

İÇİNDEKİLER

TABLolar DİZİNİ	xv
ŞEKİLLER DİZİNİ	xvi
GRAFİKLER DİZİNİ	xvi
KISALTMALAR	xvii
ÖN SÖZ	xxi
I. KISIM: BÜTÇE HUKUKU	1
1. BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	1
1.1 Bütçenin Tanımı ve Bütçenin Unsurları	2
1.1.1 Bütçenin Tanımı.....	2
1.1.2 Bütçenin Unsurları: 7T Formülü	6
1.1.2.1 Tahmin.....	6
1.1.2.2 Tahdit.....	7
1.1.2.3 Tasdik	8
1.1.2.4 Tevzin	8
1.1.2.5 Tahsis.....	9
1.1.2.6 Tasnif.....	9
1.1.2.7 Tertip.....	10
1.2 Bütçe Hakkı	10
1.2.1 Bütçe Hakkının Kavramsal Çerçevesi.....	11
1.2.2 Tarihsel Süreç İçinde Bütçe Hakkı.....	13
1.2.2.1 İslam Uygarlığında Bütçe Hakkının Gelişimi.....	14
1.2.2.2 İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi	15
1.2.2.2.1 Magna Carta Libertatum	16
1.2.2.2.2 Petition of Rights.....	17
1.2.2.2.3 The Bill of Rights.....	17
1.2.2.3 Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi.....	18
1.2.2.4 ABD’de Bütçe Hakkının Gelişimi	20
2. BÜTÇE İLKELERİ	27
2.1 Klasik Bütçe İlkeleri	27
2.1.1 Genellik İlkesi	27

2.1.2 Birlik İlkesi.....	29
2.1.3 Yıllık Olma İlkesi.....	30
2.1.3.1 Bütçenin Hazırlanmasında Yıllık Olma İlkesi.....	30
2.1.3.2 Bütçenin Uygulanmasında Yıllık Olma İlkesi.....	31
2.1.3.3 Bütçe Hesabının Kapatılmasında Yıllık Olma İlkesi.....	32
2.1.4 Ön İzin İlkesi.....	33
2.1.5 Denklik İlkesi	33
2.1.5.1 Devri Bütçe Yaklaşımı.....	34
2.1.5.2 Telafi Edici Bütçe Yaklaşımı.....	34
2.2 Modern Bütçe İlkeleri	35
2.2.1 Mali Saydamlık İlkesi	35
2.2.2 Hesap Verilebilirlik İlkesi	38
2.2.2.1 Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu.....	39
2.2.2.2 İdari Hesap Verme Sorumluluğu	39
2.2.3 Kamuoyunu Aydınlatma Sorumluluğu.....	40
2.2.4 Etkinlik İlkesi	41
2.2.4.1 Ekonomik Etkinlik.....	42
2.2.4.2 Mali Etkinlik.....	43
2.2.4.3 Sosyal Etkinlik.....	44
3. BÜTÇENİN İŞLEVLERİ.....	49
3.1 Bütçenin Mali (Fiskal) İşlevi	49
3.2 Bütçenin Mali Olmayan (Ekstrafiskal) İşlevleri	49
3.2.1 Bütçenin İktisadi İşlevleri	49
3.2.1.1 Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	50
3.2.1.2 Ekonomik Kalkınmanın Sağlanması.....	50
3.2.2 Bütçenin İçtimai İşlevleri	50
3.2.2.1 Tam İstihdamın Sağlanması.....	50
3.2.2.2 Gelir Dağılımının Düzeltilmesi	51
3.2.3 Bütçenin Siyasi İşlevleri.....	51
3.2.4 Bütçenin İdari İşlevleri.....	51
3.2.4.1 Bütçenin Planlama Aracı Olması.....	52
3.2.4.2 Bütçenin Yönetim Aracı Olması.....	52

