

TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

DEVELOPMENT OF BUDGET RIGHT IN TURKEY

Arş. Gör. Dr. Eren ERGEN

Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, eergen@pau.edu.tr

Denizli / Türkiye

ORCID: 0000-0002-8756-5148

ÖZET

Bütçe, gelir ve giderlerin gelecek dönem için tahmin edilmesi şeklinde ifade edilebilmektedir. Çok eski tarihlerde bahsedilen gelir ve giderlere, o topluluğun yöneticisi tarafından karar verildiği bilinmektedir. Ancak bu yetkinin keyfi kullanılması neticesinde halk üzerinde ekonomik anlamda yük oluşmuştur. Nitekim halk da duruma isyan etmiştir. Böylelikle kamu bütçesinin kullanımının belirli ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi yolunda ilk adımlar atılmıştır. Yaşanılan bu gelişmeler bütçe hakkı olarak adlandırılmış ve bazı dönemlerde şiddetli olaylara yol açmıştır. Başka bir deyişle, bütçe hakkının kazanımının bazı dönemlerde gerçekleşen kanlı isyanlar sonucunda elde edilebildiği bilinmektedir. Batı'da durum bu şekilde gerçekleşirken, Türkiye'de ise şiddetli isyanlardan ziyade yöneticiler tarafından halka sunulan bütçe hakkından söz edilebilmektedir.

Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. Ancak bu dönemde modern anlamda bütçe hakkından söz etmek mümkün görünmemektedir. Nitekim bütçe hakkı etkin kullanılmadığı gibi, bütçe uygulamalarının denetiminin de yapılamadığı bilinmektedir. Türkiye'de modern anlamda bütçe hakkının Cumhuriyet dönemiyle birlikte kazanıldığı görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi ve özellikle 2017 Anayasa değişikliğinin bütçe hakkını nasıl etkilediği üzerinde durulması amaçlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle bütçe konusunda getirilen bazı düzenlemelerin bütçe hakkını olumsuz etkileyebileceği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Denetim, Bütçe Hakkı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ABSTRACT

Budget can be expressed as the estimation of income and expenses for the next period. It is known that the income and expenses mentioned in ancient times were decided by the chieftain of that community. However, as a result of the arbitrary use of this authority, there has been an economic burden on the people. As a matter of fact, the people rebelled against the situation. Thus, the first steps were taken towards realizing the use of the public budget within the framework of certain principles. These developments were called budget rights and led to violent events in some periods. In other words, it is known that the acquisition of the budget right can be achieved as a result of bloody rebellions that took place in some periods. While this is the case in the West, in Turkey, it is possible to talk about the budget right offered to the public by the rulers rather than violent rebellions.

The development of the budget right in Turkey dates back to the Ottoman Empire. However, in this period, it does not seem possible to talk about the right to budget in the modern sense. As a matter of fact, it is known that the right to the budget cannot be used effectively, and the audit of the budgetary applications cannot be made. In Turkey, it is seen that the right to budget in the modern sense was gained with the Republican period. In this study, it is aimed to focus on the development of the budget right in Turkey and how the 2017 Constitutional amendment affected the budget right. It is observed that some of the arrangements on the budget brought by the Presidential Government System may negatively affect the budget right.

Keywords: Budget, Auditing, Budget Right, Presidential Government System.

1. GİRİŞ

Bütçe, belirli bir dönemde gerçekleştirilecek olan gelir ve giderlerin tahmini şeklinde kısaca tanımlanabilmektedir. Tarihsel süreç içinde ele alındığında bütçe bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bütçe hakkı, kamu gelir ve giderlerinin bileşiminin belirlenme yetkisinin devri olarak kabul edilmektedir. Bu hak parlamentolar eliyle kullanılmakta ve yürütme organı ile uygulanmaktadır. Uygulama neticesinin ise yine parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir hak olan bütçe esasen bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tarihsel açıdan incelendiğinde bütçe hakkının 10. yy.'a kadar uzandığı görülmektedir. Türkiye'de ise bütçe hakkı gelişiminin nispeten yeni olduğu söylenebilmektedir. Nitekim, bütçe hakkına yönelik ilk gelişmelerin Tanzimat döneminde gerçekleştiği bilinmektedir. Bu çalışmada Türkiye'de bütçe hakkı gelişimi özellikle 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde incelenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde (CHS) bütçe hakkının daha iyi uygulanmasına yönelik getirilecek önerilerin, literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2. BÜTÇE KAVRAMI

