

BÜTÇENİN BİRLİĞİ İLKESİ VE İSTİSNALARI

Doç. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN*

Arş. Gör. Muhammet DURDU**

Öz

Gelirlerin toplanmasına izin, giderlerin yapılmasına yetki veren bir kanun olan bütçe aynı zamanda, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi de ifade etmektedir. Bütçenin birçok ilkesi bulunmaktadır. Bunlardan bütçenin birliği ilkesi, devletin tüm gelir ve giderlerinin aynı bütçede toplanmasıdır. Bütçenin birliği ilkesi klasik bütçe ilkeleri arasında gösterilmektedir. Aynı zamanda diğer bütçe ilkelerinin sağlanması için ön şart olarak kabul edilmektedir. Günümüzde devlet maliyesinin çok büyük boyutlara ulaşması, devletin klasik görevleri yanında birçok yeni görevlerinin ortaya çıkmış olması, etkinlik ve çabukluk gereksinimlerinin artmış olması sebepleriyle bütçenin birliği ilkesinden tavizler verilmiştir. Bu tavizlerden bir kısmı gerekli görülürken diğerlerinin ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmektedir. Bu çalışmada, öncelikle bütçenin birliği ilkesi açıklanmaya çalışılacak daha sonra istisnalarına değinilerek, bu istisnaların kamu ekonomisine olan etkileri tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçenin Birliği İlkesi

GİRİŞ

Şekli nitelikte bir kanun olan bütçe esas itibariyle belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini gösteren belgeyi ifade etmektedir. Bütçenin birçok ilkesi bulunmaktadır. Bütçenin birliği ilkesi klasik bütçe ilkeleri arasında gösterilmektedir. Bütçenin birliği ilkesinin içinde bulunduğu klasik bütçe ilkeleri yanında, modern devletin bütçeleme ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran modern bütçe ilkeleri de bulunmaktadır. Bu ilkeler bir bütün olarak, devlet kaynaklarının bütçe yoluyla en etkin şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır. Ayrıca söz konusu ilkeler aracılığıyla açıklık ve saydamlığın sağlanması, kamuoyu denetiminin kolaylaşması, bütçe uygulayıcılarının sorumluluklarının tespiti gibi hususların yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Bütçenin birliği ilkesi diğer bütçe ilkelerinin sağlanması noktasında bir ön şart olarak görülmektedir.

Bütçenin birliği ilkesi kısaca, devletin tüm gelir ve giderlerinin aynı-tek bütçede toplanmasını ifade etmektedir. Klasik dönemde, bütçenin birliği ilkesine en önemli istisna olarak olağanüstü bütçeler görülmektedir. Günümüz koşullarında bütçe harcamalarının olağan-olağanüstü ayrımı kalmamış, olağanüstü bütçe uygulaması terk edilmiştir. Günümüzde devletin olağanüstü

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Malî Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

** Arş. Gör., Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Malî Hukuk Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

harcamaları da merkezî idare bütçesi içerisinde yapılmaktadır. Modern devlet maliyesinin çok büyük boyutlara ulaşması, devletin klasik görevleri yanında birçok yeni görevlerinin ortaya çıkmış olması, etkinlik ve çabukluk ihtiyaçlarının artmış olması sebepleriyle bütçenin birliği ilkesinden tavizler verilebilmektedir. Bu sebeple sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin ve kamu iktisadî teşebbüslerinin, günümüzde merkezî idareden ayrı bütçeye sahip olması olağan görülmektedir. Bunların yanında, döner sermaye işletmeleri ve bütçe dışı fonların da ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

Çalışmada, öncelikle bütçenin birliği ilkesi incelenmeye çalışılacak, sonra istisnalarına değinilecektir. Bütçenin birliği ilkesinin modern devlet bütçeleri için gerekli bir ilke olup olmadığı üzerinde durulacak, istisnaların ülke ekonomisine fayda getirip getirmediği araştırılacaktır. Bütçe ilkeleri konusunda doktrinde çalışmalar bulunmasına rağmen, önemli bir bütçe ilkesi olan bütçenin birliği ilkesinin, günümüzdeki şartlar göz önünde bulundurularak incelenmesinin bilime katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

I. BÜTÇENİN BİRLİĞİ İLKESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesine göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder. Bütçede birlik ilkesi ise, devletin tüm gelir ve giderlerinin aynı bütçede toplanmasıdır (Pehlivan, 2015: 208). Birlik ilkesi klasik bütçe ilkelerindedir (Söyler, 2006: 188). Bunun yanında modern maliyeciler de birlik ilkesinin şeffaflık, hesap verilebilirlik ve daha kolay idare edilebilir olma bakımından çok büyük önem taşıması sebebiyle birlik ilkesinden vazgeçmemişlerdir (Mutluer/Öner, 2011: 161). Günümüzde bütçede birlik ilkesi önemini korumakla birlikte yumuşatılmıştır. Ancak ayrı bütçelere sahip kamu kurumlarının bütçelerinin konsolide edilerek bir arada görülmesi mümkündür (Özgen, 1999: 250). Bu duruma modern maliyeciler toplama ilkesi demektedir. Toplama ilkesi ile birlikte, mahallî idareler ve kamu iktisadî teşebbüslerinin ortaya çıkışıyla istisnasız uygulanması mümkün olmayan birlik ilkesi, yeniden tanımlanmaya/şekillendirilmeye çalışılmıştır. Günümüzde mahallî idarelerin ve kamu iktisadî teşebbüslerinin ayrı bütçe yapması kaçınılmaz görünmekte, bunlar dışında bütçede birlik ilkesine başka istisna koyulmaması gerektiği belirtilmektedir (Söyler, 2006: 192). Ancak gerekli disiplin sağlandıktan sonra bütçe dışı fon uygulamalarının da faydalı olabileceği müşahede edilmektedir. Bütün istisnalara rağmen bütçede birlik ilkesi önemini korumaktadır. Nitekim, diğer bütçe ilkelerinin hakkıyla sağlanabilmesi için birlik ilkesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 74).

