

İL ÖZEL İDARELERİNDE PROGRAM BÜTÇE UYGULAMASI VE BÜTÇE YAPIMINDA GETİRİLEN YENİLİKLER

İsmail Hakkı SAYIN

Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

1 Ekim 1995 tarih ve 22421 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile il özel idarelerinin bütçe ve muhasebe sistemlerinde köklü değişiklikler yapılmış ve çağdaş bir görünüme kavuşturulmuştur. Bu Yönetmelik, "İdarei Hususiyei Vilayet Usulü Muhasebe Talimatnamesi" ve "Vilayet Muhasebei Hususiyelerinde Tutulacak Kuyut ve Defatir Hesabiye Hakkında Tarifname" ile 4.12.1987 tarih ve 19654 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İl Özel İdaresi Bütçesi'nin Hazırlanması Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik" hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır.

Yönetmeliğin bütçe ile ilgili hükümleri 1.1.1996 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Diğer hükümleri ise 1.1.1997 tarihinde yürürlük kazanacaktır. Bu yazı, son değişiklikler gözönüne alınarak İl Özel İdaresi Bütçesi'nin hazırlanması, onaylanması ve kesin hesabın çıkartılması ile ilgili açıklamaları içermektedir.

TANIM :

Kamu hukuku alanında bütçe genellikle; "devletin ve diğer amme hükmi şahıslarının gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir tasarruf" olarak tanımlanmaktadır.⁽¹⁾

İl özel idaresi bütçesi ise, takvim yılı başından sonuna kadar bir yıla ait il özel idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren; gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren İl Genel Meclisi kararıdır.

GENEL BİLGİLER :

İl özel idaresi bütçesi, program bütçe ilkeleri doğrultusunda, gider bütçesi ile gelir bütçesinin gösteren iki kısımdan oluşacak ve yönetmelik eki bütçe formundaki şekle ve esaslara uygun olarak hazırlanacaktır. Gider bütçesi; bütçe formunun (A) cetvelinde yer aldığı üzere; program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi şeklinde kodlanacak ve sınıflandırılacaktır. Gelir bütçesi ise; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, yardım ve fonlar olmak üzere bütçe formunun (B) cetvelinde gösterilen üç tür geliri

içermektedir. Gelirlerin yasal dayanakları bütçe formuna ekli (C) cetvelinde gösterilmiştir.

Bütçenin gelir tahminleri, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranları baz alınarak yapılır. Ayrıca, bütçenin uygulanacağı mali yılı için kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik yapılmışsa veya il özel idaresi tarafından yapılan yatırımların ürün vermeye başlamasıyla gelirlerde artış meydana gelmişse bu ve benzeri hususlar da gelir tahminlerinde göz önünde tutulur.

Bir mali yıl içinde tahakkuk eden gelirler ve hasılat o yıl bütçesinin gelirlerini oluşturur. Ancak, mali yıl içinde tahakkuk ettiği halde tahsil olunamayan miktarlar tahsil edildiği yıl bütçesine gelir yazılır.

BÜTÇE ÇAĞRISI VE HAZIRLIK BÜTÇESİ :

Vali, her yıl Haziran ayının ilk haftasında il özel idaresi birimleri (il özel idaresine bağlı ana hizmet, yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimleri) ile il özel idaresi hizmetlerini gören merkezi idarenin taşra kurum ve kuruluşlarına kendi dairelerinin il özel idaresiyle ilgili gider bütçelerini hazırlamak üzere bütçe çağrısı yapar.

Bütçe çağrısını alan il özel idaresi birimleri ile ilgili kurum ve kuruluşlar, kendi dairelerine ait gider bütçesi ile ilgili cetvelleri hazırlayarak gereğiyle birlikte 1 Temmuz tarihine kadar il özel idare müdürlüğüne verirler. Birim hazırlık bütçeleri programlar itibariyle değil, daireler itibariyle hazırlanır. Çünkü il özel idaresi bütçesini oluşturan programların bazıları birden fazla birimin hizmetini kapsayabilmektedir.

İl özel idare müdürü, gider önerilerini mevzuat ve bütçe tekniği ile bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler doğrultusunda inceleyerek gerekli düzeltmeleri yapar, uygun olmayan ödenek taleplerini çıkartır ve aşırı ödenek taleplerini uygun hale getirir. Bu uygunluk sağlandıktan sonra sayman kendi birimine ait gider bütçesi ve transfer harcamalarına ait bütçe ile diğer birimlerden gelen gider önerilerini birleştirip tek bütçe taslağı haline getirir. Ayrıca gelir bütçesini de düzenleyerek 1 Ağustos tarihine kadar, gider bütçesi ile birlikte valiye sunar.

