dağılımında istenmeyen bir bozulmadır. Dolayısıyla özellikle eşitlik ölçüsü açısından bu tür etkilerin değerlendirilmesi de gerekmektedir.

Özellikle fayda maliyet ve maliyet etkenlik tekniklerinde ortaya çıkan bir sorun, kaynakların özel sektörden kamu sektörüne geçmesinin alternatif maliyetiyle ilgilidir. Kamu projelerinden getiriler (sosyal faydalar), proje için gerekli kaynağın özel sektörde bırakılması hâlindeki getirisinden yüksek ise anlamlıdır. Bu alternatif maliyetin hesaplanmasında da güçlükler çıkmaktadır.

Özet

Ünitede harcama ve gelir tahminleri iki ana kategoriye ayrılarak açıklanmıştır: kantitatif (sayısal veya nicel) yöntemler, kalitatif (sayısal olmayan veya nitel) yöntemler. Nitel yöntemler subjektif esastır ve tahmini yapan kişilerin değer yargılarına ve deneyimlerine dayanır. Nicel yöntemler ise subjektiflikten uzak ve mümkün olduğunca objektif yöntemlerdir. Tahmin edilecek gelir veya harcama ile ilgili yeterli bilgiye sahip olduğunda kullanılmaktadır. Geçmişe ait bilgilerin gelecekte de devam edeceği düşünülerek bilimsel yöntemlerle geçmiş verilere dayalı tahminler yapılmaktadır.

Nitel yöntemlerden ilki yargıya dayalı tahmindir, kamu programları veya bazı yeni gelir kaynaklarıyla ilgili geçmiş bilgiler ve deneyim olmadığında kullanılır. Bir başka kullanım gerekçesi hizmetlerde ölçülmemeyen faktörler bulunmasıdır. Matematiksel yöntemlerin ölçemediği durumlarda yargıya dayalı yöntem kullanılmaktadır. Yargıya dayalı yöntemin kullanımı kolay olduğu için ilk denenilen ve diğer teknikler kullanmak olanaksız olduğunda ise son başvurulacak bir tekniktir. İkinci nitel yöntem birim maliyet dayalı yöntemdir. Yöntem öncelikle tahminlere esas olacak birim maliyeti hesaplamaya çalışmakta daha sonra ise talep edilen miktar belirlenip toplam harcama miktarı belirlemektedir.

Nicel yöntemler ise yeterli düzeyde sayısal bilgiye sahip olduğunda kullanılmaktadır. Bu sayısal verilerin gelecekte de aynı biçimde devam edeceği varsayımına dayalı olarak tahminler yapılmaktadır. Aksi takdirde daha çok nitel yöntemler kullanılmaktadır. Nitel yöntemler, zaman serileri ve nedensel tekniklerdir.

Bu yöntemde, tahmin edilecek değişkendeki geçmiş yıl verileri ele alınıp bu verilere dayalı olarak belirlenen trendin aynen devam edeceği varsayılır ve buna göre tahmin yapılır. Yöntemde tahmin yapmak için sadece ilgili değişkenin verileri kullanılır. Zaman serisi tekniğinin kullanım maliyeti oldukça yüksek olabilmektedir. Zaman serisiyle yapılan tahminlerde geçmiş yıllar, içinde bulunan yıl ve geleceğe ilişkin verileri görüldüğü için anlaşılması oldukça kolaydır. Nedensel tahmin teknikleri ise nicel yöntemlerin bir diğeridir. Bu teknik, tahmin edilecek değişkeni etkilediği düşünülen başka değişkenler ile istatistiksel ilişkilerini kullanarak tahmin yapmaya çalışır. İki örneği regresyon analizi ve ekonometrik modellerdir.

Kamu politikalarında yapılacak değişiklikler veya yeni bir programa başlama gibi kararlar belirli ölçülere dayalı olarak alınabilir. Bunlar etkinlik, etkenlik, verimlilik ve eşitlik ölçüleridir. Etkenlik kamu programlarının amaçlarına ulaşma derecelerini vermektedir. Bu ölçü bir programın devam edip etmeyeceği, programda değişiklik yapıp yapılmayacağı ile ilgili kararlarda kullanılır. Etkenlik ölçüsü alternatifler arasında karşılaştırma yapmayı veya kamu hizmetleri için gerekli fonların özel kesimde bırakılması hâlinde ortaya çıkacak fayda ile kamu kesiminin kullanılması hâlinde ortaya çıkacak faydanın karşılaştırılmasını gerektirmektedir. En az kaynakla, en fazla sosyal yararı sağlayan alternatifi araştırır. Verimlilik, kamu hizmetinde kullanılan girdi çıktı ilişkisidir. Verimlikte programın sonuçları ve etkileri dikkate alınmaz. Eşitlik ölçüsü, kamu hizmetinde elde edilen net faydaların bireyler arasındaki dağılımı ile ilgilidir. Bir başka deyişle çeşitli açılardan kamu programlarının gelir dağılımını nasıl etkilediği bu ölçü yardımıyla tahmin edilebilir.

Program analiz teknikleri çok çeşitlidir. Bu ünite de kamu kesiminde yaygın bir biçimde kullanılan teknikler açıklanmıştır. Bunlardan ilki, fayda maliyet analizidir. Bir kamu hizmetinin, yatırım projesinin tüm sosyal faydaları ile tüm sosyal maliyetlerinin hesaplanıp karşılaştırılmasını gerektirir. Bu karşılaştırmaya dayalı olarak kararlar alınır. Bu teknikte maliyetler ve faydalar para birimi cinsinden ifade edilir. İkinci teknik maliyet etkenlik analizidir. Bu teknik kamu projesinin maliyetini parasal olarak ifade eder ancak sonuçları veya projenin çıktılarını parasal olarak ölçmez. Kamu projelerinin maliyetlerini hesaplamak kolayken faydaları ölçümlemek oldukça zordur. Maliyet etkenlik analizi bu tür durumlarda kullanılır. Bu teknik alternatif projeler arasında karşılaştırma yapamaz. Bir başka teknik, yön eylem araştırmasıdır. Yön eylem araştırması, tekrarlanan işlemlerle ilişkili olarak bilimsel yöntemlerle karar alma tekniği olarak tanımlanabilir. Stratejik analiz, bir diğer program analiz tekniğidir. Stratejik analiz niteliksel bir tekniktir. Belirli stratejilere dayalı karar almayı gerektirir. Stratejik analiz kamu kurumlarının değişen ekonomik, sosyal, politik koşullara uyumlarının araştırılması ve geliştirilmesinde de kullanılabilmektedir.

Kendimizi Sınayalım

1. Senaryo yazma aşağıdaki program analiz tekniklerinden hangisine bir örnektir?
 - a. Maliyet etkenlik analizi
 - b. Yöneylem araştırması
 - c. Stratejik analiz
 - d. Fayda maliyet analizi
 - e. Trend analizi
2. Yeni yol inşaatındaki kullanılan karo kaplama taşlarının sayısı aşağıdakilerden hangi yöntemde veri olarak kullanılabilir?
 - a. Regresyon yöntemi
 - b. Otomatik yöntem
 - c. Delphi yöntemi
 - d. Birim maliyet dayalı yöntem
 - e. Nedensel yöntem
3. Aşağıdakilerden hangisi girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir?
 - a. Verimlilik
 - b. Birim maliyet
 - c. Toplam maliyet
 - d. Nedensel maliyet
 - e. Basit maliyet
4. Basit yönteminin diğer adı aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Basit maliyet yöntemi
 - b. Birim maliyet yöntemi
 - c. Toplam maliyet yöntemi
 - d. Nedensel maliyet yöntemi
 - e. Otomatik yöntem
5. Kamu projesinin sadece maliyetini parasal olarak tanımlayan kavram aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Maliyet etkenlik yöntemi
 - b. Birim maliyet yöntemi
 - c. Toplam maliyet yöntemi
 - d. Nedensel maliyet yöntemi
 - e. Basit maliyet yöntemi
6. Aşağıdakilerden hangisi basit yöntemle harcama tahmininin özelliklerinden biri **değildir**?
 - a. Çok fazla teknik bilgi gerektirmesi
 - b. Tahmin edilecek yıllardaki ekonomik gelişmelerin ihmal etmesi
 - c. Basit aritmetik ortalamasının standart sapmasının yüksek olması tahminlerin isabetini azaltması
 - d. Geçmişteki ortalama eğilimin gelecekte de devam edeceğini varsayması
 - e. Hesaplamaların oldukça kolay olması
7. Subjektif esaslara dayalı olarak tahmin yapan aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Regresyon analizi
 - b. Fayda maliyet analizi
 - c. Birim maliyete dayalı tahmin
 - d. Nedensel teknikler
 - e. Zaman serisi
8. Harcama ve gelir tahminlerinde daha çok subjektif olan yöntemler aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Asimetrik yöntemler
 - b. Nicel yöntemler
 - c. Simetrik yöntemler
 - d. Nitel yöntemler
 - e. Bilimsel yöntemler
9. İlk kez tahmin edilecek hizmetler veya gelirlerle ilgili olarak aşağıdaki tahmin yöntemlerinden hangisi kullanılabilir?
 - a. Nicel yöntemler
 - b. Nitel yöntemler
 - c. Simetrik yöntemler
 - d. Asimetrik
 - e. Kişisel yöntemler
10. Belirli özelliklere sahip mükelleflerden toplanabilecek ortalama gelir tahmininin, o özelliğe sahip mükellefe sayısı ile çarpılarak gelir tahmin eden yöntem aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Basit yöntem
 - b. Yargıya dayalı tahmin yöntemi
 - c. Birim maliyete dayalı tahmin yöntemi
 - d. Delphi yöntemi
 - e. Ekonometrik model yöntemi

Yaşamın İçinden

“



29.11.2011

‘Suriye için tüm senaryolara hazırız’

Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, Türkiye’nin Suriye’ye askeri müdahalede bulunmayı düşünmediğini ancak tüm senaryolara da hazırlıklı olduğunu söyledi. Rusya Dışişleri Bakanı Sergey Lavrov ise Suriye’ye askeri ambargoya karşı olduklarını belirtti.

Bir televizyon kanalına demeç veren Dışişleri Bakanı Davutoğlu, yüzbinlerce kişinin şiddetten kaçması durumunda ise uluslararası toplumun, Suriye’de bir tampon bölge oluşturulmasını düşünmek zorunda kalabileceğini belirtti.

Davutoğlu, Suriye Devlet Başkanı Beşşar Esad’ı kastederek, “Kendi halkına işkence eden bir rejimin yaşama şansı olmaz” dedi.

RUSYA: SURIYE’YE ASKERİ AMBARGOYA KARŞIYIZ

Rusya Dışişleri Bakanı Sergey Lavrov, Suriye’ye askeri bir ambargoya karşı olduklarını belirterek, uluslararası topluma çağrıda bulundu: “Suriye’yi ultimatomlarla tehdit etmeyi bırakın” dedi.

Birleşmiş Milletler’in Suriye için kurduğu bağımsız soruşturma komisyonu, Suriye’de rejim aleyhine dönen güvenlik güçlerinin de yer aldığı 223 kurban ve tanıkla da görüştüğü raporunu dün açıklamıştı.

ESAD’A İŞKENCE SUÇLAMASI

Raporda Şam yönetiminin cinayet, işkence ve tecavüz dahil insanlığa karşı suçlar işlediği ve bundan Devlet Başkanı Beşşar Esad hükümetinin sorumlu olduğu belirtilmişti.

Türkiye’nin yaptırımları belli oldu

Arap Birliği’nin kararı sonrasında hükümet yaptırımların uygulanması için düğmeye bastı. Türkiye, Arap Ligi kararlarına nüans ayarı yaparak Suriye’ye yaptırım uygulama kararı aldı. Bu kapsamda Esad yönetiminin Türk bankalarındaki hesaplarına da el konulacak.

Cumhuriyet Gazetesi’nden Bahadır Selim Dilek’in haberine göre, Başbakan Yardımcısı Ali Babacan ve Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu başkanlığında Adalet Bakanı Sadullah Ergin, İçişleri Bakanı İdris Naim Şa-

hin, Gümrük ve Ticaret Bakanı Hayati Yazıcı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız, Ekonomi Bakanı Zafer Çağlayan, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım, MİT Müsteşarı Hakan Fidan, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı Murat Özçelik Dışişleri Bakanlığı’nda önceki gece bir araya geldi.

Gece 01.30’a kadar devam eden toplantıda Arap Birliği’nin aldığı ekonomik yaptırım kararları masaya yatırıldı. Toplantıda kararların Türkiye ekonomisini ve Suriye halkını etkilemeyecek şekilde uygulanması kararlaştırıldı. Türkiye’nin masaya yatırdığı önlemler şöyle:

- İki ülke merkez bankaları arasındaki ilişki Suriye’ye para transferi yapılmaması için askıya alınacak. Ancak bu aşamada büyükelçilik hesaplarına dokunulmayacak.
- Esad yönetiminin Türk bankalarındaki hesaplarına el konulacak.
- Yönetimdeki kişilerin mal varlıkları dondurulacak.
- Sivil uçuşlar devam edecek. Ülkeden ayrılmak isteyenler için THY’nin Şam yolcularının azalması durumunda sefer sayısı azaltılacak.
- Suriye devletine resmi mal satımı durdurulacak.
- Esad ve ailesinin seyahatine yasak konacak.
- Türkiye ve Arap dünyası arasındaki ticaretin ana güzergâhlarından olan Suriye’den geçen 46 bin kamyonun ticareti sürdürmesi için ulaştırma alanında önlem alınmayacak.

ELEKTRİK VE SU KESİLMEMEYECİK

Alınan kararlar gereğince su ve elektrik yaptırım unsuru olmayacak.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız konuyla ilgili yaptığı açıklamda, “Yaptırımlar kapsamında Suriye’nin elektriğinin kesilmesi gündemde değil. Çünkü elektrik insani bir şey, Suriye halkı kullanıyor” dedi.

BAKAN ÇAĞLAYAN: “ARAP BİRLİĞİ’NİN, SURIYE İÇİN ALDIĞI KARARLARIN BİR KISMINA UYACAĞIZ”

EKONOMİ Bakanı Zafer Çağlayan, Arap Birliği’nin Suriye için aldığı kararların bir kısmına uyacaklarını belirterek, “Bugün Arap Birliği’nin almış olduğu kararlar, gerek siyasi, gerek ekonomik yaptırımlar, Suriye ekonomisinde ciddi kayıplar oluşturacaktır” dedi.

ARAP BİRLİĞİ KARARLARI

Konuşmasına Arap Birliği'nin Suriye için aldığı kararlarda yer veren Bakan Çağlayan, şunları söyledi: "Biz Suriye yönetiminin halkın taleplerine ve isteklerine cevap vermesini istedik. Suriyeliler bizim kardeşimiz. Bugün Arap Birliği'nin almış olduğu kararlar, gerek siyasi, gerek ekonomik yaptırımlar Suriye ekonomisinde ciddi kayıplar oluşturacaktır. Biz de bakanlar olarak bir araya geldik. Suriye bizim için ticaret açısından önemli bir ülke. Orada 1 milyar dolardan fazla Türk yatırımcı var. Ama öncelik, oradaki katliamın durdurulmasıdır. Bizim bakışımızda önce insanlardır. Dili, dini ne olursa olsun. Suriye ciddi ekonomik yaptırımlarla karşı karşıya kalacaktır. Türkiye de, Arap Birliği'nin almış olduğu kararlardan bir kısmına da uyacaktır. Güzergah konusuna gelince Suriye'nin bizim için bir önemi de, önemli bir geçiş güzergahı olmasıydı. Suriye'deki iç kargaşa, transport konusunda planlarımızı yeniden gözden geçirmeye yöneltti. Biz o güzergahta bir çok alternatifimize sahibiz. Irak üzerinden hatta, Rodos ve Mersin üzerinden Ortadoğu'ya gitmek. Lojistik anlamda sıkıntı yok. Ümit ediyoruz ki, Suriye bir an önce sıkıntıyı görür. Yoksa kendilerini kötü günler bekliyor. Ben bu yatırımın hayırlı olmasını diliyorum" dedi.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

- | | |
|-------|--|
| 1. c | Yanıtınız doğru değilse "Stratejik Analiz" konusunu gözden geçiriniz. |
| 2. d | Yanıtınız doğru değilse "Birim Maliyete Dayalı Yöntemi" konusunu gözden geçiriniz. |
| 3. a | Yanıtınız doğru değilse "Verimlilik" konusunu gözden geçiriniz. |
| 4. e | Yanıtınız doğru değilse "Otomatik Yöntemi" konusunu gözden geçiriniz. |
| 5. a | Yanıtınız doğru değilse "Fayda Etkinlik Analizi" konusunu gözden geçiriniz. |
| 6. a | Yanıtınız doğru değilse "Basit Yöntemi" konusunu gözden geçiriniz. |
| 7. c | Yanıtınız doğru değilse "Birim Maliyete Dayalı Yöntemi" konusunu gözden geçiriniz. |
| 8. d | Yanıtınız doğru değilse "Nitel Yöntemleri" konusunu gözden geçiriniz. |
| 9. b | Yanıtınız doğru değilse "Nitel Yöntemleri" konusunu gözden geçiriniz. |
| 10. c | Yanıtınız doğru değilse "Birim Maliyete Dayalı Yöntemi" konusunu gözden geçiriniz. |



Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu hizmetleri ve kamu programları hakkında yeterli bilgi ve deneyimin olmadığı durumda kullanılır. Elbette aynı gerekçelerle bazı yeni gelir kaynaklarının tahmininde de kullanılmaktadır. İkinci kullanım alanı, ölçümlenemeyen faktörler olduğu zamandır. Matematiksel yöntemlerin (nicel yöntemler) ölçemediği ve dolayısıyla bir tahmin üretilmediği durumlarda da yargıya dayalı yöntem sonuç alabilmektedir. Ayrıca bu yöntem, tahmin yapmak için zamanın kısıtlı olduğunda durumlarda da kullanılmaktadır.

Sıra Sizde 2

Beyin fırtınasına katılan uzmanların ast-üst ilişkisi içinde olması hâlinde veya bazı uzmanların tartışmayı yönlendirecek biçimde baskın olması hâlinde sakıncalı olmaktadır. Çünkü beyin fırtınası, herkesin düşüncesini açıkça söylemesine dayalıdır. Söylenemediği sürece sorun yaratır.

Sıra Sizde 3

En önemli neden, tahmin edilecek yıllardaki ekonomik, sosyal ve diğer gelişmeleri tamamen göz ardı etmesidir. İkinci olarak basit aritmetik ortalamanın hesabında, standart sapmanın oldukça yüksek olması hâlinde ortalamanın temsil gücünün oldukça düşmekte ve bu da isabet derecesini düşürmektedir. Bir diğer neden, geçmişteki ortalama eğilimin gelecekte de devam etmesi varsayımına dayanmasıdır. Bu varsayımın geçerli olmaması hâlinde tahminler oldukça önemli sapmalara uğrayacaktır.

Sıra Sizde 4

Zaman serisi, tahmin edilecek değişkendeki geçmiş trende bakarak tahmin yaparken, regresyon analizinde, tahmin edilecek değişkeni etkilediği düşünülen faktörlerin geçmiş değerlerine bakarak tahminde bulunur.

Sıra Sizde 5

Etkenlik belirli bir kamu programının istenen hedefi ile gerçekleşen arasındaki ilişkidir. Bir başka deyişle programların amaca ulaşma derecelerini vermektedir. Etkinliğin ölçümü ise alternatifler arasında karşılaştırmayı veya dolaylı olarak kamusal fonların özel kesimde bırakılması hâlinde ortaya çıkacak fayda ile kamu kesiminin kullanılması hâlinde ortaya çıkacak faydanın karşılaştırılmasını gerektirmektedir. Etkinlik en az kaynaka, en fazla sosyal yararı sağlanması anlamındadır.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Coşkun, Gülay (1994). Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Falay, Nihat (1979). Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi ve Türk Bütçe Modeli, İstanbul Üniversitesi Yayını: 2532, İktisat Fakültesi Yayını: 429, Güryay Matbaacılık, İstanbul.
- Hyde, Albert (1992). Government Budgeting Theory, Process, Politics, Second Edition, Harcourt Brace & Company.
- Jack Robin, Thomas D. Linch. (Eds), (1983). Handbook on Public Budgeting and Financial Management, Marcel Dekker, Inc., New York and Basel.
- Kesik, Ahmet, M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Bütçe Hukuku, Şubat 2011, 3. Baskı
- Lee, Robert D., Johnson, Ronald W. (1994). Public Budgeting Systems, An Aspen Publication, Maryland.
- Linch, Thomas D. (1995). Public Budgeting in America, Fourth Edition, Prentice Hall, Inc., United States of America.
- Mikesell, John. (1999). Fiscal Administration Analysis and Applications for the Public Sector, Fifth Edition, Harcourt Brace College Publishers, United States of America.
- Nice, David (2002). Public Budgeting, Wadsworth Group, United States.

5

Amaçlarımız

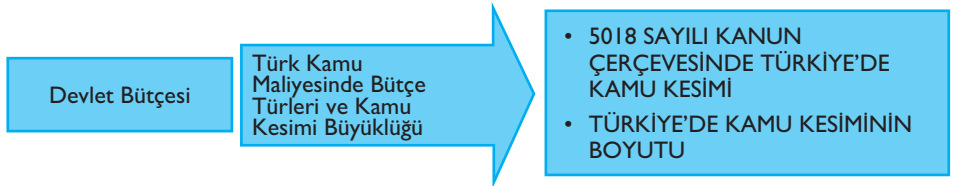
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu kesiminin kapsamını belirleyebilecek,
- Türkiye’de kamu kesiminin hangi başlıklar altında toplandığını açıklayabilecek,
- Yıllar itibarıyla bu kurum ve kuruluşların GSMH içindeki gelişimini açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri
- Genel bütçe
- Özel bütçe
- Düzenleyici ve denetleyici kurum
- Kamu iktisadi teşebbüsleri
- Kamu iktisadi kuruluşları
- Mahallî idareler
- Belediye
- İl özel idareler
- Köy
- Sosyal güvenlik kuruluşları
- Fonlar
- Döner sermaye

İçindekiler



Türk Kamu Maliyesinde Bütçe Türleri ve Kamu Kesimi Büyüklüğü

5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ

Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Tabi Kurum ve Kuruluşlar

2007'den sonra Türkiye'de uygulanacak olan kamu mali yönetimine getirilen yeniliklerle kamu kesimi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kapsamındaki kurumlar olarak belirlenmiştir. Ancak kamu kesimi içerisinde KİT'leri de kişileri, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve KİT'ler olarak tanımlanmıştır.

Kamu Tüzel Kişileri

1. Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

- Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri
 - Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler
 - Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler
 - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları
- Sosyal Güvenlik Kurumları
- Mahallî İdareler

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Yukarıdaki düzenlemeler ile Türkiye'de kamu kesimi yeniden yapılandırılmış bulunmaktadır. Bu yasa ile bütçe çeşitleri yeniden yapılandırılmış ve değiştirilmiştir. Bu Kanun ile katma bütçeli kuruluşlar kaldırılmış, bu tür kuruluşlar genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlar hâline dönüştürülmüşlerdir. Bu kuruluşlar ile ilgili ayrıntılar 1 sayılı ve ek II sayılı cetvellerde verilmiştir.

Ayrıca döner sermaye işletmeleri ve bütçe dışı fon uygulamaları belirli istisnalarla ilgili oldukları idare bütçeleri içersine alınması öngörülmüş. 5018 sayılı Kanun'da 2007'den geçerli olmak kaydıyla Türkiye'de kamu kesimini genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri başlığı altında merkezî yönetim kapsamı içindeki genel, özel bütçe kapsamındaki idarelerle, düzenleyici ve denetleyici kurumları sıralamış, 1 sayılı, II sayılı, III sayılı, IV sayılı cetveller yine genel yönetim kapsamı içersinde sosyal güvenlik kurumlarını ve mahallî idarelerini saymıştır.

Bu idarelerin gelir ve giderlerinin konsolidasyonu sonucunda kamu kesimi genel dengesine ulaşılmaktadır. Bu dengede kamu kesimini oluşturan unsurların gelir ve giderlerinin yanında tasarruf ve yatırımlar, transferler, borçlanmalar gibi kamu kesimini doğrudan ilgilendiren ekonomik ve mali birtakım işlemler de göz önünde tutulmaktadır. Bu unsurlar ile bunların ekonomik ve mali birtakım işlemleri genel ekonomi içerisinde kamu kesiminin boyutlarını belirleyen temel faktörler olarak ele alınmalıdır.

Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

Merkezî yönetim kapsamındaki kuruluşlar 5018 sayılı yasa'nın 3. maddesinde Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardan oluştuğu belirtilmiştir. Bu kurum ve idarelerin birer listesi ünite sonunda ek olarak verilmiştir.

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri

5018 sayılı yasa'nın 12. maddesi Genel Bütçeli İdareleri şöyle tanımlamaktadır; "Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir." Bu tanımdan ve 5018 sayılı Yasa'nın diğer ilgili maddelerinden genel bütçeli kuruluşların şu özelliklere sahip oldukları söylenebilir:

- Genel bütçeli kuruluşlar tek bir tüzel kişilik altında toplanmıştır.
- Aynı nakit idaresi altındadırlar. Nakit idaresini genel bütçeli kuruluşlar adına hazine yapmaktadır.
- Genel bütçeli kuruluşların kendi mal varlıkları yoktur, mal varlığını onlar adına Maliye Bakanlığı yürütmektedir.
- Hazine birliği kapsamında sayılmaktadırlar.

Genel bütçeli idareler, yasama, yürütme ve yargı eklerinin oluşturduğu bütçe anlamına gelmektedir. Devletin görevlerini yerine getiren ve ülkemizin üniter yapısına göre tek olan yasama, yürütme ve yargı organlarının kurum ve kuruluşları genel bütçeli idareler olarak adlandırılır. Bu kuruluşlar genelde tam kamusal mal/hizmet üretilir finansmanlarını genel vergi havuzundan yaparlar. Genel bütçeli idareler, devletin merkezden yönetim esasına göre yürüttüğü tüm hizmetleri üreten idarelerdir. Bu idarelerin kendilerine ait gelirleri yoktur.

Ekteki I sayılı cetvelde görüleceği üzere başta Cumhurbaşkanlığı olmak üzere, TBMM, tüm bakanlıklar bazı müsteşarlıklar ve genel müdürlükler ve yüksek yargı organları genel bütçeli idare olarak belirlenmiştir.

Özel Bütçeli İdareler

5018 sayılı Yasa'nın 12. maddesi özel bütçeyi şöyle tanımlamaktadır; "Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir." "Eski düzenlemede katma bütçeli kuruluşlar olarak adlandırılan birçok kuruluş, örneğin üniversiteler, özel bütçeli idare olarak belirlenmiştir. Ancak daha önce kamu tüzel kişileri arasında sayılmayan, örneğin Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü gibi birçok kurum ve kuruluş da özel bütçeli idare olarak nitelenmiş ve kamu kesimi içersine alınmıştır.

Genel Bütçe: Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir

Katma Bütçe: Eski düzenlemede katma bütçeli kuruluşlar olarak adlandırılan birçok kuruluş, örneğin üniversiteler, özel bütçeli idare olarak belirlenmiştir. Bir başka deyişle 5018 sayılı Kanun ile eski kanuna göre katma bütçeli kuruluşların yeni adı özel bütçeli kuruluşlar olmuştur.

Belirli kamu kuruluşları, genellikle faydasının bölünmesi ve pazarlanması güç olan mal ve hizmetten yararlananlara hizmet maliyetinin özel fayda ve maliyete karşılık olan bölümünün ödettirildiği hizmetler sunarlar. Bir başka deyişle yarı kamusal mal ve hizmet üretirler. Buna örnek olarak Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ve üniversiteleri verilebilir. Bu kuruluşların topluma sunduğu mal ve hizmet maliyetinin ücret, fiyat ve harç olarak faydalananlara ödettirilmeyen ve toplumsal faydaya karşılık olan bölümü, kamusal finansman yoluyla vergi yükümlülerince karşılanır. Özel bütçeli kuruluşlara bakıldığında genel bir özellik olarak yarı kamusal mal/hizmet ürettiklerini görülmektedir.

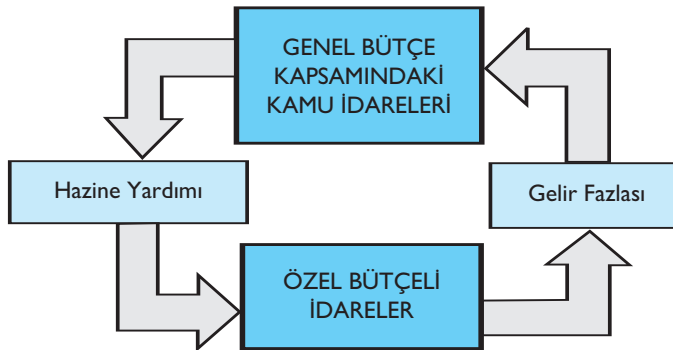
Özel bütçeli idareleri olarak adlandırılan kurumların listesine bakıldığında ve 5018 sayılı Yasa'daki hükümlerden özellikler olarak şunlar sayılabilir:

- Her bir özel bütçeli kuruluşun ayrı bir tüzel kişiliği vardır.
- Sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görevlidirler.
- Belirli bir bakanlığa bağlıdır. Ancak bu bağlılık, özerkliğe sahip olmalarına engel değildir.
- Kendi mal varlıkları vardır ve yönetimini kendileri yaparlar.
- Kendilerine ait gelirleri vardır.
- Kendi nakit idarelerini yaparlar.

Özel bütçeli idarelerin genel kural olarak kendi gelirleriyle tüm giderlerini karşılaması esastır. Ancak birçok özel bütçeli kuruluş kendi gelirleriyle giderlerini karşılayamamaktadır. Eğitim ve sağlık gibi sosyal konularda hizmet veren birçok özel bütçeli kuruluş, üniversiteler gibi, kendi gelirleri yetmediği için genel bütçeden (Maliye Bakanlığı bütçesinden) yardım almaktadır. Genel bütçeden yapılan bu yardımlara hazine yardımı denilmektedir. Bu tür özel bütçeli kuruluşların kaynak açıklarının genel bütçeden karşılanmasının ekonomik gerekçesi de vardır. Örneğin üniversite hizmetlerinden doğrudan yararlanan öğrenciler elde ettikleri faydanın karşılığı olarak belirli bir bedel ödemektedirler. Ancak bilindiği üzere üniversite hizmetlerinin faydası daha çok ve yoğun olarak toplumun tümünde yayılmaktadır. Bu nedenle toplumun katkılarından oluşan genel vergi havuzundan üniversitelere yardım yapılması, toplumun elde ettiği faydanın bir karşılığı olarak görülebilir. Özel bütçeli kuruluşların mali yıl sonunda elde ettikleri gelir fazlaları da genel bütçeye aktararak gelir kayıt edilir. Genel bütçeden özel bütçelere yapılan hazine yardımı, Maliye Bakanlığının cari transferler ödenekleri içinde yer alır. Öte yandan bu bütçelerin gelir fazlası, genel bütçe gelirleri içinde vergi dışı gelirlere aktarılır.

Şekil 5.1

Genel ve Özel Bütçeli Kuruluşların Mali İlişkisi





Özel bütçeli idare olan üniversitelerin neden yarı kamusal mal ve hizmet ürettiğini ve genel bütçeden yardım almalarının ekonomik gerekçesini tartışınız.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye’de merkezî yönetim bütçesi kapsamında yukarıda sayılan genel bütçeli idarelerin özel bütçeli idarelerin yanında **düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri** de girmektedir. 5018 sayılı Yasa, “Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.” biçimde tanımlamaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların benzerleri ilk kez ABD’de kurulmuştur. ABD’de 100’den fazla bu tür kurum kuruluş vardır. Bu kurumların ortak özelliği belirli bir piyasanın veya sektörün etkin ve rekabetçi çalışması için düzenlemeler yapmak ve bunları denetleyip uymayanlar hakkında cezai işlemler yapmaktır. Türkiye’de, özellikle devletin tekelleşmesi önlemek ve rekabeti sağlamak bu kurumların temel işlevi olarak görülmüştür. Bu kurum ve kuruluşları bazı yazarlar “dördüncü bağımsız erk” olarak görmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların özellikleri olarak kanunla kurulmaları, her birinin belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunmaları, idarî ve mali özerkliği haiz olmaları ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları sayılabilir.

2007 yılı başı itibarıyla Radyo Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu olmak üzere sekiz adettir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları

Sosyal güvenlik kuruluşları; kişileri iradeleri dışında uğradıkları fiziki ve iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yarasır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet ilkeleri gereğince kurulmuş kamu kuruluşlarıdır. Türkiye’de çeşitli meslek grupları için 5018 sayılı Yasa ekli IV sayılı cetvelde 2007 başı itibarıyla sosyal güvenlik kurumları olarak T.C. Emekli Sandığı (1949), Sosyal Sigortalar Kurumu (1945), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) (1971) ve Türkiye İş Kurumu olmak üzere dört kurum sayılmaktadır. Ancak 5502 sayılı Yasa’yla 2006 yılında yapılan bir düzenlemeyle Türkiye İş Kurumu hariç bu kurumlar “Sosyal Güvenlik Kurumu” adıyla tek bir çatı altında toplanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin bir başka ayağı olan ve sosyal yardımları düzenleyen bir kanun da bulunmamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının hazırladığı bir taslak olmasına rağmen henüz kanunlaşmamıştır. Bu ana üç kurum dışında ek sosyal güvenlik hizmeti veren çeşitli kurum, dernek ve vakıflara, bankalara ait çeşitli özel sandıklar da bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının giderlerinin esas olarak topladıkları primler ve plasman gelirleri ile finanse edilmeleri gerekirken bu durum gerçekleşmemekte, konsolide bütçeden yapılan transferlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bu olumsuz durumun arkasında yatan temel nedenler arasında erken emeklilik yasasının bir dönem uygulanmasının yarattığı etkiler, prim tahsilatında yaşanan zorluklar, sigortalı yakınlarına sağlanan sağ-

lık hizmetlerinin sisteme ağır maliyetler yüklemesi, üç ayrı sosyal güvenlik kuruluşu arasındaki koordinasyon eksikliği ve bunun sonucunda ortaya çıkan ekstra maliyetler ve bu kurumların plasmanlarının etkin işletilememesi sayılabilir.

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumunda plasman dengesinin bozuk olmasının nedenleri nelerdir?



SIRA SİZDE

2

Mahallî İdareler

Mahallî idareler yerel düzeyde mal ve hizmet sunmakla yükümlü kamu idareleridir. Türkiye’de mahallî idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç çeşittir. Mahallî idareler arasında en geniş uygulama alanına sahip üniteler belediyelerdir. İl özel idareleri ise büyük ölçüde belediye sınırları dışına taşan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir. Köyler en küçük yerel yönetim üniteleridir ve genellikle ihmal edilmektedir.