Bütçenin birliği ilkesinin doğru bir uygulama olmadığı bu sebeple bütçenin çokluğu ilkesinin uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Zira günümüzde devlete yüklenen sosyal görevler dolayısıyla tek bir bütçe uygulaması zor görülmektedir. Çoğu kamu hizmeti etkinlik ve sürat istemektedir. Bu sebeple her bir kamu kurumunun bürokrasiden uzak olması için ayrı bütçe yapması gerektiği belirtilmektedir (Özgen, 1999: 253). Ancak bu görüşe katılmak pek mümkün değildir. Nitekim bütçenin birliği ilkesinin getirdiği birçok fayda vardır. Mahallî idareler ve kamu iktisadî teşebbüsleri gibi bazı kamu kurumlarının ayrı bütçe yapmasının kaçınılmaz olduğunun kabul edilmesi gerekmele beraber, bunların bütçede birlik ilkesinin istisnası niteliğinde olduğu kabul edilmelidir. Ayrıca yukarıda belirtilen toplama ilkesi ile ayrı bütçe yapan kamu kurumlarının bütçeleri de merkez bütçesine eklenip bir arada görülerek, birlik ilkesinden verilen taviz azaltılabilir. Bu sebeple günümüzde bütçenin birliği ilkesi değil, bütçelerin çokluğu ilkesinin geçerli olduğu düşüncesine de (Özgen, 1999: 253) katılmak zor görünmektedir. Günümüzde istisnaları bulunmakla birlikte bütçenin birliği ilkesinin halihazırda geçerli olduğu kabul edilmelidir. Gerçekten de 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden beri bütçede birlik ilkesinin istisnalarının azaldığı görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 6. maddesi ile hazine birliği düzenlemesi getirilmiştir. Bu hükme göre, "*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür*". Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesi ile merkezî idare kapsamındaki kamu idareleri belirlenmiştir. Bu hükme göre merkezî idare; bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade eder. Kanuna ekli (I) sayılı cetvel genel bütçeli idareleri kapsamaktadır. Bunlar arasında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, bakanlıklar gibi devlet idareleri bulunmaktadır. (II) sayılı cetvel özel bütçeli idareleri kapsamaktadır. Bunlara örnek olarak, devlet üniversiteleri, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü verilebilir. Bu idarelerin ise belirli bir uzmanlık isteyen alanda kurumlaşmış olan idareler olduğu söylenebilir. (III) sayılı cetvel ise düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarını kapsamaktadır.

5018 sayılı Kanun'da merkezî idare yanında bir de genel yönetimden bahsedilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri kapsar. Sosyal güvenlik kurumları 5018 sayılı Kanun'a ek (IV) sayılı cetvelde sayılmıştır. Bunlar, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüdür. Mahallî idareler ise Kanunun 3/e maddesine göre, "*Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet*

gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri” ifade etmektedir.

Doktrinde “geniş anlamda kamu” tabiri geçmekte olup, genel yönetimin yanına bazı kamu idarelerinin de eklenmesiyle oluşmaktadır. Buna göre geniş anlamda kamu, genel yönetimin yanında; kamu iktisadî teşebbüslerini, belediyeler tarafından işletilen belediye iktisadî teşebbüslerini, kamu iktisadî teşebbüsü niteliğinde görülmeyen TCMB, AOÇ, TOKİ, TMSF ve TRT gibi kurumları, dernek ve vakıfları ve meslek kuruluşlarını da kapsamaktadır (Bilici, 2015: 30; Pehlivan, 2015: 232 vd.).

2016-2018 Orta Vadeli Programı’nda kamu kesimi kavramı kullanılmıştır. Programa göre bu kavram genel yönetim yanında kamu iktisadi teşebbüslerini de kapsamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016-2018 Orta Vadeli Program).

Her bir kamu kurumu harcamalarını bütçe esasına göre yapmaktadır. Bütçenin birliği ilkesi gereği olarak bu kamu kurumlarının birlikte tek bir bütçe yapması gerekmektedir. Ancak günümüzde merkezî idarede tek bütçe yapılmakla beraber, bunun istisnaları bulunmaktadır. Merkezî idare bütçesi; genel bütçeli idareleri, özel bütçeli idareleri ve bağımsız idarî otoriteleri kapsayan bütçedir. Buna göre merkezî idare bütçesi temelde üç parçaya ayrılmasına rağmen bir bütünü ifade etmektedir. Merkezî idare bütçesi ile bütçede birlik ilkesi kısmen sağlanmıştır. Merkezî idare dışında kalan kamu idarelerinin ise ayrı bütçe yaptığı görülmektedir. Bu bütçelerin bütçede birlik ilkesine istisna teşkil ettiği söylenebilir.

5018 sayılı Kanun’a göre merkezî idare bütçe kanunu, merkezî idare kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezî idare bütçe kanununda izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer verilir. Bu özelliği itibarıyla merkezî idare bütçesi malî plana yakın özellikler göstermektedir. Nitekim malî planlar da bütçeler gibi geleceğe yönelik olmasının yanında birden çok yılı kapsamaktadır (Bilici, 2015: 71).

Merkezî idare içerisinde bulunmasına rağmen bütçelerini daha özerk bir şekilde hazırlayan kamu kurumları da bulunmaktadır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler. Burada Sayıştay ve düzenleyici-denetleyici kurumların bağımsız denetim yapmaları sebebiyle, bu bağımsızlıklarına gölge düşürmemek amacıyla bütçelerini Meclis’e bizzat göndermeleri usûlü benimsenmiş görünmektedir.

Doktrinde aksi görüşler bulunsa da, kamu bütçelerinin temel ilkeleri arasında bütçede birlik ilkesini de görmek gerekir. İstisnalarının bulunması bütçede birlik ilkesinin yok sayılmasını gerektirmemektedir. Kamu bütçe sisteminde birlik ilkesinin uygulanması çeşitli faydalar getirmektedir (Mutluer/Öner, 2011: 161):

- Devletin malî durumunun bir bütün halinde ortaya konulması ve dolayısıyla daha iyi kavranmasını sağlar,
- Kamu gelirlerinin giderleri karşılayıp karşılamadığı veya ne oranda karşılayabildiği anlaşılır,
- Bütçenin yasama organı tarafından denetimini kolaylaştırıcı etki sağlar,
- Gelecek yıllar için yapılacak plan ve programlara katkı sağlamak suretiyle yardımcı olur,
- Kamuoyunun bütçe konusunda aydınlatılması ve bütçenin daha iyi kavranıp anlaşılmasını sağlar.

II. BÜTÇENİN BİRLİĞİ İLKESİNİN İSTİSNALARI

Günümüzde bütçenin birliği ilkesinden tavizler verilmiş ve birçok istisna ortaya çıkmıştır. Bütçenin birliği ilkesinden ayrılacak noktalar olarak, kamu iktisadî teşebbüs bütçeleri ve mahallî idare bütçeleri belirtilirken, bunlar dışındaki istisnaların olmaması gerektiği ifade edilmektedir (Söylar, 2006: 192). Bununla beraber bütçe dışı fon uygulamalarının da, gerekli disiplinin sağlanması kaydıyla, gerekli bir istisna olduğunun belirtilmesi gerekir.

Merkezî idare bütçesi kapsamında yer almalarına rağmen bazı kamu kurumlarının bütçelerinin, hazırlanma aşamasında gösterdikleri farklılıklar sebebiyle, bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil edip etmediği tartışılabilir. Bu kurumlar; özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'dır.

