

İYİ YÖNETİŞİM

BÜTÇE KILAVUZU

UZMAN OLMAYANLAR İÇİN BİR EL KİTABI

MÜĞE KARACAL
AYŞE UYDURANOĞLU ÖKTEM

Gider Bütçesi

Cari Giderler

Sermaye Giderleri

Bütçenin Denetimi

TESEV
YAYINLARI

BÜTÇE KILAVUZU

UZMAN OLMAYANLAR İÇİN BİR EL KİTABI

HAZIRLAYANLAR
(ALFABETİK SIRAYA GÖRE)
MÜGE KARACAL
AYŞE UYDURANOĞLU ÖKTEM

YAYINA HAZIRLAYAN
AHMET BULDAM

TESEV
YAYINLARI

BÜTÇE KILAVUZU

UZMAN OLMAYANLAR İÇİN BİR EL KİTABI

ISBN 978-975-8112-84-5

TESEV YAYINLARI

Kitap Tasarımı: Rauf Kösemen, Myra

Kapak Tasarımı: Umut Pehlivanođlu, Myra

Basıma Hazırlayan: Myra

Basımevi: Sena Ofset



TESEV

**Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı**

İyi Yönetişim Programı

Bankalar Cad. Minerva Han No: 2 Kat: 3

Karaköy 34420, İstanbul

Tel: +90 212 292 89 03 PBX

Fax: +90 212 292 90 46

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

Copyright © OCAK 2007

Bu yayının tüm hakları saklıdır. Yayının hiçbir bölümü Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt veya bilgi depolama, vd.) yollarla çoğaltılamaz.

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir.

TESEV bu kitabın yayımlanması ve tanıtılmasındaki katkılarından ötürü Açık Toplum Enstitüsü-Türkiye'ye ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkür eder.

Özgeçmişler

DOÇ. DR. AYŞE UYDURANOĞLU-ÖKTEM

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden 1991 yılında mezun oldu. Bir yıl Maliye Bakanlığı'nda çalıştı. Daha sonra İngiltere'de bulunan Exeter Üniversitesi'nde Ekonomi doktorası yaptı. 2000 yılından beri İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmakta olup, çeşitli ekonomi ve kamu maliyesi dersleri vermektedir. Çevre ekonomisi, özellikle ulaşım ve enerji kullanımına bağlı olarak oluşan çevre sorunları ilgi alanını oluşturmaktadır. Vergilerin çevre kirliliği ile mücadelede nasıl kullanılacağına dair çeşitli yurtdışı ve yurtiçi dergilerde yayınları bulunmaktadır.

YRD. DOÇ. DR. MÜGE KARACAL

Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'nden 2000 yılında mezun oldu. 2005 yılında University of Wisconsin-Milwaukee'de ekonomi doktorasını tamamladı. 2005 yılından beri Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde öğretim görevlisi olarak çalışmakta olup, çeşitli ekonomi dersleri vermektedir. Para teorisi, ve ekonomik kalkınma ve büyüme ilgi alanını oluşturmaktadır. Dollarizasyon ve para talebinin enflasyon üzerindeki etkilerine dair çeşitli yurtdışı dergilerde yayınları bulunmaktadır.

Kısaltmalar

AB Avrupa Birliği

ABS Analitik Bütçe Sınıflandırması

İDT İktisadi Devlet Teşekkülü

IMF International Monetary Fund

DPT Devlet Planlama Teşkilatı

KDV Katma Değer Vergisi

KHK Kesin Hesap Kanunu

KİT Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MB Maliye Bakanlığı

OVMP Orta Vadeli Mali Plan

OVP Orta Vadeli Program

OECD Organization of Economic Cooperation and Development

ÖTV Özel Tüketim Vergisi

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi

İçindekiler

SUNUŞ: NEDEN BİR BÜTÇE KILAVUZU, 1

GİRİŞ, 3

1. BÜTÇE NEDİR?, 3

1.1 Bütçe Kavramı ve Kapsamı, 3

1.2 Türkiye’de Bütçe Tarihi ve Gelişimi, 5

2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ:

KAPSAM, HAZIRLANIŞ ve ONAYLAMA SÜRECİ, 10

2.1 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Kapsamı, 10

2.2 Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve Onaylanması Süreci, 11

3. GİDER BÜTÇESİ, 16

3.1 Gider Bütçesi Nedir?, 16

3.2 Cari Giderler, 17

3.3 Sermaye Giderleri, 17

3.4 Borç Verme, 18

4. GELİR BÜTÇESİ, 18

4.1 Merkezi Bütçeye Dahil Vergi Gelirleri, 19

4.1.1 Gelir Vergisi, 21

4.1.2 Kurumlar Vergisi, 22

4.1.3 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri, 22

4.2 Merkezi Bütçeye Dahil Vergi Dışı Gelirler, 23

4.3 Sermaye Gelirleri, 24

4.4 Özel Gelirler ile Alınan Bağışlar ve Yardımlar, 24

4.5 Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri, 25

4.6 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri, 25

5. BÜTÇENİN DENETİMİ, 26

6. BÜTÇE İSTATİSTİKLERİNİN KAMUOYUNA SUNULMASI, 30

EK-I KAMU İDARELERİNİN BÜTÇELERİNE GÖRE SINIFLANDIRILMASI, 33

EK-II : MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KALEMLERİ SINIFLANDIRMASI, 37

EK-III : 2006 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ, 38

KAYNAKÇA, 40

KAVRAM DİZİNİ, 41

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve Onaylanması Süreci

Tablo 4.1 Merkezi Bütçede Yer Alan Bazı Vergi Türleri

ŞEMALAR LİSTESİ

Şema 5.1 Genel Faaliyet Raporu

Şema 6.1 Bütçe İstatistiklerinin Kamuoyuna Sunulması

KUTULAR LİSTESİ

Kutu 1.1 Bütçe İlkeleri

Kutu 1.2 Klasik Bütçeden Analitik Bütçe Sistemi (ABS)

Uygulamasına Uzanan Serüven

Kutu 1.3 Bütçe Türleri

Kutu 3.1 Çok Yıllı Bütçeleme

Kutu 4.1 Faiz Dışı Fazla Kavramı Nedir ve Neden Önemlidir?

Sunuş: Neden Bir Bütçe Kılavuzu?

Elinizdeki Bütçe Kılavuzu, TESEV'in "Mali Saydamlık" konusundaki çalışmalarının son halkası olarak görülebilir. 1999'dan bu yana *Parlamento ve Sayıştay Denetimi* (Arın-Falay), *Kamu Maliyesinde Saydamlık* (Atiyas ve diğerleri), *Mali Saydamlık İzleme Raporu* (Emil-Yılmaz), *Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu?* (Emil-Yılmaz), *Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?* (Pınar), *Mali Saydamlık İzleme Raporu* (Emil-Yılmaz), *Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor: 2006 Bütçesini İzlerken Nelere Dikkat Etmeli?* (Yenigün Dilek) başlıklı yayınlar¹ TESEV'in bu konuya süre giden yakın ilgisini yansıtır.

Ancak bu kitapçığın diğer yayınlardan farklı bir iddiası var: uzman gözüyle bilgi üretmek ve öneri geliştirmek yerine, bu kez uzman olmayanlar için bir rehber olmak, bu yolla da mali saydamlık çalışma alanına ilgili herkesin katılımını kolaylaştırmak iddiası.

Demokrasilerde bütçenin anayasadan sonra en önemli yasama belgesi olduğu tartışma götürmez. Kamu bütçesinin hacmi gibi bu bütçenin yönetiliş tarzı da ulusal ekonomiyi şekillendiren en temel unsurlardandır. Bütçenin gelir ve harcama stratejileri farklı yurttas kesimlerinde yaşamı derinden etkiler, sektörlerin görece performanslarına yansır, yerine göre bölgesel dengeleri değiştirebilir. Görece vergi yükleri giderek bugün küresel arenada başta gelen rekabet öğelerinden biri haline gelmiştir.

Bütün bu önemine karşın, bütçe kanunları aynı zamanda toplum genelinde en az tartışılan yasama belgelerinden biri ola gelmiştir. Bunun nedeni, bütçeden etkilenen geniş toplum kesimlerinin bütçe kanunları hakkında yeterli veriye, özellikle de bilgiye sahip olamamasıdır. Bütçe kanunları, uzmanı olmayanları ürkütecek denli çok rakam ve teknik terimle yüklü metinlerdir. Canlı televizyon yayınıyla kamuoyunun önünde gerçekleşen bütçe görüşmeleri bile, bütçe ile doğrudan ilgisi olmayan konuların gündemi doldurması yüzünden, kamuoyunu fazla aydınlatmamaktadır.

Oysa, başta sivil toplum kuruluşları ve medya olmak üzere, toplumun tüm kesimlerinden ve yörelerinden insanlar kendi bütçelerini ana hatlarıyla izleyebilmeli, tartabilmeli, tartışabilmeli. Bu, demokrasimiz için son derece önemli.

İşte Bütçe Kılavuzu, bu yöne doğru atılmış bir ilk adım olarak tasarlandı. Sivil toplumdan, medyadan, mesleki kuruluşlardan ve toplumun her kesiminden uzman

¹ Bu yayınlara TESEV'in web sitesinden ulaşılabilir. www.tesev.org.tr

olmayan gözlemcilerin, kamu bütçesinin çekirdeği olan Merkezi Yönetim Bütçesi'ni anlamalarına yardımcı olmayı hedef aldı.

Bu kılavuz aynı zamanda gözlemcilerin bütçe süreçleri hakkındaki bilgilerini, Türkiye'de bütçe sisteminde iki yıl önce yapılan köklü değişiklikleri de kapsayacak şekilde güncelleştirmelerini sağlamayı da hedef aldı.

TESEV, bu çalışma fikrine heyecanla yaklaşan ve bu son derece teknik alanı anlaşılabilir kılmak için özveriyle çalışan yazarlar Doç. Dr. Ayşe Uyduranoğlu Öktem ve Dr. Müge Karacal'a ve proje bütçesini destekleyen Açık Toplum Enstitüsü'ne teşekkürlerini sunar.

Bütçe Kılavuzu

GİRİŞ

Bu kılavuzun amacı uzman olmayan kişileri, kolay anlayacakları bir şekilde kamu bütçesi ve uygulamaları ile tanıştırmaktır. Cumhuriyet tarihinde çağdaş bütçe uygulamalarını düzenleyen en önemli yasal dayanak, 1927 yılında kabul edilen **1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu** (Genel Muhasebe Kanunu) oldu. 2003 yılında kabul edilen **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu** ile kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapıldı ve 1050 sayılı Kanun (1 Ocak 2005'te) yürürlükten kaldırıldı. Bütçecilik anlayışına yeni ve daha çağdaş bir yaklaşımı olan 5018 sayılı Kanun ile, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği (AB) normlarına uygun, daha etkin bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi amaçlanmaktadır. Bu Kanun *çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, etkin bir iç kontrol sistemi, hesap verilebilirliğin artırılması ve stratejik programlama* gibi modern yaklaşımlar içermektedir.

Bu kılavuzun ilk bölümü, **“bütçe nedir?”** sorusunu, bütçenin anlamı, kapsamı ve tarihsel gelişimini ele alarak, kısa bir şekilde bütçeyi tanıtmayı amaçlamaktadır. İkinci bölümde sadece **merkezi yönetim bütçesinin** kapsamı ve hazırlanış süreci üzerinde durulmaktadır. 5018 sayılı Kanun kapsamındaki Mahalli İdare ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının bütçeleri bu kılavuzun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kılavuzun üçüncü ve dördüncü bölümlerinde sırasıyla bütçe kanununun ilk iki ögesini oluşturan **gider bütçesi** ve **gelir bütçesi** tanıtılmaktadır. Beşinci bölümde bütçenin denetimi konusu ele alınmakta, altıncı ve son bölümde ise **bütçe istatistiklerinin** kamuoyuna açıklanma süreci anlatılmaktadır.

Kılavuzun çeşitli yerlerinde bulunan kutular, metin içeriği ile ilgili olan, fakat okuyucuya ek bilgi olarak sunulan konuları kapsamaktadır. Okuyucuların bu kutuları yeri geldiğinde izlemeleri, bütçe hakkında daha iyi bir fikir elde etmek için yararlı olacaktır.

1. BÜTÇE NEDİR?

1.1. BÜTÇE KAVRAMI VE KAPSAMI

Devlet Bütçesi, devlet harcamaları ile gelirlerinin geleceğe yönelik tahminlerini ayrıntılı biçimde gösteren ve gerek giderlerin yapılmasına ve gerekse gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanundur. Bir başka deyişle kamu kaynaklarının

toplanması ve harcamaların yapılması için hükümetin, ulusal egemenliği temsil eden parlamentodan aldığı bir yetkidir; bu bağlamda, toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımı konusunda da yapılan bir sözleşmedir. Demokratik parlamenter rejimlerde bütçe yapma, yani devlet gelir ve giderlerini belirleme yetkisi meclislere aittir. Bu hak milletlerin, ödeyecekleri vergiyi kendilerinin belirlemesi uğrunda geçmişte yaptıkları uzun mücadeleler sonunda elde edildi.¹

“Bütçe” sözcüğü, bu kavramın ortaya çıktığı dönemde “para çantası” veya “kamu cüzdanı” karşılığı olarak kullanılırdı. Bütçe kavramı, İngiltere’de Hazine Bakanı tarafından parlamentoya sunulmak üzere taşınan bu belgelerin kendisi için kullanılıyor, gelişiminin bu ilk döneminde bile devletin gelir-gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinimlerini açıklıyordu. Bütçe uygulamalarının gelişmesiyle giderek siyasi ve hukuki bir nitelik kazanan bütçe, çağdaş bütçecilik anlayışıyla ekonomik bir nitelik de kazandı.²

Bütçe vatandaşı neden ilgilendirir? Bu noktada bütçenin dünyada tarihsel gelişimine kısaca göz atmakta fayda olduğunu düşünüyoruz. Bütçenin tarihsel gelişimi önemli ölçüde toplumların verdiği demokrasi mücadelelerine dayanıyor. Tarih boyunca mali yönetimin siyasi yönetim ile paralel bir oluşum içinde olması ve yöneticilerin kendi siyasi hedefleri için mali yönetimi bir araç olarak kullanabilmeleri, toplumları, yöneticilerin çeşitli alanlardaki yetkilerini kısıtlarken en başta da yöneticilerin mali alandaki yetkilerinin kısıtlamaya itti. Özetle, demokrasi mücadelesi halkların öncelikle hükümdarın keyfi olarak vergi alma, harcama yapma gibi yetkilerine karşı çıkmaları ile başladı. Bu konuda ilk tarihsel belge 1215 yılında İngiltere’de imzalanan Magna Carta’dır. Bu nedendir ki **bütçe hakkı**, parlamentoların, kamudan toplanacak her türlü kaynak ve bunların harcama yerleri hakkındaki yetkilerinin tanınması şeklinde ortaya çıktı. Kamu gelirlerinin toplanması doğrudan doğruya vatandaşı ilgilendirdiği için ilk olarak bütçenin gelir tarafı, yani vergi konulması ile ilgili söz hakkı hükümdardan parlamentoya geçti. Bu, ilk olarak bütçenin doğduğu ve geliştiği İngiltere’de gerçekleşti. Daha sonra parlamentolar aynı hakkı giderler için elde ettiler. Son olarak da bütçenin gelir ve gider kısımlarının ortaya çıkması ile birlikte, bütçenin belirli bir süre için hazırlanması ve o dönem sonunda bütçenin yeni gelir ve gideriyle tekrar hazırlanıp uygulanması esası getirildi. Bu bağlamda önce vergileme hakkı, sonra harcama hakkı olarak bütçe hakkı oluştu. Böylece bütçelerin siyasal, hukuksal, mali-iktisadi ve denetim işlevleri belirlenmiş oldu.

