



BÜTÇE KANUNU ve BÜTÇE SÜRECİ

Ercan ÇELİKER
TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu
Yasama Uzmanı
ercanceliker@tbmm.gov.tr

**KADINLARA YÖNELİK ÇALIŞMALAR YÜRÜTEN
SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ
YASAMA SÜRECİNE KATILIMLARININ GÜÇLENDİRİLMESİ
SEMİNERİ**

**5-6 Kasım 2009
ANKARA**

Bütçe Nedir?

- Devlet gelir ve giderlerini karşılıklı olarak gösteren belge.
- Kamu kuruluşlarının gelecek bir yıl için gider ve gelirlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına yetki ve izin veren kanun.
- Devletin bir yıllık gelir ve gider tahmini.
- Kamu hizmetlerini gösteren belge.

Bütçe Hakkı

- Hükümete gelir toplama ve harcama yapma yetki ve iznini halkın temsilcisi olan Parlamentonun vermesi
- Parlamentonun bütçeyi onaylama hak ve yetkisi
- Bu hak yalnızca parlamentoya aittir.

Bütçe Hakkının Unsurları

- Vergi koyma yetkisinin parlamentoya ait olması
- Toplanan verginin parlamentonun izniyle harcanabilmesi
- Yapılan harcamaların parlamento denetimine tabi olması ve sonradan ibra edilmesi

Bütçenin nitelik ve işlevleri

- Siyasi işlev
- Hukuki işlev
- Ekonomik ve mali işlev
- Denetim işlevi

Bütçe İlkeleri

- Genellik
- Birlik
- Denklik
- Yıllık olma
- Mali Saydamlık
- Doğruluk
- Önceden izin

Bütçe Büyüklüğü

- Gelişmiş ülkelerde GSYH'nın yüzde 40-50'si civarında
- Türkiye'de yüzde 30 civarında (2010 bütçesinde yüzde 27,9)
- Türkiye'de tüm kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü yüzde 30-35 civarında
- 2010 Bütçesi "286.927.553.810" TL
- 2010 yılında GSYH "1.028.802.000.000" TL olarak öngörülüyor.

Performans Esaslı Bütçeleme

- Girdi değil çıktı odaklı
- Bütçelerin yapılacak işlere göre sınıflandırılması
- Maliyetlerin hesaplanması
- Çıktı ve sonuçların, yani başarı ve başarısızlıkların ölçülmesi

Performans Esaslı Bütçelemenin Temel Bileşenleri

- Stratejik plan
- Performans programı
- Faaliyet raporları
- Analitik bütçe sınıflandırması
- Mali saydamlık
- Hesap verme sorumluluğu

Analitik Bütçe Sınıflandırması

Bütçe Kanununda Sınıflandırma:

- Kurumsal (dört düzey)
- Fonksiyonel (dört düzey)
- Finansman (bir düzey)
- Ekonomik (iki düzey)

Analitik Bütçe Sınıflandırması

Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Düzeyler

Kurumsal				Fonksiyonel				Finansman	Ekonomik	
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II

Fonksiyonel Sınıflandırma (1. Düzey)

- 01 GENEL KAMU HİZMETLERİ
- 02 SAVUNMA HİZMETLERİ
- 03 KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZM.
- 04 EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
- 05 ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
- 06 İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZM.
- 07 SAĞLIK HİZMETLERİ
- 08 DİNLENME KÜLTÜR VE DİN HİZM.
- 09 EĞİTİM HİZMETLERİ
- 10 SOS. GÜV. VE SOS. YARDIM HİZM.

Finansman Tipi Sınıflandırma

- 1 Genel Bütçe
- 2 Özel Bütçe
- 3 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi
- 4 Sosyal Güvenlik Kurumları
- 5 Mahalli idareler
- 6 Özel Ödenekler
- 7 Dış Proje Kredileri

Ekonomik Sınıflandırma (1. Düzey)

- 01 Personel Giderleri
- 02 Sos. Güv. Kurumlarına Devlet Primi Gid.
- 03 Mal ve Hizmet Alım Gid.
- 04 Faiz Gid.
- 05 Cari Transferler
- 06 Sermaye Giderleri
- 07 Sermaye Transferleri
- 08 Borç Verme
- 09 Yedek Ödenekler

Bütçe Sürecinin Yasal Çerçevesi

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Kanun No: 5018)
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (Kanun No: 4749)
- Sayıştay Kanunu
- Yıllık Bütçe Kanunları ve Diğer Mali Düzenlemeler

Devlet Bütçesi

Türkiye’de Kamu Hizmetleri;

1. Merkezi Yönetim Bütçesi

- Genel Bütçe
- Özel Bütçe
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi

2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Bütçeleri

3. Mahalli İdare Bütçeleri

aracılığıyla yürütülür.