Bütçe kavramı orta çağda Fransızca anlamlarıyla belirtilmekteydi, günümüzde kullanılan anlamını ise İngilizce "*budget*" kelimesinden almıştır. Bu deyim başlarda İngiltere'de maliye bakanının devletin ihtiyaç ve olanakları ile ilgili belgeleri parlamentoya getirirken taşıdığı deri çanta "*leather bag*", sonrasında ise devletin gelir ve gider tahminlerinin parlamentonun onayına sunulmasında çantaya konulan belgeler anlamında kullanılmıştır. Özetle kelime ilk kez 18. yy.'da İngiltere'de kullanılmış ve tüm dillere "*budget*" kelimesinden geçmiş ve günümüzde bütçeyi anlatır duruma gelmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 3). Modern anlamda bile İngiltere'de bütçe görüşmelerinin başlamasında gerçekleştirilen konuşma "*opening budget*" olarak anılmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 7).

Bütçe tanımlaması konusunda farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Rene Storum'a göre, kamu gelir ve giderlerinin mali yıl başlamadan evvel yapılan tahminler ile uygulanmasına izin veren Parlamento kararı bütçedir. Nihat Sayar'a göre bütçe ise kamu kuruluşlarının gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanundur (Avcı, 2015: 71).

Literatürde yer alan bütçe tanımlarının yanı sıra kanuni tanımlama da bulunmaktadır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda bütçe: "*Devlet daire ve kurumların yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulama ve icrasına izin veren bir kanun*" olarak tanımlanmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (KMYKK) ise bütçe: "*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder*" şeklinde tanımlanmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 7). Dikkat edilirse bütçe hem kanun olarak hem de belge olarak tanımlanmaktadır.

Bütçenin “*nev’i şahsına münhasır bir kanun*” olduğu söylenebilmektedir. Anayasa’da açık şekilde kanun olarak belirtilmesi, parlamentoda görüşülüp oylanması, Resmî Gazetede yayımlanması, bağlayıcı olması, Sayıştay denetimine yönelik hukuki sonuçlar yaratması vb. özellikleri açısından ele alındığında bütçenin kanun olarak anılması gerekmektedir. Bütçenin maliye politikası olması, harcama ve gelir planlarını içeren ekonomik proje olması, merkezi yönetim bütçesi (MYB) dışında devlet kurumlarında zorunlu olarak idari belge şeklinde olması vb. nedenleri ile ise bütçe belge olarak karşımıza çıkmaktadır (Akbey, 2020: 12).

3. BÜTÇE HAKKININ TARİHİ GELİŞİMİ

Yönetimde mutlak gücün sınırlandırılmasına yönelik yönetilenlerin öncelikli talebinin vergilendirme alanında geldiği bilinmektedir. Bu talep sonrasında “*bütçe hakkı*” olarak kavramsallaşmış ve parlamentoların doğuşunun da temelini oluşturmuştur. Nitekim, yönetilenler vergi koyma ve toplanmasına izin verme, verginin harcanacağı yeri belirleme, yapılan harcamaların denetlenmesi gibi yetkileri parlamentolara bırakmıştır. Bu yetkilerin tümü bütçe hakkı kavramıyla özetlenmektedir (Narter, 2012: 36). Bütçe hakkı mücadelesinin ilk olarak İngiltere’de yaşandığı kabul edilmektedir.

İngiltere’de kral ve halk arasındaki vergilemeye yönelik ilk mücadelelerin 10. ve 11. yy.’da ortaya çıktığı görülmektedir. Bu gelişmelerin yer aldığı yazılı belge ise 1215 tarihli “*Magna Carta*” Anlaşması’dır. Anlaşma’nın 12. maddesine göre: “Kral, kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek ve bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan vergi isteyebilir. Bu durumlar dışında Genel Meclisin kararı gerekmektedir” ifadesi yer almaktadır (Tüğen, 2013: 5-6).

İngiltere’de Magna Carta Anlaşması ile başlayan ve kralın yetkilerini kısıtlamaya yönelik karşımıza çıkan ikinci belge “*Haklar Dilekçesi* (Petition of Rights)” dir. Haklar Dilekçesi 1628 yılında kabul edilmiştir. Haklar Dilekçesi ile getirilen en önemli yenilik olarak kralın parlamentonun onayını almadan uygulamaya koyduğu mali mükellefiyetleri yerine getirmeyenleri cezalandırma konusunda hiçbir yetkisinin olmadığı kararı gösterilebilmektedir (Giray, 2010: 64). Ancak bu karara uymayarak meclis kararı dışında vergi koyan kral idam edilmiş, yerine geçen II. Charles’ın parlamento denetiminin sıkı ve gereksiz olduğunu açıklamasıyla 1688 ayaklanması başlamıştır. Bu ayaklanmanın sonucu olarak 1688 yılında “*Haklar Yasası* (Bill of Rights)” bütçe hakkını güçlendiren ikinci önemli metin olmuştur (Ergen ve Durak Oldaç, 2020: 242).

