

BÜTÇENİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

- Türkiye’de **bütçeler**; kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde **Cumhurbaşkanlığınca** uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak **hazırlanır ve uygulanır**.
- Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.
- **Bütçeler** ülkelerin anayasalarında yer alır ve **anayasal hükümlere** göre şekillenir.
- **Bütçe bir tahmin cetveli** olduğu için kamu gelir ve giderlerine yönelik öngörü ve tahminleri yansıtır.
- **Bütçe kanunları, tüm kamu kurum, kuruluş ve idarelerini kapsar**.
- **Bütçe** genelde **her yıl tekrarlanır** ve bu açıdan devri bir nitelik taşır.
- **Bütçeler**, stratejik planlar dikkate alınarak **izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle** birlikte görüşülür ve değerlendirilir.
- Bütçeler gelir dağılımına müdahale için bir araç olarak kullanılabilir.
- **Bütçeler makro ekonomik büyüklükler** üzerinde etki meydana getirebilir.
- Bütçe geleceğe yönelik önceden belli bir zaman dönemi için hazırlanır (bütçenin sınırlama ilkesi).
- **Bütçeler her aşamada denetlenir**.
- **Bütçede** gösterilen kamu gider ve gelirlerinin **denk olması** beklenir.

Bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belge **1215 tarihli Magna Carta (Büyük Ferman)** Anlaşmasıdır. İngiltere’de imzalanan bu anlaşma ile kral, hangi amaçla ve ne şekilde vergi toplayacağını belirtmiş ve yetkilerini genel meclis ile paylaşmıştır. Osmanlı Devleti’nin bütçeye ilişkin ilk sistemli belgesi Bütçe Nizamnamesidir (1856).

Bilançolar, geçmiş bir dönemin aktif veya pasif sonucunu ortaya koyduğu halde, **bütçe** geçmiş bir dönemde elde edilmiş gelirleri ve yapılmış harcamaları değil, **gelecek bir dönem** (genellikle bu dönem bir yıldır) de elde edeceği tahmin edilen gelirlerle, o yıl içinde yapılması düşünülen harcamaları göstermektedir.

BÜTÇENİN TEMEL UNSURLARI

Tahmin

- Devletin gelir ve giderlerinin geleceğe yönelik olarak önceden belirlenmesi anlamına gelir.

Tehdit (Sınırlama)

- Bütçenin önceden belirli bir zaman dönemi için hazırlanması gerektiğini ifade eden unsurdur. Süresiz yetki veren bir kanun değildir.

Tasdik

- Bütçe, yasama organı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.

Tevzin

- Bütçede yer alan kamu gelir ve gider tahminlerinin denk olmalıdır.

BÜTÇENİN FONKSİYONLARI (İŞLEVLERİ)

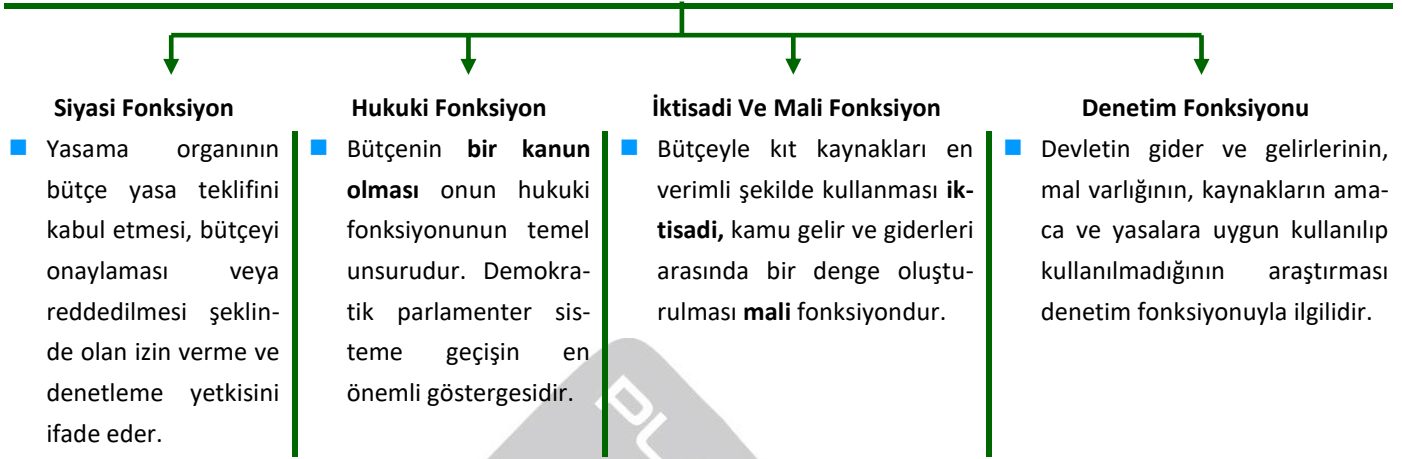
Klasik Bütçe Fonksiyonları

- Siyasi Fonksiyon
- Hukuki Fonksiyon
- İktisadi Ve Mali Fonksiyon
- Denetim Fonksiyonu

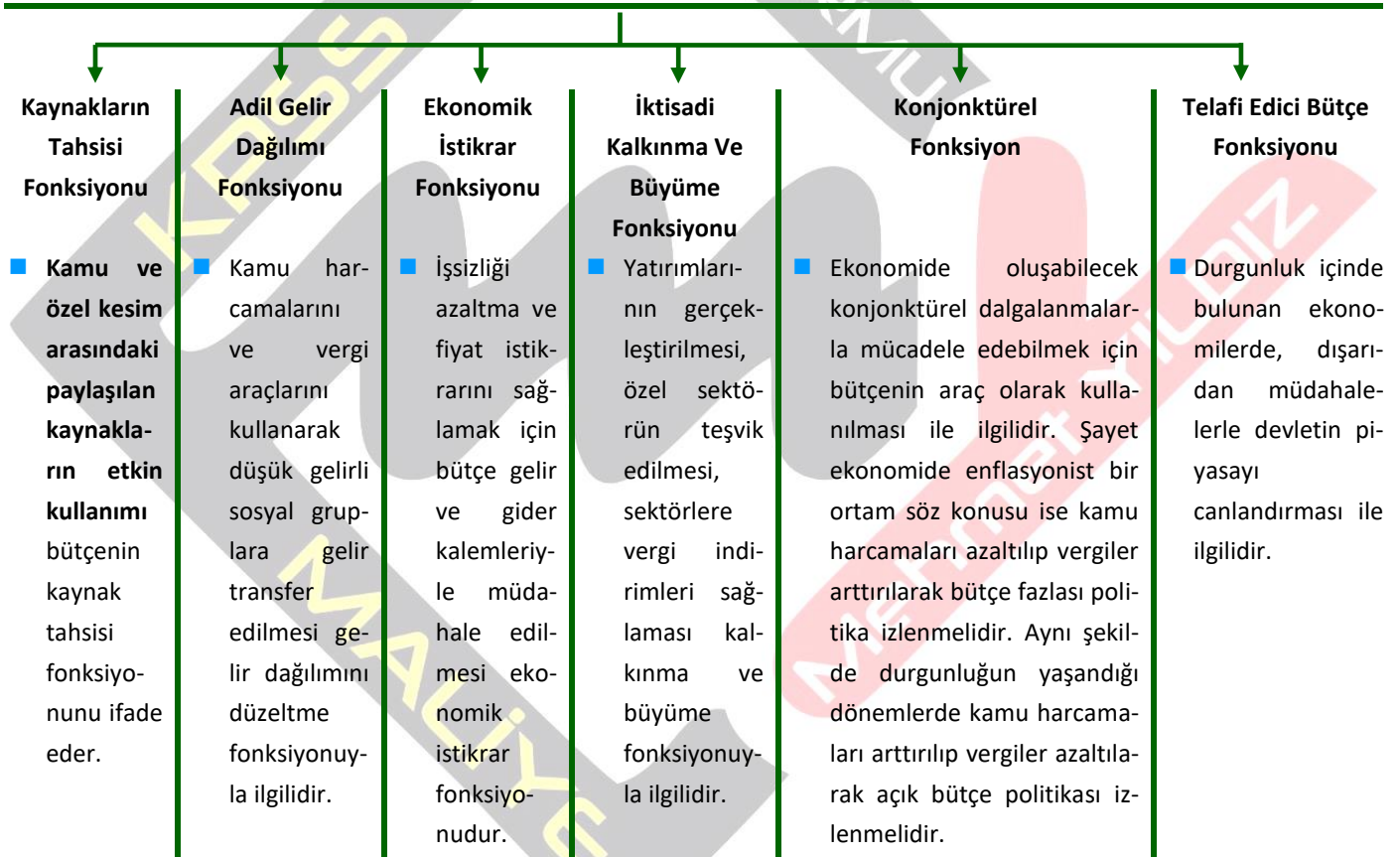
Çağdaş (Modern) Bütçe Fonksiyonları

- Kaynakların Tahsisi Fonksiyonu
- Adil Gelir Dağılımı Fonksiyonu
- Ekonomik İstikrar Fonksiyonu
- İktisadi Kalkınma Ve Büyüme Fonksiyonu
- Konjonktürel Fonksiyon
- Telafi Edici Fonksiyon