Bütçenin Makro Çerçevesi

Hükümet Politikaları



Kalkınma Planı ve Yıllık Programlar

Orta Vadeli Program

Orta Vadeli Mali Plan



Bütçe

Bütçe Sürecinin Aktörleri

- Bütçenin Hazırlanmasında;
 - ✓ Maliye Bakanlığı
 - ✓ Devlet Planlama Teşkilatı
 - ✓ Hazine Müsteşarlığı
 - ✓ Kamu Kurum ve Kuruluşları
- Bütçenin Kabulünde;
 - ✓ TBMM
 - ✓ Cumhurbaşkanlığı
- Bütçenin Uygulanmasında ve Muhasebeleştirilmesinde;
 - ✓ Maliye Bakanlığı
 - ✓ İlgili Kurum ve Kuruluşlar
- Bütçenin Denetlenmesinde;
 - ✓ İç denetimde kurum iç denetçileri
 - ✓ Dış denetimde Sayıştay (TBMM adına)

Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık Süreci

Orta Vadeli Program (OVP)

Mayıs
Sonu

Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)

15 Haziran

Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Haziran
Sonu

Kamu idarelerinin bütçe tasarılarının hazırlanması

Haziran
Sonu –
Ekimin İlk
Haftası

Kamu Kuruluşlarının Bütçe Hazırlama Süreci

- İdare Faaliyet Raporu – Nisan sonu
- OVP – Mayıs Sonu
- OVMP – 15 Haziran
- Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi - Haziran sonu
- Genel Faaliyet Raporu – Haziran sonuna kadar
- Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin Hazırlanması – 1-31 Temmuz
- Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin Müzakeresi – 1 Ağustos – 30 Eylül
- Kuruluşların Bütçe tekliflerine son şeklinin verilmesi - 10-15 Ekim

Bütçenin Kabulü

- TBMM'nin bütçe kanununu 1 Ocaktan (Mali yılbaşından) önce aynen ya da değiştirerek kabulü ya da reddi

Bütçe Kanununun Özellikleri-I

Anayasa gereği;

- Bütçe Kanununda yer alan ödenekler harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Ödeneklerin yetersiz kalması halinde ek bütçe kanunları ile ilave ödenek verilir.
- Bütçe Kanununa ödenek sınırının Bakanlar Kurulu (yürütme organı) kararı ile artırılabilmesine dair hüküm konulamaz.
- Bakanlar Kurulu Kanun Hükmünde Kararnamelerle bütçede değişiklik yapamaz, Bakanlar Kuruluna bu konuda yetki verilemez.

Bütçe Kanununun Özellikleri-II

- Anayasa gereği, Bütçe Kanununa bütçeyle ilgisi olmayan hükümler konulamaz.
- Yürütme organı (Cumhurbaşkanı) belli bir bakanlığın bütçesini ya da bütçe kanununun tamamını tekrar görüşülmesi için Parlamentoaya geri gönderemez.
- Bütçe Kanunu herhangi bir nedenden dolayı mali yılbaşından önce yürürlüğe konulamazsa, harcamalar çıkarılacak bir geçici bütçe kanunu ile yapılır.

Bütçenin Uygulanması

- Maliye Bakanlığı;
 - Bütçe uygulamasının izlenmesi ve kontrolü
 - Muhasebeleştirme ve Raporlama
 - Gelirlerin toplanması
- Devlet Planlama Teşkilatı;
 - Kamu sektörü istatistiklerinin hazırlanması
 - Yatırımların vize edilmesi
- Hazine Müsteşarlığı;
 - Kamu borçlarının idaresi

Görevlerini yürütür.

Bütçenin Denetlenmesi

- İç denetim harcamacı kuruluşlar tarafından yapılır.
- Anayasa gereği Kesinhesap Kanunu Tasarısı izleyen yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Parlamenta sunulur.
- Sayıştay, Maliye Bakanlığınca hazırlanan kesinhesaplar hakkında Genel Uygunluk Bildirimini Parlamenta sunar.
- Sayıştay yine Anayasa gereği Kesinhesap Kanunu Tasarısının sunulmasından sonra mali yılbaşından en az 75 gün önce Genel Uygunluk Bildirimini Parlamenta sunar.
- Bütçenin uygulanması konusunda Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

TBMM'de Bütçe Takvimi

Bütçenin TBMM'ye sunulması- mali yılbaşından (1 Ocak) en az 75 gün önce	17 Ekim
Maliye Bakanının Bütçe Kanunu Tasarısını Plan ve Bütçe Komisyonunda sunuşu	Ekim Sonu
Plan ve Bütçe Komisyonu -75 günlük sürenin 55 günü	Kasım Başı – Aralık Başı
Genel Kurul - 75 günün geriye kalan 20 günü	Aralık Ortaları
Bütçe Kanununun Resmi Gazetede yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmesi	En geç 31 Aralıkta yayımlanır

Plan ve Bütçe Komisyonu Aşaması

- Maliye Bakanı, Bütçe Kanunu Tasarısının Komisyona sunuşunu yapar.
- Bütçe ile ekonomik ve mali politikalar üzerinde genel görüşme ve değerlendirme yapılır.
- Anayasa gereği bütçe kanunu tasarısı ile kesinhesap kanunu tasarıları birlikte görüşülür.
- Her bir harcamacı kuruluşun bütçesi ve kesinhesabı tartışılır, bunlar üzerinde gerekli görülen değişiklikler yapılır, her bir bütçenin ve kesinhesabın bölümleri ayrıca görüşme yapılmaksızın ayrı ayrı oylanır.