İngiltere’de yaşanan gelişmeler neticesinde “*Civil List*” denilen bir cetvel düzenlenmiş ve kralın harcamaları sınırlandırılarak denetime tabi tutulmuştur. Böylelikle parlamentonun devletin tüm gelir ve giderleri üzerinde egemenlik sahibi olması sağlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 36). Bütçe hakkı kapsamında krallara yönelik tam mali denetimin 1760’tan sonra Kral III. George’un geleneksel gelirlerinden vazgeçmesiyle sağlandığı bilinmektedir. Buna göre kral parlamento tarafından kendisine tahsis edilen ödeneği kabul etmektedir. Sonuç olarak parlamento devletin mali durumuna yönelik önemli hak elde etmiş ve devlet hayatını kontrol altına almıştır (Başoğlu, 2014: 33).

Fransa’da ise 1789 ihtilaline kadar krallar vergi uygulamalarında keyfi uygulamalara başvurmuşlardır. 1789 Fransız İhtilali ile vergi alınırken milletin rızası şartı getirilmiştir. Milletın rızası ise “*Etats Generaux*” isimli meclisin onayı ile sağlanmaktadır. Ancak kamu harcamaları meclis denetimi dışında tutulmuştur. Başka bir deyişle, Fransa’da ihtilal sonrasında da bütçe hakkı tam olarak sağlanamamıştır (Tüğen, 2013: 7).

Fransa’da bütçe hakkının modern anlamda ilk uygulandığı yıl olarak 1816 yılı kabul edilmektedir. “*Yenileme ve Onarım*” olarak adlandırılan dönemde harcama yetkisi hükümete verilmiştir. 1827 ve 1831 yıllarında yapılan düzenlemelerle, bütçe hizmet türlerine göre programlar yapılarak harcama cetvelleri oluşturulmuştur.

Özetle bu dönemde Fransa’da parlamento bütçe yapma, kabul etme ve onama yetkisine kavuşmuş, bütçe üzerinde tam olarak tasarruf etmeye başlamıştır (Çataloluk, 2008: 88). İngiltere ve Fransa’da mali hususlarda gelişen olaylar Almanya’yı da etkilemiştir. 19. yy. başlarında uygulanan keyfi vergi uygulamaları nedeniyle Bavyera ve Saksonya gibi Alman devletlerinde ilk hareketler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde “*Landtag*” denilen mebusan meclisleri kurularak, kamu gelir ve giderlerinin miktarlarını belirleme yetkisi bu meclislere tahsis edilmiştir. Bir başka deyişle, bütçe hakkının millet temsilcilerine bırakılması esası kabul edilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 30-31).

4. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Bu başlık altında Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi 3 dönemde ele alınmaktadır. İlk dönem olarak Osmanlı döneminde yaşanan gelişmeler, ikinci dönem olarak Cumhuriyet’in ilanından itibaren 2017 Anayasa değişikliğine kadar geçen süreç ve son olarak 2017 Anayasa değişikliğiyle bütçe hakkında meydana gelen farklılıklar açıklanmaktadır.

4.1. Osmanlı İmparatorluğu’nda Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş yıllarında halktan alınan ilk verginin Osman Gazi tarafından alınan “*Pazar Resmi*” olduğu bilinmektedir. Orhan Gazi döneminde ise vezir Alaettin Paşa’nın başkanlığında ilk devlet teşkilatı kurulmuştur. Böylece gelirlerin tarh ve tahsil yöntemleriyle giderlerin ödenmesine yönelik kurallar belirlenmiştir. Buna göre fazla gelirler merkeze gönderilmektedir (Çiçek ve Dikmen, 2015: 85). Kuruluş yıllarında görülen bu uygulamalardan hareketle Osmanlı İmparatorluğu’nda mali alanda disipline dikkat edildiği söylenebilmektedir.