Mahallî idarelerin gelir kaynakları devlet bütçesinden aldıkları vergi payları ve kendi öz gelirleridir. Mahallî idarelerin gelirlerinin yaklaşık yarısından fazlası genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardan oluşmaktadır. Mahallî idarelerin geri kalan gelirleri vergi dışı gelirlerinden ve faktör gelirlerinden oluşmaktadır.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinin, Türkiye’de mahallî idareler olarak getirdiği temel düzenlemeler şunlardır:

- Türkiye’de yerel yönetimler deyiminin kapsamına giren kuruluşlar; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.
- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşturulacaktır.
- Yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri ve yetkileri ile ilgili çıkarılacak kanunlar, yerinden yönetim ilkesine uygun düzenlenmek zorundadır.
- Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.
- Yerel yönetim seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile yapılabilir.
- Seçilmiş yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı görevden alabilir. Ancak bu işlem, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan üyeler hakkında, yargının vereceği kesin hükme kadar uygulanabilir.
- Merkezî yönetim, yerel yönetimler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller içinde aşağıdaki amaçlarla denetim yapabilir:
 - Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi.
 - Kamu görevlerinde birliğin sağlanması.
 - Toplum yararının korunması.
 - Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.
 - Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilir.
 - Yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
 - Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Cari gider: Etkisi bir dönem bir bütçe dönemi ile sınırlı olan ve devletin işlerliliğinin devamı için gerekli olan harcamaların tümüne verilen addır.

Seçilmiş yerel yönetim organlarının, geçici bir önlem olarak görevden alınabilmesi olanağının sağlanması gerekli midir? Sizce bunun nedeni ne olabilir?



SIRA SİZDE

3

Belediye

Yerel yönetim birimleri arasında halka en yakın olanı dolayısıyla yaptıklarıyla yapamadıklarıyla en çok gündemde olanı belediyelerdir. Çünkü yaptıkları hizmetler halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendirmektedir. Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Köy gibi tipik bir komün idaresi olan belediyenin kuruluşunda izlenecek yöntem, Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5 km'den daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5 km mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün, köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallî en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

Belediyelerin kuruluşu, görevleri ve gelirleri gibi niteliklerini belirten kendi kanunlarından biri, 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, diğeri de 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu idi. Ancak Belediye Kanunu 07.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu da 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Kanun'la değiştirildi. Daha sonra, 5272 sayılı Belediye Kanunu da yerini 12.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Mevcut düzenlemelere göre dört ayrı belediyenin varlığından söz edilebiliriz. Bu belediyeler:

- Olağan (Normal) Belediyeler: Olağan belediyeler, büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile bu illerin ilçelerinde ve diğer beldelerde kurulmuş olan belediyelerdir.
- Büyükşehir Belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan belediyelerdir.
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri: Bu belediyeler de aynen büyükşehir belediyelerinin tabi olduğu kanunlara bağlı olarak hizmet üretmektedirler.
- İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyedir.

22.03.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilk kademe belediyesi uygulaması kaldırılmış ve 5216 sayılı Büyükşehir Be-

belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle kitabımızda yer alan ilk kademe belediyesine yapılan atıflar da ilçe belediyesine yapılmış sayılmaktadır.

Belediyenin Organları

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediyenin organlarını sıralayınız?



SIRA SİZDE

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye meclisleri 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun'un yayımlanmasına kadar çoğunluk sistemine göre seçilmekte idi. 1963 yılından itibaren belediye seçimlerinde nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Siyasal partiler aldıkları oy oranına göre, belediye meclislerinde üye bulundurma hakkına sahiptir. 1984 yılında yapılan yerel yönetimler seçimlerinde, nispi temsil sistemi yanında baraj sistemi de getirilmiştir. Seçimler beş yılda bir yapılır.

Belediye meclisinin görev ve yetkilerinin belli başlıları şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek belli başlı görevlerini içermektedir.

SIRA SİZDE

5

Belediye meclisinin görevleri nelerdir?

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

SIRA SİZDE

6

Belediye encümeninin yetki ve görevleri nelerdir?

Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Buna göre; belediye başkanı halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilir. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilirken 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Seçilme süreleri 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile beş yıla çıkarılmıştır. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye bütçesine gelince; belediyenin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı merkezî yönetim bütçesi mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezî yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Belediye bütçeleri hakkında ne biliyorsunuz?



Büyük Şehir Belediyeleri

5216 sayılı Kanun'la yeni kurulacak büyükşehir belediyelerine ilişkin olarak belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hususu düzenlenmiştir. Kanun'la; büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idarî ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun'la ilçe belediyesi: büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi; ilk kademe belediyesi, Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye olarak tanımlanmıştır. 3/6/2008 tarih ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. 2011 yılı itibarıyla ülkemizde 16 Büyükşehir Belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun) ve bu büyükşehirlerde 143 Büyükşehir İlçe Belediyesi bulunmaktadır.

Görevler

5216 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediye teşkilatı bulunan yerlerde belediyelere ait yetki, görev ve sorumlulukların bir bölümünün ve diğer kamu kurumları tarafından kullanılan bazı görev, yetki ve sorumlulukların büyükşehir belediye yönetimlerince belediyelere ait diğer yetki, görev ve sorumlulukların büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerince kullanılması öngörülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları:

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

- b. Büyükşehir belediye sınırı il sınırı olan illerde çevre düzeni planını yapmak veya yaptırmak. Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak.
- c. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- d. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- e. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmek, Belediye Kanunu'nun 69 ve 73'üncü maddelerindeki arsa ve konut üretimi ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin yetkileri kullanmak.
- f. Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demir yolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- g. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- h. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- i. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, iş-

- letmek veya işletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- j. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
 - k. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
 - l. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek.
 - m. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.
 - n. Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
 - o. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
 - p. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
 - r. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
 - s. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
 - t. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hâl (durum) ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
 - u. İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
 - v. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu

hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

- y. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
- z. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır.

Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyonu, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katıldığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezî (AYKOME) tarafından yürütülür. Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonu, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde belirlenen kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katıldığı Ulaşım Koordinasyon Merkezî (UKOME) tarafından yürütülür. Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyesinin Görev Yetki ve Sorumlulukları

- a. Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile yukarıda büyükşehir belediyesince yürütüleceği belirtilenler dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b. Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- c. Sıhhi işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- d. Büyükşehir belediyesince yürütüleceği belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- e. Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek

Mahallî İdare Birlikleri

Mahallî İdare Birlikleri Anayasa'nın 127'nci maddesi ile 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu gereğince İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nda Mahallî İdare Birliği "Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Mahallî idareler (il özel idaresi, belediye ve köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya il özel idarelerinin

den oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahallî idarelerle de ortaklaşa (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idareden oluşan) birlik kurabilirler. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Birlik, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı birlik tüzüğü'nde gösterilir ve onaylanması hakkında tüzüğün onaylanmasına ilişkin usul uygulanır.

Birlik tüzüğü'nde aşağıdaki hususların bulunması zorunludur:

- Birliğin adı ve amacı
- Birlik üyesi mahallî idarelerin adları
- Birliğin merkezi
- Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi
- Birliğe devredilen görev ve hizmetler
- Birlik meclisinin ve birlik encümeninin toplantı dönemleri
- Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süresi ve birlik encümeni üye sayısı.
- Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi
- Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar.
- Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri
- Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı

Mahallî İdare Birliklerinin tüzüğü'nde bulunması gereken hususları sıralayınız?



SIRA SİZDE

Kurulmuş olan bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu tür birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nda belirtilen başlıca birlik çeşitlerine göre Nisan 2011 itibarıyla ülkemizde; Kanun'un 4'üncü maddesinde öngörülen Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin sayısı 909, Turizm Altyapı Hizmet Birliklerinin sayısı 69, Çevre Altyapı Hizmet Birliklerinin sayısı 130, Belediye Hizmet Birliklerinin sayısı 65, Özel İdare-Belediye Hizmet Birliklerinin sayısı 15, Ülke Düzeyinde Kurulan Birliklerin sayısı 2, Kalkınma Birliği sayısı 13, diğer konularda faaliyet gösteren birliklerin sayısı 21 olmak üzere toplam 1390 mahallî idare birliği faaliyet göstermektedir. Sulama Birlikleri, 8/3/2011 tarih ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile Mahallî İdare Birlikleri Kanunu kapsamı dışına çıkarılmıştır.

Birliğin Görevleri

Mahallî idare birlikleri, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir. Mahallî İdare Birlikleri 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanununda belirtilen çeşitlerine göre aşağıda belirtilen görevleri yapar:

- a. Zorunlu Birlikler: Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.
- b. Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri: Kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde; alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak amacıyla alandaki bütün mahallî idarelerin katılımı ile bir mahallî idare birliği kurulur.
- c. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri: İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

Bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi; merkezî idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilir. Bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılabilecek ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.

- d. Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler: Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidir.

Ülke düzeyinde kurulan birlikler yukarıda belirtilen amaçların yanında mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilir.

- e. Diğer Birlikler: Bu birlikler ise yerel yönetimler arasında belli konularda işbirliği yapılmasına yönelik olan; hizmet, kalkınma birliği gibi birliklerdir

II Özel İdaresi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Buna göre il özel idaresi “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Görev alanı, il sınırlarını kapsar.

İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir.

İl özel idarenin organları nelerdir?



SIRA SİZDE

İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

5302 sayılı Kanun'da il özel idarelerine birçok görev verilmiştir. 5302 sayılı Yas'a'da il özel idarelerine verilen görevler şöyle yer almıştır:

- “İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;
- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
 - İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.”

İl özel idaresi gelirleri 42. maddede şöyle sıralanmıştır:

- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
- Faiz ve ceza gelirleri
- Bağışlar
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler
- Diğer gelirler

İl özel idarelerin görevleri ve gelir kaynakları nelerdir?



SIRA SİZDE

İl özel idarelerinin elde ettiği vergi, resim ve harçlara örnek olarak taşocakları resim ve harçları, iskele resmi, çeltik gelirleri verilebilir. Ancak öz gelir olarak adlandırılacak bu kaynaklar günümüzde son derece önemsiz kalmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay ise il özel idarelerinin en büyük gelir kaynağını oluşturmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinin % 1,12'si il özel idarelerine nüfus kriterine göre dağıtılmaktadır. İl özel idarelerinin bir başka önemli gelir kaynağı, 2005 yılında kaldırılan belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinden alınan paydı. Büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerin emlak vergisi hasılatının % 15'ini, il özel idarelerine aktarmaktaydı. Büyük şehir belediye sınırları içindeki belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının yarısı büyük şehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'i il özel idareler payı olarak ayrılmaktaydı.

Devlet bütçesinden yapılacak yardımlarla ilgili yasal bir düzenleme olmamasına rağmen çeşitli kuruluşlardan il özel idarelerine, özellikle yatırımları finanse et-

mek için yardım yapılabilir. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinden ilin iç yollarının yapılması için çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Bir başka örnek köy yolları, içme suları bakım, yapım ve onarım için il özel idareleri bütçesine konan ödenekler yetersiz kaldığında devlet bütçesine konan ödeneklerin bir bölümü il özel idarelerine aktarılabilir.

İl özel idareleri tüzel kişiliğe sahip olmaları ve görev gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla iç ve dış borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilirler. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinin özel idaresinin nasıl borçlanacağı ve bu borçlanma sınırlarını belirlemektedir.

İlin özel idaresinin bütçesi il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir; gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir. Mali yıl takvim yılıyla aynıdır. İl özel idarelerinin bütçelerinin hazırlanmasında 5018 sayılı Kanun'daki hükümler asıl olmak üzere 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki hükümler uygulanır.

Bütçenin hazırlanmasından vali sorumludur. Her yıl haziran ayının sonuna kadar gider bütçelerinin hazırlanması için İdarenin birimlerine çağrı yapılır. Bütçe çağrısında bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedeflere gösterilir.

Birimler bütçe yılı gider tekliflerini ve izleyen iki yılın gider tahminlerini temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminleri hazırlayarak il özel idaresinin bütçe tasarısını oluşturur. Vali tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, eylül ayının ilk iş günü il özel idaresi encümenine verilir.

Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte eylül ayının son haftası içinde valiyeye verir. Vali, kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi kasım ayının ilk oturumunda bütçe tasarısını plan ve bütçe komisyonuna incelemek üzere havale eder. Bütçe ve plan komisyonu meclis üyeleri arasında en az üç en çok yedi üyeden oluşmak üzere her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle oluşturulmaktadır. Komisyon kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Meclisin bütçe görüşmesine rastlanan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dâhil olmak üzere en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşüp karara bağlar. İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçenin iki örneği vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına bilgi amaçlı gönderilir. 5302 sayılı Kanun'dan önceki dönemde İçişleri Bakanlığına gönderilen bütçe bakanlık tarafından onaya tabi tutulmakta ve zaman zaman bir çok değişiklik yapılmaktaydı. Yeni sistemde ise İçişleri Bakanlığının bütçeyi onaylaması uygulamasına son verilmiştir.

Köy

Varlığı büyük ölçüde geleneksel ve tarihsel nedenlerle açıklanan doğal bir yerel yönetim birimi olan köy, insanların bir arada yaşam alışkanlıklarının ve ihtiyaçlarının sonucu doğmuştur. Bu küçük yerleşme birimlerinde oturan kişilerin, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşan yönetim örgütüne köy yönetimi adı verilmektedir.

Köylerin tarihi çok eski olmakla birlikte, tüzel kişiliğe kavuşması ve yerel yönetim niteliğine sahip oluşu oldukça yenidir. Türkiye’de köy yerel yönetim biriminin esasları, Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 1924 tarihli bir Kanun’la düzenlenmiştir. Dolayısıyla devletin yönetim örgütü içinde yer alması ve ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşması bu kanunla mümkün olabilmektedir.

Köy Kanunu’na göre köyün üç ayrı tanımı yapılmıştır. Buna göre:

- Nüfusu iki binden az olan yerleşme birimlerine köy denilmektedir.
- Cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy oluştururlar.
- Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna tüzel kişilik denir.

Köy Kanunu’na göre köylerin görevleri ikiye ayrılmıştır: zorunlu olan işler ve isteğe bağlı işler. Köyün zorunlu işleri teker teker, Köy Kanunu’nda sayılmıştır. Bu görevlerin birçoğu temizlik, sağlık, tarım, bayındırlık ve eğitimle ilgilidir. İsteğe bağlı görevler arasında ise yine köy Kanun’da tek tek sayılmıştır. Köyde pazar ve çarşı yeri yapmak, köyün yollarını taş kaldırım ile döşemek, köy mezarlığının düzenlenmesini yapmak, çamaşırlık yapmak, hamam yapmak, sulama kanalları yapmak berber yetiştirmek gibi bir çok görev sayılmıştır.

Köyün gelir kaynakları arasında köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılması yer almaktadır. Bunu anlamı ise köylülerin emekleriyle köy hizmetlerine katkı sağladıklarıdır. Köylünün hâl (durum) ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara “salma” salınabilir.

Bunların dışında alınacak para cezaları, köyün emlak ve arazi gelirleri hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri gibi birçok gelir kaynağı da yine Köy Kanunu’nda sayılmıştır.

Köy bütçesi muhtarın başkanlığında ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. Daha sonra hazırlanan bu bütçe onaylanmak üzere bağlı oldukları ilçe veya ile gönderirler. Vali veya kaymakam onaylamadan önce bütçe üzerinde değişiklikler yapabilir veya yaptırabilir. Bütçenin uygulayıcısı muhtardır. Köylerin kesin hesapları muhtar tarafından düzenlenir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu kesiminin bir unsuru da kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı, genelde kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyeti yapan kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsü, devletin ekonomik alanda mal ve hizmet üreten kuruluşlarının genel adıdır. Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerini yasada iki sınıflamaya ayrılmıştır; Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT). İDT’ler sermayesinin tamamı devlete ait, tamamen iktisadi alanda ve ticari esaslara göre faaliyet gösteren işletmelerdir. İDT’lerin herhangi bir özel sektör işletmesinden farkı yoktur. Tek farkı kullanılan sermayenin tamamının kamuya ait olmasıdır.. KİK’lerde ise yine sermayesinin tamamı devlete ait ancak üretilen hizmette kamusal nitelik bulunması veya tekel niteliğindeki mal ve hizmetlerin üretilmesi söz konusudur

Öte yandan başka bir görüşe göre devlet, kurmuş olduğu kamu iktisadi teşebbüsleri sistemi ile sosyal devlet ilkeleri ve politikaları doğrultusunda mal ve hizmet üretiminde bulunmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri sisteminin genel ekonomideki yeri ve genişliğine bağlı olarak devlet bazı olanaklara sahip olabilmektedir. Buna göre;

- Devlet, kamu iktisadi teşebbüslerini kullanarak üretim faktörleri piyasasında, özellikle de emek piyasasında ücretleri düzenleyici bir işlev görür.
- Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri sistemi içinde, mal piyasasında, özellikle de tüketici mal piyasaları için üretilen nihai mal piyasasında fiyatları düzenleme ve denetim altında tutma işlevi görebilir.
- Devlet, kamu iktisadi teşebbüslerinden elde ettiği kazançla sosyal devlet politikalarını daha iyi uygulama olanağına kavuşabilir.

Yukarıda sayılan gerekçelerin bağlı olduğu sosyal devlet anlayışı, üretim araçlarının bir bölümünün kamu kesimi içinde bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin açıklarının ve görevleri dolayısıyla uğradıkları zararların devlet tarafından karşılanmasının temel gerekçesi sosyal devlet anlayışıdır.

Öte yandan, kamu iktisadi teşebbüsleri sistemine yöneltilen yerinde eleştiriler de yok değildir. Bu eleştiriler; Türkiye’de KİT’lere yönelik eleştiriler, dünyadaki gelişmelere de bağlı olarak oldukça fazladır. Bu eleştirilerden bazıları şunlardır: Öncelikle KİT’lerde gizli işsizliğin oldukça fazla olduğu söylenmektedir. KİT’lerde gereğinden fazla eleman çalışmakta olduğu ve bunların bir çoğunun üretime katkılarının sifıra yakın olduğu iddia edilmektedir. Bir başka eleştiri, KİT’lerin teknolojilerinin eski kaldığı ve günün rekabet şartlarına ayak uyduramadığı yönündedir. KİT’lerin, teorik alanda da çok tartışılan, fiyatlama politikaları da ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Özellikle KİK’lerin kamusal yanının ağır basması nedeniyle fiyatlama politikasının sosyal amaca yönelik belirlenmesi gerektiği ancak bu durumda ortaya çıkabilecek zararların devlet bütçesinden karşılanması gerektiği ifade edilmektedir. Fiyat politikası konusunda bir diğer görüş ise, karlılığın esas olması gerektiğini, bu nedenle de, KİT’lerin niteliği ne olursa olsun, zarar ortaya çıkmasına neden olacak bir fiyat politikasının yanlış olacağını iddia etmektedir.

Türkiye’de KİT’ler işletme ve yatırım bütçeleri hazırlamaktadır. KİT’lerin işletme bütçeleri kaynak-ödeme dengesini göstermektedir. Kaynak ödeme dengesine (artı yada eksi), toplam yatırım tutarı eklendiğinde işletmenin genel finansman ihtiyacı belirlenmiş olmaktadır. Kaynak ödeme dengesi fazlası olduğunda (kâr ortaya çıktığında), genel finansman ihtiyacı azalmakta, tersine kaynak ödeme açığı olduğunda da genel finansman ihtiyacı artmaktadır. Başka bir deyişle kamu iktisadi teşebbüslerinde gizli işsizliğin yüksek boyutlarda olduğu dolayısıyla personel politikalarının gözden geçirilmesi gerektiği, bu teşebbüslerin verimlilik ilkeleri doğrultusunda rehabilite edilmeleri gerektiği ve bu teşebbüslerin üretim teknolojilerini yenilemekte yetersiz kaldıkları hususlarında yoğunlaşmaktadır. Yine kamu iktisadi teşebbüslerinin fiyatlama politikalarının nasıl olması gerektiği konusunda da farklı görüşler söz konusudur. Bir görüşe göre sosyal devlet ilkeleri doğrultusunda, bu teşebbüslerin fiyatlama politikasında öncelikli amacın sosyal fayda olması gerektiği ileri sürülmekte, böylelikle ortaya çıkan zararın devletçe karşılanması gereği üzerinde durulmaktadır. Bir diğer görüşe göre ise kârlı çalışmayı ihmal eden salt sosyal amaca yönelik bir fiyatlama politikası bütçe açıklarını artırmaktan başka bir sonuç doğurmamaktadır.

KİT'lerin sorunları hakkında bilgi veriniz?**Fonlar**

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belirli bir hesapta toplanan ve harcanabilen paralar fonu oluşturur. Fonlar amaçlarına uygun olarak sosyal, kültürel ve ekonomik amaçlı fonlar olarak sınıflandırılabilir. Diğer bir sınıflandırma bütçe içi ve bütçe dışı fonlar olmak üzere fonları ikiye ayırmaktadır. Bütçe içi fonlar genel olarak ekonomik kaynağını bütçe ödeneklerinden alan ve bütçe tertibi olan ancak ödeneğin kullanılmasında özelliği olan fonlardır.

Bütçe dışı fonlardan kastedilen, genel olarak gelirleri ve giderleri bütçe ile ilişkilendirilmeyen, özel mevzuatına göre faaliyetlerini gerçekleştiren, özel yasalarla kurulan, kendilerine ait özel gelirleri yine kendilerince kullanılabilen, bütçe ilkeleri ve bütçe kanunlarının hükümleri dışında yönetilen ve uygulanan tutarlardır. Fonlar (bütçe dışı fonlar) tüm bu özellikleri ile bütçe içi fonlardan farklılık göstermektedir.

Genelde fon uygulamalarına başvurulma nedenleri; mevcut mali mevzuatın katılığından kurtulma, bütçe kaynaklarının yetersizliği karşısında gittikçe büyüyen kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak bu kaynakların belirli harcamalara tahsis edilebilmesi, alınan kararların hızla uygulamaya konulabilmesi olarak ifade edilmektedir. Ancak fon uygulamalarının zaman içindeki seyri kamu mali sisteminde bir kargaşaya ve belirsizliğe neden olmuştur. Fon uygulamaları ile bütçenin birliği ve adem-i tahsis prensiplerine ters düşülmekte, harcamalarda israfı yol açılmakta, hazinenin nakit denetimi ortadan kalkmakta, gelir ve harcamaları kamusal nitelik taşımakla birlikte, yasama organının denetiminden kaçılmaktadır. Ayrıca kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğinin kaldırılarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetlerin ön plana çıkması söz konusu olmaktadır.

1980'li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan ve gittikçe geniş bir şekilde uygulama olanağı bulan fonlar, yukarıda sayılan sakıncaların tümünü ortaya çıkarmıştır. Bazı dönemlerde mali sistemde bütçe içi ve dışı kaç fonun olduğu bile tam olarak tespit edilemez duruma gelmiştir. 2000 yılında başlayan bir süreçle 5018 sayılı Yasa ile 2007 yılından itibaren fon uygulamaları ilgili idare bütçelerine aktarılması sağlanmış ve belirli bir süre sonrada kademeli olarak tasfiye edilmesi öngörülmüştür.

En son düzenlemelerle 5 adet fon faaliyetlerine devam etmektedir. Bu fonlar; Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu'dur.

Fonlara ilişkin son yıllarda yapılan düzenlemeler büyük ölçüde Uluslararası Para Fonu'na (IMF) sunulan niyet mektupları çerçevesinde ve kamu mali sisteminde şeffaflık programı içerisinde gerçekleştirilmiştir. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların yapısal birtakım politika önerileri gereğince bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek, bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini arttırmak, vergi idaresini ve sistemini iyileştirmek amacıyla alınan önlemlerden biri de fonların tasfiyesi olmuştur. Böylelikle kamu kesiminin kontrolü bir ölçüde sağlanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'deki fon uygulamalarının yararları ve zararları hakkında ne düşünüyorsunuz? Tartışınız.

Döner Sermayeli Kuruluşlar

Döner sermayeler, genel ve özel bütçeli kuruluşların yapısında yer almalarına rağmen kamu harcamaları içinde artan bütçe büyüklükleri nedeniyle bunların ayrı bir başlık altında incelenmesinin daha uygun olacağı düşünülmüştür. Kamu kesiminin unsurlarından biri olan döner sermaye işletmeleri, devletin kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesinde bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Döner sermayeli işletmeler, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yasal dayanaklarının oluşturulduğu 1927 yılından bu yana hem sayıca hem de mali durumları itibarıyla artış göstermiştir. Bu işletmelerin sayısı 1998 yılında 2835'e ulaşmıştır.

Döner sermaye işletmeciliği ile temel kamu hizmetlerinin yanında ticari, sınai bazı hizmetlerin de yapılabilmesinin sağlanması, millî ekonomideki boş kapasitenin kullanılması, toplam talep ihtiyacının bir kısmının karşılanması, dolayısıyla devlete ek gelir sağlanması da amaçlanmaktadır.

Bu bağlamda, genel ve özel bütçeli kuruluşların kamu hizmetlerini yerine getirirken aynı zamanda ticari, sınai, kültürel, tarımsal veya mesleki nitelikte çeşitli hizmetleri yapabilmeleri amacıyla bu kuruluşların bünyelerinde kurulan, özel işletme niteliğindeki işletmelere "döner sermayeli işletmeler" denilmektedir. Burada döner sermaye terimi, bağlı oldukları genel ve katma bütçeli kuruluşların yapısı içinde yer alıp, genel mali yönetimin dışında tutulan, kendilerine ait yönetim şekli bulunan, ürettikleri mal ve hizmeti kâr (kazanç) amacıyla satan işletmelere verilen ad niteliğinde kullanılmaktadır. Döner sermaye işletmeciliğine örnek olarak bir kamu kuruluşu bünyesindeki bir matbaanın, atölyenin ya da çiftliğin kullanılması suretiyle kâr amaçlı mal ve hizmet üretimi verilebilir.

Döner sermaye işletmelerinde mali yıl içerisinde gerçekleştirilen hizmetlerden elde edilen gelirler, yine aynı hizmetler için kullanılırlar. Bununla birlikte, Bütçe Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde bu işletmelerin aylık gayri safi hasılatı üzerinden genel bütçeye %10 oranında bir pay aktarılmaktadır.

Döner sermayeli işletmelerin kamu kesimindeki yerini belirleyebilmek için bu kurumların gelir gider dengesine ve bunların konsolide bütçe içindeki paylarına bakmak gerekmektedir. Gelirleri gözönüne alındığında, bu işletmelerin gelirleri, bütçenin (B) cetvelinde "Vergi Dışı Normal Gelirler" kalemi içinde yer alan "Devlet Patrimuvanı Gelirleri" bölümünün "Döner Sermayeden Elde Edilen Gelirler" madde-sinde gösterilmektedir.

Döner sermaye işletmelerinin tanımını yapınız?

TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN BOYUTLARI

Kamu kesiminin boyutlarını ortaya koymanın en kestirme yolu, bu kesimin gelir ve harcamalarının GSMH'ya oranlanmasıdır. Türkiye için böyle bir ölçü kullanıldığında kamu kesiminin GSMH içindeki payının artış içerisinde olduğu görülmektedir. Türkiye'de kamu kesimi harcamalarının GSMH içindeki payı 1980'li yıllarda ortalama % 23,5 iken, 1990-1999 yıllarında ortalama % 31,6 oranına yükselmiştir. Aynı şekilde, kamu kesimi gelirlerinin GSMH içindeki payı 1980'li yıllarda ortalama %

20,4 iken, 1990 yılından 2000'li yıllara bu oran ortalama % 22 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2000 yılı ve sonrasında ise kamu kesimi harcamalarının GSMH içindeki payı önceki on yılın ortalamasına göre çok daha yüksek düzeyde seyretmiştir. Tablo 5.1'de görüleceği üzere son yıllarda Merkezî Yönetim'in GSMH içersindeki payı %23 ile %28 arasında değişmektedir. Hem harcamalar hem de gelirler açısından bakıldığında, 25 yıllık süreçte kamu kesiminin GSMH içindeki payında yaşanan bu artışın nedenleri kamu kesimini oluşturan unsurlar tarafından belirlenmektedir.

Aşağıda son yıllarda kamu kesimini oluşturan unsurların yıllar itibariyle GSMH içindeki yüzdesel değişimleri gösterilmiştir.

Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Merkezî Yönetim	27,2	24,6	23,5	24,2	23,9	28,2
Mahallî İdareler	3,7	4,1	3,3	3,1	3,2	3,5
KİT	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
SGK	11,72	12,15	9,1	9,3	9,1	9,2
FON		1,01	1,57	1,12	0,56	0,38
Döner Sermayeler	2,69	2,63	1,9	2,0	2,0	2,0

Tablo 5.1
Türkiye'de Kamu Kesimini Yıllar İtibariyle GSMH içindeki Payı (%)

Özet

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Tabi Kurum ve Kuruluşlar 2007’den sonra Türkiye’de uygulanacak olan kamu mali yönetimine getirilen yeniliklerle kamu kesimi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

Kamu Tüzel Kişileri

Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

a. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

1. Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler
2. Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler
3. Düzenleyici ve denetleyici Kurumları

b. Sosyal Güvenlik Kurumları

c. Mahallî İdareler

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Yukarıdaki düzenlemeler ile Türkiye’de kamu kesimi yeniden yapılandırılmış bulunmaktadır. Bu yasa ile bütçe çeşitleri yeniden yapılandırılmış ve değiştirilmiştir. Bu Kanun ile katma bütçeli kuruluşlar kaldırılmış, Bu tür kuruluşlar genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlar haline dönüştürülmüşlerdir.

Kamu kesiminin bir unsuru da kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı, genelde kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyeti yapan kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsü, devletin ekonomik alanda mal ve hizmet üreten kuruluşlarının genel adıdır.

Mahallî idareler yerel düzeyde mal ve hizmet sunmakla yükümlü kamu idareleridir. Türkiye’de mahallî idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç çeşittir. Mahallî idareler arasında en geniş uygulama alanına sahip üniteler belediyelerdir. İl özel idareleri ise büyük ölçüde belediye sınırları dışına taşan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir. Köyler en küçük yerel yönetim üniteleridir ve genellikle ihmal edilmektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşları, kişileri iradeleri dışında uğradıkları fiziki ve iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet ilkelere gereğince kurulmuş kamu kuruluşlarıdır. Türkiye’de çeşitli meslek grupları için ayrı ayrı oluşturulmuş üç türlü sosyal güvenlik kuruluşu vardır. Bunlar; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’dur.

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belirli bir hesapta toplanan ve harcanabilen paralar fonu oluşturur. Fonlar amaçlarına uygun olarak sosyal, kültürel, ekonomik amaçlı fonlar ve bütçe içi ve bütçe dışı fonlar olmak üzere sınıflandırılabilir.

Döner sermaye işletmeciliği ile temel kamu hizmetlerinin yanında ticari, sınai bazı hizmetlerin de yapılabilmesinin, milli ekonomideki boş kapasitenin kullanılması, toplam talep ihtiyacının bir kısmının karşılanması dolayısıyla devlete ek gelir sağlanması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, genel ve katma bütçeli kuruluşların kamu hizmetlerini yerine getirirken aynı zamanda ticari, sınai, kültürel, tarımsal veya mesleki nitelikte çeşitli hizmetleri yapabilmeleri amacıyla, bu kuruluşların bünyelerinde kurulan, özel işletme niteliğindeki işletmelere “döner sermayeli işletmeler” denilmektedir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi genel bütçeli idarelerden **değildir**?
 - a. Üniversiteler
 - b. Cumhurbaşkanlığı
 - c. Yüksek Yargı Organları
 - d. Bakanlıklar
 - e. TBMM
2. Belediyelerin karar organı aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Belediye Meclisi
 - b. Belediye Başkanı
 - c. Belediye Encümeni
 - d. Vali
 - e. İl Genel Meclisi
3. Belediye Başkanlığı seçimleri kaç yılda bir yapılmaktadır?
 - a. 4
 - b. 3
 - c. 5
 - d. 2
 - e. 6
4. Köylerin yürütme organı aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Köy Meclisi
 - b. Bağlı bulunduğu ilin Valisi
 - c. Kaymakam
 - d. Köy Derneği
 - e. Muhtar
5. Aşağıdakilerden hangisi düzenleyici ve denetleyici kurumların görevlerinden **değildir**?
 - a. Düzenleme
 - b. Yönlendirme
 - c. Atama
 - d. Denetleme
 - e. Arabuluculuk
6. Özel bütçeli kuruluşlar mali yıl sonunda elde ettikleri gelir fazlalarını nereye aktarır?
 - a. Bulundukları ilin Belediyesine aktarır
 - b. Bir sonraki yıl kullanmak üzere bekletirler
 - c. Bulundukları ilin Valiliğine aktarırlar
 - d. Genel Bütçeye devreder
 - e. Özel bütçeli kuruluşlarda gelir fazlası oluşmaz.
7. Aşağıdakilerden hangisi düzenleyici ve denetleyici kurumlardan **değildir**?
 - a. Mali Piyasaları Denetleme Kurumu
 - b. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
 - c. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
 - d. Radyo Televizyon Üst Kurulu
 - e. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
8. Belediyelerde borçlanma kararını hangi organ verir?
 - a. Belediye Başkanı
 - b. Belediye Meclisi
 - c. Vali
 - d. İl Genel Meclisi
 - e. Belediye Encümeni
9. İl özel idaresinin başkanı kimdir?
 - a. Vali
 - b. İl Genel Meclisi Başkanı
 - c. Kaymakam
 - d. Belediye Başkanı
 - e. Muhtar
10. Aşağıdakilerden hangisi özel bütçeli İdarelerden biridir?
 - a. Anadolu Üniversitesi
 - b. Devlet Denetleme Kurumu
 - c. Sayıştay
 - d. İç işleri Bakanlığı
 - e. Millî Saraylar Daire Başkanlığı

Yaşamın İçinden

“



22.03.2006

Bütçe Kanunu'na kısmi iptal

Anayasa Mahkemesi, 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun, SSK'nın mülkiyetindeki taşınmazların Hazine'ye tescil ve ilgili bakanlıklara tahsisini öngören hükmünü iptal etti ve yürürlüğünü durdurdu.

Anayasa Mahkemesi Başkanvekili Haşim Kılıç, CHP'nin, 5437 sayılı 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açtığı davanın esastan sonuçlandırıldığını kaydetti.

Kılıç'ın verdiği bilgiye göre, kanunun "taşınmaz devri" başlıklı 29. maddesi iptal edildi ve yürürlüğü durduruldu. Madde şöyle: "Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan Sağlık Bakanlığınca sağlık hizmetlerinde kullanılmak üzere ihtiyaç duyulanlar ile Maliye Bakanlığı'nca kiralanmış olanlar, bedelleri anılan Başkanlık bütçesine transfer edilmek üzere Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bütçesine konulan ödenekten mahsup edilerek Hazine adına tescil ve ilgili bakanlıklara tahsis edilir. Bedel tespiti, Maliye Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı temsilcileri ile ilgisine göre Sağlık Bakanlığı temsilcisinden oluşan komisyon tarafından taşınmazların rayiç bedelleri dikkate alınarak yapılır."

DİĞER İPTAL EDİLENLER

Anayasa Mahkemesi'nin, kanunun iptaline karar verdiği ancak yürürlüğünün durdurulması istemini reddettiği bazı hükümler şöyle:

Kanunda yer alan taşıtlar, ancak çok acil ve zorunlu hallerde münhasır olmak kaydıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile edinilebilir.

