

Ünite 2: Devlet Bütçe İlkeleri

Bütçe İlkelerinin Sınıflandırılması

Bütçeler ilgili oldukları mali yıl içerisinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına olanak tanıyan özel yasalar olmalarının yanında, bütçe ilkeleri olarak isimlendirilen bazı temel ilkelere uyum sağlamak zorundadırlar. Halktan toplanan vergiler ve benzeri gelirlerle harcamaların yapılmasını gerektiren bütçe yasası hem teknik olarak ve hem de tarihsel süreç içerisinde oluşan bazı temel ilkelere dayanmıştır. Bütçe yasasının gerekliliği ve uygulama birliği bu temel ilkelere dayanmaktadır.

Statik bütçe ilkeleri şunlardır:

- i. Maddi ilke: Doğrudan bütçenin kapsamını ilgilendiren genellik ilkesidir.
- ii. Şekli ilkeler: Bütçe belgelerinin şekli ile ilgili olan birlik ve açıklık ilkeleridir.

Dinamik bütçe ilkeleri şunlardır:

- i. doğruluk,
- ii. alenilik,
- iii. önceden izin alma
- iv. tahsis ilkeleridir.

Bütçenin Temel İlkeleri

Bütçenin temel ilkeleri, temel özellik ve fonksiyonlarının gerçekleşmesi için uygulaması zorunlu olan ilkelere aittir. Bütçenin denetim, yönetim ve planlama aracı olması için kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütünü kapsaması ve bütün kamu kesiminin kaynak ve harcamalarının tek bir bütçe tarafından yönetilmesi gerekir. Yürütme organının halk tarafından denetlenebilmesi için, kamu kesiminin kaynak ve harcamalarının tamamıyla yeterli ve doğru bilgi sahibi olması, miktarı ve birleşimi konusunda onay vermesi gerekir.

Bütçe ilkelerinin gerek sayı gerekse yapıları konusunda yazarlar arasında birleşme söz konusu değildir. Bütçe ilkeleri ile ilgili değişik sınıflandırmalara ve açıklamalara rastlanmaktadır. Başlıca bütçe ilkeleri genellik, yıllık olma, teklik, açıklık, doğruluk, samimiyet, denklik, önceden izin alma, giderlerin öncelikle, bölümler itibarıyla oylanması, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve verimlilik ilkeleri olarak belirtilebilir.

Genellik ilkesinin üç farklı boyutu vardır. Bir başka deyişle genellik ilkesinin uygulaması üç yöntemle gerçekleşir:

- Bütün gelirlerin ve giderlerin bütçede gösterilmesi yöntemi.
- Gayrisafi hâsılat yöntemi
- Adem-i tahsis yöntemidir.

Bu ilkeye göre hem gelirler hem de giderler gayri safidir. Buna gayrisafi yöntem de denilir. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp kalanı bütçeye net gelir yazamaz. Kuruluşlar bütçe ile aldıkları ödeneklere, kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri ekleyerek harcamalarını çoğaltamazlar.

Adem-i tahsis yönteminde; belirli kaynaklardan elde edilen gelirler, belirli hizmetlere tahsis edilmeyip bütün hizmetlerin karşılığı olarak kabul edilir. Örneğin; mahkemelerin almış olduğu harçlar, trafik cezaları bu dairelerin hizmetlerini göre bilmeleri için kendilerine tahsis edilmez, doğrudan doğruya hâzineye gelir yazılır. Bu yöntemle devletin tek hâzinesi olması esasını kabul eder. Devletin bütün gelirlerinin bu hâzinede toplanması ve giderlerin bu hâzineden ödenmesi gerekir.

Bütçenin tekliği ilkesi, (bütçenin birliği ilkesi) devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanmasıdır. Bütçe hakkının tarihte ilk defa kazanıldığı ülke olan Birleşik Krallık aynı zamanda ve dolayısıyla modern bütçeleme temellerinin atıldığı ve geliştiği ülkedir.

Bütçenin yıllık olması ilkesi; gelir ve gider tahminlerinde doğruluk derecesini artırmak, bütçe denetimini daha doğru ve verimli yapmak amacına dayanmaktadır. Bu ilke, bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkilerin bir yıl için verilmesini öngörmektedir. Buna göre, gerek gelir tahminleri gerekse ödenekler ancak bir yıl için geçerli olabilecektir. Bir yıllık dönemin genel olarak kabul edilmesinin nedeni, hasat zamanı, iklimler gibi doğal olayların akışı ile ekonomik faaliyetlerin planlanmasında ve hesaplanmasında yaygın bir zaman ölçüsü olmasından ileri gelmektedir. Bütçenin ve hesap döneminin yıllık olması, piyasa işlemleri için de geçerli olduğundan devlet, vergi gelirlerini toplama bakımından da yıllık devre ile bağlıdır.

Yasama organı, yürütme organına gelir toplama ve gider yapma izin ve yetkisinin bir yıl için verilmektedir. Bir yıllık süre yalnız bütçe gelir ve giderlerine ilişkin yetki ve izinlerin süre ile sınırlanmış olması demektir.

Ama harcama ve vergiye ilişkin kanunlar diğer kanunlar gibi süresiz uygulanabilir. Bu ilke 1982 Anayasası madde 161'de belirtilmiştir.

Anayasa Madde 161: Bütçenin hazırlanması ve uygulanması, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel şiiire ve usuller koyabilir.

Önceden izin alma ilkesi, belli bir döneme (mali yıla) ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organına verilmesi, önceden izin alma ilkesi olarak adlandırılır.