Özel bütçeli idarelerin bütçeleri esas itibariyle kendi idare organları tarafından hazırlanır ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Aslında burada bütçenin birliği ilkesine bir istisna yoktur. Yukarıda da belirtildiği üzere özel bütçeli idareler belirli bir uzmanlık gerektiren alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bu sebeple bütçenin hazırlanması konusunda da faaliyet gösterdikleri alanların özel gereklerine riayet etmeleri gerekir. Bu sebeple kendi bütçelerini kendilerinin hazırlaması yapıları gereği doğaldır. Zaten bu kurumlar bütçelerini doğrudan TBMM'ye göndermemekte, Maliye Bakanlığı'na göndermektedirler. Bütün özel bütçeli idarelerin gönderdikleri bütçeler genel bütçeli idarelerin bütçeleri ile birleştirilmekte, daha sonra TBMM'ye sunulmaktadır. TBMM'de merkezî idare bütçe karunu içerisinde

kanunlaşmaktadır. Sonuç olarak, özel bütçeli idarelerin, bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil etmediği söylenebilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, TBMM ve Sayıştay'ın durumu daha farklıdır. Bu kurumlar bütçelerini hazırlayıp Maliye Bakanlığı'na değil doğrudan TBMM'ye göndermektedir. Bu kurumların bütçeleri TBMM'de, Maliye Bakanlığı tarafından gönderilen merkezî idare bütçesi ile birleşip kanunlaşmaktadır. Bütçelerini doğrudan TBMM'ye göndermeleri, bütçeleri üzerinde Maliye Bakanlığı'nın ve dolayısıyla hükümetin denetimini kaldırdığı düşünülebilir. Ancak komisyonda veya Genel Kurul'da bu kurumların bütçelerinde değişiklik yapılabileceği düşünülürse, bu denetimin ortadan kalkmadığı anlaşılır. Zira parlamenter sistemlerde iktidar grubu kural olarak meclisin çoğunluğunu oluşturduğu için, yürütme organının esas itibarıyla yasama organına hâkim olduğu ifade edilebilir. Bu sebeple bu kurumların bütçelerinin de bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil etmediği söylenebilir. Nitekim bu kurumların bütçeleri, merkezî idare bütçesinin bir parçasını teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kanun'da geçici bütçe ve ek bütçe uygulamalarına yer verilmiştir. Geçici bütçe, zorunlu sebeplerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde çıkarılır. Geçici bütçe, önceki yıl bütçesi esas alınarak hazırlanır. Bu sebeple hazırlanması merkezî idare bütçesine göre daha hızlıdır. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. 2016 yılının başında Türkiye'de geçici bütçe uygulaması görülmüştür (Habertürk, 23.12.2015). Ek bütçe ise, merkezî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla yapılabilir. Bu tür bütçelerin bütçede birlik ilkesine istisna teşkil edip etmediği tartışılabilir.

Geçici bütçe, carî yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler, carî yıl bütçesine dâhil edilir. Bu sebeple geçici bütçenin bütçede birlik ilkesine istisna teşkil etmediği sonucuna varmak gerekir. Zira geçici bütçenin, gerekli durumlarda, merkezî idare bütçesinin yerine geçen bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır. Ancak doktrinde aksi görüş de bulunmaktadır (Altuğ, 1999: 30). Ek bütçe ise merkezî idare bütçesinden ayrı olarak kanunlaştığı için tartışmaya açık gözükmektedir. Ancak ek bütçe de merkezî idare bütçesine yapılan bir ek olduğu için bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil etmemesi gerekir.

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden evvel uygulanan katma bütçe sisteminin bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil ettiği belirtilmiştir. 5018 sayılı

Kanun ile merkezî idare kapsamına alınan bu kurumların o dönemde katma bütçeli idare olarak düzenlendiği ve bütçelerinin merkez bütçesinden ayrı yönetildikleri görülmektedir (Altuğ, 1999: 30, 31). Katma bütçeli idarelerin bir kısmı 5018 sayılı Kanun'dan sonra genel bütçe kapsamına, çoğunluğu ise özel bütçeli idareler kapsamına alınmıştır (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 151).

Bu açıklamalar doğrultusunda bütçenin birliği ilkesinin istisnaları şu şekilde sayılabilir:

- Sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri
- Mahallî idarelerin bütçeleri
- Kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçeleri
- Olağanüstü bütçeler
- Döner sermaye bütçeleri
- Bütçe dışı fonlar

A. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçeleri

5018 sayılı Kanununun 77. maddesine göre; “*Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir. Ancak, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır. Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır*”.

5018 sayılı Kanun'a göre iki tane sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır. Bunlar Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür. Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilgili olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu bulunmaktadır. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile ilgili olarak ise 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu bulunmaktadır.

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 6. maddesine göre kurumun bütçesini hazırlamak genel müdürün görevi iken, bütçeyi karara bağlamak yönetim kurulunun görevidir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda ise bütçe ile ilgili muhtelif hükümler bulunmaktadır. Bunun yanında Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi” bulunmaktadır. Bu yönergenin 21. maddesine göre;

“*Başkanlık, diğer birimlerden gelen gider-gelir tekliflerini birleştirip gider bütçesi ile gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gider ve gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda Kurumun bütçe tasarısını*

oluşturur. Harcama birimlerinden gelen ayrıntılı finansman programları da dikkate alınmak suretiyle Kurumun ayrıntılı finansman programı hazırlanarak bütçe tasarısına eklenir. Üst yönetici tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, Aralık ayı sonuna kadar Yönetim Kuruluna sunulur ve mali yıl başlangıcından önce yürürlüğe girmesi sağlanır.”

Aynı yönergenin 22. maddesine göre hazırlanan bütçe, Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Maliye Bakanlığı sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerini merkezî idare bütçesinin eki olarak TBMM'ye sunar. Bu sunum bildirim amaçlı olup üzerinde oylama yapılmaz (Bilici, 2015: 87).

Sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri merkezî idare bütçesinden tamamen ayrı bir bütçedir. Sosyal güvenlik kurumlarının yönetimleri tarafından hazırlanıp kabul edildikten sonra merkezî idare bütçesi ile birlikte TBMM'ye sunulması bu gerçeği değiştirmemektedir. Zira sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin TBMM'ye sunulması bilgilendirme ve denetim amaçlı olup bu durum söz konusu bütçeleri merkezî idare bütçesinin bir parçası haline getirmemektedir. Sonuç olarak sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri bütçede birlik ilkesine önemli bir istisna olarak görölmektedir. Kamu kesiminde sosyal güvenlik kurumu harcamalarının yüksek oranlara ulaşmış olması da bu durumu teyit eder niteliktedir.

