

DEVLET BÜTÇESİ

I. DEVLET BÜTÇESİ KAVRAMI

Bütçe

- Kamu ekonomisinin konusu olan kamu mal ve hizmetleri üretiminin finansman aracıdır.
- Piyasa ekonomisinin karşılamadığı veya karşılayamadığı ihtiyaçlar için kamu kesimi bu nitelikteki hizmetleri üretir.
- Ülkemizde, **bütçe kavramı** ve **deyimi 19. yüzyılda** ve Tanzimat sonrasında başlamıştır.
- **Milli Bütçe** kavramı ise **ilk kez** 1961 Anayasası'nda yer almıştır.
- 1855'te düzenlenen Bütçe Nizamnamesi adlı belgede bütçe yerine "**muvazene defteri**" deyimi kullanılmıştır.
- 19 . yüzyılın sonuna kadar yapılan çeşitli düzenlemelerde "**muvazene-i maliye**" ve "**muvazene-i umumiye**" deyimleri kullanılmıştır.

DEVLET BÜTÇESİ TANIMLARI

Ülkemizdeki Bütçe Tanımları

5018 sayılı kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki tanıma göre bütçe; " Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgeyi ifade eder"

Bütçe, kamu maliyesinde temel bir belge ve süreçtir. Devletin kurumsal ve hukuksal görevlerinin gerçekleştirilmesine olanak tanıyan bir araç niteliğindedir.

Kamu hizmetlerinin üretiminin ve finansmanının temelinde, **anayasalar** ve **bütçe kanunları** vardır.

II. DEVLET BÜTÇESİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Devlet bütçesinin temel özellikleri şunlardır:

- Bütçeler, ülkelerin **anayasalarında** genel hatlarıyla şekillendirilir.
- Bütçeler, kamu gider ve gelirlerine ilişkin **öngörü** ve **tahminleri** yansıtır.
- Bütçeler, **geleceğe** yöneliktir.
- Bütçe kanunları, **tüm kamu kurum**, kuruluş ve idareleri kapsar.
- Bütçeler, her yıl tekrarlanırlar yani **devridirler**.
- Bütçeler, **sınırlı süreli** yetkiler veren bir kanundur.
- Bütçeler, giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için yasama organınca **yürütme organına** verilmiş bir **ön izin** niteliğindedir.
- Bütçede gösterilen kamu gider ve gelirlerinin **denk** olması gerekir.
- Bütçeler, yürütme organının **programı** niteliğindedir.
- Bütçeler, **yürütme**, **yargı** ve **yasama** organı tarafından denetlenir.

III. DEVLET BÜTÇESİNİN İŞLEVLERİ (FONKSİYONLARI)

A. BÜTÇENİN KLASİK İŞLEVİ

1. Bütçenin Siyasal İşlevi

Dünya tarihinde **ilk bütçelerin** bir kurum ve süreç olarak ortaya çıkışının nedeni **siyasaldır**. Yasama organında parlamenterler ve siyasi partiler halkın isteklerini açıklarlar.

Bütçeler siyasal güçlerin yansıtılma biçimi ve kişilerin farklı gereksinimlerini gerçekleştirme aracı olduğu için, mali kaynakların politik süreç aracılığıyla dağıtılması girişimidir. Bu yönüyle bütçelerde değişik mal ve hizmetlerin nispi değerleri üzerinde sağlanan uzlaşmaya "**sosyal fikir birliği**" denir.

Parlamenterler, hem kamu yararının gözetilmesi hem de seçmen kişiliğine girer gibi özel ve bölgesel yararlar sağlanması için, kaynakların kendi seçim bölgelerine yöneltilmesi amacıyla "siyasi yatırım" ve "seçmene selam" mantığına kapılırlar. Parlamenterlerin hem kamusal hem de özel çıkarlara yönelmesine bu farklı kişiliklerine ve tutumlarına "**mali şizofreni**" denir.

2. Bütçenin Hukuksal İşlevi

Bütçe hakkıyla bağlantılı olan, yürütme ve yasama organlarının konuya ilişkin sınırlarını çizen kuralların, anayasal çerçevede uygulamaya konulması istenir.

Bütçe uygulanmasında, kamu yönetimi birimleri ve vatandaşlar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar yargı organları tarafından çözülür.

