

Ünite 6: Türk Kamu Mâliyesinde Bütçe Türleri ve Kamu Büyüklüğü

5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Kesimi

2007’den sonra Türkiye’de uygulanacak olan kamu mali yönetimine getirilen yeniliklerle kamu kesimi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre genel yönetim kapsamındaki kurumlar olarak belirlenmiştir. Ancak kamu kesimi içerisinde KİT’leri de kişileri genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve KİT’ler olarak tanımlanmıştır.

Kamu Tüzel Kişileri:

1. Genel Yönelim Kapsamındaki Kamu İdareleri

a. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

1. Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler

2. Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler

3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları

b. Sosyal Güvenlik Kurumları

c. Mahalli İdareler

1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)

Yukarıdaki düzenlemeler ile Türkiye’de kamu kesimi yeniden yapılandırılmış bulunmaktadır.

Genel bütçeli kamu idareleri;

- Genel bütçeli kuruluşlar tek bir tüzel kişilik altında toplanmıştır.
- Aynı nakit idaresi altındadırlar. Nakit idaresini genel bütçeli kuruluşlar adına hazine yapmaktadır.
- Genel bütçeli kuruluşların kendi mal varlıkları yoktur, mal varlığını onlar adına Maliye Bakanlığı yürütmektedir.
- Hazine birliği kapsamında sayılmaktadırlar.

Genel Bütçe: Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanun’a eldi (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçeli idareler; özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Katma Bütçe: Eski düzenlemede katma bütçeli kuruluşlar olarak adlandırılan birçok kuruluş, örneğin üniversiteler, özel bütçeli idare olarak belirlenmiştir. Bir başka deyişle 5018 sayılı Kanun ile eski kanuna göre katma bütçeli kuruluşların yeni adı özel bütçeli kuruluşlar olmuştur.

Özel bütçeli idareleri olarak adlandırılan kurumların listesine bakıldığında ve 5018 sayılı Yasa’daki hükümlerden özellikleri olarak şunlar sayılabilir:

- Her bir özel bütçeli kuruluşun ayrı bir tüzel kişiliği vardır.
- Sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görevlidirler.
- Belirli bir bakanlığa bağlıdırlar. Ancak bu bağlılık, özerkliğe sahip olmalarına engel değildir.
- Kendi mal varlıkları vardır ve yönetimini kendileri yaparlar.
- Kendilerine ait gelirleri vardır.

- Kendi nakit idarelerini yaparlar.

Özel bütçeli idarelerin genel kural olarak kendi gelirleriyle tüm giderlerini karşılaması esastır. Ancak birçok özel bütçeli kuruluş kendi gelirleriyle giderlerini karşılayamamaktadır. Eğitim ve sağlık gibi sosyal konularda hizmet veren birçok özel bütçeli kuruluş, üniversiteler gibi, kendi gelirleri yetmediği için genel bütçeden (Maliye Bakanlığı bütçesinden) yardım almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların özellikleri olarak kanunla kurulmaları, her birinin belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunmaları, idari ve mali özerkliği haiz olmaları ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları sayılabilir.

2018 yılı itibarıyla Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu.

Sosyal güvenlik kuruluşları; kişileri iradeleri dışında uğradıkları fiziki ve iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet ilkeleri gereğince kurulmuş kamu kuruluşlarıdır.

Türkiye’de çeşitli meslek grupları için 5018 sayılı Yasa ekli IV sayılı cetvelde 2007 başı itibarıyla sosyal güvenlik kurumları olarak T.C. Emekli Sandığı (1949).. Sosyal Sigortalar Kurumu (1945), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) (1971) ve Türkiye İş Kurumu olmak üzere dört kurum bulunmaktadır.

Mahallî idareler yerel düzeyde mal ve hizmet sunmakla yükümlü kamu idareleridir. Türkiye’de mahallî idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç çeşittir. Mahallî idareler arasında en geniş uygulama alanına sahip üniteler belediyelerdir. 11 özel idareleri ise büyük ölçüde belediye sınırları dışına taşan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir. Köyler en küçük yerel yönetim üniteleridir ve genellikle ihmal edilmektedir.

Yerel yönetim birimleri arasında halka en yakın olanı dolayısıyla yaptıklarıyla yapamadıklarıyla en çok gündemde olanı belediyelerdir. Çünkü yaptıkları hizmetler halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendirmektedir. Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Son yapılan düzenlemelere göre dört ayrı belediyenin varlığından söz edilebiliriz. Bu belediyeler:

- Olağan (Normal) Belediyeler:

Olağan belediyeler, büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile bu illerin ilçelerinde ve diğer beldelerde kurulmuş olan belediyelerdir.