B. Mahallî İdarelerin Bütçeleri

Türkiye'de, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç türlü mahallî idare bulunmaktadır (Tan, 2015:146). Mahallî idarelerin bütçeleri 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce özel bütçe kapsamında kabul edilmekteydi (Özgen, 1999: 257). Günümüzde özel bütçeli idarelerin kapsamı daha farklı bir görünüm arz etmektedir. Bütçe birliği ilkesine istisna olmaları açısından, mahallî idarelerin bütçelerinin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

İl özel idareleri hakkında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bulunmaktadır. Bu Kanun'un 3. Maddesine göre il özel idaresi; il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.

Aynı Kanun'un 45. maddesi ile bütçenin hazırlanma usulü belirlenmiştir;

“Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar.

İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir.”

2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Kanun’la, il özel idarelerinin bütçelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması usulü kaldırılmıştır. Bu değişiklik ile merkezî idarenin il özel idarelerinin bütçesi üzerindeki denetimi azalmıştır. Bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil eden il özel idaresi bütçesi, bu değişiklikle daha özerk bir hale gelmiştir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun’la bazı illerde büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir (Tan, 2015: 155). Günümüzde 30 ilde büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu sebeple 51 ilde il özel idaresi ve köy idaresi bulunmaktadır.

Belediyelerle ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu bulunmaktadır. Bu Kanun’un 3. maddesine göre belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 62. maddesine göre belediye bütçesi şu şekilde hazırlanır;

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezî idare bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.”

Belediye bütçelerinin, il özel idarelerinin aksine, İçişleri Bakanlığı’na oradan da Maliye Bakanlığı’na gönderileceği düzenlenmiştir. Maliye Bakanlığı belediye bütçelerini merkezî idare bütçesiyle birleştirip TBMM’ye sunar.

Belediye bütçelerinin merkezî idare bütçesi ile birleştirilip TBMM'ye gönderilmesi, bu bütçelerin bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil ettiği gerçeğini değiştirmemektedir. Merkezî idare bütçesiyle birlikte belediye bütçelerinin de TBMM'ye gitmesi ile denetlenmesi amaçlanmıştır. İl özel idarelerinin bütçelerinin, merkezî idare bütçesi ile birlikte TBMM'ye gönderilmesi usulü 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmemiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 18. maddesinde merkezî idare bütçe kanununun ekleri arasında mahalli idarelerin bütçe tahminleri de yer almıştır. Bu maddede "belediye" yerine "mahallî idare" teriminin kullanılması sebebiyle il özel idarelerinin bütçelerinin de merkezî idare bütçesiyle birlikte, bilgilendirme amacıyla, TBMM'ye sunulması gerekir.

İl özel idareleri ile belediyelerin bütçelerinin merkezî idare bütçesinden ayrı olması ve TBMM'nin onayına tabi olmaması, bu idarelerin malî açıdan merkezden tamamen kopuk olduğu anlamına gelmez. Öncelikle mahallî idarelerin İller Bankası aracılığıyla merkezî idare den pay aldıkları unutulmamalıdır. Bununla beraber 5018 sayılı Kanun'un 77. maddesinin 2. fıkrasına göre;

"Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir."

Köyler ile ilgili olarak Cumhuriyet'in ilk yıllarından kalan 442 sayılı Köy Kanunu bulunmaktadır. Bu Kanun'a göre köy; nüfusu iki binden aşağı yurtlara denir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler. Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.

Köy bütçesi ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tarafından 1942 yılında Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi yayınlanmıştır. Bu talimatnameye göre köy bütçesi; köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir. Köy bütçesi, ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından hazırlanır, köyün bağlı bulunduğu kaymakam veya vali tarafından onaylanır

(Tan, 2015: 175). Ancak uygulamada köy bütçesi bulunmamaktadır. Buna ihtiyaç da görülmemektedir. Köylerin ihtiyaçları esas itibariyle diğer mahallî idareler veya merkezî idare tarafından gerçekleştirilmektedir (Pehlivan, 2015: 239).

Mahallî idarelerin bütçeleri, bütçede birlik ilkesine ikinci istisna olarak ortaya çıkmaktadır. Bu istisnanın gerekliliği savunulabilir. Çünkü mahallî idareler, bütçelerini yerel ihtiyaçları göz önünde bulundurarak hazırlamalıdır. Merkezî idare tarafından mahallî idarelerin bütçelerinin yapılması ve merkezî idare bütçesine dâhil edilmesi, yerel ihtiyaçların zamanında karşılanamaması ve kaynakların etkin kullanılamaması sonucunu doğurabilir. Bu sebeplerle mahallî idarelerin bütçelerini merkezî idareden ayrı yapıp kabul etmesi gerekli görülmektedir. Son olarak, mahallî idarelerin öz gelirlerinin üstlendikleri hizmetleri karşılamaya yetmemesi sebebiyle merkezî idareden İller Bankası aracılığıyla yardım aldıklarının belirtilmesi gerekir. Bu sebeple, mahallî idarelerin bütçelerini kendilerinin yapıp uygulamasının kabul edilmesi yanında, merkezin tamamen denetimi dışında bırakılmaması gerekir. Merkezî idare, idarî vesayet denetimini etkin bir şekilde yerine getirmelidir.

C. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Bütçeleri

Kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname bulunmaktadır. Bu Kararname'nin 2. maddesine göre kamu iktisadî teşebbüsü, iktisadî devlet teşekkülü ile kamu iktisadî kuruluşunun ortak adıdır.

Söz konusu Kararnamenin 29. maddesine göre, kamu iktisadî teşebbüsleri bütçe yapmadan evvel yıllık genel yatırım ve finansman programı, takvim yılı başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanır. Kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçeleri, her hesap dönemi için, yıllık genel yatırım ve finansman programındaki hedefler esas alınarak hazırlanır ve yönetim kurulunca onaylanır. Yıllık genel yatırım ve finansman programları ilgili bakanlıklara da gönderilir.

Kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçesi merkezî idare bütçesi ile birlikte TBMM'ye sunulacak olanlar listesinde sayılmamıştır. Bu sebeple kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçesi bilgilendirme amaçlı dahi TBMM'ye sunulmaz. Ancak TBMM'de kamu iktisadî teşebbüsleri için özel bir komisyon bulunmaktadır. Bu komisyon aracılığıyla TBMM'nin kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçelerini denetleyebileceği düşünülebilir.