Bütçenin tasarı aşamasından başlayarak kesin hesap kanununa kadar geçen süre de ortaya çıkan bütün belgelerin gerçek durumu yansıtmamasını, bütçe ile ilgili bilgi ve belgelerin kamuoyunun dikkatine, incelemesine ve bilgisine sunulmasıdır. Alenilik ilkesinde bilgi ve belgelerinin kamuoyuna sunulması gerektiğinden bazı kurumlar bu ilkenin istisnasıdır. Askerî istihbarat ve MİT bütçeleri bu istisnaya örnektir.

Anlaşılır olma ilkesi, bütçe tahminlerinin ve bütçe uygulama sonuçlarının incelemek isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılacağı şekilde düzenlenmesini gerektirir. Bu ilkenin amacı, bütçenin herkes tarafından kolayca anlaşılır bir belge olarak düzenlenmesidir. Ancak bugün bütçe çok geniş kapsamlı bir belge olması nedeniyle bunun basit ve anlaşılır olması gerekmektedir.

Bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın şekilde tahmin edilmesidir. Bu ilkeye göre Maliye Bakanınca bütçe tahminlerinin doğruluğu ve gerçeği yansıtacak biçim de hazırlanması gerekir. Diğer bir anlatımla, bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın tahmin edilmesi samimiyet ilkesinin gereğidir. Bu ilkenin diğer adı sübjektif doğruluk ilkesidir.

Doğruluk ilkesi, Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olması gerekir. Böylece doğru tahmin, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulların bozulmadan iyileşmesini sağlayacaktır. Bu ilkenin diğer adı objektif doğruluk ilkesidir.

Bütçedeki giderlerin bölümler itibarıyla onaylanması ilkesine göre bir kuruluşun bütçe yasa tasarısı, yasama organında görüşölüp onaylanırken bölümler (programlar) itibarıyla görüşölerek onaylanması ve yasalaşmasıdır. Böylece kuruluşun her bir bölümünün ödenek miktarı yasama organı tarafından kabul edilerek onaylandığı için onun değıştirilmesi de ancak yasama organı kararı ile olabilir.

Sınırlı yetki ilkesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. 1982 Anayasası'nın 161. maddesinde bu ilke açık olarak tanımlanmıştır.

Tasarruf ilkesi, harcamalar yapılırken ödeneklerle kamu hizmeti arasında bağlantı kuran bir ilkedir. Yani bütçede ödenek olarak ayrılan paradan en yüksek çıktının sağlanması amacıyla kamu harcaması yapılmalıdır.

Denklik ilkesi, bütçede yer alan giderlerle gelirlerin denk olması amaçlanır. Bütçe tahminlerinde veya başlangıçta hazırlanan bütçenin denk olması bütçenin uygulama sonuçlarının denk olacağı anlamını taşımaz. Önemli olan, bütçe uygulama sonuçlarında sağlanan denkliliktir. Bu denklik aynı zamanda, bütçede samimiyet, doğruluk nicelerine de uyulduğunu gösterir. Bütçe denkliliği konusunda üç farklı bütçe yaklaşımı vardır.

Klasik Bütçe Kuramı: Devletin normal gelirleri olan vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri temel kaynaktır. Kamu harcamalarını Finanse etmek için borçlanmaya başvurulması kabul edilmemektedir. Bu yaklaşım da bütçe denkliliğini asıl amaçtır.

Devri Bütçe Kuramı (Devolved Budget Theory): Alvin Harvey Hansen tarafından geliştirilmiştir. Devri bütçe teorisinde temel yaklaşım, ekonominin refah dönemlerinde sağlanacak bütçe fazlalarının, ekonomik duraklama dönemlerinde ortaya çıkan bütçe açıklarını finanse etmede kullanılmasıdır. Bu nedenle devlet bütçesi hazırlanırken ekonomik bakış açısı geniş uygulama dönemlerini de içermelidir.

Telafi Edici Bütçe Kuramı (Compensatory Budget Theory): William Henry Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Telafi edici bütçe teorisi esas olarak Keynes'in fikirlerine dayanmaktadır. Temel yaklaşım, durgunluk içindeki genel ekonomik durumu genişletmek, devlet harcamalarını kullanarak yetersiz özel sektör harcamalarını gidererek ekonomiyi tam istihdam düzeyine getirmektir. Ayrıca, Telafi edici bütçe teorisi, devletin belirli sınırlar çerçevesinde, genel ekonomiyi durgunluktan kurtarmak için bütçe açıklarını mali bir araç olarak görmektedir.

Çağdaş bütçe ilkeleri:

- Mali saydamlık ilkesi, seçmenlerin, mali piyasaların, hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirilmeleri için kamu sektörü dışında oluşan işlemleri de kapsamayacak şekilde, karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye ulaşabilmeyi gerektiren bir kavramdır.

- Hesap verebilirlik ilkesi, Hesap verilebilirlik ise hükümetlerce alınan tüm kararların politik ve sosyoekonomik sorumluluklarının tamamıyla karar alıcılar ve uygulayıcılar tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir.

- Verimlilik ilkesi. Genel bir tanımlama ile verimlilik; bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı yaratmak için kullanılan girdi arasındaki ilişkidir. Bu nedenle verimlilik, çeşitli mal ve hizmetlerin üretimindeki kaynakların, emek, sermaye, arazi, malzeme, enerji, bilgi ve etken kullanımı olarak tanımlanabilir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol Kanunu'na Göre Bütçe İlkeleri

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasında bütçe ilkeleri önemli bir yer tutmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçe ilkeleri Madde 13'te bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur ifadesi ile yer almıştır. Bu maddeye göre; Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

Kamu idarelerine bütçeyle verilen 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.

Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.

Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır. Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.