3.2.5 Bütçenin Hukuki İşlevleri	52
4. BÜTÇE SİSTEMLERİ	55
4.1 Klasik Bütçe Sistemleri.....	55
4.1.1 Torba Bütçe Sistemi	55
4.1.2 Harcama Kalemi Esaslı Bütçe Sistemi	56
4.2 Modern Bütçe Sistemleri	56
4.2.1 Program Bütçe Sistemi.....	56
4.2.2 Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi	57
4.2.3 Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	58
4.2.4 Diğer Bütçe Yaklaşımları	59
5. BÜTÇE HUKUKUNUN KAYNAKLARI (HARCAMA MEVZUATI).....	61
5.1 T.C. Anayasası	61
5.2 Kanunlar.....	61
5.2.1 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu.....	61
5.2.2 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu.....	62
5.2.3 Personel Kanunları	62
5.2.3.1 Devlet Memurları Kanunu	62
5.2.3.2 TSK Personel Kanunu	62
5.2.3.3 Uzman Erbaş Kanunu	63
5.2.3.4 Uzman Jandarma Kanunu	63
5.2.3.5 Yükseköğretim Personel Kanunu	63
5.2.3.6 Hâkimler ve Savcılar Kanunu.....	63
5.2.3.7 TBMM Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun	63
5.2.3.8 Diğer Personel Kanunları.....	64
5.2.4 İş Kanunları	64
5.2.4.1 İş Kanunu.....	64
5.2.4.2 Deniz İş Kanunu	65
5.2.4.3 Basın İş Kanunu.....	65
5.2.4.4 Türk Borçlar Kanunu	65
5.2.5 Harcırah Kanunu	65
5.2.6 İhale Kanunları.....	65

5.2.6.1 Devlet İhale Kanunu	66
5.2.6.2 Kamu İhale Kanunu	66
5.2.7 Sosyal Güvenlik Kanunları	68
5.2.7.1 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.....	68
5.2.7.2 İşsizlik Sigortası Kanunu	69
5.2.8 Taşıt Kanunu	69
5.2.9 Kamu Konutları Kanunu	69
5.2.10 Kamulaştırma Kanunu.....	70
5.2.11 Usul Kanunları	70
5.3 Uluslararası Antlaşmalar.....	70
5.4 Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	71
5.5 Cumhurbaşkanlığı Kararları.....	71
5.6 Yönetmelikler	72
5.7 Tebliğler.....	72
5.8 Yargı Kararları	72
5.8.1 Herkesi Bağlayan Kararlar	72
5.8.2 Sadece Tarafları Bağlayan Kararlar	72
6. KAMU İHALE SÜRECİ.....	75
6.1 İhale Kavramı.....	75
6.2 Kamu İhale Mevzuatı.....	75
6.2.1 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu	76
6.2.1.1 İhale	76
6.2.1.2 İstekli, Yüklenici, İhale Yetkilisi ve İdare	77
6.2.1.3 İhale Komisyonu.....	77
6.2.1.4 Yaklaşık Maliyet.....	78
6.2.1.5 Şartnameler	78
6.2.1.6 İhale İşlem Dosyası.....	78
6.2.1.7 Mal ve Hizmet Alımı ile Yapım İşleri	79
6.2.1.8 İhale Yapılırken Dikkat Edilmesi Gereken Temel İlkeler	80
6.2.1.9 İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları	81
6.2.1.10 İhalelerde İlan, Ön İlan Süreleri ve Önemi	81
6.2.1.11 İhale Saatinden Önce İhalenin İptal Edilme Durumu ve İdarenin Sorumluluğu.....	82

6.2.1.12 İhale Usulleri ve Doğrudan Temin	82
6.2.1.13 İhalenin Yapılması, Değerlendirilmesi ve Sonuçlandırılması	83
6.2.1.14 İhalelerin İş Akış Süreci	84
6.2.2 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	85
6.2.3 4734 ve 4735 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanunlar ve KHK'lar	86
6.2.4 Anayasa Mahkemesi Kararları	86
6.2.5 Cumhurbaşkanlığı Kararı	87
6.2.6 Yönetmelikler	87
6.2.7 Kamu İhale Tebliği	88
6.2.8 Genelgeler	89
6.3 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	90
6.4 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	93
6.4.1 Mali Kontrol	94
6.4.2 İhale, Mali Kontrol ve Harcama Süreci Yönetimi	95
II. KISIM: TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ	105
7. TÜRKİYE'DE BÜTÇENİN GELİŞİMİ	105
7.1 Türkiye'de Bütçenin Gelişimi ve Uygulanan Bütçe Sistemleri	105
7.1.1 Türkiye'de Bütçe Sisteminin Gelişimi	105
7.1.2 5018 Sayılı Kanun Öncesi Dönem	108
7.1.2.1 Bütçenin Kapsamı	109
7.1.2.2 Bütçe Sistemi	109
7.1.2.3 Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Sorunlar	110
7.1.3 5018 Sayılı Kanun ile Gelen Yenilikler	111
7.1.3.1 Bütçe Tanımı, Kapsamı ve Bütçe Sistemi	111
7.1.3.2 Bütçe İlkeleri ve Yaklaşımları	113
7.1.3.3 Bütçe Hazırlama ve Uygulama Süreci	116
7.1.3.4 Bütçenin Kontrol ve Denetimi	117
7.1.3.5 Muhasebe Sistemi ve Teknikleri	117
8. PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE	121
8.1 Bütçenin Sınıflandırılması	122