Bütçenin hükümet tarafından hazırlanması, yasama organı tarafından görüşülüp onaylanması veya onaylanmaması, kamu yönetim birimlerini bağlayıcı bir tasarruf olması ve yürütme, yargı ve yasama organlarınca denetlenmesine **bütçenin hukuksal boyutu** denir.

3. Bütçenin Mali-İktisadi İşlevi

Bütçenin en eski işlevlerinden birisi mali işlevidir ve harcamalar ile gelirler arasında bir mali denge oluşturmayı amaçlar. **Temel iktisadi işlevi**; kıt kaynakları sınırsız ihtiyaçlar arasında en iyi biçimde dağıtmaktır.

4. Bütçenin Denetim İşlevi:

Kamu bütçelemesinde denetim; mal, gider ve gelir işlemlerinin **amaca** ve yasalara uygunluğunu, kaynakların iyi kullanılıp kullanılmadığını açığa çıkarmaya yarar.

Amaç-hizmet ilişkisini ortaya koyan işlem **denetim** işlevidir.

Yasama denetimi, mali uygulamaların parlamento tarafından saptanmış bütçe kanununun, hükümet programında yer almış kıstaslara uygunluğunu irdeler.

B. BÜTÇENİN ÇAĞDAŞ İŞLEVLERİ

1. Kaynakların Tahsisi İşlevi

Kaynak tahsisinde ve kullanımındaki paylaşım, kamu ve özel kesimde üretimi ya da elde edilecek faydayı azami düzeyde sağlayacak şekilde yapılmalıdır.

Kaynak tahsisindeki etkinlik, herkesin ve tüm üretim faktörlerinin üretimde ve ihtiyaç duyulan sektörlerde kullanılması, yani istihdam edilmesi ile birlikte düşünülmelidir. Bütçeleme, kaynak tahsisinde belirleyici bir rol üstlenir.

2. Adil Gelir Dağılımı İşlevi

Bütçenin, adil gelir dağılımını sağlamada araç olarak kullanılması; kendiliğinden oluşan bu dağılımı etkileme, emek gelirinin payını yükseltme, iktisadi sürece dahil olmamışlar için asgari geçim düzeyinde gelir sağlama önlemlerine başvurmaktır.

3. Bütçenin İktisadi İstikrar İşlevi

Bütçenin ekonomik istikrarı sağlayıcı ve koruyucu bir yapıda olması, konjonktürel dalgalanma gereklerini uygun biçimde hazırlanıp yürürlüğe konulmasıdır. **Konjonktürel dalgalanma** gereklerine uygun biçimde bütçe hazırlığını içeren bütçe işlevi **iktisadi istikrar** işlevidir.

4. Bütçenin İktisadi Kalkınma İşlevi

Devletlere, bütçeler aracılığıyla, iktisadi kalkınma ve büyümeyi hızlandıracak şekilde müdahale etmek görevi verilmiştir.

Teşvik edilmesi öngörülen sektörlerle, bütçeler yoluyla doğrudan harcamalara girişmek, alt yapı hizmetlerini desteklemek ve **daha fazla** yatırım yapmak söz konusudur.

Vergi teşvikleri ve kredi sağlanması iktisadi kalkınmanın sağlanmasında yararlı olur. Bütçeler aracılığıyla yapılacak harcamaların ve elde edilecek gelirlerin gelecekte kalkınmaya yapacağı etkilerin değerlemesi ve mali iktisadi öğelerin seçilmesi gerekir.

Bütçenin kalkınma planında bir araç olarak kullanılmasına imkân sağlayan belge **kalkınma planı**dır.

C. BÜTÇE İLKELERİ

I. BÜTÇENİN GENELLİK İLKESİ

Bu ilke, devlet maliyesini tek bir varlık olarak ele alınmasının gerekliliğini savunur.

Buna göre, tüm gelirler bir ortak havuzda toplanıp, tüm harcamalar yine bu havuzdan yapılır. Bu ilkeye göre hem gelirler hem de giderler gayrisafidir. Buna **gayrisafi yöntem** de denilir. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp, kalanı bütçeye net gelir yazamaz.

Gelirlerin genelliği ilkesi hiçbir vergi gelirinin herhangi bir hizmete tahsis edilememesi sonucunu doğurur. Buna **adem-i tahsis yöntemi** denir.