Vakıf, dernek, sandık, banka, birlik, firma, şahıs ve benzeri kuruluş veya kişilere ait olup 237 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlarına ait taşıt sayısını azaltmak ve taşıt bakım-onarımı ile akaryakıt giderlerinde israfa yol açmamak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmaya, önlemleri almaya ve sınırlamalar getirmeye Maliye Bakanı'nın teklifi üzerine Başbakan; kamu görevlilerinden kimlerin resmi taşıtlar yerine ticari taşıtlardan yararlanacağına ve ticari taşıtlardan yararlanacaklara yapılacak ödemeler ile bunlara ilişkin esas ve

usulleri belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, döner sermayeler, fonlar, genel yönetim kapsamında olmamakla birlikte bu idare bütçelerinden yardım alan kamu idareleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri, bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmelerindeki ihtiyaç fazlası eşya ve le-vazımın tespiti ile bunların kuruluşlar arasında bedelsiz olarak devredilmesine veya tasfiye edilmesine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığı'nca düzenlenir. 3212 sayılı Kanun ile 3 Temmuz 2003 tarihli ve 4916 sayılı Kanunun 37. maddesi hükümleri saklıdır. Diğer kanunların bu fıkra aykırı hükümleri uygulanmaz.

FONLAR

"Fonlara ilişkin işlemler" başlığıyla düzenlenen 16. maddenin (a) fıkrası, kanun hükmünde kararnamelerle kurulmuş fonlar yönünden iptal edildi. Aynı maddenin kapsam dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamalarının bütçe ile ilişkilendirileceği, ancak, bunların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın birlikte teklifi üzerine Başbakan'ın onayı ile belirlenecek oran ve tutarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilebileceğine ilişkin hükmün de iptaline karar verildi. Bu maddenin iptal edilen diğer hükümleri şöyle:

Fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usuller Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken tespit edilir. Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın müşterek teklifi ve Başbakan'ın onayı ile fonların gider hesapları üzerinden aktarma yapılabilir. Aktarılan tutar, kendisine aktarma yapılan fonun gelir hesabı üzerinden müşterek fon hesabına, buradan da tamamı gider hesabına aktarılır.

Sağlık Bakanlığı ve üniversitelere bağlı hastanelerin döner sermaye gelirlerini oluşturan ilaç, kan ve kan bileşenleri ile tıbbi sarf malzemesi hasılatının yüzde 5'inin genel bütçeye aktarılacağına ilişkin hüküm de Anayasa'ya aykırı bulundu.

Kaynak: <http://arsiv.sabah.com.tr/2006/03/22/siy95.html>

”

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. a Yanıtınız doğru değilse “Genel Bütçeli İdareler” konusunu gözden geçiriniz.
2. a Yanıtınız doğru değilse “Belediyeler” konusunu gözden geçiriniz.
3. c Yanıtınız doğru değilse “Belediyeler” konusunu gözden geçiriniz.
4. e Yanıtınız doğru değilse “Köyler” konusunu gözden geçiriniz.
5. c Yanıtınız doğru değilse “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” konusunu gözden geçiriniz.
6. d Yanıtınız doğru değilse “Özel Bütçeli Kuruluşlar” konusunu gözden geçiriniz.
7. a Yanıtınız doğru değilse “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” konusunu gözden geçiriniz.
8. b Yanıtınız doğru değilse “Belediyeler” konusunu gözden geçiriniz.
9. a Yanıtınız doğru değilse “Özel İdereler” konusunu gözden geçiriniz.
10. a Yanıtınız doğru değilse “Özel Bütçeli Kuruluşlar” konusunu gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Özel bütçeli idarelerin genel kural olarak kendi gelirleriyle tüm giderlerini karşılaması esastır. Ancak birçok özel bütçeli kuruluş kendi gelirleriyle giderlerini karşılayamamaktadır. Eğitim ve sağlık gibi sosyal konularda hizmet veren birçok özel bütçeli kuruluş, üniversiteler gibi, kendi gelirleri yetmediği için genel bütçeden (Maliye Bakanlığı bütçesinden) yardım almaktadır. Genel bütçeden yapılan bu yardımlara hazine yardımı denilmektedir. Bu tür özel bütçeli kuruluşların kaynak açıklarının genel bütçeden karşılanmasının ekonomik gerekçesi de vardır. Örneğin üniversite hizmetlerinden, doğrudan yararlanan öğrenciler elde ettikleri faydanın karşılığı olarak belirli bir bedel ödemektedirler. Ancak bilindiği üzere üniversite hizmetlerinin faydası daha çok ve yoğun olarak toplumun tümünde yayılmaktadır. Bu nedenle toplumun katkılarından oluşan genel vergi havuzundan üniversitelere yardım yapılması, toplumun elde ettiği faydanın bir karşılığı olarak görülebilir. Özel bütçeli kuruluşların mali yıl sonunda elde ettikleri gelir fazlaları da genel bütçeye aktarılarak gelir kayıt edilir.

Genel bütçeden özel bütçelere yapılan hazine yardımı, Maliye Bakanlığının cari transferler ödenekleri içinde yer alır. Öte yandan bu bütçelerin gelir fazlası, genel bütçe gelirleri içinde vergi dışı gelirlere aktarılır.

Sıra Sizde 2

Sosyal güvenlik kuruluşlarının giderlerinin esas olarak topladıkları primler ve plasman gelirleri ile finanse edilmeleri gerekirken bu durum gerçekleşmemekte, konsolide bütçeden yapılan transferlere ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bu olumsuz durumun arkasında yatan temel nedenler arasında, erken emeklilik yasaının bir dönem uygulanmasının yarattığı etkiler, prim tahsilatında yaşanan zorluklar, sigortalı yakınlara sağlanan sağlık hizmetlerinin sisteme ağır maliyetler yüklemesi, üç ayrı sosyal güvenlik kuruluşu arasındaki koordinasyon eksikliği ve bunun sonucunda ortaya çıkan ekstra maliyetler ve bu kurumların plasmanlarının etkin işletilememesi sayılabilir.

Sıra Sizde 3

Seçilmiş yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı görevden alabilir. Ancak bu işlem, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan üyeler hakkında, yargının vereceği kesin hükme kadar uygulanabilmelidir.

Sıra Sizde 4

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Sıra Sizde 5

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır.
- Borçlanmaya karar vermek.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesi belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek belli başlı görevlerini içermektedir.

Sıra Sizde 6

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Sıra Sizde 7

Belediye bütçesi belediyenin stratejik planına uygun olarak hazırlanıp belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı merkezî yönetim bütçesi mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezî yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Sıra Sizde 8

Birlik tüzüğünde aşağıdaki hususların bulunması zorunludur:

- a. Birliğin adı ve amacı
- b. Birlik üyesi mahallî idarelerin adları
- c. Birliğin merkezî
- d. Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi
- e. Birliğe devredilen görev ve hizmetler
- f. Birlik meclisinin ve birlik encümeninin toplantı dönemleri

- g. Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süresi ve birlik encümeni üye sayısı
- h. Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi
- i. Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar
- j. Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri
- k. Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı

Sıra Sizde 9

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir.

Sıra Sizde 10

5302 Sayılı Yasa'da il özel idarelerine verilen görevler şöyle yer almıştır:

- "İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;
- a. Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
 - b. İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir."

İl özel idaresi gelirleri 42. maddede şöyle sıralanmıştır:

- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretlerle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Sıra Sizde 11

İl özel idarelerinin bütçelerinin hazırlanmasında 5018 sayılı Kanun'daki hükümler asıl olmak üzere 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki hükümler uygulanır.

Bütçenin hazırlanmasından vali sorumludur. Her yıl haziran ayının sonuna kadar gider bütçelerinin hazırlanması için İdarenin birimlerine çağrı yapılır. Bütçe çağrısında bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedeflere gösterilir.

Birimler bütçe yılı gider tekliflerini ve izleyen iki yılın gider tahminlerini Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mali hizmetler birimi diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminleri hazırlayarak il özel idaresinin bütçe tasarısını oluşturur. Vali tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, eylül ayının ilk iş günü il özel idaresi encümine verilir.

Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte eylül ayının son haftası içinde valiye verir. Vali kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi kasım ayının ilk oturumunda bütçe tasarısını plan ve bütçe komisyonuna incelemek üzere havale eder. Bütçe ve plan komisyonu meclis üyeleri arasında en az üç en çok yedi üyeden oluşmak üzere her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle oluşturulmaktadır. Komisyon kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Meclisin bütçe görüşmesine rastlanan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşüp karara bağlar. İl genel meclisinde görüşülüp kabul edilen bütçenin iki örneği vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına bilgi amaçlı gönderilir. 5302 sayılı Kanun'dan önceki dönemde İçişleri Bakanlığına gönderilen bütçe Bakanlık tarafından onaya tabi tutulmakta ve zaman zaman bir çok değişiklik yapılmaktaydı. Yeni sistemde ise İçişleri Bakanlığının bütçeyi onaylaması uygulamasına son verilmiştir.

Sıra Sizde 12

Kamu iktisadi teşebbüslerinde gizli işsizliğin yüksek boyutlarda olduğu dolayısıyla personel politikalarının gözden geçirilmesi gerektiği, bu teşebbüslerin verimlilik ilkeleri doğrultusunda rehabilite edilmeleri gerektiği ve bu teşebbüslerin üretim teknolojilerini yenilemekte yetersiz kaldıkları hususlarında yoğunlaşmaktadır.

Sıra Sizde 13

Genelde fon uygulamalarına başvurulma nedenleri; mevcut mali mevzuatın katılığından kurtulma, bütçe kaynaklarının yetersizliği karşısında gittikçe büyüyen kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak bu kaynakların belirli harcamalara tahsis edilebilmesi, alınan kararların hızla uygulamaya konulabilmesi olarak ifade edilmektedir. Ancak fon uygulamalarının zaman içindeki seyri kamu mali sisteminde bir kargaşaya ve belirsizliğe neden olmuştur. Fon uygulamaları ile, bütçenin birliği ve adem-i tahsis prensiplerine ters düşülmekte, harcamalarda israfa yol açılmakta, hazinenin nakit denetimi ortadan kalkmakta, gelir ve harcamaları kamusal nitelik taşımakla birlikte, yasama organının denetiminden kaçılmaktadır. Ayrıca, kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğinin kaldırılarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetlerin ön plana çıkması söz konusu olmaktadır.

Sıra Sizde 14

Genel ve katma bütçeli kuruluşların kamu hizmetlerini yerine getirirken aynı zamanda ticari, sınai, kültürel, tarımsal veya mesleki nitelikte çeşitli hizmetleri yapabilmeleri amacıyla, bu kuruluşların bünyelerinde kurulan, özel işletme niteliğindeki işletmelere “döner sermayeli işletmeler” denilmektedir.

I SAYILI CETVEL GENEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR

CUMHURBAŞKANLIĞI	SAĞLIK BAKANLIĞI
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
ANAYASA MAHKEMESİ	DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI
YARGITAY	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAK.
DANIŞTAY	DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI
SAYIŞTAY	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAK.
BAŞBAKANLIK	PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI MÜS.	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ	HAKİMLER VE SAVCILAR YÜKSEK KUR.
BASIN-YAYIN VE ENFORMASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAK.
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAK.
AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİĞİ MÜS.	TAPU VE KADASTRO GENEL MÜD.
ADALET BAKANLIĞI	EKONOMİ BAKANLIĞI
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAK.
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KALKINMA BAKANLIĞI
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞ.
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
MALİYE BAKANLIĞI	METEOROLOJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	

II SAYILI CETVEL ÖZEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR (A) ÜNİVERSİTELER	
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU	ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİ.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ	GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	AHI EVRAN ÜNİVERSİTESİ
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
GAZİ ÜNİVERSİTESİ	DÜZCE ÜNİVERSİTESİ
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	MEHMET AKİF ERSOY ÜNİ.
İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	UŞAK ÜNİVERSİTESİ
BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ	RİZE ÜNİVERSİTESİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ	NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİ.	AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
EGE ÜNİVERSİTESİ	GİRESUN ÜNİVERSİTESİ
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	HİTİT ÜNİVERSİTESİ
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ	BOZOK ÜNİVERSİTESİ
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	ADIYAMAN ÜNİVERSİTESİ
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	ORDU ÜNİVERSİTESİ
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ	AMASYA ÜNİVERSİTESİ
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİ.
ERCİYES ÜNİVERSİTESİ	AĞRI İBRAHİM ÇEÇEN ÜNİVERSİTESİ
CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ	SİNOP ÜNİVERSİTESİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	SİRT ÜNİVERSİTESİ
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	NEVŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ	KİLİS 7 ARALIK ÜNİVERSİTESİ
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ	ÇANKIRI KARATEKİN ÜNİVERSİTESİ
FIRAT ÜNİVERSİTESİ	ARTVİN ÇORUH ÜNİVERSİTESİ
DİCLE ÜNİVERSİTESİ	BİLECİK ÜNİVERSİTESİ
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ	BİTLİS EREN ÜNİVERSİTESİ
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ	KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENS.	OSMANİYE KORKUT ATA ÜNİ.
GEBZE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENS.	BİNGÖL ÜNİVERSİTESİ
HARRAN ÜNİVERSİTESİ	MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	MARDİN ARTUKLU ÜNİVERSİTESİ
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	BATMAN ÜNİVERSİTESİ
ZONGULDAK KARAEMLAS ÜNİ.	ARDAHAN ÜNİVERSİTESİ
MERSİN ÜNİVERSİTESİ	BARTIN ÜNİVERSİTESİ
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ	BAYBURT ÜNİVERSİTESİ
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ	GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	HAKKARİ ÜNİVERSİTESİ
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ	IĞDIR ÜNİVERSİTESİ
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	ŞIRNAK ÜNİVERSİTESİ
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ	TUNCELİ ÜNİVERSİTESİ
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ	YALOVA ÜNİVERSİTESİ
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ	TÜRK ALMAN ÜNİVERSİTESİ
KAFKAS ÜNİVERSİTESİ	YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ

II SAYILI CETVEL ÖZEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR (A) ÜNİVERSİTELER tablosunun devam...

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİ.	BURSA TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ	İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ	İZMİR KATİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ	KONYA ÜNİVERSİTESİ
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ	KAYSERİ ABDULLAH GÜL ÜNİ.
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİ.	ERZURUM TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ	

II SAYILI CETVEL (B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER KURULUŞLAR

ÖLÇME SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANLIĞI	ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ
ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU
ATATÜRK ARAŞTIRMA MERKEZİ	SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI
ATATÜRK KÜLTÜR MERKEZİ	KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRK DİL KURUMU	TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI
TÜRK TARİH KURUMU	GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ	ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU	ELEKTRİK İŞLERİ ETÜT İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	MADEN TETKİK VE ARAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TÜRKİYE ADALET AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	CEZA VE İNFAZ KURUMLARI İLE TUTUKEVLERİ İŞ YURTLARI KURUMU
YÜKSEK ÖĞRENİM KREDİ VE YURTLAR KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU BAŞKANLIĞI
DEVLET TİYATROLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANLIĞI
DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	TÜRKİYE YAZMA ESERLER KURUMU BAŞKANLIĞI
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KONYA OVASI PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRK AKREDİTASYON KURUMU	DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ	

(III) SAYILI CETVEL DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU
BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU
SERMAYE PİYASASI KURULU
BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU
KAMU İHALE KURUMU
REKABET KURUMU
TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Akalin, Güneri. (1981). Kamu Ekonomisi, Ankara: Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fak. Yayın No: 486.
- Akkoyunlu, Pınar. (2001). "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi", Antalya: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- Aydın, A.Rıza. (1999). "Kamu Gelirleri Sistemi İçinde Fonlar", Antalya: 14. Maliye Sempozyumu.
- Batırel Ömer Faruk (2005). Kamu Bütçesi. İstanbul: Dokuzuncu Baskı, Marmara Üniversitesi, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları.
- Coşkun, Gülay. (1994). Devlet Bütçesi, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çetinkaya, Özhan. (2001). "Kamu Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Analizi: Döner Sermaye İşletme Uygulamasının Analizi", Antalya: 16. Maliye Sempozyumu.
- Derdiyok, Türkmen. (2001). "Kamu Harcamalarında Tasarruf mu, Etkili Vergileme mi?" Maliye Dergisi, Sayı 137.
- Edizdoğan, Nihat. (1989). Kamu Maliyesi I (Kamu Ekonomisi, Kamu Harcamaları ve Bütçe), Bursa.
- Gürsoy, Bedri. (1978). Kamusal Maliye Cilt I, Ankara: Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fak. Yayın No: 426.
- Heper, Fethi ve Burhan Erdem. (1993)(eds). Kamu Maliyesi, Eskişehir: A.Ö.F. Yayınları No: 387.
- Herekman, Aykut. (1996). Kamu Maliyesi Cilt I, Ankara: Sevinç Matbaası.
- İydiker, Hikmet. (2001). "Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000)", Antalya: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99, Hukuk 7, İstanbul, 2005

- Öztek, Durmuş. (1999). "Türkiye'de Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Gelirleri İçindeki Yeri ve Önemi", Antalya: 14. Maliye Sempozyumu.
- Sönmez, Sinan. (1987). Kamu Ekonomisi Teorisi (Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı), Ankara: Teori Yayınları.
- Şahin, Ahmet. (2001). "1980 Sonrası Harcama Politikaları", Antalya: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- Şener, Orhan ve Burhan Şenatalar. (1997). Kamu Ekonomisi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi A.Ö.F. Yayınları, No. 466.
- Temelli, Sezai. (2001). "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi", Antalya: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- Tortop, Nuri (1988). Mahalli İdareler. Ankara: Üçüncü Baskı, İlk-San Matbaası.
- Yılmaz, B.Elif ve Nazan Susam. (2001). "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkelerarası Karşılaştırma", Antalya: 16. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- _____, Ekonomi Ansiklopedisi, İstanbul: Paymaş Yayınları.
- _____, Kitler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, Ankara: Türk-İş Yayınları.
- _____, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Yararlanılan İnternet Kaynakları

- www.dpt.gov.tr ;
- www.maliye.gov.tr
- www.gib.gov.tr;
- www.bumko.gov.tr
- www.hazine.gov.tr
- www.tcmb.gov.tr
- www.migm.gov.tr

6

Amaçlarımız

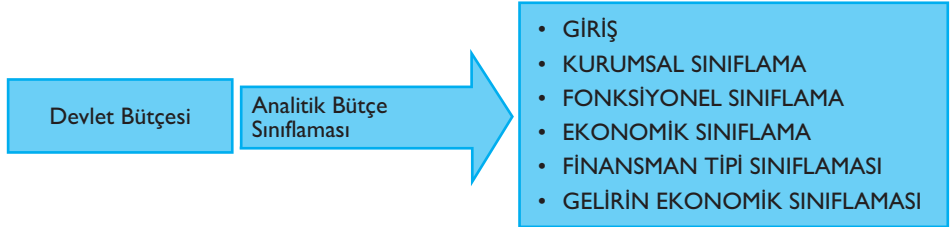
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Analitik Bütçe sınıflamasının kapsamını açıklayabilecek,
- Kurumsal sınıflamanın anlamını açıklayabilecek,
- Fonksiyonel sınıflamanın anlamını açıklayabilecek,
- Ekonomik sınıflamanın anlamını açıklayabilecek,
- Finansman tipi sınıflamasının anlamını açıklayabilecek,
- Gelirin ekonomik sınıflamasının anlamını açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Analitik bütçe sınıflaması
- Kurumsal sınıflama
- Fonksiyonel sınıflama
- Ekonomik sınıflama
- Finansman tipi sınıflaması
- Gelirin ekonomik sınıflaması
- Bütçe kodlaması

İçindekiler



Analitik Bütçe Sınıflaması

GİRİŞ

Devlet bütçelerinden beklenen amaçlar ve bu amaçlara yönelik olarak kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin bütçelerde yer alama biçimleri değişmektedir. Örneğin klasik bütçeleme tekniğinden beklenen temel amaç, denetimde kolaylık sağlamaktır. Klasik bütçenin bu amaçlarını gerçekleştirmek üzere kamu harcamalarının sınıflandırma şekli de harcama kalemi düzeyinde kalmaktadır. Bir başka deyişle kamu hizmetlerinin üretiminde kullanılan girdiler esas alınarak bir sınıflama yapılmaktadır.

Devlet anlayışında ortaya çıkan değişmelerle birlikte devlet bütçelerinden beklenenlerde artmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak yeni bütçeleme teknikleri geliştirilmeye başlanmıştır: performans bütçe, program bütçe, planlama programlama bütçeleme sistemi gibi. Çağdaş bütçeleme tekniklerindeki değişmelerle birlikte bütçe sınıflama türlerinin de değişmesi gerekmiştir. Artık bütçelerden beklenen amaçlara ulaşabilmek için harcama sınıflamaları daha çok fonksiyonel ve ekonomik sınıflama biçimine dönüşmüştür.

Yeni bütçeleme tekniklerinde mali politikaların uygun bir biçimde analiz edilebilmesi, değerlendirilebilmesi ve daha geniş anlamda kamu kesiminin performansını değerlendirebilmek için kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflamalarına ihtiyaç duyulmuştur. Ekonomik sınıflama daha çok mali politikaların ekonomi üzerinde etkilerini ölçebilmek ve değerlendirebilmek için uygun iken fonksiyonel sınıflama ise kamu kesiminin performansını belirlemede kullanılabilmektedir.

Analitik bütçe sınıflaması 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında geliştirilen bir bütçe sınıflandırmasıdır. IMF'nin geliştirdiği GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri temel alınmıştır. Analitik bütçe sınıflaması 1998 yılında tamamlanmış ve Avrupa Birliği tarafından tavsiye edilen ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hâle getirilmiştir. Daha sonra bu Avrupa Birliğine katılım sürecinde uygulamaya bir süre ara verilmiştir. Daha sonra çalışmalara tekrar başlanmış ve analitik bütçe sınıflandırmasının test edilebilmesi için öncelikle 6 pilot kuruluşta 2002 yılında denenmiştir. 2003 yılı bütçe hazırlık sürecinde tüm kuruluşlara analitik bütçe sınıflaması yaygınlaştırılmıştır.

Analitik bütçe sınıflaması, aşağıdaki sınıflamaları kapsamaktadır:

- Harcama sınıflaması, dört sınıflamadan oluşmaktadır; kurumsal sınıflama, fonksiyonel sınıflama, finansman tipi sınıflaması, ekonomik sınıflama.
- Gelirin ekonomik sınıflaması da yine analitik bütçe sınıflaması içerisinde yer almaktadır.

KURUMSAL SINIFLAMA

Kurumsal sınıflamada kamu kesiminin idari yapısı esas alınmaktadır. Bu idari yapı içerisindeki yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. İdari yapı içerisinde, hiyerarşik olarak kimlerin kimlere karşı sorumlu olduğu, kimlerin siyasi sorumluluklarının bulunduğunu belirler. Kurumsal sınıflama aynı zamanda benzer kurumlardaki aynı yetki ve sorumlulukları taşıyan birimler arasında da karşılaştırma yapmaya olanak sağlamaktadır.

Tablo 6.1
Kurumsal
Sınıflandırma
Anahtarı

KURUMSAL SINIFLANDIRMA ANAHTARI					
İDARİ YAPI VE HİYERARŞİK KADEME		I	II	III	IV
		Bakan veya Bütçe Türü	Bakana karşı sorumlu en üst düzey yetkili	Politikanın uygulanmasın dan sorumlu olanlar	Politikadan yararlanan kitle ile temas hâlinde olan, destek ve lojistik yrd. birimleri
MERKEZ					
a. Müsteşar b. Yardımcı birimler c. Danışma ve Denetim d. Ana Hizmet Birimleri					
TAŞRA					
YURTDIŞI					
BAĞLI GENEL BÜTÇE					
- Bakanlıklar ile Eşdeğer Kur.	01-37				
- Yükseköğretim Kurumları	38-39				
- Diğer Özel Bütçeli Kurumlar	40-41				
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	42				
- Sosyal Güvenlik Kurumları	43				
- İl Özel İdareleri	44-45				
- Belediyeler	46-47				
- Mahallî İdare Birlikleri	48				

Tablo 6.1’de görüleceği üzere, kurumsal sınıflama 4 düzeylidir. Birinci düzey bakanlıklar ve benzer kurumlar yer almaktadır. Bunlar arasında genel bütçeli kurumlar arasında TBMM, yüksek yargı organları gibi kurumlar yer almaktadır. İkinci düzey ise birinci düzeydeki kişiye karşı sorumlu en üst düzey kişiyi ifade etmektedir. Üçüncü düzey ise ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri gösterir. Dördüncü düzey ise politikaları uygulayan ve halkla doğrudan temas hâlinde olan birimler ile destek ve lojistik hizmetlerini kapsamaktadır.

Örneğin Maliye Bakanlığı bütçesinde birinci düzey sorumlu, bakandır. İkinci düzey yani bakana karşı doğrudan sorumlu kişi müsteşar olarak belirlenmiştir. Üçüncü düzey ise Maliye Bakanlığı ana hizmet birimleri, örneğin Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğüdür. Dördüncü düzey ise Maliye Bakanlığının taşra ve yurtdışı teşkilatları yer almaktadır.

Tablo 6.2’de birinci düzey kurumlara verilen kodları göstermektedir. Analitik bütçe kodlamasında “01” Cumhurbaşkanlığı, “12” Maliye Bakanlığını, “38” ise yükseköğretim kurumu olduğunu göstermektedir.

BİRİNCİ DÜZEY KURUMSAL KODLAR	
01 - CUMHURBAŞKANLIĞI	02 - TBMM
03 - ANAYASA MAHK.	04 - YARGITAY
05 - DANIŞTAY	06 - SAYIŞTAY
07 - BAŞBAKANLIK	08 - ADALET BAKANLIĞI
09 - MİLLİ SAVUNMA BAK.	10 - İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
11 - DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	12 - MALİYE BAKANLIĞI
13 - MİLLİ EĞİTİM BAK.	14 - BAYINDIRLIK VE İSKAN BAK.
15 - SAĞLIK BAKANLIĞI	16 - ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
17 - TARIM VE KÖYİŞLERİ BAK.	18 - ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜ.BAK.
19 - SANAYİ VE TİCARET BAK.	20 - ENERJİ VE TABİİ KAYN. BAK.
21 - KÜLTÜR VE TURİZM BAK.	22 - ÇEVRE VE ORMAN BAK.
38 - 39 YÜKSEK ÖĞRETİM KUR.	40 - 41 ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR
42 - DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KUR.	43 - SOSYAL GÜVENLİK KURUM.
44 - 45 İL ÖZEL İDARELERİ	46 - 47 BELEDİYELER
48 - MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ	

Tablo 6.2
Birinci Düzey
Kurumsal Kodlar

FONKSİYONEL SINIFLAMA

Analitik bütçe sınıflamasından önceki dönemlerde çok eksikliği hissedilen bir sınıflamaydı. Kamu kesiminin hangi tür hizmetlere ne kadar harcama yaptığı bir türlü öğrenilememekteydi. Çok kaba bir biçimde, idari-fonksiyonel sınıflama yapılmaktaydı ki tamamen yanlış bir sınıflamaydı. İdari-fonksiyonel sınıflamada, kamu kurumları esas alınmaktaydı. Örneğin devletin eğitim hizmetleri için Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK, Üniversitelerin bütçeleri toplanmaktaydı. Ancak üniversitelerin bütçelerinin tamamı eğitim için değil, sağlık için de kültürel faaliyetler için de sportif faaliyetler için de harcamalar yapılmaktadır. Bu nedenle yapılan idari-fonksiyonel sınıflama kamu kesiminin yapmış olduğu hizmetlerin türüne göre bir bilgi vermemekteydi.

Fonksiyonlar, hükümetlerin temel hedeflerinin gerçekleşmesine yönelmiş ana faaliyet gruplarıdır. Fonksiyonel sınıflandırma, topluma sağladığı belli ve farklı hizmetleri içine alan ana hedefler olarak tarif edilebilir. Fonksiyonel sınıflandırma, harcamayı yapan kuruluşa bakılmaksızın, hükümet harcamalarının hangi maksatlarla kullanıldığını açıkça ortaya koyar. Fonksiyonel sınıflama, kamu kesiminin vermiş olduğu hizmetlerin türlerini esas almaktadır. Bu sınıflamayla kamu kesiminin hangi tür harcamalara, ne kadar kaynak ayırdığı görülebilmektedir. Dolayısıyla hükümetler açısından, hizmetlerin öncelik sınıflamasının yapılması, öncelik sınıflamasının üstünde bulunan hizmetlere daha fazla kaynak ayırabilme olanağı vermektedir. Fonksiyonel sınıflama, GFS ve ESA 95'e uyumlu olduğu için uluslararası karşılaştırma yapmamıza da izin vermektedir. Örneğin Türkiye'de hangi kamu hizmetlerinin, gelişmiş ülkeler düzeyinde olduğunu, hangilerinin altında kaldığını öğrenebilmekteyiz. Fonksiyonel sınıflamadan kamuoyu da yararlanmaktadır. Hükümetlerin hangi hizmetlere öncelik verip hangilerine daha az öncelik verdiği kamuoyu tarafından kolaylıkla izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir. Hükümetlerin seçim öncelerinde verdikleri sözlerin tutulup tutulmadığı da kolaylıkla öğrenilebilmektedir. Bu nedenle, hükümetlerin eleştirilmesine izin veren bir sınıflama. Fonksiyonel sınıflama, devlet faaliyetlerinin maliyetlerini de göstermektedir.

Analitik bütçe sınıflaması 4 düzeyli yapılmıştır. Ancak üç düzey kullanılmaktadır. Dördüncü düzey ilerleyen zamanlarda ortaya çıkabilecek bir ihtiyaç için hazır tutulmaktadır. Tablo 6.3'te görüldüğü üzere birinci düzey, devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde alt programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir.

Tablo 6.3
Fonksiyonel
Sınıflandırma I.
Düzey

FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA I. DÜZEY	
01	GENEL KAMU HİZMETLERİ
02	SAVUNMA HİZMETLERİ
03	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
04	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
05	ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
06	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
07	SAĞLIK HİZMETLERİ
08	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
09	EĞİTİM HİZMETLERİ
10	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ

SIRA SİZDE



Fonksiyonel sınıflamanın yararları nelerdir?

Genel Kamu Hizmetleri ikinci düzey sınıflaması, Tablo 6.4'te görüleceği üzere; Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri, Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri, Genel Hizmetler, Temel Araştırma Hizmetleri, Borç Yönetimi Hizmetleri, Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler, Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetlerinden oluşmaktadır.

I	II	GENEL KAMU HİZMETLERİ II. DÜZEY
01		GENEL KAMU HİZMETLERİ
	1	Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
	2	Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
	3	Genel Hizmetler
	4	Temel Araştırma Hizmetleri
	5	Borç Yönetimi Hizmetleri
	6	Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler
	8	Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri

Tablo 6.4
Genel Kamu
Hizmetleri II. Düzey

Savunma Hizmetleri ise II. Düzeyde, askerî savunma, sivil savunma, askerî yardımlar ve savunmaya ilişkin araştırma geliştirmeyi kapsamaktadır.

I	II	SAVUNMA HİZMETLERİ II. DÜZEY
02		SAVUNMA HİZMETLERİ
	1	Askeri Savunma Hizmetleri
	2	Sivil Savunma Hizmetleri
	3	Dış Askeri Yardım Hizmetleri
	8	Savunmaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri

Tablo 6.5
Savunma Hizmetleri
II.Düzey

Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri II. Düzeyde, Güvenlik Hizmetleri, Yangından Korunma Hizmetleri, Mahkeme Hizmetleri, Cezaevi İdaresi Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri olarak alt fonksiyonlara ayrılmıştır.

I	II	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ II. DÜZEY
03		KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
	1	Güvenlik Hizmetleri
	2	Yangından Korunma Hizmetleri
	3	Mahkeme Hizmetleri
	4	Cezaevi İdaresi Hizmetleri
	8	Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

Tablo 6.6
Kamu Düzeni ve
Güvenlik Hizmetleri
II. Düzey

Tablo 6.7'de Ekonomik İşler ve Hizmetler II. Düzeyde Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler, Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri, Yakıt ve Enerji Hizmetleri, Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri, Ulaştırma Hizmetleri, İletişim Hiz-

metleri, Diğer Endüstriler, Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri olarak ayrılmıştır.

Tablo 6.7
Ekonomik İşler ve
Hizmetler II. Düzey

I	II	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER II. DÜZEY
04		EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
	1	Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
	2	Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
	3	Yakıt ve Enerji Hizmetleri
	4	Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
	5	Ulaştırma Hizmetleri
	6	İletişim Hizmetleri
	7	Diğer Endüstriler
	8	Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler

Çevre Koruma Hizmetleri de, Atık Yönetimi, Atık Su Yönetimi, Kirliliğin Azaltılması, Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması, Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri olarak alt sınıflamaya tabi tutulmuştur.

Tablo 6.8
Çevre Koruma
Hizmetleri II. Düzey

I	II	ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ II. DÜZEY
05		ÇEVRE KORUMA HİZMETLER
	1	Atık Yönetimi Hizmetleri
	2	Atık Su Yönetimi Hizmetleri
	3	Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri
	4	Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması
	8	Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri

İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri ise II. Düzeyde, İskan İşleri, Toplum Refahı, Su Temini İşleri, Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması, İskan ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri olarak ayrılmıştır.

Tablo 6.9
İskan ve Toplum
Refahı Hizmetleri II.
Düzey

I	II	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ II. DÜZEY
06		İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
	1	İskan İşleri ve Hizmetleri
	2	Toplum Refahı Hizmetleri
	3	Su Temini İşleri ve Hizmetleri
	4	Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri
	8	İskan ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri

Sağlık hizmetleri II. Düzey sınıflamada, Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler, Ayakta Yürütülen Tedavi, Hastane İşleri, Halk Sağlığı ve Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri yer almaktadır.

I	II	SAĞLIK HİZMETLERİ II. DÜZEY
07		SAĞLIK HİZMETLERİ
	1	Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler
	2	Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri
	3	Hastane İşleri ve Hizmetleri
	4	Halk Sağlığı hizmetleri
	8	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri

Tablo 6.10

Sağlık Hizmetleri II. Düzey

Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri de Dinlenme ve Spor, Kültür, Yayın ve Yayımlar, Din ve Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri olarak alt sınıflamaya tabi tutulmuştur.

I	II	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ II. DÜZEY
08		DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
	1	Dinlenme ve Spor Hizmetleri
	2	Kültür Hizmetleri
	3	Yayın ve Yayımlar Hizmetleri
	4	Din Hizmetleri
	8	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri

Tablo 6.11

Dinlenme, kültür ve din hizmetleri II. Düzey

Eğitim hizmetleri Tablo 6.12'de görüldüğü üzere, Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim, Ortaöğretim, Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim, Yükseköğretim, Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim, Eğitime Yardımcı Hizmetler ve Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri II. Düzey sınıflanmıştır.

I	II	EĞİTİM HİZMETLERİ II. DÜZEY
09		EĞİTİM HİZMETLERİ
	1	Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Hizmetleri
	2	Ortaöğretim Hizmetleri
	3	Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri
	4	Yükseköğretim Hizmetleri
	5	Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri
	6	Eğitime Yardımcı Hizmetler
	8	Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

Tablo 6.12

Eğitim Hizmetleri II. Düzey

Son olarak Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım hizmetleri ise II. düzey olarak Hastalık ve Malullük Yardımı, Yaşlılık Yardımı, Dul ve Yetim Aylığı, Aile ve Çocuk Yardımı, İşsizlik Yardımı, Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler ve

tüm fonksiyonlarda standart olarak bulunan Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleridir.

