

TC. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 1587  
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 840

# BÜTÇE

## **Yazarlar**

*Prof.Dr. Engin ATAÇ (Ünite 2, 8-10)*  
*Prof.Dr. Gülay COŞKUN (Ünite 1, 5-7)*  
*Yard.Doç.Dr. Tayfun MOĞOL (Ünite 3, 4)*

## **Editör**

*Prof.Dr. Engin ATAÇ*



**ANADOLU ÜNİVERSİTESİ**

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.  
“Uzaktan Öğretim” tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır.  
İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt  
veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2004 by Anadolu University  
All rights reserved

No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted  
in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic, tape or otherwise, without  
permission in writing from the University.

## **UZAKTAN ÖĞRETİM TASARIM BİRİMİ**

### **Genel Koordinatör**

*Prof.Dr. Levend Kılıç*

### **Genel Koordinatör Yardımcısı**

*Yard.Doç.Dr. Müjgan Bozkaya*

### **Öğretim Tasarımcısı**

*Arş.Grv. İrem Erdem Aydın*

### **Grafik Tasarım Yönetmenleri**

*Prof. T. Fikret Uçar*

*Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız*

### **Televizyon Programları Yöneticisi**

*Prof. Yalçın Demir*

### **Dil ve Yazım Danışmanları**

*Yard.Doç.Dr. Hülya Pılandı*

### **Ölçme Değerlendirme Sorumluları**

*Öğr.Gör. Aslı Büyükerşen*

### **Kitap Koordinasyon Birimi**

*Yard.Doç.Dr. Feyyaz Bodur*

*Uzm. Nermin Özgür*

### **Kapak Düzeni**

*Prof. T. Fikret Uçar*

### **Dizgi**

*Açıköğretim Fakültesi Dizgi Ekibi*

Bütçe

ISBN

975-06-0308-7

1. Baskı

Bu kitap ANADOLU ÜNİVERSİTESİ Web-Ofset Tesislerinde 5.000 adet basılmıştır.  
ESKİŞEHİR, Eylül 2004

# İçindekiler

<b>Sunuş</b> .....	<b>ix</b>
<b>Kullanım Kılavuzu</b> .....	<b>x</b>

<b>Bütçenin Tanımı ve Gelişimi</b> .....	<b>I</b>	<b>ÜNİTE 1</b>
BÜTÇENİN TANIMI .....	3	
DÜNYADA BÜTÇENİN GELİŞİMİ .....	4	
İngiltere’de Bütçenin Gelişimi .....	5	
Fransa’da Bütçenin Gelişimi .....	5	
TÜRKİYE’DE BÜTÇENİN GELİŞİMİ .....	6	
Özet .....	11	
Kendimizi Sınayalım .....	12	
Yaşamın İçinden .....	13	
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	14	
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	14	

<b>Bütçenin İşlevleri ve İlkeleri</b> .....	<b>15</b>	<b>ÜNİTE 2</b>
BÜTÇE İŞLEVLERİ .....	17	
Klasik Bütçe İşlevleri .....	17	
Bütçenin Mali ve Ekonomik İşlevi .....	17	
Bütçenin Siyasal İşlevi .....	17	
Bütçenin Hukuki İşlevi .....	17	
Bütçenin Denetim İşlevi .....	18	
Çağdaş Bütçe İşlevleri .....	18	
Kaynakların Tahsisi İşlevi .....	18	
Kaynakların Tahsisi İşlevi .....	19	
İktisadi İstikrar İşlevi .....	19	
İktisadi Büyüme ve Kalkınma İşlevi .....	19	
BÜTÇE İLKELERİ .....	19	
Bütçenin Genellik İlkesi .....	20	
Bütçenin Tekliği İlkesi .....	20	
Bütçenin Yıllık Olması İlkesi .....	21	
Bütçede Önceden İzin Alma İlkesi .....	21	
Bütçenin Aleniliği İlkesi .....	22	
Bütçenin Anlaşılır Olma İlkesi .....	22	
Bütçenin Samimiyet İlkesi .....	22	
Bütçenin Doğruluk İlkesi .....	22	
Bütçenin Denkliği İlkesi .....	22	
Bütçedeki Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi .....	23	
GENELLİK, BİRLİK İLKELERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI .....	23	
Özet .....	24	
Kendimizi Sınayalım .....	25	
Yaşamın İçinden .....	26	

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	28
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	28

**ÜNİTE 3**

<b>Bütçe Sistemleri .....</b>	<b>29</b>
TORBA (LUMP-SUM) BÜTÇELEME .....	31
KLASİK BÜTÇE SİSTEMİ (HARCAMA KALEMİ BÜTÇESİ, ÖRGÜT BÜTÇESİ) .....	31
PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ .....	32
PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ .....	34
Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi .....	35
PPBS'in Özellikleri .....	35
PPBS'in Program Bütçeden Farklılıkları .....	35
KLASİK, PERFORMANS VE PROGRAM BÜTÇELERİN KARŞILAŞTIRILMASI .....	36
SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ .....	37
YENİ PERFORMANS BÜTÇELEME .....	38
Özet .....	40
Kendimizi Sınayalım .....	41
Yaşamın İçinden .....	42
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	43
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	43

**ÜNİTE 4**

<b>Türkiye'de Kamu Kesimi .....</b>	<b>45</b>
GENEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR .....	47
KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLAR .....	48
KONSOLİDE BÜTÇE .....	50
DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLAR .....	51
YEREL YÖNETİMLER .....	52
İl Özel İdaresi .....	53
Belediyeler .....	54
Büyükşehir Belediyeleri .....	55
Köyler .....	56
Yerel Yönetim Birlikleri .....	56
SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI .....	57
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ .....	58
BÜTÇE DIŞI FONLAR .....	59
Özet .....	60
Kendimizi Sınayalım .....	61
Yaşamın İçinden .....	62
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	63
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	63

**ÜNİTE 5**

<b>Türkiye'de Bütçenin Hazırlanması .....</b>	<b>65</b>
DEVLET BÜTÇESİNİ YENİDEN DÜZENLEME GEREĞİ .....	67
BÜTÇE DÖNEMİ (MALİ YIL) .....	67
GİDER BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI .....	68

Bütçe Hazırlığında Harcamacı Kuruluşlar ve Maliye Bakanlığı .....	68
Program Bütçe Sınıflaması .....	68
Analitik Bütçe Sınıflandırması .....	70
Kurumsal Sınıflandırma .....	70
Fonksiyonel Sınıflandırma .....	70
Ekonomik Sınıflandırma .....	71
Birinci Düzey Ekonomik Kodlar .....	71
Personel Giderleri .....	71
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri .....	71
Mal ve Hizmet Alım Giderleri .....	71
Faiz Giderleri .....	71
Cari Transferler .....	72
Sermaye Giderleri .....	72
Sermaye Transferleri .....	72
Borç Verme .....	72
Yedek Ödenekler .....	72
Finansman Tipi Sınıflandırması .....	72
Maliye Bakanlığı'nın Bütçe Hazırlıklarındaki Rolü .....	72
Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) Bütçe Hazırlıklarındaki Rolü .....	73
GELİR BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI .....	74
BÜTÇE YASASI VE EKLERİ .....	75
Milli Bütçe Tahmin Raporu .....	75
Bütçe Gerekçesi .....	75
Yıllık Ekonomik Rapor .....	76
Bütçe Yasa Metni .....	76
Bütçe Yasası Ekleri .....	77
Cetveller .....	77
Özet .....	78
Kendimizi Sınayalım .....	79
Yaşamın İçinden .....	80
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	81
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	81