Yukarıda söz edilen bütçe gelişim sürecinin dışında zamanla kamu kesiminin ekonomi içinde büyüyen bir yer alması bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili çeşitli yöntemlere hukuki açıklık kazandırma gereğini doğurdu. Aynı zamanda kamu kesimi ekonomideki kaynakların tahsisi açısından büyük önem arz ettiğinden,

1 Nemli (1990), s. 85 ve MB (2005), s. 6.

2 Coşkun (1997), s. 11.

bütçeyi iktisadi kriterlere bağılı olarak yapılandırma uygulaması ortaya çıktı. Bunun uzantısı olarak bütçelemenin dayandığı temel ilkeler³ oluştu.

1.2. TÜRKİYE’DE BÜTÇE TARİHİ VE GELİŞİMİ

Elinizdeki kitap bir bütçe kılavuzu olduğundan, burada Türkiye’nin bütçe tarihi çok ayrıntılı olarak ele alınmayacak. Bu konuda daha çok bilgi edinmek isteyen okurlar farklı kapsamdaki kaynaklara başvurabilirler.⁴

Türkiye bütçe hazırlama ve uygulama teknikleri bakımından, modern anlamda bütçeciliği kabulde geç kalmış ülkelerdendir. **Tanzimat**’a (1876) kadar Osmanlı İmparatorluğu döneminde önceleri şeriat kanunlarına göre ve sonraları hükümdar kararnamelerine dayanarak yapılan bütçeler, ilk bölümde söz edilen Avrupa ülkelerinde olduğu gibi halktan gelen tepki ya da devrimler sonucu ortaya çıkmadı. Aksine yenileşmek, padişahları israftan uzak tutmak isteyen devlet adamları tarafından benimsenip, uygulandı. Tanzimat ile başlayan yenilik hareketleri daha çok idari ve askeri alanlarda gerçekleşti. Bugünkü merkezîyetçi mali yönetim anlayışının da o dönemde başladığı söylenebilir. Bütçe hakkı ilk defa **1876 Anayasası** ile kabul edildi, ancak uygulama olanağı olmadan son buldu. 1908’de **II. Meşrutiyet** ile birlikte bütçe devlet hayatına girdi.⁵

1876 anayasası ile getirilen **klasik bütçe**⁶ anlayışının esası, bütçeyi parlamentoda onama hakkını İngiltere’den sonra elde eden ve uygulamaya koyan Fransa’da ortaya çıkmıştı. Kıta Avrupa’sı ülkeleri ve Türkiye, Fransız bütçe hukukunun temel esaslarını alarak klasik bütçeyi uyguladılar. Bu anayasa ile devletin bütçesi tanımlanarak vergilerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler itibarıyla onanması ve bütçenin yıllık olması ilkeleri benimsendi. Ayrıca ileride söz edilecek olan **Sayıştay** denetimi ve **Kesin Hesap Kanunu** (KHK) esasları da kabul edildi. Ancak bütçe uygulaması 1908 yılına kadar gerçekleştirilemedi. Bütçecilik hukuki, siyasi ve teknik yapısıyla ilk defa 1908’de hayata geçmesine rağmen, uygulanan kötü politikalar sonucu I. Dünya Savaşı sonunda gelirlerdeki artışlar giderleri karşılayamaz duruma geldi.

Türkiye Cumhuriyeti’nin bütçe esasları ilk olarak **1924 Anayasası** ile belirlendi. Ancak mali sistemimizin yakın zamana kadar temelini teşkil eden çağdaş bütçe hakkı, 1927 yılında yayımlanan **1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu** ile gerçekleşti.

1960 İhtilali ardından kabul edilen **1961 Anayasası** ile bütçelemeye ilişkin yeni düzenlemeler getirildi. 1924 Anayasası’ndan farklı olarak yasaların Anayasa’ya uygunluklarının Anayasa mahkemesi tarafından yargısal denetime tabi tutulması ile,

3 Bakınız Kutu 1.1.

4 Örneğin: Kızıldaş (2005) ve Coşkun (1997).

5 Coşkun (1997), s. 16.

6 Bakınız Kutu 1.2.

diğer kanunlar yanısıra vergi, gider ve bütçe kanunlarına da **yargı denetimi** yolu açıldı. 1980 darbesinden sonra yapılan halk oylamasıyla 1982 Anayasası yürürlüğe girdi. Yeni Anayasa ile (dördüncü kısmının birinci bölümü, madde 161-164) bütçe hakkında çok farklı hükümler geldi. Bunlara bu kılavuz içinde yeri geldikçe değinilecek. Ancak 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan farklı olarak bütçede değışiklik yapılabilme esaslarını gösteren bir hüküm içerdiğini belirtelim (163. madde). Asıl önemli değışiklik bu çalışmada bütçe denetiminin anlatıldığı beşinci bölümde bahsi geçen KHK ile ilgilidir (164. madde).

Yukarıdaki esaslara göre ülkemizde uygulanan bütçe yönetim sisteminin başlıca eksiklikleri arasında kalkınma planları ile bütçeler arasında bağ kurulamaması, bütçe uygulamalarının tek mali yılla sınırlı olması gibi özellikler ön plana çıktı. Bu siyasi ve teknik etkenlerden dolayı olduğu gibi, AB'ye uyum sürecinin de zorlamasıyla mevcut mali yönetim anlayışımızda değışiklik gereksinimi kendini gösteriyordu. Bu bağlamda hazırlanan **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**⁷ 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edildi. Bu Kanun ile mali sistemin daha etkinleşmesi, uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanıyordu. Ayrıca bütçe kapsamının genişletilmesiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla etkinlik, mali şeffaflığın sağlanması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, hesap verilebilirliğin artırılması gibi iyileştirmelerle, modern bir mali yönetim anlayışının oluşturulması öngörüldü.⁸ Kısaca, bu Kanun ile bütçe türleri⁹, kapsamı, bütçe süreci ve uygulaması ile bütçe denetimi kavram ve yöntemleri çağdaş bir anlayışla yeniden düzenlendi. Yeni Kanun'un 1050 sayılı Kanun ile arasındaki en temel ve önemli iki fark (ilk defa bu Kanun'la karşımıza çıkan) **makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasını öngörmesi** ve **çok yıllık bütçeleme**¹⁰ esaslarıdır.

Bir sonraki bölümde 5018 sayılı Kanun'un belirlediği şekilde merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve onaylanması sürecine değineceğiz.

7 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

8 Saraç (2005), s. 124.

9 Bakınız Kutu 1.3.

10 Bakınız Kutu 1.4.

KUTU 1.1 Bütçe İlkeleri

5018 sayılı Kanun ile bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

- Makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.
- 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, hükümetin 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 olduğı yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.
- Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi 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.

Bu kanunla temel ilkelere ek olarak iki yeni ilke karşımıza çıkmaktadır: makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve çok yıllık bütçeleme esasına dayanarak bütçenin, izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp, değerlendirilmesi.

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

KUTU 1.2 Klasik Bütçeden Analitik Bütçe Sistemi (ABS) Uygulamasına Uzanan Serüven

Klasik bütçe anlayışı en basit olarak bir aile bütçesi gibi var olan gelirler kadar harcama yapma esasına dayanır. Klasik bütçe anlayışında bütçe ödenekleri verilirken yapılacak kamu hizmetinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti sunan kuruluş göz önüne alınır. Bir kurulun sunduğu hizmetlerin niteliği, hizmetlerin verimi ve nasıl yapıldığı konusunda parlamentonun bir fikri yoktur; harcanan para kadar hizmetin yapıldığı kabul edilir. Türkiye’de 1973 yılına kadar bu tür klasik bütçe anlayışı süregeldi. Uzun bir geçmiş ve geniş bir uygulama alanı olan Klasik Bütçe birçok eleştiriye de uğradı. Bunların başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Klasik bütçede hükümetin ulaşmak istediği amaçlar ve hükümet programlarının maliyet-fayda ilişkileri üzerinde durulmaksızın, ne kadar harcama yapıldığı saptanabilmektedir. Bu harcamaların saptanırken genellikle geleneğe bağlı kalınır ve siyasi faktörler önemli rol oynar. Hükümetin hangi amaçlara ulaşmak istediğinin açıkça görülememesi, hizmetlerin programlanmasına engel olmaktadır.
- Klasik bütçede ödenek miktarları geçmiş bütçelere dayanılarak oluşturulur. Sistem analizi için mevcut teknikler kullanılmadığından, bu tekniklerin kullanılmasına uygun bilgi toplama ve raporlama sistemleri de gelişmemiştir.
- Klasik bütçede plan ile ilişki kurulamaz. Çünkü plan, ekonomik ve fonksiyonel hedeflere dayanırken, klasik bütçe ekonomik bakımından tutucudur (geçmiş dönemlerin özelliklerini sürdürme eğilimindedir) ve fonksiyonel sınıflandırma yerine sadece gider kalemlerini sıralamakla yetinir.
- Klasik bütçede denetim belge üzerinden, “formalite icabı” yapıldığından, yönetici sorumluluğu gibi etkin bir denetim de yoktur.

Klasik bütçenin bu bahsedilen eksiklikleri ve gelişmiş ülkelerdeki bütçeleme anlayışındaki gelişmeler sonucunda bu ülkelerde 1970’lerin başında, ilk defa 1913-1915 yıllarında Amerika’da ortaya atılan, *program bütçe* anlayışına bir geçiş olmuştur. Bu anlayış ile kamu hizmetlerinin maliyeti ve bu hizmetlerin amaçlarına ulaşmadaki başarısı arasında bir kıyaslama yaparak, o hizmetin verim ve etkinliğini ölçme ve hükümeti bu yolla denetleme düşüncesi egemen olmaya başlamıştır. Klasik bütçeden farklı olarak devlet harcamalarının sadece nelerden ibaret olduğunu değil de bu harcamaların neden ve hangi amaçla yapıldığı üzerinde durulmuştur. Ülkemizde klasik bütçeden program bütçeye geçme çalışmaları 1968 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde başlamış ve 1973’ten itibaren uygulanmaya başlanmıştır. *Program bütçe* veya *Program Performans bütçe* (1960-70 yıllarında aynı anlamda kullanılmışlardır; program ve performans bütçe arasındaki fark program bütçenin performans bütçeye göre daha geniş bir kavram olmasıdır. Program bütçe kamu yönetimi tarafından yapılması gereken görevlerin işlevsel sınıflandırılması iken performans bütçe kamu yönetimi tarafından mali yıl içinde kendilerine ayrılan ödeneklerle amaçları gerçekleştirmelerini saptayan bir sınıflandırmadır.) sisteminin esas amacı ödenekler ve hizmetler arasında net bir ilişki kurarak bütçeyi daha etkin bir yapıya kavuşturmasıdır. Türkiye’de 1973-2003 yılları arasında uygulanan program bütçe uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda kaynak-amaç ilişkisi, bütçe plan ilişkisi, ileriki yılların hizmet projeksiyonlarını

gösteren programlar yapılması açısından başarıya ulaşmış olsa da daha sonraları gelişme çabaları durdurulmuştur. Sonuç olarak bu yıllar arasında program bütçe sistemi adı altında klasik bütçe esasları devam ettirilmiştir. Yukarıda klasik bütçe için sıralanmış olan eleştiriler program bütçe için de geçerli hale gelmiştir. Bu sistem dahilinde yapılan programlar geleneksel örgüt yapısını kıramamış ve işlevsel bir sınıflandırma yansıtamamıştır. Analize elverişli bir ortamın yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılmıştır. ABS; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana grupta oluşmakta olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır. Türkiye'de 2003 yılından bu yana ABS uygulanmaktadır.

Kaynak: Tosun (2004); Coşkun, (1997); www.bumko.gov.tr

KUTU 1.3 Bütçe Türleri

5018 sayılı Kanun kapsamında bütçe türleri:

- A. Merkezi Yönetim Bütçesi:* Kanuna ekli (I), (II), ve (III) sayılı cetvellerde¹¹ yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.
- 1. Genel Bütçe:* (I) sayılı cetvelde yer alan, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesidir.
 - 2. Özel Bütçe:* (II) sayılı cetvelde yer alan, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmeti yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçeleridir.
 - 3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi:* (III) sayılı cetvelde yer alan, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan kurumların bütçeleridir.
- B. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi:* Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere kanunla kurulan kamu idarelerinin bütçeleridir.
- C. Mahalli İdare Bütçesi:* Mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin (belediyeler, il özel idareleri, ve mahalli idare birlikleri) bütçeleridir.