Kuruluşundan itibaren mali teşkilatlanmaya önem verilen Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk maliye teşkilatı I. Murad döneminde, Çandarlı Kara Halil Paşa ve Karamanlı Rüstem Paşa tarafından kurulmuştur. Devletin sınırlarının genişlemesiyle birlikte maliye teşkilatı da değişmiş, gelir ve giderler ile bunların çeşitlerinde artışlar yaşanmıştır (Yurtseven, 2002: 109).

Tanzimata kadar geçen sürede hazırlanan bütçeler klasik dönem bütçeleri olarak adlandırılmaktadır. Bunlar genel bir hesap özeti olarak tanımlanabilmektedir. İşlev olarak ise devletin gelir ve giderlerini gösteren bütçeler olduğu söylenebilmektedir. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu’nda tanzimata kadar modern anlamda bir bütçe bulunmamaktadır (Çiçek ve Dikmen, 2015: 86).

1839 tarihli Tanzimat Fermanı’nda bütçe kavramı açık bir şekilde yer almamakta, fakat bütçenin yapılması gerektiği açık ve kesin olarak belirtilmektedir. Buna rağmen ilk bütçe nizamnamesi 16 yıl sonra gerçekleşmiştir. Bu tüzüğe göre devletin bütün gelir ve giderlerinin “*muavazene defteri*” adındaki bir belge içinde toplanması esası kabul edilmiştir. Bütçe hazırlanırken maliye nezareti tarafından gider ve gelir tahminleri ayrı defterlere yazılarak mali yılbaşından en az 2 ay önce hükümete sunulmaktadır (Giray, 2010: 149). Hükümetin gerekli işlemleri yapmasının ardından, gelir ve gider defterleri ile tasarı incelenmesi için Meclis-i Tanzimat’a gönderilmekte ve sonrasında bütün bakanların yer aldığı mecliste bütçe okunarak, her birimin mali durumu için oylama işlemi yapılmaktadır (Ergen ve Durak Oldaç, 2020: 245).

Tanzimat’la birlikte harcamaların bir merkezden yapılması planlanarak merkeziyetçi bir idare tarzı benimsenmiş, ancak harcamalar artmıştır. Çünkü getirilen yeni sistemin uygulanmasında yeni memurların alınması yoluna gidilmiştir. Batılı anlamda ilk bütçe ise 1863-1864 yılı için Islahat-ı Maliye Komisyonu tarafından hazırlanmıştır. Ardından 1872 yılında kabul edilen “*Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesi*” ile 1855 tarihli nizamname ile uygulanmayan bütçenin kontrolüne ilişkin hükümler yeniden düzenlenmiştir. 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi ile bütçe alanında aşağıdaki hükümler kabul edilmiştir (Tügen, 2013: 16);

- ✓ Kanuni dayanağı olmaksızın kimseden vergi ve resim adı altında vergi alınamaz. Devlet gelir ve giderlerini her yıl bütçe kanunu ile onayladıktan sonra uygulayabilir,
- ✓ Vergilerin toplanmasına her yıl bütçe kanunu ile yeniden izin verilmesi zorunludur.

1876 tarihli Anayasa'da modern anlamda bütçe hakkının uygulanabileceği hükümler bulunmasına rağmen, Anayasa'nın dönemin padişahı II. Abdülhamit tarafından yürürlüğünün ertelendiği bilinmektedir. Başka bir deyişle Kanuni Esasi resmen yürürlükte kalmış, ancak 30 yıl boyunca uygulanamamıştır. Dolayısıyla İkinci Meşrutiyet'in ilanına kadar hukuki yapısını 1876'da kazanan bütçenin tam bir uygulama alanı bulamadığı görülmektedir (Çiçek ve Dikmen, 2015: 94).

1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile beraber 1876 Anayasası tekrar yürürlüğe konmuştur. Böylece Ayan ve Mebusan Meclisleri tekrar toplanmış ve hükümet Anayasa'da gösterildiği şekliyle bütçeyi hazırlamış ve Millet Meclisine sunarak onaylanmıştır. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun modern anlamda ilk bütçesinin 1909-1910 yılına ait bütçe olduğu söylenebilmektedir (Giray, 2010: 152). Ayrıca 1910 yılında kabul edilen "*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*" bütçe reformu olarak kabul edilmektedir. Nitekim bütçeler artık genellik ve birlik ilkelerine uygun olarak hazırlanmaya başlanmış ve maliye bakanları devletin tüm gelir ve giderlerinin hâkimi olma imkanına kavuşmuştur (Çiçek ve Dikmen, 2015: 95).