KLASİK BÜTÇE FONKSİYONLARI (İŞLEVLERİ)



ÇAĞDAŞ BÜTÇE FONKSİYONLARI



BÜTÇE İLKELERİ

1. Genellik İlkesi	Genellik ilkesi esasında tüm devlet gelir ve gider tahminlerinin tam olarak bütçede yer almasını ifade etmektedir. Gayrisafilik ve adem-i tahsis ilkesi genellik ilkesinin unsurlarını oluşturur.	
	Gayri Safilik İlkesi	■ Gelirler giderlere ve giderler gelirlere mahsup edilmeden kamuya ait tüm gelir ve giderlerin bütçede ayrı ayrı gösterilmesidir.
	Âdem-i Tahsis İlkesi	■ Devletin belirli gelirlerinin belirli giderler için tahsis edilmemesini ifade eder. Örneğin devletin, emlak vergisi dolayısıyla elde ettiği gelirleri, direkt olarak bina yapımı ve kamu binalarının onarımı için kullanamaz.
2. Birlik (Teklik) İlkesi	■ Genellik ilkesi, tüm gelir ve giderlerin bütçede gösterilmesini öngörmekle birlikte, bunu birden fazla bütçede gerçekleştirmek söz konusu olabilir. Birlik ilkesi ise, gelir ve giderlerin gösterilmesi işleminin tek bir bütçe üzerinde yapılmasını öngörür	
Genellik ve Birlik ilkesine uyan kuruluşlara GENEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR adı verilir. Genellik ilkesine uymayan kuruluşlar ise; Özel Bütçeli, Düzenleyici Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT’ler, fonlar, döner sermayeler ve yerel yönetimlerdir.		
3. Tahsis İlkesi	■ Devletin herhangi bir idaresinin, kendilerine bütçeden ödenek ayrılmadıkça devlet adına harcama yapamayacağını ve verilen ödeneğin verildiği amaç dışında kullanılamayacağını ifade eder.	
Âdem-i tahsis ilkesi gereği, kamu giderlerinin karşılığı olarak tüm kamu gelirleri bir havuzda toplanır. Tahsis prensibi ise bundan sonra ortaya çıkar. Tahsis prensibi ile, kurumlara ihtiyaçları oranında, bu havuzdan ya ödenek ayrılır ya da ayrılmaz.		
4. Yıllık İlkesi	■ Giderlerin yapılması ve gelirlerin tahsil edilmesine ilişkin izin ve yetkilerin bir yıl için verilmesini öngörür. 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile bütçelerin 3 yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiştir. Ancak bu üç yıllık bütçe uygulaması 1+ 2 yıl şeklinde olacaktır.	
5. Denklik İlkesi	■ Denklik prensibi, klasik maliyecilerin sıkı sıkıya bağlı olduğu ve savunduğu bir ilkedir. Buna göre, bütçede yer alan gelir ve giderler birbirine eşit olmalıdır.	
6. Açıklık İlkesi	■ Bütçe, açık ve herkes tarafından kolaylıkla anlaşılabilir nitelikte olmalıdır. Hem yasama organının, hem de toplumun diğer bireylerinin en iyi şekilde ve kolaylıkla anlayabilecekleri düzeyde sıralanmış, düzenlenmiş ve sistematize edilmiş olması gerekmektedir.	
7. Alenilik İlkesi	■ Bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların, herkesin gözü önünde, herhangi bir gizlemeye başvurulmaksızın gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Ayrıca, bütçe sürecinin tüm aşamalarında bütçeye ilişkin tüm bilgi ve belgelerin kamuoyunun bilgisine ve kullanımına hiçbir kısıtlama olmaksızın sunulmasıdır.	
8. Mali Saydamlık	■ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesidir. ■ Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenir.	
9. Hesap Verilebilirlik	■ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadırlar.	

10. Doğruluk İlkesi	Objektif Doğruluk İlkesi	■ Bütçe gelir ve gider tahminlerine ait rakamların, uygulanacağı mali yıldaki genel ekonomik koşullara olabildiğince yakın olmasını gerektiren ilkedir. Mali yönetimin; • Ülke ekonomisiyle ilgili doğru ve yeterli verilere, • Nitelikli ve yetişkin idari kadrolara, • Modern bir devlet muhasebe sistemine, • Yeterli bir teknik altyapıya sahip olması gerekir.
	Sübjektif Doğruluk (Samimiyet) İlkesi	■ Bütçenin, hem gelir hem de giderler açısından dürüst, samimi, iyi niyetli ve gerçekçi bir yaklaşımla öngörülmesi ifade eden ilkedir. Ödenek talebinde bulunan bir kamu kuruluşu gerçek ihtiyaçları için ödeneği talep edecek, bütçede şişirmeler yapmak suretiyle gerçeğe aykırı taleplerde bulunmayacaktır.
11. Ön İzin İlkesi		■ Mali yıla girmeden önce bütçenin onaylanmış ve kanunlaşmış olması ön izin ilkesinin gereğidir. Bu şekilde parlamentolar bütçe hakkına ilişkin yetkiyi hayata geçirmiş olur.
12. Bölüm Bazında Onama İlkesi		■ TBMM’de bütçe görüşmeleri sırasında her bir bakanlık ve kurum bütçesinin ayrı ayrı görüşülerek onaylanması gerektiğini ifade eder.
13. Giderlerin Önceliği İlkesi		■ Bu ilkeye göre öncelikle yapılacak hizmetlere bağlı olarak giderler tespit edilecek, daha sonra bu giderlerin kaynağı olan gelir kalemleri araştırılacaktır.
14. Tasarrufluk İlkesi		■ Bütçenin harcanması aşamasında en az tutarla en fazla çıktı veya faydanın elde edilmesi ilkesine tasarruf ilkesi denir.
15. Fiskalite İlkesi		■ Bütçeye mali hükümler dışında hüküm konulamaması anlamına gelir.
16. Yeknesaklık İlkesi		■ Bu ilke, kamu gelir ve giderlerinin nitelikleri ve benzerlikleri itibarıyla bir düzenlemeye tabi tutulmasını ifade eder Bu da bir yerde bütçelerde fonksiyonel sınıflandırma anlamına gelmektedir.

BÜTÇE TEORİLERİ

Klasik Bütçe Teorisi	- Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine karşıdırlar. - Devlet faaliyetleri temel kamu hizmetleri ile sınırlı olmalıdır. - Devlet olağanüstü haller dışında borçlanmamalıdır. - Devlet bütçesi küçük, denk ve yıllık olmalıdır. - Bütçe açığı gibi bütçe fazlası da ekonomik denge açısından sakıncalıdır. - Bütçe açığı devletin borçlanmasına, bütçe fazlası ise vergiler yoluyla özel kesim kaynaklarının devlete aktararak israf edilmesine neden olmaktadır.
Devri (Konjonktürel) Bütçe Teorisi	- Öncülüğü A.H. Hansen tarafından yapılan bu teori, 1929 Ekonomik Buhranının ardından birçok ülkede uygulanmıştır. - Bütçenin yıllık dengliği değil, ekonominin genişleme ve daralma dönemlerini kapsayan 7- 10 yıllık uzun dönem dengliği aranır. Bütçe dengliğinden tamamen vazgeçilmemekte, dengliğin sağlanmasına bir esneklik getirilmektedir. Devri bütçe teorisi, ekonominin refah döneminde bütçe fazlası politikası izlemesini, buna karşılık durgunluk döneminde ise, açık bütçe politikası izlemesini öngörür. - Bütçe politikası ve tedbirleri konjonktüre paralel yönde değil, aksi yönde olmalıdır. - Bu suretle, devri hareketlerinin yükselme döneminde meydana gelen bütçe fazlası, durgunluk döneminde ortaya çıkan açıkların kapatılmasında kullanılabilir.
Telafi Edici Bütçe Teorisi	- Keynes'in öncülüğünde, W. Beveridge tarafından geliştirilmiştir. - Telafi edici bütçe teorisi, ekonomide özel kesim harcamalarının azalması sonucunda ortaya çıkan eksik istihdam durumunun giderilerek, ekonominin yeniden tam istihdamda dengeye kavuşması için, eksis olan özel kesim harcamalarının kamu harcamaları ile telafi edilmesidir. - Ekonomi tam istihdamda dengeye gelinceye kadar bütçe açıklarına göz yumulabilir. Buna karşılık, ekonomi tam istihdamda geldikten sonra bütçe dengliğine yeniden riayet edilir.
Denk Bütçe Ve Altın Kural	- Kamu yatırım harcamalarının borçlanma ile cari ve transfer harcamalarının ise vergi ile finanse edilmesi gerektiğini ifade eden kavrama "denk bütçede altın kural" adı verilir. Bilindiği gibi klasik iktisadi akım devletin borçlanmasına sıcak bakmayıp bütçe dengliğini savunurlar. Onlara göre şayet devlet borçlanırsa bu borcu ve borcun faizini, uzun vadede ya alınan vergilerle ya da tekrar alınan borçla geri ödeyeceklerdir. Bu da ekonomiye müdahaledir ki klasik iktisadi akım devletin ekonomiye müdahalesini uygun görmez. Borçlanmanın ancak olağanüstü durumlarda olabileceğini savunurlar. Adam Smith'e ait olan bu görüşe göre kamu sektörünün, sadece sermaye yatırımı için ihtiyaç duyduğu kadar borçlanmasını ve geriye kalan cari harcamasını vergilerle finanse etmesini gerekli görür. Alınan borçla gerçekleştirilen yatırımdan elde edilen gelirle borç geri ödenecek ve bu sayede ekonomiye müdahale olmayıp özel sektör işleyişi aksamayacaktır. O nedenle alınan borç yatırımın bittiği ve gelir getirmeye başladığı dönemde geri ödenmeye başlanmalıdır. Yani alınan borç uzun vadeli olmalıdır. Denk Bütçe ve Altın Kural Cari Harcamalar Transfer Harcamaları Yatırım Harcamaları ➔ ➔ Vergilerle Finanse edilmeli Borçlanmayla Finanse edilmeli