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Coşkun (1997), MB (2005).

¹¹ 5018 sayılı Kanuna ekli cetvelde yer alan kurumlar kılavuzun 'Ek' bölümünde sunulmaktadır.

KUTU 1.4 Çok Yıllı Bütçeleme

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme ilk bütçesi 2006-2008 yılları bütçesi oldu. Çok yıllık bütçeler, ilgili yıla ait verilerin yanında izleyen iki ya da üç yıllık bir sürece ilişkin gelir ve gider tahminlerini de içerir. Aslında çok yıllık bütçe uygulamaları ülkeler arasında da değişiklik gösteriyor.

İyi hazırlanmış bir bütçe, bütçe yılından öteye taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve bunların sonuçlarını da öngörmelidir. Bu etkiler geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçelerini etkileyen ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, aynı yıl içinde veya gelecek dönemde yapılması programlanmış hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden diğer dönemler dikkate alınmadan hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi, doğru politika üretmesi pek mümkün görülemez. Bu nedenle etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe sürecinin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması kaçınılmazdır.

Çok yıllık bütçeleme sürecinin aşamaları bu kitabın ikinci bölümünde açıklanmaktadır. Önceki bütçeleme süreci ile çok fazla farklılık göstermediği düşünülse dahi, süreçlerin içindeki bütçeleme yaklaşımı ve yöntemleri asıl farklılığı oluşturmaktadır. Çok yıllık bütçeleme ile sürece *Orta Vadeli Program* ve *Orta Vadeli Mali Plan* eklenmiştir. (bkz. Bölüm 2.2)

Kaynak: MB (2005).

2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ: KAPSAM, HAZIRLANIŞ VE ONAYLAMA SÜRECİ

2.1. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNUNUN KAPSAMI

5018 sayılı Kanun’un 15. maddesi merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamını şu şekilde belirler:

“Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.

Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası 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 yer alır.”

2.2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI, ONAYLANMASI VE DENETLENMESİ SÜRECİ

Her bütçe döneminde ortaya çıkan görevler dizisini süreç olarak tanımlamak mümkündür. Süreç bir döngü oluşturur ve her döngü tamamlandıktan sonra aynı şekilde bir yenisi başlar. Bu bağlamda bütçe döngüsünü aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- Makro planlama,
- Programlama,
- Stratejik planlama,
- Bütçe hazırlama,
- Bütçe uygulama,
- Faaliyet sonuçlarının alınması,
- Denetleme.

Bütçe süreci **Orta Vadeli Program** hazırlık çalışmaları ile başlar. Sürecin en önemli aşaması harcamacı kurumların yapacakları ön hazırlıklardır. Bu hazırlıklar kapsamında kurumlar stratejik planlarıyla ilgili gerekli çalışmaları tamamlamalı ve tüm ihtiyaçlarını tespit ederek bütçe teklif sürecine hazırlıklı olmalıdırlar.¹² Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanması ve onaylanması şu aşamalardan geçer (bu aşamaların her biri ayrı bir şekilde açıklanacaktır):

1. Orta Vadeli Program
2. Orta Vadeli Mali Plan
3. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi
4. Bütçe Tekliflerinin Hazırlanması
5. Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması
6. Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi

1. Orta Vadeli Program (OVP): OVP, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda üç yıllık bir dönem için makro politikaları, ilkeleri, hedefleri ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan bir belgedir. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar OVP'yi kabul etmesi ile başlar. OVP aynı gün içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır. (5018 sayılı kanun Md.16)

OVP üç yıllık bir dönemi kapsamakla birlikte genel şartlardaki değişmelere göre her yıl yenilenebilecek bir yapıya sahiptir.

■ 12 MB (2005), s. 12.

2. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP): Bütçe hazırlık sürecinde ikinci aşama OVP ile paralellik gösteren OVMP'nin hazırlanıp kabul edilmesidir. Maliye Bakanlığı (MB) tarafından hazırlanan OVMP, orta vadeli program ile uyumlu olarak, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedeflenen açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. OVMP **Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu** tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete'de yayımlanır. (5018 sayılı Kanun Md.16)

3. Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi: Bütçe sürecinde OVP ve OVMP aşamaları tamamlandıktan sonraki aşama, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere:

- i) **Bütçe Çağrısı** ile eki olan **Bütçe Hazırlama Rehberi**'nin (MB tarafından), ve
- ii) **Yatırım Genelgesi** ile eki olan **Yatırım Programı Hazırlama Rehberi**'nin (DPT tarafından),

hazırlanıp, her ikisinin de Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete'de yayımlanmasıdır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerini hazırlarken kamu idarelerinin uymaları gereken ilkeleri, standartları ve hesaplama yöntemlerini içerir.

4. Bütçe Teklifinin Hazırlanması: Kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini hazırlarken, OVP ve OVMP'de belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları, Kalkınma Planı ve Yıllık Program öncelikleri ile idarenin stratejik planı çerçevesinde belirlenmiş ödenek teklif tavanlarını, idarenin stratejik planı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını ve kendi performans hedeflerini dikkate alırlar. (5018 sayılı Kanun Md.17)

Kamu idareleri **gider tekliflerini**, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerine göre hazırlar. Gider tekliflerinde Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS)¹³'na uygun bir şekilde kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemi uygulanır.

Genel bütçe gelir teklifi MB'ce, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce, yine ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.¹⁴

Kamu idareleri bütçe gelir ve gider tekliflerini (gerekçeli olarak) hazırlayıp, **Temmuz ayı sonuna kadar** MB'ye gönderir. Aynı süre içinde kamu idarelerinin yatırım teklifleri de değerlendirilmek üzere DPT'ye verilir. Bütçe tekliflerinin MB'ye ve DPT'ye verilmesinden sonra kamu idarelerinin yetkilileri ile gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.

¹³ Bakanız Kutu 1.1.

¹⁴ 5018 sayılı Kanun'un 6. maddesi hazine birliği kavramına değinmektedir ve bu çalışmanın Ek I'inde belirtilen I sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri Kanun'a göre Hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açma hakkına sahip değildir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçelerini, OVP ve OVMP'ye bağlı olmaksızın, üç yıllık bütçeleme anlayışı ve performans hedefleri doğrultusunda kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.

Bütçe teklifinin bir diğer önemli ögesi **finansman teklifidir**. Bu ilk defa 2006 yılı bütçe hazırlık sürecinde yer alan yeni bir kavramdır. Finansman teklifi, bütçenin açık veya fazla vermesi ile ilgilidir. Eğer açık varsa bu açığın nasıl karşılanacağını, veya fazla varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceğini açıklar. Kendilerine tahsis edilmiş gelirleri olmayan idarelerin bütçelerinden oluşan Genel Bütçe için finansman teklifi oluşturulmayacak, gelir ve gider arasındaki fark bütçe açığı olarak yer alacaktır. Diğer kurumlar, yani Özel Bütçeli Kurumlar ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ise bütçe hazırlık sürecinde kendi finansman tekliflerini oluşturup, finansman açığı olarak ortaya çıkacak değeri bütçelerine ödenek olarak teklif edeceklerdir.

5. Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması: Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç **Ekim ayının ilk haftası içinde** Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden sonra (5018 sayılı Kanun Md. 18) MB'ce hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'na sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı **mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce** Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur (Anayasa, Md. 162)¹⁵.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi¹⁶,
- Yıllık ekonomik rapor¹⁷,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu¹⁸,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,

15 Aynı madde gereği, bütçe tasarıları ve milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, 40 üyeden kurulu Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Bu komisyon kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

16 Her yasa tasarısında olduğu gibi bütçe yasa tasarısının da bir gerekçesi hazırlanmak zorundadır. MB'nca oluşturulan Bütçe Gerekçesinde; bütçe kanun tasarısı ile istenmekte olan gelir toplama ve gider yapma yetkisinin nedenlerini oluşturan ekonomik ortamla ilgili tablolar yer almaktadır. Bunun yanında harcamacı kurumların kadro sayıları ile muhtelif fiziki imkanları da rakamlar halinde gerekçede yer alabilir. Kanun metninde bulunan maddelerin açıklamaları "madde gerekçeleri" başlığı altında tasarı ekinde yer almakta olup Bütçe Gerekçesi kapsamında bulunmamaktadır. (www.butce.org)

17 Türkiye ve dünya ekonomisi hakkında bilgi vermek amacıyla MB'ce hazırlanarak bütçe tasarısı ekinde TBMM'ye sunulan rapordur. Raporda ülkemiz ekonomisi hakkındaki gelişmelere, milli gelir, üretim, işgücü, ve istihdam gibi hususlar ile devlet borçları, para, banka, ödemeler dengesi gibi konuları içermektedir. (www.butce.org)

18 Hazine Müsteşarlığı tarafından üç ayda bir yayınlanan ve ülkenin borç yönetimine ilişkin bir takım verilerin kamuoyu ile paylaşılmasını hedefleyen rapor. (www.butce.org)

- Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından MB’ce belirlenecek olan bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ise bütçelerini **Eylül ayı sonuna kadar** doğrudan TBMM’ye gönderirler.

6. Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi ve Onaylanması (veya Reddi): Bütçe hazırlama sürecinin son aşaması TBMM’de gerçekleşir. Anayasa’nın 162. maddesine göre **Plan ve Bütçe Komisyonu** bütçe tasarısını ellibeş gün içinde görüşüp, karara bağlamak zorundadır. TBMM üyeleri, Genel Kurul’da, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca değişiklik yapılmaksızın okunur ve oylanır. Yine Anayasa’nın aynı maddesine göre Plan ve Bütçe Komisyonu’nca bütçe kalemlerine ilişkin gelir ve gider arttırıcı ya da azaltıcı teklifler yapılırken **TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında, gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.** Merkezi yönetim bütçe kanunu **1 Ocak’tan önce** Resmi Gazete’de yayımlanır ve **1 Ocak’ta** yürürlüğe girer.

Yukarıda aşamaları açıklanan süreç Tablo 2.1’de izlenebilir.

Anayasa’nın 89. maddesine göre **Cumhurbaşkanı’nın bütçe yasasını veto hakkı yoktur.** 1050 sayılı Kanun’da yer almayan fakat uygulamada ortaya çıkmış bulunan geçici bütçeler, TBMM’nin bütçe kanun tasarısını onaylamadığı veya zorunlu nedenlerle bütçe kanununun zamanında yürürlüğe giremediği durumlarda hazırlanır. Geçici bütçedeki ödenekler ve gelirler bir önceki yıl bütçe başlangıç rakamlarının belirli bir oranı veya TBMM’den geçememiş yeni tasarının rakamları esas alınarak belirlenir. **Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez ve kabul edilen yeni cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle sona erer.**

Bir başka olası durum olan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, kanunla **ek bütçe** yapılabilir.

7. Bütçenin Uygulanması: Bütçe sürecinin en önemli aşamalarından biri olan uygulama aşaması çok kapsamlı olduğundan bu aşamayı kılavuzun dışında tutarak hakkında çok kısa bilgi vereceğiz. Uygulama aşaması hakkında daha detaylı bilgi edinmek isteyen okuyucular dipnottaki kaynaktan faydalanabilirler.¹⁹

Bütçe uygulaması, bütçe kanununun mali yılbaşında yürürlüğe girmesiyle başlar. Uygulama, yürütme organı olan hükümet tarafından gerçekleştirilir. Bütçe uygulaması, giderlerin yapılması, gelirlerin toplanması ve nakit giriş ve çıkışları

■ 19 Coşkun (1997).

arasındaki zaman ve mekan dengelemesini yapan hazine işlemlerinden oluşur. Bütçenin uygulamasıyla görevli kuruluş MB'dir.

8. Bütçenin Denetlenmesi: Bu aşamada bütçenin uygulandığı yıl içinde toplanmış olan gelirlerin ve ödenmiş olan giderlerin bütçe kanununa ve diğer mali yasalara uygunlukları denetlenir. 5018 sayılı Kanun'la mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği arttırmak amacıyla bütçe denetiminin uluslararası standartlara uygun bir hale getirilmesi öngörülmüştür ve bu bağlamda kamu mali yönetim sisteminde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bütçenin denetimi konusu bu kılavuzun beşinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Tablo 2.1 Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve Onaylanması Süreci			
Hazırlayan/ Gönderen Kurum	Kabul Eden Kurum	Sürecin Aşamaları	Kabul ediliş ve Resmi Gazete'de yayınlanış tarihi
DPT	Bakanlar Kurulu	Orta Vadeli Program (kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşullar doğrultusunda hazırlanır; 3 yıllık dönemi kapsar)	Mayıs ayının sonuna kadar kabul edilir, aynı gün Resmi Gazete'de yayımlanır
MB	Yüksek Planlama Kurulu	Orta Vadeli Mali Plan	Haziran ayının onbeşine kadar
MB	→	Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi	Haziran ayının sonuna kadar
DPT	→	Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	
Kamu İdareleri	MB →	Bütçe Teklifleri	Temmuz ayı sonuna kadar
	DPT →	Yatırım Teklifleri	
1. Yüksek Planlama Kurulu	TBMM	Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması 1. Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin görüşülmesi	1. Ekim ayının ilk haftası içinde
2. MB		2. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı	2. Ekimin onbeşinden itibaren
	TBMM	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi	1 Ocak'tan önce kabul edilir, 1 Ocak'ta Resmi Gazete'de yayımlanır

3. GİDER BÜTÇESİ

3.1. GİDER BÜTÇESİ NEDİR?

Bütçenin ilk ögesini gider bütçesi oluşturur ve bütçe kanununun birinci maddesi olarak karşımıza çıkar. Bütçe kanununun ilk maddesi olan gider kalemi ilgili yıl (ve izleyen 2 yıl) bütçesinde yer alan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine verilecek ödeneklerin tutarını belirler. 5018 sayılı Kanun'un 3. maddesi kamu giderlerini:

“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 giderler.”

olarak tanımlar.

