

29- MALİ VE BÜTÇESEL HÜKÜMLER

24 Mart 2001 tarihinde yayımlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programından bu yana, Avrupa Birliğinin bütçe mevzuatına uyum sağlamak amacıyla çıkarılan kanunlar ile ilgili açıklamalar aşağıda verilmektedir.

Kamu borçlanma politikasına disiplin getirmek amacıyla 28 Mart 2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

20 Haziran 2001 tarih ve 4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda değişiklik yapılarak, kamu bankalarına bütçede ödeneği olmaksızın görev verilemeyeceği öngörülmüş ve bu şekilde, bütçe sürecinin saydamlaştırılmasında önemli bir adım atılmıştır.

20 Haziran 2001 tarih ve 4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve diğer mevzuatla (3 Temmuz 2001 tarih ve 2698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 17 Mayıs 2001 tarih ve 817 sayılı Başbakanlık Onayı) fonların kapatılması uygulamalarına devam edilmiş ve 1 Ocak 2002 tarihi itibarıyla biri bütçe içi, beşi bütçe dışı olmak üzere toplam altı fon hariç diğer bütün fonlar kapatılarak bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlığın artırılması yönünde önemli bir gelişme kaydedilmiştir.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı 57. Hükümet döneminde, 3 Ağustos 2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulmuş ve seçim sürecinde kadük olmuştur. 58. Hükümetin Acil Eylem Planının ilk altı aylık tedbirleri arasında yer alan ve 2003 yılı içinde tekrar TBMM'ye sunulması planlanan Tasarı üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

I- ÖNCELİKLER LİSTESİ

ÖNCELİK 29.1 Topluluk katılım öncesi fonlarının yönetimi için merkezi olmayan bir uygulamaya gidilmesi

ÖNCELİK 29.2 Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan yeni bütçe kod yapısının, bütçe, bütçe dışı fonlar ve döner sermaye dahil olmak üzere 2004 bütçesi için bütün kamu kurumlarına uygulanması

ÖNCELİK 29.3 Katma Değer Vergisi (KDV) ve gümrük vergilerinin toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi

Ana Unsur 29.3.1 KDV toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi

Ana Unsur 29.3.2 Gümrük vergilerinin toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi

ÖNCELİK 29.4 Öz kaynaklar sistemlerine ilişkin yönetsel hazırlıklardan sorumlu bir koordinasyon birimi oluşturulması

II- ÖNCELİKLERİN TANIMLARI VE ÖNCELİKLER ÇERÇEVESİNDE AB MEVZUATINA UYUM, UYGULAMAYA YÖNELİK KURUMSAL YAPILANMA VE FİNANSMAN TABLOLARI

ÖNCELİK 29.1 Topluluk katılım öncesi fonlarının yönetimi için merkezi olmayan bir uygulamaya gidilmesi

1- Kısa Bilgi

Katılım öncesi Topluluk yardımlarının yönetilmesine ilişkin merkezi olmayan bir yapılanma kurulması konusu, 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli öncelikler arasında yer almaktadır.

Ayrıca, Avrupa Birliği (AB) tarafından hazırlanan Türkiye için Katılım Öncesi Stratejisinde ülkemizden, diğer aday ülkeler tarafından da uygulanan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi çerçevesinde mali yardımları kullanmaya yönelik idari yapılanmasını oluşturması istenmiştir. Buna göre, diğer aday ülkelerde oluşturulmuş olan merkezi olmayan yapılanma ülkemizde de kurulmuştur.

AB tarafından sağlanacak mali yardımların Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan önceliklere uygun projeler yoluyla kullanılmasını sağlayacak yeni ve Merkezi Olmayan Mali İşbirliği Yapılanmasına ilişkin gerekli düzenlemeler 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile gerçekleştirilmiştir. Mali İşbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanmasını ve denetlenmesini öngören Genelge hükümleri uyarınca Merkezi Olmayan Yapılanma, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi, Merkezi Finans ve İhale Biriminden oluşmaktadır.

AB Mali İşbirliğinin genel koordinasyonu, projelerin öncelikler doğrultusunda seçilmesi, hazırlık çalışmalarının yapılması ve izlenmesi görevi, Ulusal Yardım Koordinatörü olarak, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısına verilmiştir.

Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımların Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanması öngörülmektedir. Fonu yönetmek ve bu kaynağın projelerin uygulanmasında kullanılmasını sağlamak üzere Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak tanımlanmıştır.

Merkezi Olmayan Mali İşbirliği Yapılanmasının en önemli unsurlarından biri olan Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) ve Program Yetkilendirme Görevlisi (PAO) mali işbirliği içerisinde gerçekleştirilecek projeler çerçevesinde hizmet, malzeme ve inşaat yapımına ilişkin ihalelerin bütçelenmesinden, ihale düzenlenmesinden, sözleşme hazırlanmasından, ödemelerin yapılmasından, muhasebe kayıtlarının tutulmasından ve mali raporlamadan sorumludur.