Monetarist Bütçe Teorisi	■ Milton Friedman'ın öncülüğünde geliştirilmiştir. ■ Ekonomik sorunların temelinde yanlış uygulanan para ve maliye politikaları yatar. ■ Devlet mümkün olduğu kadar küçülmeli ve denk bütçe politikası uygulamalıdır. ■ Bütçe açığının olması halinde, bu açığın finansmanı para arzı artışları ile karşılanmamalıdır. ■ Enflasyonun temel nedeni, hükümetlerin para arzını aşırı ölçüde artırmalarıdır. Bu nedenle para arzı artışları kontrol altına alınmalıdır. ■ Para arzının her yıl üretim artış hızına (milli gelirdeki büyümeye) eşit bir oranda artırılmasını savunmuşlardır.
Mali Kural	■ Mali kural, bütçe dengesi, devlet borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi maliye politikası göstergeleri üzerine konulan kısıtlamalar ve düzenlemeler ile kamu mali disiplini sağlamak ve hükümetlerin bütçe dengesi üzerindeki popülist eğilimlerini azaltmaktır.

BÜTÇE SİSTEMLERİ

Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemleri

- Klasik Bütçe Sistemi (Örgüt Bütçe Sistemi)
- Torba Bütçe Sistemi

Çağdaş (Modern) Bütçe Sistemleri

- Performans Bütçe Sistemi
- Program Bütçe Sistemi
- Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
- Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi
- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

KLASİK BÜTÇE SİSTEMLERİ

BÜTÇE SİSTEMİ	ODAK NOKTASI	OLUMSUZ YÖNLERİ
GELENEKSEL BÜTÇE SİSTEMİ	■ İşin yapılması için kullanılan kaynağa (girdiye) odaklı bütçe sistemidir. ■ Kolay hazırlanır ■ Tahmin zorluğu yoktur ■ Denetimi kolaydır	■ Etkililik, verimlilik, etkinlik analizlerine yer verilmemekte. ■ Çıktı-sonuç analizleri ve fayda maliyet analizleri yapılamamakta. ■ Performans ölçülememekte. ■ Yıllık ilkesi önemli olduğu için uzun süreli yatırımların ve hizmetlerin gerçekleşmesini güçleştirmekte
TORBA BÜTÇE SİSTEMİ	■ En basit ve en kolay uygulanabilen bütçe sistemidir. ■ Ödenekler kuruluşa ayrıntıya girmeden toplu olarak tahsis edilir. Bu nedenle bütçenin hazırlanması kolay olur. ■ Ödenekle harcanacak yer arasında ilişkiyi kurmak yöneticiye bağlıdır. ■ Denetim önemlidir	■ Keyfilik yaratabilir ■ Harcamaların koordinasyonu sağlanamayabilir ■ Plan program olmadan uygulanması israf yaratabilir. ■ Ciddi bir denetim yapmak zordur. ■ Yapılan hizmetlerin etkinliği konusunda bilgi almaz zordur.

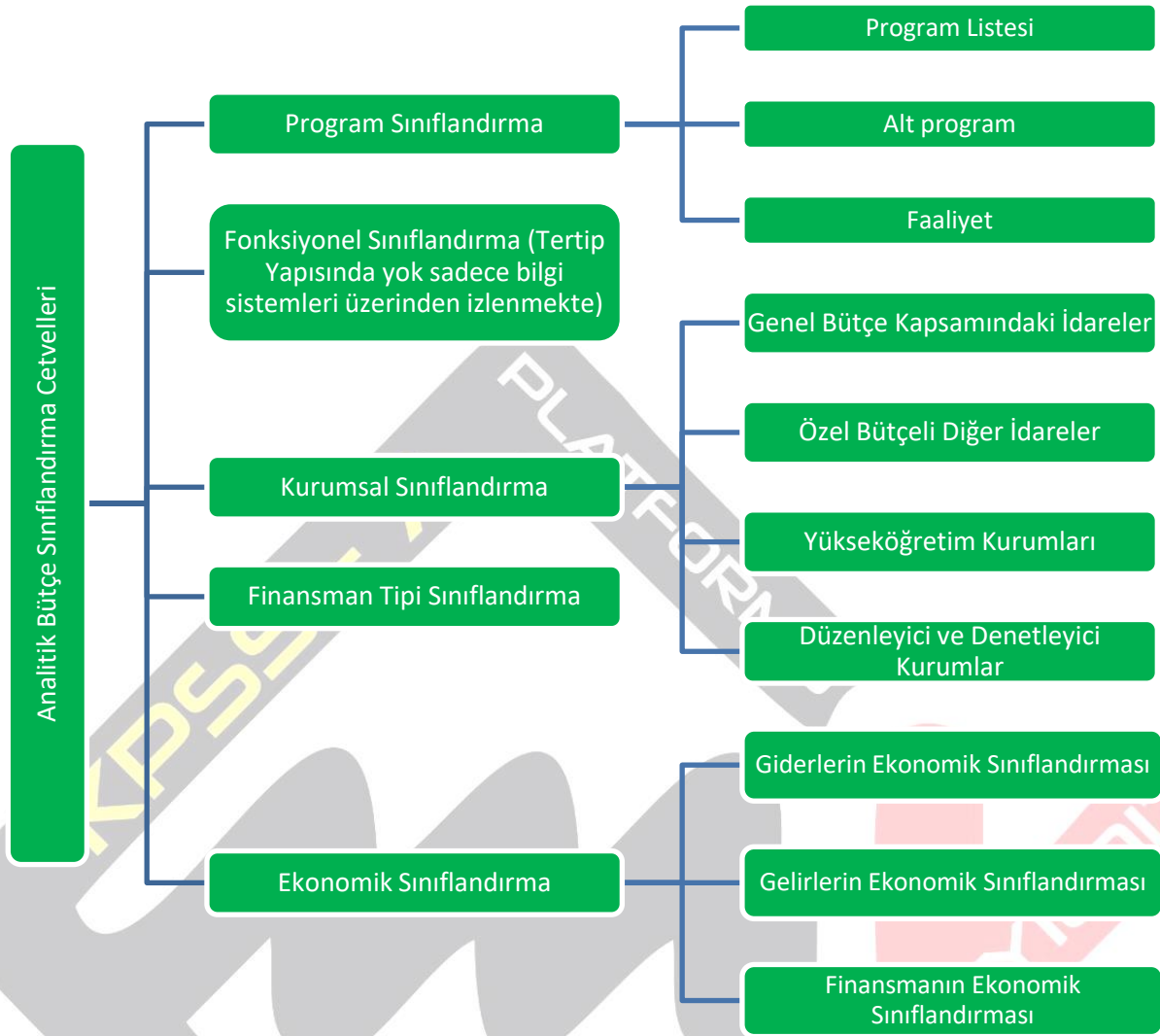
ÇAĞDAŞ (MODERN) BÜTÇE SİSTEMLERİ		
BÜTÇE SİSTEMİ	ODAK NOKTASI	OLUMSUZ YÖNLERİ
PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ	- En yüksek hizmet çıktısı amaçlanır. - Ne satın alındığı değil, ne başarıldığı önemlidir. - Sonuç odaklıdır. - Ana fikri, bütçeleme sürecinin yapılan işler üzerinde toplanmasıdır. Bu yüzden bu bütçe sistemine "iş bütçesi" de denilmektedir.	- Bazı alanlarda performansı ölçmek oldukça zordur. (Savunma, diplomasi) - Uygulayıcılara iş yükü getirdiği için işten kaçınılabilir. - Yöneticiler performanslarını arttırmak için hukukun uygun görmediği uygulamalar yapabilir. - Yöneticilere amaç ve hedefleri gerçekleştirmede yeterli esnekliği sağlayamamakta - Kamuoyuna şeffaf bilgiler verilememekte.
PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ	- Performans bütçenin devamı niteliğindedir. - Alternatif programlar arasında en rasyonel olan seçilir. - Mevcut kaynakları etkin ve verimli kullanmak suretiyle en yüksek toplumsal refah ve verim amaçlanır. - Fayda - maliyet analizi yapar ve bu şekilde karar alma kolaylaşır. - Çıktı esaslıdır. - Toplumsal refahı hedeflediğinden bütçenin yıllık değil daha uzun süreli hazırlanmasını gerekli kılar.	- Programların birden çok kamu idaresinin faaliyetine ihtiyaç duyması halinde program maliyetlerini hesaplamak zorlaşır. - Bir program birden çok amaca hizmet edebilmektedir. Bu durumda, maliyetin hangi amaca yükleneyeceği sorunu ortaya çıkmaktadır. - Programa ilişkin kararlar nesnel ölçülere dayandırıldığından, siyasi ve bürokratik esneklik zayıflar.
PLANLAMA- PROGRAMLAMA – BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS)	- Program bütçe sisteminin daha gelişmiş halidir. - Bilinen tüm analiz teknikleri kullanılarak, fayda-maliyet, maliyet-etkinlik analizi gibi "sistem analizi" yapıp, ekonomik etkinlik-verimlilik ve arttırılır. - Ayrıntılı programlar ve planları içerdiği için iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirir. - Planlamalara yer verilir. - Maliyet-Fayda analizine ayrıntılı yer verilir. Aşamaları; - Planlama - Programlama - Bütçeleme - Yönetim - Sistem Analizi	- Hesap verilebilirlik tam anlamıyla sağlanamaz. - Toplumsal öncelikleri yeterince gözetilmez. - Harcamaları denetlemek ve parlamentoda tartışmak zordur. - Sistem merkeziyetçi anlayışa dayandığı için yöneticilere esneklik tanımaz.

SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ (SEB)	■ Geçmiş yıl bütçeleri hiç dikkate alınmaz. ■ Her yıl hizmetler sorgulanır ve daha önce ilgili kurumlara ödenek aktarılmamış gibi analizler yapılır. ■ Ödenekler her yıl yeniden (sıfırdan) yapılmış gibi aktarılır. ■ Bütçe her yıl kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulur. ■ Bütçenin sıfır esaslı hazırlanıyor olması ödenekleri, düşük öncelikli hizmetler yerine yüksek öncelikli hizmetlere yöneltir. ■ Bu şekilde düşük öncelikli hizmetlere öncelikli kaynak aktarılmayarak israfı önleme amacı taşır ■ Otomatik bağlanarak ödeme aktarılmaz. ■ Kaynakların daha akılcı ve verimli kullanımı amaçlanır. ■ Uzun ve zahmetli bir süreçte oluşturulur.	■ Önceliklerin belirlenmesi zaman ve emek kaybına yol açar. ■ Birçok hizmet için performans ölçülemeyebilir. ■ Önemli ölçüde kırtasiyeciliğe yer verir.
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (YENİ PERFORMANS BÜTÇE)	■ Girdi yerine çıktı ve sonuçlara odaklanır ■ Çıktı ve/veya sonuç göstergelerini değerlendirerek performans denetimi sağlar. ■ Hesap verebilirliği sağlamayı amaçlar. ■ Performans esaslı bütçeleme temel unsurları; stratejik plan, performans programı, bütçeleme ve faaliyet raporlarıdır. ■ Temel amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak olan bu bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. ■ Performans esaslı bütçeleme sürecinde oluşturulan hedef ve göstergeler ile hazırlanan performans programı ve faaliyet raporları performansın sistematik ve nesnel bir şekilde denetlenmesini mümkün kılar.	■ Bazı alanlarda performansı ölçmek zordur ■ En Etkin Uygulama Stratejisinin Seçimi zaman alabileceği gibi kırtasiyeciliğe neden olur. ■ Çok fazla raporlama gereksinimi doğar ve maliyetli bir uygulama haline gelir. ■ Ortaya kötü niyetli girişimler ve çarpıtılmış davranışlar çıkabilir. ■ Uygulama uzun zaman alabilir.

ANALİTİK BÜTÇE SİSTEMİ (SINIFLANDIRMASI)

- Türkiye'de 2004 yılından itibaren genel ve özel bütçeli idare bütçeleri analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır.
- Analitik bütçe sınıflandırmasına göre oluşturulan mevcut bütçe tertip yapısı;
 - Kaynakların doğrudan programlara tahsis edildiği ve izlenip değerlendirildiği **program sınıflandırma**, Kamu hizmetlerinin hangi idare ve birimler tarafından yürütüldüğünü gösteren **kurumsal sınıflandırma (16 Ekim 2020 tarihinde 5018 sayılı KMYKK' da yapılan değişiklik)**,
 - Harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı **fonksiyonel sınıflandırma**,
 - Harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren **finansman tipi sınıflandırma**
 - Girdi türlerini gösteren **ekonomik sınıflandırmadan** oluşmaktadır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasında Yer Alan Cetveller Tablosu



“bütçe kanunlaşma düzeyi”

Program bütçe sisteminde, fonksiyonel sınıflandırmanın ilk üç düzeyi korunmakla birlikte **bütçe kanununda gösterilmemekte** fonksiyonel sınıflandırma tertip yapısından çıkarılarak bilgi sistemleri üzerinden izlenmektedir.

Bütçe Kanunlaşma Düzeyi Eski Hali (Kaldırılan)



Bütçe Kanunlaşma Düzeyi Yeni Hali (Uygulanan)



1. Program Sınıflandırması

- Program sınıflandırması bütçe ve harcamaların, hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulan program yapısına göre sınıflandırılmasıdır.
- Program sınıflandırması politika öncelikleri ile kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçları arasında bağlantı kurmak, bütçe karar süreçlerini desteklemek ve bütçe kaynak tahsisinin harcama önceliklerine göre yapılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir.
- Program sınıflandırması, bütçe kaynaklarının yönetimi açısından “Program - Alt Program - Faaliyet” şeklinde üç düzeyden oluşmaktadır.

a) Program

- Kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur.
- Programlar; üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans programı ile kaynak tahsis kararları arasında bağ kurulmasına temel oluşturur. Ayrıca sonuç odaklı izleme, değerlendirme, raporlama ve yönetsel hesap verebilirliğe imkân sağlar.

b) Alt Program

- Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar.
- Bununla birlikte sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir alanı ifade etmektedir.

c) Faaliyet

- Belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kit-leye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür.
- Bu kapsamda faaliyet, programın belirli çıktı ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik alt bölümlerini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır.
- Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmedikleri için program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değişiklik gösterebilecektir.
- Faaliyetler bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde yönetim ve raporlama ihtiyaçlarının karşılanması için kullanılır.

2. Fonksiyonel Sınıflandırma

- Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir.
- Fonksiyonel sınıflandırma, üç düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır.
 - I. Düzey:** Devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır.
 - II. Düzey:** Ana fonksiyonlar alt fonksiyonlara bölünmektedir.
 - III. Düzey:** Nihai hizmetleri göstermektedir.

3. Kurumsal Sınıflandırma

- Kurumsal sınıflandırmada, yönetim yetkisi temel ölçüt olarak kabul edilmiştir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.
- Kurumsal sınıflandırmada teşkilat kanunları ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri esas alınmaktadır.
- Daha önce dört düzeyli olan sınıflandırma 2020 yılında iki düzeyli hale getirilerek sadeleştirilmiştir. Bu düzenlemeye göre kurumsal sınıflandırmanın ilk düzeyi 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan idareleri, ikinci düzeyi ise bu idarelerin hizmet birimlerini göstermektedir.

4. Finans Tipi Tasnif

Bu sınıflandırma yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir.

