

## Ünite 8: Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Uygulanması ve Denetimi

### Bütçenin Uygulanması Süreci

Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçesinin uygulamasından sorumludur. 10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan kanun hükmündeki kararnameyle Hazine ve Maliye Bakanlığı oluşturulmuş ve teşkilat yapısı belirlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- a) Maliye ve ekonomi politikalarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve bu politikaları uygulamak,
- b) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmek,
- c) Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,
- d) Gelir düzenlemelerine ilişkin çalışmalar yapmak,
- e) Her türlü gelir işlemlerine ait mevzuatı hazırlamak, her türlü gider işlemlerine ait mevzuatın hazırlanmasına katkı sağlamak,
- f) Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,
- g) Vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamak,
- h) Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomi politikalarını ilgilendiren faaliyetlerine katılım sağlamak,

Hazine ve Maliye Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığının ana hizmet birimleri şunlardır;

- a) Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü,
- b) Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
- c) Gelir Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü,
- d) Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü,
- e) Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü,
- f) Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- g) Sigortacılık Genel Müdürlüğü,

Vergi konseyi, Bakanlığa vergi politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmak üzere Vergi Konseyi kurulur. Vergi Konseyi bir danışma organıdır. Diğer ana hizmet birimleri bakanlığın idari işleriyle ilgili olduğu için detaylara girilmemiştir.

Bütçenin uygulanabilmesi gelirlerin toplanması, analitik sınıflandırması içinde yer alan kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflamasına göre harcamaların yapılmasıyla gerçekleşir. Bütçe harcamaları, devlet gelirlerinden daha farklı ve daha disiplinli uygulanan ilke ve esaslara göre yapılmaktadır. Bütçeyle verilen ödenekler temelde o kuruluşun yapabileceği harcamaların toplam tavanını

oluşturur. Ancak bu ödeneklerin harcanabilmesi çeşitli işlemleri ve denetimleri gerektirmektedir. Bütçeyle verilmiş ödeneklerin serbest bırakılması, ödeneklerin harcamayı yapacak hizmet birimlerine dağıtılması, ödeneklerin bütçe içi veya bütçe dışı aktarılması, giderlerin belirli aşamalar içinde gerçekleştirilmesi, yetki ve sorumluluğun dağılımı, giderlerin kamu hesaplarında gösterilmesi, hak sahiplerine ödenemeyen paranın emanete alınması, bütçe yılının bitmesiyle bütçenin hesaplarının kapanması işlemleri, tümüyle harcama sürecini oluşturan işlemlerdir.

5018 sayılı yasada Bakanların sorumlulukları 10. Maddede tanımlanmıştır. Yasaya göre Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur.

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçenin uygulama esasları başlığı altında bütçe ödeneklerinin kullanımı ile ilgili esaslar düzenlenmiştir. Öncelikle genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi: harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Giderler gerçekleştirildikten sonra, muhasebe yetkilisi tarafından ödemesi yapılır. Önceki uygulamada Saymanların yetkileri oldukça sınırlanmış ve ödemeler daha hızlanmıştır. Muhasebe yetkilisi ödemeyi yaparken sadece aşağıdaki konulara dikkat edecektir:

- a) Yetkililerin imzasını,
- b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri

Devletin asli gelirinin vergi olduğunu kabul edersek; gelirlerin (vergiler) toplanmasında tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsil olmak üzere dört aşama vardır. Bazı vergilerde bu aşamalar birlikte gerçekleşmektedir.

Vergi tarhı: Vergi yükümlüsünün ve konusunun belirlenmesinden sonra vergi borcunun miktarının, yasalarda belirtilmiş matraha ve vergi oranlarına göre saptanmasıdır.

Vergi tebliği: Tarh edilen verginin yetkili makam tarafından vergi yükümlüsüne yazı ile duyurulmasıdır. Duyurma işlemi yükümlüye doğrudan doğruya, posta ile veya ilan yolu ile yine Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre yapılabilir.

Verginin tahakkuku: Tarh ve tebliğ edilen verginin ödenmesi gereken duruma gelmesidir. Tarh edilen verginin kesinleşmesi için vergi yükümlüsüne itiraz süre ve yollarının açık tutulması böylece sağlanır. İtirazsız geçen süre sonunda vergi tahakkuk eder.

Örtülü ödenek: kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve 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. Örtülü ödenek, bu amaçlar

dışında, Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir ve ödenir

## Bütçenin İç Denetimi

Türk bütçe sistemi içerisinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde (1) iç kontrol sistemi ve (2) dış denetim olmak üzere iki ayrı denetim şekli mevcuttur.

İç kontrolün amacı;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini.
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.

İç kontrol sistemi. Ön Mali Kontrol ve İç Denetimden oluşmaktadır.

Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

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 faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

İç denetçi ve görevleri; İç denetçiler, üst yöneticinin önerilerini dikkate alarak kamu idarelerinin yıllık iç denetim programını hazırlayanlardır. Hazırladıkları programlar, aynı zamanda üst yönetici tarafından onaylanır. İç denetçilerin görevlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

## Bütçenin Dış Denetimi

Yasama meclisleri tarafından bütçe üzerinde yapılan denetim, genellikle denetlemenin sonuncu aşamasıdır. Parlamentolar denetlemeyi özellikle devlet hesapları üzerinde yaparlar. Parlamento hem verdiği yetkiyi izlemek, hem de kendi iradesini vurgulamak için bütçenin uygulanması sırasında da bir gözetim hakkına sahip olmalıdır. Zaten bu nedendir ki TBMM bütçenin uygulanması sırasında hem genel hem de özel yollarla bu denetimi sağlamaktadır.

**Meclis Araştırması:** Belli bir konuda bilgi edinebilmek için yapılan inceleme önergesidir.

**Meclis Soruşturması:** Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında, görevleri sırasında yasalara aykırı uygulama yaptıkları iddiasıyla, soruşturma açılması istemidir.

**Genel görüşme,** toplum yaşamı ve Devlet faaliyetleri ile ilgili belli bir konunun TBMM'nde görüşülmesidir.

**Yazılı soru,** yazılı olarak en geç 15 gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.