Bütçe denkliğinin sağlanmasında; bütçe gelirleri esas alınır. Gider bütçesi toplamı gelir bütçesinden fazla olduğu takdirde borçlanma ve başka gelir kaynakları bulunmak suretiyle denkliğin sağlanmasına çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamazsa zaruri olmayan giderlerden başlanmak suretiyle gider bütçesindeki ödeneklerden indirim yapılarak, gider ve gelir bütçesi denkleştirilir.

Bütçenin, vali, encümen ve mecliste incelenip görüşülmesi ve İçişleri Bakanlığınca onaylanması sırasında değişiklik yapıldığı takdirde denkliğin korunması ve sağlanması zorunludur.

BÜTÇENİN İL ÖZEL İDARESİ ORGANLARINDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜ :

Vali, özel idare müdürü tarafından kendisine verilen hazırlık bütçesi taslağıyla gider ve gelir cetvellerini inceleyip gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak taslağı ve eklerini incelenmek üzere Eylül ayının ilk haftası içinde il daimi encümenine havale eder.

İl daimi encümeni, hazırlık bütçesini kendisine havale edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde inceleyerek, inceleme raporu ile birlikte valilik makamına sunar.

Vali hazırlık bütçesinin en geç 1 Kasım tarihine kadar il genel meclisine havale eder.

İl genel meclisinin dönem başı toplantısında (Kasım ayı toplantısı) kendi üyeleri arasından bir yıllık süre için en az 5 en çok 11 üyeden oluşan Bütçe Komisyonu seçilir. İl genel meclisi, Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda hazırlık bütçesini incelenmek üzere bütçe komisyonuna havale eder. Bütçe komisyonu, çalışmalarını il genel meclisinin (15 günü geçmemek üzere) belirleyeceği süre içinde tamamlayarak, düzenleyeceği raporla birlikte geri vermek zorundadır.

İl genel meclisi bütçe kararnamesini madde madde; bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm (program program) inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirip oylayarak kabul eder. Ayrıca bütçenin tümü üzerinde oylama yapılmaz.

İl genel meclisince kabul edilen gider miktarları, program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemleri itibariyle (A) cetveline; kabul edilen gelir miktarları ise bütçenin (B) cetveline aynen kaydedilir. Bütçe kararnamesi en az beş nüsha olarak düzenlenir.

İl genel meclisinde görüşülüp kabul edilen bütçenin (3) örneği o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Bütçe adıgeçen bakanlığa geldiği tarihten itibaren (30) gün içinde onaylanır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

İçişleri Bakanlığınca onaylanan bütçenin bir örneği ilgili olduğu mali yılda uygulanmak üzere mali yıl başından önce iline; bir örneği Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'na gönderilir ve bir örneği de Bakanlık'ta kalır.

BÜTÇE KESİN HESABI:

İl özel idare müdürü, bütçe hesap dönemi sonunda (mahsup dönemi dahil) bütçe kesin hesabını düzenleyerek Nisan ayı sonuna kadar encümenine

gönderilmek üzere valiye verir. Vali kesin hesabı inceleyip varsa eksiklikleri veya yanlışlıkları düzelterek Haziran ayının ilk haftası içinde encümene havale eder.

Encümen, kesin hesabı inceleyerek karara bağlar ve Temmuz ayının son haftasına kadar hazırladığı raporla birlikte valiye geri gönderir.

İl genel meclisi, Kasım ayı olağan toplantısında gelecek yılın bütçesi ile birlikte meclise verilen bütçe kesin hesabını, il özel idaresine bağlı katma bütçeli kuruluşların, döner sermaye ve fonların kesin hesapları ile birlikte inceleyip karara bağlar.

İl genel meclisinde karara bağlanan kesin hesap en çok bir ay içinde iki örnek olarak İçişleri Bakanlığı'na gönedirilir.

Ayrıca; meslisce karar bağlanan bütçe kesin hesabı bir ay içinde Sayıştay'a gönderilir. Bütçe kesin hesabını bu süre içinde Sayıştay'a göndermeyen saymanlar hakkında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 51 nci maddesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 122 maddesi hükümlerine göre işlem yapılır.

Bütçe kesin hesabı isminden de anlaşıldığı üzere, tahmini olarak yapılan bütçenin hesap dönemi sonunda gerçekleşen kesin şeklidir. Bu bakımdan il özel idaresi gider ve gelir bütçelerinin içerdiği hususlar bütçe kesin hesabında da yanan bulunur. Diğer bir ifadeyle bütçe kesin hesabı gelir ve gider bütçe kesin hesabı olarak iki kısma ayrılır.

