

Ünite 7: Merkezi Yönetim Bütçe Süreci, Bütçe Hazırlıkları ve Parlamento Görüşmeleri

Bütçe ve Hukuki Yapısı

Bütçe, temel olarak bir yasadır fakat özellikleri olan bir yasadır. Çünkü bütçenin temel dayanağı (yasama organı) Anayasa'dır. Özellikle, "bütçe hakkı (power of purse)" açısından bütçe anayasal bir metindir ve bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi yasalarla hükme bağlanmıştır.

Anayasa eski madde: II. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri A. Genel olarak Madde 87- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak: Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek: Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek: milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde ön görülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Değişiklik: II. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri A. Genel olarak Madde 87- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak: (...) bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Gerekçe: Öngörülen hükümet sistemine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri yeniden düzenlenmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak yasamanın yürütmeyi denetlemesi ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi yasamanın görev ve yetkileri arasından çıkarılmaktadır. Öngörülen hükümet sisteminde yasama ve yürütme doğrudan halk tarafından seçilmekte, her iki kuvvet de meşruiyetini halktan almakta ve yürütme de yasama da halka karşı sorumlu olmaktadır. Kuvvetler birbirinden ayrı, ancak her iki kuvvetin de birleştiği konu halkın denetiminde halka hizmet etmeleridir.

Sonuç olarak, bütçe siyasi ve hukuki nitelikleri dışında enflasyonla mücadele, deflasyonla mücadele, ekonomik kalkınma da bir araç olması, kamu gelir ve giderlerinin yeniden dağıtımı için bir araç olması ve son olarak tam istihdam ve fiyat istikrarını birlikte sağlamak içinde bir araç olma özelliğine sahiptir.

Bütçe Dönemi

Bütçe gelecekte yapılacak hizmetlerin ve üretilecek mal ve hizmetlerin sağlanması için belirli bir süre içinde devletin gelirlerini ve giderlerini tahmin eden ve bunların uygulamasına yetki veren özel bir yasa olduğuna göre bu belli sürenin ve bu sürenin başlama tarihinin saptanması gereklidir.

Mali yıl (veya bazen bütçe yılı) hükümetler tarafından, (ülkeler arasında farklılık göstermesine rağmen) bütçenin amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan süre olarak tanımlanabilir. Bu süre genellikle bir yıldır ve takvim yılı ile aynı olması gerekmez.

Ülkemizde mali yılbaşı Meşrutiyet döneminde 1 Mart idi (Bu süreçte Rumi takvimin kullanıldığı unutulmamalıdır.). Cumhuriyet Dönemiyle 1926 da 1 Haziran 1944 yılından itibaren 1 Ocak'a ve 1950'den itibaren 1 Mart'a alındı. Mart ayının mali yılbaşı olarak seçilmesinde en önemli etken parlamentonun çalışma takvimi olmuştur.

1983 yılında mali yılbaşı 1 Ocak tarihine alınmıştır. Ülkemizde mali yıl 1 Ocak'ta başlar. 31 Aralık'ta ise sona erer.

Gider Bütçesinin Hazırlanması Çalışmaları

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişildik Yapılmasına Dair Kanunla bütçenin hazırlaması süreciyle ilgili çok ciddi değişiklikler içeren yasal düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulamasında Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı birleştirilerek, bakanlık bünyesindeki bütçeye ilgili tüm görevler Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilecektir.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci şu şekildedir: Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçe en geç eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde görüşülüp onaylanan Orta Vadeli Program'ın (OVP) Resmi Gazete 'de yayımlanmasıyla başlayacaktır.

OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle hedef açık ve borçlanma durumu, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Orta Vadeli Mali Plan, en geç 15 Eylül'e kadar Resmi Gazete'de yayımlanacaktır.

Parlamente sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte bütçe sürecine ilişkin işlemler Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulundan alınarak Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir.

Buna paralel olarak da bütçe sürecinin de en önemli rolü oynayan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kaldırılarak, 24 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 13 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

13 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yapısı şu şekildedir.

1 Başkan

2 Başkan Yardımcısı

5 Genel Müdürlük

1 Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı

30 Daire Başkanlığı

Kurulan Genel Müdürlükler şu şekildedir:

- a) Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü
- b) Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü
- c) Bütçe Genel Müdürlüğü
- c) Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü
- d) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- Kalkınma planını, orta vadeli program ve orta vadeli mali planı hazırlamak,
- Plan ve programların uygulanmasını izlemek
- Stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tespit etmek,
- Kamu idarelerinin stratejik planlarının mevzuata uygun hazırlanması ve uygulanmasını izlemek,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) ile Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Politika Kurullarının görüşünü alarak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri yapmak,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim bütçe hazırlık usullerini belirleyerek çalışmaları koordine etmek.

- Kamu idareleri tarafından Başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerini incelemek,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın oluşturduğu gelir tahminlerini esas alarak, gelir bütçesi taslağı ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini birleştirerek merkezi yönetim bütçe kanun teklifi taslağını oluşturmak,

- Merkezi yönelim ayrıntılı harcama programını yapmak,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte kamu idareleri tarafından talep edilecek yedek ödenek taleplerini inceleyerek Cumhurbaşkanının onayına sunmak, uygun bulunanları karşılamak,

- Bütçenin kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında belirlenen bedeller doğrultusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamak, uygulamaya ait bütçe işlemlerinin yapılmasını sağlamak.

- Kamu harcamalarında tasarrufun sağlanması, bütçe dengesinin sağlanması ve kamu istihdamı ve giderlere ilişkin politikaların oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte kamu yatırım programlarını hazırlamak; kamu yatırım projelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde uygun finansman modelleri geliştirmek, kamu-özel işbirliği projelerini analiz etmek,

- Performans programlarının ve faaliyet raporlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek,

- Harcamaların etkili, etkin, ekonomik ve verimli olmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak,

- Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kesin hesap kanun teklif taslağını inceleyerek nihai teklif taslağını hazırlamak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacak ve parlamento da görüşülme süreci bu şekilde başlamış olacaktır. Yani yeni uygulama da daha önce Bakanlar Kurulu'na ait olan bütçe kanunu teklifi yetkisi, Cumhurbaşkanı'na devredilmektedir. Yeni uygulama göre, Meclis bütçede değişiklik yapma hakkına sahipken artık bu haktan mahrum kalacaktır. Ayrıca, "Plan ve Bütçe Komisyonu" adı değiştirilerek "Bütçe Komisyonu" olmuştur. Bütçe, Cumhurbaşkanı 'Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Teklifi' olarak sunacaktır.

"Bütçe Komisyonu" üye sayısı siyasi partilerin güçleri oranında belirlenecektir.

Yeni uygulama da Meclisin bütçeyi onaylamaması halinde ise "geçici bütçe kanunu" çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanması söz konusu olacaktır. Bu uygulama da Meclisin bütçe üzerindeki etkisi de bir azalma olduğu söylenebilir.