

1.

BÖLÜM

GİRİŞ

1. BÖLÜM - GİRİŞ

1.1. Rehberin Amacı

Bu Rehber, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16 ncı maddesine istinaden hazırlanmıştır.

2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçesiyle birlikte performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiş olması nedeniyle bir önceki dönem bütçe hazırlama rehberinde kapsamlı değişikliklere gidilmiştir.

Rehber kapsamında bütçeye ilişkin genel bilgiler ile idarelerin bütçe tekliflerini ve performans programlarını hazırlarken uyacakları ilke ve esaslar, kullanılacak formlar ve kod listeleri yer almaktadır. Rehber, idarelerden alınan geri bildirimler ile nihai hale gelmesi aşamasına kadar geçen sürede yürürlüğe girecek ve rehberi etkileyecek düzenlemeler çerçevesinde güncellenmektedir.

1.2. Rehberin Yapısı

Birinci Bölüm: Rehberin amacı, kapsamı ile rehberde kullanılan kısaltmalara bu bölümde yer verilmektedir.

İkinci Bölüm: Bütçeye ilişkin genel bilgilere, bütçe mevzuatına, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte bütçe sürecinde meydana gelen değişiklikler gibi hususlara bu bölümde yer verilmektedir.

Üçüncü Bölüm: Bütçe sınıflandırması kapsamındaki program sınıflandırması, kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırmaya ilişkin açıklamalara bu bölümde yer verilmektedir.

Dördüncü Bölüm: İdare bütçe tekliflerinin hazırlanması sürecinde uyulması gereken genel ilke ve esaslara bu bölümde yer verilmektedir.

Beşinci Bölüm: İdare bütçe tekliflerinin hazırlanması sürecindeki adımlara, kullanılacak formlara, bu formlara ilişkin açıklamalar ile standartlara bu bölümde yer verilmektedir.

Altıncı Bölüm: Program bütçenin önemli unsurlarından olan performans bilgilerine ilişkin teorik ve uygulamaya yönelik açıklamalara bu bölümde yer verilmektedir.

Yedinci Bölüm: İdare performans programlarının hazırlanma sürecine, şekline, performans programlarında kullanılacak formlar ile bu formların açıklamalarına bu bölümde yer verilmektedir.

Sekizinci Bölüm: Programların kapsamına ilişkin açıklamalara bu bölümde yer verilmektedir.

Dokuzuncu Bölüm: Bütçe sınıflandırması cetvellerine, ekonomik (gelir/gider) ve fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin ayrıntılı açıklamalara bu bölümde yer verilmektedir.

1.3. Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliđi
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
ar-ge	Araştırma ve Geliştirme
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi (European Statistical Office)
GFS	Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics)
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ISCED	Uluslararası Standart Eğitim Sınıflandırması (International Standard Classification of Education)
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülleri
İSEDAK	İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi
KDV	Katma Deđer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
km	Kilometre
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖYDES	Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
Kwh	Kilowattsaat
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazı (Liquified Petroleum Gas)
Md.	Madde
m²	Metrekare
m³	Metreküp
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Teşkilatı (North Atlantic Treaty Organization)
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
OVP	Orta Vadeli Program
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı

SUKAP	Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi
S.K.	Sayıllı Kanun
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
vb.	ve benzeri
Yİ-ÜFE	Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

2.

BÖLÜM

BÜTÇE SİSTEMİ ve
BÜTÇE HAZIRLIK SÜRECİ

2. BÖLÜM - BÜTÇE SİSTEMİ ve BÜTÇE HAZIRLIK SÜRECİ

2.1. Bütçenin Tanımı

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin usul ve esasların düzenlendiği 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bu tahminlerin uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade etmektedir.

Bir planlama ve yönetim aracı olan bütçenin fonksiyonu gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ve borçlanma için yürütmeye yetki ve izin vermektir.

Bütçeler, çağdaş devletlerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna dayandırılmaktadır. Bütçe hakkı ise Devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları şeklinde tanımlanmaktadır.

Ülkemizde bütçe hakkını millet adına karar verme yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kullanmaktadır. TBMM, bütçe kanununu kabul ederek yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermektedir. Yürütme organı da bu yetki çerçevesinde bütçeyi uygulamaktadır. Bu yetkinin nasıl kullanıldığını, bütçe kanununun uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile denetlenmesi de bütçe hakkının bir unsurudur.