Daha sonra Hükümetimiz ile Avrupa Komisyonu arasında 14 Şubat 2002 tarihinde Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ve Ulusal Fonun (National Fund) Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Söz konusu Zabıtların 30 Ocak 2003 tarih ve 4802 sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunmuş ve Bakanlar Kurulunca 24 Şubat 2003 tarihinde onaylanmıştır. Bu Zabıtlara dayalı olarak Türk Hükümeti merkezi olmayan yapılanma kapsamındaki gerekli idari yapıları (Ulusal Fon ve Merkezi Finans ve İhale Birimi) kurmuştur. Aynı şekilde Hazine Kontrolörleri Kurulu da Avrupa Birliği fonlarının denetimine yönelik olarak denetim rehberi hazırlamıştır. Türk Hükümeti, Avrupa Komisyonuna akreditasyon için 9 Nisan 2003 tarihinde resmi olarak başvurmuş olup, akreditasyon için yapılan değerlendirmenin sonucu beklenmektedir.

Diğer taraftan ülkemiz ile AB arasında sürdürülen mali işbirliği ilişkisinin genel çerçevesini çizen Çerçeve Anlaşma imzalanma aşamasında olup, mali işbirliğinin uygulanmasında büyük önem arz etmektedir. Merkezi Finans ve İhale Birimi personeline ilişkin statü, kadro ve özlük haklarını tanımlayan bir yasa TBMM'den 2003 yılı sonuna kadar çıkarılacaktır.

2- Gerçekleştirilecek Mevzuat Uyum Takvimi

Tablo 29.1.1

| No | AB Mevzuatının Adı ve Numarası | Karşılık Gelen Taslak Türk Mevzuatının Adı | Sorumlu Kuruluş | Bakan Oluru / Bakanlar Kurulu Kararı (Beklenen Tarih) | 1- Meclis Kabulü 2- Yürürlüğe Giriş (Beklenen Tarih) |
|----|---|--|-----------------------------------|---|---|
| 1 | 3906/89 EEC, 1267/1999EC, 555/2000/EC ve 1268/1999/EC sayılı Konsey Tüzüklerini tadil eden Türkiye için katılım öncesi mali yardıma ilişkin 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 EC sayılı Konsey Tüzüğü | Merkezi Finans ve İhale Birimi Personeline ilişkin Kanunu Tasarısı | Avrupa Birliği Genel Sekreterliği | 2003, IV. Çeyrek | 1-2003, IV. Çeyrek 2- 2004, I. Çeyrek |

3- Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Gerekli Kurumsal Yapılanma Takvimi

Bu aşamada herhangi bir ilave kurumsal yapılanma öngörülmemektedir.

4- Planlanan Finansman İhtiyacı

Bu aşamada herhangi bir finansman ihtiyacı öngörülmemektedir.

ÖNCELİK 29.2 Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan yeni bütçe kod yapısının, bütçe, bütçe dışı fonlar ve döner sermaye dahil olmak üzere 2004 bütçesi için bütün kamu kurumlarına uygulanması

1- Kısa Bilgi

Türkiye’de, bütçenin fonksiyonel sınıflandırma esasına dayanmaması, bütçeden beklenen işlevi zayıflatan nedenler arasındadır. Bu noksanlık, faaliyetlerin maliyet-fayda analizinin yapılması imkanını ortadan kaldırırken, karar alıcıların stratejik karar verme yeteneklerini sınırlandırmakta ve politikalar ile bütçeler arasında bağlantı kurulması yönünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle, halihazırda idari ve teknik alt yapısı önemli bir düzeye getirilmiş olan yeni bütçe kod yapısının, bütün kamu idarelerinde bir an önce uygulamaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığına, genel idare tanımına giren bütün kamu idarelerinde uygulanacak analitik bütçe sınıflandırması (yeni bütçe kod yapısı) ile muhasebe sistemi ve standartlarının belirlenmesi yetkisi verilmiştir. Üzerinde çalışılmakta olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı ile, genel idare tanımına giren bütün kamu idarelerinde uygulanacak bütçe ve muhasebe standartları Maliye Bakanlığı ile Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu tarafından belirlenir. 2003 yılında, bazı belediyeler ile sosyal güvenlik kurumlarında yeni bütçe kod yapısına ilişkin pilot uygulamalara başlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması, 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren genel ve katma bütçeli idarelerde; 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, kamu tüzel kişiliğini haiz kurul ve üst kurullar, fonlar ile bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kurum ve kuruluşlarda; 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) tam olarak uygulanacaktır.