II. Meşrutiyet döneminde, vergi ve bütçe haklarının millet temsilcilerine geçmesi Anayasa ile güvence altına alınmış, bütçelerin uygulanması Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine göre olmuş, devletin gelir ve giderlerini düzenleyen kanuni esaslar sürekli bir bütçe düzeninin kurulmasına hizmet etmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 35). Ancak I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla bütçe hakkı konusu Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde gündeme gelmemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçe hakkının gelişimini özetlemek gerekirse, bütçeye geçerlilik kazandıran unsurun padişah iradesi olması nedeniyle bütçe hakkı manasında akla gelen modern bütçe kavramının uygulanamadığı söylenebilmektedir (Meriç, 1993: 229).

4.2. Cumhuriyet Tarihinde Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra 1924 Anayasası'nın 95. maddesinde; devlete ait kaynakların yıllık bütçelerle kullanma düzenine kavuşturulacağı, 97. maddesinde; bütçe kanunlarının yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiştir. 96. maddede bütçe dışında kesinlikle harcama yapılamayacağı yer almaktadır. 98. ve 99. maddelerde kesin hesap kanunlarının sadece ilgili yıl gelir ve giderlerini kapsayacağıyla Kesin Hesap Kanununun ilgili olduğu yıl sonundan itibaren en geç Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisi'ne sunulacağı ifade edilmiştir (Tügen, 2013: 18).

1910'da kabul edilerek 1911 yılında yürürlüğe giren Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 1927'de "*1050 sayılı Kanun*" adıyla güncellenmiştir. Böylece merkezi idareye ek olarak yerel yönetimlerin hesap ve işlemleri de kanun kapsamına alınmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına Sayıştay tarafından bütçenin denetlenmesine karar verilmiştir. 1050 sayılı Kanun 1961 Anayasası'nda da yer almış, çeşitli değişiklik ve ilavelerle uygulanarak 2003 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Ergen ve Durak Oldaç, 2020: 246).

1960 yılında yaşanan ihtilalden sonra hazırlanan 1961 Anayasası'nda, bütçe hakkı hususunda 1924 Anayasası'ndan daha etkili olmak amaçlanmıştır. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu Tasarılarının TBMM'ye sunulma ve görüşülme süreçleri düzenlenmiş, Kesin Hesap Kanunu Tasarısı'nın ilgili olduğu yılsonundan itibaren en geç bir yıl içinde Parlamente'ye sunulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca genel uygunluk bildiriminin Sayıştay tarafından Kesin Hesap Kanunu Tasarısı'nın sunulmasından başlayarak en geç altı ay içinde sunulması ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak Bakanlar Kurulu'nun bütçe tasarısına "*milli bütçe tahminleri*" raporunun eklenmesi ifadesi yer almıştır (Narter, 2012: 42).

1982 Anayasası'nın, 1961 Anayasasına göre getirdiği en önemli değişiklik Kesin Hesap Kanunu Teklifi ile ilgili olan ve TBMM'ye milli hakimiyetin en fazla belirlediği bütçe hakkını en etkin şekilde kullanmak imkanını veren 161. maddedeki hükümleridir. Buna göre: "*Merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur*" hükmü yer almıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 38). 161. maddeye ek olarak 162., 163., 164. ve 165. maddeler de bütçe ile ilgili düzenlemeler sunmaktadır.

Bu maddelerde, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin yaptıkları harcamaların bütçeye dayandırılması gerektiği hükmedilmektedir. Hazırlanacak olan bütçe tasarısı, Bakanlar Kurulu tarafından mali yılbaşından en az 75 gün evvel TBMM'ye sunulmaktadır. 25'i iktidar grubundan olmak üzere 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonu'nda incelenen bütçe tasarısı daha sonra Genel Kurul'a gönderilmektedir. Ancak Genel Kurul'da parlamenterler gider artırıcı ve gelir azaltıcı öneriler getirememektedir (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 60-61).

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda iktidar partisine ayrılan sandalye sayısının çoğunlukta olduğu görülmektedir. Çünkü iktidar partisinin parlamentoda azınlık kaldığı durumlar oluşabilmektedir. Böyle durumlarda iktidar partisinin uygulayacağı maliye politikasında komisyon aşamasının sorunsuz geçmesi için Anayasa'da bu hükme yer verildiği düşünülmektedir. Genel Kurul aşamasında gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerin bulunamayacağına yönelik hükümle birlikte düşünüldüğünde ulaşılmak istenilen amaç daha net anlaşılmaktadır.