Tablo 6.13
Sosyal Güvenlik ve
Sosyal Yardım
Hizmetleri II. Düzey

I	II	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ II. DÜZEY
10		SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ
	1	Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri
	2	Yaşlılık Yardımı Hizmetleri
	3	Dul ve Yetim Aylığı Hizmetleri
	4	Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri
	5	İşsizlik Yardımı Hizmetleri
	6	İskan Yardımı Hizmetleri
	7	Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler
	8	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Fonksiyonel sınıflamanın III. Düzeyleri çok fazla ayrıntıya girmek için burada verilmemektedir. Ancak Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün web sayfasından öğrenilebilir.

FİNANSMAN TİPİ SINIFLAMASI

Merkezî devlet tanımına giren bütün kurumları kapsayabilmek için ihtiyaç duyulan bir sınıflamadır. Bu sınıflama bütçe ödeneklerinin hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Ayrıca bu sınıflama ile Ünite 8’de ayrıntıları açıklanan “devirli ödenekleri” de izlemek mümkün olacaktır. Finansman tipi sınıflaması tek haneli kodlanmıştır. Tablo 6.14’te finansman tipi sınıflaması görülmektedir.

Tablo 6.14
Finansman Tipi
Sınıflandırması

FİNANSMAN TİPİ SINIFLANDIRMASI	
FİNANSMAN KODU	AÇIKLAMA
1	GENEL BÜTÇELİ İDARELER
2	ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER
3	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
4	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
5	MAHALLİ İDARELER
6	ÖZEL ÖDENEKLER
7	DIŞ PROJE KREDİLERİ
8	ŞARTLI BAĞIŞ VE YARDIMLAR

Tablo 6.14’te görüleceği gibi herhangi bir ödenekte finansman kodu “1” olarak görülüyorsa bunun anlamı bu ödeneğin genel vergi havuzundan yapıldığı anlaşılmaktadır. Kodun “2” olması ise ödeneğin finansmanın özel bütçeli kurumların kendi öz kaynaklarından karşılandığını ifade etmektedir. Diğerleri de benzer bi-

çimde ve kolaylıkla anlaşılacağı üzere ödeneklerin hangi kaynaktan finanse edildiği açıklanmaktadır.

Finansman tipi sınıflama nedir?



EKONOMİK SINIFLAMA

Kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkileri farklıdır. Bu nedenle harcamaların ekonomik etkilerine göre bir sınıflama yapmak yararlıdır. Böyle bir sınıflama, bir yandan hükümetlerin harcama kararlarının ekonomik etkilerini bilerek ekonomiye yön vermelerine olanak sağlamaktadır. Diğer yandan kamuoyunun kamu harcamaları ve hükümet politikalarının sonuçlarını izleme olanağı vermektedir. Elbette akademisyenler için de önemli bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik sınıflaması, devlet faaliyetlerinin millî gelire, ekonomik sektörlere, gelir dağılımına etkilerini planlamak ve değerlendirmek için yararlı olmaktadır.

Analitik bütçe sınıflamasından önce uzun yıllar, ekonomik sınıflama olarak “cari”, “yatırım” ve “transfer” harcaması sınıflaması yapılmıştır. Cari harcamalar, var olan ekonomik kapasiteyi kullanmaya yönelik, faydaları daha çok bir yıl içerisinde çıkan ve nispeten küçük ölçekli harcamalardır. Yatırım harcamaları ise var olan ekonomik kapasiteyi artırıcı, faydaları uzun yıllar devam eden ve daha çok büyük ölçekli harcamalardır. Bilindiği üzere cari ve yatırım harcamalarının toplamı “gerçek harcamaları” veya “mal ve hizmet satın alımına yönelen harcamaları” oluşturmaktadır. Transfer harcamaları ise ilk etki olarak var olan kapasiteyle ilişkisi olmayan ancak harcadığında ekonomik etkileri ortaya çıkan ve karşılıksız satın alma gücünün el değişmesine neden olan harcamalardır.

Analitik bütçe sınıflamasında da bu ayrımı görmek mümkündür. Cari ve sermaye harcaması ayrımında aşağıdaki biçimde yapılmıştır. Cari harcama: sermaye varlıkları veya sermaye varlıklarının üretiminde kullanılacak mal veya hizmetler için yapılan harcamalar dışında kalan karşılıklı ödemeler ile alıcıların mali sermayesinin artırılması dışındaki amaçlarla yapılan karşılıksız ödemeleri kapsamaktadır.

Personel için yapılan ödemeler (sosyal güvenlik dâhil) ile bütçe kanunlarıyla belirlenmiş asgari değeri aşmayan ve/veya normal ömrü bir yıl veya bir yıldan daha uzun olmayan mal ve hizmet alımları ve faiz giderleri “cari giderleri” oluşturmaktadır. Cari nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler de “cari transferler” olarak adlandırılmıştır. Dolayısıyla cari giderler ile cari transferlerin toplamı “toplam cari giderler” olarak ifade edilmektedir.

Sermaye harcaması ise, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ve gayri maddi aktiflerin alınması için yapılan ödemeleri veya bu amaçlarla yapılan karşılıksız transferleri kapsamaktadır.

Aynı zamanda mevcut sabit sermaye varlıklarını geliştirmek, ekonomik ömürlerini uzatmak, verimlerini artırmak, performanslarını geliştirmek veya yeniden yapılandırmak amacıyla yapılan harcamalar da yatırım olarak nitelendirilmektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasında, her yıl bütçe kanunlarında belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları “sermaye giderleri” dir. Sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız transferler ise “sermaye transferleri” olarak adlandırılmıştır. Bu iki harcamanın toplamı ise “toplam sermaye giderleri”ni oluşturmaktadır.

Analitik bütçe sınıflamasından önce borçlanma işlemleri bütçe dışında yürütülürken uluslararası sınıflandırmalara uyum sağlamak üzere borç işlemleri de bütçe içerisine alınması gereği duyulmuştur. Bu nedenle bütçe sınıflandırması kapsamına alınarak bu alandaki eksiklik giderilmiştir. Bu tür ödemeler nihai olarak bir gider olmadığı için giderler toplamına dâhil edilmemektedir.

SIRA SİZDE

4

Ekonomik sınıflamanın yararlarını açıklayabilir misiniz?

Tablo 6.15
Ekonomik Sınıflandırma

I	EKONOMİK SINIFLANDIRMA
01	PERSONEL GİDERLERİ
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
04	FAİZ GİDERLERİ
05	CARİ TRANSFERLER
06	SERMAYE GİDERLERİ
07	SERMAYE TRANSFERLERİ
08	BORÇ VERME
09	YEDEK ÖDENEKLER

Tablo 6.15 ve Tablo 6.16 analitik bütçe sınıflamasının birinci ve ikinci düzeyini göstermektedir. Birinci düzeyde, dokuz sınıflama yapılmıştır.

Personel giderleri, kamu personelinin bordroya dayalı olarak nakden yapılan ödemeleri kapsamaktadır. Aynı nitelikteki personel ödemeleri “mal ve hizmet alım giderleri” olarak nitelendirilmektedir. Devletin işveren olarak sosyal güvenlik kurumlarına ödediği primler ise “sosyal güvenlik kurumuna Devlet primi giderleri” olarak kayıt edilmektedir. İkinci düzeyde ise Tablo 6.16’da görüleceği üzere kamu çalışanlarının türleri yer almaktadır.

Sosyal Güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde ise, emeklilik sigortasına ilişkin, Sosyal Güvenlik Kurumuna işveren hissesi olarak ödenecek her türlü sosyal güvenlik primleri, işsizlik sigortası primleri ve sağlık sigortası primleri yer almaktadır. İkinci düzeyde yine kamu çalışanlarının türlerine göre bir sınıflama yapılmıştır.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri, büro malzemesi alımları, kira, yakıt, elektrik ödemeleri, rutin bakım-onarım ödemelerini, haberleşme giderlerini, yollukları, ulaştırma giderlerini, kapsamaktadır. İkinci düzeyde ise üretime ve tüketime yönelik harcamalar, yolluklar, hizmet alımları, bakım onarım giderleri gibi harcama türleri yer almıştır.

Faiz giderleri, ödünç alınan paranın kullanımı karşılığında verilen paralardır. Böyle tanımlandığında borçların anapara geri ödemeleri ve borçlanma için ödenen komisyonlar ve bono ya da tahvil ihraç giderlerinden farklıdır. Borçlanmaya ilişkin bu tür komisyon ve ihraç giderleri ise “mal ve hizmet alımları” içerisinde değerlendirilmektedir. İkinci düzeyde ise iç ve dış borç faizleri ile iskontolu borçların iskonto giderleri ve kamu kurumlarına ödenen faizleri kapsamaktadır.

Cari transferler de sermaye birikimi hedeflemeyen cari nitelikli mal ve hizmet alımlarında kullanılmak amacıyla karşılıksız olarak yapılan harcamalardır. Aynı

transferler analitik bütçe sınıflandırmasının kapsamı dışında tutulmuştur. Cari transferler, kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılmaktadır. İkinci düzeyde cari transferler, görev zararlarını, hazine yardımlarını, hane halkına yapılan ödemeleri, sosyal güvenlik kurumlarına, yurtdışına yapılan transferleri ve kâr (kazanç) amaçlı olmayan kurumlara yapılan transferleri içermektedir.

Sermaye giderleri, daha önce açıklandığı gibi, sabit sermaye alımları, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin alımı için yapılan ve devlet mal varlığını artıran ödemelerdir. Sermaye giderleri her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek asgari limitin üzerinde olmalıdır ve kullanım süreleri bir yıldan daha uzun olmalıdır.

Sermaye transferleri, yine yukarıda açıklandığı üzere, bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanında kullanılmak amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. İkinci düzeyde, yurt içine ve yurt dışına sermaye transferi sınıflaması yapılmıştır.

Borç verme ise herhangi bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülikiyetinde hisse katılımlarına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsamaktadır. Borçların tahsilatından veya devletin elindeki hisselerin satışından elde edilen gelirler ise verilen borçlardan düşülerek kaydedilmeyecek, bütçe ilkelerinden genellik ilkesinin bir gereği olan gayrisafilik prensibine göre “gelirlerin ekonomik sınıflandırması” yer almaktadır.

Son olarak ne GFS’de ne de ESA 95’te yer alan, ancak Türk mali sisteminde uzun süre uygulanmış olan ve kamu mali yönetimini kolaylaştıran yedek ödenekler yer almaktadır. Ünite 8’de ayrıntıları verilen yedek ödenek uygulaması, bütçe-de mali yılbaşında öngörülemeyen hizmetlerin için veya yıl içi beklenmedik gelişmeler sonucu tahminlerdeki sapmalara karşılık, kamu hizmetlerinin devamını sağlamak amacıyla güvence olarak ayrılan ödeneklerdir. Sadece Maliye Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Merkezî yönetim bütçesinin dışında kalan idareler ise kendi bütçeleri içinde yedek ödeneklere yer verebilmektedir.

I	II	EKONOMİK SINIFLANDIRMA II. DÜZEY
01		PERSONEL GİDERLERİ
01	1	MEMURLAR
01	2	SÖZLEŞMELİ PERSONEL
01	3	İŞÇİLER
01	4	GEÇİCİ PERSONEL
01	5	DİĞER PERSONEL
01	7	MİLLETVELLERİ
01	8	CUMHURBAŞKANI ÖDENEĞİ
02		SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ
02	1	MEMURLAR
02	2	SÖZLEŞMELİ PERSONEL
02	3	İŞÇİLER
02	4	GEÇİCİ PERSONEL
02	5	DİĞER PERSONEL

Tablo 6.16
Ekonomik
Sınıflandırma II.
Düzey

02	7	MİLLETVEKİLLERİ
03		MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
03	1	ÜRETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI
03	2	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI
03	3	YOLLUKLAR
03	4	GÖREV GİDERLERİ
03	5	HİZMET ALIMLARI
03	6	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ
03	7	MENKUL MAL, GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ
03	8	GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ
03	9	TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ
04		FAİZ GİDERLERİ
04	1	KAMU KURUMLARINA ÖDENEN İÇ BORÇ FAİZ GİDERLERİ
04	02	DİĞER İÇ BORÇ FAİZ GİDERLERİ
04	3	DIŞ BORÇ FAİZ GİDERLERİ
04	4	İSKONTO GİDERLERİ
04	5	KISA VADELİ NAKİT İŞLEMLERE AIT FAİZ GİDERLERİ
05		CARİ TRANSFERLER
05	1	GÖREV ZARARLARI
05	2	HAZİNE YARDIMLARI
05	3	KÂR (KAZANÇ) AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLARA YAPILAN TRANSFERLER
05	4	HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER
05	5	DEVLET SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN HANE HALKINA
05	6	YURTDIŞINA YAPILAN TRANSFERLER
06		SERMAYE GİDERLERİ
06	1	MAMUL MAL ALIMLARI
06	2	MENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ
06	3	GAYRİ MADDİ HAK ALIMLARI
06	4	GAYRİMENKUL ALIMLARI VE KAMULAŞTIRMASI
06	5	GAYRİMENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ
06	6	MENKUL MALLARIN BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ
06	7	GAYRİMENKUL BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ
06	8	STOK ALIMLARI (SAVUNMA DIŞINDA)
06	9	DİĞER SERMAYE GİDERLERİ
07		SERMAYE TRANSFERLERİ

07	1	YURT İÇİ SERMAYE TRANSFERLERİ
07	2	YURT DIŞI SERMAYE TRANSFERLERİ
08		BORÇ VERME
08	1	YURT İÇİ BORÇ VERME
08	2	YURT DIŞI BORÇ VERME
09		YEDEK ÖDENEKLER
09	1	PERSONEL GİDERLERİNİ KARŞILAMA ÖDENEĞİ
09	2	KUR FARKLARINI KARŞILAMA ÖDENEĞİ
09	3	YATIRIMLARI HIZLANDIRMA ÖDENEĞİ
09	4	ÖNGÖRÜLMİYEN GİDERLER ÖDENEĞİ
09	5	DEPREM GİDERLERİNİ KARŞILAMA ÖDENEĞİ
09	6	YEDEK ÖDENEK
09	7	YENİ KURULACAK DAİRE VE İDARELERİN İHTİYAÇLARINI KARŞILAMA ÖDE.
09	8	MÜLTECİ VE GÖÇMEN GİDERLERİ ÖDENEĞİ
09	9	DİĞER YEDEK ÖDENEKLER

GELİRİN EKONOMİK SINIFLAMASI

Kamu gelirlerin ekonomik sınıflaması, analitik bütçe öncesinden çok farklılaşmamıştır. Kamu gelirlerinin ekonomik kaynaklarına göre bir sınıflama yapılmıştır. Sınıflama dört düzeyli yapılmıştır. Tablo 6.17, gelirin ekonomik sınıflamasının ilk iki düzeyini göstermektedir. Birinci düzeyde dokuz gelir kaynağı sınıflandırılmıştır. En önemli kaynak olarak bilinen vergi gelirleri, gelir üzerinden, sosyal güvenlik, mülkiyet üzerinden mal ve hizmetlerden, uluslararası ticaretten alınan vergiler olarak sınıflandırılmıştır. Örneğin gelir üzerinden alınan vergi olarak gelir ve kurumlar vergisi yer almaktadır. Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergi olarak ise katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi örnek gösterilebilir.

Gelirin ekonomik sınıflaması neye dayalı olarak yapılmıştır?



I	II	GELİRİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI II. DÜZEY
01		Vergi Gelirleri
	1	Gelir, kâr ve sermaye kazançları üzerinden alınan vergiler
	2	Sosyal Güvenlik Katkı Payları
	3	Mülkiyet üzerinden alınan vergiler
	4	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri
	5	Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler
	6	Diğer Vergiler
	7	Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar
	8	İdari Harçlar ve Ücretler, Sanayi Dışı Arızı Satışlar

Tablo 6.17
Gelirin Ekonomik
Sınıflandırması II.
Düzey

02		Vergi Dışı Gelirler
	1	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
	2	Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kuruluşlarından Gelirler
	3	Diğer Mülkiyet Gelirleri
	5	Para Cezaları ve Cezalar
	6	Çeşitli Vergi Dışı Gelirler
	7	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar
03		Sermaye Gelirleri
	1	Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı
	2	Stokların Satışı
	3	Arazi ve Maddi Olmayan Varlıkların Satışı
	4	Değerli Kağıtların Satışı
04		Alınan Bağış ve Yardımlar
	1	Yurt Dışından
	2	Milli İdarelerin Diğer Düzeylerinden
	3	Diğer Bütçelerden
	4	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar
	5	Proje Yardımları
	6	Özel Gelirler
08		Alacaklardan Tahsilatlar
	1	Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat
	2	Yurtdışı Alacaklardan Tahsilat
09		Red ve İadeler (-)
	1	Vergi Gelirleri
	2	Vergi Dışı Gelirler
	3	Diğer Red ve İadeler

Özet

Analitik bütçe sınıflaması, 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında geliştirilen bir bütçe sınıflandırmasıdır. IMF'nin geliştirdiği GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri temel alınmıştır. Analitik bütçe sınıflaması 1998 yılında tamamlanmış ve Avrupa Birliği tarafından tavsiye edilen ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hâle getirilmiştir. 2003 yılı bütçe hazırlık sürecinde tüm kuruluşlara analitik bütçe sınıflaması yaygınlaştırılmıştır.

Analitik bütçe sınıflaması, aşağıdaki sınıflamaları kapsamaktadır:

- Harcama sınıflaması, dört sınıflamadan oluşmaktadır; kurumsal sınıflama, fonksiyonel sınıflama, finansman tipi sınıflaması, ekonomik sınıflama.
- Gelirin ekonomik sınıflaması da yine analitik bütçe sınıflaması içerisinde yer almaktadır.

Kurumsal sınıflamada kamu kesiminin idari yapısı esas alınmaktadır. Bu idari yapı içerisindeki yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. İdari yapı içerisinde, hiyerarşik olarak kimlerin kimlere karşı sorumlu olduğu, kimlerin siyasi sorumluluklarının bulunduğunu belirler. Kurumsal sınıflama aynı zamanda benzer kurumlardaki aynı yetki ve sorumlulukları taşıyan birimler arasında da karşılaştırma yapmaya olanak sağlamaktadır.

Fonksiyonel sınıflama, kamu kesiminin vermiş olduğu hizmetlerin türlerini esas almaktadır. Bu sınıflamayla kamu kesiminin hangi tür harcamalara, ne kadar kaynak ayırdığı görülebilmektedir. Hükümetlerin, hizmetlerin önceliklerini yapmasına, öncelik sınıflamasının üstünde bulunan hizmetlere daha fazla kaynak ayırabilme olanak vermektedir. Ayrıca uluslararası karşılaştırma yapmamıza da izin vermektedir. Kamuoyunun hükümet faaliyetleriyle ilgili bilgilenmesine de olanak sağlar. Ayrıca fonksiyonel sınıflama, devlet faaliyetlerinin maliyetlerini de göstermektedir.

Finansman tipi sınıflaması, merkezî devlet tanımına giren bütün kurumları kapsayabilmek amacıyla yapılan bir sınıflamadır. Bu sınıflama bütçe ödeneklerinin hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir.

Ekonomik sınıflama ise bir yandan hükümetlerin harcama kararlarının ekonomik etkilerini bilerek ekonomiye yön vermelerine olanak sağlamaktadır. Diğer yandan kamuoyunun kamu harcamaları ve hükümet politikalarının sonuçlarını izleme olanağı vermektedir. Elbette akademisyenler için de önemli bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik sınıflaması, devlet faaliyetlerinin millî gelire, ekonomik sektörlerle, gelir dağılımına etkilerini planlamak ve değerlendirmek için yararlı olmaktadır.

Gelirin ekonomik sınıflaması, kamu gelirlerinin ekonomik kaynaklarına göre bir sınıflama yapılmıştır.

Kendimizi Sınayalım

1. Analitik bütçe sınıflamasındaki ekonomik sınıflamada I. Düzeyinde aşağıdakilerden hangisi yer **almamak-tadır?**

- a. Cari harcama
- b. Cari transferler
- c. Sermaye giderleri
- d. Borç verme
- e. Faiz giderleri

2. Analitik bütçe sınıflaması aşağıdaki yıllardan hangisinde tüm kuruluşlara uygulanmıştır?

- a. 2003
- b. 2004
- c. 2005
- d. 2006
- e. 2007

3. Aşağıdakilerden hangisi analitik bütçe sınıflamasında, I. Düzey işlevsel sınıflama içerisinde yer **almaz?**

- a. Sermaye transferi hizmetleri
- b. Savunma hizmetleri
- c. Sağlık hizmetleri
- d. Çevre koruma hizmetleri
- e. Genel kamu hizmetleri

4. Bütçe uygulamasında idari ve siyasi sorumluluklarının belirlemesi amacıyla analitik bütçe sınıflaması içerisinde aşağıdakilerden hangisine yer verilmiştir?

- a. Finansman türü sınıflaması
- b. Ekonomik sınıflama
- c. İşlevsel sınıflama
- d. Kurumsal sınıflama
- e. İdari-fonksiyonel sınıflama

5. Devlet faaliyetlerine göre yapılan analitik bütçe sınıflaması aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Kurumsal sınıflama
- b. Ekonomik sınıflama
- c. İşlevsel sınıflama
- d. Finansman türü sınıflaması
- e. İdari-fonksiyonel sınıflama

6. Kamu harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini aşağıdaki sınıflardan hangisine bakarak tahmin edilebilir?

- a. Kurumsal sınıflama
- b. Ekonomik sınıflama
- c. İşlevsel sınıflama
- d. Finansman türü sınıflaması
- e. İdari-fonksiyonel sınıflama

7. Aşağıdakilerden hangisi ekonomik sınıflamada öngörülme-yen hizmetler için ihtiyat olarak konulan sınıflamadır?

- a. Yedek ödenek
- b. Cari transferler
- c. Sermaye transferi
- d. Personel giderleri
- e. Borç verme

8. Aşağıdakilerden hangisi gelirin ekonomik sınıflaması içerisinde yer **almaz?**

- a. Alınan bağış ve yardımlar
- b. Vergi gelirleri
- c. Vergi dışı gelirler
- d. Sermaye gelirleri
- e. İç borç gelirleri

9. Analitik bütçe uygulaması aşağıdaki uluslararası sınıflandırmalardan hangisiyle uyumlaştırılmıştır?

- a. Government Finance Statistics
- b. Standart National Accounts 93
- c. The Uniform Chart Of Accounts
- d. Cash based accounts
- e. Accrual accounting

10. “Personel Giderleri” aşağıdaki analitik bütçe sınıflamasından hangisinde yer almaktadır?

- a. Kurumsal sınıflama
- b. Ekonomik sınıflama
- c. İşlevsel sınıflama
- d. Finansman türü sınıflaması
- e. İdari-fonksiyonel sınıflama

Yaşamın İçinden

“

2005 bütçesi

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, 2005 yılında ve izleyen yıllarda borçların sürdürülebilirliğini sağlayacak faiz dışı fazla verilmesi uygulamasının devam edeceğini belirtti.

Erdoğan açıklamasına şöyle devam etti: “Kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması, mali disiplinin güçlendirilmesi, vergi politikalarının daha sağlıklı uygulanabilmesi için vergi idaresinin yeniden yapılandırılması, vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışı ekonominin önlenmesi konusunda gerekli bütün tedbirler alınacaktır” dedi.

.....

BÜTÇE, HER YIL YENİ BİR YAKLAŞIMLA HAZIRLANACAK

Gerçekleştirilen reformların bütçeleme anlayışına da yansıtacağını ve buna paralel olarak her yeni bütçenin yeni bir yaklaşımla hazırlanacağını vurgulayan Başbakan Erdoğan, “Devletimizin sahip olduğu imkanların ve halkımızdan toplanan vergilerin en etkin bir şekilde kullanılması ve azami seviyede hizmete dönüşebilmesi için, gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan stratejik planlama ve performansa dayalı bütçelemeye geçilmesi konusundaki çalışmalarımıza devam edilecektir” dedi.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca 2006 yılı bütçesi ile birlikte orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde çok yıllık bütçeleme sürecine gireceğini dile getiren Erdoğan, 2005 yılı bütçesinin Yeni Türk Lirası’nın uygulandığı ilk bütçe olacağını da anımsattı.

Erdoğan ayrıca şunları kaydetti: “Devlet harcamalarının kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik analizlerinin uluslararası standartlara göre yapılabilmesine imkan sağlamak amacıyla, 2003 yılında gerçekleştirdiğimiz pilot uygulamaları takiben 2004 yılı başından itibaren tüm genel ve katma bütçeli kuruluşlarda analitik bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmiştir. Bu çerçevede anılan kuruluşlar, geçen yıl olduğu gibi 2005 yılı bütçe tekliflerini de Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Bütçe Hazırlama Rehberi’nde yer alacak olan analitik bütçe sınıflandırması esaslarına göre yapacaklardır.

2005 yılında analitik bütçe sınıflandırması ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına da yaygınlaştırılması yönündeki çalışmalara devam edilecektir. Yapıl-

makta olan yapısal reformlara paralel olarak, konsolide bütçeden kaynak alan her bir kurumun, 2005 yılı bütçe çalışmalarında kuruluş amaçlarını esas alması, hizmet mükerrerliklerine yol açmaması, yapmakta olduğu hizmetlerin devamına gerek duyulması halinde ise, sadece öncelikli ve temel hizmetlerin yürütülmesi için gerekli ödenek talebinde bulunması esas olacaktır. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, 2005 yılı ödenek tekliflerini Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile belirlenen makro-ekonomik büyüklükler ve ödenek teklif tavanları içinde kalmak suretiyle hazırlayacaklardır. Belirlenen ödenek tavanları, gösterge niteliğinde olup, kurum ve kuruluşların ihtiyaçları ve bütçe imkanları çerçevesinde Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile yapılacak görüşmeler sonucunda yeniden belirlenebilecektir. 2005 yılı bütçe hazırlık çalışmalarına katılacak olan personel ve kurumlara, yorucu bütçe sürecinde üzerlerine düşen görevi en iyi şekilde yerine getirecekleri inancıyla başarılar diler, bilgi ve gereğini önemle arz ve rica ederim”.

Kaynak: www.gazetevatan.com.tr 20.07.2004

”

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

- | | |
|-------|---|
| 1. a | Yanıtınız doğru değilse “Ekonomik Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 2. b | Yanıtınız doğru değilse “Analitik Bütçe Sınıflaması” konusunu gözden geçiriniz. |
| 3. a | Yanıtınız doğru değilse “İşlevsel Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 4. d | Yanıtınız doğru değilse “Kurumsal Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 5. c | Yanıtınız doğru değilse “İşlevsel Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 6. b | Yanıtınız doğru değilse “Ekonomik Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 7. a | Yanıtınız doğru değilse “Ekonomik Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |
| 8. e | Yanıtınız doğru değilse “Gelirin Ekonomik Sınıflaması” konusunu gözden geçiriniz. |
| 9. a | Yanıtınız doğru değilse “Analitik Bütçe Sınıflaması” konusunu gözden geçiriniz. |
| 10. b | Yanıtınız doğru değilse “Ekonomik Sınıflama” konusunu gözden geçiriniz. |

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu kesiminin idari yapı içerisindeki yetki ve sorumluluklarını açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. İdari yapı içerisinde, hiyerarşik olarak kimlerin kimlere karşı sorumlu olduğu, kimlerin siyasi sorumluluklarının bulunduğunu belirler. Kurumsal sınıflama aynı zamanda benzer kurumlardaki aynı yetki ve sorumlulukları taşıyan birimler arasında da karşılaştırma yapmaya olanak sağlamaktadır.

Sıra Sizde 2

Hükümetler açısından, hizmetlerin öncelik sınıflamasının yapılması, öncelik sınıflamasının üstünde bulunan hizmetlere daha fazla kaynak ayırabilme olanağı vermektedir. Fonksiyonel sınıflama, uluslararası karşılaştırma yapmamıza da izin vermektedir. Hükümetlerin hangi hizmetlere öncelik verip hangilerine daha az öncelik verdiği kamuoyu tarafından kolaylıkla izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir. Fonksiyonel sınıflama, devlet faaliyetlerinin maliyetlerini de göstermektedir.

Sıra Sizde 3

Finansman tipi sınıflama bütçe ödeneklerinin hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Ayrıca bu sınıflama ile “devirli ödenekleri” de izlemek mümkün olmaktadır.

Sıra Sizde 4

Ekonomik sınıflama, bir yandan hükümetlerin harcama kararlarının ekonomik etkilerini bilerek ekonomiye yön vermelerine olanak sağlamaktadır. Diğer yandan kamuoyunun kamu harcamaları ve hükümet politikalarının sonuçlarını izleme olanağı vermektedir. Elbette akademisyenler için de önemli bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik sınıflaması, devlet faaliyetlerinin millî gelire, ekonomik sektörlere, gelir dağılımına etkilerini planlamak ve değerlendirmek için yararlı olmaktadır.

Sıra Sizde 5

Kamu gelirlerinin ekonomik sınıflaması, gelirlerin kaynaklarına göre yapılmaktadır.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Aktan, H. B. Türk Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı:298, 2006.
- Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, 2000.
- Ayyıldız Ebru, Yeni Bütçe Kodlaması: Analitik Bütçe Sınıflandırması, Vergi Raporu Dergisi, Yıl:13, Sayı:73, Vergi Denetmenleri Derneği Yayını, Ekim-Kasım 2004.
- Cura, Serkan, Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama, Analitik Bütçe Sınıflandırması, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Dergisi, XVIII/ 1, 2003.
- Çöker Fikret, Yerel Yönetimler- Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi, Mali Yönetim ve Denetim Yayınları, Ankara 2006.
- Hancer Selcen N., Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:16, Cilt:2, 2006.
- IMF, Government Finance Statistics Manual 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>
- Kocabaş Bilal, Analitik Bütçe Sınıflandırması, Mali Kılavuz Dergisi, Yıl:7, Sayı:26, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yay., Ankara, Ekim-Aralık 2004.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Yeni Bütçe Kod Yapısı Eğitim El Kitabı (GFS 2001), Ankara, Mayıs, 2001.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2012 - 2014 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2012-2014 dönemi bütçe hazırlıklarında esas alınacak Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber
- Mutluer M.Kamil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, 3. Baskı İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat 2011.
- Tosun, Ertan, Program Bütçe ve Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı, Ekonomik Yorumlar, Ekim 2004.
- Tosun, Ertan, KAMU MALİ YÖNETİMİ Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Ümit Ofset, Aralık 2007.

7

Amaçlarımız

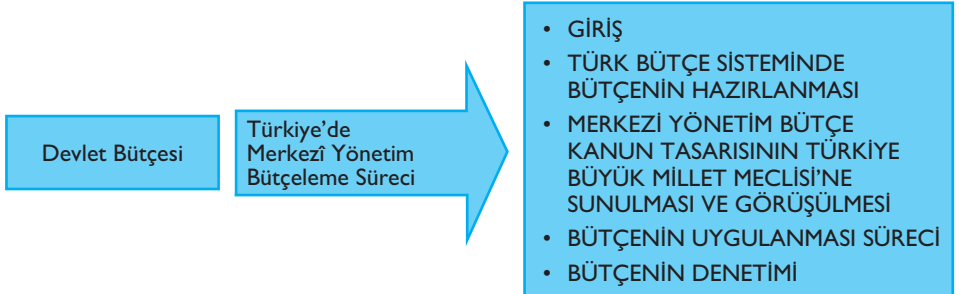
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçesinin Hazırlanması sürecini açıklayabilecek,
- Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçesinin Uygulanması sürecini açıklayabilecek,
- Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçesinin Denetlenmesi sürecini açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu
- Orta Vadeli Program
- Orta Vadeli Mali Plan
- Bütçe Çağrısı
- Yatırım Genelgesi
- Bütçe Komisyonu
- Geçici Bütçe
- Ek Bütçe
- Ödenek Aktarmaları
- Ödenek Gönderme
- Örtülü Ödenek
- Yedek Ödenek
- Yüklenmeye Girişilmesi
- Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler
- Harcama Yetkilisi
- Gerçekleştirme Görevlileri
- Özel Gelirler
- Bağış ve Yardımlar
- Faaliyet Raporları
- Kesin Hesap Kanunu
- Genel Uygunluk Bildirimi
- İç Kontrol Ön Mali Kontrol
- Muhasebe yetkilisinin İç Denetim
- Dış Denetim
- Sayıştay Denetimi

İçindekiler



Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçeleme Süreci

GİRİŞ

Ünite 5’te detayları verilen 5018 sayılı Kanun’da Öngörülen Bütçe Türleri; Merkezî Yönetim Bütçesi Genel Bütçeli Kurum Bütçeleri, Özel Bütçeli kurum bütçeleri ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçelerinden oluşmaktadır, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi ve Mahallî İdareler Bütçeleri olarak belirlenmiştir. Bu ünite merkezî yönetim bütçe süreci açıklanmaya çalışılacaktır. Bir başka deyişle merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, parlamentoda onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi açıklanacaktır.

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE BÜTÇENİN HAZIRLANMASI

Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçeyi, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlamaktadır. Bütçe, her ne kadar bir belge olarak tanımlanmış ise de 1982 Anayasası’nın 161. maddesine göre hazırlanması, uygulamaya konulması ve denetlenmesi için kanunlaşması gerekmektedir. Bu nedenle her yıl merkezî yönetim bütçe kanunu çıkarılmaktadır. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun olarak tanımlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 15).

Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu aşağıda sayılan maddeleri kapsamaktadır:

- Yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri (üç yıllık)
- Bütçe açık veya fazlasının tutarı (varsa), ve bu açık veya fazlanın nasıl kullanılacağı
- Vergi muafiyet, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, bir başka deyişle vergi harcamaları cetveli,
- Borçlanma ve garanti sınırları
- Bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler
- Mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler

- Bağlı cetveller olarak 2012 Merkezî Yönetim Bütçesinde şunlar yer almıştır:
 - A cetveli, tüm harcamacı kuruluşların, analitik bütçe sınıflamasına dayalı ödenek miktarlarını gösterir.
 - B cetveli, 2012 yılın tüm gelir kaynaklarından tahsil olunacak miktarların tahminleri yer alır.
 - C cetveli, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin dayandığı temel mevzuat hükümleri yer alır.
 - E cetveli, bazı özel ödeneklerin kullanımına ve harcamalara ilişkin esaslar yer alır.
 - F cetveli, 5018 sayılı Kanu'na ekli özel bütçeli ve düzenleyici ve denetleyici kurumların nakit imkanları ile bu imkanlardan harcanması öngörülen tutarları gösterir.
 - H cetveli, Harcırâh Kanunu hükümleri uyarınca verilecek gündelik ve tazminat tutarları gösterir.
 - İ cetveli, çeşitli kanunlara göre Bütçe Kanunu'nda gösterilmesi gereken parasal sınırları gösterir.
 - K cetveli; ek ders, konferans ve fazla çalışma ücretleri ile diğer ücret ödemelerinin tutarları verilir.
 - M cetveli, Millî Eğitim Bakanlığı pansiyon ücretlerini gösterir cetveldir.
 - O cetveli, ordu ihtiyacı için alınacak hayvanların alım değerlerini gösterir cetveldir.
 - P cetveli, motorlu taşıtların ortalama alım değerlerini ve seferberlik tatbikatına katılacak araçların günlük kira bedellerini gösterir cetveldir.
 - T cetveli - kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedellerini gösterir cetveldir.
- Ayrı bir tabloda, ayrıca Merkezî Yönetim kapsamında yer alan idarelerin taşıt kanununa göre 2012 yılında edinebilecekleri taşıtları da göstermektedir.
- V cetveli, kanunlar ve kararnamelerle bağlanmış vatani hizmet aylıklarını gösterir cetveldir.