2- Mevzuat Uyum Takvimi

Tablo 29.2.1

| No | AB Mevzuatının Adı ve Numarası | Karşılık Gelen Taslak Türk Mevzuatının Adı | Sorumlu Kuruluş | Bakan Oluru / Bakanlar Kurulu Kararı (Beklenen Tarih) | 1- Meclis Kabulü 2- Yürürlüğe Giriş (Beklenen Tarih) |
|----|---|--|------------------|---|---|
| 1 | 2223/96/EC: Avrupa Topluluğunda uygulanacak Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi (ESA 95) hakkında 25 Haziran 1996 tarih 2223/96 Sayılı Konsey Tüzüğü | Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı | Maliye Bakanlığı | 2003, III. Çeyrek | 1- 2003, III. Çeyrek 2- 2003, III. Çeyrek |
| 2 | Avrupa Toplulukları genel bütçesine uygulanacak mali hükümlere ilişkin Konsey Tüzüğü'nün 185. maddesinde belirtilen organlar için çerçeve mali tüzüğe dair 23 Aralık 2002 tarih ve 2343/2002 sayılı Komisyon Tüzüğü | Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı | Maliye Bakanlığı | 2003, III. Çeyrek | 1- 2003, III. Çeyrek 2- 2003, III. Çeyrek |

3- Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Gerekli Kurumsal Yapılanma Takvimi

Tablo 29.2.2

| No | Yapılması Gerekenler (Maliye Bakanlığı) | Uygulama Tarihi |
|----|--|--------------------------------|
| 1 | Projeyi yürüten çalışma grubunun personel açısından takviye edilmesi | 2003, III. Çeyrek |
| 2 | Eğiticilerin eğitiminin tamamlanması | 2003, IV. Çeyrek ^{a)} |
| 3 | Genel ve katma bütçeli kuruluşlar dışındaki kamu idarelerindeki kilit personele eğitim verilmesi | 2004, IV. Çeyrek ^{a)} |
| 4 | Genel ve katma bütçeli idarelerdeki teknolojik alt yapının tamamlanması | 2003, IV. Çeyrek |
| 5 | Konsolide bütçe dışında yer alan kamu idarelerindeki teknolojik alt yapının tamamlanması | 2004, IV. Çeyrek |
| 6 | Sistemi geliştirmek, görüş vermek, eğitim faaliyetlerini yürütmek ve diğer kamu idarelerine danışmanlık yapmak üzere birim oluşturulması | 2004, IV. Çeyrek |

^{a)} Halen devam etmektedir.

4- Planlanan Finansman İhtiyacı

Tablo 29.2.3

| İhtiyaçlar - (Maliye Bakanlığı) | Yıl | Ulusal Bütçe | AB Kaynakları | Diğer | (Euro) |
|---|-----------|-------------------|---------------|-------|-------------------|
| | | | | | Toplam |
| I- Yatırım | 2003-2004 | 9.853.221 | - | - | 9.853.221 |
| II- Mevzuat Uyumu ve Uygulanması | 2003-2004 | | - | - | |
| Eğitim | 2003-2004 | 2.278.201 | - | - | 2.278.201 |
| Danışman İhtiyacı | 2004 | - | - | - | - |
| Tercüme | 2003-2004 | - | - | - | - |
| Diğer | 2003-2004 | 56.313 | - | - | 56.313 |
| Toplam | | 12.187.735 | - | - | 12.187.735 |

ÖNCELİK 29.3 Katma Değer Vergisi (KDV) ve gümrük vergilerinin toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi

Ana Unsur 29.3.1 KDV toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi.

1- Kısa Bilgi

Ulusal Programın İdari Kapasite Bölümü altında tespit edilenlere ilave olarak Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergilendirme başlığı altında da belirtildiği üzere Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında Gelir İdaresinin Modernizasyonuna yönelik bir proje hazırlamayı amaçlamaktadır. Söz konusu proje ile, Komisyonun hazırladığı Taslak Temel Mali Kriterler (Draft Fiscal Blueprints) Dokümanı esas alınarak, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün mevcut yasal ve idari imkanlarının bir analizi yapılacak ve eksikleri tespit edilecektir. Tespit edilen eksiklerin giderilmesine yönelik çalışmalar projelendirilerek, müteakip yıl mali işbirliği programı içinde yer almak üzere proje talebi oluşturulacaktır.

2- Mevzuat Uyum Takvimi

Bu aşamada mevzuat uyumu öngörülememektedir.

3- Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Gerekli Kurumsal Yapılanma Takvimi

Bu aşamada gerekli kurumsal yapılanma öngörülememektedir.

4- Planlanan Finansman İhtiyacı

Bu aşamada finansman ihtiyacı tespit edilememektedir.

Ana Unsur 29.3.2 Gümrük vergilerinin toplanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ile mücadele için etkin araçların geliştirilmesi.

1- Kısa Bilgi

Bu öncelik altında yapılması öngörülenler, Öncelik 25.4 altında ele alınmıştır.

ÖNCELİK 29.4 Öz kaynaklar sistemlerine ilişkin yönetsel hazırlıklardan sorumlu bir koordinasyon birimi oluşturulması

2- Mevzuat Uyum Takvimi

Bu aşamada mevzuat uyumu öngörülememektedir.

3- Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Gerekli Kurumsal Yapılanma Takvimi

Tablo 29.4.1

| No | Yapılması Gerekenler – (Maliye Bakanlığı) | Uygulama Tarihi |
|----|---|------------------|
| 1 | Maliye Bakanlığı bünyesinde öz kaynaklar sistemlerine ilişkin yönetsel hazırlıklardan sorumlu koordinasyon birimi oluşturulması | 2005, IV. Çeyrek |

4- Planlanan Finansman İhtiyacı

Bu aşamada finansman ihtiyacı tespit edilememektedir.