8.1.1 Giderin Sınıflandırılması.....	123
8.1.1.1 Program Sınıflandırması.....	123
8.1.1.2 Kurumsal Sınıflandırma.....	126
8.1.1.3 Fonksiyonel Sınıflandırma.....	126
8.1.1.4 Finansman Tipi Sınıflandırma	127
8.1.1.5 Ekonomik Sınıflandırma.....	128
8.1.1.6 Tertip Yapısı	129
8.1.2 Gelirin Sınıflandırılması.....	131
8.1.3 Finansmanın Sınıflandırılması	132
8.2 Program Maliyeti	132
8.3 Performans Bilgisi	134
8.3.1 Program Performans Bilgisi.....	136
8.3.2 Alt Program Performans Bilgisi.....	138
8.3.3 Performans Programı.....	140
8.4 İzleme ve Değerlendirme.....	140
8.5 Diğer Hususlar	144
8.5.1 Program Bütçe ve Stratejik Planlama.....	144
8.5.2 Aktörler, Rol ve Sorumluluklar.....	145
9. KAMU KESİMİ VE BÜTÇE TÜRLERİ.....	149
9.1 Genel Yönetim.....	150
9.1.1 Merkezi Yönetim Bütçesi.....	151
9.1.1.1 Genel Bütçe	151
9.1.1.2 Özel Bütçe	152
9.1.1.3 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi.....	153
9.1.2 Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi.....	154
9.1.2.1 Sosyal Güvenlik Kurumu.....	155
9.1.2.2 Türkiye İş Kurumu.....	156
9.1.3 Mahalli İdareler Bütçesi	157
9.1.3.1 Belediyeler.....	158
9.1.3.2 İl Özel İdareleri.....	161
9.1.3.3 Mahalli İdare Birlikleri	162

9.2 Diğer Bütçe Türleri	163
9.2.1 Fonlar	163
9.2.2 Döner Sermayeli Kuruluşlar	165
9.2.3 Kamu İktisadi Teşebbüsleri	167
10. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI	171
10.1 İdari Aktörler	173
10.1.1 Cumhurbaşkanı	173
10.1.2 Strateji ve Bütçe Başkanlığı	173
10.1.3 Hazine ve Maliye Bakanlığı	175
10.1.4 Merkezi Yönetim Kapsamındaki Diğer İdareler	176
10.2 Bütçe Hazırlık Sürecine Yön Veren Belgeler	176
10.2.1 Kalkınma Planı ve Orta Vadeli Program	176
10.2.2 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	178
10.3 İdare Bütçe Görüşmeleri ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifinin Hazırlanması	179
10.4 Bütçe Kanunu Teklifinin Kapsamı ve Ekleri	179
10.5 Bütçe Hazırlık Sürecinde TBMM'nin Rolü	182
10.5.1 Plan ve Bütçe Komisyonu	183
10.5.2 Genel Kurul Görüşmeleri	184
10.6 Geçici Bütçe Uygulaması	184
11. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN UYGULANMASI	187
11.1 Ödeneklerin Zaman Yönünden Planlanması	187
11.2 Bütçe İşlemleri	188
11.2.1 Serbest Bırakma İşlemi	189
11.2.2 Revize İşlemi	190
11.2.3 Aktarma İşlemi	191
11.2.3.1 Kurumlararası Aktarma İşlemi	191
11.2.3.2 Kurum İçi Aktarma İşlemi	193
11.2.3.3 Yedek Ödenekten Yapılan Aktarma İşlemi	194
11.2.4 Ekleme İşlemleri	195
11.2.4.1 Gelirli Ödenek Kaydı İşlemi	195
11.2.4.2 Özel Gelir Karşılığı Özel Ödenek Kaydı İşlemi	196