II. BÜTÇENİN BİRLİK (TEKLİK) İLKESİ

Bütçenin tekliği ilkesi (bütçenin birliği ilkesi), devletin bütün gelir ve giderlerinin **tek bir bütçe** içinde toplanmasıdır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri ise, ticari ve sınai alanda piyasa koşullarına göre faaliyette bulunan piyasa işletmeleridir. KiT'lerin de ayrı bütçelerinin olması, yerel yönetimler gibi, bütçenin tekliği ilkesini ayrıcalığı değildir.

Bütçenin tekliği ilkesinin ayrıcalıkları; Özel bütçeli kuruluşların bütçeleri, döner sermayeli işletmeler ve fonlardır. Bunun nedeni, bu kuruluşların genel bütçe dışında gelir ve giderlerini gösteren ayrı bütçelerinin olmasıdır.

III. BÜTÇENİN SAMİMİYET İLKESİ

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca bütçe gelir ve giderlerinin **gerçeğe en yakın** tahmin edilmesidir.

IV. BÜTÇENİN DOĞRULUK İLKESİ

Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu **ekonomik koşullara uygun** olmasıdır.

V. BÜTÇENİN ANLAŞILIR OLMA İLKESİ

Bütçe tahminlerinin ve bütçe uygulama sonuçlarının, incelemek isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılacağı şekilde düzenlenmesidir.

VI. BÜTÇENİN BÖLÜM BAZINDA ONAYLANMASI İLKESİ

Bir kuruluşun bütçe tasarısının, yasama organında görüşülüp onaylanırken bölümler (programlar) itibariyle görüşülerek onaylanması ve yasalaşmasıdır.

VII. BÜTÇENİN YILLIK OLMA İLKESİ

Bütçenin yıllık olması ilkesi, gelir ve gider tahminlerinde doğruluk derecesini artırmak, bütçe denetimini daha kolay ve verimli yapabilmek amacıyla kaynaklanmıştır.

Bu ilke, bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkilerin **bir yıl** için verilmesidir. **Bir yıllık** dönemin genel olarak kabul edilmesinin nedeni, hasat, iklimler gibi doğal olayların akışı ile ekonomik faaliyetlerin planlanmasında ve hesaplanmasında uygun bir zaman ölçüşü olmasıdır.

VIII. BÜTÇENİN ALENİLİK (AÇIKLIK) İLKESİ

Tüm bilgilerin **kamuoyunun** kullanımına ve **bilgisine** hiçbir kısıtlama olmadan sunulmasıdır. Halkın, kendisi için yapılacak harcamalardan bilgi sahibi olmasını sağlar.

IX. BÜTÇENİN DENKLİK İLKESİ

Bütçede yer alan gelir ve giderlerin eşit olmasıdır. Bu denklik, aynı zamanda, bütçede samimiyet ve doğruluk ilkelerine uyulduğunu gösterir.

X. BÜTÇENİN ÖNCEDEDEN İZİN ALMA İLKESİ

Belli bir döneme (mali yıla) ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organına o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organında verilmesidir. Gelecek **bir yıl** içinde gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verme anlamına gelir.

Önceden izin alma ilkesi, harcama açısından **en fazla** bütçede yer alan miktar kadar harcamanın, öngörülen hizmetler için yapılabilmesine izin verilmesi demektir.

XI. BÜTÇEDE TASARRUF İLKESİ

Tasarruf ilkesi **en az** maliyetle, **en fazla** işin görülmesidir.

XII. MALİ SAYDAMLIK

Mali saydamlık hükümetin yapısının, fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır.

XIII. HESAP VEREBİLİRLİK

Hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmalarının varlığı, alınan kararların politik ve sosyoekonomik maliyetinin tamamen karar alıcılar tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir.

XIV. MALİ DİSİPLİN

Bu kavram kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Burada kastedilen sadece konsolide bütçe denklığı değildir.

Konsolide bütçe denklığı dışında sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar döner sermayeler ve KİT'leri de içine alan tüm kamu gelir ve giderlerinin denklığıdır.