## Bütçe Yasa Tasarısının Yasama Organında

### Görüşülmesi ve Onaylanması ..... 83

BÜTÇE YASA TASARISININ BÜTÇE KOMİSYONUNDA	
GÖRÜŞÜLMESİ .....	85
BÜTÇE YASA TASARISININ GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLMESİ .....	87
BÜTÇENİN MALİ YILA GİRMEYEN ONAYLANMASI VE	
GEÇİCİ BÜTÇE .....	89
Özet .....	91
Kendimizi Sınayalım .....	92
Yaşamın İçinden .....	93
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	94
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	94

**ÜNİTE 7**

<b>Türkiye’de Bütçe Uygulaması .....</b>	<b>95</b>
MALİYE BAKANLIĞI TEŞKİLAT YAPISI VE GÖREVLERİ .....	97
Maliye Bakanlığı'nın Görevleri .....	97
Maliye Bakanlığı Teşkilatı .....	97
Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı .....	97
Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü .....	99
Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü .....	99
Muhasebat Genel Müdürlüğü .....	100
Gelirler Genel Müdürlüğü .....	100
Millî Emlâk Genel Müdürlüğü .....	101
Mali Suçları Araştırma Kurulu .....	101
Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü .....	101
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı .....	101
Danışma ve Denetim Birimleri .....	101
Yardımcı Birimler .....	102
GİDER BÜTÇESİNİN UYGULANMASI .....	102
Ödenek İşlemleri .....	102
Ödeneklerin Serbest Bırakılması - Bloke Edilmesi .....	102
Ödeneklerin Harcama Birimlerine Dağıtımı .....	103
Ödenek Miktarında Değişmeler .....	104
Bütçe İçi Aktarmalar .....	104
Bütçe Ödeneklerinin Artırılması .....	105
Giderlerin Yapılması .....	106
Giderlerin Yapılmasında Yetki Dağılımı .....	106
Giderlerin Yapılmasında Aşamalar .....	107
Avans ve Kredi İşlemleri .....	108
GELİR BÜTÇESİNİN UYGULANMASI .....	109
Kamu Gelirlerinin Toplanması .....	109
Vergi Gelirlerinin Toplanma Aşamaları .....	110
BÜTÇE DÖNEMİNİN SONA ERMESİ VE HESAPLARIN KAPATILMASI ....	110
DEVLET BORÇLARINDA VE ALACAKLARINDA ZAMANAŞIMI .....	112
Özet .....	113
Kendimizi Sınayalım .....	114
Yaşamın İçinden .....	115
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	116
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	116

**ÜNİTE 8**

<b>Hazine ve Hazine İşlemleri .....</b>	<b>117</b>
HAZİNE KAVRAMI .....	119
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI AMAÇ VE TEŞKİLAT YAPISI .....	120
Hazine Müsteşarlığı Kuruluş Amacı .....	120
Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün Görevleri .....	121
HAZİNE BİRLİĞİ .....	122
KAMU GELİRLERİ İLE KAMU GİDERLERİNİN DENKLEŞTİRİLMESİ .....	123

Kamu Gelir ve Giderlerinin Yer Bakımından Denkleştirilmesi .....	123
Kamu Gelir ve Giderlerinin Zaman Bakımından Denkleştirilmesi .....	124
HAZİNENİN KAYNAKLARI .....	125
Hazine Bonoları .....	125
Merkez Bankası Avansları .....	126
Emanet Paralar .....	127
Hazinenin Diğer Bankalardan Yaptığı Borçlanmalar .....	127
DEVLET BORÇLARININ YÖNETİMİ .....	127
Özet .....	129
Kendimizi Sınayalım .....	130
Yaşamın İçinden .....	131
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	132
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	132

## **Devlet Muhasebesi ..... 133**

### **ÜNİTE 9**

DEVLET MUHASEBESİNİN TANIM VE KAPSAMI .....	135
Devlet Muhasebesi İle İşletme Muhasebesi Arasındaki Farklar .....	135
Devlet Muhasebesi İle Milli Muhasebe Arasındaki Farklar .....	137
Devlet Muhasebesinin Görevleri .....	138
DEVLET MUHASEBE SİSTEMLERİ .....	138
Kameral Muhasebe Sistemi .....	138
Schneider Muhasebe Sistemi .....	139
Constante Muhasebe Sistemi .....	139
Logismografi Muhasebe Sistemi .....	140
DEVLET GENEL MUHASEBE PLANI .....	140
DEVLET MUHASEBE SİSTEMİNDE NAKİT VE TAHAKKUK ESASLARI ....	142
ÜLKEMİZDE DEVLET MUHASEBESİ .....	143
Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Tarihi Gelişimi .....	143
Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Esasları .....	144
Ülkemizdeki Devlet Muhasebesinin Değerlendirilmesi .....	145
Özet .....	146
Kendimizi Sınayalım .....	147
Yaşamın İçinden .....	148
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	149
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	149

## **Bütçenin Denetimi ..... 151**

### **ÜNİTE 10**

GİRİŞ .....	153
BÜTÇENİN İDARİ DENETİMİ .....	153
Bütçe Giderlerinin Taahhüt Aşamasında Denetimi .....	153
Bütçe Giderlerinin Tahakkuk Aşamasında Denetimi .....	154
Bütçe Giderlerinin Ödeme Emrine Bağlama ve Ödeme Aşamasında Denetim	154
Bütçe Gelirlerinin Denetimi .....	155
BÜTÇENİN YARGI DENETİMİ .....	155
YASAMA DENETİMİ .....	156

Özet .....	158
Kendimizi Sınayalım .....	159
Yaşamın İçinden .....	160
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı .....	161
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar .....	161
<b>Sözlük .....</b>	<b>162</b>
<b>Dizin .....</b>	<b>167</b>

## Sunuş

Bütçeler, demokratik parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkelerde, ulusal egemenliğin gerçekleşmesinde önemli roller üstlenmektedir. Yasama organı yürütme organının hazırlayıp getirdiği bütçeyi onaylayarak ve mali yıl içerisinde ve bitiminde bütçe uygulamalarını denetleyerek, millet adına ulusal egemenlik hakkını kullanır. Böylece, bütçeler halkın rızasına göre şekillenmektedir.

Devlet bütçelerinin genel ekonomi içerisindeki büyüklüğü düşünöldüğünde, bu büyüklükteki parasal işlemlerin, bir başka deyişle harcama yapma ve gelir toplama işlemlerinin, ekonomi üzerindeki etkilerinin önemi de kolayca anlaşılabilir. Devletin topladığı verginin, yaptığı harcamanın türüne göre ekonomi üzerindeki etkileri çok farklı olmaktadır. Siyasi otoritenin karar verdiği bu vergi, harcama büyüklükleri ve bileşiminin, her ne kadar ekonomi literatüründe tartışma konusu olsa bile, ekonomiyi yönetmede bir araç olarak kullanılmaktadır.