Genel Kurul Aşaması

- Maliye Bakanı bütçenin Genel Kurula sunuş konuşmasını yapar.
- Bütçe ile ekonomik ve mali politikalar üzerinde genel görüşme ve değerlendirme yapılır.
- Her bir harcamacı kuruluşun bütçesi ve kesinhesabı tartışılır, varsa önergeler görüşülür; bütçelerin ve kesinhesapların bölümleri ve önergeler, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın ayrı ayrı oylanır.
- Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarılarının maddelerinin görüşülmesine geçilir. Maddeler ve varsa önergeler ayrı ayrı görüşülerek oylanır.

Değişiklik Önergeleri

- Plan ve Bütçe Komisyonu aşamasında verilebilecek önerge sayısı konusunda sınırlama yoktur. (Ancak, yalnızca Komisyon üyeleri önerge verebilir.)
- Önergelere katılıp katılmadığı hükümet temsilcisine sorulur; ancak hükümet temsilcisinin görüşü bağlayıcı değildir.
- Genel Kurul aşamasında; Anayasa gereği gelir azaltıcı, gider artırıcı önerge verilemez. (Genel Kurulda diğer kanun tasarılarında olduğu gibi her bir madde üzerinde en fazla toplam yedi önerge verilebilir.)

Önergelerin Bütçe Dengesine ve Ödenek Dağılımına Etkisi

- Ödeneklerin önergeler yoluyla artırılması;
 - ✓ 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonunda iktidar partisi ya da partilerine en az 25 üyelik düşmesi,
 - ✓ Sıkı parti disiplininedenleriyle sınırlı kalmaktadır.
- 2001-2007 döneminde bütçe önergeler yoluyla ortalama yüzde 0,2 oranında artırılmıştır. Bu durumun 2001 yılından itibaren sıkı maliye politikalarının izlenmesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Parlamantoya Sunulan Rapor ve Dokümanlar

- 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçeyle ilgili olarak Parlamantoya sunulan dokümanların sayısını artırmış ve bütçenin kapsamını genişletmiştir.
- Parlamantoya sunulan başlıca doküman ve raporlar şunlardır: Orta Vadeli Mali Planı da içeren Bütçe gerekçesi, Orta Vadeli Program, Yıllık Ekonomik Rapor, Kamu Borç Yönetimi Raporu, yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe tahminleri.
- Bütçe Kanunu; maddeler, ekli tablolar, ödenek ve gelir cetvellerinden oluşan oldukça hacimli bir kanundur. Örneğin, 2007 yılı Bütçe Kanunu 1.920 sayfadan oluşmaktadır.

Mevcut Yasalařma Sürecinin Etkililiđi

- Bütçe Kanununu görüşme yetkisinin tümüyle Plan ve Bütçe Komisyonuna verilmesi, Parlamentonun diğer üyelerinin bütçeye ilgisini ve katılımını azaltmaktadır.
- Parlamentonun bütçe ve diğer finansal hesaplara ve raporlara ilişkin araştırma kapasitesi yetersizdir.
- Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükü oldukça ağırdır.
- Sivil toplumun sürece katılımı konusunda belirli bir yöntem oluşturulmamıştır. Parlamento komisyonları da bu konuda tam bir alışkanlık kazanamamıştır.

Reform Planı

- Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bütçe ve kesinhesaplar üzerinde çalışmak üzere iki ayrı daimi alt komisyonun kurulması
- Diğer ihtisas (sektör) komisyonlarının sürece katılımının sağlanması
(TBMM Başkanlığına sunulmuş olan İktüzük değişiklik teklifinde bu iki amaca yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.)
- Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe ve ilgili dokümanlar hakkında araştırma kapasitesinin artırılması
- Sivil toplumun bütçenin Parlamentoda görüşülme sürecine katılımının artırılması

Bütçenin Parlamentosunda Görüşülmesi Sürecinde İdari Yapı

- Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı
 - ✓ **Bütçe Müdürlüğü** : Plan ve Bütçe Komisyonuna gerek komisyon çalışmalarında gerekse Genel Kurulda uzmanlık desteği ile idari destek sağlar.
 - ✓ **Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü** : Genel Kurul görüşmelerine idari destek ve uzmanlık desteği sunar.
 - ✓ **Tutanak Müdürlüğü** : Gerek Plan ve Bütçe Komisyonu, gerekse Genel Kurul görüşmelerine ilişkin tutanakları tutar.