D. BÜTÇE SİSTEMLERİ

En basit bütçeleme sistemi "**lump-sum**" veya "**torba bütçe**" olarak adlandırılan sistemdir. Torba bütçelerde geniş tutulan hizmet kategorileri vardır ve bu kategorilere verilmiş ödenekler bulunur. Ancak bunun sonucunda harcamanın nelere yapıldığı konusunda bilginin sağlanabilmesi ciddi denetimle olabilir. Bütçe Sistemleri şunlardır.

A. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİ (HARCAMA KALEMİ BÜTÇESİ, ÖRGÜT BÜTÇESİ)

Klasik bütçelemede, kamu harcamalarının denetlenmesi, israf ve suiistimallerin önlenmesi vardır. Harcama kontrolü temel amaçtır.

Bunun için bütçe girdileri denetlenir. Klasik bütçeleme, **girdilerin satın alınması**, üzerinde odaklaşır. Klasik bütçeleme sistemi **devletin organizasyon yapısına odaklıdır**. Bu nedenle klasik bütçelemenin diğer adı **örgüt bütçesidir**. Klasik bütçeleme **girdilere** yönelmiştir.

B. PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ

Performans bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşır. Performans bütçeleme, mali yıl içinde ölçülebilir başarılan faaliyetlerin maliyetlerini tahmin etmeye çalışır. Performans bütçeleme, faaliyetlere ve bunların maliyetlerine dayandığı için, daha **düşük maliyetle** daha **iyi hizmet** üretimine olanak sağlar.

C. PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

Program bütçeleme sistemi aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyetleri ve programları düzenlemeye çalışır. Program bütçe, kaynak kullanım sürecinin son aşaması olan, **yapılan kamu hizmetinin sonuçları ve toplum refahı üzerindeki etkileri** ile ilgilenir.

Program bütçe sürecinde devletin hangi işleri yapacağını belirlenmesi gerekir. Daha sonra bütçe teklifleri ve uygulaması yapılır. Program bütçe sistemi dikkatleri harcama kalemlerinden ve faaliyetlerin performanslarından harcamanın **asıl** amacına yani topluma hizmet vermeye kaydırır.

D. SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının **her yıl bir önceki yılın ödeneği kadar ödeneğe hak kazandığı varsayımını ortadan kaldırmayı** amaçlar. Bunun yerine kamu kurumlarının hiçbir ödeneğe sahip olmadığı ve gerekli olan ödeneğin hepsinin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılar.

Kamu kurumlarının tüm faaliyet ve hizmetlerinin daha önce hiç yapılmıyormuş, yeni başlanacak bir hizmet veya faaliyetmiş gibi düşünülüp, ona göre bütçe ödeneklerinin verilmesini amaçlar.

E. YENİ PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ

Yeni performans bütçeleme sisteminde kamu kurumları, kendi programlarını oluşturur. Bu programlara yönelik performansları belirler. Daha sonra bütçe tekliflerini hazırlar. Yeni performans bütçe; kurumların faaliyetlerinin sonuçlarına bakar ve ona göre değerlendirir. Bu bütçeleme sistemi geleneksel performans bütçenin ve program bütçenin özelliklerini taşır. Kamu hizmetlerinin sonuçlarına odaklanma **program bütçenin** performans ölçüleri ve değerlendirmeleri **geleneksel performans bütçenin** özellikleridir.

F. YATIRIM (KAPİTAL, SERMAYE) BÜTÇESİ

Kamu harcamalarının ayrı niteliklerinden ve finansmanlarının farklı olmasından kaynaklanan nedenlerle yatırım bütçesine başvurulur. Kamu harcamalarından bazıları devletin mal varlığında bir değişiklik yapmaz, bazıları devletin malvarlığını azaltıcı etkiler yapar. Devletin malvarlığında değişiklik yapmayan, sadece malvarlığının bileşimini değiştiren türden harcamalara **yatırım harcaması** denir.

Yatırım bütçesi, yatırım harcamalarını ve bunların finansmanını kapsar, **cari bütçe** cari ve transfer harcamalarını kapsar.

Yatırım bütçesinin **en eski** uygulama örnekleri, İskandinav ülkelerinde, özellikle **İsveç'te** görülmüştür. Danimarka, Finlandiya, İzlanda ve İngiltere'de yatırım bütçesi uygulamaları 1930'lü yıllarda görülmüştür.