Bu kılavuzun birinci bölümünde sözü geçen ve 2003 yılından beri uygulanan ABS ekonomik sınıflandırmasına²⁰ göre harcama cari veya sermaye nitelikli olabilir ve/veya mal ve hizmet alımında olduğu gibi karşılıklı veya karşılıksız olarak da yapılabilir. Bu esaslar çerçevesinde devlet harcamaları üç gruba ayrılır²¹:

1. Cari giderler
 - Cari giderler
 - Cari transferler
2. Sermaye giderleri
 - Sermaye giderleri
 - Sermaye transferleri²²
3. Borç verme

20 ABS ekonomik sınıflandırması (a) gelirlerin, (b) harcama ve borç vermenin, ve (c) finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması olmak üzere üç bölüme oluşur.

21 Harcama sınıflandırmasında, harcama kelimesi yerine gider kelimesinin ve yatırım kelimesi yerine sermaye kelimesinin kullanılmasının nedeni 5018 sayılı Kanun'a uygunluk sağlamaktır, ve tüm bölüm içinde gider ve sermaye kelimeleri kullanılmıştır.

22 ABS'ye geçmeden önce Türkiye'de bütçe giderleri cari giderler, yatırım (sermaye) giderleri ve transfer giderleri olmak üzere üç gruba ayrılmakta idi. Cari giderlerle devlet hizmet ya da mal biçiminde bir karşılık elde ederken bu tür harcamaların faydası bir dönemle sınırlıdır. Yatırım (sermaye) giderleri ekonominin üretim gücünü doğrudan arttıran, sermaye mallarına ilaveler veya mal stoklarında artma sonucu doğuran, faydası yapıldığı dönemle sınırlı kalmayıp gelecek dönemlere de yansıyan harcamalardır. Transfer giderleri bazı servet unsurlarının kişiler ve kurumlar arasında tek taraflı el değiştirmesi niteliği taşır, dolayısıyla devletin tamamen karşılıksız yaptığı harcamalardır. Daha önce ayrı bir kalem olan transfer giderleri, ABS'ye geçişle beraber aşağıda 3.2 ve 3.3'te açıklandığı şekilde *cari transferler* ve *sermaye transferleri* diye ayrılarak iki ana gruba dağıtılmıştır.

3.2. CARİ GİDERLER

Bu gider grubu iki kalemden oluşur:

1. Cari giderler:

- Personel giderleri,
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet primi giderleri,
- Mal ve hizmet alım giderleri,
- İç ve dış borç faiz ödemeleri,
- Askeri lojman alımı, yapımı ve onarımı için yapılan harcamalar hariç savunmaya yönelik harcamalar.

2005 yılı Konsolide Bütçe Giderlerinin gerçekleşmelerine göre iç ve dış borç ödemelerinin yüzde 31,27 ile bütçe giderlerinde en büyük paya sahip olduğunu görüyoruz. Bu yüzde 31,27'lik payın yüzde 26,88'ini iç borç ödemeleri oluşturdu. 2005 yılı bütçesinin cari giderlerinin yüzde 21,8'ini personel giderleri oluşturdu. Bunu takiben yüzde 9,9'u mal ve hizmet alım giderleri olarak gerçekleştirdi.

2. Cari transferler:

Bütçe dışındaki kurumların cari nitelikli giderlerini finanse etmek amacıyla bütçeden yapılan **karşılıksız** ödemeler. Gider bütçesinin bu kalemine dahil olan çeşitli transferler şunlardır:

- Çeşitli kamu kuruluşlarının görev zararları,
- Mahalli idarelere, yükseköğretim kurumlarına, özerk kurumlara, fonlara, ve sosyal güvenlik kurumlarına verilen hazine yardımları,
- Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler,
- Hane halkına yapılan transferler: burslar, sağlık, eğitim, sosyal amaçlı transferler gibi,
- Yurtdışına yapılan transferler: dış ülkelere yapılan yardımlar, uluslararası kuruluşlara yapılan ödemeler gibi.

2005 yılında gerçekleşen toplam giderlerin içinde faiz ödemelerinden sonra en büyük ikinci pay cari transferlere aitti (yüzde 24,11). Cari transferlerden ise toplam giderlerin yüzde 16,26'sını sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler oluşturdu.

3.3. SERMAYE GİDERLERİ

Bu gider grubu iki kalemden oluşur:

1. **Sermaye giderleri:** askeri amaçlar dışında üretim için kullanılacak olan yeni ya da mevcut dayanıklı mal ve hizmet alımları, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkul

alımları ve kamulaştırması, ve gayrimaddi varlıkların (ör. patentler, kullanım hakları gibi) edinimi için yapılan ödemeleri kapsar.

2. Sermaye transferleri: Sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Yurtiçi ve yurtdışı sermaye transferlerini kapsar.

2005 yılında toplam giderler içinde sermaye giderlerinin payı yüzde 6,71, ve sermaye transferlerinin payı yüzde 1,1 olarak gerçekleşti.

3.4. BORÇ VERME

Devlet tarafından verilen krediler (ör. konut kredisi) ve alınan hisseler borç verme sayılır ve bütçenin giderler bölümünde sınıflandırılır.

4. GELİR BÜTÇESİ

Bütçenin ikinci ögesini gelir bütçesi oluşturur. Her yılın bitiminden yetmişbeş gün önce Meclis'e sunulan ve kanunlaştıktan sonra yürürlüğe giren bütçe kanununun ikinci maddesi, ilgili yıl bütçesinde yer alacak merkezi bütçe gelirlerinin **tahmini** tutarını verir. Bütçe gelirlerinde tahmin edilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı (gerçekleşme) ise ancak ilgili yılın bitiminde ortaya çıkar.

Tahmin edilen tutarlara ulaşmakta, ülkenin o yıl içinde bulunduğu ekonomik durum çok önemli rol oynayacaktır. Ekonomik kriz dönemlerinde ekonomik büyümedeki düşüşe bağlı olarak özellikle kamu gelirlerinin önemli bir unsuru olan vergi gelirlerinde düşüş olması beklenir. Aynı şekilde ekonomik büyümenin hızlı olduğu yıllarda ise vergi gelirlerinde artış olması beklenir.

5018 sayılı Kanun'un 3. maddesi kamu gelirlerini şöyle tanımlar:

“Kanunlara 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 gelirler.”

Buradan hareketle merkezi bütçe gelirleri²³ şöyle sınıflandırılır:

- Vergi gelirleri
- Vergi dışı gelirler
- Sermaye gelirleri
- Özel gelirler ve alınan bağış ve yardımlar
- Özel bütçeli idarelerin öz gelirleri
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirleri

²³ Bu kılavuzun ilerleyen bölümlerinde anlatılan gelirler, merkezi bütçeye dahil olan ve kılavuzun Ek I'inde belirtilen I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin gelirlerini kapsamakta olup, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerinin gelirlerini incelememektedir.

5018 sayılı Kanun'un 17. maddesi gereğince genel bütçe gelir teklifi MB tarafından hazırlanır ve Gelir İdaresi Başkanlığı gelir bütçesinin hazırlanmasında aktif bir rol oynar. Adı geçen Kanun'un 36, 37, 38, 39 ve 40. maddeleri kamu gelirlerinin toplanmasına ilişkin konuları içerir. 36. maddeye göre MB gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her yıl başında kamuoyuna duyurur. 37. madde gelirlerin dayanaklarının kanun olması gerektiğini vurgular ve vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile konulup kaldırılacağını belirtir.

4.1. MERKEZİ BÜTÇEYE DAHİL VERGİ GELİRLERİ

Kamu gelirlerinin en önemli unsuru olan vergiler, Türkiye'de anayasal bir zorunluluktur. Anayasa'nın 73. maddesi, herkesi kamu harcamalarının finansmanına katkıda bulunmak için ödeme gücüne göre vergi ödemekle yükümlü kılar. Aynı madde ayrıca vergi yükünün adil bir şekilde dağılmasının sosyal bir gereklilik olduğunu, vergi ve benzeri yükümlülüklerin ancak kanun ile konulup, değiştirilip, kaldırılacağını belirtir.

Vergilendirme yetkisi böylece parlamentoya verilmiştir. Vergilerin yükümlülük ifade edebilmesi için parlamentoda onaylanması ve Cumhurbaşkanı'nın da onayını aldıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir. Bununla birlikte Anayasa'nın aynı maddesi, **vergi oranlarında** değişiklik yapma konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verir.

Vergileri diğer zorunlu kamu gelirlerinden (harçlar, şerhler ve benzerleri) ayıran en önemli özellik, vergilerden sağlanan gelirlerin belli bir kamu harcamasının finansmanında kullanılmamasıdır. Diğer bir deyişle, belirli vergiler ile belirli kamu harcamaları (ya da hizmetleri) arasında doğrudan bir ilişki yoktur ve kurulamaz.

Bunlara dayanarak vergiyi şu şekilde tanımlayabiliriz: **Vergiler, devletin egemenlik gücüne dayanarak kişi ve kurumlardan, önceden belirlenen oranlarda, herhangi bir hizmete karşılık olmadan, kamu harcamalarını finanse edebilmek için aldığı zorunlu ödemelerdir.**

Bununla birlikte merkezi bütçe gelirleri içinde gösterilen vergi gelirleri, harçları da kapsar ve harçlar ile bazı kamu hizmetleri arasında doğrudan ilişki kurmak mümkündür. Örneğin pasaport harcı, pasaport hizmetlerinden faydalanmak isteyen vatandaşlardan tahsil edilir. Aynı şekilde mahkeme harcı, bir uzlaşmazlığın çözümü için mahkemeye başvuran kişi ve kurumlardan tahsil edilir. Böylece toplanan harçlar, devletin bu hizmetleri ifa edebilmesi için kaynak yaratır. Bazı vergi gelirleri²⁴ (çevre vergisi, eğlence vergisi ve emlak vergisi gibi) ise merkezi bütçe yerine mahalli idarelerin bütçesinde yer alır.

Vergi gelirleri bütçe gelirleri içinde çok önemli bir paya sahiptir. Örneğin 2005 yılında toplam bütçe gelirlerinin yüzde 82'si vergi gelirlerinden oluşmuştur.

■ 24 Yine bu tür vergiler de kanun ile konulur ve mahalli idarelerin vergi koyma yetkisi yoktur.

Merkezi bütçe vergi gelirleri şu şekilde sınıflandırılır:

1. Gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler:
 - Gelir Vergisi
 - Kurumlar Vergisi
2. Mülkiyet üzerinden alınan vergiler:
 - Veraset ve İntikal Vergisi
 - Motorlu Taşıtlar Vergisi
3. Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri:
 - Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi
 - Özel Tüketim Vergisi
 - Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi
 - Şans Oyunları Vergisi
 - Özel İletişim Vergisi
4. Uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler:
 - Gümrük Vergileri
 - İthalde Alınan Katma Değer Vergisi
 - Diğer Dış Ticaret Vergileri
5. Damga Vergisi.
6. Harçlar.
7. Başka yerde sınıflandırılmayan diğer vergiler.

Maliye literatüründe vergilerin ne kadar adil olduğu konusu tartışılırken vergiler, dolaysız ve dolaylı vergiler olarak sınıflandırılır. Dolaysız vergilerin (gelir vergisi, kurumlar vergisi ve veraset ve intikal vergisi gibi) ödeme gücüne göre **düz** veya **artan oranlı** (progresif) oldukları, bu nedenle ödeme gücünü daha iyi yansıttıkları söylenebilir. Dolaylı vergiler sınıfına ise daha çok harcamalar üzerinden alınan vergiler girer ve bu vergilerin, **tersine artan oranlı** (regresif) bir yapıya sahip oldukları için, ödeme gücünü yansıtmakta yetersiz oldukları tartışılmaktadır.²⁵ Örneğin ülkemizde uygulanan Katma Değer Vergisi (KDV) ve Özel Tüketim Vergisi'nin (ÖTV) harcama yapan kişilerin gelir düzeylerini doğrudan yansıtmadıklarını ve bu nedenle dolaylı vergi sınıflandırmasına girdiklerini söyleyebiliriz. Son yıllarda Türkiye'de dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı giderek artmaktadır. 2004 yılında toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı yüzde 69,2 olarak gerçekleşti ve bu oran hem OECD hem de AB ortalamasının çok üstünde idi.²⁶

²⁵ Tersine artan oranlı (regresif) yapıya sahip vergilerin düşük gelir gruplarının bütçelerindeki payı, yüksek gelir gruplarının bütçelerindeki payından daha fazladır ve bu nedenle düşük gelir grupları dolaylı vergilerden olumsuz olarak etkilenirler.

²⁶ AB ortalaması 31,9 iken OECD ortalaması 30,8 olarak gerçekleşmiştir (Yahya Arıkan, 29.03.2005, Dünya).

Aşağıdaki tablo vergi gelirleri içinde yüksek paya sahip olan belli başlı vergiler ile bu vergilerin kanuni dayanağını ve mükelleflerini göstermektedir.

Tablo 4.1 Merkezi Bütçede Yer Alan Bazı Vergi Türleri				
	Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri
Kanuni dayanağı	193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu	5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu	7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi (VİV) Kanunu 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) Kanunu	3065 sayılı Katma Değer Vergisi (KDV) Kanunu 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) Kanunu
Mükellef	Gerçek kişiler	Tüzel kişiler	VİV için: miras ya da bağış yolu ile mal sahibi olan kişiler MTV için: adına taşıt kayıt edilmiş gerçek ve tüzel kişiler	KDV mükellefleri KDV Kanunu'nun 8. maddesinde sayılmıştır. ÖTV'nin mükellefi ÖTV Kanunu'nun 4. maddesinde sayılmıştır

Kaynak: www.gib.gov.tr

4.1.1. Gelir Vergisi

Türkiye’de gelir vergisi, gerçek kişilerin bir yılda elde ettikleri safi kazanç üzerinden 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’na dayanılarak alınır. Gelirin tanımı 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 1. maddesinde yapılmıştır:

“Gelir bir gerçek kişinin, bir takvim yılı içinde edilettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır.”