İTERNET



2012 ve önceki yıllar bütçe kanunları için <http://www.bumko.gov.tr>

SIRA SİZDE



1

Merkezî Yönetim Bütçe Kanununun içeriğini açıklayabiliyor musunuz?

Orta Vadeli Program

Merkezî Yönetim Bütçesinin hazırlanma süreci, Kalkınma Bakanlığının hazırladığı orta vadeli programının en geç eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından görüşülmesi ile başlar. Orta vadeli program aynı süre içinde Resmî Gazete'de yayımlanır. Orta vadeli program kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkelere, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanır. 2011 yılında yapılan değişiklikten önce, orta vadeli, program mayıs ayının sonunda yayımlanmaktaydı.

SIRA SİZDE



2

Orta vadeli program nedir?

Orta Vadeli Mali Plan

Orta vadeli mali plan gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini içerir. Bununla birlikte hedeflenen bütçe dengesini, (varsa) açık veya fazlanın nasıl değerlendirileceği hususlarını belirtir. Mali planla ilgili önemli hususlardan biri, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece kamu idarelerinin gereksiz yere yüksek ödenek taleplerinin önüne geçilmesi amaçlanır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, orta vadeli program ile uyumlu olmak zorundadır. Yüksek Planlama Kurulu tarafından eylül ayının on beşine kadar karara bağlanıp Resmî Gazete'de yayımlanır. Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Bakan ve Başbakanın belirleyeceği diğer bakanlardan oluşur. Başbakanın bulunmadığı toplantılara Bakan veya Başbakanın belirleyeceği bir bakan başkanlık eder. Kurulun görüşeceği konuların mahiyet ve özelliğinin gerektirdiği durumlarda, Kurula başkan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir. 2011 yılında yapılan değişiklikten önce, orta vadeli mali plan haziran ayının 15'ine kadar yayınlamak zorundaydı.

Orta vadeli mali plan nedir?



Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi

Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere sırasıyla Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi'ni eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete'de yayımlarlar. Yine aynı süre zarfında Bütçe Çağrısının eki olan Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Genelgesi'nin eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi de Resmî Gazete'de yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi; bütçe hazırlanmasına esas teşkil etmek üzere kamu idarelerinin uyması gereken ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

Kamu İdarelerinde Bütçesinin Hazırlanması

Kamu idareleri merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Gelir teklifleri ise genel bütçe için Maliye Bakanlığı tarafından, diğer bütçeler için ilgili idareler tarafından hazırlanır. Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

- Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,
- Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,
- Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,
- İdarenin performans hedefleri, dikkate alınır.

Kamu gideri; kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri ifade eder. Kamu geliri, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan

bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri ifade eder (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 3)

Gider ve gelir teklifleri; ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına verilir.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı'na verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 17).

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TASARISININ TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NE SUNULMASI VE GÖRÜŞÜLMESİ

1982 Anayasası'nın 161. maddesine göre, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır ve mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Yine aynı maddeye göre Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Aynı maddede son olarak Bütçe Kanunu'na bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı emredilmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 18. maddesine göre, makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Aynı maddenin devamında merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Son olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bütçelerini eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler” ifadesine yer verilmiştir.

Bütçe Komisyonu

Anayasanın 162. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından mali yılın başlangıcından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan merkezî bütçe kanun tasarısı ve millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, Bütçe Komisyonu’nda incelenir. Komisyon kırk üyeden oluşur. İktidar partisi veya iktidardaki koalisyon partileri en az yirmi beş üyeye sahip olup bu sayı siyasi partilerin temsil oranlarına göre değişebilmektedir. Aynı şekilde muhalefet partileri de kalan 15 üyeyi paylaşırlar. Bütçe Komisyonu metni elli beş gün içinde kabul eder ve mali yılın başına kadar karara bağlanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülür.

Meclis Bütçe Komisyonundaki üye sayısı ve dağılımı nasıl belirlenmiştir?



Genel Kurul

Meclis üyeleri her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, genel kurulda kamu idarelerinin bütçeleri ile ilgili düşüncelerini açıklama hakkına sahiptir. Bütçe kanun tasarısı bölümler ve değişiklik önerileri hakkında ayrıca görüşme yapılmadan okunur ve oylamaya sunulur. Yine aynı maddeye göre meclis üyeleri genel kurulda tartışılmakta olan bütçe kanun tasarısına ilişkin gelir azaltıcı veya gider artırıcı tekliflerde bulunamazlar.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir.

Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur (1982 Anayasası, Md. 163).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler hâlinde oylar, merkezî yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmî Gazete’de yayımlanır.

Ayrıca kamu yatırım programı, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’na uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmî Gazete’de yayımlanır.

Geçici Bütçe

Devletin faaliyetlerinin kesintisiz yürüyebilmesi için her yıl Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nun oluşturulup yürürlüğe konulması şarttır. Ancak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 19. maddesine göre zorunlu nedenlerle Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nun süresinde yürürlüğe konulamaması hâlinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Daha önce ülkemizde bütçe tasarısının reddi (1965, 1970 yılların-

da) veya yetiştirilememesi (1974, 1988, 1992, 1996, 2003 yıllarında) dolayısıyla geçici bütçe uygulamasına başvurulmuştur.

Kanunda öngörülen şekliyle geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

SIRA SİZDE

6

Geçici bütçe nedir?

BÜTÇENİN UYGULANMASI SÜRECİ

Bütçenin hazırlanmasını sürecini, ikinci adım olarak, uygulanması süreci takip etmektedir. Aşağıda uygulanma sürecinin adımları ele alınmıştır.

Ödenekler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçenin uygulama esasları başlığı altında bütçe ödeneklerinin kullanımı ile ilgili esaslar düzenlenmiştir. 20. maddede düzenlenen esaslar şöyle sıralanmıştır:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.
- Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yapar.
- Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.
- Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz.

Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda 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 yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.

- Cari yılda kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilir.
- Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu Kararı ile zorunlu askerî hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hâllerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamı aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması hâlinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir. Yukarıda sayılan hâllerde sevk ve intikalle ilgili giderler için, harcama yetkililerinin onayıyla görevlendirilecek mutemetlere gereken miktarda avans verilebilir ve gönderilecek ödeneğe istinaden bir ay içinde mahsup edilir.

Son maddede görüldüğü üzere, gerekli hâllerde kamu idarelerinin “ödeneklerinin birleştirilmesi” yoluna gidilebileceği; mevcut ödeneklerin hâlen yeterli olmaması hâlinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşini aşmamak kaydıyla “ek harcama” yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Ödenek Aktarmaları

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri) bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yirmi birinci maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Ancak merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığı'na bildirilmek zorundadır.

Ayrıca bu maddeye göre, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Ödenek aktarmalarında kurallar nelerdir?



SIRA SİZDE

Ek Bütçe

Bütçenin yürürlüğe konulmasından sonra ortaya çıkabilecek olumsuzlukları gidermek amacıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ek bütçe uygulamasına olanak tanınmıştır. Buna göre kamu idarelerinin ödeneklerinin yetersiz kalması veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ek bütçe yapılabilir. Ancak ortaya çıkan gider kalemlerine karşılık gelir gösterilmesi zorunluluğu vardır. Ek bütçe kanunla yapılabilir.

Cumhurbaşkanının Bütçe Kanununu Onaylaması

Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının sunulması ve görüşülmesi ile ilgili söylenmesi gereken diğer bir husus 1982 Anayasası'nın 89. maddesinde hüküm altına aldığı durumdur. Söz konusu maddeye göre Cumhurbaşkanının meclisten geçen kanunları kısmen veya tamamen yayımlamaya uygun bulmadığı takdirde, gerekçesini açıklayarak meclise geri gönderme yani veto yetkisi mevcuttur. Ancak Bütçe Kanunu bu durumun istisnası olma özelliği taşımaktadır. Yani Cumhurbaşkanının Bütçe Kanunu'nu veto etme yetkisi bulunmamaktadır. İvedilikle onaylamak durumundadır.

Ek bütçe nedir?



SIRA SİZDE

Merkez Dışı Birimlere Ödenek Gönderme

Kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri, merkez dışı birimlere, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Ödenek Gönderme Belgesi düzenlemek suretiyle ödenek gönderirler. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir (Md. 22).

Yedek Ödenek ve Örtülü Ödenek

Yedek ödenek ve örtülü ödenekle ilgili ünite 8'de ayrıntılı bilgi verilecek olması nedeniyle burada sadece tanımlarına değinilecektir. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir (Md. 23).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun izleyen maddesinde örtülü ödenek konusu açıklanmıştır. Buna göre örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir.

Yüklenmeye Girişilmesi

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 26. maddesinde yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesi olarak tanımlanmıştır. Buna göre bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenilmeye girişilmesi yasaklanmış ve yüklenme süresi mali yılla (takvim yılı) sınırlandırılmıştır. Harcama yetkililerine, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yüklenme yetkisi verilmiştir. Ayrıca yüklenmeye girişilen tutara ait ödeneklerin saklı tutulması zorunluluğu ifade edilmiş, bu ödeneklerle başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması yasaklanmıştır.

Ancak niteliği itibarıyla mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan iş ve hizmetler için yüklenmenin mali yılı aşmasına izin verilmiştir. Bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini aşmamak, izleyen yılın haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, aşağıdaki iş ve hizmetler için ilgili üst yöneticinin onayı ile ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir. Kanun'da öngörülen iş ve hizmetler şöyle sıralanmıştır:

- Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri,
- Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları,
- Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri,
- Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri,
- Taşıtların mali sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası,
- Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri,
- Emniyet Genel Müdürlüğünün giyecek alımları ile silah, mühimmat ve teçhizat alımları,
- Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri,
- Ancak dördüncü maddede sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşılmayacağı hükmü Millî Eğitim Bakanlığı için aranmaz.

Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler

Bazı hâllerde yüklenmenin mali yılla sınırlı tutulması mümkün olmayabilir. Bazı projelerin uzun soluklu olması buna imkân vermemektedir. Dolayısıyla merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, bir mali yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilirler.

Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planında yer alan projeler için 02.07.1992 tarihli ve 3833 sayılı Kanun çerçevesinde gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmeye, ilgisine göre Millî Savunma Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığının uygun görüşünü almak kaydıyla, yabancı ülkelerde dış temsilcilik binası veya arsa satın alınması, bina yaptırılması veya kiralanması için gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişebilir.

Bütçeden Sağlanan Yardımlar

Kanuni dayanağı olmaksızın gerçek veya tüzel kişilere kamu kaynağının kullanılması, yardım yapılması veya menfaat sağlanması 5018 sayılı Yasanın 29. maddesi ile yasaklanmıştır. Ancak kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. teşekküllere yardım yapılmasının yolu açılmıştır. Bunun tek şartı yapılacak yardımın, kullandırılacak kamu kaynağının veya sağlanacak menfaatin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmasıdır. Bu yardımların yapılması, kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Harcamaların Gerçekleştirilmesi

Kamu idareleri bütçe harcamalarının gerçekleştirilebilmesi için, harcamaların kanunda öngörülmüş birim ve yetkililer tarafından yapılması gerekmektedir. Kamu 5018 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde harcama birimini, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanunun 31. maddesi harcama yetkilisini, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi şeklinde tanımlamaktadır. Üst yöneticiler ise 11. maddede belirtilmiştir. Üst yöneticiler, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak ifade edilmektedir. Ancak Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Millî Savunma Bakanıdır.

Aynı kanunun 31. maddenin devamında, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir ifadesi yer almaktadır. Yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla, yetkisini kanundan alarak yapılan harcamalarda harcama yetkisi dolayısıyla ortaya çıkan sorumluluk, kurul, komite veya komisyona aittir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilirler.

Harcama Talimatı, Sorumluluk ve Giderlerin Gerçekleştirilmesi

Bütçelerden harcama yapılabilmesi için harcama yetkilisinin, harcama talimatı vermesi gerekmektedir. Harcama talimatlarında; hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödenegi, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştir-

meyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Giderlerin nasıl gerçekleştirileceği konusu 5018 sayılı Yasa'nın 33. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Gerçekleştirme görevlileri, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar. Giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türleri; kamu borç yönetimine ilişkin olanlarda Ekonomi Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması kaydıyla belirlenir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığı'nca, mahallî idareler için İçişleri Bakanlığınca, sosyal güvenlik kurumları için de bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklar tarafından, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

Ödemenin Gerçekleştirilmesi

Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar

Ödeme emri belgesine bağlandığı hâlde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir. Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması hâlinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeğe bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi hâlinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir. İlgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşer. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, bir tahhüde ve harcama talimatına dayanmayan giderlere ilişkin olup, Maliye Bakanlığınca belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan ve bütçede ödeneği öngörülmüş olmakla birlikte, olduğu yer ve zamanda ödeneği bulunmayan giderler; dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usulüne göre gerçekleştirilerek ilgili hesaplara alınır ve ödeneğinin gelmesini müteakip ödenir. Bu tutarlara

ilişkin ödenek gönderme belgeleri, en geç mali yılın sonuna kadar muhasebe birimine gönderilerek muhasebeleştirme işlemleri tamamlanır.

Ön Ödeme

Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen hâller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterilir. Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebileceği ve ilgili kanunların bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümlerinin saklı olduğuna yer verilmiştir.

Ön ödeme nedir?



Gelirlerin Toplanması

Gelir Politikası ve İlkeleri

Devletin asli gelirinin vergi olduğunu kabul edersek; gelirlerin (vergiler) toplanmasında tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsil olmak üzere dört aşama söz konusudur. Bu aşamaların gerçekleşmesi süresinde ise 5018 sayılı Yasa'nın 36. maddesinde belirtildiği üzere aşağıdaki ilkelere uyulur:

- Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyurur.
- Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.
- Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir.
- Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınır.

Gelirlerin Dayanakları

Devletin gelirleri anayasal güvence altına alınmıştır. Buna göre 1982 Anayasası'nın 73. maddesine göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, gelirlerinin kanuni dayanaklarını bütçelerinde göstermek zorundadırlar. Bütçelerinde yer alan bu gelirler, Maliye Bakanlığı ya da yetkili idareler tarafından yukarıda belirtilen süreç (tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsil) çerçevesinde elde edilir.

Genel yönetim kapsamındaki gelirleri toplamaya yetkili olan kamu idareleri vergi, resim, harç ve benzeri gelirleri toplarken; diğer idare, kurum ve kuruluşlar bu gelirlerden elbette ki gerekli paylarını alırlar. Bu da geliri toplayan kamu idaresinin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerle olur. Pay alacak kurumların kullanabilecekleri ödenek miktarları, kanunla belirtilen tahsil düzeyi dikkate alınarak hesaplanan pay miktarını aşamaz. Aşması hâlinde; genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde ise üst yöneticiler, aşan miktar kadar ödenek eklemesi yapmaya yetkilidirler.

Özel Gelirler

8. Ünite’de ayrıntıları açıklanan özel gelirlerin karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarları gösterilir. Bu özel ödenek miktarları, tahsil edilen özel gelir tutarını geçemez. Geçmesi hâlinde, ödenek eklenemez. Ayrıca Merkezî Yönetim Bütçe özel gelirlerin ödenek kaydına, gelecek yıla devrine, iptaline ilişkin yetki ve işlemler yer alır.

Bağış ve Yardımlar

Bağış ve yardımlar her zaman için kamu gelirleri arasında yerini almıştır. Herhangi bir gerçek veya tüzel kişi bağış ve yardımda bulunabilir. Ancak, bu bağış ve yardımlar katıyen bir kamu hizmetinin karşılığı olarak kabul edilemez. Bu şekilde bir tahsilât söz konusu olamaz. Aynî olan bağış ve yardımlar değerlemeye tabi tutulmak şartıyla bütçeye gelir olarak kaydedilir.

Kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların, şart kılındığı amaca yönelik olarak harcanması zorunludur. Bunlar başka bir amaç için kullanılamaz. Ayrıca, söz konusu bu ödeneklerden mali yılsonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir.

Ancak bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği hâlde harcanmayan ödenekleri iptal etmeye genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yönetici yetkilidir.

Son olarak şartlı yapılan bağış ve yardımlar kullanılmadığı veya kullanım amacının dışında kullanıldığı iddiasıyla bağış yapanlar tarafından geri istenebilir. Gerçekten böyle bir durum söz konusu ise gerekli meblağ bütçeye gider kaydedilerek ilgisine ödenir. Bu tutarları söz konusu zarardan sorumlu olan kişiler öder.

Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap

Faaliyet Raporları

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, her yıl faaliyet raporu hazırlar. Hazırladıkları bu raporlarla ilgili hesap verme sorumluluğuna sahiptir. Harcama yetkilileri, birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenler. Üst yönetici, düzenlenen bu idare faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderirler.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği de Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı da tıpkı üst yöneticiler gibi bu raporları esas alarak mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. İçişleri Bakanlığı aynı zamanda raporu Sayıştay ve Maliye Bakanlığına da gönderir. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarında; bu kurumların bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak olan genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, en son toplu hâle getirdiği bu genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Yalnız bu raporu sunarken

mahallî idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak görüşlerini belirtmek zorundadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi ise bu raporlar doğrultusunda kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. 5018 sayılı Yasa'nın 41. maddesine göre; idare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte düzenlenir. Bu düzenlemede aynı zamanda;

- Kullanılan kaynaklar,
- Bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,
- Varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgiler,
- Stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ve performans bilgileri, yer alır.

Son olarak, bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kesin Hesap Kanunu

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun uygulanmasından sonra ortaya çıkan sonuçları kesin hesap kanunuyla onar ya da onamaz. Kesin Hesap Kanunu tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır. Maliye Bakanlığı bu tasarını hazırlarken muhasebe kayıtları dikkate alır ve Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun şekline uygun olarak hazırlar ve tasarıda bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeler mevcuttur. Kesin Hesap Kanun tasarısı, izleyen mali yılın haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.

Kesin Hesap nedir?



Kesin Hesap Kanun tasarısının ekinde;

- a) Genel mizan,
- b) Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- c) Bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması,
- d) Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,
- e) Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,
- f) Yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,
- g) Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri,
- h) Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler yer alır.

Maliye Bakanlığı, bütçelerin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemekte yetkili kurumdur. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Genel Uygunluk Bildirimi

Genel uygunluk bildirimi, yukarıda adı geçen dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenlenecek olan genel uygunluk bildirimini Sayıştay hazırlar. Sayıştay hazırladığı genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Ayrıca bu konudaki belirtilmesi gereken son husus, kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olmasının, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemeyeceği ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmeyeceğidir.

BÜTÇENİN DENETİMİ

Türk bütçe sistemi içerisinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde (1) iç kontrol sistemi ve (2) dış denetim olmak üzere iki ayrı denetim şekli mevcuttur.

İç Kontrol Sistemi

İç kontrol, önemine paralel olarak 5018 sayılı Yasa'da geniş bir yer bulmuştur. Tanımının yapılmasının yanında amaçları tek tek sayılmış ve yapısı ile aynı zamanda işleyişi ele alınmıştır. Bunlara paralel olarak iç 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,
- Mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

İç kontrolün amacı;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.

Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için öncelikle mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması gerekir. Ayrıca mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticiler ve personele verilmesi dikkat edilmesi gereken hususların başında gelmektedir.

Belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yönetici-

leri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır. Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşur.

Ön Mali Kontrol

Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Maliye Bakanlığı, ön mali kontrol ve mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esaslarına ilişkin standart ve yöntemleri belirler. Ayrıca harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontrollerin nasıl olacağını da belirlemeye yetkilidir. Ancak kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.

Mali hizmetler birimi; her kamu idaresinde mali hizmetleri yürütmek üzere mali hizmetler birimi kurulur. Kamu idarelerinin Strateji Geliştirme Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve strateji geliştirme ile ilgili mali hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri mali hizmetler birimi olarak görev yapar. Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, mali hizmetler birimi tarafından yürütülür:

- İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.
- Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak.
- İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.
- Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.
- Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.
- İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.
- İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.
- İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken mali iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.
- Mali kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yönetime ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.
- Ön mali kontrol faaliyetini yürütmek.

- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.
- Mali konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Mali hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esasları, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Bu yönetmelik, idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınarak iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak şekilde oluşturulur. Ayrıca stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama da mevcuttur.

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Bu yüzden mali hizmetler biriminde ön mali kontrol görevini yürütenler, mali işlem sürecinde görev alamazlar.

Muhasebe hizmeti ve yetkilisi; muhasebe hizmeti tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu mali işlemlerin içerisinde; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi gibi işlemler yer alır. Bu işlemleri gerçekleştirenler ise muhasebe yetkilisidir.

Muhasebe yetkilisinin bazı sorumlulukları vardır. Bu sorumlulukları; söz konusu hizmetlerin gerçekleşmesi ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulması olarak sayabiliriz. Ayrıca muhasebe yetkililikleri, gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vermektedirler.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe yetkilisi Maliye Bakanlığı'dır. Yani bu kurumların muhasebe hizmetini Maliye Bakanlığı görür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 61. maddesinde bazı görevler sayılmaktadır. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan maddelerden birinin olmaması durumunda ödeme yapamaz. Böyle bir durumda, söz konusu eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Ancak hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi hâlinde ödeme işlemi gerçekleştirilebilir.

Muhasebe yetkililerinin bir başka görevi, işlemlere ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza etmek ve denetime hazır bulundurmaktır. Muhasebe yetkililerinin görev ve yetkilerinin yardımcılara devredilmesine, muhasebe yetkililerinin herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmasında muhasebe hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin düzenleme yapmaya ve sertifika sınavlarına girmeye hak kazanılması bakımından muhasebe yetkilisi yardımcısı eşiti görevleri belirlemeye yalnızca Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedidir. Muhasebe yetkilisi mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri,

denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 64. maddesinde iç 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 faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali 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 gerçekleştirilir ibaresi de geçmektedir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

İç Denetim nedir?



İç denetçi ve görevleri; İç denetçiler, üst yöneticinin önerilerini dikkate alarak kamu idarelerinin yıllık iç denetim programını hazırlayanlardır. Hazırladıkları programlar, aynı zamanda üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçilerin görevlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve görevleri; İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Maliye Bakanlığına bağlıdır ve yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu bu üyele-

ri, biri Başbakan'ın, biri Kalkınma Bakanının, biri Ekonomi Bakanının, biri İçişleri Bakanının ve son olarak üçü Maliye Bakanının önerisi (başkanı dâhil) üzerine beş yıl için atar. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu gerekli gördüğü hâllerde, teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri de toplantılara davet edebilir. Ancak toplantılara davet ettiği bu kişilerin oy hakkı yoktur. Maliye Bakanlığı kurulun önerisi üzerine çıkarttığı bir yönetmelikle, kurulun çalışma usul ve esaslarını düzenler.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 67. maddesinde belirtildiği üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütür:

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.
- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.
- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.
- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.
- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.
- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması hâlinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor hâlinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

Dış Denetim

Harcama sonrası yapılan dış denetim, Sayıştay tarafından yürütülür. Bunun amacı ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak,

- a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Sayıştay denetçileri, yaptıkları denetim dâhilinde iç denetçilerinden düzenlemiş oldukları bazı raporları talep edebilir. Bu durumdan istenilen raporlar, Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; yukarıda belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici cevaplandırılır. Daha sonra Sayıştay, dış denetim genel değerlendirme raporunu düzenler. Düzenledikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı bu raporu, düzenlerken de denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alır.

Sayıştayın hesapları hükme bağlanması, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar vermesi ile olur.

Sayıştayın Denetlenmesi; Sayıştay genel yönetim kapsamındaki bu kamu idarelerini denetlerken Sayıştay'ı ise Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı denetler. Her yıl yapılan bu denetim, Divan tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.

Özet

Bütçe çağrısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Başbakan onayıyla yayınlanmaktadır. Bütçe çağrısı kuruluşların bütçeyi hazırlarken göz önünde bulundurmaları ve dikkat etmeleri gereken temel felsefeyi ortaya koyar. Bütçe hazırlama rehberi, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve harcamacı kuruluşlara gönderilir. Bütçe çağrısı çok genel esaslar çerçevesinde bütçe hazırlığına yer verirken bütçe hazırlama rehberi daha ayrıntılı ve bütçe tekniğine göre o yıl bütçesinin özelliklerini gösteren ilkeleri içermektedir.

Harcamacı kuruluşlar, orta vadeli program ve orta vadeli mali plandaki ana konularla Başbakanlığın “Bütçe Çağrısı” ve yatırım genelgesindeki hükümlere göre bütçe hazırlık çalışmalarına başlar. Harcamacı kuruluşlar bu esaslara göre bütçelerin taslaklarını hazırlarken Maliye Bakanlığı da aynı esaslar çerçevesinde kendi Bakanlık bütçesini hazırlar. Bütçe hazırlıkları her kuruluşta Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı bütçe dairesi başkanlığı aracılığı ve yardımı ile yapılmaktadır.

İlk hazırlık aşaması ve Maliye Bakanlığına teslimden sonraki aşamalarda harcamacı kuruluş ve Maliye Bakanlığı arasında sürekli ortak çalışmalar vardır. Bütçenin hazırlık aşamasında rol oynayan bir diğer kuruluş da Kalkınma Bakanlığıdır.

Gelir bütçesinin hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur.

TBMM’de bütçe görüşmeleri önce Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyon kırk üyeden kuruludur. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilme şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçesinin uygulanabilmesi ancak gerekli harcamaların yapılmasıyla gerçekleşir. Bütçe harcamaları, devlet gelirlerinden daha farklı ve daha disiplinli uygulanan ilke ve esaslara göre yapılmaktadır. Bütçeyle verilen ödenekler temelde o kuruluşun yapabileceği harcamaların toplam tavanını oluşturur. Ancak bu ödeneklerin harcanabilmesi çeşitli işlemleri, süreçleri ve denetimleri gerektirmektedir. Bütçeyle verilmiş ödeneklerin serbest bırakılması, ödeneklerin harcamayı yapacak hizmet birimlerine dağıtılması, ödeneklerin bütçe içi veya bütçe dışı aktarılması, giderlerin

belirli aşamalar içinde gerçekleştirilmesi, yetki ve sorumluluğun dağılımı, giderlerin kamu hesaplarında gösterilmesi, hak sahiplerine ödenemeyen paranın emanete alınması, bütçe yılının bitmesiyle bütçenin hesaplarının kapanması işlemleri, tümüyle harcama sürecini oluşturan işlemlerdir.

Türkiye’de Merkezî Yönetim Bütçesinin Denetlenmesi ise iç kontrol, iç denetim ve dış kontrol olmak üzere üç temel yönden yapılır. 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,
- Mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

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 faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

Dış denetim ise harcama sonrası yapılan denetimdir ve Sayıştay tarafından yürütülür. Bunun amacı ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Kendimizi Sınayalım

1. 1982 Anayasası'na göre Bütçe Komisyonu'nda üye dağılımı nasıl olmaktadır?
 - a. 35 üye iktidar parti ya da partilerine - 20 üye muhalefet parti ya da partilerine
 - b. 30 üye iktidar parti ya da partilerine - 15 üye muhalefet parti ya da partilerine
 - c. 25 üye iktidar parti ya da partilerine - 15 üye muhalefet parti ya da partilerine
 - d. 15 üye iktidar parti ya da partilerine - 10 üye muhalefet parti ya da partilerine
 - e. 10 üye iktidar parti ya da partilerine - 5 üye muhalefet parti ya da partilerine
2. Aşağıdakilerden hangisi Cumhurbaşkanının Bütçe Kanunu ile ilgili görevlerini en doğru şekilde tanımlamaktadır?
 - a. Bütçe Kanunu'nu Cumhurbaşkanlığına yollamaz.
 - b. Bütçe Kanunu'nu detaylı bir şekilde inceler ve en çok bir kez TBMM'ye tekrar görüşülmek üzere iade eder.
 - c. Bütçe Kanunu'nu ivedilikle onaylar.
 - d. Bütçe Kanunu'nu halkoyuna (referanduma) sunabilir.
 - e. Bütçe Kanunu'nu Anayasa Mahkemesine götürrebilir.
3. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına bütçe uygulamalarını denetleyen kurum aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Sayıştay
 - b. Danıştay
 - c. Yargıtay
 - d. Bölge İdare Mahkemesi
 - e. Vergi Mahkemesi
4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda bütçe görüşmeleri esnasında aşağıdakilerden hangisi **yapılamaz**?
 - a. Bütçe Kanunu Tasarısı oylamasında iktidar partisi üyeleri tarafından 'karşı' oy kullanılamaz.
 - b. Bütçe Kanunu Tasarısı oylamasında muhalefet partisi üyeleri tarafından "kabul" oyu kullanılamaz.
 - c. Bakanlar kendi Bakanlık bütçelerinin görüşülmesine katılamaz.
 - d. TBMM üyeleri genel kurulda gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamaz.
 - e. Bütçe görüşmelerinde bütçe dışındaki konularda konuşulamaz.
5. Orta Vadeli Mali Plan'ı hazırlamakla görevli kurum aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Başbakanlık
 - b. Maliye Bakanlığı
 - c. Ekonomi Bakanlığı
 - d. Kalkınma Bakanlığı
 - e. Planlama Bakanlığı
6. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu tasarısı mali yılbaşından kaç gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur?
 - a. 75 gün
 - b. 55 gün
 - c. 50 gün
 - d. 25 gün
 - e. 20 gün
7. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu tasarısı TBMM Bütçe Komisyonunda en çok kaç gün içinde görüşülüp esasa bağlanmaktadır?
 - a. 75 gün
 - b. 55 gün
 - c. 50 gün
 - d. 25 gün
 - e. 20 gün
8. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu tasarısı TBMM Genel Kurulu'nda en çok kaç gün içinde görüşülüp esasa bağlanmaktadır?
 - a. 75 gün
 - b. 55 gün
 - c. 50 gün
 - d. 25 gün
 - e. 20 gün
9. 1982 Anayasası'na göre Bütçe Komisyonu kaç üyeden oluşur?
 - a. 55 üye
 - b. 45 üye
 - c. 40 üye
 - d. 25 üye
 - e. 15 üye
10. Orta Vadeli Program'ı hazırlamakla görevli kurum aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Başbakanlık
 - b. Maliye Bakanlığı
 - c. Ekonomi Bakanlığı
 - d. Kalkınma Bakanlığı
 - e. Planlama Bakanlığı

Yaşamın İçinden



21.12.2011

2012 bütçesi kabul edildi

2012 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı, TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalastı. Kanuna göre, Türkiye'nin 2012 yılında bütçe giderleri 350 milyar 948 milyon, bütçe gelirleri 329 milyar 800 milyon, bütçe açığı 21 milyar 103 milyon, faiz dışı fazla da 29 milyar 146 milyon lira olacak.

Genel Kurulda, 2012 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu, 134 ret, 1 çekimser oya karşın 318 oyla kabul edildi. Kanuna göre, Türkiye'nin 2012 yılında bütçe giderleri 350 milyar 948 milyon, bütçe gelirleri 329 milyar 800 milyon, bütçe açığı 21 milyar 103 milyon, faiz dışı fazla da 29 milyar 146 milyon lira olacak.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneklerin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecek. Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkili olacak.

2012 yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında, herhangi bir projeye harcama yapılamayacak. 2012'de yatırım cetvellerinde yer alan projeler ile ödenek toplu olarak verilen projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2012'de başlanabilmesi için proje veya işin 2012 yılı yatırım ödenek, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacak. Kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapım projeleri bu kapsam dışında tutulacak.

Ödenekleri bulunan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) kapsamında, köylerin altyapı ihtiyaçları için İl Özel İdareleri veya Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında belediyelerin içme suyu ve atıksu projelerini gerçekleştirmek üzere İller Bankası Anonim

Şirketine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullanılacak. SUKAP kapsamında ihtiyaç duyulması hâlinde genel bütçe kapsamındaki ilgili kamu idaresi bütçesine veya özel bütçeli idareler bütçesine ödenek aktarılabilir. Bu kapsamda ilgili idarelere yapılan hazine yardımları, haczedilmeyecek ve üzerine ihtiyati tedbir konulamayacak.

Garantili dış borç limiti Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre sağlanacak, garantili imkan ve dış borcun ikrazı limiti 3 milyar doları, Hazine Müsteşarınca belirlenecek koşullar çerçevesinde ve elde edilecek kaynaklar Hazineye aktarılacak şekilde kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı 2 milyar doları aşamayacak.

KİT'ler ile Hazinenin pay sahibi olduğu diğer işletme, şirket ve bankaların Hazineye tekabül eden temettü tutarları ile diğer öz kaynaklarının tamamı veya bir kısmı, ilgili teşebbüs, işletme, şirket ve bankanın ödenmemiş sermayesine veya görev zararı alacaklarına mahsup edilebilecek.

Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketinin politik risk kapsamında yapacağı tahsilatın ve bankanın faaliyet kârlarından Hazineye tekabül eden temettü tutarlarının ve olağanüstü yedek akçelerinin tamamı veya bir kısmı, bankanın politik risk alacağına ve ödenmemiş sermayesine mahsup edilebilecek.

Memur maaşlarındaki artışlar

Kanuna göre, 1 Ocak-30 Haziran 2012 döneminde aylık gösterge tablosunda yer alan rakamlar ile ek gösterge rakamlarının aylık tutarlara çevrilmesinde uygulanacak aylık katsayı 0,06446, memuriyet taban aylığı göstergesine uygulanacak taban aylığı katsayısı 0,86251, yan ödeme katsayısı 0,02044 olacak.

Sözleşmeli personelin ücret tavanı 1 Ocak-30 Haziran 2012 döneminde 3,382 Türk Lirası olarak uygulanacak. Kanun, uluslararası anlaşma, Bakanlar Kurulu kararı veya yılı programıyla kurulması ya da genişletilmesi öngörülen birimler ile hizmetin gerektirdiği zorunlu hâller için yılı ödenekini aşmamak kaydıyla yapılacak yeni vizeler dışında, 2011 yılı sözleşmeli personel pozisyon sayıları hiçbir şekilde aşılamayacak.

Atama izni

Kamu idare kurum ve kuruluşları, serbest memur kadrolarına 2011'de emeklilik, ölüm, istifa veya nakil sonucu ayrılan memur sayısının yüzde 50'sini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapılabilecek. Bu sınırlar içinde memur ihtiyacını karşılayamayacak idare, kurum ve kuruluşlardan yüksek öğretim kurumları için ek 5 bin, diğerleri için ek 29 bin atama izni verilebilecek.

Üniversiteler için 9 bin ek atama

Yüksek öğretim kurumları, öğretim üyesi dışındaki boş öğretim elemanı kadrolarına 2011'da emeklilik, ölüm, istifa, nakil, eğitimin tamamlanması veya başarısızlık sonucu kurumlarından ayrılan öğretim elemanı sayısının yüzde 50'sini (araştırma görevlisi kadroları için yüzde 100'ünü) geçmeyecek şekilde, açıktan veya yüksek öğretim kurumları ile diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından naklen atama yapılabilecek.

