

T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

SÜLEYMAN DİKMEN
1130214001

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
YRD. DOÇ. DR. HÜSEYİN GÜÇLÜ ÇİÇEK

ISPARTA – 2014



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YÜKSEK LİSANS
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI**

Tez Savunması 1

Tarih: 16/7/2014

Enstitü Yönetim Kurulunun 30/6/2014 tarih ve 93389805.302.14.05/1560 sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS öğrencisi Süleyman DİKMEN'nin "Bütçe Hakkı Kapsamında Modern Bütçenin Tarihsel Gelişimi" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 16/7/2014 tarihinde saat 10.00'da toplanmış ve aday tez savunmasına almıştır.

Lisansüstü Yönetmeliği Madde 25 uyarınca adaya 60 dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine**
(Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine**
(Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra üç (3) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine**
(Öğrenci, yeni tez konusu belirlemelidir.)

*Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.

oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Gereği için arz olunur.

“Tarihsel Süreci İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi”

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman :	Yrd.Doç.Dr. Hüseyin Güçlü ÇİÇEK	
Üye :	Doç.Dr. Ali YAVUZ	
Üye :	Doç.Dr. Serpil AĞCAKAYA	
Üye :	Yrd.Doç.Dr. Serdar ÇİÇEK	
Üye :	Yrd.Doç.Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK	

Ek : Herbir jüriye ait tez değerlendirme jüri raporları

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form danışman tarafından düzenlenerek 3 gün içerisinde ilgili Anabilim Dalı aracılığı ile Enstitüye teslim edilir.		



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “*Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi*” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Süleyman DİKMEN

16.07.2014

ÖNSÖZ

Bu çalışma ile birlikte lisansüstü eğitimimin ilk aşaması olan yüksek lisansın sonuna gelmiş bulunmaktayım. Bütçe hakkının tarihsel gelişimini naçizane ölçüde incelemeye çalıştığım tezimde değer verdiğim pek çok insanın emeği ve katkısı bulunmaktadır.

Yüksek lisans eğitimim boyunca ilminden faydalandığım, beni bu konuda çalışmaya sevk eden, insani ve ahlaki değerleri ile de örnek edindiğim, çok değerli öneri ve yönlendirmeleri ile çalışmanın bilimsel temellere oturmasını sağlayan, ayrıca yanında çalışmaktan onur duyduğum değerli danışman hocam Yrd.Doç.Dr. Hüseyin Güçlü ÇİÇEK'e en içten teşekkür ve saygılarımı sunarım.

Bu tez çalışmasının oluşumunda ilgi ve desteklerini esirgemeyen, engin bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım, değerli görüş ve eleştirileri ile tezi şekillendiren jüri üyesi hocalarım Doç.Dr. Ali YAVUZ'a, Doç.Dr. Ramazan ARMAĞAN'a, Doç.Dr. Serpil AĞCAKAYA'ya, Yrd.Doç.Dr. Serdar ÇİÇEK'e, Yrd.Doç.Dr. Ceyda ŞATAF'a ve Yrd.Doç.Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın tamamlanması noktasında oluşan eksikliklerin giderilmesinde ve yardımcı fikirleriyle konunun şekillenmesinde katkı sağlayan Arş.Gör. İclal DAĞLIOĞLU'na teşekkür ederim. Ayrıca birlikte çalışmaktan zevk aldığım asistan arkadaşlarıma ve dostlarıma da teşekkürlerimi sunarım.

Bilimsel bir çalışma yapmak yoğun bir emek ve disiplin isteyen bir süreçtir. Uzun ve yorucu bir süreç sonucu ortaya çıkan bu çalışmada pek çok bilim insanının katkısı da mevcuttur. Yazdıkları eserlerle çalışmaya kaynaklık eden, yol gösteren ve ışık tutan bilim insanlarına ve eser sahiplerine de teşekkür ederim.

Bana maddi ve manevi her türlü desteği veren, bu günlere gelmemde büyük pay sahibi olan, benimle her daim gurur duyan aileme, en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın akademik çevrelere ve konuya ilgi duyanlara faydalı olması dileklerle...

Bu tez Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından 3489-YL1-13 No'lu yüksek lisans projesi ile desteklenmiştir.

ÖZET

Bu çalışmada modern bütçenin tarihsel gelişiminin, bütçe hakkı kapsamında incelenmesi ve araştırılması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda bütçe hakkının tarihsel gelişimi doğup geliştiği ülkeler olan İngiltere, Fransa ve ABD örneklerinde incelenmektedir. Ayrıca Türkiye'deki bütçe hakkının kapsamı ve tarihi gelişimi de araştırılıp değerlendirilmektedir. Kamu gelir ve giderlerinin türü ve miktarını belirleyip onaylama hakkı olan bütçe hakkının kapsamını esas olarak; bütçenin anayasal konumu, ülkelerin hukuk sistemleri, hükümet sistemleri, siyasi parti ve seçim sistemleri, modern ve klasik bütçe ilkeleri, yasama organının bütçede değişiklik yapma yetkisi belirlemektedir. Çalışmada bu unsurların İngiltere, Fransa, ABD ve Türkiye'de bütçe hakkını nasıl etkilediği irdelenmektedir.

Parlamentar demokratik sistemlerin gelişmesiyle ortaya çıkan bütçe hakkının tarihsel gelişimi üç aşamada tamamlanmıştır. Birinci aşamada vergilerin parlamento tarafından onaylanması hakkı; ikinci aşamada kamu harcamalarının parlamento tarafından onaylanması hakkı ve üçüncü aşamada kamu gelir ve giderlerinin parlamento tarafından onaylanma işleminin her yıl tekrarlanması hakkıdır.

Bütçe hakkının ilk aşaması olan vergilerin parlamento tarafından onaylanması hakkı, İngiltere'de Magna Carta'yla; ikinci ve üçüncü aşamalar olan harcamaların onaylanması ve gelir ile giderlerin her yıl onaylanması hakları ise İnsan Hakları Yasası ile gerçekleşmiştir. 14. yüzyılda Fransa'da halkın rızası olmaksızın vergi alınamaz ilkesi bulunmasına rağmen; bu ilkeye 1789 Fransız İhtilali'ne kadar uyulmamıştır. Fransız İhtilali ile birlikte kamu gelirlerinin parlamento tarafından onaylanması hakkı elde edilmiştir. Kamu harcamalarının parlamento tarafından onaylanması hakkı 1791 ve 1793 Anayasaları; gelir ve giderlerin yıllık olarak onaylanması hakkı ise 1814 Anayasası ile kazanılmıştır. ABD'nin bağımsızlığını kazanmasının temelinde de vergi ve bütçe hakkı yatmaktadır. 1776 yılında kabul edilen Bağımsızlık Bildirgesi ile vergi hakkı elde edilmiştir.

Modern anlamda bütçe hakkının elde edilmesi açısından Türkiye, geç kalmış bir ülkedir. Bütçe hakkının parlamentonun yetkisine geçmesi büyük zorluklar sonucu 19. yüzyılda gerçekleşebilmiştir. Bütçe hakkı 1876 Anayasası ile kazanılmış ve anayasada vergilerin kanuniliği, vergilerin ve bütçelerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler halinde onaylanması ilkeleri ve kesin hesap kanunu ile Sayıştay denetimi düzenlenmiştir. 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile bütçe hakkı Türkiye'de tam anlamıyla yerleşmiştir.

Anahtar Kelimeler

Bütçe, Bütçe Hakkı, Bütçe Tarihi, Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.

(DİKMEN, Süleyman, *The Evolution of the Power of Purse in the Historical Process*, Master's Thesis, Isparta, 2014)

ABSTRACT

In the study it is targeted to investigate and analyse the historical development of contemporary budget in the scope of the power of purse. In line with this purpose, the historical development of the power of purse is examined with the cases of Britain, France and the USA where it was born and developed. In addition the scope and historical development of the power of purse in Turkey are researched and reviewed. The scope of the power of purse which may be defined as the right to determine and approve the type and quantity of public revenue and expenditures is determined by the constitutional status of the budget, the judicial systems of the countries, governmental systems, political parties and electoral systems, the principles of contemporary and classical budgets, and the amending authority of the legislative organ on the budget. In the study these factors are examined for Britain, France, the USA and Turkey in terms of affecting the power of purse.

The historical development of the power of purse that showed up with the development of the parliamentary democratic systems has evolved in three stages. The first stage is the right of the approval of the taxes by the parliament; the second stage is the right of the approval of the public expenditures by the parliament; and the third stage is the annual renewal of the approval of the public revenues and expenditures by the parliament.

The first stage of the power of purse, namely the approval of the taxes by the parliament was recognised with the Magna Carta in the Britain; and the second and the third stages, namely the approval of the expenditures and the annual approval of revenues and expenditures were recognised with the Bill of Rights. Although there was a principle which stated that no tax could be collected without the public consent in France in the 14th century, the principle was not respected until the French Revolution in 1789. Together with the French Revolution, the right of the approval of the public revenues by the parliament was acquired. The right of the approval of public expenditures by the parliament was acquired with the 1791 and 1793 Constitutions and the annual approval of the revenues and expenditures was acquired with the 1814 Constitution. Tax and the power of purse lie behind the independence of the USA. Together with the Declaration of Independence affirmed in 1776 the power of purse was acquired.

In terms of the acquisition of contemporary power of purse Turkey is a latecomer. The transaction of the power of purse to the parliament was realised only in the 19th century with serious challenges. The power of purse was acquired with the 1876 Constitution and the supervision of the Court of Accounts was regulated with the principles of the legality of the taxes in the Constitution, annuality of taxes and budgets, the section-by-section-approval of revenues and expenditures, and the Law of final account. With the 1921, 1924, 1961 and 1982 Constitutions the power of purse was entirely settled in Turkey.

Keywords

Budget, Power of Purse, History of Budget, Historical Development of Power of Purse.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SINAV TUTANAĞI.....	i
YEMİN METNİ.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xiv
TABLolar DİZİNİ.....	xv
EKLER DİZİNİ.....	xvi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI VE BÜTÇE HAKKININ KAPSAMINI BELİRLEYEN UNSURLAR

1.1. BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI.....	4
1.1.1. Bütçe Kavramı ve Tanımları.....	4
1.1.1.1. Bütçeye Kavramsal Bakış.....	4
1.1.1.2. Bütçeye İlişkin Tanımlar.....	7
1.1.1.2.1. Bütçenin Bilimsel Tanımları.....	7
1.1.1.2.2. Bütçenin Kanuni Tanımları.....	9
1.1.2. Bütçe Hakkı.....	10
1.1.2.1. Bütçe Hakkının Unsurları.....	11
1.1.2.1.1. Bütçenin Onaylanması.....	12
1.1.2.1.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi.....	13
1.1.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi.....	14
1.2. BÜTÇE HAKKININ KAPSAMI.....	16
1.2.1. Bütçe Süreci Kuramı.....	16
1.2.2. Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler.....	17

1.2.2.1. Anayasal Yetki	18
1.2.2.2. Hukuk Sistemleri.....	19
1.2.2.3. Hükümet Sistemleri.....	20
1.2.2.4. Siyasal Parti ve Seçim Sistemleri.....	22
1.2.2.5. Bütçe İlkeleri.....	25
1.2.2.6. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik.....	28
1.2.2.7. Yasama Organının Bütçeyi Kontrol Düzeyi	31

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

2.1. İNGİLTERE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI	37
2.1.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi	37
2.1.1.1. Domesday Book	37
2.1.1.2. Büyük Özgürlük Sözleşmesi (Magna Carta Libertatum).....	39
2.1.1.3. İsyan Dönemi	40
2.1.1.4. Haklar Dilekçesi (Petition of Rights).....	41
2.1.1.5. İnsan Hakları Yasası (Bill of Rights)	43
2.1.1.6. Vergi Gelirlerinin Parlamento Tarafından Onaylanması	43
2.1.1.7. Harcamaların Parlamento Tarafından Onaylanması	44
2.1.1.8. Kamu Gelir ve Giderlerinin Yıllık Olarak Onaylanması	45
2.1.1.9. Konsolide Fon Yasası (Consolidated Fund Act).....	46
2.1.1.10. Günümüzdeki Anlamıyla Modern Bütçenin Doğuşu.....	47
2.1.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Kapsamı	48
2.1.2.1. İngiltere’de Bütçe Süreci.....	49
2.1.2.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler.....	50
2.1.2.2.1. Hukuki Dinamikler	50
2.1.2.2.2. Kurumsal Dinamikler	51
2.1.2.2.3. Politik Dinamikler	53
2.2. FRANSA’DA BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI	55
2.2.1. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi.....	55
2.2.1.1. Genel Meclis Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	55
2.2.1.2. Parlamento Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	57

2.2.1.3. Mevcut Yönetimin Kuruluş Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi	58
2.2.1.3.1. Fransız İhtilalinin Bütçe Hakkının Gelişimi Açısından Önemi	58
2.2.1.3.1.1. İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi ve Bütçe Hakkı	59
2.2.1.3.1.2. 1791 ve 1793 Fransız Anayasaları ve Bütçe Hakkı	60
2.2.1.3.2. 1862 Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi	61
2.2.1.4. Mevcut Yönetim Dönemi	62
2.2.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Kapsamı	64
2.2.2.1. Fransa’da Bütçe Süreci	64
2.2.2.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler	65
2.2.2.2.1. Hukuki Dinamikler	65
2.2.2.2.2. Kurumsal Dinamikler	67
2.2.2.2.3. Politik Dinamikler	68
2.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI	70
2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Gelişimi	70
2.3.1.1. Bağımsızlık Öncesi Dönemde ABD’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi	70
2.3.1.1.1. Bağımsızlığa Giden Yolda Vergi İsyanlarının Önemi	70
2.3.1.1.2. 1764 Şeker Kanunu	71
2.3.1.1.3. 1765 Pul Vergisi	71
2.3.1.1.4. 1767 Townshend Gelir Kanunu	72
2.3.1.1.5. 1773 Çay Kanunu ve Boston Çay Partisi İsyanı	72
2.3.1.2. Bağımsızlık Sonrası Dönemde ABD’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi	73
2.3.1.2.1. 17 Eylül 1787 Tarihli ABD Anayasasında Bütçe Hakkı	74
2.3.1.2.2. Bütçenin Çerçevesini Çizen Kanunlarda Bütçe Hakkı	75
2.3.1.2.3. ABD Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişiminde Bütçe Sistemlerinin Konumu	76
2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Kapsamı	78
2.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Süreci	78

2.3.2.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler.....	80
2.3.2.2.1. Hukuki Dinamikler.....	80
2.3.2.2.2. Kurumsal Dinamikler.....	81
2.3.2.2.3. Politik Dinamikler.....	82

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

3.1. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ	84
3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bütçenin Tarihi Gelişimi	84
3.1.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi.....	84
3.1.1.1.1. Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İstanbul’un Fethine Kadar Olan Dönem	85
3.1.1.1.2. İstanbul’un Fethinden Tanzimat’a Kadar Olan Dönem	86
3.1.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Bütçe Hakkının Gelişimi	89
3.1.1.2.1. Tanzimat Fermanı.....	90
3.1.1.2.2. 1855 Bütçe Nizamnamesi.....	92
3.1.1.2.3. Birinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı.....	95
3.1.1.2.4. İkinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı.....	100
3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi.....	101
3.1.2.1. 1921 Anayasası ve Bütçe Hakkı	102
3.1.2.1.1. 1921 Anayasasının Genel Özellikleri.....	102
3.1.2.1.2. 1921 Anayasasında Bütçe Hakkı.....	102
3.1.2.2. 1924 Anayasası ve Bütçe Hakkı	103
3.1.2.2.1. 1924 Anayasasının Genel Özellikleri.....	104
3.1.2.2.2. 1924 Anayasası’nda Bütçe Hakkı	104
3.1.2.3. 1961 Anayasası ve Bütçe Hakkı	107
3.1.2.3.1. 1961 Anayasasının Genel Özellikleri.....	107
3.1.2.3.2. 1961 Anayasasında Bütçe Hakkı.....	108
3.1.2.4. 1982 Anayasası ve Bütçe Hakkı	110
3.1.2.4.1. 1982 Anayasasının Genel Özellikleri.....	110
3.1.2.4.1. 1982 Anayasasında Bütçe Hakkı.....	111