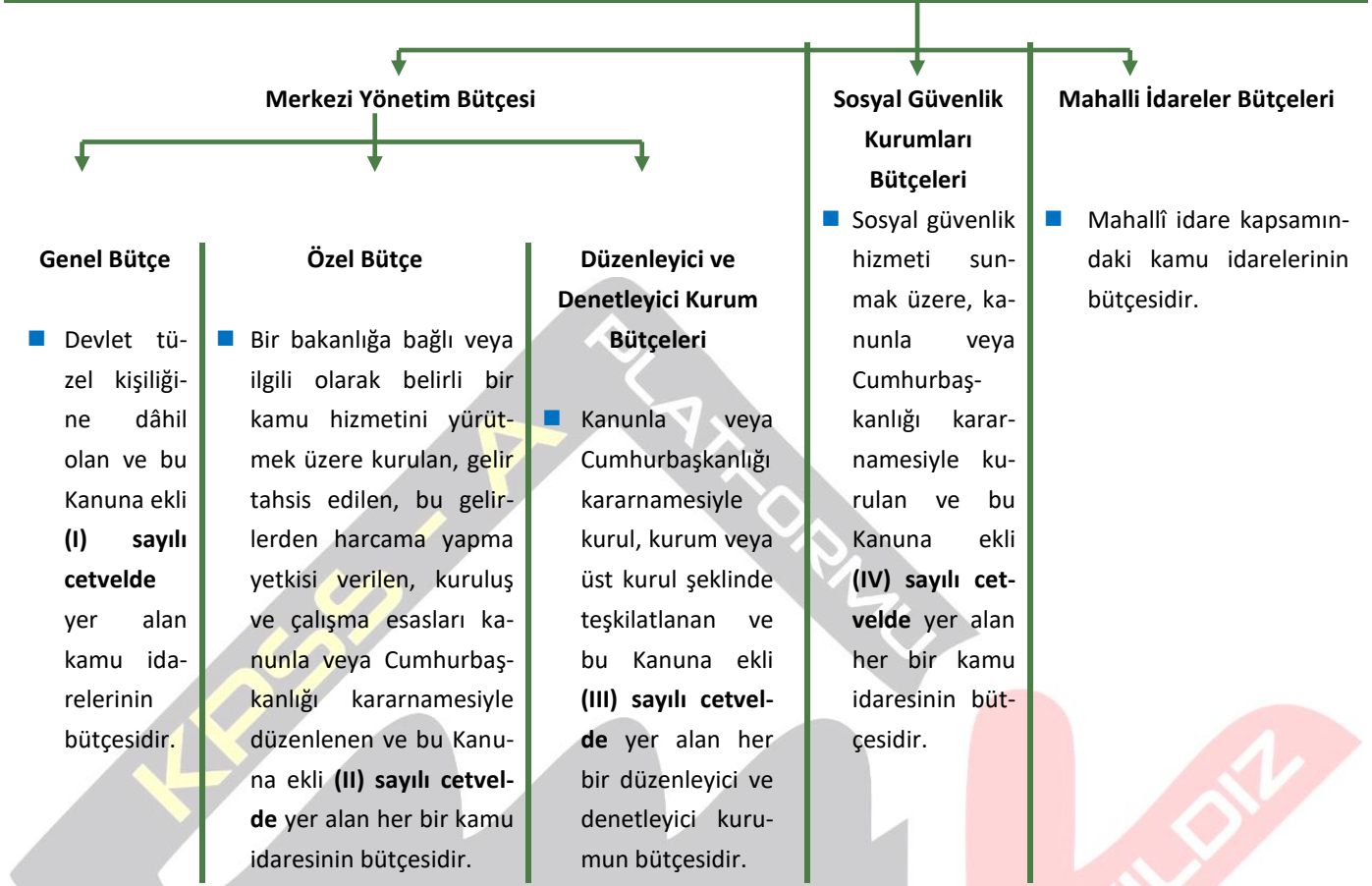
- Bu sınıflandırmaya genel devlet tanımına giren bütün kurumlarını kavrayabilmek için ihtiyaç duyulmuştur.
- Ödemelerin nereye yapıldığı konusu bu sınıflandırmanın oluşturulmasında önemlidir.
- Harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösterir.
- Tek düzeyli ve tek haneli yapıdadır.

5. Ekonomik Tasnif

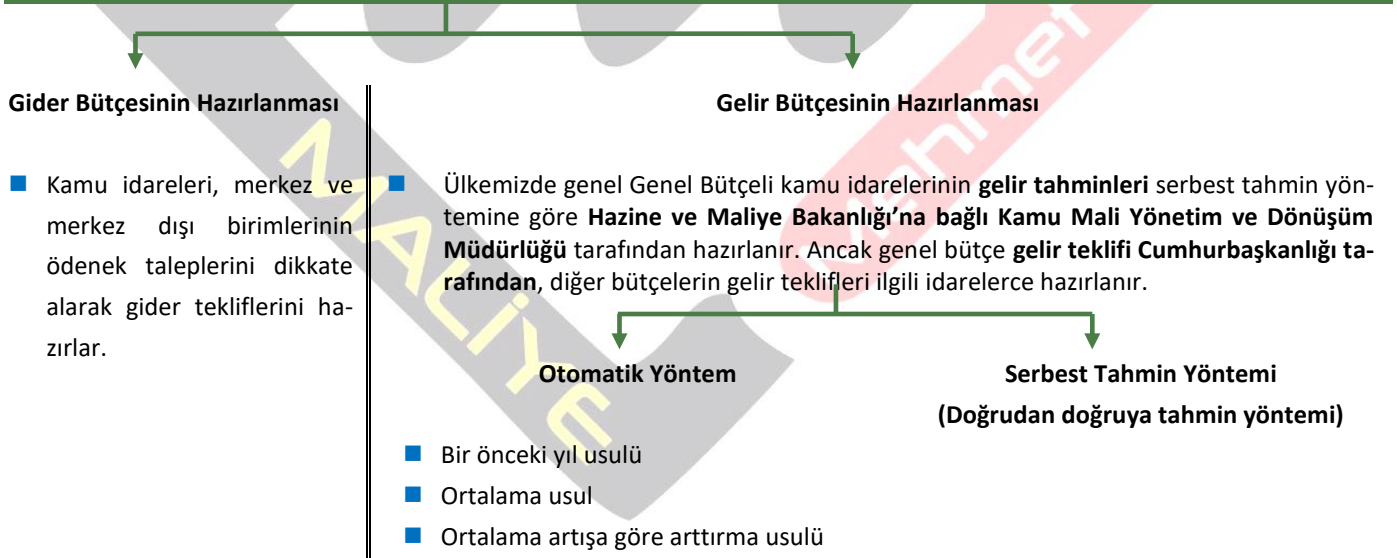
- Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur.
- Devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlar.
- Bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulamasını sağlar.
- Bu sınıflandırma gelirlerin, giderlerin (harcama ve borç vermenin) ve finansmanın (gelir gider farkı) sınıflandırılması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır.

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ

GENEL YÖNETİM KAPSAMINDAKİ İDARELERİN BÜTÇELERİ



BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİ



Gelir Bütçesinin Hazırlanması

1. Otomatik Yöntem

1. Bir Önceki Yıl usulü	■ Bu usule göre, bir önceki yılda elde edilen kesin gelir rakamları, yeni yıl bütçesinin gelir tahminini oluşturur. Örneğin 2020 yılının gelir bütçesinin rakamları, 2019 yılının kesin gelir rakamlarıdır.		
2. Ortalama Usul	■ Yeni yılın gelir bütçesi, geçmiş son birkaç yılın gelir rakamlarının ortalaması alınarak hazırlanır. ■ Bu usule göre, örneğin 2020 yılı gelir rakamları tahmini, 2015 – 2016 – 2017 – 2018 – 2019 yıllarının kesin gelir rakamlarının yıl sayısına bölünmesi neticesinde çıkan sonuçtur. Örneğin; <table> <tr> <td>2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL</td><td>Bütçe toplamı 85.000 TL. Ortalamasını almak için 5'e bölersek 17.000 TL bulunur ve bir sonraki yıl bütçe gelir tahmini yapılmış olur</td></tr> </table>	2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL	Bütçe toplamı 85.000 TL . Ortalamasını almak için 5'e bölersek 17.000 TL bulunur ve bir sonraki yıl bütçe gelir tahmini yapılmış olur
2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL	Bütçe toplamı 85.000 TL . Ortalamasını almak için 5'e bölersek 17.000 TL bulunur ve bir sonraki yıl bütçe gelir tahmini yapılmış olur		
3. Ortalama Artışa Göre Arttırma Usulü	■ Bir önceki yıl bütçesinin kesin gelir rakamlarının, son birkaç yıla ait gelir rakamlarının artış ortalamalarına göre yükseltilerek, yeni yıl bütçesinin gelir rakamlarının oluşturulmasıdır. Örneğin; 2020 yılının gelir bütçesi bu yöntemle göre şu şekilde bulunur. Son 5 yıla ait kesin gelir rakamları aşağıdaki gibi olsun. <table> <tr> <td>2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL</td><td> Önce, gelirlerin yıllık artışların toplamı alınır. Örneğin; 2014 yılından 2015 yılına geçişte gelir artışı 3.000 TL'dir. $(13.000 - 10.000 = 3.000)$. Aynı şekilde tüm yıllardaki gelir artışları alınıp toplandığında; $3.000 + 1.000 + 6.000 + 8.000 = 18.000$ TL olur. Artışların toplamı (18.000) hesaplanan yıl sayısına bölünürse artışların ortalaması alınmış olur. $18.000 / 4 = 4.500$ 4.500 TL son yıl gelir bütçesi rakamına eklenirse 2020 yılı gelir tahmini bulunmuş olur. $28.000 + 4.500 = 32.500$ </td></tr> </table>	2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL	Önce, gelirlerin yıllık artışların toplamı alınır. Örneğin; 2014 yılından 2015 yılına geçişte gelir artışı 3.000 TL'dir. $(13.000 - 10.000 = 3.000)$. Aynı şekilde tüm yıllardaki gelir artışları alınıp toplandığında; $3.000 + 1.000 + 6.000 + 8.000 = 18.000$ TL olur. Artışların toplamı (18.000) hesaplanan yıl sayısına bölünürse artışların ortalaması alınmış olur. $18.000 / 4 = 4.500$ 4.500 TL son yıl gelir bütçesi rakamına eklenirse 2020 yılı gelir tahmini bulunmuş olur. $28.000 + 4.500 = 32.500$
2015 = 10.000 TL 2016 = 13.000 TL 2017 = 14.000 TL 2018 = 20.000 TL 2019 = 28.000 TL	Önce, gelirlerin yıllık artışların toplamı alınır. Örneğin; 2014 yılından 2015 yılına geçişte gelir artışı 3.000 TL'dir. $(13.000 - 10.000 = 3.000)$. Aynı şekilde tüm yıllardaki gelir artışları alınıp toplandığında; $3.000 + 1.000 + 6.000 + 8.000 = 18.000$ TL olur. Artışların toplamı (18.000) hesaplanan yıl sayısına bölünürse artışların ortalaması alınmış olur. $18.000 / 4 = 4.500$ 4.500 TL son yıl gelir bütçesi rakamına eklenirse 2020 yılı gelir tahmini bulunmuş olur. $28.000 + 4.500 = 32.500$		