- Büyükşehir Belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan belediyelerdir.

- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri: Bu belediyeler de aynen büyükşehir belediyelerinin tabi olduğu kanunlara bağlı olarak hizmet üretmektedirler.

- İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyedir

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Buna göre; belediye başkanı halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilir. Seçilme süreleri 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile beş yıla çıkarılmıştır. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

5216 sayılı Kanunla yeni kurulacak büyükşehir belediyelerine ilişkin olarak belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, Fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hususu düzenlenmiştir.

Kanun'la; büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin bazı görev, yetki ve sorumlulukları:

a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Büyükşehir belediye sınırı il sınırı olan illerde çevre düzeni planını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmek.

f) Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak.

g) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak

h) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır.

Mahallî İdare Birlikleri Anayasa'nın 127'nci maddesi ile 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu gereğince İçişleri Bakanlığının teklif ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nda Mahallî İdare Birliği "Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında

kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Buna göre il özel idaresi “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Görev alanı, il sınırlarını kapsar. İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir.

Kamu kesiminin bir unsuru da kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı, genelde kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyeti yapan kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsü, devletin ekonomik alanda mal ve hizmet üreten kuruluşlarının genel adıdır. Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerini yasada iki sınıflamaya ayırmıştır; Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT). İDT’ler sermayesinin tamamı devlete ait, tamamen iktisadi alanda ve ticari esaslara göre faaliyet gösteren işletmelerdir. İDT’lerin herhangi bir özel sektör işletmesinden farkı yoktur. Tek farkı kullanılan sermayenin tamamının kamuya ait olmasıdır. KİK’lerde ise yine sermayesinin tamamı devlete ait ancak üretilen hizmette kamusal nitelik bulunması veya tekel niteliğindeki mal ve hizmetlerin üretilmesi söz konusudur.

Türkiye’de KİT’ler işletme ve yatırım bütçeleri hazırlamaktadır. KİT’lerin işletme bütçeleri kaynak-ödeme dengesini göstermektedir. Kaynak ödeme dengesine (artı ya da eksi), toplam yatırım tutarı eklendiğinde işletmenin genel finansman ihtiyacı belirlenmiş olmaktadır. Kaynak ödeme dengesi fazlası olduğunda (kâr ortaya çıktığında), genel finansman ihtiyacı azalmakta, tersine kaynak ödeme açığı olduğunda da genel finansman ihtiyacı artmaktadır.

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belirli bir hesapta toplanan ve harcanabilen paralar fonu oluşturur.

Türkiye’de Kamu Kesiminin Boyutları

Türkiye yaşadığı 2001 ekonomik krizinden sonra önemli politikaları yürürlüğe koymuş ve uygulamıştır. Bu politikaların en önemli ayağını kamu mâliyesini ilgilendiren politikalar oluşturmuştur. 5018 sayılı KMYKK ile kamu mâliyesinde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş ve kamu kesiminin yapısı yeniden oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni değişikliklerle birlikte kamuda şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri geliştirilmekte, kamu kesiminin boyutları daha sağlıklı bir şekilde görülebilmektedir.

Kamu kesiminin ülke ekonomisi içerisindeki boyutu çeşitli şekillerde ölçülmeye çalışılmaktadır. Harcamaların ve gelirlerin GSYH içindeki payları kamu kesiminin kapsamı hakkında önemli bilgiler sunmaktadır. Bu ölçülerden en çok kullanılanı harcamaların GSYH’ye oranlanmasıdır.

2006 yılından sonra kamu kesiminin bütçe türleri itibariyle GSYH içindeki paylarına bakıldığında mahalli idarelerin, SGK’nın, Fonlar’ın, Döner Sermayelerin kamu kesimi içerisindeki payının büyüdüğü görülmektedir (Syf:114, Tablo 6.1).

2006 yılından bu yana KİT’lerin kamu kesimi olarak payı sürekli düşüş göstermiştir. Nitekim kamunun mal ve hizmet üretimindeki payının azaltılması yönünde izlenen politikalar neticesinde yıllar itibariyle KİT’lerin ülke ekonomisi içerisindeki payı azalmaktadır.