3.1.2.5. Bütçeye İlişkin Mali Kanunlar ve Bütçe Hakkı	116
3.1.2.5.1. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu	117
3.1.2.5.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	118
3.2. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ KAPSAMI.....	119
3.2.1. Türkiye’de Bütçe Sürecinin Hukuki Çerçevesi.....	119
3.2.1.1. Bütçenin Hazırlanması	119
3.2.1.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması	121
3.2.1.3. Bütçenin Uygulanması	122
3.2.1.4. Bütçenin Denetlenmesi	125
3.2.1.5. Türk Bütçe Sürecinin Değerlendirmesi.....	127
3.2.2. Türkiye’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurlar.....	128
3.2.2.1. Anayasal Yetki	128
3.2.2.2. Yasal Mevzuat.....	129
3.2.2.3. Bütçe İlkeleri	130
3.2.2.4. Hukuk Sistemleri.....	132
3.2.2.5. Hükümet Sistemleri.....	133
3.2.2.6. Siyasal Parti Sistemleri ve Seçim Sistemleri	133
3.2.2.7. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik.....	134
3.2.2.8. Yasama Organının Bütçeyi Kontrol Düzeyi	136
3.2.2.9. Yüksek Denetim.....	137
3.2.2.10. Türkiye’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurlara İlişkin Genel Bir Değerlendirme	140
SONUÇ.....	142
KAYNAKLAR	149
EKLER.....	173
ÖZGEÇMİŞ	180

KISALTMALAR DİZİNİ

<u>Kısaltma</u>	<u>Bibliyografik Bilgi</u>
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BBB	: Balanced-Base-Budgeting (Denge Odaklı Bütçeleme)
bknz	: Bakınız
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
ed.	: Editör
EITI	: Extractive Industries Transparency Initiative (Maden Çıkarma Sanayii Şeffaflık Girişimi)
HHKO	: Government Accountability Office (Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi)
ICMA	: International City/County Management Association (Uluslararası İl/İlçe Yönetim Birliği)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KBO	: Kongre Bütçe Ofisi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois des Finances (Organik Bütçe Kanunu)
MAEE	: Fransız Dışişleri Bakanlığı
md.	: Madde
MINEFI	: French Ministry of Economic's, Finances and Industry (Fransa Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığı)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OMB	: Office of Management and Budget (Bütçe ve Yönetim Ofisi)
PPBS	: Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
ROSC	: Reports on Observance of Standards and Codes (Standart ve Kuralların Karşıllanması Raporları)
TBB	: Target-Based Budgeting (Hedef Odaklı Bütçeleme)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu

Kısaltma**Bibliyografik Bilgi**

TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UK	: United Kingdom
US	: United States
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
Vol.	: Volume (Cilt)
y.y.	: Yıl yok
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
ZBB	: Zero-Based Budgeting (Sıfır Esaslı Bütçeleme)

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1 - Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler	18
Şekil 1.2 - Hükümet Sistemleri	21
Şekil 1.3 - Bütçe İlkeleri	26
Şekil 1.4 - Yürütme Organı Tarafından Parlamenta ya Sunulan Bütçe Tasarısı Üzerinde Yasama Organının Değişiklik Yapma Yetkisi	35
Şekil 2.1 - İngiltere Sayıştay'ının Hesap Verebilirlik Sürecindeki Rolü	52
Şekil 3.1 - Türk Bütçe Sürecinde Kamu Denetimi	125
Şekil 3.2 - Türk Bütçe Sürecinde Rol Alan Yasal Düzenlemeler	127
Şekil 3.3 - Türk Hukuk Sisteminde Bütçeye İlişkin Temel Düzenlemeler	132
Şekil 3.4- Türkiye'de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurların Genel Görünümü	141

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1.1 - Bütçe Sürecinde Yasama ve Yürütme Organlarının Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanması Konusundaki Görev ve Sorumlulukları	30
Tablo 1.2 - Yasama Organının Bütçede Değişiklik Yapma Yetkisi	32
Tablo 2.1 - İngiltere’de Bütçe Sürecinin Aşamaları	50
Tablo 2.2 - İngiltere’de Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	51
Tablo 2.3 - Fransa’da Bütçe Sürecinin Aşamaları	65
Tablo 2.4 - Fransa’da Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler	66
Tablo 2.5 - Bütçe Sistemlerinin Gelişimi.....	77
Tablo 2.6 - ABD’de Bütçe Sürecinin Aşamaları	79
Tablo 2.7 - ABD’de Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	80
Tablo 3.1 - Türk Bütçe Sürecinde Rol Alan Kurumlar	128

EKLER DİZİNİ

Ek 1. Büyük Domesday Book ve Küçük Domesday Book.....	173
Ek 2. Büyük Özgürlük Sözleşmesi'nin (Magna Carta'nın) Son Hali	174
Ek 3. Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)	175
Ek 4. İnsan Hakları Yasası (Bill of Rights)	176
Ek 5. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi	177
Ek 6. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci	178

GİRİŞ

“Aydınlatıcı çalışmaların en iyisi, tarihtir.”

SALLUSTIUS

Tarih, insanların geçmişte yaşadığı olayları yer ve zaman bildirerek sebep sonuç ilişkisi içerisinde araştırıp incelemektedir. Maliye tarihi ise tarihteki mali olayları inceleyen bilim dalıdır. Mali olaylar insanların bir arada yaşamaya başlamasıyla birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla mali olayların tarihsel geçmişi insanlık tarihi kadar eskidir. Devlete ait gelir ve giderlerin yer aldığı belgeler konusunda ilk çağ toplumlarına kadar gitmek mümkündür. Devletler kendine özgü araçlar oluşturmakta ve bu araçları amaçları doğrultusunda kullanmaktadırlar. Dolayısıyla mali araçlar da devletlerin varlığı ile ortaya çıkmıştır. İlk çağ toplumlarında bugünkü anlamda devlet bütçelerinin yerini devlet hazineleri almakta ve hazinesi dolu olan devlet güçlü bir görünüm sergilemekteydi. Tarihsel süreç içerisinde devlet hazineleri yerlerini devlete ait gelir ve giderlerin toplandığı mali kurumlara bırakmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde modern bütçelerin oluşturulması devletlerin mutlakiyet rejimlerinden demokratik parlamenter rejimlere geçişleriyle birlikte mümkün olmuştur. Demokratikleşme hareketlerinin ilk ortaya çıktığı ülke olan İngiltere’de bütçe hakkı ve demokratikleşme adına atılan ilk adımlar aynı olaya tekabül etmektedir: Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı). Kralın sınırsız vergilendirme yetkisi demokrasi savaşının başlamasına ve halk temsilcilerinden oluşan parlamentonun ilk çalışmalarını vergi hakkına yönelik yapmasına neden olmuştur. Halkın vergi hakkını elde etmesinden sonra kamu harcamalarının parlamento tarafından onaylanması hakkı da halkın eline geçmiştir. Böylece hem kamu gelirleri hem de kamu giderleri halkın (parlamentoların) iznine tabi olmuştur. Parlamentolar tarafından önceden izin ve yetki verilmesi işleminin her yıl tekrarlanması ile birlikte bütçe hakkının tarihsel gelişimi tamamlanmıştır.

Bu tez çalışmasının ana konusu bütçeleme sürecinin can damarı olan bütçe hakkının tarihsel süreç içerisinde geçirmiş olduğu evrimin belirlenmesidir. Literatürde bütçe hakkına yönelik yapılan tarihsel çalışmaların yetersizliği dikkat çekmekte ve bu çalışmayla maliye tarihindeki önemli bir eksikliğin giderileceği düşünülmektedir.

Temel sorunun tezde nasıl bir plan çerçevesinde incelendiğine geçmeden önce, araştırmanın amacından ve sınırlarından bahsetmekte fayda vardır. Bu çalışma bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler ışığında bütçe hakkının elde ediliş mücadelesinin araştırılmasını ve değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda üç örnek ülke (İngiltere, Fransa ve ABD) belirlenmiş ve modern bütçe hakkının tarihsel gelişimi incelenmiştir. Çalışmanın bir diğer amacı ise, bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler ışığında bütçe hakkının etkinliğinin belirlenmesidir. Belirleme işlemi yapılırken bütçe hakkı ve parlamento ilişkilerini inceleyen çalışmalar dikkate alınmıştır.

Tez yukarıda belirtilen amaç, kapsam ve kısıtlar dâhilinde üç bölüm halinde yapılandırılmıştır. Birinci bölümde bütçe ve bütçe hakkının kavramsal çerçevesi çizilmektedir. Bütçe kavramının etimolojik kökeni irdelendikten sonra bütçenin kanuni ve bilimsel tanımlarına yer verilmektedir. Bütçe hakkının unsurlarına değindikten sonra bütçe hakkının kapsamını belirleyen unsurlar incelenmektedir.

İkinci bölümde İngiltere, Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe hakkının tarihsel gelişimi ve bütçe hakkının çerçevesini çizen dinamikler ele alınmaktadır. Öncelikle bütçe hakkının ana vatani olması, anayasal monarşi ile yönetilmesi ve üniter devlet yapısı nedeniyle ilk örnek ülke olarak seçilen İngiltere'de bütçe hakkının elde ediliş mücadelesi, bütçe hakkının temel yapı taşları olan Domesday Book, Büyük Özgürlük Fermanı, Haklar Dilekçesi, İnsan Hakları Yasası ışığında irdelenmekte ve sonrasında İngiltere'de bütçe hakkının çerçevesini çizen dinamiklere yer verilmektedir. Bütçe hakkının İngiltere ile birlikte ilk ortaya çıktığı ülke olması, yarı-başkanlık sistemine ve üniter devlet anlayışına sahip olması sebepleriyle ikinci örnek ülke olarak seçilen Fransa'da bütçe hakkının tarihsel gelişimi Genel Meclis dönemi, Parlamento dönemi ve Fransız İhtilali öncesi ve sonrası dönem olmak üzere dört dönem halinde ele alınmakta ve sonrasında Fransa'da bütçe hakkını şekillendiren dinamikler incelenmektedir. Başkanlık sistemine, federal devlet yapısına sahip olması dolayısıyla üçüncü örnek ülke olarak seçilen ABD'de de diğer iki örnek ülkeye benzer şekilde bütçe hakkının tarihsel gelişimi kronolojik olarak irdelenmekte ve bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamiklere yer verilmektedir. Üç örnek ülkede de bütçe hakkının tarihsel süreci yasal mevzuat çerçevesinde incelenmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi cumhuriyet öncesi dönemde bütçe hakkı ve cumhuriyet sonrası dönemde bütçe hakkı olmak üzere iki kısım halinde irdelenmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde bütçe hakkının tarihsel gelişimi dönemin kilometre taşı olan Tanzimat Dönemi ile iki kola ayrılarak incelenmektedir. Cumhuriyet dönemi kapsamında ise bütçe hakkının gelişimi 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası çerçevesinde ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde son olarak bütçe hakkının kapsamını belirleyen unsurlar Türkiye ölçeğinde değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI VE BÜTÇE HAKKININ KAPSAMINI BELİRLEYEN UNSURLAR

“Bütçe aklın değil, tarihin bir ürünüdür.”
Aaron WILDAVSKY

1.1. BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI

Bütçe ve bütçe hakkı başlığı altında öncelikle bütçe kavramının Orta Çağ’dan günümüze kadar olan süreçte geçirdiği evrim, daha sonra bütçe kelimesinin kanuni ve bilimsel tanımları ve son olarak bütçe hakkı incelenecektir. Bütçe hakkının tanımından yola çıkarak bütçe hakkının unsurlarına ve bu unsurların kapsamını belirleyen etkenlere değinilecektir.

1.1.1. Bütçe Kavramı ve Tanımları

Bütçeler devletlerin geleceğe ilişkin planlarıdır. Hükümetin gelecek dönem içerisindeki hedeflerini göstermektedir. Köklü bir geçmişi olan bütçelerin kavramsal açıdan geçirdiği evrimin ve bütçe üzerine yapılan çeşitli tanımların irdelenmesi gerekmektedir.

1.1.1.1. Bütçeye Kavramsal Bakış

Yüz elli yılı aşkın bir süredir Türkçede kullanılan bütçe kelimesinin günümüzdeki anlamını elde etme süreci oldukça ilginçtir. Kelimenin etimolojik kökeni Orta Çağ’a kadar dayanmaktadır. Kökeninin İngilizce veya Fransızca olup olmadığı konusunda dil bilimcileri tarafından kesin bir görüş birliğine varılamamakla birlikte elde edilen bulgular, Orta Çağ İngilizcesinde “*cüzdan*” veya “*çanta*” anlamına gelen “*bouget*” kelimesinden türetildiğini göstermektedir (Buck, 1934: 4-5).

“*Bouget*” kelimesinin aslının ise Galyaca¹ kökenli Latince “*bulga*” kelimesi olduğu (Balfour & Artillery, 1866: 325) söylenmekle birlikte eski Fransızca kökenli bir kelime olan “*bouge*” kelimesinin küçültülmüş hali “*bougette*” olduğu da tahmin edilmektedir (Sayar, 1956: 2). Kelimenin İngilizcede kullanımı Fransızca “*bougette*” kelimesi aracılığıyla 15. yüzyıla dayanmaktadır. 15. yüzyılda Fransızcada deriden yapılan eşyaları ifade eden bütçe kelimesinin orijinal hali İngilizceye de aynen aktarılmış ve “*bougette*” kelimesi günümüzde de kullanılmakta olan “*budget*” halini almıştır. Kelimenin İngilizcede de ilk anlamı Fransızca kökenine dayanarak para kesesi, çanta veya cüzdan kelimelerini kastetmektedir (Quinion, 1998: 1).

İngiltere’de uzun süre Kral’ın Hazine Bakanları veya Maliye Bakanları parlamentoya içinde ülkenin ihtiyaçlarını ve kaynaklarını gösteren belgelerin bulunduğu büyük bir deri çanta ile gelmişlerdir (Balfour & Artillery, 1866: 325-326). Parlamento toplantılarının sonuna doğru Avam Kamarası ödenekleri kabul edeceği sırada Hazine Bakanları veya Maliye Bakanları tarafından içerisinde kanun taslağının bulunduğu çanta merasimle açılır ve bu hareket para çantasının açılması (opening the budget) diye nitelendirilmiştir (Erçin, 1938: 4). Günümüzde hala İngiltere’de bütçe görüşmelerine başlamak üzere Maliye Bakanının yaptığı ilk takdim konuşmasına da “opening the budget” denilmektedir (Feyzioğlu, 1981: 13). Ayrıca Maliye Bakanı tarafından Avam Kamarasının Gelir İdaresi ile yaptığı toplantı sırasında Gelirler ve Ödenekler Komisyonu’nda² (Committee of Ways and Means) yapılan konuşmaya da “*budget*” veya “*budget speech*” ismi verilmiştir (Erçin, 1938: 4).

Bütçe (budget) kelimesi zamanla çanta anlamından sıyrılarak çantanın içerisindeki devlete ait gelir ve gider tahminlerini gösteren cetveller anlamında kullanılmaya başlanmıştır (Gürsoy, 1980: 1). Sonraki dönemlerde İngiliz yönetim sisteminde yaşanan gelişmelerle birlikte bütçe kavramı da daha geniş bir anlam kazanmıştır. Bu gelişmelerle birlikte bütçe kavramı, anayasal haklarla kurulmuş

¹ Galyaca, Fransa’da ve antik Galya bölgesinde Roma işgalinden sonra konuşulan eski bir Kelt dilidir (Dawson, 2004:1).

² Gelirler ve Ödenekler Komisyonu (Committee of Ways and Means); İngiliz hükümetinin gelirlerini artırıcı yöntemlerle ilgili olarak Avam Kamarasına tavsiyelerde bulunan bir kuruldur. Komisyon başkanı Avam Kamarasının daimi üyesidir ve üç Avam Kamarası sözcüsünden birisidir. Günümüzde Komisyon başkanı hala bütçe görüşmelerinde ve mali hesapların tartışılmasında rol almaktadır (UK Parliament, 2013c).

sistemdeki bazı temel ilkeleri ve anayasal hakların korunması ve kullanılmasına ilişkin usulleri de kapsamaya başlamıştır (Buck, 1934: 5).

Pek çok dile İngilizceden aktarılan bütçe kelimesinin modern mali anlamda kullanılışı 18. yüzyıla dayanmaktadır. 1733 yılında İngiltere’de Başbakan ve Maliye Bakanı Walpole’un mali teklifleri “*The Budget Opened*” adlı kitapçıkta parlamento üyeleri tarafından eleştirilmiştir. Bu kitapçıkta başbakan şarlatan (sahte) bir doktor; bütçe ise ilaç ve iksirlerle dolu çanta veya cüzdan olarak tasvir edilmiştir (Buck, 1934: 5; Dalton, 1948: 300; House of Commons Information Office, 2010: 5).