Türkiye'de bütçe hakkının gelişiminde 2003 yılı önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Avrupa Birliği adaylığı, 2001 Mali Krizi gibi çeşitli etkiler nedeniyle bütçe sürecinin güncellenmesi gereği ortaya çıkmıştır. 2003 yılında 1050 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve yerine 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı KMYKK 2003 yılında TBMM tarafından kabul edilmekle birlikte, tüm hükümleri 2006 yılında yürürlüğe girmiştir (Kıral ve Akdemir, 2019: 119).

5018 sayılı KMYKK, bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını amaçlamıştır. Nitekim, belirlenen harcamalar parlamentonun bilgi ve denetimi çerçevesine alınmıştır. Kanun, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini bütçe sürecinde içine almaktadır. Daha açık bir ifadeyle, 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine sahip idareler ile katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı KMYKK ise merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır (Aktan, 2008: 108).

5018 sayılı Kanun'la bütçe hakkı kapsamında getirilen en önemli yeniliğin Sayıştay denetimine yönelik olduğu söylenebilmektedir. Nitekim ilk olarak 1996'da kamu kurumlarına aktarılan ödeneklerin verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerine uygun kullanımının denetimi için Sayıştay'a verilen yetkinin kapsamı, tüm kamu kurumlarına yönelik olacak şekilde genişletilmiştir (Ergen ve Durak Oldaç, 2020: 249). Parlamentoda iktidar grubunun maliye politikasını uygularken kullandığı kamu gelirlerini toplama ve kamu harcamalarını yapma yetkisinin denetiminin yapılması ve bu denetimin sadece kanunlara uygunluk açısından değil, aynı zamanda verimlilik, tutumluluk ve etkinlik yönünden de gerçekleştirilmesinin bütçe hakkının etkinliğini artırdığı düşünülmektedir.

Özetle 5018 sayılı KMYKK, tahakkuk esaslı muhasebe yöntemini kullanarak daha gerçekçi, bütçenin denetimini ve mali tahlil imkanını kuvvetlendirici, devletin borç ve alacaklarını izleyebileceği yöntem getirmiştir. Ayrıca gelişen teknolojiye uygun olarak bütün idarelerin bütçelerini elektronik ortamda hazırlamasını sağlayarak, gecikmeler ve hataları en düşük seviyeye indirmiştir. Böylelikle Sayıştay'ın denetimlerinde de etkinlik artırılmıştır (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 61).

4.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Bütçe Hakkı

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda Türkiye'de anayasa değişikliğine gidilmiştir. Buna göre Türkiye'nin hükümet sisteminde büyük değişimler ortaya çıkmıştır. Yürütmenin tek başlı hale gelmesi, bunlardan en önemlisi olarak gösterilebilmektedir. Başka bir deyişle, yürütme gücü sadece Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır (Kaan, 2019: 20). CHS olarak tanımlanan yeni sistemde Anayasal, kanuni ve idari anlamda pek çok değişiklik yer almaktadır. Ancak çalışmanın konusu gereği bu başlık altında sadece CHS'nin bütçe hakkı kapsamında getirmiş olduğu değişiklikler ele alınmaktadır.

CHS'nin uygulanmasıyla beraber, Kalkınma Bakanlığı ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kapatılarak, Kalkınma Bakanlığı'nın yetkileri Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na (SBB), BÜMKO'nun yetkileri ise Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Ayrıca Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, Gelir Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Hazine Müsteşarlığı ise Maliye Bakanlığı ile birleştirilmiş ve adı Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) şeklini almıştır (Akbeý, 2020: 14).

CHS ile bütçe hakkına yönelik meydana gelen önemli değişikliklerden birisi geçici bütçe kanunu hakkındadır. Anayasada ilgili husus şöyle belirtilmektedir (Anayasa 161/4):

“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır” (WEB_1).

MYB teklifinin sunulması eski sistemde olduğu gibi kararlaştırılmıştır, yani MYB mali yılbaşının başlamasından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulmaktadır. Bu durum 5018 sayılı Kanununun 18. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir: *“Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur”* (WEB_2). Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus CHS ile gelen değişimdir. Nitekim MYB teklifi artık Cumhurbaşkanı tarafından sunulmaktadır.