Aynı kanunun 2. maddesinde gelir vergisine konu olabilecek unsurlar şöyle sayılır:

1. Ticari kazançlar
2. Zirai kazançlar
3. Ücretler
4. Serbest meslek kazançları
5. Gayrimenkul sermaye iratları
6. Menkul sermaye iratları
7. Diğer kazanç ve iratlar

Her mali yıl başında ilgili yılın bütçe kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte MB tarafından o yıl için açıklanan yeni gelir vergisi dilimleri geçerli olur. Gelir vergisi Türkiye’de artan oranlı (progresif) bir yapıya sahiptir. Yani vergilendirilecek gelir arttıkça vergi oranı da artar. Bu tür vergilendirme rejiminin arkasında yatan gerekçe, geliri artan kişilerin daha yüksek oranda vergi ödemesini sağlamaktır.

Gelir vergisi, toplam vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahiptir. 2005 yılında gelir vergisinden elde edilen hasılat toplam vergi gelirlerinin yüzde 19,1'ine tekabül ediyordu (www.gelirler.gov.tr).²⁷ Önceki yıllarda bu oran daha yüksek idi. Ancak aşağıda değinileceği gibi mal ve hizmet üzerinden alınan (dolaylı) vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payı artarken, gelir vergisinden elde edilen hasılatın toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmüştür.

Merkezi bütçede gelir vergisi: Beyana dayanan gelir vergisi, basit usulde gelir vergisi, gelir vergisi tevkifatı²⁸ ve geçici gelir vergisi olarak sınıflandırılır.

4.1.2. Kurumlar Vergisi

Kurumlar vergisinin konusu da gelir olmakla birlikte yükümlüsü tüzel kişilerdir. 5520²⁹ sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 1. maddesi kurumlar vergisi yükümlülerini belirtir. Bunlar:

1. Sermaye şirketleri (anonim ve limited şirketler)
2. Kooperatifler
3. İktisadi kamu müesseseleri
4. Dernek ve vakıflara ait işletmeler
5. İş ortaklıkları

Gelir Vergisi Kanunu'nda sayılan kazançlar (bkz. 4.1.1), yukarıda belirtilen tüzel kişilerce elde edildiğinde kurumlar vergisine tabi olurlar. Gelir Vergisi'nde olduğu gibi vergilendirme süresi bir takvim yılını kapsar. Kurumlar Vergisi düz oranlıdır ve bu oran ülkenin ekonomik durumuna bağlı olarak, hükümetin önerisi doğrultusunda TBMM tarafından arttırılıp, azaltılabilir.

2005 yılında Kurumlar Vergisi'nden sağlanan gelir, toplam vergi gelirleri içinde yüzde 9,6'lık bir paya sahiptir. Merkezi bütçe kurumlar vergisi sınıflandırmasına: Beyana dayanan kurumlar vergisi, kurumlar vergisi tevkifatı ve kurumlar geçici vergisi girmektedir.

4.1.3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri

Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri içinde en dikkat çeken vergiler, Katma Değer Vergisi (KDV) ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)'dir.

²⁷ Bundan sonraki vergi gelirlerini gösteren istatistikler de www.gelirler.gov.tr sitesinden alınmıştır.

²⁸ Vergi tevkifatı, verginin kaynağında kesildiğini, yani stopaj usulü ile ödendiğini belirtir. Özellikle ücretli kesimin gelir vergisi bu yolla ödenir. İşverenler çalıştırdıkları kişilerin vergilerini, ödeyecekleri maaşlardan onların adına kesip vergi dairesine yatırırlar.

²⁹ 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu 21.06.2006 tarih ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu ile değiştirilmiştir.

KDV'nin konusu ile KDV yükümlü ve sorumluları KDV Kanunu'nun 1,8 ve 9. maddelerinde yer alır. Türkiye'de KDV uygulaması 1 Ocak 1985 tarihinde başladı. Şu anda AB'ye üye olmanın olmazsa olmaz koşullarından biri, üye olmak isteyen devlette KDV'nin uygulanıyor olmasıdır. Daha önce söz ettiğimiz gibi harcama vergileri regresif bir yapıya sahiptir ve KDV de bir tür harcama vergisi olduğu için KDV'nin de regresif bir yapısı vardır. Regresif vergilerin düşük gelir grupları üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için zorunlu mal ve hizmet tüketimi düşük oranlardan, lüks tüketime giren mal ve hizmet grupları ise daha yüksek oranlardan vergilendirilir. Bu politika Türkiye'de de izlenmektedir.

KDV Kanunu'nun 28. maddesi gereği KDV oranları, Bakanlar Kurulu Kararı ile yüzde 1'e kadar indirilebilir ve yüzde 40'a kadar çıkarılabilir. Şu anda Türkiye'de KDV üç farklı orandan uygulanmakta. Genel oran yüzde 18, indirilmiş oranlar ise yüzde 8 ve yüzde 1'dir. İndirilmiş oranlar özellikle gıda, eğitim, sağlık, konut v.b. harcamalar için uygulanır.

Dahilde (yurtiçinden) alınan mal ve hizmetlere uygulanan KDV'den elde edilen gelir, 2005 yılında toplam vergi gelirlerinin yüzde 17,1'ini oluşturdu.

Tüm tüketim vergilerini tek vergide toplamak için 06.06.2002 tarih ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ile Türk Vergi Sistemi'nde değişiklik yapılarak KDV dışında tüm tüketim vergileri (taahhüt alım vergisi ve akaryakıt tüketim vergisi dahil), ÖTV olarak tek bir vergi adı altında toplandı. ÖTV'nin konusu, mükellef ve vergi sorumlusu ÖTV Kanunu'nun 1. ve 4. maddesinde gösterilir.

Merkezi bütçe gelirlerine baktığımız zaman petrol ve doğalgaz ürünlerinin, motorlu taşıt araçlarının alkollü içkilerin, tütün mamüllerinin, kolalı gazozların ve dayanıklı tüketim ve diğer malların ÖTV'ye tabi olduğunu görebiliriz. Bu gruplara giren mal alımlarına ÖTV Kanunu'nda belirtilen oran ve miktarlarda vergi uygulanır.

KDV ve ÖTV dışında dahilde alınan mal ve hizmet vergileri grubuna Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Şans Oyunları Vergisi ve Özel İletişim Vergisi girer. Bunlar dışında uluslararası ticaretten alınan vergiler, damga vergisi ve harçlar da merkezi bütçe vergi gelirleri arasındadır. Uluslararası ticaretten alınan vergiler içinde özellikle ithalat sırasında alınan KDV'nin, merkezi bütçe vergi gelirlerine önemli katkısı vardır. 2005 yılında toplam vergi gelirlerinin yüzde 15'i ithalde alınan KDV gelirinden oluşmuştur.

4.2. MERKEZİ BÜTÇEYE DAHİL VERGİ DIŞI GELİRLER

Devlet bazen güvenlik, yargı gibi klasik görevlerinin yanısıra üretim rolünü de üstlenebilir. Devletin bu şekilde ekonomide aldığı rolün boyutları ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Bazı durumlarda sosyal kaygılar ön plandadır ve bu gibi durumlarda devlet yapmış olduğu üretim faaliyetlerinden kâr elde etmeyi amaçlamaz. Ancak bazı durumlarda kâr elde etmek birinci amaçtır ve bu faaliyetlerden elde edilen kârlar

bütçeye gelir olarak yazılır. Aynı şekilde devletin edindiği mülkler işletilir ya da kiraya verirse devlet gelir elde eder ve bu tür gelirler de bütçe gelirleri arasında yer alır.

Devletin vergi dışında böylesi yollardan elde ettiği ve bütçeye gelir olarak kaydedilen gelirler aşağıdaki gibi sınıflandırılır. Vergi cezaları ve gecikme zamları vergi gelirleri içinde değil de bu sınıflandırmadaki ceza ve faizler arasında yer alırlar. Aynı şekilde trafik cezaları da bu bölümde yer alır.

1. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
 - Döner sermaye ve benzeri kurumlar kârları
 - Kurumlar hasılatı
 - Hizmet gelirleri
2. Devlet payları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve Kamu Bankaları Gelirleri
 - Devlet payları
 - Hazine portföyü ve iştirak gelirleri
 - KİT ve İktisadi Devlet Teşekkülleri'nden (İDT) sağlanan gelirler
3. Diğer mülkiyet gelirleri
 - Taşınmaz kiralari
 - Faizler
 - Menkul kiralari
4. Para cezaları ve cezalar
5. Kişi ve kurumlardan alınan paylar
6. Çeşitli vergi dışı gelirler

4.3. SERMAYE GELİRLERİ

Sermaye gelirleri bir diğer bütçe geliri çeşididir. Sermaye gelirleri aşağıdaki gibi sınıflandırılır. Enerji dağıtım ve santralleri devri geliri ile Telekom hisse senedi satış geliri, maddi olmayan varlık satış geliri içinde yer alır.

Sermaye gelirleri:

- Bina, arsa ve arazi satış gelirleri
- Taşınır ve taşıt satış gelirleri
- Maddi olmayan varlık satış gelirleri

4.4. ÖZEL GELİRLER İLE ALINAN BAĞIŞLAR VE YARDIMLAR

Yol ve tünellerden alınan geçiş ücreti ile köprü geçiş ücretleri bu bölümde yer alır. Aynı şekilde devlete verilen bağış ve yardımlardan sağlanan gelirler de bu bölümde gösterilir.

4.5. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN ÖZ GELİRLERİ

1050 sayılı Kanun'daki "Katma Bütçe" adı verilen idareler, 5018 sayılı Kanun'a göre "Özel Bütçe" olarak adlandırılmıştır. Özel bütçeli idareler yürüttükleri kamu hizmeti gereği kendi gelirlerini yaratabilirler ve bunlar bütçe gelirleri sınıflandırmasında özel bütçeli idarelerin öz gelirleri olarak adlandırılır.

4.6. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN GELİRLERİ

5018 sayılı Kanun gereğince düzenleyici ve denetleyici kurumların elde ettiği gelirler de merkezi bütçe gelirleri içinde yer alır. Bu kurumlar yaptıkları iş gereği gelir elde edebilir ve mali özerklikleri olduğu için de elde ettikleri geliri ilgili mevzuat uyarınca kullanabilirler. Ancak gelirleri harcamalarının üstünde ise aradaki fark merkezi bütçeye gelir olarak kaydedilir.

KUTU 4.1 Faiz Dışı Fazla Kavramı Nedir ve Neden Önemlidir?

Faiz dışı fazla (FDF) merkezi bütçenin tüm gelirleri ile faiz giderleri hariç tüm giderleri arasındaki pozitif farkı ifade eden bir kavramdır. FDF'nin varlığı, borçlanma anapara ve/veya faizlerinin (kısmen ya da tamamen) bütçenin kendi yarattığı kaynaklarla karşılanabildiğini gösterir. Bu da yeni alınacak borçlar için devletin kredibilitésini arttırmaktadır. Bu nedenle, International Monetary Fund (IMF) ile yapılan stand-by antlaşmalarında FDF'nin Gayrisafi Yurt İçi Hasılaya (GSYİH) oranı büyük önem arz eder. Bu oran halen %6,5 olarak belirlenmiştir.

Ancak mevcut stand-by anlaşması gereği izlenen FDF (buna Program Tanımlı FDF de denmektedir), Merkezi Bütçe gelir-gider farkından bir ölçüde farklıdır. Bu büyüklük, geçici gelir artışına yol açan gelirlerin, faiz dışı fazla hesabı yapılırken kullanılan bütçe gelirlerinin dışında tutulması ile bulunmaktadır. Bu türden gelirler arasında özelleştirme gelirleri, faiz gelirleri, Merkez Bankası kar transferleri ve yeniden değerlemesi, kamu bankalarından temettü gelirleri ve darphane para basım gelirleri de yer almaktadır.

Merkezi bütçe gelirlerini anlatan bölümü bitirmeden önce bir tür kamu geliri olarak sınıflandırabileceğimiz borçlanmaya değinmekte fayda görmekteyiz. Daha önce de belirtildiği gibi, bütçe kanununun ilk maddesi bütçenin uygulanacağı yılda yapılacak olan bütçe giderlerinin tahmini tutarını ve ikinci maddesi de o yılda toplanması hedeflenen bütçe gelirlerinin tahmini tutarını vermektedir. Bütçenin üçüncü ögesi ve bütçe kanununun üçüncü maddesi ise bütçe giderleri ile bütçe gelirleri arasında fark var ise bunun ne kadar olduğunu ve nasıl kapatılacağını belirtir. Bütçe açığının en önemli finansman kaynağı borçlanmadır. Borçlanma, kaynağına göre iç ve dış borçlanma olarak sınıflandırılabilir. Borçlanma **Hazine Müsteşarlığı** aracılığı ile yapılır. Bütçe açıklarının finansmanı aracılığı ile yapılan borçlanma, tıpkı diğer kamu borçlanması gibi **4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlemesi**

Hakkında Kanun aracılığı ile yapılır. Daha önce de belirtildiği gibi *kamu borç yönetimi raporu* 4749 sayılı Kanun'un 14. maddesi gereği üçer aylık dönemler halinde Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve kamuoyuna sunulur. Söz konusu rapor borçlanmaya ilişkin istatistikleri içermekle birlikte, yeni yapılacak borçlanmada nasıl bir politika izleneceğine dair bilgiler de vermektedir.

5. BÜTÇENİN DENETİMİ

Demokrasinin yerleşmiş olduğu ülkelerde hükümet tarafından yapılan faaliyetlerin uygulanması esnasında ve sonrasında bürokratik organlar, yasama organı ve yargı organları tarafından denetlenmesi ve bunlara ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması gerekir. Kamu harcamalarının ve bu harcamaları finanse edebilmek için toplanan kamu gelirlerinin denetime tabi olması, bütçe uygulamalarının saydam olmasının koşuludur. Başka bir deyişle, kamusal kaynakların toplumun istek ve gereksinimlerine cevap verecek şekilde rasyonel olarak kullanılıp kullanılmadığı ancak denetimlerle ortaya çıkacaktır.