Fransa’da 15. yüzyılın sonları 16. yüzyılın başlarında bütçe kelimesi yerine “*état*” sözcüğü kullanılmıştır. 1790 yılında “*état du Roi*”, 1791 yılında “*livre et prospectus des dépenses*”, 1792 yılında ise “*état des dépenses vé aperçu annuel des recettes et des dépenses*” kavramları bütçe sözcüğü yerine kullanılmıştır (Erçin, 1938: 4-5). 19. yüzyılın başlarında ise bu kelime resmi yazışmalarda ve kanun metinlerinde kullanılmaya başlanmıştır (Stourm, 1917: 5). Bütçe sözcüğü Fransız mali terminolojisinde ilk defa 1803 yılında kullanılmıştır. Sözcük o dönemde “*gelir ve gider tahminlerini*” ifade etmek için kullanılmıştır (Adams, 1909: 104).

Diğer ülkelerde bütçe kavramının gelişmesinde İngiltere ve Fransa emsal teşkil etmiştir. Almanya’da tarihin çeşitli dönemlerinde bütçe kelimesi anlamına gelecek şekilde “*der Haushaltsplan, Voranschlag, Etat, soll-etat, das budget*” gibi tabirler kullanılmış, fakat bu tabirler içerisinden “budget” kelimesi daha fazla kabul görmüştür (Sayar, 1956: 3). Amerika Birleşik Devletleri’nde ise bütçe kelimesi mali mevzuatta 20. yüzyılın ilk yıllarına kadar hiç kullanılmamıştır. Federal anayasayı hazırlayanlar söz konusu belgenin bütçe olduğunu bilmelerine rağmen, bütçe kelimesine özel bir isim vermemişlerdir (Buck, 1934: 6).

Osmanlı İmparatorluğu’nda 15. yüzyıldan itibaren devletin yıl sonlarındaki gelir ve gider cetvellerinin düzenlendiği bilinmesine rağmen bu düzenlemeleri bütçe olarak nitelendirmek pek mümkün değildir (Erçin, 1938: 5). Ülkemizde kavram, kurum ve deyim olarak Tanzimat’tan sonra kullanılmaya başlanan (Gürsoy, 1980: 2) bütçe kelimesi, ilk defa 1855 yılında düzenlenen bütçe Nizamnamesinin başlığında yer almıştır. Kavram nizamnamenin başlığında yer almakla birlikte metinde bütçe yerine “muavazene defteri” deyimine yer verilmiştir (Edizdoğan, 1991: 3). 1873’teki Devlet-i Aliye’nin Bütçe Nizamnamesinde ve daha sonra 1876 Anayasası’nda “*bütçe*” kavramına yer

verilse de ülkemizde 19. yüzyılın sonlarına kadar bütçe kelimesi yerine “*muvaazene defteri, muvaazene-i maliye, muvaazene-i umumiye*” gibi deyimler kullanılmıştır (Feyzioğlu, 1981: 13; Ataç v.d., 2006: 3). Önceleri Muvazene-i Umumiye Kanunu’na bağlı cetveller için kullanılan bütçe deyimini, zamanla hem bütçe kanununu hem de ona bağlı gelir ve gider cetvellerini ifade eden genel bir kavram haline gelmiştir (Sayar, 1956: 4).

Mali denge kavramı hem bütçeyi hem de bütçe yapanları yakından ilgilendirdiği için bütçe içinde yer alan kanuna “*Muvazene-i Umumiye Kanunu*” (Genel Denge Kanunu) denilmeye devam edilmiştir (Gürsoy, 1980: 2). Fakat 1961 Anayasası ile getirilen Milli Bütçe kavramının kullanılmaya başlanması ve dildeki sadeleşme sonucu tasarıya “*Bütçe Tasarısı*”; Muvazene-i Umumiye Kanunu deyimini yerine ise “*Bütçe Kanunu*” denilmeye başlanmıştır (Aksoy, 1993: 5). Hem 1961 Anayasası’nda hem de 1982 Anayasası’nda daha önceki Anayasalardan farklı olarak bütçe anlamına gelen diğer kelimeler terk edilmiş, sadece bütçe kavramına yer verilmiştir (Aksoy, 1993: 5).

Bütçe kavramının etimolojik köken açısından tarihsel süreç içerisinde gelişimi incelendiğinde tüm dillere Latince kökeninden yayıldığı görülmektedir. Kavram öncelikle Latineden sırasıyla Orta Çağ Fransızcasına ve İngilizceye geçmiştir. İngilizcenin evrensel bir dil olması ile birlikte bütçe kavramı da diğer dünya dillerine budget kelimesine yakın şekillerde geçmiştir.

1.1.1.2. Bütçeye İlişkin Tanımlar

Bütçeye ilişkin tanımları seçilmiş bazı ülkelerde ve Türkiye’de yapılmış bilimsel ve kanuni tanımlar olarak ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Bilimsel tanımlar çeşitli ülkelerdeki maliye bilim insanlarının yapmış olduğu tanımlarken kanuni tanımlar ise ülkelerin yasal mevzuatlarında düzenlenmiş tanımlardır.

1.1.1.2.1. Bütçenin Bilimsel Tanımları

19. yüzyıldan itibaren hem devlet bütçesinin öneminin artması hem de devlet bütçesi üzerine çalışan bilim insanlarının sayısının artması ile birlikte çeşitli bütçe tanımları yapılmıştır. Bu tanımlardan bazıları şöyledir:

“Devlet bütçesi, kamu gelir ve giderlerinin önceden verilmiş iznini içeren bir belgedir” (Stourm, 1917: 4).

Fransız maliyeci Edgar Allix’e göre *“bütçe, devletin belirli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur”* (Feyzioğlu, 1981: 14; Gürsoy, 1980: 3).

Bir başka Fransız maliyeci Paul Leroy-Beaulieu’nun tanımına göre; *“bütçe belirli bir dönemde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izindir”* (Edizdoğan, 1991: 4; Feyzioğlu, 1981: 14).

Yapılmış olan üç tanımda da sadece devlet bütçesi ele alınmış ve o tarihlerde bütçeler bir yıldan daha az veya fazla bir süre için yapıldığından yıllık deyimi kullanılmamıştır (Edizdoğan, 1991: 4). Ayrıca tanımların hepsinde bütçenin izin ilkesine yer verilmiştir.

John Baptiste Say’e göre ise *“bütçe devletin ihtiyaçları ve kaynakları arasındaki dengeyi ifade etmektedir”* (Stourm, 1917: 3). J. B. Say yapmış olduğu bu tanım ile bütçenin denklik ilkesine vurgu yapmıştır.

Arthur Eugene Buck ise 1934 yılında yazdığı *“The Budget in Governments of Today”* adlı eserinde bütçenin tanımını yapmak yerine bütçenin bazı özelliklerini açıklamıştır: i) bütçe bir mali plandır, ii) bu mali planın hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi bir süreçtir, iii) bazı idari birimler bu sürecin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinden sorumludurlar (Buck, 1934: 46).

Cezmi Erçin’in bütçenin geleceğe yönelik ve yıllık bir belge olduğunu ifade ettiği tanıma göre *“bütçe umumi bir idarenin gelecek mali devre için umumiyetle bir mali sene için yapılmasını tespit eylediği masraflarla bu masrafları karşılamak için temin ettiği varidata ait muvazeneli bir icmaldir”* (Erçin, 1938: 6).

Nihat Sayar sadece devlet bütçesini değil aynı zamanda yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi diğer kurumların bütçelerini de kapsayacak şekilde bir bütçe tanımı yapmıştır. Nihat Sayar’a göre *“bütçe devlet, vilayet ve belediye gibi amme şahısları ile yarı resmi veya hususi teşekkül ve toplulukların, muayyen bir devre içindeki gelir ve masraflarını tahmin eden ve bunların icrasına önceden mezuniyet veren bir kanun, bir nizamname veya idari, umumi bir karardır”* (Sayar, 1956: 7).

Bedri Gürsoy’a göre “bütçe, devletin kaynakları-imbânları ile ihtiyaçlarının karşılaştırıldığı ve bunlara akılcı ölçülerle öncelikler ve büyüklükler getirildiği bir mali dokümandır” (Gürsoy, 1978: 121).

Bedi Feyzioğlu’na göre “bütçe, devletin (veya diğer amme hükmi şahıslarının) gelecek muayyen bir devre içerisindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur” (Feyzioğlu, 1981: 14-15).

Gülay Coşkun ise mali, ekonomik, hukuki ve siyasi yönlerini de içine alan daha kapsamlı bir tanım yapmıştır. Gülay Coşkun’a göre “bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörler arasında dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belgedir; mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuki değişiklikleri için yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eder; hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamaların yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur” (Coşkun, 2000: 12).

1.1.1.2.2. Bütçenin Kanuni Tanımları

Bütçenin hukuki mevzuatta yapılmış ilk tanımı Fransa’da karşımıza çıkmaktadır. 31 Mayıs 1862 tarihli Fransız Kararnamesi’nin 5. maddesine göre “Bütçe, devletin ve kanunen aynı usul ve esaslara tabi olan diğer kurumların bir yıllık gelir ve giderlerini tahmin eden ve onaylayan bir belgedir” (Stourm, 1917: 2).

26 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 6. maddesine göre “bütçe, devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur³.” Bu madde yukarıda değinilen Fransız Kararname’sinin 5. maddesinden alınmıştır. 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin f fıkrasına göre “bütçe belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir.”

³ 1050 sayılı Kanun’un orijinal metninde bütçenin tanımı şu şekildedir: “devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.”

Muhasebe-i Umumiye Kanunu bütçenin bir kanun olduğunu ifade ederken Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçenin bir belge olduğunu belirtmiştir. Bu farklılığın temel sebebi, bütçe tanımının 5018 sayılı kanunda “*devlet bütçesi*” kapsamında değil “*kamu bütçesi*” kapsamında ele alınmasıdır. Ayrıca 1050 sayılı kanunda bütçe dönemi bir yıl iken 5018 sayılı kanunda çok yıllık bütçeleme dönemi benimsenmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 6).

Yukarıda çeşitli bilim insanları ve kanunlarda yer alan tanımlarından yola çıkarak bütçenin genel özellikleri ve nitelikleri şu şekilde özetlenebilir; bütçe geleceğe yönelik gelir ve gider tahminlerini içermektedir. Bütçeler belirli bir süre için hazırlanmaktadır ve bu belirli süre bir yıl olabileceği gibi bir yıldan daha az veya daha çok olabilir. Kamu bütçeleri bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerini kapsamaktadır. Bütçede gösterilen bütün kamu gelir ve giderlerinin denk olması beklenir. Gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına başlanmadan önce bütçenin yasama organı tarafından onaylanması gerekmektedir. Ayrıca bütçe yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş bir ön izin niteliğindedir.

1.1.2. Bütçe Hakkı

Bütçe hakkı ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde yaşadıkları gelişmeler ile uyumlu ve paralel şekilde doğmuş ve gelişmiştir (Feyzioğlu, 1981: 15). Alanında yapılmış ilk tanımlardan birisi olan ve günümüzde hala geçerliliğini koruyan bir tanımına göre bütçe hakkı; vergi ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle yapılacak kamu giderlerinin türü ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır (Sayar, 1956: 17).

Günümüzde parlamenter temsili demokrasinin gelişmesinin yanında sosyal ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle bütçe hakkının kapsamı da genişlemiştir. Son gelişmeler ışığında bütçe hakkı, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir biçimde ve aynı zamanda verimli, tutumlu ve etkili şekilde kullanılıp kullanılmadığının milletin temsilcileri tarafından bilinmesi ve vatandaşlar adına denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay Denetçileri Derneği, 2013: 23).

Bütçe hakkı konusunda pek çok bilimsel tanım bulunmakla birlikte anayasalarda ve diğer yasal mevzuatta bütçe hakkının doğrudan bir tanımı yapılmamıştır. Fakat Anayasa Mahkemesinin 30.12.2010 tarih ve 2010/121 sayılı kararında bütçe hakkı şu

şekilde tanımlanmıştır: “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır.”

Yapmış olduğumuz bütçe tanımları göz önünde bulundurulduğunda bütçe hakkının üç temel soruna cevap aradığı görülmektedir. Bu sorunlar (Edizdoğan, 1991: 18);

- Toplum içinde toplumsal ihtiyaçlar sayılan ihtiyaçlar ve bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu,
- Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,
- Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu.

Bütçe hakkının kazanılması mücadelesinde milletler önce vergi hakkını sonra da harcama yapılmasına ilişkin yetkiyi elde etmiş, gelirlerin ve giderlerin her sene yeni baştan tasdiki yani bütçenin yıllık onanması sisteminin kabulüyle de bütçe hakkı kavramı tamamlanmıştır (Karaaslan, 2012: 1).

Bütçe hakkı mutlak monarşiye karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonucunda elde edilebilmiş bir haktır ve bu alandaki çabalar halkın devlet yönetiminde söz sahibi olmasını ve bütçenin kurumsallaşmasını sağlamıştır (Mutluer, vd., 2011: 53). Günümüzde bütçe hakkı demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan parlamentoya, yani yasama organına aittir (Pehlivan, 2009: 203).

Yaklaşık sekiz yüzyıl süren tarihsel gelişiminden sonra günümüzdeki anlamını kazanan bütçe hakkı; devletin nerelere ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın veya onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarıdır (Yılmaz & Biçer, 2010: 206).

1.1.2.1. Bütçe Hakkının Unsurları

Kamu gelir ve giderlerinin türü ve miktarını belirleme ve onaylama hakkını ifade eden ve demokratik parlamenter sisteme sahip ülkelerde halkın temsilcilerine

(parlamentolara) ait olan bütçe hakkı üç temel unsuru bünyesinde barındırır. Yürütme organı tarafından hazırlanan ve gelecekte belirli bir döneme ilişkin kamu gelir ve giderlerinin yer aldığı bütçe tasarısı yasama organı tarafından onaylanır. Yasama organı tarafından onaylanan ve yasalaşan bütçe mali yılın başlaması ile birlikte uygulamaya konulur. Uygulama süresi boyunca yasama organı tarafından izlenen bütçe mali yılın bitmesi ile birlikte denetlenir.

1.1.2.1.1. Bütçenin Onaylanması

Devletin gelir ve giderlerinin miktarını tayin ve tespit etme hakkı, bütçeyi müzakere ve onaylama hakkı yasama organına yani parlamentoya aittir (Bağlı, 2012: 63). Günümüzde parlamentoların birinci yetkisi kanun yapmak olmasına rağmen tarihsel açıdan parlamentoların ilk yetkisi vergiye rıza gösterme ve bütçeyi kabul etme yetkisidir. İngiliz anayasal tarihi incelendiğinde parlamentoların yasama organı olarak değil; bir mali organ olarak doğup geliştikleri, kanun yapma yetkisini daha sonra elde ettikleri görülmektedir (Gözler, 2009: 365-366).

Bütçeyi hazırlama yetkisi yürütme organına ait olmasına karşılık inceleme, değiştirme ve onaylama yetkileri yasama organına aittir (Çağan, 2008: 184). Parlamentoların bütçeyi onaylamaları konusunda ülkelerin hangi yasama organı türüne sahip oldukları doğrudan etkilidir.

Bütçe sürecindeki rolleri bakımından üç farklı yasama organı mevcuttur. Bunlar (Wehner, 2004: 11; OECD, 2013: 64);

- ***Bütçeyi hazırlayan yasama organları (sınırsız yetki):*** Yasama organı, yürütme organının onayını almaksızın gelir ve giderlerin alt ve üst sınırlarını belirleme yetkisine sahiptir. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı yasama organı tarafından değiştirilebilir ya da reddedilebilir ya da yasama organı tamamen yeni bir bütçe tasarısı oluşturabilir (İsveç, Amerika Birleşik Devletleri).

- ***Bütçeyi etkileyen yasama organları (sınırlı yetki):*** Yasama organı sadece bütçe dengesini sağlamak adına yürütme organının bütçe tasarısını değiştirmeden bütçede değişiklik yapabilir. Yeni bir bütçe oluşturma yetkileri yoktur (İtalya, Hollanda).

- ***Bütçeyi onaylayan yasama organları (yetkisiz):*** Yasama organlarının bütçe sürecindeki rolleri ya çok azdır ya da hiç etkisi yoktur. Yasama organı hükümetin

düşmesine neden olabileceği için yürütme organı tarafından önerilen bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahip değildir. Bütçeyi ya onaylaması ya da reddetmesi gerekmektedir (Birleşik Krallık).