CHS'de MYB teklifi SBB ve HMB'nca hazırlanmakta ve bir önceki yıl bütçesine ait Kesin Hesap Kanun Teklifi Cumhurbaşkanı'nca son kez incelenerek TBMM'ye gönderilmektedir. Bundan sonraki süreç parlamenter sistemle benzeşmekte ve fakat bazı idari değişiklikler bulunmaktadır. Nitekim, yeni sisteme göre TBMM'de *“iktidar partisi”* bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bütçe Komisyonu'nda her parti TBMM'de bulunan temsili oranında bulunmaktadır (Akbeý, 2020: 14).

CHS'de Cumhurbaşkanı'nın kanunları veto yetkisi Anayasa'nın 89. maddesinde görülmektedir. Buna göre:

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.” hükmü yer almaktadır (WEB_1). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanununu veto yetkisi bulunmadığı ilgili hükümden anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, bütçe kanunu yasama organı tarafından onaylanmaktadır.

Bütçe kanununun yasama organı tarafından onaylanması, yasamanın yürütmeyi denetlemesine de imkân sağlamaktadır. Böylelikle yürütmenin bütçe konusunda serbest davranması engellenmektedir. Ancak bütçe, yürütmenin maliye politikası uygulamasının yasamanın onayına tabi olması bazı durumlarda sorun yaratabilmektedir. Nitekim yasama, yürütmenin hazırladığı bütçeyi onaylamadığında maliye politikası uygulanamamaktadır. CHS'de bu duruma önlem alınmak istenmiştir. Bu önleme göre, bütçenin mecliste onaylanmaması durumunda geçici bütçe hazırlanmakta, geçici bütçe de hazırlanamazsa bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanmaya konulmaktadır (Yeğen, 2020: 157).

CHS ile bütçe hakkını yakından ilgilendiren en kritik değişikliğin MYB içi, bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarılmasına yönelik olduğu düşünülmektedir. Nitekim CHS'den önce aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin %5 ile sınırlandırılması bütçe hakkı açısından sigorta olarak kabul edilebilmektedir. %5'i aşan aktarmalar ise TBMM'nin bütçe hakkı kapsamında yapılabilmekteydi. Ancak CHS ile ödenek aktarmaları şu şekilde yapılmaktadır (WEB_2):

- ✓ Genel bütçe ödeneklerinin %10'unu geçmemek şartıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir,
- ✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin %20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler,
- ✓ İhtiyaç halinde %20'yi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının %20'sini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı yetkilidir,
- ✓ Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.

Uygulanan bütçelerin denetlenmesi konusunda Türkiye'de Sayıştay görevlendirilmiştir. Sayıştay'ın, TBMM'ye karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadıklarını teftiş etmektedir. Özetle, Sayıştay kurumların performanslarını incelemektedir. Daha açık bir ifadeyle, Türkiye'de Sayıştay kamu bütçesinin yargısal teftişini bağımsız şekilde TBMM adına gerçekleştirmektedir (Yeğen, 2020: 166-167).

CHS'de aslen bir yargı mercii olan Sayıştay başsavcısının, aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı da olabilen Cumhurbaşkanı tarafından atanması yargının siyasallaşması tehlikesini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Sayıştay başsavcısının görev süresinin Cumhurbaşkanı'na bağlı olması, yürütmenin mali işlerinin denetimini sorgulamaya açık hale getirme potansiyeli taşımaktadır. Sayıştay'ın TBMM adına teftiş yaptığı göz önüne alındığında, başsavcının TBMM dışında atanması da düşünülmesi gereken diğer bir durumdur (Akbeý, 2020: 21).

CHS'nin bütçe hakkı konusunda getirmiş olduğu diğer bir değişim ise Kesin Hesap Kanunu'nda karşımıza çıkmaktadır. Anayasa'nın 161. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: “*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.*” (WEB_1). Daha açık bir ifadeyle, Kesin Hesap Kanunu da MYB gibi Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilecek ve yine Cumhurbaşkanı tarafından onaylanacaktır. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı kendi teklifini onaylamaktadır.

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

Kamusal alanda kimden ne kadar gelir elde edileceği ve kime ne kadar harcama yapılacağına denetim işlevini sağlayan bütçe hakkının elde edilmesi eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Türkiye'de ise bütçe hakkı gelişiminin nispeten yeni olduğu söylenebilmektedir. Bütçe hakkı kapsamında ilk gelişmeler Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıksa da, modern anlamda bütçe hakkının Cumhuriyet döneminde başladığı kabul görmektedir.