DEĞERLENDİRME :

Yeni yönetmelikte göze çarpan bir değişiklik, bütçenin hazırlanması aşamasında valiye daha fazla inceleme süresi tanınmış olmasıdır. Şöyle ki; eski uygulamada, özel idare müdürü hazırlık bütçesi ile eklerini valiye 1 Eylül tarihine kadar sunmakta, vali de gerekli incelemeyi yaparak yine Eylül'ün ilk haftası içerisinde il daimi encümenine göndermekte idi. Bu aşamada valiye bir haftadan daha az bir inceleme süresi tanınmış olmaktadır. Getirilen yeni uygulamada ise, özel idare müdürü hazırlık bütçesini 1 Ağustos tarihine kadar valiye sunmak zorundadır. Bu durumda vali hazırlık bütçesi üzerinde, 1 Ağustos ile Eylül'ün ilk haftası arasında kalan bir aylık süre içerisinde inceleme yapabilecektir. Böylece valiye hazırlık bütçesinin incelenmesi için yaklaşık üç haftalık ek bir süre verilmiştir. Buna mukabil özel idare müdürünün inceleme süresi eski yönetmelikte bir buçuk ay iken, yenisinde bir aya indirilmiştir.

Diğer önemli bir değişiklik de, bütçe denkliğinin sağlanmasında borçlanmaya imkan tanınmış olmasıdır. Eski yönetmeliğe göre, gelirler giderleri karşılamıyor ise zorunlu olmayan giderlerden başlanmak üzere gider bütçesi küçültülüyordu. Yeni uygulamada ise gelir ve gider bütçesi arasındaki fark borçlanma yoluyla giderilebilecektir. Bu durumda, özel idarelerde

"borç yönetiminin" önemli bir fonksiyon olarak ortaya çıkması beklenir. Her ne kadar, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 131.maddesi borçlanma konusunda belli sınırlamalar getirmiş (adi gelirlerin bir yıllık tutarına kadar borçlanmalar için Bakanlar Kurulu Kararı; daha fazla borçlanmalar için Kanun gerekmesi gibi) ve bu sınırlamalar borçlanma eğilimlerini azaltacak ise de, gelirlerin üçte birine kadar olan borçlanmalar bile gelecek yıl bütçelerine büyük yükler getireceğinden, artık özel idare müdürlüklerinde "borç yönetim servislerinin" kurulması kaçınılmaz olmuştur.

Kanatimizce bütçe konusunda yönetmelikle getirilen en önemli değişiklik artık özel idare bütçelerinin program bütçe sistemine göre hazırlanacak olmasıdır.

Program bütçe sistemi; kamu yönetiminde, belirlenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların kullanımında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme tekniğidir ve devlet harcamalarında; bunların nelerden ibaret olduğu değil, bu harcamaların "neden", "niçin", "hangi amaçla" yapıldığı üzerinde durulup yanıtlarını almaya çalışır.

Bu sistemde, kamu harcamalarında hizmet esasına göre işlevsel (fonksiyonel) sınıflandırma yapılıp bütçenin adeta bir program haline gelmesi ve hizmetlerin etkenlik denetiminin yapılması sağlanmak istenmektedir. (2)

Program bütçe, çeşitli hizmet almasıklarının karşılaştırılması, değerlendirilmesi ve içlerinden en uygun olanın seçilmesi ile ilgili yöntemlerin kullanılmasını gerektirir. Bu yöntemlerden bazılarını aşağıda kısaca değinilmiştir. (3)

1- Fayda-Maliyet Analizi; Bu yöntem harcamaların yöneleceği projelerin fayda ve maliyetlerinin para ile ifadesinin büyük güçlükler çıkarmadığı durumlarda kullanılır. Yöntem esas olarak özel kesimin yatırım kararlarında çok kullanılan bir kıstasın kamu kesimine aktarılmasıdır.

Projelerin değerlendirilmesinde kullanılan ticari analiz tekniklerinin bazıları aşağıda sayılmıştır. (4)

- ☐ Rantabilite oranları
- ☐ Geriye ödeme süresi oranları
- ☐ Net bugünkü değer yöntemi
- ☐ Karlılık İndeksi yöntemi
- ☐ İç karlılık oranı yöntemi.

2- Etkinlik-Maliyet Analizi; Bu yöntem belli bir proje ile ulaşılmak istenen amacın parayla ifadesinin mümkün olmadığı fakat başka bir kıstasla gösterilebildiği durumlarda kullanılır. Projenin maliyetini önceden tespit etmek iyi hazırlanmış keşif özetleri ile mümkündür. Ancak ulaşılmak istenen amacın parayla ifadesi her zaman mümkün değildir. Bu durumda; maliyetle etkinlik karşılaştırılamayacaktır. Öyleyse, yöneticinin tespit ettiği amaca ulaştıracak en düşük maliyetli projenin uygulamaya konulması gerekir.