2.2. Bütçe Mevzuatı

Anayasa, 5018 sayılı Kanun ve yılı bütçe kanunlarında; bütçenin tanımı, türleri ve kapsamı, ilkeleri, hazırlanması, sunulması, görüşülmesi, kabul edilmesi, yasalaşması, uygulanması, denetimi ile bütçelerde değişiklik yapılabilmesine ilişkin esaslar belirlenmektedir.

2.2.1. Anayasada Yer Alan Bütçe ile İlgili Temel Hükümler

Bütçe ile ilgili temel hükümler Anayasanın 87, 89 ve 161 inci maddelerinde düzenlenmektedir.

Bu kapsamda kamu idareleri ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılmaktadır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek harcanabilecek tutarın sınırını göstermektedir.

Bütçe kanunu hazırlanırken kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamamaktadır.

Bütçe kanun teklifi, Cumhurbaşkanı tarafından malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulmaktadır.

Anayasa bütçe kanun teklifi ile kesin hesap kanun teklifini görüşme ve kabul etme görevini TBMM'ye vermektedir. Bütçe kanun teklifi önce Bütçe Komisyonunda

elli beş gün içinde görüşülüp kabul edilmekte sonra Genel Kurulda görüşülüp malî yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır. Bütçe görüşmeleri sırasında milletvekilleri Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamamaktadır. Cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde ise öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynağın gösterilmesi zorunludur. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunmakta ve oylanmaktadır.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte 5018 sayılı Kanunda daha önce düzenlenen geçici bütçe uygulamasına ilişkin olarak Anayasaya da hüküm eklenmiştir. Buna göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanacağı düzenlenmektedir.

Ayrıca Anayasada Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını kısmen veya tamamen uygun bulmayarak bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderemeyeceği de hüküm altına alınmaktadır.

2.2.2. 5018 Sayılı Kanunda Yer Alan Temel Bütçe İlkeleri

Kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde bütçenin içeriğine, hazırlanmasına, görüşülmesine ve uygulanmasına ilişkin temel ilkelere yer verilmektedir.

Bu kapsamda bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, aynı zamanda kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklerin, idarelerin stratejik planları ve performans ölçütleri ile fayda-maliyet analizlerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Bunun yanında bütçeler hazırlanırken bütçede kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görüleceği, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak gösterileceği, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilemeyeceği, gelir ve gider denkleğinin sağlanacağı, bütçelerde bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilemeyeceği gibi ilkeler de Kanunda düzenlenmektedir.

Bütçeler ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulamaya konulamamaktadır.

Ayrıca Kanun, kamu hizmetlerinin bütçelere belirli amaçları gerçekleştirmek üzere konulan ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak yürütüleceğini düzenlemektedir.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkileri

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle idari teşkilatlanmada önemli değişiklikler yapılmış, bu kapsamda 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Yine Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı

birleştirilmiş ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığının teşkilat yapısı ve görevleri belirlenmiştir.

Bu kapsamda merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlanması, sunulması ve Mecliste görüşülmesi aşamalarına ilişkin olarak Anayasa ve 5018 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlık sürecindeki rolü 1 ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlanması, sunulması ve Mecliste görüşülmesi aşamalarına ilişkin ilgili mevzuatta yapılan değişiklikler aşağıda belirtilmiştir.

- 5018 sayılı Kanunda yapılan değişiklik çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasındaki koordinasyonu sağlar. Ayrıca 1 ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gereğince Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlık çalışmalarını koordineli bir şekilde yürütür.

- OVP Kalkınma Bakanlığı tarafından, OVMP Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta iken OVP ve OVMP'nin Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanacağı düzenlenmiştir.

- OVP'yi kabul etme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu kapsamda bütçe sürecinin, Cumhurbaşkanınca onaylanan OVP'nin Resmi Gazete'de yayımlanması ile başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

- OVMP'nin Yüksek Planlama Kurulu yerine Cumhurbaşkanınca onaylanması ve Resmi Gazete'de yayımlanması şeklinde düzenleme yapılmıştır.¹

- Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı hükme bağlanmıştır.

- Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin bir parçası olan genel bütçe gelir teklifinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır. 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığınca oluşturulan gelir tahminlerini esas alarak gelir bütçesi teklif taslağını hazırlamaktadır.

- Kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerini Maliye Bakanlığınca, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığınca göndereceklerine ilişkin düzenleme kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerini Cumhurbaşkanlığına gönderecekleri şeklinde değiştirilmiştir.

- Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulacağı düzenlenmiştir.

¹ 20/5/2021 tarihli ve 7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 8 ve 9 uncu maddelerinde yapılan düzenlemeyle OVP ve OVMP dokümanları OVP adı altında birleştirilmiştir.

2.4. Bütçe Hazırlama Süreci

Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezi yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsamaktadır. (I) sayılı cetvel genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, (II) sayılı cetvel özel bütçeli idareleri, (III) sayılı cetvel ise düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade etmektedir.

Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Ülkemizde bütçe hazırlık süreci makro politikaları ve temel ekonomik büyüklükleri gösteren OVP'nin Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla başlamaktadır. Süreç, kamu idarelerinin bütçe hazırlık belgeleri ve makro politika belgeleri kapsamında bütçe ve yatırım tekliflerini hazırlayarak yetkili makamlara sunmaları ile devam etmektedir. Sürecin son aşamasında ise Cumhurbaşkanı tarafından merkezî yönetim bütçe kanun teklifi TBMM'ye sunulmaktadır.

2.4.1. Makro Düzeyde Ekonomik ve Mali Çerçevenin Oluşturulması

Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanan OVP makroekonomik çerçevenin oluşturulması için kullanılan temel politika belgesidir.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci; Cumhurbaşkanı tarafından kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını da kapsayacak şekilde onaylanan OVP'nin Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlamaktadır.

Bütçe sürecini başlatan OVP, stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmektedir. Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıran OVP dinamik bir yapı arz etmektedir. Üç yıllık bir bakış açısıyla hazırlanan program, yıllık uygulama sonuçları ve dönemsel gelişmeler dikkate alınarak her yıl güncellenmektedir.

2.4.2. Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılan Belgeler

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programı hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin

hazırlanmasına esas olmak üzere kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içermektedir.

2.4.3. Kamu İdarelerinin Bütçe Tekliflerini Hazırlaması ve Yetkili Makamlara Sunması

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlamaktadır. Genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idarelerce hazırlanmaktadır. Gider ve gelir tekliflerinin, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanması esastır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlamakta ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına göndermektedir.

Cumhurbaşkanlığına sunulan bütçe teklifleri; kalkınma planına, orta vadeli program ile ilgili mevzuata ve bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunlukları açısından incelenmektedir. 5018 sayılı Kanunun 17 nci maddesi uyarınca, gerekli görülen durumlarda kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılmaktadır.

TBMM, Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kanunun 18 inci maddesi uyarınca bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına göndermektedir.

2.4.4. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin TBMM'ye Sunulması ve Görüşülmesi

Cumhurbaşkanlığına hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Anayasanın 161 inci maddesi ve 5018 sayılı Kanunun 18 inci maddesi uyarınca mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (17 Ekim) Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

5018 sayılı Kanununa göre merkezi yönetim bütçe kanun teklifine TBMM'de görüşülmesi esnasında dikkate alınmak üzere bazı belgelerin eklenmesi öngörülmektedir. Bu belgeler;

- Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesidir.

Cumhurbaşkanının merkezi yönetim bütçe kanun teklifini TBMM'ye sunmasının ardından teklifin TBMM'de görüşülme süreci başlamaktadır. Bu süreç, 17 Ekim'i takip eden elli beş gün içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonunda ve sonraki yirmi gün içerisinde ise Genel Kurulda olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe teklifi ve teklifle birlikte sunulan belgeler, görüşülür, oylanır ve Genel Kurula gönderilir. Bu süreçte Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerince gider artırıcı veya gelir azaltıcı öneriler yapılabilmektedir.

Komisyon tarafından kabul edilen ve Genel Kurula sunulan bütçe teklifinin görüşülmesi hususu da Anayasanın 161 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile milletvekillerinin kamu idare bütçeleri hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklaması gerektiği vurgulanarak kamu idare bütçeleri ile değişiklik önergelerinin, üzerine ayrıca görüşme yapılmadan okunarak oylanacağı ifade edilmektedir.

Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelerden farklı olarak Genel Kurulda milletvekilleri gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamamaktadır. 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre; TBMM, merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar. Kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete'de yayımlanır.

Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ise geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirilerek belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

Yukarıda ilgili mevzuatı çerçevesinde bütçe süreci anlatılmakta olup uygulamada OVP'nin idarelerin ihtiyaçları dikkate alınmak suretiyle hazırlanması ve bütçe sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla bütçe hazırlık çalışmalarına Haziran-Temmuz aylarında başlanmaktadır.