1050 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle devreye sokulan Sayıştay denetimi Türkiye'de bütçe hakkı açısından oldukça önemli bir yeniliktir. Denetimin TBMM adına yapılması da bütçe hakkını güçlendirmektedir. İlerleyen süreçlerde yürürlüğe giren 1961 ve 1982 anayasalarında da bütçe hakkının gözetildiği görülmektedir. Milli bütçe tahminleri ve Kesin Hesap Kanunu Teklifi bütçe hakkının korunmasına yönelik getirilen yeniliklerdendir.

5018 sayılı KMYKK Türkiye'de bütçe hakkı açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Nitekim, artık bütçe genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın etki alanı da bu kanunla genişletilerek bütçe hakkının daha etkin kullanılması amaçlanmıştır.

2017 Anayasa değişikliğiyle beraber bütçe hakkı da birtakım yeniliklere uğramıştır. Bunlardan en önemlisi MYB teklifinin artık Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak olmasıdır.

Son değişikliğe kadar Plan ve Bütçe Komisyonu'nda iktidar partisi ağırlıkta yer almaktayken, CHS'de TBMM'deki temsil oranında üyelik bulunmaktadır. Bu durum Türkiye'de bütçe hakkının gözetilmesine ek olarak yürütmeye maliye politikası uygulama noktasında bir alan bırakıldığının da göstergesi olarak yorumlanabilmektedir. Ancak CHS'de maliye politikasını Cumhurbaşkanı uyguladığından komisyonda iktidar partisinin ağırlıkta bulunmasına gerek görülmemesine rağmen, Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunu veto yetkisi verilmediğinden maliye politikası uygulamasında sorunlar çıkabileceği düşünülmektedir.

CHS'de ödenek aktarımlarında oranların artırılmış olması bütçe hakkını zedeleyen bir unsur olarak düşünülmektedir. Ayrıca bütçe uygulamalarını denetleyen Sayıştay başsavcısının görevinin Cumhurbaşkanı'na bağlı olması da bütçe hakkını olumsuz etkileyebilmektedir.

CHS'de bütçe hakkının daha etkin kullanılmasına yönelik olarak şu öneriler getirilmektedir:

- ✓ Maliye politikası uygulamasının daha etkin olması açısından Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan ve TBMM'de onaylanan bütçenin, TBMM'de değiştirilmesi ihtimaline karşılık Cumhurbaşkanı'na bütçe kanununu veto yetkisi verilmeli,
- ✓ Bütçede ödenek aktarımı için belirlenen %20'lik oran eski seviyesi olan %5'e indirilmeli,
- ✓ Bütçe hakkının önemli unsurlarından birisi olan denetim mekanizmasının daha etkin işleyebilmesi için, denetimle yükümlü kurum olan Sayıştay'ın başsavcısının ataması TBMM tarafından yapılmalıdır. Nitekim Sayıştay denetimi TBMM adına gerçekleştirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbeý, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu, *International Journal of Public Finance*, 5(1), 1-26.
- Aktan, H. B. (2008). *Bütçe reform süreci ve parlamentonun bu süreçteki rolü: Türkiye ve seçilmiş AB üyesi ülke deneyimleri*, TBMM Bütçe Sempozyumu, 107-118, Ankara: TBMM.
- Avcı, M. A. (2015). Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(1), 69-80.
- Başıoğlu, M. (2014). İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci, *Yasama Dergisi*, 28, 30-65.
- Cilavdaroğlu, A. A. ve Ekici, B. (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 46(3), 59-88.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 72-94.
- Çiçek, H. G. ve Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınevi, 9. Baskı, Bursa.
- Ergen, Z. ve Durak Oldaç, B. (2020). Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(3), 239-253.
- Giray, F. (2010). *Maliye Tarihi*, Ezgi Yayınları, Bursa.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 14-28.
- Kıral, H. ve Akdemir, T. (2019). Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarımlarının Deęerlendirilmesi, *Sayıştay Dergisi*, 112, 107-135.
- Meriç, M. (1993). Osmanlı Bütçe Sistemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(1), 226-247
- Mutluer, M. K., Öner, E., ve Kesik, A. (2011). *Bütçe Hukuku*. 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Narter, R. (2012). Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1-2), 35-52.
- Tüğen, K. (2013). *Devlet Bütçesi*, Bassaray Matbaası, İzmir.

Yeğen, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(1), 151-170.

Yurtseven, Y. (2002). Klasik Dönem Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Sistemi, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(3-4), 109-121.

WEB_1, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (06.07.2022).

WEB_2, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>, (06.07.2022).