Bu kitap, öncelikle devlet bütçelerinin temel görevlerini, tüm bütçe sürecinde uyulması gereken ilkeleri açıklamaktadır. İzleyen ünitelerde Türkiye'deki bütçe sürecini, bir başka deyişle bütçelerin hazırlanmasını, parlamentoda onaylanmasını, mali yıl içerisinde uygulanmasını ve denetlenmesini ayrıntılı olarak açıklamaktadır.

Ortak bir çalışma olan bu kitabın başarınızda yardımcı olmasını dileriz.

Prof.Dr. Engin ATAÇ







# Bütçenin Tanımı ve Gelişimi



*Bireyler nasıl kendi bütçelerini, bir başka deyişle, kendi gelir ve gider dengelerini kurmaya çalışıyorsa, devletlerin de kendi gelir, gider dengelerini kurmaya ve bunlar arasındaki uyumu sağlamaya çalıştığı bilinmektedir. Türkiye’de merkezi devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentolarda görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi çok sıklıkla medyanın gündemini oluşturmaktadır. Devlet bütçelerinin ne anlama geldiği, dünyada ve Türkiye’de hangi tarihi süreçlerden geçtiği bu ünite de açıklanmaktadır.*



### **Amaçlarımız**

*Bu üniteyi okuduktan sonra,*

- 👁️ *Devlet bütçesi nasıl tanımlanabilir?*
- 👁️ *Devlet bütçesinin İngiltere, Fransa, ve Türkiye'deki tarihi gelişimi nasıl olmuştur?*

*Sorularını yanıtlamak için gerekli bilgilere sahip olacaksınız.*

### **Anahtar Kavramlar**

- *Devlet bütçesi*
- *Magna Carta (Büyük Şart)*
- *Bill of Rights (Haklar Kanunu)*
- *1876 Anayasası*
- *1924 Anayasası*
- *1961 Anayasası*
- *1982 Anayasası*

### **İçindekiler**

- *BÜTÇENİN TANIMI*
- *DÜNYADA BÜTÇENİN GELİŞİMİ*
  - *İngiltere'de Bütçenin Gelişimi*
  - *Fransa'da Bütçenin Gelişimi*
- *TÜRKİYE'DE BÜTÇENİN GELİŞİMİ*

## BÜTÇENİN TANIMI

Bütçe kelimesi, bu kavramın ortaya çıktığı devrede “para çantası” veya “kamu cüzdanı” karşılığı kullanılmıştır. Bu kavram İngiltere’de Hazine Bakan’ı tarafından Parlamente’ye sunulmak üzere taşınan ve içinde hükümetin bütçeyle ilgili belgelerin bulunduğu deri çanta için, daha sonra da taşınan bu belgelerin kendisi için kullanılmıştır. Bütçe kavramı, böylece gelişiminin ilk döneminde bile, Devlet’in gelir ve gider belgeleri, yürütmenin bulduğu mali kaynaklarla bu kaynakların kullanılma gereksinmesini kapsamıştır. Bütçeciliğin gelişmesiyle siyasi ve hukuki nitelik kazanmış olan bütçeye, çağdaş bütçecilikte ekonomik niteliği eklemiş ve bütçe yalnızca mali araç olma yerine ekonomik araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bütçenin, var olan sınırlı kaynaklarla insanların ve toplumların gereksinmelerini karşılayabilmek için bunlar arasında dengeleme yapabilmeye aracı olması çok eskiden beri bir gerçektir. Bugün ise bütçe, geniş ve çok yönlü organizasyonların ve devletlerin işlerinin idare ve kontrolünde kullanılan bir araçtır. Bütçenin hizmet edeceği amaç ve nitelikleri itibarıyla ele alınmasına bağlı olarak, çeşitli tanımları vardır. Bazen de belirli bir tanımın yerine, bütçenin niteliklerini ve işlevleriyle, ilkelere belirterek tanıma gidilmektedir. Bütçe, klasik olarak, “hükümetin yıllık gelir ve gider tahminleri ve bunların bir tasdiğe tabi tutulması”, “..gelecek yıl içinde toplanacak gelirlerin ve yapılacak giderlerin tahmin edilmesini tazammum eden bir tasarruftur”, “devletin veya diğer amme hükmi şahıslarının gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir tasarruftur” biçiminde tanımlanmaktadır.

Bu tanımlardan çıkarılan sonuç, bütçenin devletin gelir kaynaklarıyla giderlerini göstermesi, bunlar arasında denge kurması ve bu kaynakların elde edilmesiyle harcamaların yapılmasına belli bir dönem için yetki veren bir yasa olmasıdır. Ancak, çağdaş bütçecilik anlayışının gelişimiyle mali ve ekonomik koşullar yanında politik ve sosyal gereksinimlerde bazı değişiklikleri de kapsamına almıştır. Çağdaş bütçe artık ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri olmuştur. Bu bakımdan, bütçenin çağdaş ilke ile işlevleri de ele alınarak, bütçe için şu tanımlar yapılmaktadır. Kamu ekonomisinde bütçe, “...Topluca ödeme yoluyla sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarının bir listesidir. Başka bir deyişle bütçe, kamu ekonomisi karar birimlerinin (merkezi hükümet, bölgesel idareler, vb.) maliyetlerini de göstererek kendi örgütlerine yaptıkları bir sipariş listesidir...” tanımıyla, bütçenin kamu ekonomisi ile bağlantısı ve kamu ekonomisindeki yeri belirtilmektedir. “Bütçenin gelir ve giderleri ile kamu gelir ve giderleri kolektif gereksinmelerinin saptanması ve karşılıklarının bulunması dışında ekonomide istikrarın kurulması, ödemeler bilançonun, kişisel gelir dağılımının dengeleştirilmesi, iktisadi kalkınmanın sağlanması...gibi konularda da önemli fonksiyonlar yüklenmişlerdir.” ifadesiyle bütçe tanımlanırken, bütçenin gelişen çağdaş işlevlerine dikkat çekilmektedir. Böylece bütçenin klasik maliyecilerin anladığı dar kapsamlı bir mali denge aracı olmaktan çıkıp, ekonomik denge aracı olmaya geçişle niteliği ve kapsamı genişletilmektedir. Aşağıdaki tanım bütçenin çağdaş özelliklerini belirten geniş bir tanımlamadır. Bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumlu gidebilmesi için, devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belgedir; mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergi) hukuki değişiklikleri için yürütmenin yasama organının-

**Bütçenin Çağdaş Anlayışı:** Bu kavram içinde ekonomik gelişme, tam çalışma fiyat istikrarı, ödemeler dengesi gibi ulusal ekonominin gereklerini sağlayan araç olma özelliğidir.