Merkezî idare bütçesi içerisinde bulunmayan, bununla beraber kamu iktisadî teşebbüsü olarak da görülmeyen Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Atatürk Orman Çiftliği, Toplu Konut İdaresi ve Türkiye Radyo ve Televizyon

Kurumu gibi kamu tüzel kişileri de bütçede birlik ilkesine istisna teşkil etmektedir. Zira bu kurumlar bütçelerini kendileri hazırlayıp uygulamaktadır (Bilici, 2015: 89).

Kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçeleri uygulamada özerk bütçe olarak bilinmektedir (Bilici, 2015: 89). Bu tür bütçeler merkezî idare bütçesinin bir parçası olmadığı için bütçede birlik ilkesine istisna oluşturmaktadır. Zaten kamu iktisadî teşebbüslerinin merkezî idareden ayrı bütçe yapmaları yadrganmamaktadır (Söyler, 2006: 191). Zira kamu iktisadî teşebbüsleri, esas itibariyle özel hukuk kuralları çerçevesinde özel sektör içinde faaliyette bulunmakta olup kamu bürokrasisinin yavaş işleyen yapısı içinde faaliyet göstermeleri doğal olarak beklenemez. Ancak bu konuda kamu iktisadî kuruluşları ile iktisadî devlet teşekküllerini ayıran görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, iktisadî devlet teşekküllerinin merkezî idare bütçeleme sistemine uyumu zor görünmekle birlikte, kamu iktisadî kurumlarının merkezî idare bütçesine uyum sağlamasının önünde herhangi bir engel görülmediği belirtilmektedir (Özgen, 1999: 255).

D. Olağanüstü Bütçeler

Devletin olağan harcamalarını normal gelirleriyle, olağanüstü harcamalarını ise olağanüstü gelirleri ile karşılaması, eskiden kamu maliyesinde geçerli olan bir ilkeydi (Özgen, 1999: 254). Devletlerin savaş gibi bazı olağanüstü durumları normal kamu gelirleri ile karşılamaması gerektiği düşünölmekteydi. Ancak hangi harcamaların olağanüstü olduğunun belirlenmesindeki güçlükler, çok fazla borçlanmaya sebep olabileceği yönündeki endişeler ve denetiminin zor olması gibi sakıncalar, olağanüstü bütçelerin günümüzde uygulamasını sona erdirmiştir (Özgen, 1999: 254).

Türkiye tarihinde olağanüstü bütçe uygulamalarına Meşrutiyet döneminde çok sık başvurulmuştur. Cumhuriyet döneminde bu sayı gittikçe azalmış ve 1944-45 döneminden beri başvurulmamıştır (Altuğ, 1999: 30). Uygulandığı dönemde, olağanüstü bütçe uygulamasının bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil ettiği görölmektedir. Zira bazı kamu hizmetleri için ayrı bütçeler yapıldığı müşahede edilmiştir. Günümüzde uygulanmamakla beraber, tekrar uygulanmayacağı kesin olmadığı için, olağanüstü bütçeleri de bütçede birlik ilkesine istisna saymak gerekir.

Geçmişte olağanüstü bütçelerin en önemli sebeplerinden olan olağanüstü askerî harcamalar ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanun'un 20. maddesinde bir

hüküm getirilmiştir. Söz konusu hüküm gereği olağanüstü askeri durumlarda harcamalar bütçe içerisinde yapılacaktır¹.

E. Döner Sermaye Bütçeleri

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 3. maddesine göre döner sermaye; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen aslî ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayeyi ifade eder. Döner sermaye işletmeleri genel veya özel bütçeli idareler tarafından kurulmaktadır. Bu tür devlet idareleri, kendilerine yüklenen kamu görevini yerine getirmenin yanında ticarî veya sınaî faaliyette bulunmak üzere döner sermaye işletmesi de kurabilmektedirler (Bilici, 2015: 27). Döner sermaye işletmeleri kanunla kurulmaktadır. Bazen devlet kurumlarının özel kanunlarındaki özel döner sermaye maddeleri aracılığıyla², bazen de sadece döner sermaye kurma amacına yönelik olarak çıkarılan kanunlarla kurulmaktadır³.

Döner sermaye işletmeleri kamu idarecilerine birtakım mali serbestlikler sağladığı için önemli oranda tercih edilmekte ve sayıları artmış bulunmaktadır. Ancak her genel bütçeli veya özel bütçeli idarenin döner sermaye kurmaması gerekir. Bir kamu idaresinin döner sermaye işletmesi kurulabilmesi için (Altuğ, 1999: 32);

- Altyapı ve emek noktasında atıl kapasite bulunmalı,
- Piyasa fiyatı olan bir ürün elde edilebilmeli,
- Bu üretim esas hizmeti aksatmamalıdır.

¹ 5018 sayılı Kanun madde 20: "Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir. Yukarıda sayılan hallerde sevk ve intikalle ilgili giderler için, harcama yetkililerinin onayıyla görevlendirilecek mutemetlere gereken miktarda avans verilebilir ve gönderilecek ödeneğe istinaden bir ay içinde mahsup edilir."

² Örnek için bkz. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. maddesi.

³ Örnek için bkz. 3225 sayılı Milli Savunma Bakanlığı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlar ile Askerî Hastanelerinde Döner Sermaye Teşkilî ve İşletilmesine İlişkin Kanun.

Döner sermayeler bağlı oldukları kamu kurumlarına malî açıdan serbest hareket edebilme imkânı kazandıkları bir bölge oluşturmaktadır. Döner sermaye kaynakları denetimden uzak ve serbestçe kullanılabilir. Yılbaşında döner sermaye ödeneği bağlı bulunduğu kamu kurumundan çıkmaktadır. Yıl içerisinde bu ödenek ile birçok işlem serbestçe yapılmakta ve sene sonunda elde edilen kâr aynı kurumun bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir (Özgen, 1999: 261). Esasında döner sermayeli işletmelerin sene başındaki aldıkları ödenekler ile sene sonunda yaptıkları kârlar bağlı oldukları kamu kurumu ile birlikte merkezî idare bütçesinde görünmektedir (Bilici, 2015: 89). Ancak sene içerisinde merkezî idare bütçesinden ayrı bir bütçe uygulamaktadırlar.

Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin hazırlanmasının esas ve usûllerini göstermek için Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4 ila 7. maddelerinde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre, bütçe, döner sermayeli işletmelerin belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçeler, yılı içinde yapılacak giderler ile gelirlerden oluşur. Bütçeler, izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte hazırlanır ve değerlendirilir. Bütçe, malî işlemlerin kapsamlı ve şeffaf bir şekilde görünmesini sağlar. Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir. Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır. Bütçelerde giderlerin gelirleri aşmaması esastır. İşletmelerin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir. Bütçede öngörülen ödeneklerin yetersiz kalması veya iş programında öngörülmeyen işlerin yapılmasının gerektiği hâllerde, süre şartları hariç olmak üzere ek bütçe yapılabilir. Ek bütçe taleplerinde kaynağın gösterilmesi zorunludur.