Birinci bölümde anlatıldığı üzere, bütçe bir kanundur. Bu nedenle bütçenin denetimi, bütçe uygulamalarının bütçe kanununa ve diğer ilgili kanunlara uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin ortaya çıkarılması açısından büyük önem taşır. 5018 sayılı Kanun ile mali yönetimde şeffaflığın artırılması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden sağlanması, etkin bir denetim sisteminin kurulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaçlardan yola çıkan Kanun, Türkiye'de bütçe denetiminin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesini öngörmüş ve işlemlerin uygulama sırasında denetlenmesini sağlayacak "iç denetim" olgusunu sisteme eklemiştir. Böylece bütçe hem bir yıl süren bütçe uygulamaları esnasında hem de sonrasında denetlenmiş olur.

Türkiye'de geniş anlamda bütçenin denetimini ele alırsak, ilk aşama olarak TBMM tarafından yapılan yasama denetimi ile başlayabiliriz. Yasama denetimi *soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru* ve *meclis soruşturması* şeklinde yapılmakta ve bu denetim hem bütçe uygulamaları esnasında hem de sonrasında mümkün olabilmektedir.³⁰ Ayrıca hükümet tarafından bir önceki yılın bütçesine ait

³⁰ Anayasa'nın 98, 99 ve 100. maddeleri TBMM'nin bilgi edinme ve denetim hakkını düzenler. Bu maddelerde söz edilen *soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru* ve *meclis soruşturması* bütçenin yasama denetimi için de geçerlidir. *Soru*, Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. *Meclis araştırması*, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. *Genel görüşme*, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurul'un da görüşülmesidir. Bu denetim yollarının nasıl kullanılacağı Anayasa'nın 98. maddesine göre Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir. Denetim yollarında biri olan *gensoru*, Anayasa'nın 99. maddesinde yer alır ve bu madde *gensoru önergesinin*, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzası ile verileceğini hükme bağlar. *Meclis soruşturması* ise Anayasa'nın 100. maddesinde yer alır. Meclis soruşturması ile Başbakan veya Bakanlar hakkında TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile meclis soruşturması açılması istenebilir.

gerçekleşmelere dayanarak hazırlanan *Kesin Hesap Kanunu* (KHK) Tasarısı'nın³¹ oylanarak kabul edilmesi de TBMM tarafından yapılan, ancak uygulamadan sonra ortaya çıkan bir denetim şeklidir. İkinci bölümde anlatıldığı gibi, TBMM Bütçe Kanunu ile nasıl bir sonraki yılda uygulanacak olan bütçeye onay veriyor ise, KHK ile de bir önceki yıl uygulanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun uygulama sonuçlarına onay vermektedir. KHK Tasarısı, ait olduğu yılın bütçesinin uygulama sonuçlarını içeren kanun gerekçesi ile birlikte Bakanlar Kurulu tarafından izleyen yılın Haziran ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulur. KHK Tasarısı, yeni yıl Merkezi Bütçe Kanunu Tasarısı ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu'na gelir ve daha sonra Genel Kurul'da görüşülerek karara bağlanır. KHK Tasarısı'nın ekinde, kamuoyunu en yakından ilgilendirecek düşündüğümüz belgeler arasında Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli ve açıklaması ile Bütçe Giderleri Kesin Hesap Cetveli ve açıklaması bulunur. Aynı zamanda bütçe gelir ve giderlerinin, iller ve merkezi yönetim bütçesine ait harcamacı birimler itibarıyla dağılımını gösteren belge de KHK Tasarısı ekinde yer alır. Yurttaşlar adına egemenlik hakkını kullanarak bir önceki yılın bütçesine onay veren TBMM, yine aynı yetki ile, onay verdiği bütçenin ne ölçüde hedefine ulaşmış olduğunu tüm bu belgelere göre denetler.

Anayasa'nın 160. maddesi, Merkezi Yönetim Bütçesi³² kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarının, TBMM adına Sayıştay tarafından denetleneceğini belirtir. Yine aynı madde Sayıştay'ı gelir ve gider işlerini yürüten sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme ve denetleme işlerini yapmakla sorumlu tutar. 5018 sayılı Kanun, Sayıştay tarafından yapılan denetimi:

- i. Uygunluk denetimi,
- ii. Mali denetim, ve
- iii. Performans denetimi olarak üçe ayırmıştır.

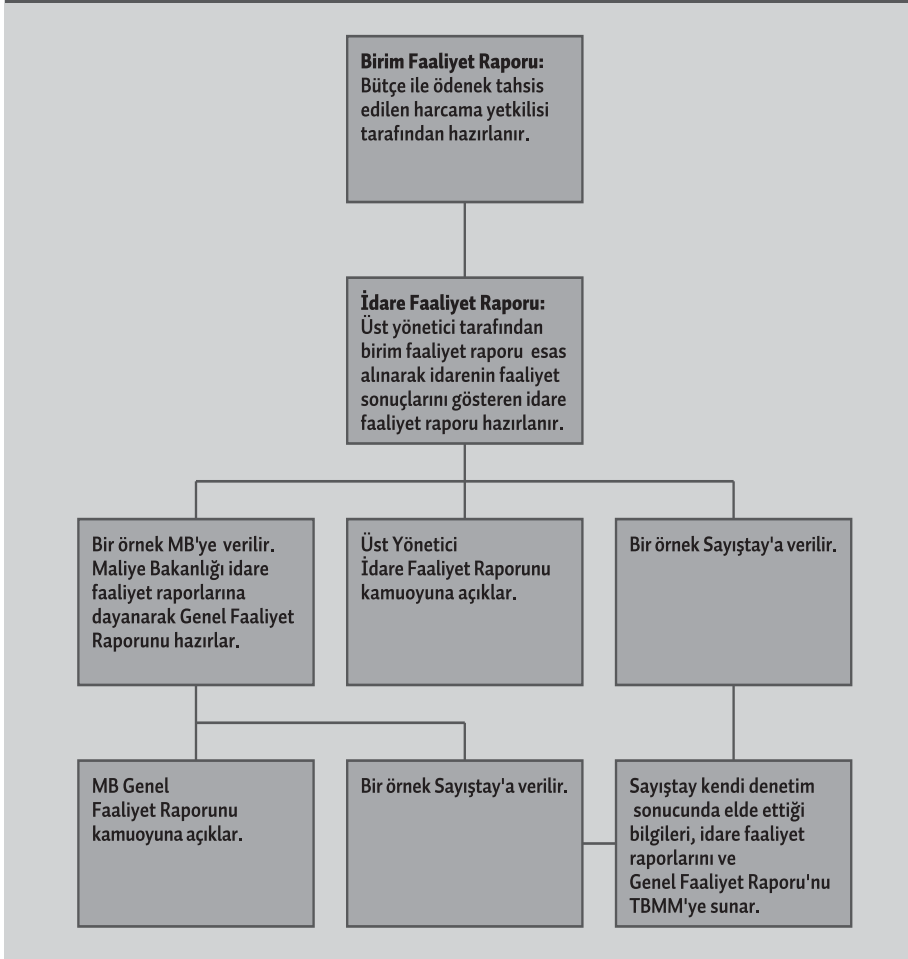
5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce Sayıştay, bütçe uygulamaları esnasında da denetim yapıyor ve bütçe ile çeşitli harcamalar için tahsis edilen ödenekleri tescil ve vize ediyordu. 5018 sayılı Kanun harcama yapılmadan *ön mali kontrol* sistemini getirerek, Sayıştay'ın bu görevine son vermiştir (Md. 81/b).³³

31 KHK Tasarısı önceki yıl bütçesini ilgilendiren gider ve gelirlerden oluşur. Şekil yönünden bütçe kanununa benzerlik göstermektedir.

32 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 130, 160, 161, 162 ve 163. maddeleri değiştirilerek bu maddelerde daha önce yer alan Genel ve Katma Bütçe ibaresi Merkezi Bütçe ibaresi ile değiştirilmiştir.

33 Harcama öncesi ön kontrol süreci ödenek tahsis edilmesini, yüklenmeye girilmesini, ihale yapılmasını, sözleşme yapılmasını, mal ve hizmetin teslim alınmasını, işin gerçekleştirilmesini, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından verilen benzeri mali kararları kapsar. Harcama öncesi kontrol görevi ilgili harcamacı birim içinde yer alan mali kontrol yetkilisi tarafından yapılır. Mali kontrol yetkilisi alınacak mali kararların mevzuata uygunluğunu kontrol eder. Mali kontrol yetkilisi tarafından onay verilen mali işlemler harcama yetkilisi tarafından gerçekleştirilir.

Şema 5.1 Genel Faaliyet Raporu



Kaynak: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Hakkında Yönetmelik Raporları.

Sayıştay, hükümet tarafından her yıl hazırlanarak yeni yıl bütçe kanun tasarısı ile birlikte Meclis'e sunulan KHK Tasarısı'na *uygunluk bildirimi* vermekle, hükümetin bir yıl önceki bütçe uygulamalarının doğruluğuna onay vermiş olur. TBMM gündeminde bulunan Sayıştay Kanunu Teklifinin 2/d maddesi *uygunluk denetiminin* tanımını yapmaktadır.³⁴ Buna göre uygunluk denetimi kamu idarelerinin gelir, gider, mal³⁵ ile diğer hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesini içeren denetimdir. KHK Tasarısının Bakanlar Kurulu'nca Meclis'e

³⁴ Bayar (2005).

³⁵ Devletin sahip olduğu menkul ve gayrimenkulleri ifade eder.

verilmesini izleyen yetmiş beş gün içinde Sayıştay, merkezi bütçeye dahil kamu idarelerinin bir (mali) yıllık faaliyetlerini içeren *Genel Uygunluk Bildirimi*'ni Meclis'e sunar. Sayıştay tarafından hazırlanacak genel uygunluk bildirimini, Sayıştay denetimlerine göre hazırlanan *dış denetim raporları* ile Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporuna dayanır. Aşağıdaki şemada Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak *genel faaliyet raporunun* dayanakları gösterilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un ana hedeflerinden biri, kamusal kaynakların kullanımında saydamlığın ve sağlıklı hesap verme mekanizmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle adı geçen Kanun, harcamacı birimlerin bir mali yıl içindeki kendi faaliyetlerini gösteren raporlar düzenlemelerini öngörür. Bu raporların amacı bütçede belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, eğer ulaşılamamışsa sapmaların nereden kaynaklandığını ortaya çıkarmaktır.

Faaliyet raporlarını üst yöneticiler ve harcama yetkilileri hazırlar. Söz gelimi, merkezi bütçe içinde yer alan Hazine Müsteşarlığı'nı örnek alırsak, Müsteşarlığın her bir harcama birimi bir **birim faaliyet raporu** (Şema 5.1) hazırlayıp Müsteşarlık Mali Hizmetler Birimine gönderir. Mali Hizmetler Birimi bu raporlara göre Müsteşarlığın bir (mali) yıllık **idare faaliyet raporunu** hazırlar. Müsteşarlık, bu raporunun birer örneğini MB'ye ve Sayıştay'a gönderir. İdarenin üst yöneticisi, idare faaliyet raporunu izleyen (mali) yılın Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna duyurur.

MB merkezi yönetim kapsamındaki bütün harcamacı birimlerden ve sosyal güvenlik kurumlarından gelen idare faaliyet raporlarının sonuçları doğrultusunda ilgili mali yıla ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini gösteren Genel Faaliyet Raporu'nu hazırlar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.³⁶ Bu rapor aynı zamanda MB tarafından izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Genel Faaliyet Raporu, bütçe gelir ve gider hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiği ve varsa bu hedeflerden sapmaların nedenleri ile kamu borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgileri içermesi açısından önem taşır. Bu nedenle bu raporun kamuoyuna açıklanması saydamlık yönünde önemli bir adımdır.

5018 sayılı Kanun ile (daha önceleri gerek Amerika Birleşik Devletleri'nde gerekse Avrupa ülkelerinde varolan) **iç denetim** olgusu sisteme kazandırıldı. Böylece bütçenin denetimi farklı bir boyut kazanmış oldu. 5018 sayılı Kanun'un 63, 64, 65, 66 ve 67. maddelerinde

³⁶ Mahalli idareler, idare faaliyet raporlarını İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı mahalli idarelerden gelen raporlar üzerine bir değerlendirme raporu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Anılan raporun bir örneği Sayıştay'a bir örneği de MB'ye gönderilir. Böylece 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce Sayıştay denetimi dışında kalan mahalli idareler de Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. Mahalli idareler kapsamına giren il özel idareleri faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar, belediyelerin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Mahalli idareler genel faaliyet raporu ise faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanı tarafından hazırlanır ve izleyen mali yılın Haziran ayının onbeşine kadar kamuoyuna açıklanır.

- İç denetim,
- İç denetçinin görevleri,
- İç denetçilerin nitelikleri ve atamalarına ilişkin usuller ve
- **İç Denetim Koordinasyon Kurulu** ve görevleri düzenlenmiştir.

İç denetçilerin görevleri arasında kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını incelemek ve önerilerde bulunmak ile yapılan harcamalar sonrasında harcamaların ilgili yasal düzenlemelere uyup uymadığını denetlemek de yer alır. İç denetçiler yaptıkları denetim sonucu elde ettikleri bilgiler doğrultusunda rapor hazırlarlar. Yukarıda da söz edildiği gibi, Sayıştay'ın talep etmesi halinde bu raporlar Sayıştay'a da gönderilir. İç denetçiler raporlarını doğrudan ilgili kamu kurumunun üst yöneticisine sunarlar. Üst yönetici tarafından bu raporlar en geç iki ay içinde **İç Denetim Koordinasyon Kurulu**'na sunulur.