dan taleplerini teşkil eder; Hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamalarının yasa- ma organı ve kamu oyunda hesabını veren bir rapordur. Böylece, **bütçe çağdaş anlayış** içinde ekonomik gelişme, tam çalışma, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi gi- bi ulusal ekonominin gereklerini sağlayan bir araç olma yanında, devletin yapaca- ğı hizmetleri sınıflandırarak öncelikle yapılması gerekenleri ele alıp bunların en et- kin biçimde yapılmasını sağlayan ve devletin gelir ve gider dengesini ekonomi içinde kurabilen bunun için hizmet programlarına mali kaynak tahsis eden, gele- ceğe ait bu mali planı saptarken geçmişteki hizmetlerin etkin biçimde yapıldığı hakkında gerek kamu oyu gerek parlamentoya bilgi veren hukuki belge, bir araç olmuştur. Bu şekilde ifade edilen bütçe, çağdaş bütçe anlayışının iyi bir örneğini vermektedir. Ülkelerin giderek sosyal ve ekonomik hayata önlemler getirmelerinin gerekli olması devlet bütçelerinin de sosyo-ekonomik bütçeler olmasını zorunlu kılmıştır.

SIRA SİZDE



**Bütçenin çeşitli tanımlarından çıkan öğeleri sıralayabilir misiniz?**

## DÜNYADA BÜTÇENİN GELİŞİMİ

Mali olayların geniş kapsamlı olması, bu olayların çok taraflı incelenmesini gerektirir. Bir mali olayda, olayla ilgili olarak ekonomik, siyasi, hukuki, sosyolojik ve psikolojik yönleri karmaşık olarak daima bulmak olasıdır. Bir mali ve ekonomik araç olan bütçe içinde de bu karmaşıklık daima vardır. Bütçeyi siyasi yönetim ve siyasi sistemlerden ayırmak olanağı yoktur. Tarih boyunca mali yönetim siyasi yö- netimi yakından izlemiş ve yöneticiler tarafından siyasi yöneticinin başarısı için bir araç olarak kullanılmıştır. Tarihi araştırmalar, devletin tam hakimiyeti ve otoriteyi sağlayabilmesi için ülkenin tüm mali işlerinin bütünleşmesini, merkezleşmesini ve tüm gelirlerin hazineye girerek tüm harcamaların da buradan yapılmasını sağlama- sının gerektiğini göstermiştir.

Mali olaylarla ilgili bu gelişmeyi bütçede görmek mümkündür. Gerçekten büt- çeciliğin tarihi gelişmesinde, bütçe hakkının parlamentoların kamu geliri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla ortaya çıktığı görülmektedir. Tari- hi gelişim sürecinde, bütçe hakkının sağlanabilmesi üç aşamada tamamlanmıştır. İlk aşamada kamu gelirlerinin toplanmasının hukuki yapısı ortaya çıkmıştır. Kamu gelirlerinin vergilerin toplanması doğrudan doğruya vatandaşı ilgilendirdiği için bütçenin gelir kısmı öncelikle hukuki yapıya kavuşmuştur. Vatandaş, devlete, kral veya prence vergi verirken, bunların neden alındığını bilmek isteği devletin bu he- sabı vermek zorunluluğunu doğurmuştur. Böylece vergiler parlamentonun onayın- dan geçerek alınabilmişlerdir. İkinci aşamada ise, toplanan bu gelirlerin nerelere, nasıl harcılandığının bilinmesi amacıyla giderlerin parlamento tarafından onaylan- ması sağlanmıştır. Bu iki aşamanın sonucu olarak, bütçenin gelir ve gider kısımla- rının ortaya çıkması ve bütçenin belirli bir süre için yapılması o süre sonunda büt- çenin denetlenmesiyle, yeni gelir ve giderleriyle yeniden hazırlanıp uygulamaya konması esası getirilmiştir. Bu süre bir yıl olarak başlamış ve günümüzde genellikle bir yıl olarak sürdürülmektedir.

SIRA SİZDE



**Bütçe hakkının tam anlamıyla sağlanabilmesi için hangi aşamalardan geçtiğini açıklaya- biliyor musunuz?**

## İngiltere’de Bütçenin Gelişimi

Bütçenin doğduğu ve geliştiği ülke İngiltere’dir. Otokratik bir ülke olan İngiltere’de Kral istediği gibi vergi salabilmekteydi. Ancak 10-13 yüzyıllarda, halkın rızası alınmadan vergi alınmaması yoluna gidildi. Böylece doğrudan halkın toplanıp onaylayarak verdiği vergiler daha sonra ortaya çıkan Halk Meclisi-Avam Kamerası tarafından onaylanarak halktan toplanmaya başlamış, açık ve hukuki bir yapıya ulaşmıştır. Vergi hakkını ilk olarak resmen saptayan metin **Magna Carta**-Büyük Şart olmuştur. 1215’te bu Ferman ile “memlekette her türlü cizye ve salmanın ancak Common Council (Avam Kamerası) tarafından konulabileceği” kabul ve ilan edilmiştir. 1688 devriminden sonra kabul edilen Bill of Rights (Haklar Kanunu) ile, kralın gerekli vergileri toplamasının ancak parlamento onayıyla yapılabileceği yinelenmiş ve bu kral ile parlamento arasında uzunca süren bir mücadeleye neden olmuştur. Nihayet, 18. yüzyılda, bütün kamu gelirlerinin parlamento onayından geçmesi ilkesi, İngiltere’de yerleşmiştir.

Bu ilkenin, yani vergilerin halk temsilcilerinin onayıyla alınması ilkesine karşın toplanan bu gelirlerin harcanmasına ilişkin takdir hakkı uygun bir süre daha kralın yetkisinde kalmıştır. Ancak, 14. yüzyılın ortalarından sonra İngiliz parlamentosu kabul ettiği vergilerin yalnızca kendi saptayacağı harcamalar için kullanılabilceğini ortaya koymuştur. 1688 İhtilali ile parlamento giderler bakımından da bütçenin onaylanması hakkını elde etmiştir. Bütçenin yıllık olma yani her yıl parlamento tarafından onanması işlemi de 1688 Devrimi sonucu uygulanmıştır. Öncele-ri, sadece askeri harcamalar için uyarlanan yıllık olma süresi, daha sonra Hanedan harcamalarından ayrılan idari harcamalar için de uygulanmıştır.

**Magna Carta:** Büyük Şart 1215’te yayımlanmış ve önemle hatta her türlü cizye ve Salmanın ancak Avam Kamerası tarafından konulabileceği kabul edilmiştir.

**Magna Carta’nın bütçe hakkı açısından önemini açıklayabiliyor musunuz?**



SIRA SİZDE

## Fransa’da Bütçenin Gelişimi

Fransa, İngiltere’de daha sonra bütçeyi onama hakkını elde etmiş ve uygulama daha geç başlamıştır. Ancak, bütçecilikte klâsik anlayışın esasını ortaya çıkarmış ve Kara Avrupa Ülkeleri ve de Türkiye, Fransız bütçe hukukunun temel esaslarını alarak klâsik uygulamışlardır.