Yönetmelikte döner sermayelerin bütçelerinin hazırlanırken uygulanacak esaslar, 5018 sayılı Kanundaki merkezî idare bütçesi hazırlanırken uyulacak esaslar ile benzerlik göstermektedir. Döner sermaye bütçeleri, ilgili idarenin yetkili organları tarafından hazırlanmaktadır. Bu konuda, döner sermaye işletmesine sahip kamu idareleri tarafından ayrı ayrı yönetmelikler çıkarıldığı görülmektedir.

Döner sermaye işletmeleri her ay gayrisafi hasılatlarının %10'unu Hazine'ye yatırırlar (Bilici, 2015: 28). Bunun yanında yaptıkları işlemler üzerinden vergi öderler. Bu şekilde bu işletmelerin kâr etmeme gerekçesiyle Hazineye pay vermeme alışkanlığının önüne geçilmek istenmiştir (Altuğ, 1999: 32).

Esasında 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle döner sermayelerin 2007 yılı sonuna kadar bütçe içerisine alınarak birlik ilkesine riayet edilmesi amaçlanmıştı. Ancak daha sonra çıkarılan Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda değişiklik yapan 5436 sayılı Kanunla mevcut döner sermayelerle yola devam edilmesi yönünde hüküm getirilmiştir (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 75). 24.7.2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanununun 38. maddesiyle döner sermaye işletmeleri 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı düzenlenmiştir. Bu konu ile ilgili Döner Sermayeli İşletmeler Kanun Tasarısı Taslağı bulunmaktadır. Ancak bugüne kadar kanunlaşmamıştır.

Döner sermaye işletmelerinin ayrı bütçeye sahip olmaları sebebiyle bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil ettikleri belirtilmektedir (Altuğ, 1999: 32). Bazı döner sermaye işletmeleri çok ciddi büyüklüğe ulaşmıştır. Nitekim yeterli büyüklüğe sahip döner sermaye işletmelerinin, kamu iktisadî teşebbüsüne dönüştürülmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 154). Döner sermayelerin bütçe içerisine alınarak bütçenin birliği ilkesine riayetin sağlanmasının ve bu yolla döner sermayelerin daha kolay denetiminin sağlanmasının kamu yararına daha uygun olacağı düşünülebilir. Mevcut yapı ile devam edilecekse de yukarıda bahsedilen çerçeve Kanun'la yeniden düzenlenmeleri kamu yararına uygun görünmektedir. Döner sermayeli işletmelerin her ay gayrisafi hasılatlarının %10'unun Hazineye aktarmalarının yanı sıra elde ettikleri gelirlerin önemli kısmı da ilgili idarenin personeline aktarılmaktadır (Bilici, 2015: 28). Burada kamu kaynakları kullanılarak üretilen katma değer kamuya değil de, belirli kişilere aktarıldığı görülmektedir. Bu durumun hakkaniyete uygun olmadığı düşünülmektedir. İlgili kamu idaresinin personeline hiçbir katkı sağlanmaması durumunda döner sermayeli işletmelerin işletilmesinde isteksizlikler görülebilir. Ancak bu durum tamamen denetimsizliğe de sebep olmamalıdır. Yukarıda sözü edilen Döner Sermayeli İşletmeler Kanun Tasarısı Taslağı'nın 12. maddesinin 2. fıkrası şu şekildedir “*İşletme birimlerinin personel giderleri (ek ödeme dahil), bütçe gelirlerinin %30'undan fazla olamaz. Bu oranı, işletmeler itibariyle % 20'ye kadar indirmeye ve % 45'e kadar yükseltmeye Maliye Bakanı yetkilidir*” (donersermaye.gazi.edu.tr/posts/download?id=97426). Tasarının kanunlaşması ile sözü edilen hakkaniyete aykırılığın belli ölçüde engellenebileceği düşünülebilir.

F. Bütçe Dışı Fonlar

Anayasa Mahkemesinin bir kararında fonların tanımı şu şekilde yapılmıştır; “*fon deyimi çeşitli anlamlarda kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektedir. Daha teknik bir*

deyimle, fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para ve kıymetlerdir” (Anayasa Mahkemesi, 18.02.1985, E. 1984/9, K. 1985/4). Türkiye’de üç farklı fon uygulaması olduğu belirtilmektedir. Bunlar; bütçe içi fonlar, bütçe dışı fonlar ve gizli fonlardır. Bütçe içi fonlar, bütçeden transfer harcaması niteliğinde tahsis alan ve her türlü gelirleri merkezi bütçeye gelir kaydedilen fonlardır. Gizli fonlar esasen fon olarak isimlendirilmeyen ancak işlevleri fona benzeyen özel hesaplardır. Türkiye’de konut edindirme yardımı ve tasarrufu teşvik hesabı adı altında gizli fon uygulamaları görülmüştür. Ancak günümüzde bunlar devam etmemektedir. Bütçe dışı fonlar ise gelirleri ve giderleri bütçe ile ilgili olmayan, özel mevzuatına tabi olan, merkezî bütçe kanunu hükümleri dışında kalan fonlardır (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 156, 157).

Devlet idaresinin fon usulüne başvurmasının iki önemli sebebi olduğu belirtilmektedir; mali mevzuattaki sınırlamalar ve yeni kaynak ihtiyacı (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 155). Nitekim bütçe dışı fon uygulaması ile 5018 sayılı Kanun’un sıkı disiplin tedbirlerinden kaçılabilir. Zira bütçe dışı fonlar kendi özel mevzuatına tabidir. Ayrıca yeni kaynak isteyen kamu hizmetleri için özel kaynak oluşturulabilir.

1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi önüne gelen iki davada fon uygulamasını Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969, E. 1967/41, K. 1969/57; 29.06.1971, E. 1971/19, K. 1971/61). Bu kararlarda Anayasa Mahkemesi, bütçe dışında kalması sebebiyle denetiminin zor olduğu ve 1961 Anayasası’nın 126. maddesindeki Devletin ve kamu iktisadî işletmeleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelere bağlanması kuralına aykırı olduğu gerekçesiyle bütçe dışı fonların Anayasa’ya aykırı olduğu sonucuna varmıştır. 1982 Anayasası döneminde ise Anayasa Mahkemesi bütçe dışı fon uygulamalarını Anayasa’ya aykırı bulmamıştır (Anayasa Mahkemesi, 18.02.1985, E. 1984/9, K. 1985/4). Bu kararının gerekçesi şu şekildedir:

“Anayasa’nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası, kanunun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceğini öngörmüştür. 2983 sayılı Kanun, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmeyi amaçladığına göre, dava konusu 4. maddeyle tesis edilen kamu ortaklığı fonunu, Anayasa’nın anılan maddesindeki özel usuller arasında mütalaa ve kabul etmek gerekir.”