1.1.2.1.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi

Bütçe hakkı, parlamentoların devlet bütçesini inceleme ve gözetleme görevini anayasal bir temele oturtmaktadır. Böylece parlamentolar, hükümetler tarafından belirlenen çeşitli harcama alanlarının seçmenlerin talepleriyle ve ülkenin kalkınma hedefleriyle uyumlu olup olmadığını gözden geçirme, gelir ve gider hedeflerini inceleme, kamu kaynaklarının hangi kamu hizmetlerine tahsis edileceğini onaylama ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını tespit etme hakkına sahip olmaktadır (Kesik, 2008: 287). Dolayısıyla parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim hakkı ve yetkisi, bütçenin hazırlık aşamasından uygulama ve sonuçlandırma aşamasına kadar olan tüm süreçlerde parlamentonun etkin ve yeterli şekilde bilgilendirilmesini ifade etmektedir (Bağlı, 2012: 65).

Hükümetlerin önceliklerinin ve bütçe sürecinin parlamento tarafından yasal olarak gözden geçirilmesi, hükümetlerin görevlerini etkin ve amacına uygun bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak açısından önemlidir. Parlamentoların rolüne ilişkin bu görüş, Uluslararası Para Fonunun Mali Saydamlık Alanında İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde de dile getirilmektedir. Söz konusu Tüzük, hükümetin parlamentoya düzenli olarak raporlama yapmasını ve kesin hesapların hükümet tarafından parlamentoya mali yılın bitiminden itibaren bir yıl içerisinde sunulmasını öngörmektedir (Kesik, 2008: 287). Dolayısıyla stratejik planlar, bütçe ile plan metinlerinin ilişkisini kuran performans programları ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine yönelik faaliyet raporları, yönetsel etkinliği sağlamaya yönelik bir yapı içinde öngörülmekle birlikte parlamentoların etkinliği açısından önemli bütçe belgeleri haline gelmiştir (Yılmaz & Biçer, 2010: 216).

Uygulamada parlamentolar mali gözetim yetkilerini tam anlamıyla kullanmamaktadırlar. Hükümetlerin parlamentoya mali hesap verme konusunda isteksiz oldukları görülmektedir (Kesik, 2008: 288). Etkin ve yeterli bir bilgilendirme için mali saydamlığın tam anlamıyla tesis edilmesi ve iyi işleyen bir hesap verme sisteminin

kurulması gerekmektedir. Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin olmadığı bir ortamda parlamento sadece yürütme organının kararlarını onaylayan bir kurum haline gelmekte, yürütme organı da emrindeki idare üzerinde etkin olma imkânını kaybetmektedir (Bağlı, 2012: 66).

Yasama organı yürütme organı üzerindeki denetim yetkisini kullanırken pek çok denetim aracı kullanmaktadır. Bu denetim araçları; kurul toplantılarında alınan ifadeler (committee hearings), genel kurulda gerçekleştirilen duruşmalar, soruşturma komisyonu, soru, gensoru, meclis soruşturması, kamu denetçisi, kamu hesap komiteleri ve genel denetimdir (Pelizzo & Stapenhurst, 2008: 9-13). Parlamentoların bütçe kanununun uygulanışını denetlemede kullandığı yöntemler diğer kanunların uygulanışını denetlemede kullanılanlar ile benzerlik taşımaktadır (Gürsoy, 1980: 440-441).

1.1.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Parlamentoların bütçe sürecindeki rolleri sadece bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi, uygulamaların izlenmesi ve görüşülüp onaylanması ile sınırlı değildir. Aynı zamanda bütçe uygulamalarının parlamento tarafından denetlenmesi de gerekmektedir.

Bütçe yapmak, bütçe hakkının sadece bir parçasını meydana getirmektedir. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için bütçe uygulama sonuçlarının da parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle gelirlerin bütçede ifade edildiği gibi toplanıp toplanmadığının ve kamu harcamalarının olması gereken şekilde harcanıp harcanmadığının parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bu durum esasında bütçe yapmak kadar ve hatta ondan daha da önemli bir husustur (Öner, 2008: 270).

Parlamento denetiminin amacı mali araçların uygulanmasında yürütme organına devredilen yetkilerin nasıl kullanılacağını ve elde edilen sonuçların neler olduğunun ortaya konulmasıdır (Gürsoy, 1980: 409). Parlamenter demokratik sistemle yönetilen ülkelerde bütçenin parlamentolar tarafından denetimi bütçe hakkının bir gereğidir. Parlamento, bütçe hakkına sahip olmasının doğal sonucu olarak hükümeti denetlemektedir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 373).

Parlamentoların bütçe üzerindeki denetimi, yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde dâhil olan kişilerin moralinin ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi, vatandaşların ve vergi mükelleflerinin kamuya olan güvenlerinin sağlanması, politikalardan öğrenilenlerin ve politika yeniliklerinin artırılması ve son olarak ortak çıkarların dikkate alındığı kapsamlı bir kamu yararı kavramına ulaşılması açısından büyük önem taşımaktadır (Tarschys, 2008: 263-264).

Yürütme organı tarafından mali yıl içerisinde uygulanan bütçenin düzenli aralıklarla yasama organı tarafından incelenmesi gerekmektedir. Yasama organının asil ve yürütme organının vekil olduğu bir asil-vekil modelinde yürütme organı yıllık raporların hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumludur. Mali yıl tamamlandıktan sonra yürütme organı (vekil) tarafından bütçenin uygulanmasına ilişkin bilgileri içeren yıllık raporlar hazırlanmaktadır. Söz konusu raporlar yasama organının çıkarları doğrultusunda dış denetim organları tarafından denetlenmektedir (Lienert & Jung, 2004: 134).

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu anlamıyla bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yolu ile yürütmenin hesap verme sorumluluğu, etkin bir şekilde denetleme imkânı sunmaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerin esasını teşkil eder. Bu denetim, bütçe hakkının kullanılmasının en doğal sonucudur (Biçer & Yılmaz, 2009: 63-64).

Parlamentoların bütçe uygulamaları üzerindeki denetim yetkisi oldukça farklıdır. Çoğu ülkede bakanlıkların ödenekleri amaçları dışında kullanmaları yasaklanmıştır. Japonya’da parlamento tarafından onaylanmış ödeneklerin önemli devlet kurumları arasında transferi yasaklanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise kurumlar ödenekler arası aktarımda bulunamazlar. Ayrıca başkan Kongre’nin onayı olmaksızın ödenekleri iptal edemez veya erteleyemez (Posner & Park, 2007: 16)

Parlamentonun bütçe üzerindeki denetimini güçlendirme konusunda çalışma yöntemlerinin öğrenilmesinin ve sürekli geliştirilmesinin önemi büyüktür. Ancak, parlamentonun kontrol komisyonunun etkinliği yalnızca komisyonun çalışma yöntemlerine değil, aynı zamanda denetim ofisi gibi dış faktörlere ve komisyonun yasama organı içindeki konumuna da bağlıdır. Komisyonların denetim ofisinden aldığı bilgiden tatmin olmaması veya taraf olduğu parlamentodaki statüsünden hoşnut olmaması halinde komisyon, konumunu iyileştirmek için diyalog ve tartışmalara girmek zorunda kalacaktır. Fakat diyalog ve tartışmalar genellikle çok zaman alan süreçlerdir (Boesch, 2008: 94).

1.2. BÜTÇE HAKKININ KAPSAMI

Bütçe hakkının kapsamı siyasal çevreden kurumsal yapıya, hukuk kurumlarından küresel etkilere kadar pek çok etken tarafından şekillenmektedir. Bu unsurların incelemeden önce bütçe süreci genel hatları ile ele alınacak, sonrasında ise unsurlara değinilecektir.

1.2.1. Bütçe Süreci Kuramı

Bütçe süreci ekonomik, siyasi, hukuki ve mali pek çok etken tarafından etkilenmektedir ve dolayısıyla ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Demokratik parlamenter devletlerdeki bütçe süreci başkanlık sisteminin bulunduğu devletlerdeki bütçe sürecinden farklıdır. Fakat her iki hükümet sisteminde de önemli ölçüde benzerlikler bulunmaktadır.

Bütçe süreci; bütçe tasarısının hazırlanması, tasarının yasama organı tarafından görüşülüp onaylanması, uygulanması ve son olarak denetlenip raporlanması aşamalarından oluşmaktadır.

Bütçe sürecini derinlemesine inceleyen Wildavsky bütçeyi mali kaynakların insan amaçlarına dönüştürülmesi ve bütçe sürecini de siyasi araçlar olarak tanımlamıştır (Wildavsky, 1986: 7). Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bağlamında, bütçe sürecini bir çatışma süreci ve kararların alınmasında ve sonuçlarının izlenmesinde bu iki organ arasındaki yetki ve güç ilişkileri ve mücadelesi olarak kavramlaştırmak

uygundur. Bütçe süreci de bu yetki mücadelesinin kurumsallaşmış biçimidir (Arın, vd., 2000: 23).

Bütçe kurumları, yasama ve yürütme organları arasındaki bütçe sürecini yöneten resmi ve gayri resmi ilke ve kurallar bütünü olarak kavramlaştırılabilir (von Hagen, 2007: 29). Bütçe kurumları; bütçenin hazırlanması, onaylanması ve bütçe uygulamalarını yönlendiren bütün kurallar ile düzenlemeleri kapsamaktadır. Zamanla sosyal, siyasi ve tarihi faktörler bütçe kurumlarını şekillendirmiştir (Güngör, 1998: 44).

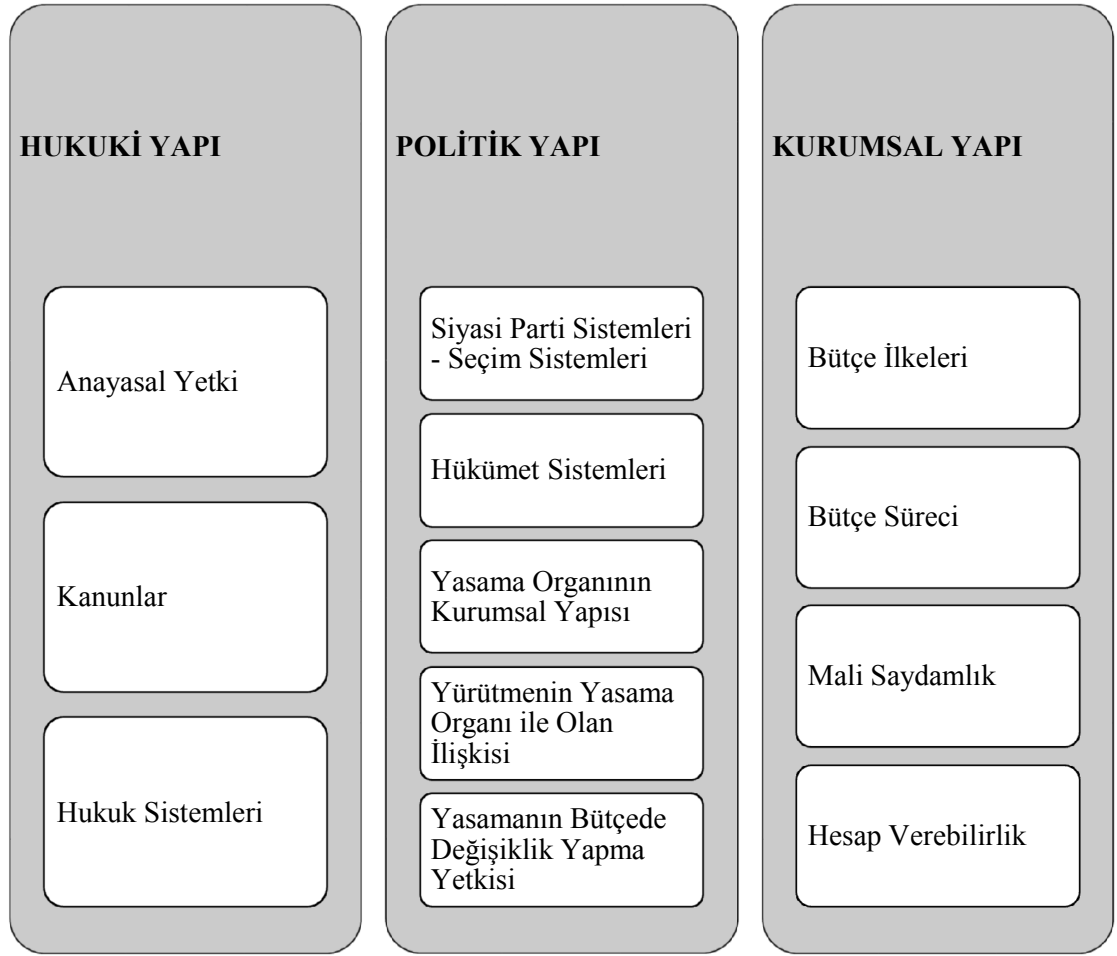
Bütçe sürecinde rol alan kurumları aşağıdaki şekilde üç farklı gruba ayırmamız mümkündür (von Hagen, 2007: 29):

- Bütçe sürecinin çerçevesini çizen kurumlar (kapsam, şeffaflık, hesap verebilirlik, bütçenin yasal ve idari işlevleri arasındaki denge)
- Sonuç odaklı kurumlar (bütçenin belli parametrelerindeki sayısal kurallar)
- Prosedür kurumları (bütçe sürecindeki aktörlerin yetkileri, bütçe takvimi ve sayısal hedefler)

1.2.2. Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler

Literatürde Lienert, 2005; Posner & Park, 2007; Wehner, 2004, 2006, 2007 bütçe hakkının kapsamını şekillendiren ekonomik, mali, siyasi, hukuki, kurumsal ve sosyal pek çok unsur belirlemişlerdir. Yapılan çalışmalara göre bütçe hakkı anayasal bir faaliyet olduğu için anayasal yapı, yürürlüğe girebilmesinde parlamentonun onayı gerekmesi nedeniyle yasal mevzuat, iktidardaki partinin gelecek döneme ilişkin vaatlerini yansıttığı için siyasi iktidar, politikacıların beklentileri ve gelenekler gibi faktörlerden etkilenmekte ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Şekil 1.1’de bu unsurlar genel bir çerçeve içerisinde sunulmuştur.

Şekil 1.1 - Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler



Kaynak: (Lienert, 2005; Posner & Park, 2007; Wehner, 2004, 2006, 2007)'dan faydalanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

1.2.2.1. Anayasal Yetki

Anayasal nitelikteki hukuk kurallarının toplamı olarak ifade edilebilecek olan anayasa (Gözler, 2011: 104), bütçe hakkının ilk yazılı belgesi olarak kabul edilen Magna Carta ile birlikte ortaya çıkmıştır. Magna Carta ile Kralın belirli yetkileri elinden alınmış, kanunlara uygun davranması ve hukuk kurallarının Kral'ın yetkilerinden ve isteklerinden daha üstün olduğu kabul edilmiştir. Tam anlamı ile bir anayasa niteliği taşımamakla birlikte demokrasinin temel taşlarından birisi olarak nitelendirebilen Magna Carta'nın 39. maddesi ile günümüz hukuk sisteminin temelleri atılmıştır. Bu madde hükmüne göre;

“Özgür hiç kimse kendi benzerleri tarafından ülke kanunlarına göre yasal bir şekilde muhakeme edilip hüküm giymeden tutuklanmayacak, hapsedilmeyecek,

mal ve mülküinden yoksun bırakılmayacak, kanun dışı ilan edilmeyecek, sürgün edilmeyecek veya hangi şekilde olursa olsun zarara uğratılmayacaktır.”

Bütçeler anayasal kurumlardır. Bütçenin anayasal bir kurum olması bütçe hakkı ile yakından ilişkilidir. İngiltere’de Kral’ın halktan keyfi vergi toplamasını sınırlandırmak adına halkın gerçekleştirdiği mücadele sonucu vergi toplamanın kanunlara dayanarak yapılabilmesi ve vergi ilkelerinin anayasalarda belirtilmesi esası getirilmiştir (Mutluer, vd., 2011: 22-23).

Bütçe hakkının temel dayanağını anayasalar oluşturur ve bu hak anayasa ile güvence altına alınmıştır. Örneğin; İspanya Anayasasının 7. kısmında ekonomi ve maliyeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 7. kısmın “devlet bütçesi” ismini taşıyan 134. maddesinde İspanya bütçe süreci, 136. maddede İspanya Sayıştay’ı, 133. maddede ise vergi kurumu düzenlenmiştir. İtalya Anayasasının 81. maddesinde İtalya bütçe sürecine; 100. maddede ise yüksek denetim kurumuna (Sayıştay) ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Federal Almanya Anayasasında ise bütçe daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Anayasanın “mali rejim” başlığını taşıyan 10. bölümünde toplam 11 maddede (104a-115) bütçeye ve mali sisteme ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

1.2.2.2. Hukuk Sistemleri

Günümüzde farklı ülkelerde farklı hukuk sistemleri uygulanmakla beraber uygulamada en yaygın olan hukuk sistemleri Kıta Avrupası (Kara Avrupası) ve Anglo-sakson (Common Law-Ortak Hukuk) hukuk sistemleridir.