Fransa’da bütçeciliğin gelişimi de İngiltere paralelinde üç aşamadan geçerek gerçekleşmiştir. Fransa’da esas olan Kralın malikane gelirleriyle ülkeyi yönetmesidir. Kral, ancak harp gibi olağanüstü hallerde halktan vergi toplayabilirdi. 14. yüzyılda kralın vergi toplayabilmesi ancak halk meclislerinin (Etats Généraux) onayıyla yapılabilir olmuştur. Ancak, bu ilke, 16. yüzyıl sonlarında ortadan kalkmıştır. Fransa’nın 1789 Devrimi’ne kadar koyu bir istibdat içinde olmasına karşın “halkın rızası olmadan vergi alınamaz” kanaati Fransa’da hemen daima korunmuştur. İhtilalle beraber, Millet Meclis toplanınca, ilk işi “Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınamaz” ilkesini koyan bir kanun çıkarmak olmuştur. Böylece bütçenin hukuki yapısını oluşturan devlet gelirlerinin Meclis tarafından onanması ilkesi yasalaşmış ve ihtilâlden beri Anayasa’da yer alarak uygulama süregelmiştir.

Gelirlerin toplanması yasal hüküm haline geldiği halde, yapılan harcamalar için bu hüküm uygulanmamıştır. Ancak, yine de gelirlerin (vergilerin) toplanma gereksesi olarak harcamalarında onaylanması fikri hakim olmuştur. Hatta, Millet Meclisi kendi içinde kurduğu Hazine Komitesi adlı bir Komite ile bütün ita emirleri ve ödeme işlemlerini bu Komitenin denetimine vererek adeta yürütmenin görevini de yüklenmiştir. 1817 yılında yürürlüğe giren bir kanunla bakanlık ve hükümet dairelerine ödenek verme yetkisi yasama organına verilmiştir.

Modern anlamdaki bütçe ve giderlerinin karşılaştırılması ve bunun belli bir süre içinde olması fikri Fransa'da oldukça eskidir. İhtilalden sonra verginin devri olarak konması ve 1791 Anayasası'yla verginin yıllık olması ilkesi saptanmış ve uygulamaya konmuştur. Kamu giderleri için de aynı ilke kısa bir süre sonra uygulanmıştır.

Fransa'da modern anlamdaki klasik bütçe esasları Restorasyon devriyle yerleşmiştir. Ödenekler, önceleri bakanlıklar itibarıyla, toptan onanırken sonraları bölümler itibarıyla onaylama ilkesi benimsenerek yasama organına gereken yetki tam olarak verilmiştir. Bütçe dokümanının biçimi, mali devre hesaplarının kapanma dönemlerini saptayan emirnameler hep bu dönemde çıkarılmıştır. Sayıştay hesaplarının şekil ve kapsamı, hazırlayacağı raporların niteliği yine bu dönemde ortaya çıkmıştır. Nihayet 1862 Kararname'siyle de Fransa'da bütçe yasal dayanağını bulmuş, "her hesap devresinde yapılacak kamu giderleriyle, toplanacak kamu gelirlerine yıllık bütçe kanunlarıyla izin verilir" hükmü getirilmiştir.

Böylece klâsik bütçenin esasları, ilkeleri Fransız bütçesiyle gelişmiş ve yerleşmiştir. Ancak, bugün çağdaş devlet ve kamu yönetimi gereksinmelerini bu ilkelerin karşılayamaması nedeniyle Fransa'da bütçe hukukunun buhran içinde olduğu görülmektedir.

SIRA SİZDE



**Fransa'da bütçe hakkının gelişimini açıklayabilir misiniz?**

## TÜRKİYE'DE BÜTÇENİN GELİŞİMİ

Türkiye modern anlamda bütçeliği kabulde, bütçe hazırlama ve tekniklerini uygulama bakımından geç kalmış ülkelerden biridir. Bütçe hakkı ilk defa 1876 Anayasası ile kabul edilmiş, ancak uygulama olanağı bulunamadan ölmüştür. 1908 II. Meşrutiyetle bütçe devlet hayatına girmiştir. Ülkemizde maliye ve bütçe tarihi henüz yeter derecede araştırılıp, aydınlığa kavuşmuş değildir.

Osmanlı İmparatorluğunun Tanzimat'a kadar olan döneminde İslâm Ülkelerinin, sonraları da halef olduğu Türk ve Hıristiyan devletlerinin etkisinde kalmıştır. Bu konuda yapılan çalışmalarda Avrupa ülkelerinde bütçeciliğin gelişiminde olduğu gibi, halktan gelen tepkiler, devrimler sonucu ortaya çıkmamış, yenileşmek isteyen devlet adamları tarafından benimsenip, uygulanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu devlet adamları, devletin gelir ve giderlerini doğru olarak bilebilmek, padişahları israftan alıkoymak, hazine işlemlerine düzen ve istikrar getirebilmek için ıslahat layihaları hazırlamışlardır. Bu dönemde İslam mali usullerine uygun olarak hazırlanan bir şeriat bütçesi var olmakla beraber, herhalde buna bütçe ve mali düzen demek olası değildir. Bu dönemden var olan bazı layiha ve ruzmaneler gerçek birer bütçe niteliğinde değildir ve onların özellikleri dahi aydınlanmamıştır.

Tanzimat'la yenilik hareketleri başlamış, ancak bunlar daha çok idari ve askeri sahada kalmıştır. Bugünkü merkezîyetçi mali yönetim, o dönemden başlamıştır, denilebilir. Tanzimat Fermanı'yla, herkesin iktidarına göre vergi alınması, maaş sisteminin getirilmesi arpalık ve aidat usulleri yerine, padişah hazinesi ile giderlerin devlet hazinesine dönüştürülmesi gibi mali yönetimle ilgili hükümler getirilmekle beraber bütçe hiç söz konusu edilmemiştir. 1856 Islahat Fermanı'yla, yayınlanan Bütçe Nizamnamesi, bütçe konusunda önemli hükümler getirmiştir. Bu nizamnameyle, her yıl Devlet'in bütün gelir ve giderleri saptanarak "muvazene defteri" adıyla hazırlanacak bir defter Padişahın iradesine sunulacaktır. Bununla, bütçe tekniği esasları getirilmekle beraber bütçeyi hazırlama, onama yetkisi milleti temsil eden meclis yerine, tayinle ortaya çıkan bir meclise verilmiştir. Bu Nizamname dahi uygulanamamıştır.

1859 yılında düzenlenen Islahatı Maliye Komisyon'u, mali ve ekonomik durum hakkında her ne kadar doğru bilgi toplayamamışsa da, toplananlara dayanarak 1863-64 yılında ilk bütçenin yapılmasını sağlamıştır. Bu bütçe esasen Devlet'in mali durumunu yabancı ülkelere tanıtmak amacıyla hazırlanmış ve borç alınmasını sağlayacak belge olmuştur. Padişah tarafından atanan komisyonun belirlediği ve onun iradesini yansıtacak olan bu belgelerden daha fazlası da zaten beklenemez. 1872'de yeni bir nizamnameyle eskisinden farklı bir bütçe komisyonu teşkil edilmiştir. Bütçe Projesi Vekiller Heyetine verilmeden önce Tanzimat Meclisi yerine yeni kurulan bir "Bütçe Komisyon'u" tarafından tetkik edilmektedir. Bu komisyonun hazırladığı rapordan anlaşıldığına göre, Komisyon'da, İstanbul'daki bankaların ve mali kuruluşların temsilcileri bulunmakta, yani devlet bütçesi etki sahibi yabancılar tarafından hazırlanmaktadır. Böylece bu dönemde hazırlanan bütçelere siyasi ve hukuki bakımdan bütçe denilemeyeceği gibi teknik bakımdan da bütçe niteliğini taşımaktadırlar.