11.2.4.3 Gelir Fazlası Karşılığı Ödenek Kaydı İşlemi.....	196
11.2.4.4 Likit Karşılığı Ödenek Kaydı İşlemi.....	196
11.2.4.5 Şartlı Bağış ve Yardımların Ödenek Kaydı İşlemi	197
11.2.5 Ödenek Devir İşlemleri	198
11.3 Harcama Süreci.....	198
11.3.1 Yüklenmeye Girişilmesi (Taahhüt).....	198
11.3.1.1 İşin Gerçekleştirilmesi ve Ödeme Emrine Bağlanması	202
11.4 Giderin Ödenmesi	203
11.5 Gelirlerin Toplanması	205
11.6 Bütçe Uygulama Sonuçları	206
11.6.1 Kesin Hesap.....	206
11.6.2 Faaliyet Raporları	207
11.6.3 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu.....	209
11.7 Diğer Özellikli Uygulamalar.....	210
11.7.1 Ek Bütçe	210
11.7.2 Özel Gelir–Özel Ödenek	210
11.7.3 Dış Proje Kredileri.....	212
11.7.4 Şartlı Bağış ve Yardımlar	213
11.7.5 Yedek Ödenek	215
11.7.6 Örtülü Ödenek	216
12. BÜTÇE DENETİMİ VE HESAP YARGILAMASI.....	219
12.1 Denetim Kavramı.....	219
12.2 Denetim Türleri.....	219
12.2.1 Zaman Bakımından Denetim.....	219
12.2.1.1 Geçmişe Yönelik Denetim.....	219
12.2.1.2 Cari Denetim.....	220
12.2.2 İçeriği Bakımından Denetim	220
12.2.2.1 İç Denetim	220
12.2.2.2 Dış Denetim	220
12.2.3 Niteliği Bakımından Denetim	220
12.2.3.1 Uygunluk Denetimi.....	220
12.2.3.2 Performans Denetimi	220

12.2.4 Amacı Bakımından Denetim	220
12.2.4.1 Muhasebe Denetimi	220
12.2.4.2 Mali Denetim	221
12.2.5 Konusu Bakımından Denetim	221
12.2.5.1 Yasama (Teşrii) Denetimi	221
12.2.5.2 Yürütme (idari) Denetimi	221
12.2.5.3 Yargı (Kaza-i) Denetimi	221
12.3 Denetimin İşlevleri	221
12.3.1 Önleyici işlevi	222
12.3.2 Telafi Edici İşlevi	222
12.3.3 Rehberlik İşlevi	222
12.4 Bütçe Denetimi Süreci	222
12.4.1 Bütçenin Hazırlanması Aşamasında Denetimi	223
12.4.1.1 Mali Hizmetler Biriminin Denetimi	224
12.4.1.2 Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının Denetimi	225
12.4.2 Bütçenin Görüşülmesi, Kabulü ve Onaylanması Aşamasında Denetimi	226
12.4.2.1 Plan ve Bütçe Komisyonunun Denetimi	226
12.4.2.2 TBMM Genel Kurulunun Denetimi	226
12.4.2.3 Cumhurbaşkanının Denetimi	227
12.4.3 Bütçenin Uygulanması Aşamasında Denetimi	227
12.4.3.1 5018 Sayılı Kanun’a Göre İdari Denetim	228
12.4.3.1.1 Ön Mali Kontrol Kapsamında İdari Denetim	228
12.4.3.1.1.1 Harcama Birimlerinin İdari Denetimi	228
12.4.3.1.1.2 Mali Hizmetler Biriminin İdari Denetimi	229
12.4.3.1.2 İç Denetim Kapsamında Yapılan İdari Denetim	230
12.4.3.1.2.1 İç Denetim Türleri	231
12.4.3.1.2.2 İç Denetçilerin Görevleri	231
12.4.3.1.2.3 İç Denetçilerin Yetkileri	232
12.4.3.1.2.4 İç Denetçilerin Sorumlulukları	233
12.4.3.1.3 Bütçenin Muhasebe Yetkililerince İdari Denetimi	233
12.4.3.1.4 Diğer Kanunlara Göre İdari Denetim	234