Anglo-sakson hukuk sistemi İngiltere’de doğan ve başta İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya, Güney Afrika, Hindistan ve eski İngiliz sömürgesi olan birçok ülkede uygulanmaktayken; Kıta Avrupası hukuk sistemi büyük ölçüde Roma hukuku kaynaklı olan, Fransız, Alman, İtalyan, İsviçre, İspanyol, Türk vb. hukuk sistemlerinde uygulanmaktadır (Gözler, 2008: 3-5).

Kıta Avrupası hukuk sistemi anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik gibi yazılı kurallardan oluşmaktadır. Kıta Avrupası hukuk sisteminde hukukun yaratıcısı, içtihat yoluyla mahkemeler veya örf ve âdet yoluyla toplum değil; yasama organlarıdır (Gözler, 2008: 4). Anglo-sakson hukuk sistemi ise yasama organı tarafından yapılmış yasalara

göre değil, örf ve adet kurallarının mahkemelerce uygulanması sonucunda gelişen içtihatlardan oluşmaktadır (Aybay & Aybay, 2005: 91).

Kıta Avrupası sisteminde parlamentolar bütçe hakkını esas itibariyle bütçe tasarısının parlamentolarda görüşülüp onanması sırasında kullanmak isterler. Bunun için de hükümetin sunduğu bütçe tasarısı üzerinde uzun ve geniş incelemeler yaparlar. Öncelikle bütçe komisyonlarında ayrıntılı ve teknik bir incelemeye tabi tutulan bütçe tasarısı üzerinde komisyonlar her türlü değişikliği yapmaya yetkilidirler. Anayasalarda ve içtüzüklerde bütçe komisyonlarının bu yetkilerini sınırlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır⁴ (Feyzioğlu, 1983: 22). Kıta Avrupası ülkelerinde önemli olan bütçenin onaylanması aşamasıdır ve bütçe sürecinin diğer aşamaları parlamento üyeleri için çok da önemli değildir. Dolayısıyla parlamento üyeleri bütçe hakkını sadece bütçenin onaylanması aşamasında kullanmış olurlar.

Anglo-sakson sistemde ise parlamentolar bütçe hakkını bütçe tasarısının görüşülmesi aşamasından çok bütçenin gözetim ve denetim aşamasında kullanmaktadırlar. Parlamentoların yürütme organının hazırlayıp sunduğu bütçe tasarısı üzerindeki değişiklik yapma yetkileri çok sınırlıdır (Feyzioğlu, 1983: 23). Anglo-sakson ülkelerinde bütçe denetiminin daha ayrıntılı ve geniş olduğu görülmektedir. Genellikle Kıta Avrupası'nda bütçenin denetimi, bütçe işlemlerinin ve hesaplarının belli ölçütlere göre denetlenmesini ifade ederken; Anglo-sakson literatüründe ise bu dar anlamın yanı sıra mali araçların belirli politikalar doğrultusunda yönlendirilmesini nitelik ve miktar olarak sınırlandırılmasını ifade etmektedir (Çağan, 1986: 200).

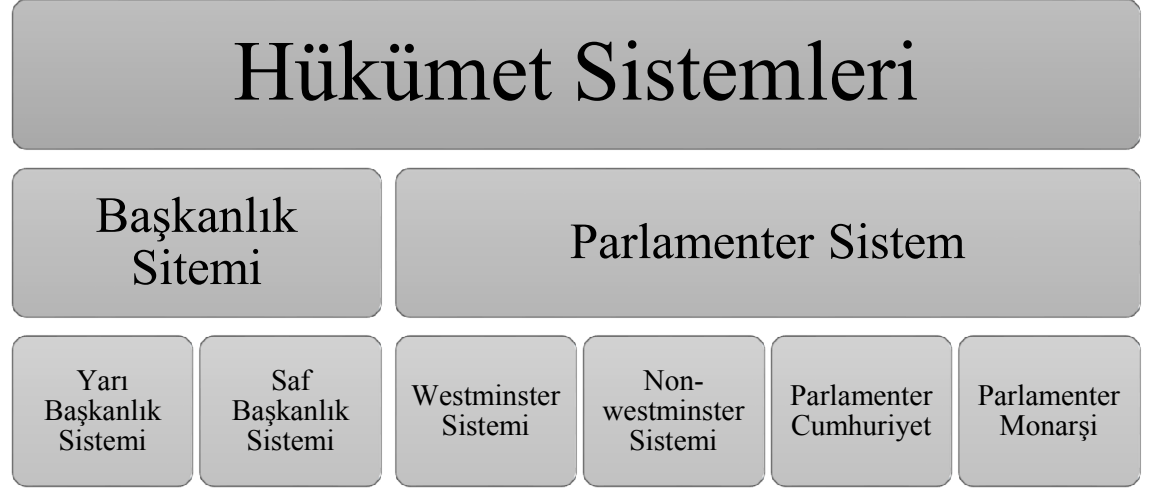
1.2.2.3. Hükümet Sistemleri

Temelde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere iki farklı hükümet sistemi bulunmaktadır. Başkanlık sistemi; saf başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olarak ikiye ayrılmakta; parlamenter sistem ise kendi içerisinde Westminster, non-Westminster, parlamenter cumhuriyet ve parlamenter monarşi olmak üzere dörde

⁴ Fakat uygulamada bütçe tasarılarının bütçe komisyonlarında tamamen değişikliğe uğramadığı görülmektedir. Bu durumun temel sebebi, komisyonda bulunan üyelerin büyük kısmının iktidar partisine veya partilerine üye olmasıdır.

ayrılmaktadır⁵ (Lienert, 2005: 4-5). Söz konusu sınıflandırma aşağıdaki Şekil 1.2’de şematize edilmiştir.

Şekil 1.2 - Hükümet Sistemleri



Kaynak: (Lienert, 2005: 4-5)’deki bilgilerden faydalanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Başkanlık sistemlerinin temel özelliği yürütme organının başında halkın seçtiği bir başkanın bulunmasıdır. Parlamenteer sistemlerin temel özelliği ise yasama yetkisinin parlamentoya ait olması ve yürütme organının da parlamentonun denetimi altında bulunmasıdır.

Saf başkanlık sisteminde devlet başkanı belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya ya da ona benzer bir yöntemle halk tarafından seçilmektedir. Hükümet parlamentonun oyu ile atanamaz ve düşürülmez. Ayrıca başkanın görev süresi sabittir. Başkanın atadığı hükümetlere başkanlık ettiği ya da onları yönlendirdiği bir politik sistemdir (Bezci, 2005: 79). Yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir ve yönetim parlamenteer sistemde olduğu gibi Cumhurbaşkanı ve Başbakan’dan oluşur (Fendoğlu, 2012: 45).

Parlamenteer cumhuriyet ve parlamenteer monarşi sistemleri arasındaki temel farklılık yürütme organlarından kaynaklanmaktadır. Her iki sistemde de yürütmenin bir kanadında devlet başkanı diğer kanadında ise hükümet yer alır. Hükümet başbakan ve bakanlardan oluşur. Devlet başkanı koltuğunda kimin oturduğu söz konusu devletin monarşi veya cumhuriyet olmasına göre farklılık gösterir. Parlamenteer monarşide devlet

⁵ Söz konusu hükümet sistemleri 2006 yılının Ekim ayında Paris’te OECD’ye üye ülkelerin bütçe yetkilileriyle gerçekleştirilen toplantıda dokuz ülke tarafından sunulmuştur.

başkanı geleneksel veraset ve hanedan kurallarına göre belirlenen monark yani kral veya kraliçedir. Parlamenter cumhuriyette ise devlet başkanı parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanıdır (Gönenç, 2010: 2-3). Westminster Modeli parlamenter sistemde çoğunluk hâkimiyetini esas almaktadır. Halkın yönetiminin, halkın çoğunluğu tarafından yapılacağını ve halk anlaşmazlık içinde ve çelişen tercihlere sahip ise, hükümetin halkın çoğunluğunun çıkarlarına hizmet etmesi gerektiğini kabul etmektedir. Bu model, İngiliz parlamentosu ve hükümet kuramlarını ifade etmek için kullanılmaktadır (Tunç, 2008: 1123). Westminster Modelinin tam tersi olan non-Westminster Modelinin benimsendiği ülkelerde ise monarşi egemendir.

Bütçeyi hazırlayan, bütçeyi etkileyen ve bütçeyi onaylayan olmak üzere üç farklı yasama organı mevcuttur. Bu yasama organları içerisinde en güçlü yasama organına sahip olan ülkeler, bütçeyi hazırlayan yasama organlarıdır. Bütçeyi hazırlayan yasama organlarının bulunduğu ülkeler ise Amerika Birleşik Devletleri gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdir. Bu ülkelerde parlamento, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında doğrudan bir etkiye sahiptir (Helmuth, 2011: 83). Dolayısıyla parlamentoların bütçe hakkını en etkin kullandığı hükümet sisteminin başkanlık sistemi olduğunu söylemek mümkündür.

En güçsüz yasama organları ise bütçeyi onaylayan yasama organlarıdır. Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi yasama organının siyasi olarak hükümeti desteklemek zorunda olduğu Westminster Modelinde parlamento muhtemelen daha zayıftır (Posner & Park, 2007: 4). Westminster Modelinin uygulandığı ülkelerde parlamentoların bütçe sürecindeki rolleri, bir başka deyişle bütçe hakkını kullanma yetkileri çok kısıtlıdır.

Yarı-başkanlık sistemi (Fransa, Kore), parlamenter cumhuriyet (Almanya, İtalya) ve non-Westminster parlamenter monarşi (Hollanda, İsveç) başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında yer almaktadır (Lienert, 2005: 3). Bu hükümet sistemlerini benimseyen ülkelerin parlamentolarının bütçe üzerindeki yetkilerinin de ara bir konumda yer aldığını söylemek yanlış olmaz.

1.2.2.4. Siyasal Parti ve Seçim Sistemleri

Bütçe hakkının gerçek sahibi olan halk bu hakkını parlamentolardaki seçilmiş vekiller aracılığıyla kullanmaktadırlar. Parlamentonun bütçe hakkını kullanma kapasitesi

ülkedeki siyasal faktörlerden etkilenmektedir. Dolayısıyla parlamentolarda yer alan siyasi partilerin sayısı ve siyasi partilerin parlamentoda yer alma şekilleri bütçe hakkının kapsamını belirleyen bir diğer unsurdur.

Bugüne kadar parti sistemlerinin sınıflandırılmasında partilerin kuvvet oranları, karşılıklı ilişkileri, sosyolojik nitelikleri, ideolojik tutum ve davranışları gibi pek çok ölçüt dikkate alınmıştır. Fakat sayılan bu ölçütlerin yanında günümüzde en fazla tercih edilen ölçüt, son zamanlarda büyük eleştirilere maruz kalmasına rağmen⁶ yine de sayı ölçütüdür (Yanık, 2003: 271-272). Fransız siyaset bilimcisi Duverger 1951 yılında kaleme aldığı “*Siyasi Partiler*” isimli eserinde siyasi partileri sayı ölçütüne göre tek parti, iki parti ve çok parti sistemleri olarak sınıflandırmıştır⁷ (Özbudun, 1964: 30).

Tek parti sistemlerinde iktidarı tek bir parti elinde bulundurur ve partiler arasında iktidar yarışması ve iktidarın el değiştirmesi söz konusu değildir. İki parti sistemlerinde ise belli bir ülkede var olan partiler içerisinde iki büyük parti siyasal yaşama egemendir ve diğer partilerin iktidara ağırlıklarını koyabilecek güçleri yoktur. Çok parti sistemlerinde ise ikiden fazla parti siyasal yaşamda etkilidir ve hiçbirisinin sürekli iktidarı tek başına kullanabilecek çoğunluğu elde etmesi söz konusu değildir (Yanık, 2003: 272-277).

Siyasi parti sistemlerinde olduğu gibi seçim sistemlerinde de dünyada çok sayıda sınıflandırma yapılmıştır. Seçim sistemlerini çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi şeklinde iki ana başlık altında sınıflandırmak doğru bir ayrım olarak nitelendirilebilir. Çoğunluk sistemi tek turlu ve iki turlu çoğunluk sistemi şeklinde, nispi (orantılı) temsil sistemi ise ulusal düzeyde ve seçim çevresi düzeyinde nispi temsil sistemi şeklinde sınıflandırılabilir. Ayrıca çoğunluk sistemi ile nispi temsil sisteminin karışımından oluşan karma bir sistem de mevcuttur (Gözler, 2004: 133-143).

Çoğunluk sisteminde seçim çevresinde en çok oyu alan parti, o seçim çevresindeki milletvekilliğini alır. Esas olarak İngiltere, Kanada ve Hindistan’da uygulanan tek turlu çoğunluk sistemde ülke her biri tek aday çıkaran küçük seçim çevresine bölünür ve her

⁶ Sayı ölçütüne getirilen en büyük eleştiri parti sistemlerinin belirlenmesinde sayı ölçütünün tek başına yeterli olmamasıdır. Sayı ölçütünün yanında diğer ölçütlerin de göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmektedir (Yanık, 2003: 272).

⁷ Duverger’in yapmış olduğu diğer sınıflandırmalar ise şöyledir: Siyasi parti yapısının dolaysız veya dolaylı oluşuna göre, dolaylı ve dolaysız partiler; temel unsurun niteliğine göre, komite, ocak, hücre ve milis partileri; parti-içi iktidarın toplanış yerine göre, merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi partiler; üyelik kavramına göre, kadro ve kütle partileri; partiye katılımın niteliğine göre, totaliter ve sınırlı partiler (Özbudun, 1964: 29).

seçim çevresinde en çok oyu alan aday milletvekili seçilir. Seilebilmek için grelil çoğunluk yeterlidir. En bilinen rneği Fransa olan iki turlu çoğunluk sisteminde ise genellikle her seçim çevresinden tek bir aday seçilir. İlk turda yüzde 50 çoğunluk aranır. Hiçbir adayın bu oranı aamaması durumunda seçim çevrelerinde ikinci tur seçim yapılır ve ikinci turda grelil çoğunluk, seçilmek için yeterlidir (TÜSİAD, 2001: 199-201). Nispi temsil sisteminde ise her parti seçmenlerden aldığı oy oranında milletvekili çıkarma hakkına sahiptir. Ulusal düzeyde nispi temsil sisteminde, tüm ülke tek bir seçim çevresidir ve parlamentodaki tüm milletvekillikleri bu ulusal seçim çevresinden seçilir. Seçimde her parti ülke genelinde aldığı oy oranında milletvekili çıkarır (Gözler, 2004: 138). Seçim evresi düzeyinde nispi temsil sisteminde ise ülke seçim bölgelerine ayrılır ve partiler her seçim çevresinde aldığı oy oranına göre milletvekili çıkarır.

Almanya, İspanya, İtalya, Japonya ve Rusya gibi ülkelerde uygulanan karma sistemlerde çoğunluk esaslı ve nispi temsil esaslı sistemlerin bazı özellikleri bir araya getirilerek ülke yapısına göre değişen bir seçim sistemi oluşturulur. Toplam milletvekili sayısının ne kadarının çoğunluk esasına ne kadarının nispi temsil sistemine göre belirleneceği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (zkan, 2007: 111).

Parti sistemleri yasama organının yürütme organı karşısında bt hakkını kullanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Siyasal parti sistemleri ve seçim sistemleri hem makro düzeyde (siyasal sistem) hem de mikro düzeyde (milletvekilliği) bt hakkını belirleyici bir etkiye sahiptir. Örneğin makro düzeyde önemli bt açıkları ve borç yükleri, çoğunluk sistemleri yerine nispi temsil sistemlerinin ve koalisyon hkmetlerinin bulunduğu ülkelerde ve ayrıca sık hükümet değişikliğine giden ülkelerde daha fazladır (Santiso, 2006: 16).