Bu sınırlar içinde öğretim elemanı ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu yüksek öğretim kurumları için ek 9 bin atama izni verilebilecek. Ek olarak verilen atama izninin en az 4 bini, Yüksek Öğretim Kurulu koordinasyonunda Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı kapsamında yetiştirilmek amacıyla araştırma görevlisi kadrolarına yapılacak atamalarda kullanılacak.

Öğretim üyesi kadrolarından ayrılanların sayısı ile tıpta ve dış hekimliğinde uzmanlık eğitimi yönetmeliği uyarınca atanmış oldukları araştırma görevlisi kadrolarından ayrılanların sayısı, yüzde 50 veya yüzde 100 sınırının hesabında dikkate alınmayacak.

Hakimlik ve savcılık meslekleri ile bu meslekten ayrılan görevlere, tıp ve dış hekimliğinde uzmanlık eğitimi yönetmeliği uyarınca asistan kadrolarına yapılacak atamalar, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığında münhasıran vergi ve sosyal güvenlik alanlarında istihdam edilecek yardımcı kadrolarına yapılacak atamalar, özürlü personel atamaları, TSK Personel Kanununun kapsamında veya diğer ilgili mevzuata göre yapılacak askerî personel atamaları, emniyet hizmetleri sınıfında bulunan kadrolara yapılacak atamalar, Terörle Mücadele Kanunu kapsamında yapılacak atamalar ile özelleştirme uygulamaları kapsamındaki personel nakilleri de sınırlamaya tabi olmayacak.

Boş-dolu kadrolar Maliye Bakanlığına bildirilecek

Kamu idare, kurum ve kuruluşları kadro ve pozisyonlarının dolu-boş durumu ile bunlarda meydana gelen değişikliklere ilişkin bilgiler mart, haziran, eylül ve aralık aylarının son günü itibarıyla düzenlenerek, bu ayları izleyen ayın 20'sine kadar e-bütçe sisteminde veri girişi yapmak suretiyle Maliye Bakanlığına bildirilecek.

Belediyeler, il özel idareleri ve mahallî idare birlikleri ile bunların müessese ve işletmelerinde sözleşmeli personel istihdamı mümkün olan hizmetlerde (avukat, mimar, mühendis ve veteriner hariç) ayrıca sözleşmeli personel istihdam edilemeyecek.

Türk Patent Enstitüsü, Türk Standartları Enstitüsü, Yüksek Öğretim Kurulu, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezî Başkanlığına ait hesaplarda yer alan kasa ve banka hesapları bakiyelerinin yarısı ile Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin uzaktan eğitim uygulayan iktisat, İşletme ve Açıköğretim Fakültesine ait hesaplarında yer alan kasa ve banka hesapları, tahvil ve bono gelirlerinin yarısı, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere 2012 yılı Şubat ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı Merkez Muhasabe Birimi hesabına aktarılacak.

TBMM Genel Kurulunda 2010 Yılı Merkezî Yönetim Keşinhesap Kanunu da 132 ret oyuna karşın 316 oyla kabul edildi.

Kaynak: <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2011/12/21/2012-butcesi-kabul-edildi>

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. c Yanıtınız doğru değilse “Bütçe Komisyonunun Oluşumu” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
2. c Yanıtınız doğru değilse “Cumhurbaşkanı’nın Bütçeyle İlgili Yetkisi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
3. a Yanıtınız doğru değilse “Sayıştay Denetimi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
4. d Yanıtınız doğru değilse “Anayasanın 162. Maddesi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
5. b Yanıtınız doğru değilse “Bütçe Hazırlıkları” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
6. a Yanıtınız doğru değilse “Bütçenin TBMM’nde Görüşülmesi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
7. b, Yanıtınız doğru değilse “Bütçenin TBMM’nde Görüşülmesi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
8. e Yanıtınız doğru değilse “Bütçenin TBMM’nde Görüşülmesi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
9. c Yanıtınız doğru değilse “Bütçenin TBMM’nde Görüşülmesi” konusunu tekrar gözden geçiriniz.
10. d Yanıtınız doğru değilse “Bütçe Hazırlıkları” konusunu tekrar gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu aşağıda sayılan maddeleri kapsamaktadır:

- Yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri (üç yıllık),
- Bütçe açık veya fazlasının tutarı (varsa), ve bu açık veya fazlanın nasıl kullanılacağı,
- Vergi muafiyet, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri,
- Borçlanma ve garanti sınırları,
- Bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler,
- Bağlı cetveller,
- Mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler.

Sıra Sizde 2

Orta vadeli program kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanır.

Sıra Sizde 3

Orta vadeli mali plan gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini içerir. Bununla birlikte hedeflenen bütçe dengesini (varsa) açık veya fazlanın nasıl değerlendirileceği hususlarını belirtir. Mali planla ilgili önemli hususlardan biri kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir.

Sıra Sizde 4

- Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp Merkezî Yönetim Bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin

Sıra Sizde 5

Komisyon kırk üyeden oluşur. İktidar partisi veya iktidardaki koalisyon partileri en az yirmi beş üyeye sahip olup bu sayı siyasi partilerin temsil oranlarına göre değişebilmektedir. Aynı şekilde muhalefet partileri de kalan 15 üyeyi paylaşırlar.

Sıra Sizde 6

Bazı zorunlu nedenlerle Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun süresinde yürürlüğe konulamaması hâlinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

Sıra Sizde 7

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilmek zorundadır. Ayrıca personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Sıra Sizde 8

Bütçenin yürürlüğe konulmasından sonra ortaya çıkabilecek olumsuzlukları gidermek amacıyla ek bütçe yapılabilir. Buna göre yıl içinde kamu idarelerinin ödeneklerinin yetersiz kalması veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ek bütçe yapılabilir. Ancak ortaya çıkan gider kalemlerine karşılık gelir gösterilmesi zorunluluğu vardır. Ek bütçe kanunla yapılabilir.

Sıra Sizde 9

Gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.

Sıra Sizde 10

Bir yıl önceki bütçe uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösterir. Kesin Hesap Kanun Tasarısı, izleyen mali yılın haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Sıra Sizde 11

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 faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

Ek

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hazırlama Süreci			
FAALİYET	FAALİYETTE BULUNAN KURUM	TARİH	İÇERİK
İDARİ FAALİYET RAPORU	Genel Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlar	Nisan sonu	İdarelerin üst yöneticileri, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak idari faaliyet raporlarını düzenleyerek kamuoyuna açıklarlar.
ORTA VADELİ PROGRAM	Devlet Planlama Teşkilatı	Mayıs ayı sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar	15 Haziran'a kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıl ile ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
BÜTÇE ÇAĞRISI VE EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	Haziran ayının sonuna kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı		
GENEL FAALİYET RAPORU	Maliye Bakanlığı		
BÜTÇE VE PERFORMANS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASI	Harcamacı Kuruluşlar	1 - 31 Temmuz	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;
			Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,
			Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,
			Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,
BÜTÇE VE PERFORMANS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN İNCELENMESİ VE GÖRÜŞÜLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Harcamacı Kurumlar	1 Ağustos - 30 Eylül	İdarenin performans hedefleri doğrultusunda hazırlanır.
			Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Kamu İdarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
BÜTÇE KANUN METNİ ÇALIŞMALARI	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	1 Tem. - 17 Ekim	Kanun metni; Genel hükümler, Devlet Borçları ve Kamu İktisadi teşebbüslerine ilişkin hükümler, Kamu personeline ilişkin hükümler ve çeşitli hükümler olmak üzere dört kısımdan oluşur.
YATIRIM BÜYÜKLÜKLERİ KOORDİNASYON TOPLANTISI	Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası	10 - 25 Eylül	

YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)	Kalkınma Bakanlığı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM' ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulunun toplanarak makro ekonomik göstergeler ve büyüklüklerini görüşmesi.
KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA AİT BÜTÇE TEKLİFLERİNE SON ŞEKLİNİN VERİLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Planlama Teşkilatı	10- 15 Ekim	5018 sayılı Kanun'da bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİN HARCAMACI KURULUŞLARA YANSITILMASI	Harcamacı Kuruluşlar	10- 15 Ekim	5018 sayılı Kanun'da bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
BÜTÇE VE PERFORMANS PROGRAMI TASARISININ T.B.M.M' YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	15- 17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM sunulur.
BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM' DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan Bütçe Komisyonu	17 Ekim - 1 0 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekliyle uygulamaya devam etmektedir.
	T.B.M.M. Genel Kurulu	10 - 30 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekliyle uygulamaya devam etmektedir.
BÜTÇE KANUN TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	25 - 31 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekliyle uygulamaya devam etmektedir.
YÜRÜRLÜK	Uygulama	1 Ocak- 31 Aralık	Merkezî yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmî Gazete'de yayımlanır.

Kaynak: www.bumko.gov.tr

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

Kaynak, Rezzan, "Bütçenin Kapsamı ve Hazırlanma Süreci", Ankara, Haziran, 2008.

Kesik, Ahmet , Erdoğan Öner, M. Kamil MutluerKamu Maliyesi, Teori ve Uygulamada, İstanbul, Aralık 2010.

Mutluer, Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, "Bütçe Hukuku", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No: 99, 2006.

Yereli, Ahmet Burçin, Türk Bütçe Sisteminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmelerin Ekonomik Açından Değerlendirilmesi (Araş.Gör. Haluk Egeli ile birlikte), Maliye Yazıları, Sayı: 41, Ekim-Aralık 1993, Sayfa 64-81.

Yereli, Ahmet Burçin, Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmelerin İstikrarı Sağlamadaki Rolü (Araş.Gör. Haluk Egeli ile birlikte), İktisat, İşletme ve Finans, Yıl: 8, Sayı: 90, Eylül 1993, Sayfa 51-63.

Yereli, Ahmet Burçin, Yeni Türk Anayasası İçin Bir Ekonomik Anayasa Önerisi, Hacettepe Üniversitesi, İİBF.

1982 Anayasası

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

Yararlanılan İnternet Kaynakları

www.kalkinma.gov.tr

www.maliye.gov.tr

www.gib.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.hazine.gov.tr

8

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Bütçe düzenini açıklayabilecek,
- Ödenek kavramını ve kullanım ilkelerini açıklayabilecek,
- Ödenek kaydını ve ödenek devrini açıklayabilecek,
- Örtülü ödenek kavramını açıklayabilecek,
- Tamamlayıcı ödenek kavramını açıklayabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Bütçe düzeni
- Bütçe kanunu uygulamaları
- Yedek ödenek
- Kaydedilen ödenek
- Devreden ödenek
- Örtülü ödenek
- Tamamlayıcı ödenek
- Gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı
- Likit karşılığı ödenek kaydı

İçindekiler



Türk Devlet Bütçe Sisteminde Özel Konular

GİRİŞ

Merkezî yönetim bütçe kanunu, dar anlamıyla merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini ve varsa borçlanma rakamlarını gösteren bir kanun olarak ifade edilir. Ancak geniş anlamıyla bütçe kanunu; sadece tahmini gelir, gider ve borçlanma rakamlarını gösteren kanun olmaktan öteye bütçe düzeni ve bütçe uygulamasına ilişkin hükümlerin de yer aldığı dolayısıyla geniş bir metne sahip olan bir kanundur. Bütçe kanunu ile temel mali kanun olarak kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda gelir ve giderlerle ilgili getirilen genel hükümlerin o yıl nasıl uygulanacağı gösterilir. 5018 sayılı Kanun'un gelir ve giderlerin uygulanması ile ilgili maddelerinde ilgili yıl bütçe kanunu ile farklı uygulamaların yapılabileceği belirtilmiştir. Bütçenin uygulanması söz konusu olduğunda kitabın diğer bölümlerinde yer alan bütçenin uygulanmasına yönelik anlatımlar yanında, bütçe kanunları çerçevesinde oluşan uygulamaların da bilinmesi önem arz etmektedir.

Bütçe kanun metni çerçevesinde bütçe düzeni ve uygulamasına yönelik olarak;

- Bütçe düzeni ve kullanılan deyimler,
- Bütçe kanunlarında “gerektiğinde kullanılacak ödenekler” olarak ifade edilen ancak 5018 sayılı Kanun'da “yedek ödenek” olarak adlandırılan ödenekler,
- Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bütçe gerekçelerinde “kaydedilen ödenek” olarak adlandırılan ve gösterilen, özel gelir karşılığı özel ödenek tahsisi uygulaması ile bu ödeneklerin yılsonu harcanmayan kısımları ile ilgili olan “devredilen ödenekler”,
- Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan “örtülü ödenek”,
- 5018 sayılı Kanun'da ve bütçe kanunlarında yer almayan ancak kesin hesap kanunları ile verilen tamamlayıcı ödenek,
- Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir tahminlerinin fazla çıkması sonucu fazla gelirin sonraki yıl bütçesine ödenek kaydı ve harcanmasına yönelik “gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı” ile “likit karşılığı ödenek kaydı” işlemleri, bütçe uygulamaları konusunda sadece 5018 sayılı Kanun'daki hükümlerin değil, aynı zamanda ilgili yıl bütçe kanunlarıyla getirilen hükümlerinde önemini göstermektedir.

Tefrik: Ödenek tahsisi

Fasıl ve bölüm deyimleri: Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini ifade eder.

Kesim deyim: Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyini ifade eder.

Madde deyim: Fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyini ifade eder.

Tertip deyim: Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini ifade eder.

BÜTÇE DÜZENİ VE KULLANILAN DEYİMLER

Bütçe düzeni kamu kurumlarının ödenek kullanımları ile ilgili esasları içeren, kullanılacak cetvellerin içeriğini belirten, yeni tertip ödenek ve gelir kalemlerinin o yıl nasıl kaydedileceğini açıklayan bir kavramdır. Örneğin bütçe kanun metninde “bazı ödeneklerin kullanımına ve harcamalara ilişkin esasların (E) cetvelinde gösterileceğine” dair getirilen bir hüküm bütçe düzeni kapsamında olup böylece uygulamacıların bütçeyi daha iyi anlamalarına imkan sağlanmış olur.

Geçmişten günümüze bütçe kanunlarının “bütçe düzenine ilişkin hükümler” şeklinde adlandırılan ikinci bölümünde bazı deyimlerin açıklaması yapılmakta olup bu deyimlerin bugünkü performans esaslı bütçe sisteminin kullandığı analitik bütçe sınıflandırmasının kod yapısı ile uyumlu olarak ne anlama geldiği belirtilmektedir. Eski klasik bütçe sisteminin sınıflandırmasından kalan bu deyimlere günümüz bütçe kanunlarında ve diğer kanunlarda giderlere ilişkin olarak kullanılmaya devam edilmektedir. Bu deyimlerin bilinmesi analitik sınıflandırmaya göre ödeneklerin hangi konulara ayrıldığını (tefrik) anlamamızı kolaylaştıracaktır. Bu deyimlerden; Analitik bütçe sınıflandırmasındaki kullanımına yönelik uyarlamayı Tablo 8.1’de göstermek mümkündür.

Tablo 8.1’deki tertip kısmında örnek kurum olarak gösterilen Cumhurbaşkanlığına ayrılan ödenekler bütçe kanunu ile kurumsal olarak ayrıldığından 5018 sayılı Kanunu’n 21.maddesine göre kanun çıkartılmadan başka bir kuruma aktarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kendisine tefrik edilen ödenekleri kurum içinde kanun çıkartılmadan bütçe kanununda ayrı bir oran belirtilmezse 5018 sayılı Kanunu’n 21.maddesinde belirtilen oranda (% 5) fasıllar arasında aktarabilir. Ancak son yıllardaki bütçe kanunlarında bu oran % 20 olarak uygulanmaktadır.

Tablo 8.1

Klasik Bütçe Sınıflandırması ile Analitik Bütçe Sınıflandırmasında Kullanılan Deyimlerin Birlikte Gösterimi

Fasıl	Kesim	Madde	Tertip
Fonksiyonel Sınıflandırmanın Birinci Düzeyi	Fonksiyonel Sınıflandırmanın İkinci Düzeyi	Fonksiyonel Sınıflandırmanın Üçüncü Düzeyi	Kurumsal, Fonksiyonel, Finansman Kodlarının Tamamı
Örnek: 04. Ekonomik İşler ve Hizmetleri	Örnek: 04.5. Ulaştırma Hizmetleri	Örnek: 04.5. I. Karayolu İnşaat İşleri	Örnek: 01. Cumhurbaşkanlığı (Kurumsal kod) 01. Genel Kamu Hiz. (Fonksiyonel kod) I. Genel Bütçe (Finansman Tipi Kod)

SIRA SİZDE



Bütçe mevzuatında kullanılan fasıl, kesim, madde ve tertip kavramları neyi ifade ederler?

YEDEK ÖDENEK KAVRAMI VE KULLANIMI

Yedek ödenek kavramı 5018 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesi ile uygulamada yer almaktadır. Bu madde de “Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörül-meyen hizmetler için, bu Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilir.” hükmü ile yedek ödeneğin hangi ko-

nularda, hangi idarelerin bütçeleri için kullanılacağı ve ne kadar büyüklükte olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu Kanun hükmüne göre yedek ödenek, genel ve özel bütçeli idarelerin hizmet ve amaçlarını gerçekleştirmelerinde ödeneklerinin yetmesi ya da öngörülme-yen hizmetlerin ortaya çıkması durumunda Maliye Bakanlığının bütçesi içine konulan ve bu bakanlığın izni ile kullanılan ödenek toplamıdır.

Yedek ödenek nedir? Hangi idareler yararlanabilir?



Bütçe kanunlarının “bütçe uygulamasına ilişkin hükümler” başlıklı üçüncü bölümünde “gerektiğinde kullanılabilecek ödenekler” alt başlığı ile açıklanan “yedek ödenek” uygulamaları dört tür olarak yer almaktadır. Bunlar; personel giderlerini karşılama ödeneği, yatırımları hızlandırma ödeneği, doğal afetleri karşılama ödeneği ve yedek ödenektir. Ancak bu başlıklar altındaki ödenekler Maliye Bakanlığının e-bütçe sistemi içinde daha fazla çeşitte yer almaktadır. Bunları ekonomik kodları ile beraber aşağıdaki şekilde göstermek mümkündür:

09 Yedek Ödenekler

09.1 Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği

09.2 Kur Farklarını Karşılama Ödeneği

09.3 Yatırımları Hızlandırma Ödeneği

09.5 Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği

09.6 Yedek Ödenek

09.7 Yeni Kurulacak Daire ve İdarelerin İhtiyaçlarını Karşılama Ödeneği

09.8 Mülteci ve Göçmen Giderleri Ödeneği

09.9 Diğer Yedek Ödenekler

09.9.1.02 İlama Bağlı Borçları Karşılama Ödeneği

09.9.1.03 Özellikli Giderleri Karşılama Ödeneği

Maliye Bakanlığının ilgili yıl bütçesi içine genel bütçe ödeneklerinin en fazla % 2'si kadar konulan yedek ödenekler yukarıda belirtilen konularda kullanılabilmektedir. Örneğin bütçe kanunlarında da açıklaması yapılan “Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği” den yatırım nitelikli genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin her türlü doğal afet giderlerini karşılamak amacıyla mevcut veya yeni açılacak tertiplerine aktarma yapılabilmektedir. Aynı şekilde “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği”nde genel ve özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ödeneğin yetmeyeceğinin anlaşılması durumunda personel giderleri ile ilgili mevcut tertiplere aktarma yapılabilmektedir. “Yatırımları Hızlandırma Ödeneği” den de yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan projelere ödenek tahsisi veya ödeneklerinin artırılmasında kullanılmak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin projelerine ilişkin mevcut veya yeni açılacak tertiplere aktarma yapılabilmektedir. Yapılacak her tür aktarma 5018 sayılı Kanun’a göre Maliye Bakanının yetkisi dâhilinde mümkündür.

Örnekte görüldüğü üzere Maliye Bakanlığı, 09.6 Yedek Ödenek tertibini kullanarak Uludağ Üniversitesine üç milyon lirayı transfer etmiştir. Bu transferi Uludağ Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bir yandan (B) cetveline hazine yardımı olarak gelir kaydetmiş bir yandan da Gayrimenkul Büyük Onarım Gideri olarak (A) cetveline ödenek kaydetmiştir.

Yedek ödenek olarak ifade edilen ödeneğin türleri nelerdir?



Yedek ödenek uygulamasıyla aslında hükümetler TBMM'den onay almış olsalar da önceden nereye harcanacağı belli olmadan alınan bu iznin bütçenin açıklık ilkesini zedelediğini söylemek gerekir. Açıklık ilkesinde bütçede hangi giderlerin yer aldığını, hangi işlere ne ölçüde ödenek ayrıldığını meclis üyelerinin ve halkın bilmesine olanak sağlanması esas olmaktadır. Bu çerçevede son beş yıla ait yedek ödenek miktarlarına bakılacak olursa açıklık ilkesinin ne ölçüde zedelendiği anlaşılabilecektir.

SIRA SİZDE



Yedek ödenekten ödenek aktarılan kurumlar bu ödenekleri daha çok hangi harcamalarda kullanmaktadırlar?

ÖRNEK

Uludağ Üniversitesine 2011 yılı için Maliye Bakanlığı Yedek Ödenek Tertibinden Aktarılan Ödenek Kaydı

A CETVELİ TERTİBİ												AÇIKLAMA	İŞLEM KODU: 7	İŞLEM KODU: 6
KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.		EKO.			Düşülen	Eklenen
													(TL)	(TL)
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II				
12												MALİYE BAKANLIĞI		
	01											MÜSTEŞARLIK		
		31										BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		
			00									BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		
				01								GENEL KAMU HİZMETLERİ		
					1							Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri		
						2						Finansal ve mali işler ve hizmetler		
							00					Finansal ve mali işler ve hizmetler		
								1				Genel Bütçeli İdareler		
									09			YEDEK ÖDENEKLER		
										6		YEDEK ÖDENEK	3.000.000,00	
										7		GAYRİMENKUL BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ		3.000.000,00
												T O P L A M	3.000.000,00	3.000.000,00

Tablo 8.2'deki rakamlar incelendiğinde dikkati çeken ilk durum 2006 yılı hariç diğer yıllarda yedek ödenekten harcanan miktarların hemen hemen aynı olmasıdır. İlgili yılların bütçe rakamlarının her yıl arttığı dikkate alındığında yedek ödenek miktarının aynı kalması açıklık ilkesinin zedelenmesini daha fazla arttırmaması açısından önemlidir. Ödeneklerin kullanımında dikkati çeken diğer konu ödenekleri en fazla kullanan kurumun başbakanlık olmasıdır. Özellikle son iki yılın ödeneklerinin % 50'sini başbakanlığın kullandığı görülmektedir. Bu durum bütçenin samimiyet ilkesini ve açıklık ilkesini zedelemektedir. Yedek ödenek kullanımı konusunda Tablo 8.2'den çıkarılacak bir diğer sonuç yedek ödenekten aktarma yapılan kurumlarda bu ödeneklerin çoğunluğunun mal ve hizmet alımlarına ve sermaye harcamalarına ayrılmasıdır.

Kurum Kodu	Kurum Adı	2006	007	2008	2009	2010
01	Cumhurbaşkanlığı	-----	-----	-----	4.500.000	2.500.000
03	Anayasa Mahkemesi	-----	-----	5.000.000	-----	-----
04	Yargıtay	100.000	-----	-----	500.000	-----
05	Danıştay	1.180.000	395.000	-----	-----	-----
07	Başbakanlık	194.565.185	120.000.000	166.830.000	259.752.000	215.835.000
	Sosyal Yar. ve Dayn. Gen. Müd.	-----	-----	-----	-----	38.468.485
07.76	Milli Güvenlik Kur. Gen. Sek.	-----	120.000	-----	-----	-----
	Dev.Plan.Müs.	-----	-----	-----	-----	10.000
07.82	Hazine Müsteşarlığı	7.120.000	1.000.000	32.500.000	72.000.000	5.100.000
	Gümrük Müst.	-----	-----	-----	263.800	1.000
07.83	Dış Tic. Müs.	-----	650.000	-----	-----	300.000
	Diyanet İşl. Baş.	-----	-----	-----	-----	2.000.000
07.85	Türkiye İstatistik Kurumu	-----	300.000	-----	-----	-----
07.87	Özürlüler İdaresi Başkanlığı	-----	250.000	140.000	-----	-----
07.88	Aile ve Sosyal Araş. Gen. Müd.	-----	-----	200.000	-----	-----
07.89	Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	132.650	693.200	-----	-----	-----
07.93	Sos. Hiz ve Çocuk Esir. Kur. Gen. Md.	-----	-----	300.000	-----	-----
08	Adalet Bakanlığı	1.000.000	50.140.000	-----	-----	4.770.000
09	Milli Savunma Bakanlığı	-----	11.000.000	5.000.000	-----	2.650.000
10	İçişleri Bakanlığı	68.841.177	119.310.000	10.757.770	7.130.000	14.257.315
10.81	Jandarma Gen. Kom.	5.000.000	-----	10.000.000	-----	-----
10.82	Emniyet Gen. Müd.	-----	6.628.000	-----	-----	7.700.000
11	Dış İşleri Bakanlığı	-----	5.725.000	2.000.000	430.000	15.750.000
12	Maliye Bakanlığı	15.500.000	7.631.386	30.160.000	15.336.800	95.440.000
12.76	Gelir İdaresi Baş.	-----	3.000.000	12.000.000	-----	-----
13	Milli Eğitim Bak.	12.100.000	6.500.000	84.157.680	-----	30.000
14	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	-----	20.250.000	142.100	-----	-----
14.91	Karayolları Gn. Müd.	129.204.000	200.000	60.000.000	-----	-----
	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	-----	-----	-----	11.000.000	29.115.000
15	Sağlık Bakanlığı	152.350.000	-----	32.521.000	65.226.573	60.000.000
16	Ulaştırma Bakanlığı	40.000	-----	-----	42.585	-----
16.81	Denizcilik Müs.	220.000	-----	-----	-----	-----
17	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	37.000.000	30.482.414	14.911.000	1.310.000	-----
17.91	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	25.000	250.000	-----	-----	-----
18.75	Sos. Güv. Kur.Baş.	240.000.000	-----	-----	-----	-----
	Sanayi ve Tic. Bak.	-----	-----	-----	40.000	-----
20	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	16.000.000	14.040.000	32.120.000	4.100.000	-----
20.91	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	-----	40.600.000	70.000.000	-----	-----
21	Kültür ve Tur.Bak.	1.350.000	-----	500.000	4.000.000	5.415.000
22	Çevre ve Orman Bakanlığı	10.000.000	-----	-----	-----	-----
40.33	Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı	-----	1000.000	-----	-----	-----
40.14	Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	4.400.000	13.730.000	-----	-----	-----
	Üniversiteler	3.722.000	40.125.000	760.450	4.368.242	658.200
	T O P L A M	900.000.000	458.000.000	570.000.000	450.000.000	500.000.000

Tablo 8.2

2006-2010 Yıllar
Yedek Ödeneklerden
Yararlanan
Kurumlar

KAYDEDİLEN VE DEVREDİLEN ÖDENEK UYGULAMALARI

Bütçe ile ilgili mevzuat içinde kaydedilen ödenek ve devredilen ödenek kavramları yer almamaktadır. Özellikle kaydedilen ödenek, çeşitli gelirlerin bütçeye kaydedilip karşılığının ödenek gösterilmesi şeklinde uygulanır. Bütçeye gelir kaydedildiğinde bu gelir ilgili yıl içinde harcanmazsa ertesi seneye devreden gelir-ödenek şeklinde kaydedilir.

Kaydedilen ödenek ve devredilen ödenek olarak adlandırılan uygulamalar mali mevzuat içinde özel gelir - özel ödenek adları ile yer almaktadır. Geçmişte 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nda yer almış olan ve daha sonra bu Kanunu'nun yerini alan 5018 sayılı Kanun'da da özel gelirler başlığı altında uygulanma imkânı bulunan bu ödeneklerin kaynakları, ilgili kanunlarla kurumlara tahsis edilen özel gelirler ve kurumlara yapılan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

Özel gelir (kaydedilen ödenek) kavramı 5018 sayılı Kanunu'nun 39. ve 40. maddelerinde hüküm altına alınmıştır. Kanunu'nun 39. maddesinde de "Özel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarları, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterilir. Malî yıl içinde kullanılabilecek özel ödenek miktarı, tahsil edilen özel gelir tutarını geçemez. Tahsil edilen özel gelirlerin ödenek tutarını aşması halinde, ödenek eklenemez. Özel gelirlere ilişkin olarak ilgili kanunlarında belirtilen fiyatlandırılabilir mal ve hizmetlerin tarifeleri ile uygulamaya yönelik usul ve esaslar, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak ilgili kamu idarelerince belirlenir. Özel gelirlerin ödenek kaydına, gelecek yıla devrine, iptaline ilişkin yetki ve işlemler merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir." denilmiş olup özel geliri olan idarelerin özel bütçeli idareler olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda özel gelirleri elde eden kurumlar bunları ilgili yıl için ödenek kaydederek harcaıyabilmekte harcaıyamadıklarını gelecek yıla devredebilmektedirler.

Özel gelir ve bunları ödenek kaydetme uygulamasının diğer şekli şartlı bağış ve yardımlardır. 5018 sayılı Kanunu'nun 40.maddesinde ".....kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımlar, dış finansman kaynağından sağlananlarda 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedileceğı" belirtilmiştir. Ayrıca "bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz. Bu ödeneklerden malî yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir. Ancak, bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiğı halde harcanmayan ödenekleri iptal etmeye genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yönetici yetkilidir." hükmüne yer verilmiştir. Anlaşılaacağı üzere devlete yapılan bağış ya da yardımlar ilgili kamu kurumunun bütçesine ödenek kaydedilip harcanmaktadır. Bağış ve yardımlara ilişkin işlemlerin nasıl gerçekleştirileceğı ise ilgili yılın bütçe kanunlarında ayrıca yer alır. Örneğın; Milli Savunma Bakanlığı için yabancı devletlerden sağlanacak olan yardımlar (B) cetveline gelir, karşılığı da bu kurumun bütçesinde açılacak tertibe ödenek kaydedilir.

Özel gelirler iki şekilde uygulamada yer almaktadır. Birincisi, ilgili kamu kurumunun faaliyetlerinden sağladıkları gelirlerdir. Örneğın; 5217 sayılı Kanunun 25.maddesi ile "Karayolları, Köy Hizmetleri ve Devlet Su İşleri Genel müdürlükle-

ri; genel ve özel bütçeli kuruluşlar hariç diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden gelen hizmet taleplerini kendi imkânları nispetinde, yapılacak sözleşmeler çerçevesinde ve bedeli mukabilinde yerine getirmeye yetkilidirler. Bu amaçla yatırılacak paralar, bir yandan adı geçen kuruluş bütçelerinin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan (A) işaretli cetvelde mevcut veya yeniden açılacak tertiplere Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur. Bu özel tertiplerdeki ödeneklerden önceki yılda harcanmayan kısımları carî yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.” denilerek özel geliri olan kamu idarelerinin bunları ödenek kaydederek harcayabilme imkânları söz konusu olmaktadır. Özel gelir uygulamasının ikinci şekli, ilgili kamu kurumuna kanunlarla gelir tahsis edilmesidir. Örneğin Askerlik Kanunu, Harita Genel Komutanlığı Kanunu, Telsiz Kanunu vs. kanunlarla ilgili kurumlara gelir sağlama imkânı tanınarak bütçelerine ödenek kaydetme izni verilmektedir. Bu konuda verilebilecek örnek, 2011 yılında Askerlik Kanunu’nda yapılan değişikliklerle “bedelli askerlik” uygulamasıdır. Bedelli askerlik uygulamasında otuz yaş sınırını sağlayan ve belirli bir miktar ödeme yapan kişilerin askerlik görevini yerine getirdikleri kabul edilecektir. Askerlik Kanunu’nun 46.maddesine göre ödenecek paralar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adına T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası ve T. Vakıflar Bankasında açılacak özel hesaba yatırılacaktır. Özel hesapta toplanan paralar, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde şehit yakınları, gaziler, özürlüler, muhtaç erbaş ve er aileleri, Türk Silahlı Kuvvetlerine (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) mensup vazife malûlleri ile emniyet hizmetleri sınıfına mensup vazife malûlleriye yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin finansmanında kullanılacaktır. Bu çerçevede bedelli askerlik uygulaması ile sağlanan gelir, genel bütçe geliri olarak değil, özel gelir olarak toplanmış ve özel ödenek olarak ilgili bakanlık tarafından kaydedilerek kullanılmış olacaktır. Bedelli askerlik uygulaması 2011 yılındaki düzenleme öncesinde 1987, 1992 ve 1999 yıllarında olmak üzere toplam üç kere daha yapılmış olup 1999 yılında elde edilen gelirler 1999 depreminde afete maruz kalan bölgede yer alan illerdeki hasar ve zararların giderilmesi için gereken her türlü harcamanın finansmanında kullanılmak üzere ilgili kamu kurumlarının bütçelerine ödenek olarak kaydedilmiştir. Bu uygulamanın ünite 2’de açıklanan gereklilik ilkesinin adem-i tahsis kuralına aykırı olduğu da açıkça görülmektedir.

Kaydedilen ödenek uygulamasında kullanılan gelir kaynakları nelerdir?



Özel gelir ve özel ödenek uygulamaları geçmiş dönemlerde önemli boyutlara ulaşmış bütçe rakamlarının % 20’sini oluşturmuştur. Günümüz itibarıyla ise bu oran son beş yıllık dönemde ise ortalama % 6 olmuştur. Kaydedilen ödenek olarak adlandırılan bu uygulamaların oran olarak azalmasının nedeni bütçe disiplinin sağlanması olmuştur. Bütçe disiplinin sağlanması bağlamında 5217 sayılı “Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 2005 yılı itibarıyla özel gelir ve özel ödenek kaydı uygulamalarına sınırlamalar getirilmiştir. Yapılan düzenlemeler çerçevesinde devamında fayda olduğu düşünülen uygulamalar kalmak üzere diğer uygulamaların kaldırılması, gelirlerin ise bütçe geliri olarak bütçeye kaydı sağlanmıştır. Ancak yinede kaydedilen ödenek uygulamalarının rakamsal değerlerine bakıldığında her yıl artmaya devam ettiği görülmektedir. Tablo 8.3 bu gelişimi göstermektedir.

Tablo 8.3
Kaydedilen Ödenek
Rakamları

Kaynak: 2012 Yılı
Bütçe Gerekçesi

Ödenek / Yıl	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Başlangıç ödenegi (1)	155.627.544	174.321.617	204.988.546	222.553.217	259.155.933	286.981.304
Kaydedilen ödenek (2)	5.213.092	11.224.097	9.858.779	16.759.618	15.378.223	14.027.855
(1)/(2)	3,3	6,4	4,8	7,5	5,9	4,9

Tablo 8.3'ten de görüleceği üzere 2005 yılındaki Kanun'la rakamsal ve oransal olarak azalması gereken kaydedilen ödenek uygulamaları tersine artış hâlinde olmuştur.

Kaynağı özel gelirler olan kaydedilen ödenek ve devredilen ödenek kavramları gerek 5018 sayılı Kanun gerekse yılı bütçe kanunlarında verilen izinlerle gelişen kavramlardır. Bu uygulamaların gerçekleştirilmesinde kurumlara ilgili kanunlarla özel gelir sağlama hakkı verilmekte ve bu hakkı alan kurumlar ilgili yıl bütçe kanununda belirtilen koşullarda kullanabilmektedirler.