1980’li yıllarda sayılarında ciddi bir artış gözlenen fonlar, 1990’lı yıllardan itibaren denetim altına alınmak amacıyla bir kısmı bütçe içerisine alınmış, bir kısmı ise ortadan kaldırılmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde ise bir tanesi bütçe içi, beş tanesi ise bütçe dışı olmak üzere altı fon kalmıştır (Mutluer/Öner/Kesik, 2011: 151). Günümüzde bu fonlar varlığını sürdürmektedir. Günümüzde uygulaması devam eden bütçe içi fon; Destekleme ve Fiyat İstikrarı Fonudur. Bütçe dışı fonlar ise; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Özelleştirme Fonu ile İşsizlik Sigortası Fonu’dur (Mutluer/Öner/KESİK, 2011; s.157; Bilici, 2015: 10 vd.). Günümüzde bir de Kıdem Tazminatı Fonu’nun kanunlaşması gündemdedir (Milliyet, 19.05.2016).

Bütçe dışı fonları, yukarıda Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere, her ne kadar bütçede birlik ilkesine istisna teşkil etseler de, Anayasa’ya aykırı görmemek gerekir. Kamu hizmetleri açısından ise, bütçe dışı fonların önemli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkili olduğu müşahade edilmiştir. Ancak bu konuda aşırıya kaçmamak, ölçülü şekilde davranmak gerekir. Aksi durumda fonların kamu ekonomisi içerisindeki büyüklüğü ciddi oranlara ulaşıp düzensizliğe ve denetimsizliğe sebep olabilir.

Bütçe dışı fonların sayısının artması sonucu kamu maliyesine zararlı olabilecek yönlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Çağan, 1986: 124):

- Fonlar Anayasal kuralları ve parlamenter sistemin ilkelerini zorlar niteliktedir.
- Kamu maliyesi içerisinde özel harcama-kamu harcaması ilişkisi kurulamamaktadır.
- Bilgi dağınıklığı plan-program-bütçe uyumunu zorlaştırmaktadır.
- Toplam kamu bütçe verilerine ulaşmak güçleşmektedir.

Kanun Koyucu, kimi durumlarda Sayıştay’dan başka kurumlara da denetim görevini verebilir (Anayasa Mahkemesi, 11.01.1985, E. 1984/6, K. 1985/1): “Devlet gelir ve giderleri ile mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, denetlenmesinde Anayasa iki yol ve yöntem kabul etmiştir. Bunlardan birincisi Sayıştay tarafından yapılan; ikincisi de kanun ile kurulan bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir: Anayasa’nın 180. maddesinde Sayıştay’ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiş; 165. maddesinde de, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi

esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Demek ki, denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Kanun Koyucu, kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevini verebilir". Doktrinde fonların denetimi için TBMM içerisinde özel bir mekanizma kurulması gerektiği belirtilmektedir (Çağan, 1986: 123). 2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile bir anlamda bu tartışmalara son verilmiştir. Zira mezkûr Kanun'un 3. maddesine göre Sayıştay; Avrupa Birliği fonları dâhil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını denetler. 2010 yılından itibaren bütçe dışı fonların denetimi de Sayıştay'ın görevleri arasındadır. Denetim probleminin yeni Sayıştay Kanunu ile büyük ölçüde giderilmesinden sonra, aşırıya gitmemek kaydıyla bütçe dışı fon uygulamasının devlet maliyesine fayda getirebileceğinin kabulü gerekmektedir. Günümüzde faaliyet gösteren bütçe dışı fonlardan olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulduğu günden beri Hazine'ye 12 milyar 34 milyon dolar aktarım yapmıştır (TMSF, 2016). Bir diğer bütçe dışı fon uygulaması olan Savunma Sanayii Destekleme Fonu ise, son yıllarda önemli atılımlar gerçekleştiren savunma sanayinin en önemli kaynağı olma görevini üstlenmektedir (haberler.com, 2015). Yürürlükte bulunan diğer bütçe dışı fonların da aynı şekilde önemli görevler üstlendiğine dair örnekler verilebilir. Sonuç olarak kamu ekonomisinin çok fazla büyüdüğü günümüzde, gerekli denetimler yapılmak ve kuruluş amaçlarından sapmamak kaydıyla, bütçe dışı fon uygulamalarının bütçede birlik ilkesine gerekli bir istisna olarak görülmesi gerekir.

SONUÇ

Modern devlet maliyesinin çok büyük boyutlara ulaşması, devletin klasik görevleri yanında birçok yeni görevlerinin ortaya çıkmış olması, etkinlik ve çabukluk ihtiyacının artmış olması sebepleriyle bütçenin birliği ilkesinden tavizler verilmiştir. Kamu iktisadî teşebbüsleri ile mahallî idarelerin bütçelerinin ayrı olması genel kabul görmüş, bunun yanında, bütçenin birliği ilkesine birçok istisna daha getirilmiştir.

Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra bütçenin birliği ilkesinden sapmaların azaldığı görülmüştür. Nitekim 1050 sayılı Kanun döneminde bulunan ve bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil eden katma bütçeli idareler, 5018 sayılı Kanun'la merkezî idare bütçesi kapsamına alınmıştır. Bunun yanında bütçe dışı fon uygulamalarına ve döner sermaye işletmelerine birtakım düzenlemeler getirilerek açıklık ve saydamlık sağlanmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanun'a göre merkezî idare bütçesi; genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarından oluşmaktadır. 5018 sayılı

Kanun döneminde merkezî idare bütçesiyle bütçenin birliği ilkesi kısmen sağlanmaya çalışılmıştır.

Günümüz devlet yapısı içerisinde; kamu iktisadî teşebbüsleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin merkezî idare den ayrı bütçeye sahip olması yadırganmamalıdır. Zira bu kurumlar, ya uzmanlık gerektiren işlerle uğraşmaları ya da yerel ihtiyaçları karşılama ile sebebiyle özel nitelikli kamu hizmeti üretmektedirler. Bu kurumların bütçelerinin merkezî idare tarafından hazırlanması doğru olmayacaktır. Ürettikleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütçe yapısını da en iyi bu kurumların kendisi takdir edecektir. Bu sebeple bu kurumların bütçenin birliği ilkesine istisna teşkil etmesi gerekmektedir. Ancak merkezî idare bütçesinden bağımsız olmaları tamamıyla özerk oldukları anlamına gelmemelidir. Zira bu kurumların büyük bir çoğunluğu merkezî idare bütçesinden yardım almaktadır. Yapılan bu yardımların yanında kamu adına vergi veya benzeri mali yükümlülükleri tahsil etme yetkileri bulunmaktadır. Bu sebeplerle gerek Sayıştay tarafından gerekse merkezî idare tarafından idari vesayet kuralları gereği sıkı bir denetime tabi tutulmaları gerekir. Yetkili olan kişilerin aynı zamanda sorumluluklarının sağlanması gerekmektedir.