Ülkemiz için klâsik bütçe anlayışındaki bütçe ilk defa 1876 Anayasası ile getirilmiştir. Fransız Anayasası'ndaki hükümler esas alınarak benzeri olan vergileri onama ve bütçe hakkına ait hükümler yer almıştır. Bu Anayasa ile, Devlet'in bütçesi tanımlanmakta; vergilerin yıllık olması; gelir ve giderlerin bölümler itibarıyla onanması ilkeleri ve bütçenin yıllık olması ilkelerine yer verilmiştir. Ayrıca, Sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu esasları kabul edilmiştir. Bütçe hukuki ve siyasi yapısını bu Anayasa ile bulmasına karşın uygulama, Anayasa'nın diğer hükümlerinde olduğu gibi 1908 yılına kadar yapılamamıştır. Abdülhamit döneminde yalnızca kesin hesap niteliğinde olan "sal muhasebeleri" düzenlenmiştir.

1908 II. Meşrutiyet yönetimi Anayasa'yı tekrar uygulamaya koyarken, bütçe projesini de hazırlayarak Millet Meclisi'ne sunmuş ve Meclis tarafından incelenerek onaylanmıştır. İşte ülkemizde o dönemin esaslarına göre modern bütçe hazırlanması ve uygulanmasının ilk örneği bu bütçe olmuştur. Yine bu dönemde günün gereksinmelerine uyan bir Muhasebe-i Umumiye Kanunu yayınlanmış, Sayıştay yeniden tesis edilmiş, vergi kanunlarının yeniden düzenlenmesine gidilmiştir. Bütçecilik, ülkemize hukuki, siyasi ve teknik yapısıyla ilk defa II. Meşrutiyet'le girmesine karşın, bütçe uygulaması, bütçe politikası çok kötü yönetildiği için I. Dünya Savaşı'nın, sonunda artık inanılacak bir bütçe olmaktan çıkmıştır.

Türkiye'de bütçenin gerçek anlamda hukuki, siyasi, ekonomik ve teknik olarak hazırlanıp uygulanması Cumhuriyet dönemi ile başlamıştır. Anayasa ve 1927'de yayınlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine uyulma esası getirilmiştir.

### 1876 Anayasası'nın bütçeye ilişkin getirmiş olduğu esaslar nelerdir?



SIRA SİZDE

1924 Anayasası: 1924 Anayasası "Vergi Devlet'in genel giderleri için halkın pay vermesi demektir.", "vergiler ancak kanunla salınır ve alınır." hükümleriyle verginin kanunilik esası koymuştur. Bütçe ve devlet giderleri hakkında açık hükümler bu Anayasa ile getirilmiştir. "Devlet malları bütçe dışı harcanamaz", "Bütçe Kanununun geçerliği bir yıldır", "Kesin hesap kanunu ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler, gene o yılki ödemelerin tutarını gösterir kanundur.", "Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonunda başlayarak en geç ikinci yılın kasım ayı başına kadar TBMM'ye sunulur." hükümleri Anayasada yer alan bütçeyle ilgili hükümlerdir. Bütün bu hükümlerle 1924 Anayasası, TBMM'ye yani yasama organına büyük yetki vermiştir. Ayrıca, bütçenin bir kanun olması nedeniyle Devlet Başkanı tarafından yayın ve ilanını öngörmüştür. Ancak bütçe kanununun diğer kanunlar gibi Devlet Başkanınca veto edilerek tekrar görüşülmek

**1961 Anayasası:** 27 Mayıs Devrimini izleyen dönemde 9 Temmuz 1961 tarihinde kabul edilmiştir.

üzere on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri vermek yetkisi tanınmamıştır. Hiçbir şekilde kararname ile bütçe yetkilerinin yürütme organınca kullanılması veya bütçenin devamının sağlanması kabul edilmemiş, bu yetkiler hükümete verilmemiştir.

**1961 Anayasası:** 27 Mayıs Devrimi'ni izleyen dönemde kurulan Kurucu Meclis tarafından 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 No.lu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası birçok temel haklarla birlikte bütçe hakkıyla ilgili bazı esaslar da getirmiştir. Bu Anayasayla vatandaşın vergi ödevi şöyle belirtilmiştir. Md. 61, "herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri yükümler ancak kanunla konulur." Bu hükümlerle 1924 Anayasası'na benzer bir tanım verilmekle beraber, herkesin mali gücüne göre vergi ödemekle mükellef olduğu belirtilerek vergilemede iktidar ilkesi esas alınmıştır. Md/126 da, "Devlet'in ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe Kanunu'na bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" Klâsik bir bütçe tanımı verilmemekle beraber bütçenin bir yıllık olduğu, Devlet harcamalarının ancak yıllık bütçelerle yapılabileceği ve bütçe kanunu ile TBMM'den gerekli yetki alınmadan bir kamu harcamasının yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu hükümlerle aynı zamanda çağdaş bütçeciliğin gelişmesine olanak verecek esaslar da getirilmiştir. Bütçe bir yıllıktır, ancak kalkınma planlarıyla öngörülen durumlarda yılı aşan iş ve hizmetler için özel süre ve yöntemler ilgili kanunlarla konabilir. Ayrıca, böylece plan ve bütçe ilişkisi de özellikle öngörülmektedir. Md./128 ile kesin hesap kanunu hakkında hüküm getirilerek yasama denetimine yer verilmektedir. "Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra Bakan'lar Kurulunca, TBMM'ne sunulur. Sayıştay Genel Uygunluk bildirimi, ilişik olduğu kesin hesap kanununun verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde TBMM'ne sunar." hükmü bütçe denetlemede süreyi eskiye nazaran kısalttığı gibi ilgili diğer kanunlarla bu sürenin daha da kısaltılabileceğini öngörmektedir. Md.94 ile de 1961 Anayasası, bütçe kanunu tasarısının hukuki yapısını, yasama organındaki onaylama yöntemini ayrıntılı olarak belirtmiştir. Yine bu madde ile "milli bütçe" hazırlanması gereği de Anayasa ile konmuş; böylece, klâsik bütçenin çağdaş bütçeciliğe yönelmesi sağlanarak bütçenin mali araç olma yanında ekonomik araç olması, ülke ekonomisine yön vermede kullanılması sağlanmıştır.