Özel gelir işlemleri ile beraber diğer konu devredilen ödenek uygulamalarıdır. Ödenek devri işlemleri, harcanmayan kısmının ertesi yıla devredeceği ilgili kanunlarla hüküm altına alınmış olan her türlü ödenegin yılı bütçesiyle ilişkisinin kurulması ve kullanımına imkân sağlanması amacıyla mevcut veya yeni açılacak tertiplere eklenmesi işlemini ifade eder. Ödenek devri işlemi 5018 sayılı Kanun ile normal ödenek işlemlerinde mümkün değildir. Kanun'un 20. maddesinin (e) fıkrasına göre cari yılda kullanılmayan ödenekler iptal edilir. Diğer bir deyişle ilgili yıla ait ödenekler sonraki yıla aktarılmaz. Ancak bağış ve yardım konuları ile bütçe kanunlarının izin verdiği durumlarda ödenek devirleri gerçekleşmektedir. Eğer bağış-şılı ilgilendiren iş ertesi yıla da sarkıyorsa ödenek ertesi yıla devredecektir. Aynı şekilde bir kamu kurumu için özel gelir olarak kaydedilen gelir, özel ödenek olarak harcanacaksa ve yıl sona erdiyse o gelir ve dolayısıyla ödenek ertesi yıla devredecektir. Bu uygulama da özellikle bütçenin yıllık olma ilkesinin bir istisnasıdır. Bütçe kanunu ile devrine izin verilen işlemlere örnek olarak; Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, TÜBİTAK, ve üniversite bütçelerinde yer alan bazı tertiplerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesine devri verilebilir.

SIRA SİZDE

6

Ödenek devri uygulamaları hangi tür işlemlerde gerçekleştirilebilir?

ÖRTÜLÜ ÖDENEK KAVRAMI VE UYGULAMASI

Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüz kadar ilgili kanunlarda ve uygulamada yer alan "örtülü ödenek" eski adı ile "tahsisatı mesture", gizli tutulan resmi işlerde harcanmak için hükümetin emrine verilen para olarak Osmanlıca sözlükte açıklanmıştır. Cumhuriyet tarihinde ilk olarak 1927 tarihli 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nda örtülü ödeneye yer verilmiştir. Kanunun 77. maddesine göre Başbakanlık bütçesine konulan bu ödenek "kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri için, devletin yüksek güvenliği ve yüksek menfaatlerinin isterleri için, siyasi, sosyal konularla, kültür ve devlet itibarı alanlarında ve olağanüstü hizmetlerin sağlanmasında Hükümet icapları sayılan maksat ve gayeler için sarf edilmek üzere" kullanılmıştır. Genel Muhasebe Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24. maddesi ile örtülü ödeneye yer

Tahsisatı mesture: Örtülü
ödenek

verilmiştir. Bu Kanun'a göre örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Yasa maddesinde "Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir." denilmiştir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemeyeceği yine yasa maddesinde belirtilmiştir.

Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı başbakan tarafından belirlenir.

Yasaya göre örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.

Cumhuriyetin İlk Yıllarına Ait Tahsisatı Mesture Tertibi ile İlgili Örnek Kanun

-55-

Hariciye bütçesine tahsisatı mesture tertibinden on beş bin liranın zammına dair kanun

(Ceridei Resmiye ile neşir ve ilâm: 28 mart 1337 - No. 8)

No.

51

BİRİNCİ MADDE - Hariciye vekâletinin iki aylık muvakkat bütçesine tahsisatı mesture tertibinden on beş bin liranın zamimeten ilâvesiyle sarfına mezuniyet verilmiştir.

İKİNCİ MADDE - İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'iyülicradır.

ÜÇÜNCÜ MADDE - İşbu kanunun icrayı abkâmına Hariciye ve Maliye vekilleri memurdur.

20 teşrîisani 1336 ve 8 rebiyülevvel 1339

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/ kanuntbmmc00100051.pdf

Örtülü ödenekten yapılan harcamaların kanunen açıklaması söz konusu olmadığından Başbakanlık tarafından yapılan bu harcamaların kanunda belirtildiği gibi devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri için harcadığını kabul etmek gerekmektedir. Bu konuda geçmiş dönemlerde basına sızan bilgiler çerçevesinde verilen en güzel örnek, 1988 yılında halterci Naim Süleymanoğlu'nun Bulgaristan'dan Türkiye'ye getirilmesi için dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın Bulgaristan'a bir milyon dolar ödendiğini açıklamasıdır. Bu örnekten anlaşılacağı üzere halter sporunda önemli bir insanın Türkiye'ye getirilmesinde millî menfaatler düşünülmüş ve bu çerçevede örtülü ödenekten harcama yapılmıştır.

Görüleceği üzere örtülüödenek uygulaması, bütçenin açıklık ve anlaşılır olma ilkeleri ile ters düşmektedir. Ancak eski 1050 sayılı yasada herhangi bir kısıtlama olmadığını ve 5018 sayılı yasa bir sınırlama getirdiği düşünülürse, biraz da olsa ilkenin iyileştiği söylenebilir.

Tablo 8.42006-2010 Yılları
Örtülü Ödenek

Rakamları

Kaynak:

[www.haberkritik.net/
makale_59_16.html](http://www.haberkritik.net/makale_59_16.html)

Yıllar	Tahsis Edilen Kaynak (₺)	Toplam Harcama (₺)
2006	200.000	207.646.000
2007	220.000	262.286.521
2008	220.000	290.981.700
2009	230.000	341.971.042
2010	230.000	383.170.247

Tablo 8.4'te dikkati çeken nokta başlangıçta konulan ödenekler ile harcananlar arasında ciddi farkların olmasıdır. Bu konuda yapılabilecek yorum ise “Yıl içinde devlet menfaatleri konusunda yaşanan gelişmelerin önceden tahmin edilmesi güçtür.” şeklinde olabilir.

SIRA SİZDE



7

Örtülü ödenek ne demektir? Harcanabilecek tutar ne kadardır?

TAMAMLAYICI ÖDENEK KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Bu ödenek ne 5018 sayılı Kanun'da ne de diğer kanunlarda tanımlanmıştır. Bu ödenek mevzuatın öngördüğü haller dışında, ödenekten fazla yapılan harcamanın, yasama organınca yerinde görülerek kesin hesap kanunu ile onaylanması şeklinde uygulanmakta, başlangıç ödeneğinden fazla harcama yapıldığından “başlangıç ödeneğini yapılan harcamaya tamamlama” şeklinde yorumlandığından bu ödeneye “tamamlayıcı ödenek” adı verilmiştir. Aslında 5018 sayılı Kanun ödenek üstü harcamanın yapılmasını yasaklamıştır. Kanun'un 70.maddesinde “Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” denilerek sorumlulara ceza dahi öngörülmüştür. Ancak ödenek üstü yapılan bu harcamalar sorumlu bakanlık olan Maliye Bakanlığının izni ile gerçekleştirilmekte ve kesin hesap kanun tasarısına konularak TBMM'nin onayına sunulmakta ve meclis tarafından kabul edilerek tamamlayıcı ödenek adını almaktadır. TBMM, kesin hesabı görüşürken ödenek üstü harcama konularını dikkate alır. Ödenekten fazla yapılan harcama, yasama organınca yerinde görülürse, tamamlayıcı ödenek verilir. Tamamlayıcı ödenek başlangıç ödeneği mahiyetinde kabul edilmekte, böylece başlangıç ödeneğinin o kadar verildiği düşünülerek ilgililerin bu konudaki sorumluluğunun kalkması sağlanmaktadır. Sonuç olarak tamamlayıcı ödenek TBMM tarafından bütçe kanunu ile verilmeyen ancak sonrasında kesin hesap kanunu ile TBMM tarafından verilen bir ödenektir. Tamamlayıcı ödeneğin kanuni bir dayanağı bulunmamakla beraber uygulamanın getirmiş olduğu bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Ancak Ünite 2'de açıklanan, bütçenin, açıklık, anlaşılır olma, yıllık, önceden izin, program bazında onaylama ilkelerine ters düşmektedir.

Tablo 8.5'te tamamlayıcı ödenek olarak adlandırılan ödenek üstü harcamaların gelişimi gösterilmiştir; Tablo 8.5'te görüldüğü üzere tamamlayıcı ödenek rakamları her yıl ciddi şekilde artmıştır. En son 2010 yılı verilerine göre toplam rakam ₺15 milyar'ye ulaşmıştır. Bu rakam, 2010 yılı Merkezî Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nda gösterilen merkezî yönetim harcamaları tutarı olan yaklaşık ₺300 milyar dikkate alındığında yürütme organının yasama organının önceden izni olmadan merkezî yönetim harcamalarının % 5'i kadarını harcadığı anlamına gelmektedir.

Tablo 8.5
Tamamlayıcı Ödenek Rakamları

	2006	2007	2008	2009	2010
Genel Bütçeli İdareler	3.031.358.084,51	5.100.135.217,15	5.061.297.157,35	9.816.447.248,96	14.968.408.262,43
Özel Bütçeli İdareler	5.484.755,48	4.755.805,44	913.319,05	2.506.887,11	3.566.595,62
TOPLAM	3.036.842.839,99	5.104.891.022,59	5.062.210.476,40	9.818.954.136,07	14.971.974.858,05

Tamamlayıcı ödenek ne demektir?



GELİR FAZLASI KARŞILIĞI VE LİKİT KARŞILIĞI ÖDENEK KAYDI UYGULAMALARI

Gelir fazlası karşılığı ve likit (finansman fazlalığı) karşılığı ödenek kavramları gerek 5018 sayılı Kanun gerekse ikincil mevzuatta yer almamaktadır. Bu kavramlar ilgili yıllar bütçe kanunlarının maddelerinde ve bütçe uygulama tebliğlerinde yer almaktadırlar. İlgili yıllar bütçe uygulama tebliğlerinde yapılan tanımlara göre;

Gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı; özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların (B) işaretli cetvellerinde öngörülme-yen veya belirtilen tahmini tutarların üzerinde gerçekleşen gelirler karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertiplere yapılacak ödenek kaydı yapılabilmektedir.

Likit karşılığı ödenek kaydı; özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'na bağlı (F) işaretli cetvellerinde belirtilen, ödenekleştirilmeyen finansman karşılıkları ile gerçekleşen finansman fazlaları karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertibe yapılacak ödenek kaydı işlemini ifade eder.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere genel bütçeli idarelerin işleyişleri nedeniyle özel gelirleri olmadığından bu ödeneklerden yararlanmaları mümkün olmamaktadır.

Gelir fazlası karşılığı ve likit karşılığı ödenek kaydı ne demektir?



Gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların (B) işaretli cetveli ile ilgiliyken, likit karşılığı ödenek kaydı bu kurumların (F) işaretli cetveli ile ilgili olmaktadır. Bu durum ilgili yıllar bütçe kanunlarında hüküm altına alınmaktadır. Örneğin; 2011 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında "Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların (B) işaretli cetvellerinde belirtilen tahmini tutarlar üzerinde gerçekleşen gelirler ile (F) işaretli cetvellerinde belirtilen ödenekleştirilmeyen finansman karşılıklarını ve gerçekleşen finansman fazlalarını, idare ve kurumların bütçelerinin mevcut veya yeni açılacak tertiplerine ödenek olarak eklemeye Maliye Bakanlığınca belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde kamu idareleri yetkilidir." denilmiş olup bu kurumlara yeni yıl bütçesi ile ilave ödenek kullanımı imkânı yaratılmış olmaktadır. Diğer bir deyişle bütçe hazırlıklarında bu kurumlara ait özellikle net finansman tahminlerinin düşük tutularak oluşacak fazla ile yıl içinde ödenek ekleme imkânı yaratılmaktadır. Ancak bu tür ödenek kaydı işlemleri ile kurumların bütçe ödeneklerinde meydana gelen artışların son yıllarda fazlaştığını başlangıçta kurumlar düşünülerek getirilen bu yetki devri uygulamasının amacını aşmaya başladığını ve dolayısıyla bütçe hakkının ihlal edilmesinin söz konusu olduğunu belirtmek gerekir.

Özellikle üniversiteler açısından durum değerlemesi yapılacak olursa; Üniversitelerde 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 43, 46 ve 58'inci maddelerine göre sağlanan gelirler öz gelir olarak adlandırılmakta olup (B) cetvelinde gösterilir. Bunlar; öğrenim ücretleri, öğrenci katkı payları, öğrenci sosyal tesislerinden elde edilen gelirler, süreli ya da süresiz basılan yayın gelirleri, döner sermaye gelirleridir. Kanun'un ek 25, 26 ve 27'inci maddelerine göre sağlanan gelirler ise özel gelir olarak adlandırılmakta olup bunlar da (B) cetvelinde gösterilirler. Bunlar; taşınmazlardan elde edilen (kira, işletme geliri) gelirler, yaz okulu öğretim ücretleri, tezsiz lisansüstü öğrenim ücretleridir. 2547 sayılı Kanun'da bu şekilde açıklanan öz gelir ve özel gelir kavramlarının uygulamasına bakıldığında son yıllardaki bütçe kanunlarında ayırım yapılmamakta tüm gelirler öz gelir olarak kaydedilmektedir. Üniversitelerin öz gelir olarak belirledikleri miktarlar tahminleri aşarsa bu fazlalık gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı olarak (A) cetvelinde yerini almaktadır. Yıl içinde bu fazlalıklar ödenek kaydedilip harcanabilmektedir. Ancak bu fazlalık yılsonuna kadar devam ederse yeni yılda ödenek kaydedilerek harcanabilir. Bu durum likit karşılığı ödenek kaydı ile gerçekleştirilir. Ayrıca özel gelir olarak (F) finansman cetvelinde ödenekleştirilmeyen finansman fazlaları ile ilgili tahminler de yıl sona erdiğinde fazla çıkarsa bu fark likit karşılığı ödenek kaydı olarak (A) cetvelinde gösterilir. Diğer bir deyişle idareler devreden kullanılabilir nakit tutarı ile finansman cetvelinde öngörülen net finansman tutarı arasındaki fark kadar likit karşılığı ödenek kaydı yapabilmektedirler. Ayrıca (B) cetvelinde yer alan öz gelir tutarlarını aşan miktarlar için gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı yapabilmektedirler.

Özet

Bütçe düzeni; kamu kurumlarının ödenek kullanımları ile ilgili esasları içeren, kullanılacak cetvellerin içeriğini belirten, yeni tertip ödenek ve gelir kalemlerinin o yıl nasıl kaydedileceğini açıklayan bir kavramdır. Fasil ve bölüm deyimleri; fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini; kesim deyimini, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyini, Madde deyimini: fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyini; tertip deyimini: kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini ifade eder. Yedek ödenek, genel ve özel bütçeli idarelerin hizmet ve amaçlarını gerçekleştirmelerinde ödeneklerinin yetmemesi ya da öngörülmeleyen hizmetlerin ortaya çıkması durumunda Maliye Bakanlığı bütçesi içine konulan ve bu bakanlığın izni ile kullanılan ödenek toplamıdır. Yedek ödenek, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, genel ve özel bütçeli idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine Maliye Bakanının izni ile aktararak kullanılır. Yıl içinde ödenek kaydı özel gelir sahibi olan idarelerin yıl içinde elde ettikleri gelirlerini (B) cetveline gelir (A) cetveline ödenek kaydedebilmeleridir. Ödenek devri ise özel gelir elde eden idarelerin bu gelirlerin yıl sonu harcanmayan kısmını ertesi yıl bütçesine devrederek ödenek kaydetmesi işlemidir. Örtülü ödenek kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konu-

lan ödenektir. Ancak kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Yasalarımızda yer almamasına rağmen ödenek üstü harcama yapılabilmektedir. Ödenekten fazla yapılan harcamanın, yasama organınca yerinde görülerek kesin Hesap Kanunu ile onaylanması şeklinde uygulanmakta, başlangıç ödeneginden fazla harcama yapıldığından "başlangıç ödenegini yapılan harcamaya tamamlama" şeklinde yorumlandığından bu ödeneğe tamamlayıcı ödenek adı verilmiştir. Aslında 5018 sayılı Kanun ödenek üstü harcamanın yapılmasını yasaklamıştır. Ödenekten fazla yapılan harcama, yasama organınca yerinde görülürse tamamlayıcı ödenek verilir. Tamamlayıcı ödenek başlangıç ödenegi mahiyetinde kabul edilmekte, böylece başlangıç ödeneginin o kadar verildiği düşünülerek ilgililerin bu konudaki sorumluluğunun kalkması sağlanmaktadır. Sonuç olarak tamamlayıcı ödenek TBMM tarafından Bütçe Kanunu ile verilmeyen ancak kesin hesap kanunu ile TBMM tarafından verilen bir ödenektir. Tamamlayıcı ödenegin kanuni bir dayanağı bulunmamakla beraber, uygulamanın getirmiş olduğu bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Özel gelir sahibi idareler kanunların kendilerine toplama-kaydetme yetkisi verdiği gelir kaynaklarından sağladıkları gelirleri üst yöneticinin yetkisi ve sorumluluğu çerçevesinde kurumun ihtiyaç duyduğu konularda ertesi yıl bütçesine ödenek kaydedip harcamayabilir. Şartlı bağış gelirlerinde hangi işin yapılması için şart konulduysa o işe ödenek kaydederek harcanabilir. Kurumun faaliyet alanı kapsamında elde edilen gelirler ise istenilen konuda kullanılabilir.

Kendimizi Sınavalım

1. Bütçe kanunlarında “Gerektiğinde Kullanılabilecek Ödenek” olarak adlandırılan ancak 5018 sayılı Kanun’da farklı ad ile ifade edilen ödenek hangisidir?
 - a. Yedek ödenek
 - b. Kaydedilen ödenek
 - c. Gerekli ödenek
 - d. Ek ödenek
 - e. Kullanılabilen ödenek
2. Özel gelir ve özel ödenek tahsisi uygulamasını gösteren ödenek uygulaması hangisidir?
 - a. Yedek ödenek
 - b. Ek ödenek
 - c. Kaydedilen ödenek
 - d. Özel durum ödeneği
 - e. Yardım ödeneği
3. Klasik bütçe sisteminde “fasıl ve bölüm” olarak adlandırılan ödenekler, performans bütçe sisteminde hangi adla gösterilir?
 - a. Kurumsal sınıflandırmanın birinci düzeyi
 - b. Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyi
 - c. Fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyi
 - d. Kurumsal, fonksiyonel, finansman kodlarının tamamı
 - e. Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi
4. Klasik bütçe sisteminde kullanılan “tertip” deyimini performans bütçe sisteminde neyi anlatır?
 - a. Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini
 - b. Kurumsal, fonksiyonel, finansman kodlarının tamamını
 - c. Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyini
 - d. Fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyini
 - e. Kurumsal sınıflandırmanın birinci düzeyini
5. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nda genel ve özel bütçeli idarelere aktarmak üzere kullanılan “yedek ödenek” hangi kurumun bütçesinde yer alır?
 - a. Başbakanlık
 - b. Hazine Müsteşarlığı
 - c. Merkez Bankası
 - d. Maliye Bakanlığı
 - e. İçişleri Bakanlığı
6. Yedek ödenek olarak kullanılan ödenek, genel bütçe ödeneklerinin en fazla yüzde kaç kadardır?
 - a. % 3
 - b. % 4
 - c. % 2
 - d. % 5
 - e. % 6
7. Aşağıdakilerden hangisi yedek ödenek içinde yer alan ödenek türlerinden **değildir**?
 - a. İhracatı destekleme ödeneği
 - b. Kur farklarını karşılama ödeneği
 - c. Yatırımları hızlandırma ödeneği
 - d. Doğal afet giderlerini karşılama ödeneği
 - e. Personel giderlerini karşılama ödeneği
8. “Yedek ödenek” uygulaması hangi bütçe ilkesini zedelemektedir?
 - a. Yıllık
 - b. Birlik
 - c. Kanunilik
 - d. Tasarruf
 - e. Açıklık
9. Merkezî yönetim kapsamındaki kurumlara yapılan bağış ve yardımlarla ilgili rakamlar, bütçe gerekçelerinde hangi ödenek adı içinde yer alır?
 - a. Özel ödenek
 - b. Kaydedilen ödenek
 - c. Yardım ödeneği
 - d. Yedek ödenek
 - e. Ek ödenek
10. Bütçe yılı sona erdikten sonra hangi işlemlerde ödenekler devredilebilmektedir?
 - a. Personel maaşları
 - b. Vergi gelirleri
 - c. Borçlanma
 - d. Bağış ve yardım
 - e. Ek ödenek

Yaşamın İçinden



BEDELLİ ASKERLİK GELİRLERİ

Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün onaylamasının ardından orduda bedelli dönemi başladı. 1987, 1992 ve 1999 yıllarındaki bedelli askerlik uygulamalardan farklı olarak cumhuriyet tarihinde ilk kez 30 bin liralık bedeli ödeyenler 21 günlük temel eğitimden de muaf olacak. Askerlik yükümlülüğünü yerine getirmeyen ve 30 yaşından gün alanlar bedelliye başvurabilecek.

Kamuoyunun merakla beklediği bedelli askerlik yasası Çankaya Köşkü'nün onayından geçti. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın 22 Kasım 2011 tarihinde Meclis AK Parti Grup Toplantısı'nda açıklamasıyla başlayan yasa süreci noktalandı. Düzenleme Meclis'te sadece yürürlük tarihi itibarıyla küçük bir değişikliğe uğradı. Kanun'un yürürlük tarihi 31 Aralık 2011'e çekilerek 1982 doğumluların tamamı bedelli kapsamına alınmış oldu. 30 yaşından gün alanlar bedelli için başvurabilecek.

30 BİN LİRAYA TAKSİTLİ ASKERLİK

Kanun yayınlandığı gün 30 yaşından gün almış olanlar 30 bin lira parayı 6 ay içinde ödeyebilecekleri gibi, yarısını başvuru sırasında, diğer yarısını da başvuru tarihinden itibaren 6 ay içinde ödeyerek bu hakkı kazanacak. Bedeli ödeyenler 21 gün temel eğitim almayacak.

DÖVİZLİ ASKERLİK İÇİN 10 BİN EURO

Düzenlemeyle dövizli askerlikte de önemli değişiklikler yapıldı. En az 3 yıl süreyle yabancı ülkelerde bulunanlara 38 yaş sınırı gözetilmeksizin 10 bin euro bedelle askerlik görevini yapma hakkı getirildi. Burdur'daki askeri kışlaya gidip 21 günlük askeri eğitim yapma da tarihe karıştı. Dövizli askerlik hakkına sahip olanlar askerlik çağından sonraki her yaşta 10 bin Euro ödeyerek bu yükümlülüğü yerine getirecek.

BEDELLİ GELİRİ ŞEHİT VE GAZİLERE

1987 ve 1992'de saklı, bakaya ve yoklama kaçağı birikiminin engellenmesi için, 1999'da depremin zararlarını gidermek için çıkarılan bedelli uygulamasının son halinde şehit ve gazi yakınları da düşünüldü. Bedelli askerlik

uygulamasından elde edilecek gelir şehit yakınları, gazilere, özürllülere, muhtaç erbaşlara, TSK, Sahil Güvenlik Komutanlığı faaliyetlerinin finansmanına aktarılacak. Genelkurmay Başkanlığı verilerine göre bedelli askerlik uygulamalarından 1987 yılında 18 bin 433, 1992 yılında 35 bin 111 ve 1999 yılında 72 bin 290 kişi olmak üzere toplam 125 bin 834 kişi yararlandı. Marmara depreminin yaralarını sarmak için çıkarılan son bedellide 1 Ocak 1973 tarihinden önce doğanlardan 15 bin mark (₺4 bin 500), 1960'dan önce doğanlardan ise 20 bin mark alınmıştı. Başvurular neticesinde 1.1 milyar mark gelir elde edilmişti. Bu yılki bedelli askerlik fırsatından yararlanabilecek askerliğini yapmamış 400 bin mükellef bulunuyor. Bunlardan 125 bin kişinin yararlanması halinde 10 milyar liraya yakın gelir bekleniyor.

PARALAR ZİRAAT, HALK VE VAKIFBANKA'A YATIRILACAK

Bedelli askerlik kapsamında ödenecek paralar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adına Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıflar Bankası'nda açılacak özel hesaba yatırılacak. Özel hesapta toplanan paralar, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde şehit yakınları, gaziler, özürllüler, muhtaç erbaş ve er aileleri, Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil)'ne mensup vazife malûlleri ile emniyet hizmetleri sınıfına mensup vazife malûllerine yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin finansmanında kullanılacak. Bu madde hükümlerinden yararlanan yükümlüler hakkında saklı, yoklama kaçağı ve bakayadan dolayı idari ve adli soruşturma ve kovuşturma yapılmaz, başlatılmış olanlar sona erecek. Bedelin ödeme usul ve esasları ile kaynağın kullanılmasına ilişkin diğer hususlara son şeklini Bakanlar Kurulu verecek.

Kaynak: http://www.medya73.com/haberfx-bedelli-askerlik-onaylandi-bilgisi-haberi-internet-sitemizde-manset_haber_aktuel-V03K-haberi-825622.html



Okuma Parçası

Özel Bütçeli İdarelerde Gelir Fazlası Karşılığı ve Li-kit Karşılığı Ödenek Ekleme İşlemlerine Eleştirel Bir Yaklaşım

Bu makalede özel bütçeli idarelere bütçe kanunlarıyla verilen ödenek ekleme yetkisi ve bu yetkinin sonuçları;

- bütçenin tanımı, ilkeleri ve kapsamı,
- bütçe hakkı,
- bütçe politikalarının oluşturulması ve takibi başlıkları altında incelenmiştir.

BÜTÇENİN TANIMI VE BÜTÇE İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Bütçe, tanımı gereği belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini gösterecektir. 5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde sayılan bütçe ilkeleri gereğince tüm gelir ve giderlere ilişkin bu tahminler bütçelerde gösterilmelidir. Bazı gelir ve giderlerin bütçe başlangıcında bile olsa kapsam dışında tutulmaması gerekmektedir. Öte yandan yine anılan madde hükmünde bahsedilen bir diğer bütçe ilkesine göre, bütçe gelir ve gider tahminlerinde açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınmalıdır. Bu nedenle bütçe yapılırken bilinen, tahmin edilebilen giderler, gelirler ve net finansman tutarları kısmen veya tamamen kapsam dışında tutulmadan tahminlere dâhil edilmelidir. Yani gelir ve giderlerin sadece çeşit olarak bütçede gösterilmiş olması, tüm gelir ve gider tahminlerinin bütçelerde gösterilmesi ve tahminlerde açıklık, doğruluk ve mali saydamlık ilkelerinin bir arada karşılanmasını sağlamamaktadır. Bütçede gösterilen bu gelir ve giderlerin aynı zamanda tam ve doğru olarak hesaplanıp bütçede bu şekilde gösterilmesi gerekmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında özel bütçeli idareleri gelir tahsilatları açısından teşvik etmek, bütçe hazırlıklarında tam karşılanamayan ödenek ihtiyaçlarını telafi etmek gibi bu idarelerin hizmetlerini destekleme amaçlarıyla kullanılsa bile yukarıda da ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz üzere bu tür ödenek kaydı işlemlerinin ulaştığı işlem hacmi ve idarelerin bütçe ödeneklerinde meydana gelen artış-değişiklik oranları dikkate alındığında başlangıçta iyi niyetle tesis edilen bu uygulamanın amacını aşmaya başladığını ve bütçe ilkelerini çiğnemekte olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan, 5018 sayılı Kanun'un "yedek ödenek" başlıklı 23'üncü maddesi; malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımının, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edileceği hükmüne yer verilmek

suretiyle yedek ödenekten yapılan aktarmalarla kurum bütçelerinde meydana gelen değişikliklerin raporlanması sağlanmaya ve saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesine katkıda bulunmaya çalışılmıştır. Ancak konumuz olan ödenek kaydı işlemlerine ait sonuçların raporlanmasına ilişkin bir düzenleme gerek 5018 sayılı Kanun'da gerekse de bütçe kanunlarında yer almamıştır. Aynı ilkeler çerçevesinde değerlendirdiğimizde, muhtemelen bu işlemlerle bu büyüklükte ödenek kayıtları yapılabileceği tahmin edilmemiştir.

BÜTÇE HAKKI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Bilindiği gibi ülkemizde millet adına bütçe hakkını Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanmaktadır. Kamudan toplanacak her türlü kaynağın ve bunların harcama yerlerinin önceden parlamentonun izin ve onayına sunulması, alınan izin ve yetkinin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı hakkında parlamentoya hesap verilmesi bütçe hakkının uygulama yönünü ifade etmektedir. Bu uygulama, bütçe ve kesin hesap kanunlarının kabulü yoluyla olmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde sayılan kamu maliyesinin temel ilkeleri gereği de kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmelidir ve bu kapsamda kamu mali yönetiminin önemli bir unsuru olan bütçe hazırlığı ve uygulamalarında da bütçe hakkına uygun işlemler tesis edilmelidir. Diğer bir ifade ile bütçe hakkı gereği, bütçe kapsamı dışında kamu kurumu kalmamalı ve bu kurumların da tüm giderleri ve gelirleri ile net finansmanları bütçelerinde gösterilmelidir. Böylece bu kurumların tamamında tüm gelir, gider ve net finansmanları için parlamentodan izin alınmış olmalıdır.

Nitekim bütçe hakkına verilen önemin bir göstergesi de 5018 sayılı Kanun'da "yedek ödenek" ile ilgili olarak yapılan düzenlemedir. 5018 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi ile Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için, bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabileceği ve bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu hükmü yer almaktadır. Böylece toplamda % 2'lik bir esneme payı baştan kabul edilmiş ve bu pay da bütçe hakkı gereği

başlangıçta bütçeye dâhil edilmiştir. Yapılan bu ekleme işlemlerine baktığımızda kurum bütçelerinde, yedek ödenek için öngörülen bu oranın oldukça üstünde artışlar yapılabildiğini görmekteyiz. Bir başka husus ise yedek ödenekten aktarma yetkisinin kurumlara verilmeyip Maliye Bakanında tutulmasıdır. Böylece bu yetki mali disiplinden sorumlu olan en önemli siyasi sorumluya verilerek bütçeler üzerindeki hükümet kontrolünün devamı sağlanmaya çalışılmıştır. Söz konusu ekleme işlemlerinde ise yetki, bütçe kanunlarına konulan hükümle tamamen kurumlara verilmiştir. Bu durumda, yetkinin kullanımı açısından da bir çelişki olduğundan söz edilebilir. Farklı bir açıdan değerlendirilerek yetki devri çerçevesinde bütçe kanunlarında yer alan hükümlerle bu işlemler için ilgili kurumlara yetki verilmek suretiyle bu işlemleri yıl içinde yapmak üzere ilgili kamu idarelerine yetkinin devredildiğini de söylemek mümkündür. Ancak yine bu tür ödenek kaydı işlemlerinin ulaştığı işlem hacmi ve kurumların bütçe ödeneklerinde meydana gelen artış değişimlik oranları dikkate alındığında başlangıçta iyi niyetle tesis edilen bu yetki devri uygulamasının amacını aşmaya başladığını ve yukarıda belirttiğimiz bütçe hakkının ihlal edilmeye başlandığını söylemek mümkündür.

BÜTÇE POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE TAKİBİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Bütçe politikalarının vücut bulduğu en temel belgelerin orta vadeli program, orta vadeli mali plan, beş yıllık ve yıllık programlar ile bu belgeler çerçevesinde hazırlanan bütçeler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Orta vadeli program; bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirecektir. Orta vadeli program aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğindedir. Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunan Orta vadeli program, makro politikaların yanı sıra temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsamaktadır. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınması gerekmektedir. Orta vadeli mali plan; orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir.

Orta vadeli mali plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezî yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlayacaklardır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında gelmektedir. Orta vadeli mali planda yer alacak en önemli unsur mali planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezî yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir. Nitekim bu temel belgelerle belirlenen politikalar çerçevesinde hazırlanan bütçelere plan ve bütçe komisyonunda yapılan görüşmelerle nihai hali verilmekte ve hükümetin en temel mali politika belgesi oluşturulmaktadır. Bu süreç ve genel çerçeve göz önünde bulundurulduğunda bu temel politika belgeleriyle belirlenen dağılımın sınırlı oranda değiştirilebilmesi ve bu değişiklikleri yapabilmenin de katı kuralları olması gerekir diye düşünmek yanlış olmayacaktır. Öte yandan, bütçe hazırlık çalışmalarında; geçici işçi istihdamının artırılmaması, hizmet yerlerinin temizlenmesi işlerinin genişletilmemesi, araç kiralamada hizmet maliyet hesaplarının iyi yapılarak bu uygulamanın kontrollü götürülmesi, yeni hizmet binası kiralaması yapılmaması, döner sermaye gelirleri ile bütçe kaynakları birlikte kullanılarak yürütülen hizmetlerde, döner sermayeler aracılığı ile karşılanabilecek ihtiyaçlar için bütçeden ödenek talebinde bulunulmaması gibi hususlarda ödenek ve sayı kontrolleri yapılmakta ve bu politikalar çerçevesinde bazı kurum talepleri karşılanmamaktadır. Ancak yıl içinde kurumlarca gerçekleştirilen bu işlemlere ilişkin, Maliye Bakanlığının herhangi bir etkisi bulunmadığından bu ödenek kayıtlarının orta vadeli program ve orta vadeli mali plana uygunluğu kontrol edilemediği gibi kurumlar, bütçe görüşmelerinde hiç kabul edilmeyen veya sınırlı miktarda ödenek öngörülen tertiplere de ödenek kaydı yapabilmektedir. Bu durum yürütülmeye çalışılan bütçe politikalarını da olumsuz etkilemektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan hususlar dikkate alındığında özel bütçeli idarelere bütçe kanunlarıyla verilen gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı ve finansman fazlası karşılığı ödenek kaydı yetkisinin bütçe uygulama sürecini ve sonuçlarını olumsuz etkilediği söylenebilir. Bu nedenle bu yetkilerin; yapılan ödenek kaydı tutarı toplamının bütçe başlangıç ödeneklerine oranları açısından sınırlandırılması ve bu sınırlandırmanın da özellikle ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi itibarıyla tarif edilmesi gerektiği, kurumlara verilecek yetki oranlarını aşan tutarlarda ödenek kaydı yetkisinin ise Maliye Bakanlığında bulundurulması gerektiği, ancak Maliye Bakanlığının da sınırsız yetkisinin olmaması ve bir üst sınırla sınırlandırılmasının gerektiği, yapılacak ödenek kaydı işlemlerinde bütçe hazırlıklarında uygulanan temel politikalara uygunluğun aranması gerektiği, (Örneğin bütçe hazırlıklarında araç kiralamaya ilişkin genel politikalar çerçevesinde bir sayı sınırı öngörülmüş ve ödenekler buna göre hesaplanmış ise yıl içinde yapılan ödenek kaydı işlemleri ile kiralanan araç sayısı artırılmamalıdır.) sonucuna varılabilir.