Güçlü tek partili hükümet sisteminin bulunduğu ülkelerde parlamentoların bt hakkını kullanma yetkileri daha zayıftır. Oysaki koalisyon hkmetlerinin veya azınlık hkmetlerinin (iki partili sistemin) bulunduğu ülkelerde parlamentolar bt hakkını daha etkin kullanmaktadırlar (OECD, 1998: 4). Güçlü ve istikrarlı iki partili sistemler genellikle yasamanın etkisini azaltıcı yönde faaliyette bulunurlar. Bu sistemlerde parlamentolar yürütme organlarının çalışmalarını destekleyen bir yapıya sahiptir. Bu şartlar altında yasama organlarının yürütme organları ile anlaşma yoluna gitmektedirler. Parlamenter sistemlerde parlamentoda çoğunluğa sahip parti, btenin veya önemli bt değişikliklerinin oylanmasında red oyu kullanarak hükümetin düşmesine sebep olabilir

(Posner & Park, 2007: 4). Dolayısıyla çok partili veya iki partili sistemlerin bulunduğu ülkelerde yasama organlarının bütçeyi değiştirme konusunda geniş yasal yetkilere sahip olmalarına rağmen, bu yetkilerini kendi menfaatlerini düşünerek çok fazla kullanmadıkları görülmektedir.

Ulusal partinin parlamento üyelerini seçmesi halinde yürütme organının etkinliği daha da artar. Böylece parlamento üyeleri seçmenlerden daha çok ulusal parti liderlerine sadakat gösterirler. Başka bir ifadeyle çok partili sistem ve zayıf bir iki partili sistem, genellikle yasama organının bütçe sürecindeki rolünü güçlendirir. Bu sistemlerde yürütme organı bütçe ve politik hedefler için çoğunluğun desteğini almak adına daha fazla görüşmelidir. Bazen bu görüşmeler ön bütçe görüşmelerinde olduğu gibi resmi kurum ve organlar dışında gerçekleştirilir. Fakat bu durum yine de yasama organının yürütmenin kararları üzerinde bir uygulama olarak kabul edilmelidir (Posner & Park, 2007: 4).

Ayrıca seçim sistemleri dağılım (veya uyum) ve dalgalanma (veya istikrar) derecesi bakımından parti sistemlerinin niteliği üzerinde belirleyici bir etkiye sahiptir. Bu unsurlar büyük ölçüde milletvekillerinin bütçeye ilişkin konularda nasıl davranmaları gerektiğini yansıtmaktadır (Santiso, 2006: 16).

1.2.2.5. Bütçe İlkeleri

Bütçelerin bütçe ilkeleri olarak adlandırılan bazı özellikleri taşımaları gerekmektedir. Halktan toplanan vergiler ile harcamaların yapılmasını gerektiren bütçe yasası hem teknik olarak hem de tarihsel süreç içerisinde oluşan bazı temel ilkelere dayanmaktadır (Ataç vd., 2006: 27). Bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında dikkate alınan bütçe ilkeleri özellikle 19. yüzyıldan itibaren parlamenter demokrasilerin gelişimine paralel olarak gelişmiştir (Aksoy, 1993: 138).

Bütçe ilkeleri ilk olarak bütçelerin sahip olması gereken temel nitelikleri ifade edecek şekilde ortaya çıkmıştır. Fransız M. Leon Say 1885 yılında yazdığı “*Ecole des Sciences Politiques*” adlı eserinde bir bütçede yer alması gereken dört temel ilkeyi şu şekilde belirtmiştir: i) Bütçe tek olmalıdır. ii) Bütçe yıllık olmalıdır. iii) Bütçe önceden yapılmalıdır. iv) Bütçe denk olmalıdır (Stourm, 1917: 145). Gaston Jeze 1922 yılında kaleme aldığı “*Cours de science des finances et de législation financière française*” adlı

eserinde beş bütçe ilkesine yer vermiştir. Bu ilkeler; genellik, birlik, açıklık, doğruluk ve dürüstlük ilkeleridir (Sundelson, 1935: 241). Alman iktisatçı Fritz Neumark ise bütçe ilkelerini daha ayrıntılı incelemiş; statik ve dinamik bütçe ilkeleri şeklinde ikili bir ayrıma gitmiştir. Statik bütçe ilkeleri genellik, birlik ve açıklık ilkeleridir ve bu ilkeler bütçenin kapsamını ve şeklini ortaya koyar. Dinamik bütçe ilkeleri ise doğruluk, alenilik, tahsis ve önceden izin alma ilkeleridir ve bu ilkeler bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgilidir (Özgen, 1999: 250).

Şekil 1.3 - Bütçe İlkeleri

Kaynak: (Feyzioğlu, 1981; Tüğen, 2012; Mutluer, vd., 2011)’den faydalanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

sağlamak düşüncesi bütçe ilkelerini doğurmuştur (Çağan, 2008: 183). 19. ve 20. yüzyılda bütçe ilkelerinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir (Yılmaz & Biçer, 2010: 204).

Bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesini ortaya koyan ve bütçenin kapsamı ile şeklini belirleyen bütçe ilkeleri aslında bütçe hakkının çerçevesini de belirlemektedir.

Bütçe hakkının kapsamını belirleyen temel bütçe ilkesi *önceden izin alma ilkesidir*. Bütçenin ait olduğu mali yıla girmeden önce yasama organınca kabul edilip onaylanmasını ifade eden önceden izin alma ilkesi, bütçe hakkının vatandaşlar adına parlamentolar tarafından kullanılmasının bir sonucudur (Mutluer, vd., 2011: 84). Gelirlerin toplanabilmesi ve giderlerin yapılabilmesi için bütçenin mali yıla girilmeden önce onaylanması gerekir.

Bütçe hakkı günümüzdeki anlamına ulaşırken öncelikle vergilerin ve harcamaların parlamentolar tarafından onaylanması hakkı, daha sonrasında söz konusu vergilerin ve harcamaların her yıl düzenli olarak parlamentolar tarafından onaylanması hakkı elde edilmiştir. Bütçelerin her yıl parlamentolar tarafından onaylanması bütçenin *yıllık olma ilkesinin* bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Hükümetler parlamentolardan aldığı bu hak ile ödenekleri aynı yıl içerisinde kullanmakta ve kalan ödenekler bir sonraki yıla aktarılamamaktadır.

Bütçenin *genellik ilkesine* göre devletin elde etmiş olduğu tüm gelir ve giderler eksiksiz olarak bütçede gösterilir. Genellik ilkesi bütçenin gayri safi olmasını ve tüm kamu gelirlerinin tüm kamu giderlerine tahsis edilmesini gerektirir.

Gayri safi usulün en önemli yararları şöyledir; devletin tüm gelir ve giderleri bütçede yer aldığı için bütçenin açık ve anlaşılır olmasını sağlar, tüm gelir ve giderlerin parlamentonun ve kamuoyunun bilgisine sunulmasını ve denetimini kolaylaştırır, maliyede israf ve suiistimali önler, hizmetlerin öncelik sırasına konularak seçimlerinin daha etkin ve verimli yapılmasını sağlar (Coşkun, 2000: 47). Gayri safi usulün aksini oluşturan safi usulde ise kamunun tüm gelir ve giderlerinin parlamentodan geçirilmesi mümkün olmaması nedeniyle bütçe hakkı eksiksiz olarak kullanılamaz. Yani bütçelerin ve kamu harcamalarının gerçek büyüklüğünün gizlenmesi ve gerek hukukilik gerek performans denetimlerinin gereği şekilde yapılamaması ortaya çıkar. Bunun sonucunda da ülkede yolsuzluklar ve harcamalardaki verimsizlikler artar ve bazı gelirlerin arkasına

giderler bazı giderlerin arkasına gelirler gizlenebileceğinden bütçelerdeki saydamlık ve dolayısıyla da hesap verilebilirlik ortadan kalkar (Mutluer, 2011: 27).

Birlik ilkesi devletin gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer almasını ifade eder. Devletin gelir ve giderlerinin tek bir bütçede görülmesi parlamentonun bütçe denetimini daha kolay yapmasına imkân tanır (Coşkun, 2000: 49) ve bütçe hakkının etkinliğini artırır.

Ayrıca döner sermaye işletmeleri ve fon uygulamaları gibi kurumlar bütçenin genellik ve birlik ilkelerinden sapmalara yol açtığı için bütçe hakkı ihlal edilmiş olmaktadır. Bu durum gelecekte döner sermayelerin ve fon uygulamalarını daha da güçleneceği ve yaygınlaşacağını göstermektedir (Mutluer, 2011: 29).

Halk bütçe hakkını parlamentolar aracılığı ile kullanmaktadır. Bir başka deyişle parlamentolar bütçeyi onaylama, bütçe uygulamalarını izleme ve denetleme görevlerini halk adına yerine getirmektedir. Dolayısıyla parlamentolar bu görevleri yerine getirirken bütçe ilkelerini de göz önünde bulundurmaktadır. Örneğin bütçedeki giderlerin bölümler itibarıyla onaylanması ilkesi gereği giderler parlamentolar tarafından bölümler halinde onaylanmaktadır. Uygulamaların incelenmesi ve denetlenmesi aşamalarıyla ise açıklık, doğruluk, samimiyet gibi ilkelerin dikkate alınıp alınmadığı incelenmiş olmaktadır.

1.2.2.6. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Gelişen bütçe ilkelerinin önem derecesi, sosyal ve ekonomik şartlara bağlı olarak değiştiğinden daha önce konan bazı ilkelerin zaman içerisinde önemini belirli ölçüde kaybetmesi (Dülger vd., 2012: 18) ve parlamentoların gelir toplama ve harcama yapma yetkisi için yürütme organlarına onay vermesi hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerini gündeme getirmiştir (Koçak, 2012: 94).

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, maliye politikasının amaçlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Mali saydamlık kamusal faaliyetlerin kapsamını, güvenilirliğini, anlaşılabilirliğini, güncelliğini ve uluslararası ölçekte karşılaştırılabilir olduğunu gösterir (Kopits & Craig, 1998: 1). Hesap verebilirlik ise kamu kaynaklarını kullanma yetkisi olanların bu kaynakları hukuka uygun, etkin ve verimli bir şekilde kullanma ve görevlerini amaç ve

hedefler doğrultusunda yürütme sorumluluklarını üstlenme ve faaliyet sonuçlarını yetkili mercilere ve kamuoyuna açıklama zorunluluğudur (Hatipoğlu, 2012: 72).

Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında başlıca iki temel neden bulunmaktadır (Emil & Yılmaz, 2004: 3); Birincisi, başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından 1990'ların sonlarından itibaren yaşanan finansal krizlerden sonra uluslararası finansal yapının yeniden yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılmıştır. İkincisi ise, kısmen uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusu tartışılmaya başlanmış ve bu konuda toplumsal talep belirli ölçüde artmaya başlamıştır.

Siyasal hesap verme sorumluluğu, yönetsel hesap verme sorumluluğu ve vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu olmak üzere üç farklı hesap verme sorumluluğu mevcuttur. Genel olarak siyasal hesap verme sorumluluğu yürütmenin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade ederken, yönetsel hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise daha karmaşık nitelikler taşımakta ve hem parlamentonun hem de devletin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir (Kaya, 2003: 1). Bütçe hakkı özellikle siyasal hesap verme sorumluluğu ve vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunda karşımıza çıkmaktadır. Siyasal hesap verme sorumluluğunda yürütme organı bütçe sürecinin tüm aşamalarının hukuka uygun, etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda halkın bütçe hakkını devrettiği parlamentoya karşı sorumludur. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunda ise yürütme organının yanı sıra yasama organı da bütçe hakkının hukuka uygun, etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda halka bilgilendirmek zorundadır.

Bütçe hakkının yukarıda açıkladığımız üç temel unsurunda da mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri büyük önem teşkil etmektedir. Tablo 1.1'de bütçe hakkının üç unsuru olan bütçenin onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi aşamalarında yasama ve yürütme organlarının mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması konusundaki görev ve sorumlulukları yer almaktadır.

Tablo 1.1 - Bütçe Sürecinde Yasama ve Yürütme Organlarının Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanması Konusundaki Görev ve Sorumlulukları

Bütçenin Onaylanması	• Bütçe hazırlık sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması • Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması • Bütçe hazırlık sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması • Bütçe hazırlık sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması • Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması • Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntılı sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması
Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi ve Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi	• Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması • Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması • Yılbaşında bütçe ile açıklanan makroekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu) • Kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygun bir şekilde gerçekleşmesi, yapılan sözleşmeler ile girilen yükümlülüklerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenmesi ve raporlanması • Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması • Mali kontrol ve iç denetim sürecinin taraflar açısından (denetim yapan ve denetime tabi olan) önceden iyi tanımlanmış açık ve anlaşılır olması, iç denetim sonuçlarının elde edilebilir olması • Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesapların belli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması • Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması • Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması • Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması

Kaynak: (TEPAV, 2005: 18-21).

Bütçe hakkının hukuka uygun, etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı parlamentolar tarafından öncelikle denetlenir ve sonrasında kamuoyu bilgilendirilir. Denetleme sürecinde bütçe sonuçları, kesin hesap tasarıları ve çeşitli raporlar ile dokümanlar parlamentoda yer alan komisyonlar tarafından denetlenir.

Denetleme sürecinde bütçeye ilişkin rapor ve dokümanların ilgili kurumlar tarafından genellikle zamanında hazırlanmadığı görülmektedir. Günümüzde teknolojinin sağladığı imkânlardan yararlanarak ve mevcut şartları da zorlayarak söz konusu rapor ve dokümanların zamanında üretilmesi sağlanmalıdır. Bütçe hakkı kapsamında, hesap verilebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi açısından söz konusu rapor ve dokümanların hakkıyla incelenerek sonuçlandırılması büyük önem arz etmektedir (Koçak, 2012: 105).

Parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim hakkı ve yetkisi, tüm bütçe sürecinde parlamentonun etkin ve verimli bir şekilde bilgilendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Etkin ve verimli bir bilgilendirme için mali saydamlık tam anlamıyla tesis edilmeli ve iyi işleyen bir hesap verme sistemi oluşturulmalıdır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin olmaması parlamentoyu yürütme organının kararlarını onaylayan bir konuma düşürmekte ve ayrıca yürütme organı da emrindeki idare üzerinde etkin olma imkânı kaybetmektedir (Bağlı, 2012: 65-66).

Bütçe hakkının etkin işlemesi için mali saydamlık ve hesap verebilirliğin politikalar, hedefler ve bu hedefleri hayata geçirecek faaliyetler çerçevesinde kurulması gerekir. Ayrıca bütçe hakkının etkinliği de bir döngü şeklinde giden sürecin daha etkin bir şekilde çalışmasını sağlar (Yılmaz & Biçer, 2010: 217).

1.2.2.7. Yasama Organının Bütçeyi Kontrol Düzeyi

Yasama ve yürütme organları bütçe sürecinde rol alan en önemli iki aktördür. Bütçe sürecindeki rolleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genellikle yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarıları yasama organları tarafından onaylanmaktadır. Yasama organının bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi bütçe hakkını kullanabilmesinin en etkili yoludur.

Yasama organının bütçede değişiklik yapma yetkisi konusunda üç farklı durum söz konusudur. Bu durumlar (Schiavo-Campo, 2007: 273);

- Birinci durumda yasama organı gelir ve giderlerin alt ve üst sınırlarında değişiklik yapma konusunda sınırsız yetkiye sahiptir. Yasama organı bu yetkiyi kullanırken yürütme organının onayını almaz. Bu model yürütme organının

(başkanın) veto hakkına rağmen Amerika Birleşik Devletleri ve Filipinler gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler için daha uygundur.

- Yasama organının bütçede değişiklik yapma konusunda sınırlı yetkiye sahip olduğu ikinci durumda, gelir ve giderlerin alt ve üst limitleri bulunmaktadır. Bu limitler ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Fransa ve İngiltere’de yasama organları harcamaları artırma teklifinde bulunamazlar. Fakat Almanya’da yürütmenin onayı ile bu tür değişiklikler yapmak mümkündür.

- Üçüncü durumda bütçenin denk olması adına yasama organları gelir ve giderlerde değişiklikler yapabilirler. Bu durum diğer iki durumun harmanlamasıdır.

Yasama organının bütçede değişiklik yapma gücü ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar bir bütün halinde Tablo 1.2’de gösterilmiştir.