2.5. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifiyle İlgili Dokümanlar

2.5.1. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanmasında Dikkate Alınacak Dokümanlar

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin, aşağıda kapsamı açıklanan dokümanlarda belirlenen amaç, ilke, politika, hedef, öncelik, temel ekonomik büyüklükler ve ödenek tavanlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Kalkınma Planı: Ülkemizin kalkınma vizyonunu gerçekleştirebilmek için belirlenen amaç, ilke, politika ve hedefleri ortaya koymaktadır. Beş yıllık dönemlerde hazırlanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı: Ekonomi ve kamu maliyesi alanındaki gelişme

ve hedefleri, program dönemindeki hedef ve politikaları içerecek şekilde her yıl hazırlanmaktadır.

Orta Vadeli Program: Kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını belirleyen OVP üç yıllık perspektifle hazırlanmaktadır.

Stratejik Plan: Kamu idarelerinin misyon ve vizyonlarının oluşturulması, stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerin saptanması, önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda performans ölçümü ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesinin yapılması amacıyla ilgili idarelerce beş yıllık bir dönem için hazırlanmaktadır.

Performans Programı: Kamu idarelerinin program bütçeye uygun olarak yürüteceği faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içermekte ve ilgili idarelerce yıllık olarak hazırlanmaktadır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi: Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içeren Rehberler her yıl hazırlanmaktadır.

2.5.2. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifine Eklenen Dokümanlar

Yılı merkezi yönetim bütçe kanunu teklifine TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere her yıl aşağıda kapsamı belirtilen dokümanların eklenmesi gerekmektedir.

Bütçe Gerekçesi: İlgili yıl bütçesine ilişkin veriler ile orta vadeli programı içeren, TBMM'yi ve kamuoyunu merkezi yönetim bütçe kanun teklifi hakkında geniş bir şekilde bilgilendirmek amacıyla her yıl hazırlanmaktadır.

Yıllık Ekonomik Rapor: Bütçe sürecinde ekonomik ve mali değerlendirmeler yapılmasına zemin oluşturmayı ve politika yapıcılar ile ekonomiyle ilgili paydaşları saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde bilgilendirmeyi amaçlayan Rapor her yıl hazırlanmaktadır.

Kamu Borç Yönetimi Raporu: Finansman programı, bütçe gerçekleştirmeleri, hazine nakit dengesi, iç borç ve dış borç tutarları ve dağılımı gibi hususları açıklayan Rapor aylık ve yıllık olarak hazırlanmaktadır.

2.6. Mali Reform Çalışmaları ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile birlikte; bütçelerde tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, kaynak kullanımı sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların politika ve önceliklerle ilişkilendirilmesi, sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışının getirilmesi, böylece mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için performans esaslı bütçe sistemi benimsenmiştir.



Performans esaslı bütçe sisteminin temel unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları öngörülmüş, sistem 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır.

Diğer taraftan 2000'li yılların başından itibaren bütçeler uluslararası standartlara uygun olarak geliştirilen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaya başlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması, uluslararası standartlarda istatistik üretilmesine ve kıyaslamaya imkân sağlamakla birlikte bu sınıflandırma bir bütçeleme sistemi değildir.

5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmüştür. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamamış, bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam etmiştir.

Performans esaslı bütçelemenin daha etkin bir şekilde uygulanması için söz konusu bütçeleme sisteminden elde edilen kazanımlardan da faydalanılarak performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kuran performans esaslı program bütçe reformunun hayata geçirilmesine karar verilmiştir.

Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir.

Program bütçenin temel amacı; sınırlı kaynakların, topluma en yüksek faydayı sağlayacak programlara tahsis edilmesini ifade eden harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Program bütçenin temel gereklilikleri arasında;

- Harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması,
- Programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi,
- Programlarla ilgili ve nitelikli performans bilgisinin üretilmesi,
- Performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi,

yer almaktadır.

Program bütçeye ilişkin çalışmalar, Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda yürütülmüş, Cumhurbaşkanlığı makamından alınan Olur uyarınca 2020 yılı idare performans programları, program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi bu rehberde yer alan performans esaslı program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ve teklif yasalaşarak uygulamaya girmiştir. 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi de aynı yaklaşımla hazırlanacaktır.