Kaynak: Güner Demirel, Özel Bütçeli İdarelerde Gelir Fazlası Karşılığı ve Likit Karşılığı Ödenek Ekleme İşlemlerine Eleştirel Bir Yaklaşım, Bütçe Dünyası, Cilt 3, Sayı:28, 2008. s.35-44

2012 Bedelli askerlik Bedelli askerlik şartları ve Son Başvuru tarihi Tıklayınız başlıklı ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün onayladığı bedellide başvurular için son gün 15 Haziran 2012 olacak. Bedelli askerlik onaylandı.Bedelli Askerlik başvuru,Bedelli Askerlik taksit imkanları,Bedelli askerlik yaş sınırları ve tüm detayları bu sayfada... özetli haberi okudunuz.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

- | | |
|-------|--|
| 1. a | Yanıtınız doğru değilse “Yedek Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 2. c | Yanıtınız doğru değilse “Kaydedilen Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 3. e | Yanıtınız doğru değilse “Bütçede Kullanılan deyimler” konusunu gözden geçiriniz. |
| 4. b | Yanıtınız doğru değilse “Bütçede Kullanılan Deyimler” konusunu gözden geçiriniz. |
| 5. d | Yanıtınız doğru değilse “Yedek Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 6. c | Yanıtınız doğru değilse “Yedek Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 7. a | Yanıtınız doğru değilse “Yedek Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 8. e | Yanıtınız doğru değilse “Yedek Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 9. b | Yanıtınız doğru değilse “Kaydedilen Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |
| 10. d | Yanıtınız doğru değilse “Kaydedilen Ödenek” konusunu gözden geçiriniz. |

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Fasıl ve bölüm deyimleri, Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini; kesim deyimleri, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyini; madde deyimleri, fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyini; tertip deyimleri, kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini ifade eder.

Sıra Sizde 2

Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için, bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenektir.

Sıra Sizde 3

Bu ödenek türleri personel giderlerini karşılama ödenegi, kur farklarını karşılama ödenegi, yatırımları hızlandırma ödenegi, doğal afet giderlerini karşılama ödenegi, yedek ödenek, yeni kurulacak daire ve idarelerin ihtiyaçlarını karşılama ödenegi, mülteci ve göçmen giderleri ödenegi, diğer yedek ödenekler, ilama bağlı borçları karşılama ödenegi, özellikli giderleri karşılama ödenegidir.

Sıra Sizde 4

Ödeneklerin kullanımında dikkati çeken konu ödenegi en fazla kullanan kurumun başbakanlık olmasıdır. Özellikle son iki yılın ödeneklerinin % 50'sini Başbakanlığın kullandığı görülmektedir. Bu durum bütçenin samimiyet ilkesini ve açıklık ilkesini zedelemektedir. Yedek ödenek kullanımı konusunda bir diğer konu yedek ödenekten aktarma yapılan kurumlarda bu ödeneklerin çoğunluğunun mal ve hizmet alımlarına ve sermaye harcamalarına ayrılmasıdır.

Sıra Sizde 5

5018 sayılı Kanun'da da özel gelirler başlığı altında uygulanma imkânı bulan bu ödeneklerin kaynakları, ilgili kanunlarla kurumlara tahsis edilen özel gelirler ve kurumlara yapılan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Özel gelirler iki şekilde uygulamada yer almaktadır. Birincisi, ilgili kamu kurumunun faaliyetlerinden sağla-

dıkları gelirlerdir. İkinci şekli, ilgili kamu kurumuna çıkarılan kanunlarla gelir tahsis edilmesidir. Örneğin Askerlik Kanunu, Harita Genel Komutanlığı Kanunu, Telsiz Kanunu vs. kanunlarda değişiklik yapılarak ilgili kurumlara gelir sağlama imkânı tanınarak bütçelerine ödenek kaydetme izni verilmektedir.

Sıra Sizde 6

Ödenek devri işlemleri, harcanmayan kısmının ertesi yıla devredeceği ilgili kanunlarla hüküm altına alınmış olan her türlü ödenegin yılı bütçesiyle ilişkisinin kurulması ve kullanımına imkân sağlanması amacıyla mevcut veya yeni açılacak tertiplere eklenmesi işlemini ifade eder. Ödenek devri işlemi 5018 sayılı Kanun ile normal ödenek işlemlerinde mümkün değildir. Kanun'un 20. maddesinin (e) fıkrasına göre cari yılda kullanılmayan ödenekler iptal edilir. Diğer bir deyişle ilgili yıla ait ödenekler sonraki yıla aktarılmaz. Ancak bağış ve yardım konuları ile bütçe kanunlarının izin verdiği durumlarda ödenek devirleri gerçekleşmektedir. Eğer bağışı ilgilendiren iş ertesi yıla da sarkıyorsa ödenek ertesi yıla devredecektir. Aynı şekilde bir kamu kurumu için özel gelir olarak kaydedilen gelir, özel ödenek olarak harcanacaksa ve yıl sona erdiyse o gelir ve dolayısıyla ödenek ertesi yıla devredecektir.

Sıra Sizde 7

Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Örtülü ödenek genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemeyecektir.

Sıra Sizde 8

Bu ödenek mevzuatın öngördüğü hâller dışında, ödenekten fazla yapılan harcamanın, yasama organınca yerinde görülerek kesin hesap kanunu ile onaylanması şeklinde uygulanmakta, başlangıç ödeneginden fazla harcama yapıldığından "başlangıç ödenegini yapılan harcamaya tamamlama" şeklinde yorumlandığından bu ödeneye tamamlayıcı ödenek adı verilmiştir

Sıra Sizde 9

Gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı; özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların (B) işaretli cetvellerinde öngörülmeven veya belirtilen tahmini tutarların üzerinde gerçekleşen gelirler karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertiplere yapılacak ödenek kaydı işlemlerini , likit karşılığı ödenek kaydı ise özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'na bağı (F) işaretli cetvellerinde belirtilen, ödenekleştirilmeyen finansman karşılıkları ile gerçekleşen finansman fazlaları karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertibe yapılacak ödenek kaydı işlemini ifade eder.

Sıra Sizde 10

Üniversitelerin öz gelir olarak belirledikleri miktarlar tahminleri aşarsa bu fazlalık gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı olarak (A) cetvelinde yerini almaktadır. Yıl içinde bu fazlalıklar ödenek kaydedilip harcanabilmektedir. Ancak bu fazlalık yılsonuna kadar devam ederse yeni yılda ödenek kaydedilerek harcanabilir. Bu durum likit karşılığı ödenek kaydı ile gerçekleştirilir. Ayrıca özel gelir olarak (F) finansman cetvelinde ödenekleştirilmeyen finansman fazlaları ile ilgili tahminler de yıl sona erdiğinde fazla çıkarsa bu fark likit karşılığı ödenek kaydı olarak (A) cetvelinde gösterilir. Diğer bir deyişle idareler devreden kullanılabilir nakit tutarı ile finansman cetvelinde öngörülen net finansman tutarı arasındaki fark kadar likit karşılığı ödenek kaydı yapabilmektedirler. Ayrıca (B) cetvelinde yer alan öz gelir tutarlarını aşan miktarlar için gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı yapabilmektedirler.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

2011 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2010 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğı Sıra No:7.

25531 sayılı 14.7.2004 Tarihli Resmi Gazete.

Güner Demirel, **Özel Bütçeli İdarelerde Gelir Fazlası Karşılığı ve Likit Karşılığı Ödenek Ekleme İşlemlerine Eleştirel Bir Yaklaşım**, Bütçe Dünyası, Cilt 3, Sayı:28, 2008.

Nihat Edizdoğan-Özhan Çetinkaya, **Kamu Bütçesi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.

Özhan Çetinkaya, **Kaydedilen Ödenek Kavramı ve Bütçede Yapılan Değişikliklerin Ekonomik Büyüklüklere Etkisi**, Sayıştay Dergisi, Sayı:34, 1999.

http://www.medya73.com/haberfx-bedelli-askerlik-onaylandi-bilgisi-haberi-internet-sitemizde-man-set_haber_aktuel-V03K-haberi-825622.html

www.haberkritik.net/makale_59_16.html

2006-2010 Yılları Merkezî Yönetim Bütçe Kesin Hesap Kanunları

Sözlük

A

A Cetveli: Bütçe yasasında tüm harcamacı kuruluş ödeneklerinin program, alt program, faaliyet/proje ve harcama kalemi bazında ayrıntısını gösteren cetvel

Açıklık İlkesi: Bütçe ile ilgili tüm bilgilerin kamuoyunun kullanımına ve bilgisine hiçbir kısıtlama olmaksızın sunulmasıdır.

Analitik bütçe sınıflaması: 2004 yılında uygulanmasına başlanan, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi, ekonomik sınıflamaları kapsayan sınıflamadır.

Ademi Tahsis: Belirli gelir kaynaklarının belirli giderlere tahsis edilmemesi anlamına gelmektedir.

Aktarma: Mali yıl içerisinde ödeneği fazla olan bir tertipten, ödeneği yetmeyen bir başka tertibe ödenek aktarılmasıdır.

Aktüeryel Denge: Sigorta şirketlerindeki rizikoları ve bu rizikoların oranlarını hesaba katan, toplam gelirler ile ödemelerin arasında denge kurulmasıdır.

Anlaşılır Olma İlkesi: Ülke bütçesini incelemek isteyen kişi ya da kişilerin kolaylıkla bütçeyi anlayacağı şekilde düzenlenmesini anlamına gelir.

Artırmacılık: Bütçe ödeneklerini her yıl belirli oranlarda artırılmasının garanti olmasını ifade eder.

B

B Cetveli: Mali yıl içine tahsil edilecek devlet gelirlerine ilişkin tahminlerin ayrıntısını gösteren cetvel.

Bakan Gider Kesin Hesabı: Mali yıl sonunda ita amirlerinin yıl içerisinde yaptıkları giderlerin sonuçlarının toplandığının hesap.

Basit yöntem: Genellikle tahmin edilecek harcama veya gelirin geçmiş yıl rakamları esas alınıp, geçmiş yıl rakamı/rakamları üzerinde çeşitli yöntemlerle tahmin yapmaya çalışan yöntemdir.

Belediyeler: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Beyin fırtınası: Uzman kişilerin bir araya gelip toplanarak ortak bir tahmin üretmelerine dayalı tekniktir.

Beraat: Sayıştay'ın sayman yönetim dönemi hesaplarını yarılması sonucunda, gider yapmaktan sorumlu kişilerin bir ilişkisinin görülmemesi hâlinde verilen karardır.

Birim maliyet dayalı yöntem: Tahminlere esas olacak birim maliyeti hesaplamaya çalışarak toplam harcama veya gelir tahmin eden yöntemdir.

Birlik İlkesi: Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bütçe altında toplanmasıdır.

Bloke: Mali yıl sonunda ödeneklerin Maliye Bakanlığı belirli bir kısmının serbest bırakılmayarak kullanılmamasıdır.

Bölüm Bazında Onaylama İlkesi: Bir kuruluşun bütçe ödenekleri, yasama organında görüşülürken bölümler (programlar) itibarıyla onaylanması ve yasalaşmasıdır.

Bütçe Çağrısı: Harcamacı kuruluşların bütçe ödenek tekliflerini hazırlarken, dikkat edecekleri temel felsefeyi vurgulayan ve bütçe hazırlıklarına başlanmasını belirten dokümandır.

Bütçe Dışı Fonlar: Kendi gelir kaynakları olup, bu kaynakları kendi amaçları için harcayan yönetimler.

Bütçe Gerekçesi: Bütçe yasa tasarısı ile birlikte TBMM'ne sunulan ve yasa metnindeki hükümleri açıklayan, gereğini belirleyen, ayrıca gelir bütçesindeki gelir tahminlerinin dayandığı esasları gösteren gerekçeler.

Bütçe Hakkı: Halkın bütçe gelir giderlerinin belirlenmesinde söz sahibi olması ve bunu belirli dönemler itibarıyla tekarlanması hakkını ifade eder.

Bütçe Hazırlama Rehberi: Bütçe hazırlıklarında harcamacı kuruluşların yararlanacağı teknik bilgilerin yer aldığı doküman.

Bütçe Komisyonu: TBMM'nde bütçe ile ilgili tüm yasa tasarılarının öncelikle görüşüldüğü uzmanlık komisyonu. Plan ve Bütçe Komisyonu.

Bütçe Reddi: Parlamentolarda bütçe yasa tasarısının kabul edilmeyerek red edilmesidir.

Bütçe Tertibi: Bütçede belirli bir iş için verilmiş ödeneğin bütçe sistemindeki kodlamaya uygun bir biçimde bulunduğu yer.

Bütçede Tasarruf İlkesi: Belirli bir parayla en çok işin yapılması veya bir işin en az maliyetle yapılmasını gerektirir.

Büyük özgürlük şartı (magna carta libertatum): İngiltere'de halkın rızası olmadan vergi alınamaz ilkesini ilk kez koyan belge.

C-Ç

C Cetveli: Bütçe gelirlerinin toplanmasına dayanak olan yasa, tüzük, yönetmelik ve kararların tarih, numara ve isimlerini yıllar itibarıyla gösteren cetvelidir.

Cari bütçe: Cari ve transfer harcamalarını kapsamaktadır.

Ç Cetveli: Ülkeye yaptıkları üstün hizmetler nedeniyle kendilerine bütçenin vatan hizmeti tertibinden özel aylık bağlanan kimselerin isimlerinin ve aylık tutarlarının gösterdiği cetvelidir.

Çıkar grupları: Belirli ortak çıkarları olan vatandaşların bir araya gelmesi ile oluşan topluluklar.

D

Denge maddesi: Genel Bütçe kanunun üçüncü maddesidir. Gider ve gelir arasındaki farkın ve bu açığın nasıl karşılanacağını gösterir.

Denklik İlkesi: Bütçede yer alan giderlerle gelirlerin denk olması amaçlanır. Sadece bütçe tahminlerinin denkliği değil aynı zamanda bütçe uygulama sonuçlarının da denk olmasını amaçlar.

Devreden ödenek: Ödenek devri işlemi 5018 sayılı Kanun ile normal ödenek işlemlerinde mümkün değildir. Kullanılmayan ödenekler iptal edilir. Ancak bazı özel ödeneklerin harcanmayan kısmının ertesi yıla devredilebilmesi olanağı vardır. Bunlar devreden ödenek olarak adlandırılırlar.

Doğruluk İlkesi: Gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara mümkün olduğunca uygun olmasını gerektirir.

Döner Sermaye: Genel ve Katma bütçe kuruluşlara bağlı olarak kurulan ve kâr amaçlı ticari, sınai veya zirai faaliyet yapan idareler.

Düşünülmeyen giderler ödeneği: Mali yıl içerisinde öngörülmemen bir olay yaşandığından, Maliye Bakanlığı tarafından ihtiyacı olan ödeneklere aktarma yapma yetkisine sahip olduğu ödenek.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Belirlenen piyasalarda ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunmaları, idarî ve mali özerkliği haiz olmaları ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlardır.

Döner Sermayeler: Temel kamu hizmetlerinin yanında ticari, sınai bazı hizmetlerin de yapılabilmesinin sağlanması, milli ekonomideki boş kapasitenin kullanılması, toplam talep ihtiyacının bir kısmının karşılanması, dolayısıyla devlete ek gelir sağlanması da amaçlayarak işletilen idarelerdir.

E

Ek Bütçe: Mali yıl içerisinde bütçede tertibi olup yetmeyeceği anlaşılan bir ödeneğin bir yasa ile artırılmasıdır.

Ekonometrik modeller: Regresyon analizine dayalı, birden çok fonksiyon ve bunların birbirleri ile ilişkileri de analiz eden ve buna dayalı tahminler üreten tekniktir.

Ekonomik sınıflama: Kamu harcamalarının ekonomideki farklı etkilerine göre yapılan sınıflamadır.

Eşitlik: Program faydalarının belirli bir eşitlik kavramına göre bireyler, bölgeler veya sektörler arasındaki dağılımının adil olması hedefleyen gösterge.

Etkenlik: Belirli bir kamu programının istenen hedefi ile gerçekleşmesi arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı amaçlayan gösterge.

Etkenlik denetimi: Kamusal programların hedeflerine ne kadar ulaşıldığının denetlenmesidir.

Etkinlik: Kamu kesiminin kullandığı kaynağın sosyal getirisinin, aynı kaynağın özel sektör kullanımındaki getirisinden fazla olması kaynaklar etkin kullanılmasıdır.

F

Faaliyet Raporları: Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, uyguladıkları bütçeyle ve faaliyetleriyle ilgili mali yılsonunda hesap verdikleri belgedir.

Fayda-maliyet analizi: Herhangi bir kamu hizmetinin veya kamu yatırım projesinin sosyal faydaları ile sosyal maliyetlerinin karşılaştırılarak bir sonuca ulaşmaya çalışan karar alma yöntemidir.

Finansman tipi sınıflaması: Ödeneklerin hangi bütçe kaynağından finanse edildiğini gösteren sınıflama.

Fonksiyonel sınıflama: Devletin temel fonksiyonlarına göre yapmış olduğu harcamaların gruplandırılmasıdır.

G

G Cetveli: Yatırım harcamalarında ve diğer satın almalarda gelecek yıllara sarkabilecek sözleşme yapılabilmesi için yetki veren yasaların numara ve isimlerini gösteren cetveldir.

Gayri Safi (Gayrisafi Hasılat) Yöntem: Bütçe dışında hiçbir devlet geliri ve harcamasının bırakılmamasını amaçlayan, gelir ve giderlerin eksiksiz olarak, biriyle diğerini mahsup etmeksizin bütçeye kayıt edilmesi yöntemidir.

Gayrisafilik: Bkz Gayri Safi (Gayrisafi Hasılat) Yöntem

Geçici Bütçe: Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması hâlinde yürürlüğe konulan bütçedir.

Gelir bütçesi maddesi: Genel Bütçe Kanunun ikinci maddesi olup, söz konusu mali yıl içerisinde tahmin edilen gelir toplamını gösterir.

Gelir dağılımı işlevi: Bütçe araçlarını kullanarak, bireyler arası, bölgeler arası veya sektörler arası gelir dağılımını düzeltmeyi amaçlayan bütçe işlevi.

Gelir Fazlası Karşılığı Ödenek Kaydı: Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların (B) işaretli cetvellerinde öngörülmemen veya belirtilen tahmini tutarların üzerinde gerçekleşen gelirler karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertiplere yapılacak ödenek kaydı işlemleridir.

Gelir Kesin Hesabı: Bütçe ile bir mali yıl içinde elde edilmesi tahmin edilen gelir toplamını, gelirlerden ne kadarının tahakkuk ettiğini, geçen yıllarda tahakkuk ettiği hâlde çeşitli nedenlerle henüz tahsil edilmemiş olan gelirleri ve ertesi yıllarda tahsil edilecek olan bakiye tutarlarının gösteren sonuç hesabı.

Gelirin ekonomik sınıflaması: Gelirin kaynaklarına göre yapılan sınıflamadır.

Genel Bütçe: Genellikle tam kamusal mal ve hizmet üreten ve finansmanlarını genel vergi gelirlerinden karşılayan kuruluşların bütçeleridir.

Genel Uygunluk Bildirimi: Sayıştay'ın denetim sonuçlarını TBMM'ne sunduğu belge.

Genellik İlkesi: Bu ilkede tüm gelirlerin bir ortak havuzda toplanması ve tüm harcamalar bu havuzdan yapılması amaçlanmaktadır.

Gerçekleştirme elemanı: Yapılması gereken harcamanın miktarını hesaplayarak kesinleşmesi için işlemleri yapan memur.

Gider bütçesi maddesi: Genel Bütçe kanunun birinci maddesi olup, tüm harcamacı kuruluşlara verilen toplam ödenek miktarını gösterir.

Giderin Gerçekleştirilmesi: gider için borç miktarının belirlenip borcun kesinleşmesidir.

Girdi: belirli bir işin yapılması için kullanılan üretim faktörleri.

H

H Cetveli: Devlet memurlarına ve diğer görevlilere ödenen yollukların gösterildiği cetveldir.

Harcama Kalemi Bütçesi: kamu hizmetlerinin görülmesi için satın alınan girdileri esas alan ve buna göre bütçe sınıflaması yapan bütçeleme sistemi. Bkz Klasik bütçe, geleceksel bütçe, örgüt bütçesi.

Harcama yetkilisi: Harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu kişilerdir.

Hazine Birliği: tüm kamu gelirlerinin ve giderlerinin tek bir hesaptan izlenmesidir.

Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi: Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olmalarını ifade eder.

Hukuksal işlev: Bütçelerin hükümetler tarafından hazırlanması, yasama organı tarafından görüşülüp onaylanması kamu yönetim birimlerini ve idarelerini bağlayıcı bir tasarruf olması, yürütme, yargı ve yasama organlarınca denetlenmesini kapsayan bütçe işlevidir.

I

İ Cetveli: Genel Muhasebe Kanunu ile Kamu İhale Kanunu ve 17 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri gereğince, bütçe yasasında gösterilmesi gereken parasal sınırlar "I" Cetvelinde gösterilmektedir.

İdari Denetim: Devlet kendi kendini denetlemesi, öncelikle uygulama sırasında ve daha sonra uygulama bittikten sonra hiyerarşik üstlerin astlarını denetlemesi şeklinde ortaya çıkan denetim türüdür.

İl Özel İdareleri: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda faaliyet gösteren herhangi bir kamusal yanı bulunmayan kuruluşlardır.

İktisadi istikrar işlevi: bütçenin ekonomik istikrarı sağlayıcı ve koruyucu bir yapıda olması, konjonktürel dalgalanmaların gereklerine uygun biçimde hazırlanıp yürürlüğe konulması ve uygulanmasını amaçlayan işlevidir.

İktisadi kalkınma işlevi: bütçe araçlarını kullanarak, iktisadi kalkınma ve büyümeyi hızlandıracak önlemlerin alınmasını sağlamaya çalışan bütçe işlevidir

K

K Cetveli: Ek ders, konferans ve fazla çalışma ücretleri ile muhtelif ücret ödemelerini gösterir cetvel.

Kamu İktisadi Kuruluşları: Sermayesinin tamamı kamuya ait, tekel niteliğinde ve kamusal yanı ağır basan, özel mal ve hizmet üreten kuruluşlar.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Sermayesinin tamamı kamuya ait iktisadi alanda faaliyet gösteren özel mal ve hizmet üreten kuruluşlar. Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin ortak ismidir.

Kamusal mal ve hizmet: Ortak tüketim ve dışlanamama özelliklerine sahip mallar.

Karar birimi: Sıfır esaslı bütçeleme tekniğinde bütçe tekliflerini hazırlamaktan sorumlu birim.

Karar paketi: Sıfır esaslı bütçeleme tekniğinde karar biriminin çeşitli alternatif büyüklüklerde hazırladıkları bütçe teklifleri içeren doküman.

Kaydedilen ödenek: Kanunlarla kurumlara tahsis edilen özel gelirler ve kurumlara yapılan bağış ve yardımlardan oluşan ödenektir.

Kaynakların tahsisi işlevi: Kaynakların kamu ve özel sektör arasında en uygun bir biçimde kullanılması ve kamu kesiminin kendi içersinde kaynakları toplum refahını en fazla laştırarak biçimde kullanılmasını amaçlayan bütçe işlevidir.

Kesin hesap: Mali yılsonunda yapılan tüm bütçe işlemlerinin sonuç hesaplarının çıkarıldığı hesap.

Klasik bütçe: Bkz. Harcama kalemi bütçesi

Kur Farklarını Karşılama Ödenegi, mali yıl içersinden döviz kurlarında meydana gelen değişmelerden dolayı ortaya çıkan ilave ödenek ihtiyacının karşılandığı ve Maliye Bakanının yetkisi ile aktarma yapılabilen ödenek.

Kurumsal sınıflama: Kamu kesiminin idari yapısını esas alan ve hiyerarşik yetki sorumlulukları belirleyen sınıflamadır.

L

L Cetveli: Devlete ait lojmanların, sosyal tesislerin, telefon, faks ve kadro sayılarını göstermektedir.

Likit Karşılığı Ödenek Kaydı: Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezî yönetim bütçe kanununa bağlı (F) işaretli cetvellerinde belirtilen, ödenekleştirilmeyen finansman karşılıkları ile gerçekleşen finansman fazlaları karşılığı olarak mevcut veya yeni açılacak tertibe yapılacak ödenek kaydı işlemini ifade eder.

Lump sum bütçe: Bkz torba bütçe.

M

M Cetveli: Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından idare edilecek okul pansiyonları ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı sağlık okulları öğrencilerinden alınacak pansiyon ücretlerini gösterir cetvel.

Maddi ilke: Doğrudan bütçenin kapsamını ilgilendiren genel ilkesidir

Mahalli İdareler: Yerel düzeyde mal ve hizmet sunmakla yükümlü kamu idareleridir.

Mali güce göre vergi: Bütün vatandaşların ödeme güçlerine oranla vergi vermesini amaçlayan vergileme ilkesi.

Mali yılbaşı: Bütçe uygulamasının başladığı gündür.

Mali-iktisadi işlev: Harcamalar ve gelirler arasında bir mali denge oluşturmayı ve kıt kaynakları sınırsız ihtiyaçlar arasında en iyi biçimde dağıtmayı amaçlayan bütçe ilkesi.

Mali Saydamlık İlkesi: Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirmesini ifade eder.

Maliyet Etkenlik Analizi: Belirli bir kamu hizmetinin veya projesinin maliyetini parasal olarak ifade eden, ancak sonuçları veya projenin çıktılarını parasal olarak ölçmeyen program analizi türüdür.

Merkez Bankası Avansı (Hazineye Kısa Vadeli Avans): 2001 yılından önce, belirli kurallar dahilinde Merkez Bankası'nın hazineye verdiği kısa vadeli borçtur.

Millî bütçe: Özel sektör ve kamu sektörünün belirli bir dönemde yapacağı harcama ve elde edeceği gelirleri tahmin etmeye çalışan bütçe.

Muhasebe Yetkilisi: Geliri tahsil ve para ve malları koruma, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim, bu işlerle ilgili tüm mali işlemleri yapan memur.

N

Nakit esası: Devlet muhasebesinde kayıtların kasaya para girildiğinde veya kasadan para çıktığında muhasebeye kayıt düşülmesi yöntemi.

Nedensel tahmin teknikleri: Tahmin edilecek değişkeni etkilediği düşünülen başka değişkenler ile istatistiksel ilişkilerinden yararlanarak tahmin yapan tekniktir.

Net gelir yöntemi: Gelirlerden giderler mahsup edildiği muhasebe tekniği.

Nicel yöntemler: Geçmişteki sayısal verilerin gelecekte de aynı biçimde devam edeceği varsayımına dayalı olarak tahminler yapan yöntemdir.

Nitel Yöntemler: Kişisel değer yargıları ve deneyimlere dayalı tahmin yapan yöntemlerdir.

O-Ö

O Cetveli: Ordu ihtiyaçları için alınacak hayvanların özelliklerini ve alım değerini gösterir.

Orta Vadeli Mali Plan: Gelecek üç yıla ilişkin merkezî yönetim gelir ve gider tahminleri ile hedeflenen bütçe dengesini, varsa açık veya fazlanın nasıl değerlendirileceği hususlarını içeren dokümandır.

Orta Vadeli Program: Gelecek üç yıla ait kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayan dokümandır.

Otomatik usul: Bkz. basit yöntem.

Ödeme Emri: İta amirlerinin mali yılbaşında kendi kuruluşu içinde ödenek dağıtımını yapmak için saymanlıklara gönderdiği emirler.

Önceden İzin Alma ilkesi: Mali yıla ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organına verilmesidir.

Ön Ödeme: İşlemlerinin tamamlanması beklenemeyecek kadar acele ve çeşitli giderler için lüzum üzerine hizmetin tamamlanmasından ve malın tesliminden önce nakit verilmesidir.

Örgüt Bütçesi: Bkz. Harcama Kalemi Bütçesi, Klasik bütçe, Geleneksel bütçe

Örtülü Ödenek: Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir.

Özel Bütçe: Genellikle yarı kamusal mal ve hizmet üreten, kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması esas olan kuruluşlar.

Özel ödenek: Bkz. Kaydedilen ödenek.

P

P Cetveli: Alınacak taşıtların alım değerini gösterir cetvel.

Performans bütçe: Kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşan, mali yıl içinde ölçülebilir başarılan faaliyetlerin maliyetlerini tahmin etmeye çalışan bütçe.

Personel giderleri ödenēi: Mali yıl içerisinde personel giderlerine yetmediğinde Maliye Bakanının inisiyatifi ile harcamacı kuruluşların personel giderlerine aktarma yapmak için hazır tutulan ödenek.

Performans Ölçüleri: Yapılan faaliyetlerin hedeflerini gösterir.

Planlama: Belirli amaçlara ulaşmak için gelecekte yapılması istenen faaliyetlerin saptanması ve izlenecek yolların seçildiği PPBS unsuru.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi: Hükümetlerin faaliyet programlarını gerçekleştirmek ve bu gaye ile amaçlar ve kaynaklar arasındaki ilişkiler kurmaya çalışan bütçe sistemidir.

Program bütçe: Devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayırımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bütçe.

Programlama: Belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, seçilmiş programların değerlendirilmesi ve aralarından amacı en iyi gerçekleştirecek olanının seçildiği PPBS unsuru.

R

Regresyon analizi: Bağımlı değişken (tahmin edilecek değişken) ile onu etkilediği düşünülen bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiyi dayalı tahmin yapan yöntemdir.

S-Ş

Samimiyet İlkesi: Bütçe tahminlerinin gerçeğe en yakın tahmin edilmesidir.

Serbest Bırakma: Harcamaları disiplin altında tutmak, toplanan gelirlerle giderleri zaman bakımından dengeleyebilmek amacıyla, Maliye Bakanlığının ödenekleri çeşitli zaman dilimleri için belirli oranlarda kullandırması.

Sıfır Esaslı Bütçe: Kamu kurumlarının tüm faaliyet ve hizmetlerinin daha önce hiç yapılmıyormuş, yeni başlanacak bir hizmet veya faaliyetmiş gibi düşünülüp, ona göre bütçe ödeneklerinin verilmesini amaçlayan bütçe sistemi.

Sınırlı Yetki İlkesi: Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamamasını gerektirir.

Siyasal işlev: Demokratik toplumlarda vatandaşların isteklerinin bütçeye yansımaları amaçlayan bütçe işlevidir.

Sonuç Ölçütleri: Yapılan bir kamu hizmetinin sosyal refah üzerine etkilerini gösterir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları: Kişileri iradeleri dışında uğradıkları fiziki ve iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet ilkeleri gereğince kurulmuş kamu kuruluşlarıdır.

Sunuş konuşması: Mali yılbaşında bütçe yasa tasarılarının parlamentolarda görüşülmesinden önce genellikle maliye Bakanlarınca yapılan ve parlamentolarda bütçe görüşmelerini başlatan konuşma.

Şekli ilkeler: Bütçe belgelerinin şekli ile ilgili olan birlik ve açıklık ilkeleridir.

T

T Cetveli: Taşıt Kanunu uyarınca kuruluşların satın alacakları taşıtların özelliklerinin ve ortalama bedellerinin yer aldığı cetvel.

Tahakkuk esası: Bir harcama yapılırken gider tahakkuk ettirildiği zaman, bütçe giderleri hesabına kayıt düşüldüğü, benzer biçimde bir gelirin tahakkuk etmesi durumunda bütçe gelirleri hesabına giriş kaydı yapıldığı muhasebe yöntemi.

Tamamlayıcı ödenek: Mali yıl içerisinde mevcut ödenekten fazla gider yapılmış ise, bunların kapatılması için gerekli ödenek farkının hazine genel hesabına ilave edilmesi.

Tasarruf İlkesi: Bütçede ödenek olarak ayrılan paradan en yüksek çıktının sağlanmasını amaçlar.

Temyiz: Sayıştay daireleri tarafından verilen kararların Sayıştay Temyiz Genel Kurulu'nda, yasaya aykırılık, yetkiyi aşmak, yargılama usullerine uymamak gibi nedenlere itiraz edilmesi.

Torba Bütçe: Ödeneklerin oldukça geniş kategorilere verildiği, Bakanlık veya dairenin ödenekleri nerelere harcayacağı konusunda bir kısıtlamanın olmadığı bütçe sistemidir. (Lump sum bütçe)

V

Vergi Hakkı: Vergilerin halkın rızasına dayalı olarak alınmasına olanak sağlayan demokratik hakur.

Verimlilik: Kamu hizmetlerinde kullanılan girdi çıktı ilişkisine dayalı olarak karar alma kriteridir.

Y

Yarı bölünebilir mal ve hizmetler: Belirli bir hizmetten yararlanan bireylerin doğrudan fayda elde ettiği, ancak topluma da faydası yayılan mal ve hizmetler.

Yarı-kamusal mal ve hizmet: Bkz yarı kamusal mal ve hizmetler

Yargıya dayalı tahmin: Bu yöntem kamu hizmetleri ve kamu programları hakkında yeterli bilgi ve deneyimin olmadığıda kullanılan ve tahmini yapan birey veya bireylerin düşüncelerine dayalı tahmin yöntemidir.

Yatırım Bütçesi: Yatırım harcamalarını ve bunların finansmanını kapsayan bütçedir.

Yatırımları hızlandırma ödeneği: Maliye Bakanlığı bütçesi içerisinde yer alan ve Bakanın yatırımları hızlandırma amacıyla istediği bütçe tertibine aktarma olanağına sahip olduğu ödenek.

Yedek Ödenek: Bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarma yapılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinde hazır tutulan ve aktarma yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu ödenek.

Yeni performans bütçe: Kamu kurumlarının faaliyetlerinin sonuçlarına odaklanan ve ona göre değerlendiren, geleneksel performans bütçenin ve program bütçenin özelliklerini bir arada taşıyan bütçe sistemi.

Yer bakımından denkleştirilme: Hazinesin ülkenin genelinde harcamaların düzenli yapılmasına çalışması.

Yerinden Yönetim: Bazı yönetim organlarının, merkezî yönetimin üstlendiği görevler dışında başka görevleri yerine getirebilmeleri için, ayrı tüzel kişiliğe sahip, siyasi ve mali bazı yetkilerle donatılması sistemidir

Yetki Genişliği: Merkezî idarenin, merkezden uzakta bulunan örgütüne, belirli görevleri yerine getirmeleri için yetki vermesi ve merkezî idarenin bazı faaliyetlerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütülmesidir.

Yıllık Ekonomik Rapor: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı tarafından hazırladığı, ülke ekonomisinin değerlendirilmesinin yer aldığı ve bütçe yasa tasarısı ile birlikte TBMM'ne sunulan rapor.

Yıllık olma ilkesi: Bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkilerin bir yıl için verilmesini öngörmektedir.

Yöneylem Araştırması: Sürekli tekrarlanan işlerdeki insan-makine sistemleri ile ilişkili olarak bilimsel yöntemlerle karar alma tekniğidir.

Z

Zaman bakımından denkleştirme: Hazinesin, gelir toplama zamanları ile giderlerin yapılma zamanları arasında uyumsuzluk bulunduğu kısa vadeli borçlanma yoluyla nakit ihtiyacını gidermeye çalışması.

Zaman serisi yöntemi: Tahmin edilecek değişkendir geçmiş yıl verilerini ele alıp, bu verilere dayalı olarak belirlenen trendin izleyen yıllarda da devam edeceği varsayımı ile tahmin yapan yöntem.