3- Çok Kıstaslı Karar Alma Yöntemleri; Projelerin seçiminde birden çok kıstasın kullanılmasının zorunlu olduğu durumlarda bu yöntem kullanılır. Yöntemin uygulanabilmesi için her şeyden önce projeleri değişik kıstaslara göre sıralamak, daha sonra da kıstaslara karar organının tercihlerini belirten ağırlıkları (puan) uygulamak gerekmektedir. Sonuçta tercih puanı en fazla olan proje seçilecektir.

Program bütçe sisteminin esası olan fonksiyonel sınıflandırma, yalnızca yapılan hizmetlerin maliyeti hakkında bilgi edinme ve kontrol imkanı tanımakla kalmaz, aynı zamanda bütçeyi yıllık program haline getirir ve yapılan hizmetler daha belirgin bir hal alır.

Böylece program bütçe sayesinde kamu maliyesi rasyonelliğe kavuşur. İfa edilen hizmetler fonksiyonlar halinde gruplandırılmış olur ve harcanan paraların produktivitesi artar. (5)

Bütçe Sistemi ve Denetim İlişkisi; Bütçenin yönetim, planlama ve denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesinde geleneksel, performans ve program bütçe sistemleri olmak üzere üç temel uygulama bulunmaktadır. Geleneksel sistem dışında kalan performans ve program bütçe sistemleri kamu kaynaklarının etkin kullanımı için geliştirilmiş yöntemlerdir.

Performans bütçe sisteminde amaç kamu yöneticilerinin yönetim başarısını iktisadi olarak ölçmektir. Bu amaçla, bütçe ödenekleri kamu kurumlarının yaptığı hizmetlere göre sınıflandırılmakta ve hizmet maliyet ilişkisi kurulmaktadır.

Program bütçede ise amaç, hizmet etkinliğinin yanısıra amaçlanan programları gerçekleştirecek, alternatif faaliyet ve projeler arasında seçim yaparak, kaynakları en etkin şekilde kullanmaktır. Diğer bir ifadeyle, performans bütçede her bir bireysel kamu hizmetinin etkinliği sağlanmak istenmekte, program bütçede ise bir adım daha ileri gidilerek hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet ya da proje planlanmakta ve program planına ne derece ulaşıldığı analiz edilmektedir. (6)

SONUÇ :

Özel idare bütçelerinin program bütçe esaslarına göre hazırlanmasının öngörölmüş olması, bütçe yapımında bugüne kadar ulaşılan çağdaş çizginin bir gereği olduğundan takdirle karşılanması gerekir. Ancak, program bütçe tekniğinin gerektirdiği analizler bütçenin hazırlanması sırasında kullanılmaz ise **gelenen nokta sadece ödeneklerin değişik bir sınıflaması olarak kalır**. Kamu harcamalarında etkinliği artırıcı bir araç olma özelliğini kaybeder.

Denetim açısından bakıldığında ise; program bütçe sisteminin vazgeçilmez unsurları olan (maliyet fayda analizi vb.) ekonomik araçların denetimde kullanılması gereği ortaya çıkmaktadır. Alternatif faaliyet ve projelerin refah sonuçlarının karşılaştırılması, programlanan hizmetlerin zamanında yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü ve yapılan hesapların doğruluğu, gerek iç kontrol sistemlerinin gerekse daha üst düzeyde Sayıştay'ın program bütçe sisteminin özüne uygun olarak yapacağı ekonomik denetim ile belirlenir.

Şu halde beklenen faydaların sağlanabilmesi için program bütçe sisteminin şeklen geçişin yanında sistemin gereklerine uygun tarzda bütçe hazırlanması, uygulaması ve ulaşılan sonuçların denetiminin yine program bütçe esaslarına göre yapılması bir zorunluluk olarak gözükmektedir.

-
- (1) Prof. Dr. Bedii N.FEYZİOĞLU, Nazari ve Tatbiki Mukayeseli Bütçe, 7.Basım 1984, İst. s.13,
 - (2) Prof.Dr. Gülay COŞKUN, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara 1989, s.133
 - (3) Geniş Bilgi İçin Bkz. Özhan ULUATAM, Kamu Maliyesi, Ank.1991
 - (4) Prof. Dr.Halil SARIASLAN, Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1990. s.130.
 - (5) Geniş Bilgi İçin Bkz. Prof.Dr.İsmail TÜRK, Maliye Politikası,
 - (6) Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL, Bütçe Ödeneklerinin Denetiminde Fayda-Maliyet Analizi, Çağdaş Sayıştay Sempozyumu, 4/5 Haz. 1987.