

BÜTÇE HAKKI VE 5018 SAYILI KANUNUNDA YER ALAN BÜTÇE İLKELERİ

Erkan KARAARSLAN
www.erkankaraarslan.org

Susmayı, kendi kabuğunun içine çekilmeyi, bir yaşam biçimi, bir kişilik simgesi olarak benimseyen insanlar vardır. Özgürlükleri ve silahları konuşmamaktır. Her adaletsizlik, onların eylemsizliğinden güç alır birazda. Biz, bu Dergi yayın hayatına başladığı ilk günden bu yana, susmayı ve kendi kabuğunun içine çekilmeyi benimsemedik.

1. Tanımı ve Önemi¹

5018 sayılı Kanun mali yönetim anlayışında bazı değişiklikleri öngörmüştür. Bütçe hakkının azami ölçüde kullanılabilmesi ve kamusal tercihin oluşturulması için gerekli ortamın sağlanması mali yönetim sistemine katılan hususlardır.

Kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturarak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları da sistemin yeni bakış açısının bir parçasıdır.²

Kamu malî yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesi suretiyle, yeni anlayışın hedefi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerinin ve malî disiplinin sağlanmasıdır.

2. Bütçe Hakkı ve Harcama Yetkisi

Bütçe hakkı; kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir. Bir devletin tam egemenliğe sahip olabilmesi için, ülkesinin tüm mali işlemlerinin devlet elinde merkezileşmesi, tüm gelirlerin devlet bünyesine girmesi ve tüm harcamaların da devlet tarafından yapılması gerekmektedir.³

Bütçe hakkının kazanılması mücadelesinde milletler önce vergi hakkını sonra da harcama yapılmasına ilişkin yetkiyi elde etmiş, gelirlerin ve giderlerin her sene yeni baştan tasdiki yani bütçenin yıllık onanması sisteminin kabulüyle de bütçe hakkı kavramı tamamlanmıştır.

Bütçe hakkı, demokrasilerin tarihi oluşum ve gelişim sürecinde, ulusların egemenliklerini, kamu gider ve gelirleri üzerindeki yetkilerini parlamentonun kullanımına devretmesiyle sistemleşmiş ve mali bir müessese olarak Anayasalarla düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde nerelere hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılması gerekeceğine ve bu harcamalar nedeniyle halka ne gibi mali yükümlülükler yükleneceğine millet adına karar verilmekte, meclisler ön izinle yürütme organına bütçe ile öngörülmüş gelirleri toplama, masrafları yapma ve borçlanma iznini vermektedir.

Bütçe hakkından doğan harcama yetkisi; Bütçe Kanununda verilen izin gereği kamu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu giderlerini yapan kuruluşlarca kullanılan yetkidir.

¹ Erkan Karaarslan, *Kamu Harcama Hukuku* (Ankara: Yaklaşım Yayınları, 2006), 139.

² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme*, s.1.

³ Erkan Karaarslan, *Kamu Harcama Hukuku* , 46.

Kamu gideri, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması söz konusu olmayıp, yasalarla bu konuda yetkili kılınmış olması ve harcamanın; yasal süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gerekir.

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde egemenlik millete aittir. Anayasa'mızda da "Egemenlik kayıtsız şartsız millete aittir." hükmü yer almaktadır. Bu nedenle ülkemizde hem vergilendirme yetkisi hem de harcama yetkisi millete aittir. Millet bu yetkisini vekilleri aracılığıyla yürütür. Bu nedenle harcama yetkisi parlamentoya aittir.

Parlamentoların tüm kamu sektörü için yapılan onbinlerce harcamayı bizatihi kendilerinin yapması mümkün değildir. Bu nedenle harcama yetkisi devredilmektedir. Bunun da yegâne yöntemi Bütçe Kanunlarıdır. Bütçe Kanunları ile parlamentolar harcama yetkilerini yürütme organlarına devreder. Bu nedenle yürütme organları ancak bütçelerde öngörülen ödenek kalemlerinden ve öngörülen miktarlarda harcama yapabilirler; çünkü harcama yetkileri bununla sınırlıdır. Öngörülen ödenek miktarının üzerinde harcama yapmaları durumunda mezun edilmedikleri ve halkın yetki vermediği bir harcamayı yapmışlar demektir ki bu Sayıştay tarafından tespit edilip raporlanır.