Serbest Tahmin Yöntemi (Doğrudan Doğruya Tahmin Yöntemi)

- Eski yıllar rakamlarından yararlanılmakla beraber, bunlara bağlı kalınmaz.
- Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, uluslararası ticaret ve uluslararası ilişkiler göz önünde bulundurularak, rakamlar doğrudan doğruya tespit edilir.
- Otomatik yöntemlerde elde edilen rakamlar yeni bütçeye aynen yazıldığı halde serbest tahmin yönteminde tecrübelerden, istatistik ve muhasebe metotlarından yararlanılarak, vergilerin geçmiş yıllarda geçirdiği şekillere göre sonuçlar çıkarılır.
- Gelir tahminlerinde rasyonellik sağlanmış olur.
- Ülkemizde bu usul uygulanmaktadır.

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU

Merkezî yönetim bütçe kanunu teklifini Cumhurbaşkanlığı hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir – gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir. Bütçeyi Cumhurbaşkanı ‘**Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Teklifi**’ olarak sunar.

Merkezî yönetim bütçe kanununda;

- İlgili 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,
- Malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak vb. hükümler yer alır.

Merkezî Yönetim Bütçesinin Hazırlanmasında Genel İlkeler

- Bütçe teklifleri; merkezî yönetim bütçesi ve çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde hazırlanır.
- İdareler bütçe tekliflerini, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü ilke ve esasları dikkate alarak mali saydamlığa, hesap verilebilirliğe katkı sağlayacak ve somut hizmet öncelikleri ve hedeflerini ortaya koyacak şekilde hazırlar.
- Hizmet planlamalarının, ödenek tekliflerinin ve gelir tahminlerinin hizmet öncelikleriyle kurum hedeflerine uygun olarak hazırlanması gerekir.
- Ödenek teklifleri ile gelir tahminleri, hizmet maliyeti ile gelir tahminlerinin hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı ve somut verilere dayandırılır.
- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler bütçelerini, hizmet öncelikleri ve performans hedeflerini dikkate alarak Orta Vadeli Mali Plan ekinde yer alan ödenek teklif tavanları dâhilinde hazırlar.
- Tedavi ve Cenaze Giderleri için ödenek tavanı belirlenen kurumlar, tedavi ve cenaze giderlerine ilişkin ödenek tekliflerini bu tavanlar dâhilinde yapar.
- Bütçe teklifleri hazırlanırken, yılsonu tüketici fiyatları endeksindeki artış ve GSYH büyüme oranı dikkate alınır. .
- İdareler, bütçe tekliflerini Analitik Bütçe Sınıflandırmasına ilişkin esas ve usullere uygun olarak hazırlar.
- İhtiyaç duyulmayan, öncelik taşımayan veya tekrar eden hizmetler için ödenek teklif edilmez ve devam etmesine ihtiyaç duyulan hizmetler için önceki yıl verileri de ortaya konularak ödenek teklif edilir.
- Döner sermaye gelirleri ile bütçe kaynakları birlikte kullanılarak yürütülen hizmetlerde, döner sermayeler aracılığı ile karşılanabilecek ihtiyaçlar için bütçeden ödenek talebinde bulunmaz.
- Yükseköğretim kurumları dışında kalan özel bütçeli idareler son üç yıla ait bilanço, gelir tablosu ve yılsonu kesin mizanı, gelir tablosu ve mizanını tekliflerine ekler.



Bütçe ve Kesin Hesap kanun Teklifi TBMM’ye gönderildikten sonra aşağıdaki sıralamayı takip eder.

TBMM Başkanı → Bütçe Komisyonu → TBMM Genel Kurulu → Cumhurbaşkanı → Resmi Gazete

- **Orta Vadeli Program;** kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içerir.
- **Orta vadeli mali plan; gelecek üç yıla ilişkin** toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
- **Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müşterek hazırlanır.**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerini, üç yıllık bütçeleme anlayışı, strateji planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.

Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından eklenen belgeler;

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

Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, Orta Vadeli Program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir.

Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi

- Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe ve kesin hesap kanun teklifinin **Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.**
- Merkezî yönetim bütçe kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanır.
- Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak ilgili kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Cumhurbaşkanı kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır.
- Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin onaylanmaması durumunda **geçici bütçe** uygulanır.

- Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır.
- Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir.
- Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, **yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar** bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.
- Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.
- TBMM tarafından kabul edilmeyen bütçe nedeniyle **Cumhurbaşkanı düşmez**.

Geçici bütçe uygulamasının sakıncaları

- Hizmetlerin bir önceki yılda olduğu gibi devam etmesi **yeni hizmetlerin yapılmaya başlamasını engeller**,
- Yasamanın bütçe üzerindeki **denetim ve kontrolünü zayıflatır**,
- Önceki dönem bütçesi uygulandığı için, **yatırımların sonraki yıla sarkan kısımlarının yapılmasını engeller**,
- Önceki dönemden sarkan ödemelerin yapılması ve sonraki yıl bütçesinin uygulamaya girmesi ile **mahsup işlemlerinde karışıklıklar ortaya çıkar**.

BÜTÇENİN UYGULANMASI

A. Gelirlerin Toplanması

- Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili **Hazine ve Maliye Bakanlığı** veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır.
- Tahsili zamanaşımına uğrayan gelirlerin silinmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir

B. Giderlerin Yapılması

- Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak **fonksiyonlar şeklinde** düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır.
- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye **Hazine ve Maliye Bakanı** yetkilidir.

Bütçe Ödeneklerinin Kullanılması

- Bütçe ödenekleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.
- Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının da ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usul ve esaslar yine Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.
- Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz.
- Bütçeyle verilen ödenekler, yalnızca tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.
- Cari yılda kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilir.
- Yıl içinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açma, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilebilir.

Ödenek Aktarmaları

- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin % 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde % 20'yi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödeneklerin toplamının % 20'sini geçmemek üzere aktarma yapmaya **Cumhurbaşkanlığı**, yatırım programına **ek yatırım** cetvellerinde yer alan **projelerde değişiklik** yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği **tertipler arası ödenek** aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise **ilgili idareler** yetkilidir.
- Kamu idarelerinin bütçeleri içinde;
 - Personel giderleri tertiplerinden,
 - Aktarma yapılmış tertiplerden,
 - Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden **diğer tertiplere ödenek aktarılamaz.**

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye **Hazine ve Maliye Bakanı** yetkilidir.