Bütçenin birliği ilkesinin diğer bir istisnası olan döner sermayeli işletmeler ile ilgili birkaç kez düzenleme yapma girişiminde bulunulmuş ancak gerekli kanuni düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Günümüzde döner sermayeli işletmelerin bir çerçeve kanuna ihtiyacı bulunmaktadır. Döner sermaye işletmesine sahip devlet idarelerinin çerçeve kanun sayesinde daha iyi denetlenebileceği düşünülmektedir. Döner sermayeli işletmeler her ay gayrisafi hasılatlarının %10'unu Hazineye göndermekte bunun dışında kalan gelirlerinin büyük kısmını personel harcaması olarak ilgili oldukları idarenin personeline aktarmaktadırlar. Burada kamu kaynaklarıyla üretilen katma değer, önemli bir kısmının belirli kişilerin yararına kullanıldığı anlaşılmaktadır. İlgili kamu idaresinin personeline hiçbir katkı sağlanmaması durumunda döner sermayeli işletmelerin işletilmesinde isteksizlikler görülebilir. Ancak bu durum tamamen denetimsizliğe de sebep olmamalıdır. Çıkarılacak bir çerçeve kanuna konacak hükümlerle, döner sermayeli işletmelerin personel harcamalarına sınır getirilmesi düşünülebilir.

Bütçe dışı fon uygulaması, Türkiye'de, 1980'li yıllarda denetimsiz bir şekilde artmış, 1990'lı yıllarda denetim altına alma çabaları başlamış, 2000'li yıllardan itibaren sayıları oldukça azalmıştır. Kalan bütçe dışı fonların kamu ekonomisine ciddi katkılar sağladıkları müşahede edilmektedir. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu kamu ekonomisine önemli katkılar sağlayan bütçe dışı fonlar arasında gösterilebilir. Türkiye'nin geçmişten gelen tecrübesini de dikkate alarak, gerekli disiplini elden

bırakmamak şartıyla bütçe dışı fon uygulamasını kamu ekonomisine fayda getirecek şekilde kullanması gerekmektedir. Bu anlamda bütçe dışı fonların da, bütçenin birliği ilkesine gerekli bir istisna olarak görülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ALTUĞ, Figen (1999), Kamu Bütçesi, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- BİLİCİ, Nurettin (2015), Kamu Maliyesi, Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş 6. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- ÇAĞAN N. (1986), “Anayasa Yönünden Fonlar”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 3, S. 107-124.
- Döner Sermaye İşletme Kanun Tasarısı Taslağı,
<http://donersermaye.gazi.edu.tr/posts/view/title/doner-sermaye-isletme-kanun-tasarisi-taslagi-97426>.
- HAZİNE, 5,7 Milyar Doları Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na Aktarmıyor,
<http://www.haberler.com/hazine-5-7-milyar-dolari-savunma-sanayii-7177654-haberi/>.
- Habertürk, (2015, Aralık 23), Erdoğan, "2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu"nu onayladı. <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1170884-erdogan-2016-yili-merkezi-yonetim-gecici-butce-kanununu-onayladi>
- KALKINMA BAKANLIĞI. (2016-2018), Orta Vadeli Program, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Milliyet, (19/05/2016), “13 milyon çalışana tazminat müjdesi”, <http://www.milliyet.com.tr/13-milyon-calisana-tazminat-mujdesi/ekonomi/detay/2248035/default.htm>
- MUTLUER, M., ve ÖNER, E. (2011), “Bütçenin Genellik ve Birlik İlkesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, M. Koçak, & S. Teker içinde, Prof. Dr. Sadık Kırbas'a Armağan Kitap (ss. 158-164), İstanbul: ES Yayınları.
- MUTLUER, M., ÖNER, E. ve KESİK, A. (2011), Bütçe Hukuku, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- ÖZGEN, F. B. (1999), “Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar”, Adnan Menderes Üniversitesi içinde, Cumhuriyetimizin 75. Yılına Armağan (Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Üzerine Düşünceler) (s. 249-271), Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları.
- PEHLİVAN, Osman. (2015), Kamu Maliyesi, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- SÖYLER, İ. (2006). “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8 – S.1, 187-208.
- TAN, Turgut. (2015), İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- TMSF, (04/04/2016), Basın Açıklamaları/2016 Yılı, <http://www.tmsf.org.tr/2016.tr?bid=216>.

Υrd. Doç. Dr.
Yaşar METHİBAY'a
ARMAĞAN

Yrd. Doç. Dr.

YAŞAR METHİBAY'a

ARMAĞAN

Editör:

Doç. Dr. Fatih SARAÇOĞLU

Arş. Gör. Muharrem ÇAKIR

Ankara – 2017

95	Gelir Üzerinden Alınan Vergilerde Dönemsellik İlkesinin Elde Etme Kavramı İle Birlikte İncelenmesi.....	293
	Satiye KUZU	
23	Vergi Tahsilâtındaki Etkinliğin Analizi: Tahsilât Gecikme Endeksi Ve Tahsilât - Maliyet Endeksi Açısından Türk Vergi Sisteminin İncelenmesi.....	315
	Fatih SARAÇOĞLU – Eren ÇAŞKURLU	
39	Refah İktisadî Bağlamında Optimal Vergileme Arayışı Ve Türk Vergi Sisteminin Analizi.....	329
	Ufuk SELEN	
65	Avrupa Birliği Borç Krizi Ve Finansal Yardım Mekanizmaları.....	365
	Mircan YILDIZ TOKATLIOĞLU - Semih ŞEN - Halil SERBES	
37	Bütçenin Birliği İlkesi Ve İstisnaları.....	397
	Ümit Süleyman ÜSTÜN - Arş. Gör. Muhammet DURDU	
33	Yargı Kararları Işığında Geçmişe Yönelik Mükellefiyet Tesisi Ve Sonuçları.....	417
	Ümit Süleyman ÜSTÜN - Sümeyra ÖZGEN	
17	Transatlantik Ticaret Yatırım Ortaklığı (TTIP) Ve Türkiye'nin Durumu.....	437
	Zehra YANGIN	
9	Türkiye'de 2002-2015 Dönemi Özelinde Mali Uyumun Kalitesinin Değerlendirilmesi.....	449
	Arkan YUSUFOĞLU	