Parlamentolar vermiş oldukları harcama yetkisini Kesin Hesap Kanunu sürecinde denetleyerek yetki kullanımının doğru yapıp yapılmadığını karara bağlar. Bu konuda da Sayıştay'dan hem teknik yardım hem de istişari görüş alırlar.

3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Belirtilen Bütçelemeye Yönelik İlkeler

a) Bütçeyle Verilen Harcama Yetkisinin Kullanımı

İdarelerin hangi hizmetleri yapmakla görevli olduğu teşkilat mevzuatında yer almaktadır. Bütçe kanunları, ödeneklerin hangi hizmetlerin gerçekleştirilmesi için tefrik edildiğine dair bir bilgiyi içermemekle birlikte bütçe fişinin doldurulmasından itibaren bütçe görüşmelerinde hangi hizmetlerin gerçekleştirileceği üzerine bir mutabakat sağlanmasına kadar geçen süreç, ödeneğin tefrik edilmiş amacını oluşturur.⁴ O halde söz konusu ilke ile amaçlanan; bütçeleme sürecinde gerçekleştirilmesi hususunda mutabakat sağlanan görev ve hizmetler için kullanılmasının sağlanmasıdır.

b) Bütçelerin Hazırlanması, Uygulanması ve Kontrol Edilmesi

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 uzun dönemli planların ve programların yıllar itibarıyla uygulamasını gösteren belgelerdir. Bu nedenle, bütçelerin plan ve programlara uygun olarak hazırlanması işin doğasındandır. Bunun yanında bütçelerin hazırlanmasından önce stratejik planlamanın yapılması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun "stratejik planlamayı" sürece dahil etmek suretiyle bu alanda bir kurumsallaşma öngörmekte ve yönetime çağdaş bir değer katmayı hedeflemektedir. Fayda-maliyet analizi ile performans ölçütleri, bir yandan hesap verilebilirliği artırırken diğer taraftan bütçelerin bir takım analizlerle yapılmasını sağlayarak daha nitelikli bütçelere imkan sağlamaktadır.

c) Malî İşlemlerin Kapsamlı ve Saydam Görünmesi

Bu ilkede bütçenin iki hususuna vurgu yapılmaktadır. Birincisi bütçenin kapsamı ikincisi ise saydamlığıdır. Bütçenin kapsamının genişliği bütçe hakkının tam olarak kullanılmasıyla doğru orantılıdır. Bu nedenle bütçenin kapsamı önemlidir. Bütçe mutlak surette hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Problemlerin teşhis edilebilmesi, ilgili bağlantıların kurulabilmesi, kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve

⁴ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme, s.2.

daha sonra gerekli olan müdahalelerin yapılabilmesi için mevcut mali yönetim sisteminin bütün mali işlemleri kapsayan bir yapıda olması gerekmektedir. Saydamlık ise bütçe ilkeleri arasında olmazsa olmaz bir unsur olup, diğer bütün ilkelerin sağlıklı bir şekilde işletilmesi bu ilke ile mümkündür. Kamusal kararlar elde edilebilir (ulaşılabilir), saydam ve geniş bir topluluğa ifade edilebilir nitelikte olmalıdır. Saydamlık aynı zamanda, karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce gerekli olan bütün bilgiye ulaşabilmesini de ifade etmektedir.⁵

d) Belirli Gelirlerin Belirli Giderlere Tahsis Edilmemesi

5018 sayılı Kanun belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi ilkesini benimsemiştir. Bununla birlikte mali sistemimizde yer alan özel ödenek, bağış ve yardım uygulamaları bu ilkenin bir istisnasını oluşturmaktadır. Mali yapı açısından hedeflenen, bu ilkenin uygulamasının tam olarak oturtulmasıdır. Şartlı bağış ve yardımların bu ilkenin istisnası olarak kalmaya devam etmesi kaçınılmazdır.