12.4.3.1.4.1 Genel Denetim Organlarının İdari Denetimi	234
12.4.3.1.4.1.1 Kamu Denetçiliği Kurumunun Denetimi	235
12.4.3.1.4.1.2 Devlet Denetleme Kurulunun Denetimi.....	235
12.4.3.1.4.1.3 Kamu İhale Kurumunun Denetimi.....	235
12.4.3.1.4.1.4 Teftiş Birimlerinin Denetimi.....	235
12.4.3.1.4.2 Özel Denetim Birimlerince Yapılan İdari Denetim ...	236
12.4.3.1.4.2.1 Muhasebat Kontrolörlerince Yapılan Denetim.....	236
12.4.3.1.4.2.2 Muhasebe Denetmenlerince Yapılan Denetim	236
12.4.3.1.4.2.3 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Müfettişlerince Yapılan Denetim.....	237
12.4.3.2 Bütçenin Uygulanması Aşamasında Yasama Denetimi.....	238
12.4.3.3 Bütçenin Uygulanması Aşamasında Yargı Denetimi	238
12.4.3.3.1 Bütçenin Anayasa Mahkemesinde Denetimi	239
12.4.3.3.2 Bütçenin Adli Yargıda Denetimi.....	239
12.4.3.3.3 Bütçenin İdari Yargıda Denetimi	239
12.4.4 Bütçenin Uygulanmasından Sonraki Denetim	240
12.4.4.1 Bütçenin Uygulanmasından Sonra İdari Denetim	240
12.4.4.2 Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yasama Denetimi.....	240
12.4.4.2.1 İdare Faaliyet Raporları Kapsamında Denetim	241
12.4.4.2.2 Kesin Hesap Kanunu Teklifi Kapsamında Denetim	241
12.4.4.2.3 Genel Uygunluk Bildirimi Kapsamında Denetim	242
12.4.4.3 Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yargı Denetimi (Hesap Yargılaması)	243
12.4.4.3.1 Sayıştay Hesap Denetimi	244
12.4.4.3.1.1 Düzenlilik Denetimi.....	244
12.4.4.3.1.1.1 Mali Denetim	244
12.4.4.3.1.1.2 Uygunluk Denetimi.....	245
12.4.4.3.1.2 Performans Denetimi.....	246
12.4.4.3.1.3 Sayıştay Denetim Süreci.....	247
12.4.4.3.2 Sayıştay Hesap Yargılaması.....	247
12.4.4.3.2.1 Sorguların Yazımı ve Sorumlulara Tebliği.....	248
12.4.4.3.2.2 Yargılamaya Esas Raporun Düzenlenmesi.....	249
12.4.4.3.2.3 Yargılamaya Esas Raporun Başkanlığa Sunulması ...	249

12.4.4.3.2.4 Yargılamaya Esas Raporun Yargılama Dairesine Gönderilmesi	249
12.4.4.3.2.5 Yargılamaya Esas Raporun Başsavcılığa Gönderilmesi.....	249
12.4.4.3.2.6 Hesabın Yargılanması ve Hükme Bağlanması	250
12.4.4.3.2.7 İlamların Tebliği ve Yayınlanması	251
12.4.4.3.2.8 İlamların Tavzihi, Düzeltilmesi ve Kesinleşmesi	251
12.4.4.3.2.9 İlamların İnfazı	252
12.4.4.3.2.10 İlamlara Karşı Kanun Yolları	253
III. KISIM: KAMU YATIRIM SÜRECİ VE HAZİNE İŞLEMLERİ	259
13. KAMU YATIRIM SÜRECİ.....	259
13.1 Yatırım Harcamalarını Diğerlerinden Ayıran Özellikler	259
13.2 Kamu Yatırım Programı Uygulaması	262
13.2.1 Tarihsel Gelişimi	262
13.2.2 Kamu Yatırım Programının Hukuki Dayanağı.....	264
13.2.3 Bütçe Türleri ve Ödenekler İtibarıyla Kapsamı	265
13.2.4 Kamu Yatırım Programının Yapısı	266
13.2.5 Kamu Yatırım Programının Hazırlık Süreci.....	270
13.2.6 Kamu Yatırım Programının Uygulama ve İzleme Süreci	273
14. HAZİNE İŞLEMLERİ	275
14.1 Hazine Kavramı ve Tanımı.....	275
14.2 Hazinenin Tarihçesi	275
14.3 Hazinenin Fonksiyonları.....	276
14.4 Hazinenin Kurumsal Yapısı	277
14.5 Hazinenin Bütçe Finansmanındaki Rolü.....	278
14.6 Nakit Yönetimi.....	279
14.6.1 Nakit Programlaması.....	280
14.6.2 Nakit Yönetiminin İşleyiş Süreci	281
14.6.3 Kamu Haznedarlığı Uygulaması	282
14.7 Borç Yönetimi.....	283
14.7.1 İç Borç Yönetimi.....	283
14.7.1.1 İç Borçlanma Enstrümanları	284

14.7.1.2 Birincil ve İkincil Piyasalar ile Piyasa Yapıcılığı Sistemi.....	285
14.7.2 Dış Borç Yönetimi.....	286
14.7.2.1 Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e Dış Borçlanma	286
14.7.2.2 Dış Borçlanma Enstrümanları.....	288
14.7.2.2.1 Uluslararası Tahviller ve Kira Sertifikaları	288
14.7.2.2.2 Program Kredisi	290
14.7.2.2.3 Proje Kredileri	290
14.7.2.3 Hazine Garantileri ve Borç Üstlenim Taahhütleri	291
14.8 Alacak Yönetimi	292
14.9 Risk Yönetimi	293
14.9.1 Piyasa Riski Yönetimi	294
14.9.2 Kredi Riski Yönetimi	295
14.9.3 Operasyonel Risk Yönetimi	297