Tablo 1.2 - Yasama Organının Bütçede Değişiklik Yapma Yetkisi

Ülke	Yasama Organının Bütçede Değişiklik Yapma Yetkisi
Avustralya	Bütçede değişiklik yapma yetkisi Temsilciler Meclisine aittir. Hükümet Temsilciler Meclisinde çoğunluğu oluşturduğu için bu yetki nadiren kullanılmaktadır. Senato vergileri ve ödenekleri ne başlatabilir nede bu yönde girişimlerde bulunabilir. Fakat Temsilciler Meclisi değişikliğine kadar Senato gelirleri ve ödenekleri geçirmeyi reddedebilir.
Avusturya	Ulusal Konsey hükümet tarafından sunulan bütçe taslağını değiştirme yetkisine sahiptir. Fakat Ulusal Konseyin uygulamada küçük değişiklikler yaptığı görülmektedir.
Belçika	Temsilciler Meclisinin bütçeyi değiştirme yetkisi yasal açıdan sınırlandırılmamıştır. Fakat yasama organı uygulamada en az iki kısıtlama ile karşı karşıyadır. İlk olarak her yıl düzenli olarak tekrarlanan harcamalar yapılabilir. İkinci olarak Temsilciler Meclisi tarafından bütçede önemli bir değişiklik yapmak hükümetin güvenoyu istemesiyle eşdeğerdir.
Brezilya	Ulusal Kongre bütçeyi değiştirebilir; toplam harcamaları, cari harcamaları, yapısal transferleri ve borç yönetimini değiştiremez. Değişiklikler yıllık bütçe rehberi Kanununa ve dört yılı kapsayan yıllık Plana göre yapılmalıdır.
Kanada	Yasal bir kısıtlama bulunmamaktadır; fakat bütçe parlamentoya sunulduğunda değişikliklerin kabul edilmesi pek mümkün değildir. Çünkü bütçe parlamentoya resmi olarak sunulmadan önce bütçeyi hazırlayanlar hükümet ile bilgi alışverişinde bulunurlar. Avam Kamarasında bütçenin reddedilmesi hükümetin düşmesi anlamına gelir ve ülke yeni bir seçime gider.
Şili	Ulusal Kongrenin bütçe üzerindeki kontrolü anayasa ile kısıtlanmıştır. Kongre bütçeyi tartışılabilir; fakat harcamaları artıramaz ve gelir tahminlerini değiştiremez. Bu durum harcamalarda yaşanan dalgalanmaları önleyebilmektedir.

	Kabul edilen değişiklikler çok küçük bir etkiye sahiptir ve genellikle Kongre ile yapılan görüşmeler dikkate alınarak hükümet tarafından sunulmaktadır.
Çek Cumhuriyeti	Parlamento bütçeyi değiştirebilir; fakat yapılan değişiklik yasal mevzuata aykırı olmamalıdır.
Danimarka	Kural olarak milletvekilleri bütçe teklifinde bulunabilirler; fakat uygulamada bu tür önerileri hazırlamaları idari kapasite açısından mümkün değildir. Parlamento bütçe kabul edilmeden önce hükümetin bütçe önerisinde değişiklik yapabilir.
Finlandiya	Parlamentonun değişiklik yapma hakkı sınırlı değildir; bazı yasal düzenlemeler ile kısıtlanmıştır.
Fransa	Mevcut yasalar parlamentonun gelir ve giderleri belirli alt ve üst limitler dâhilinde değiştirebilir. Milletvekillerinin değişiklik yapabilmesi için teklifin parlamentoda oylamaya sunulması gerekmektedir.
Almanya	Teoride parlamentonun bütçeyi değiştirme hakkı üzerinde çeşitli yasal düzenlemeler tek bir kısıt getirmiştir. Fakat uygulamada milletvekilleri başka kısıtlamalarla da karşı karşıyadırlar. Çünkü yasal mevzuatta yer alan bazı düzenlemelere göre bütçe harcamaları yaklaşık %80-85 olmalıdır.
Macaristan	Ulusal Meclis'in bütçeyi değiştirme hakkı anayasal olarak kısıtlanmamıştır. Kamu Mali kanununa göre yasama organı, hem bütçe açığının miktarını hem de her idari birim için gelir ve giderleri belirleme hakkına sahiptir. Bu tutarlar onaylandıktan sonra milletvekilleri sadece idari birimlerdeki miktarları yeniden tahsis edebilirler.
İzlanda	Parlamentonun yasal olarak bütçeyi değiştirme yetkisi kısıtlı değildir. Hükümet hemen hemen parlamentoda çoğunluğa sahiptir ve bu çoğunluk genellikle bütçeyi değiştirmeden önce hükümete danışır.
İrlanda	İrlanda parlamentosu hükümet tarafından talep edilen ödenekleri onaylayabilir. Yasama organının harcamalarda değişiklik yapma yetkisi olmamasına rağmen gelirlerde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır.
İtalya	Parlamento bütçeyi değiştirebilir. Harcamaları artırıcı veya gelirleri azaltıcı öneriler mali düzenlemeler ile sınırlandırılmıştır.
Japonya	Bütçe yönetim tarafından önerilir ve geliştirilir. Parlamento (the Diet) anayasaya aykırı olmadığı sürece bütçeyi değiştirebilir.
Güney Kore	Ulusal Meclis bütçenin küçültülmesi konusunda bağımsızdır; fakat bütçenin genişletilmesi konusunda hükümetin onayı gerekir.
Yeni Zelanda	Temsilciler Meclisinin yasal düzenlemelerine göre hükümetin mali büyüklükleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olacağı düzenlemeler onaylanmaz. Eğer devletin genel mali durumu etkilenecekse hükümet harcama teklifini veto edebilir. Bu veto Temsilciler Meclisi tarafından bozulamaz. Temsilciler Meclisi üyeleri oyları etkileyecek değişiklikler önerebilir ve hükümet önerilen değişiklikleri veto edebilir.
Norveç	Parlamentodaki partiler istedikleri bütçe tedbirlerini uygulamaya koyabilirler. Fakat yasama organı Ulusal Sigorta Programından yararlananlar ve kamu çalışanlarının mali yükümlölüklerini ve sağlık, eğitim, adalet gibi konularda Norveçlilerin yasal haklarını sınırlandırabilir.
Portekiz	Cumhuriyet Meclisinin bütçede değişiklik yapma hakkında herhangi bir kısıtlama yoktur.
İspanya	Anayasa parlamentoda onaylanmadan önce hükümetin gelirleri azaltma veya giderleri artırma önerilerini onaylaması gerektiğini belirtir.

İsveç	Parlamentonun bütçede değişiklik yapma yetkisinde herhangi bir kısıtlama yoktur.
İsviçre	Yasal mevzuat gereği harcamaların % 80'i azaltılamaz. Uygulanacak en yüksek vergi oranları Anayasada belirtilmiştir.
Türkiye	<i>Bütçe, öncelikle Plan ve Bütçe Komisyonunda daha sonra ise parlamentoda görüşülüp incelenmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunda üyeler değişiklikte bulunma hakkına sahip iken parlamentoda milletvekilleri gelirleri azaltıcı veya giderleri artırıcı tekliflerde bulunamazlar.</i>
Birleşik Krallık	Avam Kamarası vergi önerilerini değiştirme yetkisine sahiptir. Avam Kamarası hükümetin harcama önerilerini artıramaz ve uygulamada yetkileri çok sınırlıdır. Lordlar Kamarasının ise bütçe sürecindeki rolü çok azdır.
Amerika Birleşik Devletleri	Kongrenin bütçeyi değiştirme yetkisi konusunda özel sınırlamalar bulunmamaktadır. Fakat 1990'dan beri gelir ve gider mevzuatı bütçe uygulama kuralları tarafından kontrol edilir.

Kaynak: (Schick, 2002: 36-37).

Tablo 1.2 bir bütün halinde değerlendirildiğinde ABD'de yasama organı hükümetin ortaya koyduğu bütçe tasarısını yeniden yazma yetkisine sahipken, Yunanistan ve İrlanda gibi ülkelerde yasama organları sadece bütçeyi kabul ve reddetme yetkisine sahiptir. Avustralya gibi bazı ülkelerde ise yasama organı sadece yeni politikalar üzerinde değişiklik yapabilir (OECD, 2013: 64).

Yasama organı hükümetin bütçe tasarısını değiştirme yetkisini kullanırken mali kurallar ve zorunlu harcamalar da dâhil olmak üzere çeşitli nedenlerle sınırlandırılabilir. Bütçenin hazırlık aşamasında gerçekleştirilen görüşmeler ve fikir alışverişleri onaylanma aşamasındaki yasama organının değişiklik yapma yetkisini azaltabilir (OECD, 2013: 64).

Tablo 1.2'deki bilgiler Şekil 1.4'de özet bir şekilde verilmiştir. Yasama organının bütçede değişiklik yapma gücü beş farklı yetki açısından sınıflandırılmıştır.

Şekil 1.4 - Yürütme Organı Tarafından Parlamenta Sunulan Bütçe Tasarısı Üzerinde Yasama Organının Değişiklik Yapma Yetkisi

Sınırsız Yetki	Yürütme Organının Tamamının Kararı	Sadece Mevcut Maddelerde Değişiklik Yapma Yetkisi	Onaylama veya Reddedilme	Diğer*
Avusturya	Çek Cumhuriyeti	Birleşik Krallık	İrlanda	Avustralya
Belçika	Estonya			Kanada
Danimarka	İtalya		Yunanistan	Fransa
Finlandiya	İsrail			Güney Kore
Almanya	İspanya			Rusya
Macaristan	Hollanda			
Japonya	Polonya			
Yeni Zelanda	Slovenya			
Norveç				
Portekiz				
İsveç				
İsviçre				
Türkiye				
Meksika				
Slovakya				
Lüksemburg				

Kaynak: (OECD, 2013: 135-136).

***Avustralya:** Yasal olarak yasama organı değişiklik yapmaksızın yıllık ödenekleri onaylar. Hükümet tarafından önerilen yeni politikaları değiştirme konusunda yasama organı sınırsız yetkiye sahiptir.

Kanada: Yasama organı bütçe tasarısı üzerinde değişiklik talebinde bulunabilir. Yürütme organı değişiklik önerilerini ya kabul eder ya da reddeder. Bütçe tasarısının parlamentodan geçmemesi hükümetin düşmesi anlamına gelir ve erken seçime gidilir.

Fransa: Parlamento ne giderleri azaltabilir ne de bütçe dengesini bozabilir. Fakat kamu gelirlerini azaltma yetkisine sahiptir. Bir başka deyişle kamu harcamalarını artıramaz.

Güney Kore: Yasama organı sadece yürütme organının izniyle kamu harcamalarını artırma yetkisine sahiptir.

Rusya: Yasama organı bütçe sisteminde değişiklik yapma hakkına sahiptir. Toplam harcamalar, bütçe açığı ve fazlası hükümet onayından sonra değiştirilebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

Tarih boyunca mali yönetim siyasi yönetimi yakından izlemiş ve yönetici/yöneticiler kesimi tarafından siyasi yöneticinin başarısı için bir araç olarak kullanılmıştır. Mali yönetimin ana unsurlarının başında gelen bütçeyi siyasi yönetim ve sistemlerden ayırmak mümkün değildir (Coşkun, 2000: 13).

Kamu gelirlerinin devlet hazinesinde toplanması ve buradan kamu hizmetleri için harcanması, devletin ülke ve toplum üzerindeki egemenlik hakkının doğal bir sonucudur (Pehlivan, 2009: 202).

Tarihsel süreç göz önünde bulundurulduğunda bütçe hakkı parlamentoların kamu gelirleri ile giderleri üzerindeki yetkilerinin tanınması ile meydana çıkmaya başlamış ve bu hakları kapsayan bir şekilde yerleşip gelişmiştir (Feyzioğlu, 1981: 15). Devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla da halka ne gibi yükümlülükler getireceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları durumunu ifade eden bütçe hakkının (Gürsoy, 1980: 56) yaklaşık sekiz yüz yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Bütçe hakkı günümüzdeki anlamını üç aşamadan geçerek elde etmiştir. Bu aşamalar (Buck, 1934: 6; Feyzioğlu, 1981: 16);

- Vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının parlamento tarafından onaylanması,
- Giderlerin ödenekler aracılığıyla parlamento tarafından onaylanması,
- Mali bir plan olan devletin gelir ve giderlerinin parlamento tarafından her yıl tartışılıp onaylanması.

Bütçe hakkına ilişkin ilk gelişmeler İngiltere’de yaşanmış, sonrasında bütçe hakkının gelişimi sırasıyla Kıta Avrupası’na, Amerika’ya ve diğer ülkelere doğru bir seyir izlemiştir. Bütçe hakkının gelişimine insan haklarının gelişimi ve anayasal gelişmeler eşlik etmiştir. Bu bölümde bütçe hakkının gelişimi üç örnek ülke kapsamında incelenecektir. Bu ülkelerden ilk ikisi bütçe hakkının ilk ortaya çıktığı ülkeler olarak kabul edilen İngiltere ve Fransa’dır. Günümüz dünyasının siyasi, sosyo-ekonomik ve mali anlamda öncü ülkesi olarak dikkat çeken federal devlet yapısına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri de üçüncü ülke olarak incelenecektir.

2.1. İNGİLTERE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

*“Bütçenizdeki açıklara dikkat edin.
En küçük delik, en büyük gemiyi batırır!”*
Benjamin FRANKLIN

2.1.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı ilk olarak İngiltere’de doğup gelişmiş ve oradan diğer Avrupa ülkelerine geçmiştir. İngiltere’de bütçe hakkının elde edilmesi konusundaki ilk hareketler siyasi gelişmelerle birlikte gerçekleşmiştir (Tüğen, 2012: 5). İngiltere’deki iktisadi, siyasi ve sosyal gelişmeler ile birlikte mutlakiyet hakları yerine cumhuriyet hakları esas alınmaya başlanmış ve böylece bütçe hakkı doğmuş ve bu gelişme aynı zamanda demokratik sistemin kuruluşuna da öncülük etmiştir (Aksoy, 1993: 11).

Bu başlık altında bulundukları dönemin siyasi, ekonomik ve sosyal koşullarına göre şekillenen kanun metinleri ile bütçe hakkı adına yapılan gelişmeler incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle İngiltere’de vergiye ilişkin ilk kayıtların yer aldığı belge olan Domesday Book ele alınacak; sonrasında bütçe hakkını üç temel unsurunu belirleyen Magna Carta, Petition of Rights ve Bill of Rights isimli kanun metinleri incelenecektir. Son iki başlık altında ise bütçe hakkının günümüzdeki anlamını kazanmasında rol oynayan İngiltere Başbakanı Gladston’un bütçe hakkına katkıları ve Konsolide Fon Kanunu’na değinilecektir.

2.1.1.1. Domesday Book⁸

Ortaçağ Avrupa’sında siyasal, sosyal ve ekonomik düzenin temelini feodalizm oluşturmaktaydı. Ortaçağ Avrupası’ndaki feodal beyliklerden birisi olan Vikingler veya Kuzeyliler (Normanlar⁹) on birinci yüzyılın başlarına kadar Kuzey Avrupa kıyılarını yağmalamışlardır. Bölgede yaşanan nüfus artışı ile birlikte Normanlar 911 yılında Kuzey

⁸ Orta Çağ İngilizcesinde Domesday Book yerine doomsday (kıyamet günü) ismi verilmekteydi. Domsday (kıyamet günü) canlıları ve ölüleri yargılamak için Mesih’in yeryüzüne geldiği zamanı ifade etmektedir. Kıyamet günü Mesih’in kararlarına hiç kimsenin itiraz edemeyeceği düşüncesiyle Domesday Book’un son söze sahip olduğu ifade edilmiştir. Yüzyıllar boyunca resmi belge olarak kabul edilen bu belge 1180 yılından itibaren Domesday olarak ifade edilmeye başlanmıştır (The National Archives, 2013)

⁹ Normandiya ve Normanlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: (British History, 2013).

Fransa'yı işgal ederek bu bölgeye yerleşmişlerdir (Davies, 2011: 323). 1066 yılında ise Normanlar İngiltere'yi zapt etmişlerdir. 1086 yılında Normandiya Dükü ve İngiltere Kralı olan I. William, İngiltere'nin büyük bir kısmını kapsayan ilk ve tek arazi tahririni¹⁰ yaptırmıştır. Yapılan bu tahrir "*Domesday Book*" olarak kavramlaştırılmıştır (Çiçek, 1995: 60).

Domesday Book, Büyük Domesday ve Küçük Domesday olmak üzere iki kitaptan oluşur ve Kral William'ın 1086 yılında İngiltere genelinde yaptırdığı anket sonucu elde edilmiş kayıtlardır (McDonald & Snooks, 1985: 148). Büyük Domesday, boyutları büyük olan 413 sayfadan, Küçük Domesday de daha küçük olan 475 sayfadan oluşmaktadır ve Latince olarak parşömen üzerine yazılmıştır (Domesday Book Online, 2013). Hem Küçük Domesday Book hem de Büyük Domesday Book İngiltere Ulusal Arşivi'nde saklanmaktadır¹¹.