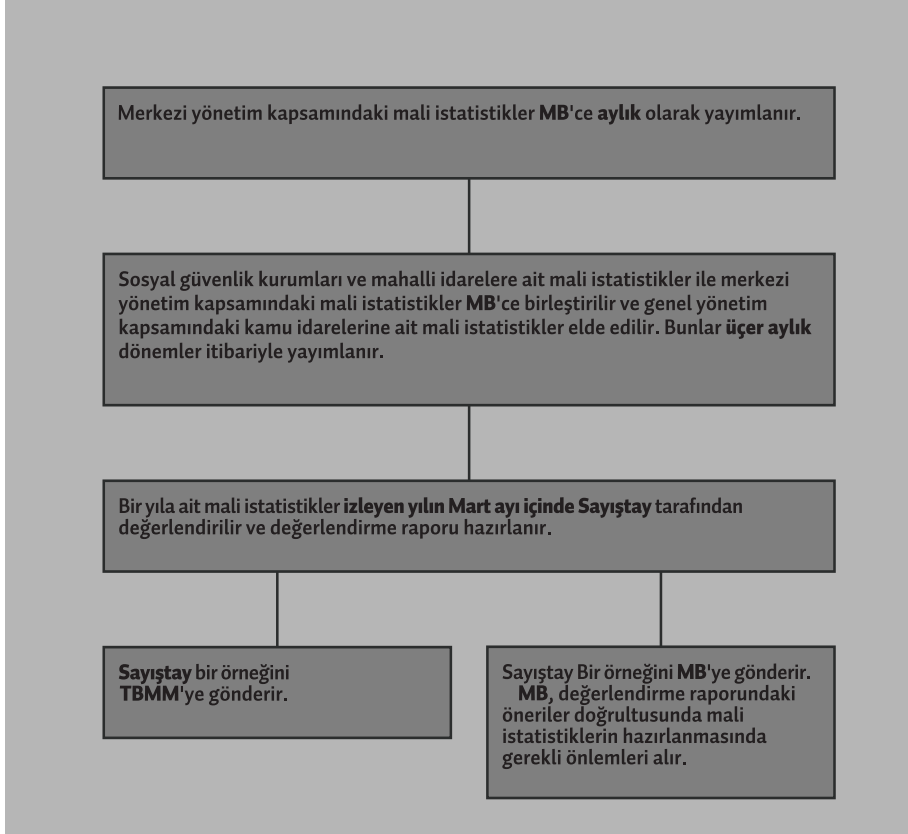
Sayıştay'ın, kamu idarelerinde uygunluk denetiminin yanı sıra, 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesi gereğince **dış denetçi** sıfatı ile *mali denetim* ve *performans denetimi* yaptığına yukarıda değinilmişti. Aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi de dış denetim ile mümkün olabilmektedir. Dış denetimde kamu idare hesapları ve bunlara ilişkin belgeler kullanılır. Sayıştay ihtiyaç duyduğu halde iç denetçiler tarafından hazırlanan raporları da isteyebilir. Sonuçta, kendi denetim çalışmalarına dayalı olarak hazırlayacağı dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM'ye sunar. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması, kamu idareleri tarafından yapılan mali işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olduğu anlamına gelir.

6. BÜTÇE İSTATİSTİKLERİNİN KAMUOYUNA SUNULMASI

5018 sayılı Kanun ayrıca kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması için kamu kaynağının kullanımı hakkında kamuoyuna sağlıklı bilgi verilerek kamuoyu denetiminin kolaylaştırılmasını da hedeflemiştir. Bunun için bütçeye ilişkin mali istatistiklerin herkes tarafından kolayca anlaşılacak şekilde oluşturulması ve düzenli olarak kamuoyuna açıklanması gerekir.

Bütçe uygulamalarında saydamlık, öncelikle bütçeye ait mali istatistiklerin (kamu gelir ve giderleri ile borçlanmaya ilişkin gerçekleştirmelerin) düzenli olarak kamuoyuna açıklanmasını ve varsa belirlenen hedeflerden sapmaların nedenlerinin belirtilmesini gerektirir. İkinci bölümde anlatıldığı gibi bütçe kanunu, izleyen mali yılda yapılması planlanan kamu harcamaları ile elde edilecek kamu gelirlerini tahmini olarak verir. Bu tahminlerin gerçekleşip gerçekleşmedikleri, ancak ilgili mali yıl bittikten sonra ortaya çıkacaktır. Diğer taraftan düzenli olarak tutulan istatistikler sayesinde mali yılın bitiminden önce de hedeflere ne ölçüde yaklaşıldığı konusunda bilgi sahibi olmak mümkündür. Bu mali istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna da açıklanması

Şema 6.1 Bütçe İstatistiklerinin Kamuoyuna Sunulması



ile kamuoyu hedeflerden sapmaların nedenlerini sorgulayabilecek, böylece bütçe uygulamaları üzerinde kamuoyu denetimi sağlanabilecektir.³⁷

Bütçe uygulama süresi bir yıl olduğu için kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulur. Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri³⁸ mali yılın hesaplarında gösterilir.

37 Atiyas ve Sayın (Atiyas ve Sayın 2000, s.28) saydamlığı şöyle tanımlıyorlar: “Saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir tutarlı ve güvenli biçimde sunmasıdır.” Yazarlar bu tanımdan hareketle şu iki noktaya vurgu yapıyorlar: (1) Sistemin saydam olabilmesi için hükümetlerin sadece ne yaptıklarını değil, ne yapacaklarını da kamuoyu ile paylaşmaları gerekir. (2) Hükümetlerin yaptıkları faaliyetlere ilişkin bilgilerin bir yerlerde olması sistemin saydam olduğu anlamına gelmez. Sistemin saydam olabilmesi için bu bilgilere bireylerin kolaylıkla ulaşması gerekir.

38 Muhasebe işlemi olarak *tahakkuk*, bir gelir nakten tahsil edilmeden önce ya da bir gider nakten ödenmeden önce yapılan muhasebe kayıdır. *Tahakkuk* kelimesi bir gider veya geliri gerektiren şartların oluştuğunu, ilgili gelir ya da gider nakten gerçekleşmiş olmasa dahi, artık muhasebe anlamında “doğmuş” ve hesaplara girmiş olduğunu ifade eder. Örneğin Gelir Vergisi Beyannamesi ile bildirilen bir gelir vergisi önce *tahakkuk* ettirilerek vergi geliri hesaplara girer, böylece bir kamu alacağı “doğar”. Bu verginin nakten *tahsil* edilmesi bundan ayrı, ikinci bir işlemdir. Bu ikinci işlemle bu defa kamu alacağı, Hazine’nin kasasına girerek nakte dönüşür.

Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Mali istatistikler genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin işlemlerini kapsar. Mali istatistikler uluslararası standartlar esas alınarak bu konuda yeterli eğitim almış uzman kişiler tarafından muhasebe kayıtlarındaki veriler esas alınarak hazırlanır.

5018 sayılı Kanun'un öngördüğü üzere kamu gelir ve gider gerçekleştirmelerini gösteren mali istatistikler, aşağıdaki şemada da gösterildiği gibi, üçer aylık dönemler itibariyle MB tarafından kamuoyuna açıklanır. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 30. maddesi, yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin merkezi yönetim bütçe uygulamalarına ilişkin gerçekleştirmeler ile ikinci altı aya ilişkin hedefler ve beklentilerin MB tarafından kamuoyuna açıklanmasını öngörür. Böylece kamuoyunun bütçeye ilişkin (kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçları gibi) hedeflerin ne ölçüde tutturulabildiğini yakından izleme şansına sahip olması hedeflenmiştir.

Ekler

EK-I

KAMU İDARELERİNİN BÜTÇELERİNE GÖRE SINIFLANDIRILMASI

(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

- 1- Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2- Cumhurbaşkanlığı
- 3- Başbakanlık
- 4- Anayasa Mahkemesi
- 5- Yargıtay
- 6- Danıştay
- 7- Sayıştay
- 8- Uyuşmazlık Mahkemesi
- 9- Yüksek Seçim Kurulu
- 10- Adalet Bakanlığı
- 11- Milli Savunma Bakanlığı
- 12- İçişleri Bakanlığı
- 13- Dışişleri Bakanlığı
- 14- Maliye Bakanlığı
- 15- Milli Eğitim Bakanlığı
- 16- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
- 17- Sağlık Bakanlığı
- 18- Ulaştırma Bakanlığı
- 19- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- 20- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- 21- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- 22- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 23- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 24- Çevre ve Orman Bakanlığı
- 25- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 26- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
- 27- Jandarma Genel Komutanlığı
- 28- Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 29- Emniyet Genel Müdürlüğü

- 30- Diyanet İşleri Başkanlığı
- 31- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
- 32- Hazine Müsteşarlığı
- 33- Dış Ticaret Müsteşarlığı
- 34- Gümrük Müsteşarlığı
- 35- Denizcilik Müsteşarlığı
- 36- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
- 37- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- 38- Devlet Personel Başkanlığı
- 39- Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- 40- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- 41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 42- Karayolları Genel Müdürlüğü
- 43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- 44- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 45- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- 46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
- 47- Orman Genel Müdürlüğü
- 48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- 50- Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı
- 51- Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
- 52- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
- 53- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- 54- Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

(II) SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELER

- 1- Yükseköğretim Kurulu
- 2- Üniversiteler
- 3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri
- 4- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
- 5- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı
- 6- Atatürk Araştırma Merkezi
- 7- Atatürk Kültür Merkezi
- 8- Türk Dil Kurumu Başkanlığı
- 9- Türk Tarih Kurumu Başkanlığı
- 10- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- 11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
- 12- Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı
- 13- Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı
- 14- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı

- 15- Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi
- 16- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü
- 17- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- 18- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- 19- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- 20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
- 21- Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 22- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- 23- Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu
- 24- Türk Akreditasyon Kurumu
- 25- Türk Standartları Enstitüsü
- 26- Milli Prodüktivite Merkezi
- 27- Türk Patent Enstitüsü
- 28- Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
- 29- Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
- 30- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
- 31- Savunma Sanayi Müsteşarlığı
- 32- Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı
- 33- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- 34- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
- 35- Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
- 36- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
- 37- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 38- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 39- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
- 40- Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
- 41- Doğal Afet Sigortaları Kurumu
- 42- Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü
- 43- Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- 44- Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
- 45- Adli Tıp Kurumu Başkanlığı
- 46- Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı
- 47- Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi
- 48- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
- 49- Spor-Toto Genel Müdürlüğü
- 50- Kefalet Sandıkları

(III) SAYILI CETVEL

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

- 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2- Telekomünikasyon Kurumu

- 3- Sermaye Piyasası Kurulu
- 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
- 6- Kamu İhale Kurumu
- 7- Rekabet Kurumu
- 8- Őeker Kurumu
- 9- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
- 10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

EK-II : MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KALEMLERİ SINIFLANDIRMASI

GİDER BÜTÇESİ		GELİR BÜTÇESİ	
Gider Türü	Giderlerin Kapsamı	Gelir Türü	Gelirlerin Kapsamı
<i>Cari Giderler</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Cari Giderler - Personel giderleri - Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet primi giderleri - Mal ve hizmet alım giderleri - İç ve dış borç faiz ödemeleri - Savunmaya yönelik harcamalar - Cari Transferler 	<i>Vergi Gelirleri</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gelir ve Kazanç üzerinden alınan vergiler - Gelir vergisi - Kurumlar vergisi - Mülkiyet üzerinden alınan vergiler - Veraset ve intikal vergisi - Motorlu taşıtlar vergisi - Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri <ul style="list-style-type: none"> - Dahilde alınan Katma Değer Vergisi (KDV) - Özel Tüketim Vergisi - Banka ve Sigorta Muameleleri vergisi - Şans oyunları vergisi - Özel iletişim vergisi - Uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler - Gümrük vergileri - İthalde alınan KDV - Diğer dış ticaret vergileri - Damga vergisi - Harçlar - Diğer vergiler
<i>Sermaye Giderleri</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sermaye Giderleri - Sermaye Harcamaları 	<i>Vergi Dışı Gelirler</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Teşebbüs ve mülkiyet geliri - Devlet payları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve kamu bankaları gelirleri - Diğer mülkiyet gelirleri - Para cezaları ve cezalar - Kişi ve kurumlardan alınan paylar - Çeşitli vergi dışı gelirler
<i>Borç Verme</i>		<i>Sermaye Gelirleri</i> <i>Özel Gelirler ile Alınan Bağış Ve Yardımlar</i> <i>Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri</i> <i>Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri</i>	

EK-III: 2006 YILI MERKEZİ BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (BİN YTL)

	Oca.06	Şub.06	Mar.06	Nis.06	May.06	Haz.06
Harcamalar	11.603.919	15.310.976	12.460.017	15.142.070	14.015.972	13.065.611
1-Faiz Hariç Harcama	9.342.443	8.548.355	10.202.126	11.031.167	9.346.198	10.252.660
Personel Giderleri	3.485.102	2.706.128	2.748.564	3.249.198	3.176.503	3.159.394
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	470.848	372.700	370.734	383.276	400.798	386.320
Mal ve Hizmet Alımları	478.662	909.331	1.250.622	1.239.848	1.413.215	1.494.535
Cari Transferler	4.086.175	4.063.957	4.989.113	4.819.523	2.931.180	4.023.532
Sermaye Giderleri	94.206	352.221	352.139	507.611	803.257	718.567
Sermaye Transferleri	0	1.000	318.911	82.264	364.124	85.715
Borç Verme	527.450	143.018	172.043	749.447	257.121	384.597
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0
2-Faiz Harcamaları	2.261.476	6.762.621	2.257.891	4.110.903	4.669.774	2.812.951
Gelirler	13.619.028	12.807.061	11.899.134	12.164.486	18.347.636	15.183.992
1-Genel Bütçe Gelirleri	13.476.992	12.669.977	11.641.375	11.868.041	17.385.059	14.727.989
Vergi Gelirleri	10.133.905	11.179.272	9.937.892	9.591.739	14.008.043	11.124.192
Vergi Dışı Gelirler	3.289.239	1.405.467	1.540.264	2.220.319	3.282.837	3.514.513
Sermaye Gelirleri	20.654	43.807	30.963	27.483	24.367	23.343
Özel Gelirler ile Alınan Bağış ve Yardımlar	33.194	41.431	132.256	28.500	69.812	65.941
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	89.469	136.127	249.515	257.668	314.905	413.331
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	52.567	957	8.244	38.777	647.672	42.672
Bütçe Dengesi	2.015.109	2.503.915	-560.883	-2.977.584	4.331.664	2.118.381
Faiz Dışı Denge	4.276.585	4.258.706	1.697.008	1.133.319	9.001.438	4.931.332

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü.