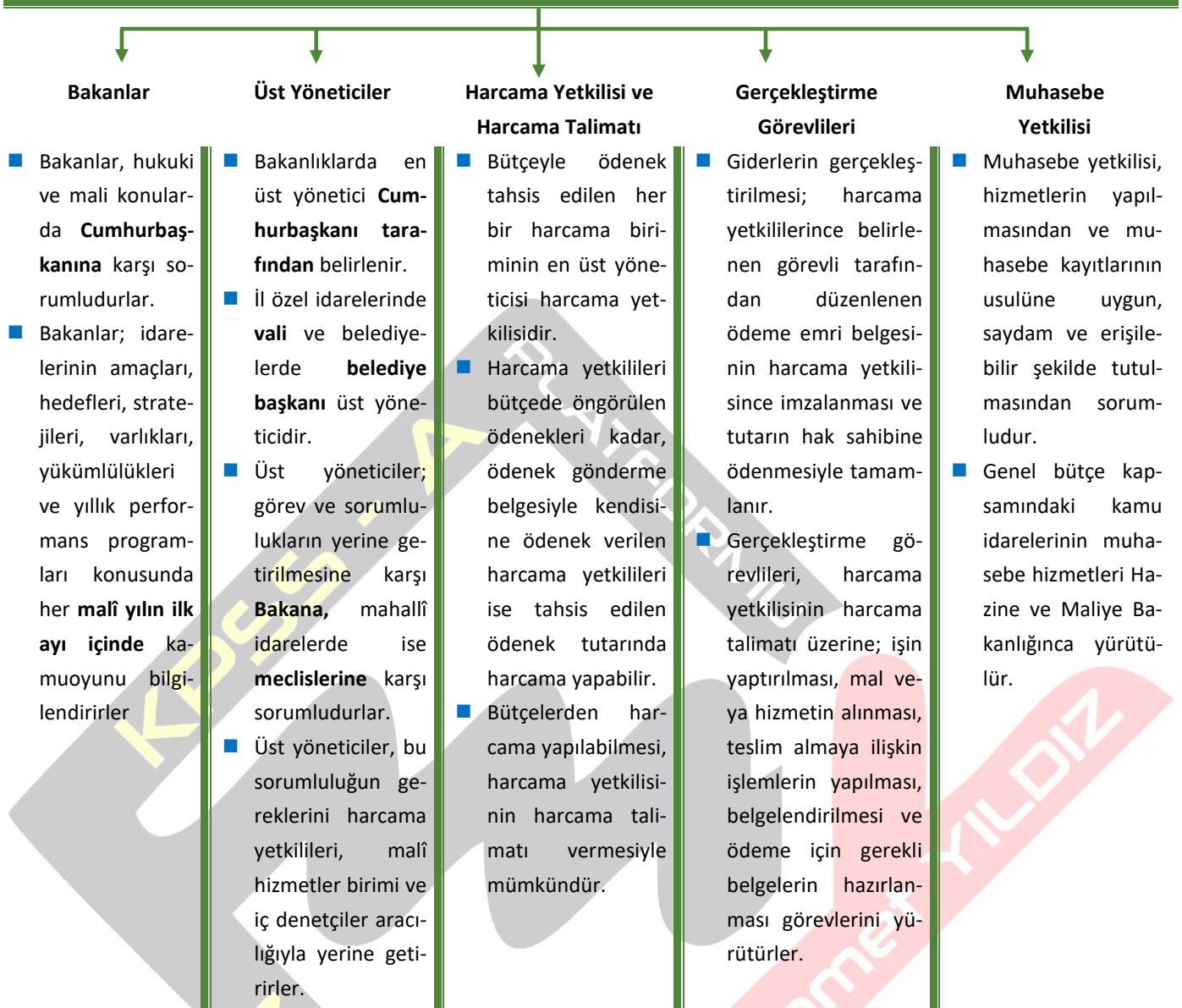
Merkez Dışı Birimlere Ödenek Aktarmaları

- Kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri, merkez dışı birimlere, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere **“Ödenek Gönderme Belgesi”** düzenlemek suretiyle ödenek gönderirler.
- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye **“Hazine ve Maliye Bakanı”** yetkilidir.

Yüklenmeye girişilmesi

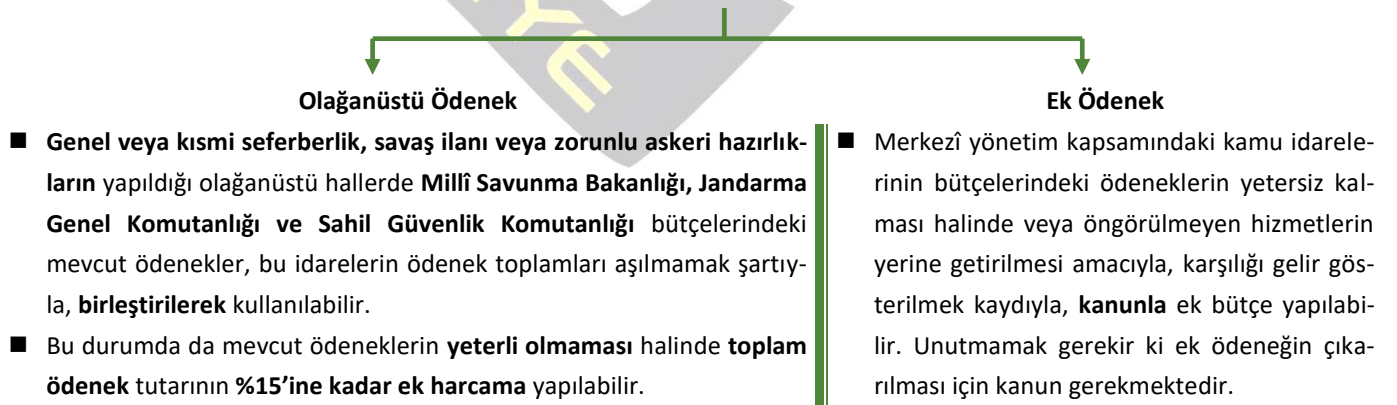
- Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir.
- Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez.
- Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır.
- Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yüklenmeye girebilirler.
- Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.

Giderin yapılma sürecinde sorumlular ve yetki dağılımı



Ödenek Eklenmesi

Bütçenin hazırlanması sırasında öngörülmeyen veya eksik olarak öngörülen ödeneklerin yeniden temin edilmesi veya eksikliğin giderilmesi işlemlerine, ödenek eklenmesi denir.



DİĞER ÖDENEK TÜRLERİ

Yedek ödenek

- Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmemiş hizmetler için, kanunda ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, **genel bütçe ödeneklerinin %2'sine kadar** yedek ödenek konulabilir.
- Bu ödenekten aktarma yapmaya **Cumhurbaşkanı yetkilidir.**
- Malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, **yılın bitimini takip eden 15 gün içinde Cumhurbaşkanlığı tarafından ilan edilir.**
- Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Örtülü Ödenek

- Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, devletin milli güvenliği ve yüksek menfaatleri ile devletin itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir.
- Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir.
- İlgili yılda yukarıda belirtilen amaçlar için tahsis edilen ödenekler toplamı, **genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının %0,5'ini (binde beş)** geçemez.
- Cumhurbaşkanlığı ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanıma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.
- Örtülü ödeneklere ilişkin **giderler Cumhurbaşkanı** tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir ve ödenir.

Tamamlayıcı Ödenek (Mütemmim Ödenek)

- Genel bütçeye bağlı kamu idareleri kural olarak önce kullanım izni alır sonra kullanım iznine bağlı olarak harcama yapar. Şayet söz konusu idareler kendilerine ayrılan ödenekten fazla harcama yaparsa ve bu durum yasama organınca yerinde görülürse, tamamlayıcı ödenek verilir. Tamamlayıcı ödenek kanuni bir dayanağı yoktur ancak, uygulamanın getirmiş olduğu bir zorunluluk olarak kabul edilebilir.

Mali yıl içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar üzerine kamu idareleri tarafından talep edilecek yedek ödenek taleplerini Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı inceler. Ancak, Yedek ödenekten aktarma yapmaya **"Cumhurbaşkanlığı"** yetkilidir. Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Kamu yatırım Projeleri

- Sosyal güvenlik kurumları
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
- Mahalli idarelerin

Yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığınca belirlenir.

Kamu yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçları, ilgili kamu idaresi tarafından **izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar** bir rapor halinde;

- Sayıştay Başkanlığına
- Cumhurbaşkanlığına
- Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasına **KAMU ZARARI** denir.

Ödenek üstü harcama

Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.

BÜTÇE HESAPLARININ KAPATILMASI

Egzersiz Yöntemi (Hesap Devresi Yöntemi)

- Toplanan gelir ve giderler zaman itibarıyla **hangi bütçe dönemine aitse, o yılın bütçesine gelir ve gider olarak yazılır.**
- Bütçe dönemi bitmesine rağmen, ilgili olan gelir ve gider toplanıncaya kadar bütçe kapatılmaz. Örneğin; 2019 yılı bütçesine ait bir gelir veya gider 2020 yılında toplansa ya da gider yapılırsa dahi, bu gelir ve gider açık tutulan 2019 yılı bütçe hesabına yazılır.
- Bu yöntemde, bütçede öngörülen ödenekten daha fazla bir gider yapılamaz.
- Bütçeler uygulaması bitmeden kapatılmadığı için, hesaplar birbirine karışabilir. Harcamacı kuruluşlar bu yöntemde ödenek iptali olmadığı için ödeneklerini mutlaka kullanmak isterler. Bu da israfa ve savurganlığa yol açar. Bütçenin denetimi gecikir. En önemlisi ise, bütçenin yıllık olması ilkesine ters düşer ve savurganlığa neden olur.