SIRA SİZDE



**1961 Anayasası, diğer anayasalardan farklı olarak hangi hükümleri getirmiştir?**

**1982 Anayasası:** 1961 Anayasası, 7 Kasım 1982 de yapılan halk oylaması ile değişmiş ve 1982 Anayasası uygulamaya başlanmıştır. 1982 Anayasası bütçe hakkında çok farklı hükümler getirmekle beraber, Cumhuriyetin temel organlarından olan yasama organında değişiklik yaratmıştır. Çift meclis yerine tek meclis kabul edilerek Cumhuriyet Senatosu kaldırılmıştır. Millet Meclisi'nden oluşan yasama organında yapılan bütçe görüşmeleri ve onanma aşamaları da bu nedenle 1961 Anayasası'ndan farklılıklar göstermektedir. Anayasanın dördüncü kısım-Mali ve Ekonomik Hükümler, Birinci Bölümünde, Mali hükümler yer almaktadır.

**1982 Anayasası'nın** 161. maddesinde, bütçenin hazırlanması uygulanması hükmü yer alır. Buna göre; “Devlet 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 süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Bütçenin görüşülmesinin düzenlendiği 162. madde ise yasama organının yapısına göre bütçenin Parlamento'ya getirilişi, TBMM.'de de görüşülmesi hakkında esasları düzenlemektedir. 162nci madde: “Bakan'lar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna ve gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre tahsisi göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonu'nun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Millet Meclisi'nde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul'da, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. T.B.M.M üyeleri bütçe kanunu tasarılarını Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

1961 Anayasası'ndan farklı olarak, bütçede değişiklik yapılabilme esaslarını içeren 163. madde hükmü, 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. Bunlar esasen, mali mevzuatta yer alan bazı hükümler olmakla beraber, geçmiş dönemde bütçe yasalarının uygulanmasında meydana gelen çeşitli aksaklıkları önleyebilmek için konmuş ve anayasal esaslarla korunmak istenmiş durumlardır. 163. madde; “Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakan'lar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakan'lar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.”

Kesin hesap kanun tasarıları için getirilen 164. madde ile kesin hesap kanun tasarılarının hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi süre ve süreci ile çok daha etkin ve yasama organına ve kamu oyuna bütçe denetimini zamanında yapma olanağı sağlanmaktadır. Gelecek yılın bütçe yasa tasarısı parlamentoda görüşülürken, sona ermiş bir önceki yıl bütçesine ait kesin hesap yasa tasarıları da beraberce görüşülüp parlamentoda onaylanmaktadır. Böylece yasama organının yaptığı denetimin etkinliği arttırılmak istenmektedir.

Devlet gelirleriyle ilgili hüküm ise, Anayasanın 73. maddesinde, vergi ödevi başlığında yer almaktadır. Bu madde: “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir

**1982 Anayasası:** 7 Kasım 1982'de yapılan halk oylaması sonucu uygulamaya başlanmıştır.

veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun, belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakan'lar Kuruluna verilebilir.”

Bu hükümde 1961 Anayasası'ndan biraz daha genişletilmiş olarak mali güç, vergi adaleti kavramını tanımlamaktadır. Planlamaya ilişkin hükümler İkinci Bölüm-Ekonomik Hükümler başlığıyla 166. maddede yer alıp 1961 Anayasası'ndan farklı hükümler getirmemektedir.



## Özet



### *Devlet bütçesi nasıl tanımlanabilir?*

Klasik anlamda bütçe tanımı, “Devlet’in veya diğer amme hükmi şahıslarının gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki bir dökümandır.” şeklinde yapılabilir.

Bütçe; çağdaş anlayış içinde ekonomik gelişme, tam çalışma, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi gibi ulusal ekonominin gereklerini sağlayan bir araç olma yanında, devletin yapacağı hizmetleri sınıflandırarak öncelikle yapılması gerekenleri ele alıp bunların en etkin biçimde yapılmasını sağlayan ve devletin gelir ve gider dengesini ekonomi içinde kurabilen bunun için hizmet programlarına mali kaynak tahsis eden, geleceğe ait bu mali planı saptarken geçmişteki hizmetlerin etkin biçimde yapıldığı hakkında gerek kamuoyu gerek parlamentoya bilgi veren hukuki belge, bir araç olmuştur.



### *Devlet bütçesinin İngiltere, Fransa, ve Türkiye’deki tarihi gelişimi nasıl olmuştur?*

Bütçeni tarihi gelişimi içinde vergi hakkı İngiltere de ilk kez 1215’te Büyük Şartla kabul edilmiştir. Daha sonraki hakkı toplumsal hareketler ve mücadeleler sonucu elde edilmiştir. Türkiye’de ise toplumsal hareketlerden çok, aydın kişilerin önderlik etmesiyle bütçe hakkı elde edilmiştir. Ülkemizde bütçe ile ilgili çağdaş hükümler ilk kez 1876 Anayasası’nda görülmeye rağmen uygulama olanağı olamamıştır. Bu konuda ki esas gelişmeler, Cumhuriyet Dönemi’nde 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’ımızda yer almış ve uygulanmıştır.

## Kendimizi Sınyalım

1. Magna Carta hangi yılda kabul edilmiştir?
  - a. 1215
  - b. 1220
  - c. 1235
  - d. 1252
  - e. 1299
2. Vergilerin yıllık olması ilkesi, Fransa'da hangi yılda uygulanmaya başlamıştır?
  - a. 1769
  - b. 1791
  - c. 1812
  - d. 1856
  - e. 1862
3. Türkiye'de uygulanan anayasalar ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?
  - a. Cumhurbaşkanının bütçeyi veto edemeyeceği hükmü ilk kez 1924 Anayasası'nda yer almıştır.
  - b. Vergilemede Yasama ilkesi, 1982 Anayasası'nda yer almıştır.
  - c. Mili Bütçe Tahmin Raporu ilk kez 1924 Anayasası'nda yer almıştır.
  - d. Bütçenin yıllık olma ilkesi ilk kez 1961 Anayasası'nda yer almıştır.
  - e. Cumhuriyet Senatosu 1961 Anayasası ile kaldırılmıştır.
4. 1982 Anayasası aşağıdakilerden hangisi ile ilgili bir değişiklik yapmıştır?
  - a. Kesin Hesap Kanunu
  - b. Katma bütçe
  - c. Genel bütçe
  - d. Hazine genel hesabı
  - e. Özel Bütçe
5. Verginin kanuniliği esası, ilk kez hangi anayasa ile kabul edilmiştir?
  - a. 1876
  - b. 1921
  - c. 1924
  - d. 1961
  - e. 1982
6. Aşağıdakilerden hangisi, 1876 Anayasası'nda **yer almaz**?
  - a. Devlet bütçesi tanımı
  - b. Vergilerin yıllık olma ilkesi
  - c. Bütçenin yıllık olma ilkesi
  - d. Sayıştay denetimi
  - e. Danıştay denetimi
7. Türkiye'de bütçenin gerçek anlamda hukuki, siyasi, ekonomik ve teknik olarak hazırlanması ve uygulanması aşağıdaki dönemlerden hangisi ile başlamıştır.?
  - a. I. Meşrutiyet
  - b. II. Meşrutiyet
  - c. Cumhuriyet Dönemi
  - d. Abdülhamit Dönemi
  - e. Tanzimat Dönemi
8. "Milli Bütçe" kavramı **ilk kez** hangi anayasada yer almıştır?
  - a. 1982
  - b. 1961
  - c. 1924
  - d. 1921
  - e. 1876
9. Bütçe ile ilgili gelişmelerde aşağıdaki ülkelerden hangisinin Anayasası Türkiye'ye örnek olmuştur?
  - a. İngiltere
  - b. İtalya
  - c. Fransa
  - d. İsveç
  - e. İsviçre
10. Aşağıdakilerden hangisi bütçe kavramının tanımında **yer almaz**?
  - a. Kamu gelirleri
  - b. Kamu giderleri
  - c. Kamu tüzel kişileri
  - d. Hukuki tasarruf
  - e. Kamu malları