e) Gelir ve Gider Dengesinin Sağlanması

Bütçelerde gelir ve gider dengesinin sağlanması esastır. Bütçelerin denk olarak bağlanması veya açık/fazla vermesi, bütçe politikası ile ilgilidir. Ekonominin konjonktür devrelerine göre siyasi tercih olarak açık veya fazla bütçe uygulamaları söz konusu olabilir. Bununla birlikte ekonomi üzerindeki etkisini en aza indirmeyi amaçlayan bir politik yaklaşım, bütçenin denk olarak bağlanmasını ilke olarak benimseyebilmektedir. İşte bu ilke ile kamu harcamalarının ekonomi üzerinde daraltıcı veya genişletici bir etkiye sahip olmaksızın yapılması benimsenmektedir.

f) Bütçenin Kabulü

Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz. Burada bütçenin yıllık olma özelliği ile "kanun" olma özelliğine ve dolayısıyla bütçe hakkına vurgu yapılmıştır.

g) Bütçelerde Bulunamayacak Hükümler

Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez. Bütçe kanunlarında, özellikle metin kısmında ilgili yılın bütçesini ilgilendirmeyen hususların bulunmaması gerekmektedir. Bu ilke, son yıllarda özellikle üzerinde hassasiyetle durulmuş bir ilkedir. Bu amaçla birçok madde bütçe kanun metninden çıkarılarak ilgili oldukları kanunlara taşınmıştır. Önümüzdeki yıllarda da üzerinde hassasiyetle durulacak olan bu ilke neticesinde hedeflenen; bütçe kanunlarının, sadece bütçe ile ilgili hükümleri ihtiva eden basit ve sade bir yapıya kavuşturulması ve bütçe kanunu görüntüsü altında bir takım düzenlemelerin yer almasının önlenmesidir. Bu noktanın önemi, Cumhurbaşkanlarının bütçe kanunlarını Meclise geri gönderme hakkının bulunmadığı düşünüldüğünde daha iyi anlaşılmaktadır.

h) Bütçelerin Belirli Bir Sınıflandırma İçerisinde Hazırlanması ve Uygulanması

Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır. 5018 sayılı Kanun ile getirilmeye çalışılan en önemli anlayışlardan biri, sorumlulukların dağılımında ortaya çıkmaktadır. 5018 sayılı kanun, ita amirliği düzenlemesini farklılaştırarak, üst yönetici ve harcama yetkilisi gibi kavramlar getirmiştir. Harcama yetkilisinin birim yöneticiliği ile ilişkilendirilmesi beraberinde bütçede kurumsal sınıflandırmanın gerekliliğini zorunluluk haline getirmektedir. Öte yandan bütçelerin işlevsel ve ekonomik verilere sahip olması ve uluslararası standartlara uygun olması günümüz bütçelerinin en önemli niteliklerinden biridir. Bu sayede ülkeler ve zaman serileri açısından analizlerin yapılmasına imkan bulunmaktadır. Bu ilkenin hayata geçirilmesi bugün için Analitik Bütçe Sınıflandırması ile gerçekleştirilmektedir.

⁵ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme, s.2.

ı) Bütçenin Raporlanması

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

i) Gayrisafilik İlkesi

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilmelidir. Bu, Parlatentonun bütçe hakkını kullanmasıyla ilgili bir ilke olup, önceki uygulamalarda en çok karşılaşılan bütçe dışı kaynaklarla hizmet görme anlayışına karşı geliştirilmiş bir ilkedir. Bu ilke ile idarenin imkanına sunulmuş olan her türlü kaynağın ve bu kaynaklarla yapılacak her türlü harcamanın bütçe kapsamında yer alması amaçlanmıştır.