	Tem.06	Ağu.06	Eyl.06	Eki.06	Oca.- Ekm.06	2006 Bütçe Tahmini
Harcamalar	16.896.757	16.553.105	14.374.898	14.912.782	144.336.107	174.321.617
1-Faiz Hariç Harcama	11.134.792	11.054.787	10.883.797	11.739.263	103.535.588	128.061.592
Personel Giderleri	3.349.328	2.939.704	3.387.104	3.612.986	31.814.011	36.020.854
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	390.908	378.412	405.149	425.407	3.984.552	4.974.632
Mal ve Hizmet Alımları	1.900.271	1.261.014	1.171.751	1.505.135	12.624.384	17.720.624
Cari Transferler	3.574.340	4.650.009	4.664.521	4.720.713	42.523.063	49.107.865
Sermaye Giderleri	1.127.486	1.101.502	785.194	1.073.992	7.116.175	12.451.901
Sermaye Transferleri	509.478	426.295	229.141	208.357	2.225.285	1.834.421
Borç Verme	282.981	297.851	240.937	192.673	3.248.118	4.256.200
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	1.695.095
2-Faiz Harcamaları	5.761.965	5.498.318	3.491.101	3.173.519	40.800.519	46.260.025
Gelirler	14.928.729	16.571.893	12.516.630	12.510.703	140.549.292	160.325.526
1-Genel Bütçe Gelirleri	14.567.569	16.389.343	12.104.009	11.744.296	136.574.650	156.213.516
Vergi Gelirleri	11.894.205	13.462.332	10.674.380	10.523.192	112.529.152	132.199.000
Vergi Dışı Gelirler	2.593.083	2.855.928	1.331.082	1.138.772	23.171.504	21.371.516
Sermaye Gelirleri	28.531	17.777	34.974	24.477	276.376	2.269.000
Özel Gelirler ile Alınan Bağış ve Yardımlar	51.750	53.306	63.573	57.855	597.618	374.000
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	205.004	186.952	308.262	532.375	2.693.608	2.962.935
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	156.156	-4.402	104.359	234.032	1.281.034	1.149.075
Bütçe Dengesi	-1.968.028	18.788	-1.858.268	2.402.079	-3.786.815	-13.996.091
Faiz Dışı Denge	3.793.937	5.517.106	1.632.833	771.440	37.013.704	32.263.934

Kaynakça

BASILI KAYNAKLAR

- Arıkan, Yahya, (2005), *Dünya Gazetesi*, 29.03.2005, İstanbul.
- Atiyas, İzak ve Sayın, Şerif, (2000), *Devletin Mali ve Performans Saydamlığı*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Bayar, Doğan, (2005), "Sayıştay'ın Anatomisi," *Maliye Dergisi*, sayı: 148, s. 63-85.
- Bilici, Nurettin, (2005), *Vergi Hukuku*, Seçkin, Ankara.
- Coşkun, Gülay, (1997), *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Çelebier, Nazmiye, (1985), "Türkiye'de Konsolide Devlet Bütçesinin Finansmanı," *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, MB, Ankara.
- Yenigün Dilek, Pelin (2005), *Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Kızıltaş, Emine, (2005), "Türkiye'de Bütçenin Tarihsel Gelişimi ve Ekonomik Yapı ile İlişkisi," *Bütçe Dünyası Dergisi*, sayı 23, s. 4-40.
- Maliye Bakanlığı, (2004), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, www.bumko.gov.tr
- Maliye Bakanlığı, (2005), "Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı," www.bumko.gov.tr
- Nemli, Arif, (1990), *Kamu Maliyesine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Saraç, Osman, (2005), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi," *Maliye Dergisi*, Ankara, sayı 148, s. 122-163.
- Tosun, Ertan, (2004), "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı," *Bütçe Dünyası Dergisi*, sayı 19.
- Uluatam, Özhan, (1988), *Kamu Maliyesi*, Teori Yayınları, Ankara.

İNTERNET KAYNAKLARI

- www.bumko.gov.tr
- www.butce.org
- www.gelirler.gov.tr
- www.gib.gov.tr

KANUNLAR VE YÖNETMELİKLER

- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 9.6.1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazete.
<http://www.muhasabat.gov.tr/mevzuat/kanun/docs/1050.doc>
- 1982 Anayasası, 9.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.
http://www.muhasabat.gov.tr/mevzuat/kanun/docs/5018.ile_5436.doc
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 17 Mart 2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete. <http://www.bumko.gov.tr/malioyenetim/taslaklar/KIFRapor.htm>

Kavram Dizini

- 1050 sayılı Kanun (bkz. Muhasebe-i Umumiye Kanunu) **9, 11, 12, 20, 31, 46, 47**
- 1876 Anayasası **11, 47**
- 1924 Anayasası **11, 47**
- 1960 İhtilali **11, 47**
- 1961 Anayasası **11, 12, 47**
- 1982 Anayasası **12, 46, 47**
- 4749 Sayılı Kanun **32, 47**
- 5018 sayılı Kanun (bkz. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) **9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 31, 32, 33, 35, 38, 47**
- Alınan Bağış(lar) ve Yardımlar **24, 43, 44, 45**
- Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) **4, 15, 18, 22, 47**
- Analitik Bütçe Sistemi (ABS) **6, 14, 47**
- Anayasa **7, 11, 12, 19, 20, 25, 32, 33, 39, 26, 47**
- Artan Oranlı (bkz. Progresif) **26, 27, 47**
- Avrupa Birliği **1, 4, 9, 12, 26, 29, 40, 47**
- Bağış **5, 22, 24, 27, 30, 43, 44, 45, 47**
- Bakanlar Kurulu **17, 19, 21, 25, 29, 32, 33, 34, 47**
- Bina, arsa ve arazi satış gelirleri **24, 47**
- Birim Faaliyet Raporu **35, 47**
- Borç Faizleri **22, 47**
- Borç Verme **5, 22, 24, 43, 44, 45, 47**
- Borçlanma **16, 18, 22, 24, 31, 32, 35, 36, 47**
- Bütçe **2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 44, 45, 47**
- Bütçe Çağrısı **17, 18, 21, 47**
- Bütçe Gerçekleşmeleri **5, 19, 35, 44, 47**
- Bütçe Gerekçesi **19**
- Bütçe Hakkı **9, 10, 11, 12**
- Bütçe Hazırlama Rehberi **17, 18, 21**
- Bütçe İstatistikleri **6, 37**
- Bütçe Kanun Tasarısı **17, 19, 20, 21, 34**
- Bütçe Kavramı **5, 9, 10**
- Bütçe Tarihi **11**
- Bütçe Türleri **12, 15**
- Bütçenin Denetlenmesi **21**
- Cari Giderler **22, 23, 43**
- Cari Transfer **22, 23, 43, 44, 45**
- Cumhurbaşkanı **20, 25**
- Çok Yıllı Bütçe **6, 9, 12, 13, 16, 18**

Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri **26, 27, 28, 29, 43**
Damga Vergisi **26, 29, 43**
Denetim **7, 9, 10, 11, 12, 14, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 37**
Devlet payları **30, 43**
Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) **17, 18, 21, 40**
Dış denetim **35, 36**
Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi **15**
Faiz **22, 23, 24, 30, 31, 43, 44**
Faiz Dışı Fazla (FDF) **31**
Finansman Teklifi **19**
Garanti **16**
Geçici Bütçe **20**
Gelir Bütçesi **9, 24, 25**
Gelir İdaresi Başkanlığı **25**
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler **26, 43**
Gelir Vergisi **26, 27, 28, 37, 43**
Genel Bütçe **15, 18, 19, 25, 29, 44, 45**
Genel Faaliyet Raporu **34, 35, 48**
Genel Görüşme **32**
Genel Uygunluk Bildirimi **35**
Gensoru **32**
Gider Bütçesi **9, 22, 23, 48**
Görev zararı **23**
Harcama öncesi (kontrol) **33**
Harcama Yetkilisi **33**
Harç **24, 25, 29, 43**
Hazine Müsteşarlığı **19, 31, 32, 35, 40**
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri **30**
Hazine Yardımı **23**
Hesap Verilebilirlik **9, 12, 21**
II. Meşrutiyet **11**
International Monetary Fund (IMF) **15, 31**
İç denetçi **36**
İç Denetim **36**
İç Denetim Koordinasyon Kurulu **36**
İç Kontrol (bkz. İç denetim) **7, 13**
İdare Faaliyet Raporu **48**
Kamu Borç Yönetimi Raporu **19, 32**
Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlemesi Hakkında Kanun (bkz. 4749) **31**
Kamu Gelirleri **10, 19, 24, 25, 32, 36, 38**
Kamu İktisadi Teşebbüsleri **4, 30, 43**
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu **9, 12, 13, 15, 46**
Katma Bütçe **31, 33**
Katma Değer Vergisi (KDV) **4, 26, 27, 28, 29, 43**
Kesin Hesap Kanunu (KHK) **11, 33**

KİT ve İktisadi Devlet Teşekkülleri'nden (İDT) sağlanan gelirler **30**
Klasik Bütçe (bkz. Bütçe, klasik) **6, 11, 14, 15**
Konsolide Bütçe **23**
Kurumlar Vergisi **5, 26, 27, 28, 43**
Maddi Olmayan Varlık Satış Gelirleri **30**
Mahalli İdare Bütçesi **15**
Mali Denetim **33, 36**
Mali Saydamlık **7, 9, 13**
Maliye Bakanlığı (MB) **4, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 27, 35, 38, 34, 35, 43, 46**
Meclis Araştırması **32**
Meclis Soruşturması **32**
Menkul Kiraları **30**
Merkez Bankası **31**
Merkezi Bütçe **5, 6, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35**
Merkezi Yönetim Bütçesi **5, 6, 8, 9, 12, 15, 17, 20, 21, 33**
Muhasebe-i Umumiye Kanunu **9, 11, 46**
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler **26, 27, 43**
Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) **4, 16, 17, 18, 19, 21**
Orta Vadeli Program (OVP) **4, 16, 17, 18, 21**
Ön Mali Kontrol **29**
Özel Bütçe **5, 15, 19, 24, 31, 40, 43, 44, 45**
Özel Bütçeli İdareler **5, 43, 44, 45**
Özel Gelirler **5, 24, 43, 44, 45**
Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) **4, 26, 27, 28, 29, 43**
Para Cezaları ve Cezalar **30, 43**
Performans Denetimi **33, 36**
Personel Giderleri **23, 43, 44, 45**
Plan ve Bütçe Komisyonu **20, 33, 49**
Program Bütçe (Program Performans Bütçe) **14, 15, 46**
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla (FDF) **31**
Progresif **26, 27**
Regresif **26, 29**
Sayıştay **7, 11, 33, 34, 35, 36, 39, 46**
Sermaye Gelirleri **5, 24, 30, 43, 44, 45**
Sermaye Giderleri **22, 23, 24, 43, 44**
Sermaye Transferleri **22, 24, 44, 45**
Soru **32**
Sosyal Güvenlik **9, 15, 19, 22, 23, 24, 33, 35, 39, 40, 43**
Sosyal Güvenlik Katkı Payları **22**
Stratejik Planlama **17**
Stratejik Programlama **9**
Tahakkuk **37**
Tanzimat **11**
Taşınır ve Taşıtlı Satış Gelirleri **30**
Taşınmaz Kiraları **30**

Tersine Artan Oranlı (bkz. Regresif) **26**
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri **30**
Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) **4, 12, 13, 19, 20, 21, 28, 32, 33, 34, 36**
Uluslararası Ticaret Ve Muamelelerden Alınan Vergiler **26**
Uygunluk Bildirimi **34, 35**
Uygunluk Denetimi **33, 34, 36**
Vazgeçilen Kamu Gelirleri Cetveli **19**
Vergi Dışı Gelirler **5, 24, 30, 43, 44**
Vergi Gelirleri **5, 16, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 43, 44, 45**
Vergi Oranları **25**
Vergi Türleri **6, 27**
Veto **20**
Yardım **5, 8, 20, 22, 23, 24, 30, 43, 45**
Yatırım Genelgesi **18, 21**
Yatırım Programı Hazırlama Rehberi **18, 21**
Yatırım Teklifleri **18, 21**
Yıllık Ekonomik Rapor **19**
Yüksek Planlama Kurulu **18, 19, 21**



Cumhuriyetin ilanıyla beraber, hukukun üstünlüğü ve cevap verebilirlik adına atılan adımlardan en önemlilerinden biri şüphesiz Genel Muhasebe Kanunu ile çağdaş bir hal alan bütçe düzenlemeleridir. Genç bir cumhuriyetten olgun bir demokrasiye uzanan yolda bütçe, memleketin gündemine devamlı oturmakta, her daim daha açık ve daha işlevsel bütçe uygulamalarına doğru yol alınmaktadır. Özellikle 2003 yılında yapılan köklü değişimler ve bütçe kanununun 2005 yılında değiştirilmesi ile bütçecilik anlayışı daha çağdaş ve Avrupa Birliği kriterlerine uyumlu bir hale getirilmiştir. Bu gelişmelerin beraberinde akla gelen önemli bir soru ise şudur: hesap verebilirlik ve saydamlık konularında en hassas olgulardan biri olan bütçe süreci ve uygulamaları konunun uzmanı olmayan vatandaş tarafından anlaşılabilir mi? TESEV'in bu çalışması, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri kamu oyunun en önemli mevzularından olan ve bir bakıma halk tarafından ekonomik istikrar ve iyileşmenin kemiği olarak görülen bütçe ve bütçe sürecine bilen bilmeyen her kesin bir nebze de olsa hakim olabilmesine katkıda bulunmak üzere gerçekleştirilmiştir. Anlaşılır dili, terimlere getirilen detaylı açıklamaları, bütçe anlayışını bir bütün olarak ele alması ve bütçe sürecini karmaşık olmaktan çıkararak tanımlamalarıyla bu yayının ilgili her kesin gözünde bütçeyi 'bilindik' bir şekile sokmakta ve vatandaşın gündemi mütemediyen meşgul eden bütçe görüşmelerini daha bilinçli takip etmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

ISBN-978-975-8112-84-5