## Yaşamın İçinden



## Gizli kanunun öğrettikleri

Mahfi Eğilmez bulmuş çıkarmıştı, bir sefer de yazdı. Lozan Barış Konferansı için İsmet Paşa başkanlığındaki Türk heyeti yola çıkmazdan önce Büyük Millet Meclisi bir kanun çıkarıyor.

Kanunun konusu, Lozan'a gidecek heyete ve başkanına kılık kıyafet ve ayakkabı alınması. Onlar orada Türkiye'yi temsil edecekler. Savaşta yeni çıkmış fakir ülkenin temsilcileri onlar ama orada gururla durmaları gerek. Giysileri öteki ülke temsilcilerinden aşağı olmamalı. İşte bu amaçla heyete giysi alınması için Meclis yasa çıkarıyor.

Tuhaf değil mi? Aslında değil.

Bu giysilerin parasını örtülü ödenekten, kimseye belli etmeden ödemek yerine, ya da bir varlıklı vatandaşın Lozan heyetine elbise alması yerine kanun çıkarılıyor.

Bu kanun, hiçbir demokrasi tecrübesi ve kültürü olmayan Cumhuriyet kurucularının demokrasinin özünü ne kadar iyi kavradıklarını anlatır hep bana. Çünkü, bütçe hakkı yoksa demokrasi de yoktur. Demokrasinin özü, bütçenin belirlenmesi ve yapılan harcamaların denetlenmesidir.

\*\*\*

Nihayet bu gizli kanun meselesi iki hafta önce bir kez daha gündeme geldi ve İstanbul Milletvekili Azmi Ateş tarafından bir soru önergesi verildi de, kanunu resmen de öğrenebildik.

Meclis Başkanı Ömer İzgi, kanunun metnini Azmi Ateş'e göndermekte tereddüt etmeyince, Parlamento bir demokrasi ayıbından kurtuldu.

Öyle ya, kanun adı üstünde herkesi bağlar. Yasaları bilmemek de mazeret değildir. Ama hiçbir yerde yayımlanmamış, bilinmeyen, kanunlar külliyatında numarasının yanında 'gizli' yazan bir kanununuz varsa ne yapacaksınız?

\*\*\*

Diyeceksiniz, bırak gevezeliği de kanunu anlat. Tam oraya geldim ben de.

2425 sayılı bu 'gizli' kanun 7 maddelik. Birinci maddesinde Savunma Bakanlığı'na en çok 8 yıl sürmek üzere yılda 7 milyon lirayı geçmemek üzere ve toplamı da 49.5 milyon liraya kadar bütçe dışı bir fon tahsis ediliyor. İkinci madde, 1935'ten başlayıp 1940'ta bitmek üzere, Savunma Bakanlığının emrine her yıl en az 500 bin lira en çok 3 milyon liralık bir ek ödenek tahsis ediyor. Üçüncü madde Maliye Bakanına 49.5 milyon liraya kadar Hazine bonusu ihraç etme yetkisi veriyor. Geri kalan maddeler ise yürürlük vs. ile ilgili.

Bana soracak olursanız bu kanunun tek faulü 'gizli' kalması. Yoksa kanun içeriği itibarıyla bugün sahip olduğumuzdan daha yüksek bir demokratik seviyenin kanunu. Neden mi?

Bizde özellikle son 20 yıldır çok kullanılan yöntem, bu çeşit ekstra harcamalar için, hatta bırakın ekstrayı seçim yatırımı niteliğindeki gereksiz harcamalar için hükümetlerin hiç öyle Meclis'ten yetki almaya falan kalkışmaksızın bütçe açığı yaratarak parayı harcamasıdır. Hükümet Merkez Bankası'na da talimat verip para bastırır ve kâğıt üzerinde işler halledilir. Vatandaş bu hesapsız harcamayı enflasyon vergisi yoluyla öder.

Bugün yaşadığımız ve sıkıntısını daha uzunca süre çekeceğimiz kriz aslında hükümetlerin geçmişte sorumsuzca yaptığı iç borçlanmaları geri ödemek için değil mi? Neden IMF, 'Bütçeniz, milli gelirinizin yüzde 6.5'i kadar faiz dışı fazla verecek' diyerek bizi borcumuzu ödemeye zorluyor ki?

Oysa aktardığım 'gizli' kanun, sonuçta Meclis'in onayını almış bir iç borçlanma kanunu. Borçlanmayı yaparken alınacak borcun nereye ne şekilde harcanacağı da açıkça yazılmış.

Bütçe hakkı, 30'lu yıllarda bugün hayalini bile kuramadığımız ölçüde iyi ve doğru kullanılmış.

Belki de bu iyi örneği herkes görmesin diye kanun gizli tutuldu, ne dersiniz?

**Kaynak:** 29/03/2002 RADİKAL, İsmet Berkan



## Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. a Yanıtınız yanlış ise “İngiltere’de Bütçenin Tarihi Gelişimini” tekrar gözden geçiriniz.
2. b Yanıtınız yanlış ise “Fransa’da Bütçenin Tarihi Gelişimini” tekrar gözden geçiriniz.
3. a Yanıtınız yanlış ise “1924 Anayasası’nın Hükümlerini” tekrar gözden geçiriniz.
4. a Yanıtınız yanlış ise “1982 ve 1961 Anayasalarının Hükümlerini” karşılaştırınız.
5. c Yanıtınız yanlış ise “1924 Anayasası’nın Hükümlerini” tekrar gözden geçiriniz.
6. e Yanıtınız yanlış ise “1876 Anayasası’nın Hükümlerini” tekrar gözden geçiriniz.
7. c Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Bütçenin Tarihi Gelişimini” tekrar gözden geçiriniz.
8. b Yanıtınız yanlış ise “1961 Anayasası’nın Hükümlerini” tekrar gözden geçiriniz.
9. c Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Bütçenin Tarihi Gelişimini” tekrar gözden geçiriniz.
- 10.e Yanıtınız yanlış ise “Bütçenin Tanımını” tekrar gözden geçiriniz.

## Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

- Bulutoğlu, Kenan, (1988). **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Coşkun Gülay, (1994). **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Feyzioğlu, Bedi N., (1984). **Bütçe**, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Erginay, Arif, (1957). **Mukayeseli Bütçe**, Ankara