Jestiyon Yöntemi (Yönetim Dönemi Hesabı)

- Bütçe hesapları her mali yılın sonunda veya saymanın görevde olduğu süre sonunda kapatılır. Saymanın yönetim zamanı en çok bir yıl, en az mali yıl içinde görevde kaldığı süre olarak kabul edilmiştir. Bu yönetim zamanı olağan olarak bir bütçe yılıdır. Sayman bütçe yılı içinde daha az bir süre yönetim yapmışsa hesaplar saymanın görevde olduğu süre sonunda kapatılır ve yeni saymana devredilir.
- Bütçe yılından sonra yapılan giderler ve toplanan gelirlerin ilgili olduğu yılın bütçe hesabına geçirilmesi şeklinde olur.
- Örneğin; herhangi bir mali yılda tahakkuk eden ancak 2019 yılında toplanan bir gelir, gelirin fiilen elde edildiği ve giderlerin fiilen yapıldığı 2019 yılının bütçesine kaydedilir.
- Ülkemizde 1928'den bu güne ilke olarak bu usul uygulanmaktadır.

1. Muhasebe sistemi

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde;
 - Sayıştay Başkanlığı,
 - Hazine ve Maliye Bakanlığı ve
 - Diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir.
- Kurulun yapısı, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

2. Kayıt zamanı

- Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir.

3. Kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi

- Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir.
- Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.
- Kamu hesapları malî yıl esasına göre tutulur.
- Malî yılın bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilememiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak suretiyle, mahsup işlemleri malî yılın bitimini izleyen bir ay içinde yapılabilir.
- Zorunlu hallerde bu süre, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından bütçe giderleri için bir ay, diğer işlemlerde iki ayı geçmek üzere uzatılabilir.

Taşınır ve taşınmaz işlemleri

Taşınır ve Taşınmaz Edinme

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur.
- Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetilir.

Taşınır ve Taşınmaz Satışı

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmazlarının satışına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.
- Satış bedelleri genel bütçeye gelir kaydedilir.
- Diğer kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmazların elden çıkarılması kanunlarında ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen yetkili organlarının kararıyla mümkündür.

Taşınmaz Tahsis

- Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise taşınmazın sahibi olan kamu idaresi yetkilidir.

5018 SAYILI KMYKK' YA GÖRE BÜTÇENİN DENETİMİ

İç Kontrol

Ön Mali Kontrol (Harcama Öncesi)

- Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.
- Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

İç Denetim (Harcama Sonrası)

- İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.
- İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır
- İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine **Bakan**, diğer idarelerde **üst yöneticiler** tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usul-le görevden alınır.
- İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar.
- Bu raporlar üst yönetici tarafından en geç **iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna** gönderilir.
- Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı **İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur.**
- **İç denetim Koordinasyon Kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görev süreleri 4 yıldır.**

Dış Denetim

- Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

- Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay'ın denetlenmesi daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılmaktaydı. 2013 yılında **Anayasa Mahkemesi'nin aldığı karar ile Sayıştay, kendi hesaplarını kendi denetlemeye başlamıştır ve Anayasa Mahkemesi Sayıştay Kanunu'ndaki bu maddeyi iptal etmiştir.**
- **Ancak 5018 sayılı KMYKK'na göre ise Sayıştay hesaplarının denetlenmesi hala** Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılmaktadır.

YASAMA DENETİMİ

- 5018 sayılı yasanın ilgili bölümlerinde, yasama denetiminin; Kesin Hesap Kanunu, Genel Uygunluk Bildirimi, İdare Faaliyet Raporları ile bu çerçevede oluşturulan genel faaliyet raporu aracılığıyla yapılabileceği belirtilmiştir.
- Bu belge ve raporlar, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile birlikte görüşülür.

Kesin Hesap Kanunu

- Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.
- Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır.
- Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar **Hazine ve Maliye Bakanlığınca** belirlenir.

Kesin Hesap Kanun Teklifinin ekinde;

- Genel mizan,
- Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması
- Bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması
- Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,
- Devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetveller,
- Yıl içerisinde silinen kamu alacaklarına ilişkin cetveller,
- Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler eklenir.

Kesin Hesap Kanun Teklifi

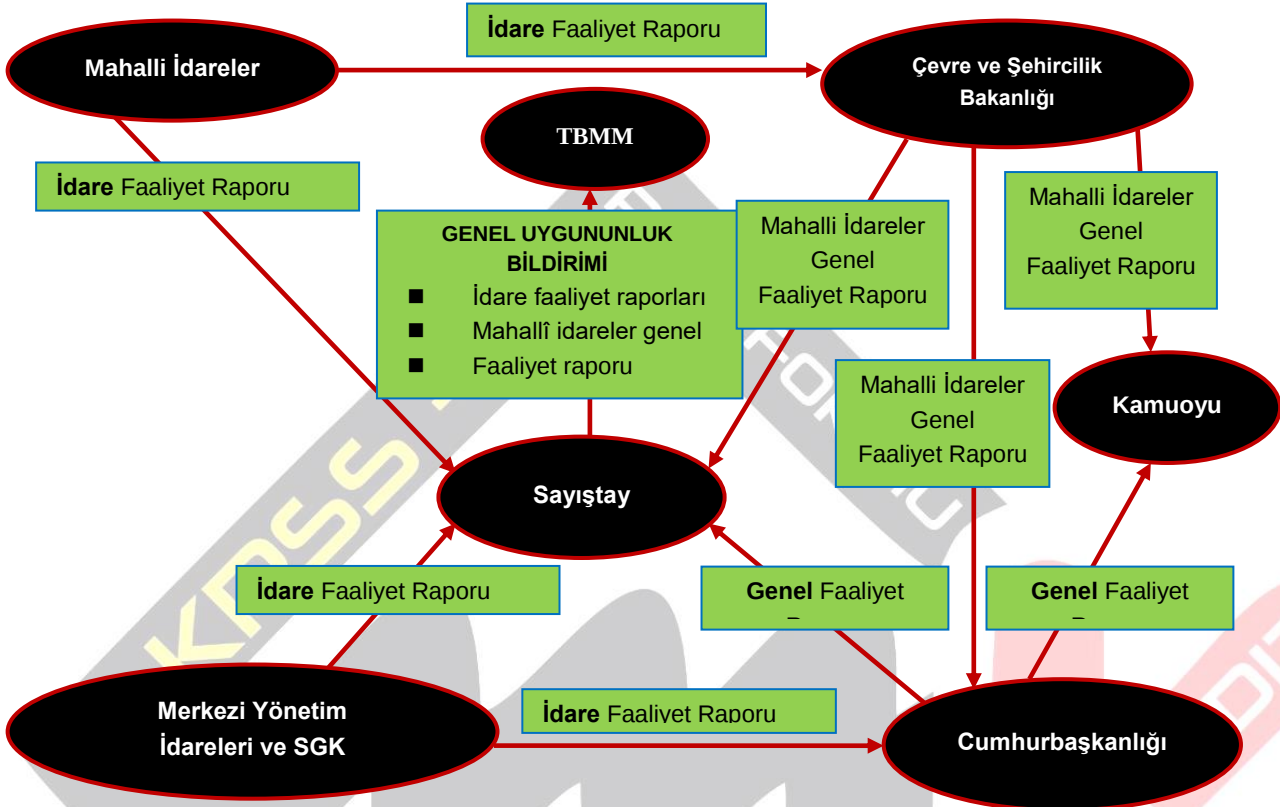
İlgili Olduğu Dönem : Önceki yıl (Örneğin 2018)
Hazırlayan : Hazine ve Maliye Bakanlığı
TBMM'ye Sunan : Cumhurbaşkanı
Verilme Zamanı : İzleyen yılın (2019) Haziran ayı sonuna kadar

Genel Uygunluk Bildirimi

- Sayıştay tarafından hazırlanır.
- Dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.
- Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, **kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde** Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.
- Sayıştay kanununun 4. Maddesine göre **Kamu İktisadi Teşebbüsleri** ile **Fonlar** Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmektedir. Bu denetleme 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun'a dayanmaktadır.

Faaliyet Raporları

- Faaliyet raporları, kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerle hedeflenen amaçlara hangi ölçüde ulaştıkları ve söz konusu hedeften sapma derecelerini gösteren belgelerdir. Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır ve kamuoyuna açıklanır.



- Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.
- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığı'na gönderir.
- Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar.
- Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.
- Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir.
- Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir.
- Merkezî yönetim kapsamındaki idarelerle sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösteren genel faaliyet raporu Cumhurbaşkanlığı tarafından kamuoyuna açıklanır ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.
- Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.
- Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, Sayıştay'ın görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

DEVLET BÜTÇESİNE İLİŞKİN MUHASEBE SİSTEMLERİ