Küçük Domesday, Essex, Norfolk ve Suffolk yerel yönetimlerinin kaynaklarına ilişkin ayrıntılı bir araştırma iken, Büyük Domesday ise diğer yerel yönetimlerin Winchester'daki Kral'ın hazinesine gönderilen kaynaklara ilişkin bilgilerin yer aldığı özet bir belgedir. Her iki kitap da 1086 yılında İngiltere'de pek çok malikânenin gelir, vergi düzenlemeleri ve kaynaklarına ilişkin bilgileri içermektedir (McDonald & Snooks, 1985: 148; Pollock, 1896: 211).

Genellikle İmparatorluğun feodal yapısını ortaya çıkarmak ve buna göre bir vergi sistemi geliştirmek amacıyla tahrir yapıldığı yazmaktadır. Ancak Domesday Book'un gerçek yapılış sebepleri üzerinde farklı görüşler öne sürülmüştür. Tarihçi Finn, Danimarka istilasına karşın ülkenin gelir kaynaklarını tespit etmek, Galbraith ise daha adaletli ve standart bir vergi sistemi oluşturmak amacıyla tahrir yapıldığını belirtmektedir (Çiçek, 1995: 60).

Domesday Book'ta her ne kadar vergiye ilişkin düzenlemeler yer alsa da vergi hakkına, dolayısıyla bütçe hakkına ilişkin resmi bir belge olduğunu söylememiz çok doğru değildir. Çünkü hem Küçük Domesday Book'ta hem de Büyük Domesday Book'ta vergi için yerel yönetimlerde bulunan malikânelerin, arsa ve arazilerin değeri yeniden

¹⁰ Türk Dil Kurumu'na göre tahrir "*yazma, kitabet, kompozisyon*" anlamlarına gelmektedir (TDK, 2013). Daha geniş bir ifadeyle araştırmalar sonucu elde edilen bilgilerin defterlere kayıt edilmesi şeklinde ifade edebiliriz. Osmanlı Devletinde ise toprağın mülkiyet ve tasarruf hukukunun, reayanın yükümlülüklerinin ve vergi cins ve miktarlarının belli usul ve kaidelere göre tespit ve kaydedilmesidir (Nedir?, 2013).

¹¹ İlgili resimler Ek 1'de yer almaktadır.

tespit edilmiştir. Halkın vergi hakkını elde ettiğine ilişkin her hangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

2.1.1.2. Büyük Özgürlük Sözleşmesi (Magna Carta Libertatum)

Bütçe hakkının üç ayağından birincisini oluşturan vergi hakkı ilk olarak Magna Carta Libertatum veya Büyük Özgürlükler Sözleşmesi (Fermanı) ile elde edilmiştir. Magna Carta Libertatum'un imzalandığı dönemin; yani ortaçağ İngiltere'sinin siyasi yapısı incelendiğinde feodal baronlar¹² ile merkezi otorite arasındaki çatışmaların söz konusu olduğu bir siyasal düzen karşımıza çıkmaktadır (İlal, 1968: 212). Dönemin ekonomik yapısına bakıldığında ise Kral John'un (Yurtsuz John) önceki dönemde uygulanan politikaları aynen uygulayarak önlemler almaması sonucu fiyatların yükselmeye, hükümet giderlerinin artarak toprak sahiplerinin ürünlerinin ise bol para getirmeye başladığı ve bu durumun da baronları zenginleştirmeye başladığı görülmektedir (Bedirhan, 2012: 357). Baronların elindeki paranın çok azının krallığın eline geçmesi ve krallığın feodal düzeni yıkma düşüncesi Kral John'un vergileri artırmasına neden olmuştur (Aktan vd., 2002: 157). Kral John'un vergi oranlarını artırması ve usulsüz vergi toplaması baronların krala karşı ayaklanması ile sonuçlanmıştır. Baronların baskısı karşısında çaresiz kalan Kral John, Londra'nın yaklaşık olarak 30 km batısındaki Runnymede çayırığında baronlarla 15 Haziran 1215'te Magna Carta'yı imzalamak zorunda kalmıştır (Levy, 2008: 58).

Magna Carta Libertatum'a ilişkin tarihsel bilgilere değindikten sonra söz öbeğinin etimolojik yapısını incelemekte fayda vardır. Latince "magna" büyük anlamına; "carta" sözleşme, papirüs veya ferman anlamına; "libertatum" ise özgürlük anlamına gelmektedir. O halde belgeye Türkçede "Büyük Özgürlük Sözleşmesi" adı verilebilir (Turinay, 2011: 305). Magna Carta kelimesinin asıl kökeni ise Latince küçük ferman anlamına gelen "parva carta"dır (White, 1915: 472)¹³.

¹² Baron kelimesi "batı ülkelerinde vikont ile şövalye arasında soyluluk unvanını" ifade etmektedir (TDK, 2013).

¹³ Magna Carta'nın etimolojik kökeni üzerine yapılmış olan tartışmalar için bakınız: (White, 1915). Bu çalışmada Dr. McKechnie ile Dr. Neilson'un Magna Carta'nın kökeni üzerine yaptıkları araştırmalar ele alınmış ve kelimenin Dr. McKechnie (1237), Dr. Neilson'ın (1242) iddia ettiğinden daha eski bir tarihte kullanıldığını söylemiştir.

Magna Carta 63 maddeden oluşmakta ve Latince olarak parşömen üzerine yazılmıştır¹⁴. Magna Carta dünyadaki ilk anayasal belge olarak kabul edilmektedir. Medeniyetin beşiği olarak kabul edilen İngiltere’de bu belge ile birlikte halk pek çok yasal hak elde etmiştir. Bu haklardan birisi de vergi hakkıdır. Magna Carta’nın 12. maddesi vergi hakkına ilişkindir ve madde şu şekildedir:

“Krallığımızda, ülkemizin Genel Meclisinin izni olmadıkça zorla, askerlik hizmeti karşılığı olarak vergi ya da yardım parası alınamaz. Fiziksel varlığımızın diyet verilerek esaretten kurtarılması, en yaşlı oğlumuzun şövalyeliğe kabul töreni veya en büyük kızımızın ilk evliliği durumları bunun dışındadır. Bu üç amaç için makul bir yardım talep edilebilir. Londra kentinin yardım paraları da benzer bir biçimde ayarlanacaktır (Aktan vd., 2002: 157).”

Bu belge siyasi iktidarın vergileme yetkisinin hukuki açıdan sınırlandırılmasını sağlayan içeriğiyle dünyada vergilemenin yasal altyapısının oluşturulmasının öncülüğünü yapmış ve *“kanunsuz vergi olmaz”* ilkesini literatüre yerleştirmiştir (Canbay, 2009: 41). Bu madde ile kanunsuz vergi olmaz ilkesinin yanında *“ön izin ilkesi”* de yerleşmeye başlamıştır (Aksoy, 1993: 11). 12. maddeye göre hiçbir kral Genel Meclis’in iznini almadan vergi veya başka bir isim altında halktan para toplayamayacaktır. Maddede kralın Genel Meclis’in onayını almaksızın vergi alabileceği üç istisnai durum tanımlanmıştır. Esaretten kurtulmak istenmesi, en büyük oğlun şövalye olması ve en büyük kızın evlendirilmesi durumunda kral Genel Meclis’e danışma gereği duymaksızın halktan vergi alabilecekti.

Magna Carta ile birlikte halk Kralın hangi durumlarda kendilerine danışmaksızın vergi alabileceği ile ilgilenmişler; kralın neyi, nereye, ne kadar ve niçin harcadığı ile meşgul olmamışlardır. Parlamentonun harcamalar üzerinde denetimi ise çok daha sonraları gerçekleşmiştir (Gürsoy, 1980: 58).

2.1.1.3. İsyan Dönemi

Magna Carta’nın ilan edilmesinden sonra bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı metin 17. yüzyıla rastlamakta; bu yüzyıla kadar bütçe hakkına dolayısıyla vergi hakkına ilişkin

¹⁴ Fermanın pek çok orijinal kopyası yapılmış; dört tanesi günümüze kadar saklanabilmiştir. Bu kopyalardan birer tanesi Lincoln Katedrali’nde ve Salisbury Katedrali’nde, iki tanesi ise Londra’daki British Museum’da saklanmaktadır (Ardley & Ardley, 2010: 4-5) ve ilgili resimler Ek 2’de yer almaktadır.

hiçbir yasal metin bulunmamaktadır. Konumuz açısından bu dönemde dikkat çeken nokta ise vergiye karşı gerçekleştirilen isyanlardır. Bütçe hakkının gelişimi parlamenter sistemle birlikte gerçekleşmiştir. Parlamenter sistemde yasama parlamentoya yani millete aittir. Fakat monarşi ile yönetilen ülkelerde yasama organı tek kişinin hükümranlığındadır. Dolayısıyla İngiliz milleti monarşi yönetiminin egemenliğini kısıtlayıcı politikalara ve uygulamalara boyun eğmemiş ve çeşitli dönemlerde yönetime karşı ayaklanmıştır. Bu ayaklanmaların temel sebeplerinden birisi de devletin gelire ihtiyaç duyduğu her durumda halktan vergi almak istemesi veya vergi oranlarını artırmasıdır.

Yüzyıl Savaşları'ndan (1337-1453) sonra vergilerin artması, rahip ve asiller sınıfının toplumdaki eğitici ve askerlik görevleri dolayısıyla vergiden muaf tutulmaları, burjuva ve köylü sınıfının üzerinde büyük baskılara yol açmış ve vergiye karşı başkaldırı örnekleri yaşanmaya başlanmıştır (Canbay, 2009: 41). 1215-1700 yılları arasında İngiltere'de vergi dolayısıyla yirmiye yakın isyan meydana gelmiştir.¹⁵ Yaşanan isyanlardan en ünlüsü Wat Tyler İsyanı'dır. 1381 yılında köylüler ve zanaatkarların çıkardığı isyandır. Halk İngiltere ile Fransa arasında devam eden Yüzyıl Savaşları ve ağır vergiler dolayısıyla ayaklanmıştır. İsyanın öncülüğünü yapan Wat Tyler'ın idam edilmesiyle isyan bastırılmıştır (Aktan vd., 2002: 156-160).

2.1.1.4. Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)¹⁶

Halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar ile Krallar arasındaki çatışmalar 17. yüzyılın başlarına kadar devam etmiştir. Yaşanan bu çatışmaların halk açısından ilk olumlu sonucu Kral I. Charles döneminde gerçekleşmiştir. Magna Carta'da kabul edilen kanunsuz vergi olmaz ilkesi gereği Kral I. Charles parlamentonun izni olmaksızın vergi

¹⁵ Söz konusu isyanları ayrıntılı olarak ele almanın konunun kapsamı ve önemini zedeleyeceği düşüncesiyle sadece Wat Tyler İsyanı'ndan kısaca bahsedilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkznz. (Aktan vd., 2002; EarthLink, 2013; Kısakürek & Kısakürek, 2010); Bu dönemde gerçekleşen isyanlardan bazıları şunlardır: 1237-Aids Direnişi, 1241-Mintey Direnişi, 1297-Maltolt Direnişi, 1330-Fordwich Saldırısı, 1340-1342-Lincolnshire Soruşturması, 1450-Jack Cade İsyanı, 1489-Yorkshire İsyanı, 1497-Cornish İsyanı, 1549-Western İsyanı. Ayrıntılı bilgi için bkznz. (Burg, 2004: 84-228).

¹⁶ İngilizce "*petition*" kelimesinin Türkçe karşılığı "*dilekçe*"dir (Tureng, 2013). İngiltere'de parlamentonun iki kanadı olan Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası krala dilekçe (petition) sunma hakkına sahipti. Meclisler bu hak ile Kraldan bir dilekçeyi veya kararnameyi çıkarmasını istemekteydi (Gözler, 2011: 748). İlgili resimler ek 3.'de yer almaktadır.

alamadığı için dönem dönem parlamentoyu dağıtma tehditlerinde bulunmuştur. Kralın bu yaklaşımına karşı parlamento üyeleri 7 Haziran 1628 tarihinde Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) adı altında yeni bir vergi hakkı uyarısında bulunmuşlardır (Ataç vd., 2006: 18).

Parlamentonun I. Charles’a sunduğu ve bir bildiri niteliğinde olan bu belgede vergi hakkı açısından şu sözler yer almaktadır (Ankara Barosu, 2013):

“...parlamentonun genel onayı olmadıkça, hiç kimsenin ödünç para, bağış, vergi, herhangi bir armağan vermeye ya da buna benzer bir ödemede bulunmaya zorlanmasını ve bunun için, böyle bir ödemede bulunmayı reddetti diye, kimsenin sorguya çekilmemesini, yemin etmeye cebredilmemesini, hücreye kapatılmamasını, tutuklanmamasını ya da başka bir biçimde eziyet çektirilmemesini ve rahatsız edilmemesini, yüce majestelerinizden rica ediyoruz.”

Kral tarafından kabul edilen bu belge, Magna Carta’nın getirdiği hakları bir kez daha krala hatırlatmıştır. Çünkü kral ve ona bağlı bürokrasi, Magna Carta’yı hiçe sayarak keyfi vergi uygulamalarına girişmekte ve vergi vermeyenler ise hapse atılmaktadır. Haklar Dilekçesi bu uygulamalara son verilmesini sağlamak ve parlamento otoritesini krala hatırlatmak için parlamentonun izni olmaksızın vergi konulamayacağını ve vergi oranlarının yükseltilemeyeceğini yinelemiştir (Kara, 2012: 36-37).

I. Charles belgeyi onaylamasına rağmen 1629 yılında yaklaşık on yıl süreyle parlamentoyu tekrar dağıtma kararı almış ve bu on yıllık süreçte mutlak bir yönetim uygulamıştır. On yıllık süreçte Kral I. Charles donanmanın ihtiyaçlarını karşılamak için “*donanma vergisi (ship money)*” adı altında yeni bir vergi almaya başlamıştır. Söz konusu kanunsuz vergiye karşı Hampden adında bir mükellef vergiye itiraz ettiği için mahkemeye sevk edilmiştir. Hampden’in haksız yere cezalandırılması milli endişe ve galeyanı daha da körüklemiştir (Sayar, 1956: 19). Bu duruma ekonomik ve siyasal güçlükler de eklenince Kral 1640 yılında parlamentoyu tekrar toplamış; fakat vergileri artırma isteği kabul görmediği için kısa bir süre sonra parlamentoyu yeniden dağıtmıştır. Kralın bu tavrı 1649 yılında idamla sonuçlanmıştır (Sencer, 1990: 9-10).

2.1.1.5. İnsan Hakları Yasası (Bill of Rights)¹⁷

Tüm dünyada modern anlamda insan haklarının korunması adına önemli bir belge kabul edilen Bill of Rights'ın ortaya çıkışı şu şekilde gerçekleşmiştir. 17. yüzyılın son çeyreğinde, Kral II. Charles'ın İngiltere'de insan hakları hükümlerini içeren düzenlemeleri unutmaya başlaması, parlamentoda sert tepkilerle karşılanmıştır. Bu suretle başlayan karşılıklı mücadele, Kralın yenilgisiyle sonuçlanmıştır. Kral Fransa'ya kaçmış, kızı Mary ve damadı Orange Prensi III. William ise, parlamento tarafından ülke yönetimine davet edilmiştir¹⁸. Yeni Kral ve Kraliçe, parlamentonun isteklerini dikkate alarak, 16 Aralık 1689 tarihli "*Bill of Rights*" adlı yeni yasayı kabul etmişlerdir (Kazımlı, 2004: 22).

Bu yeni yasa İngiltere'de parlamentonun mali rolünün gelişmesi açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu yasa ile birlikte bütçe hakkının üç aşaması da sırasıyla gerçekleşmiştir. Bu aşamaların tarih evrenindeki gelişimini üç alt başlık altında incelemek mümkündür.

2.1.1.6. Vergi Gelirlerinin Parlamento Tarafından Onaylanması

Bill of Rights verginin sadece parlamento tarafından konulabileceğini açık bir dille şu şekilde ifade etmiştir (Mosca, 1948: 45):

"Kral, parlamentonun onayını almaksızın vergi tarh edemeyeceği gibi, borç alamayacak, hatta hediye, katılma payı, bağış ve yardım da kabul edemeyecektir. Parlamento tarafından tarhına uygun görülmemiş bir vergi

¹⁷ İngilizce "*bill*" kelimesinin Türkçe karşılığı "*kanun tasarısı, kanun teklifi*"dir (Tureng, 2013b). İngiltere'de 1400lü yıllarda dilekçe sunma usulünde bir değişiklik meydana gelmiş ve Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası Kraldan bir kanunun hazırlanmasını dilekçeyle istemek yerine doğrudan kendileri kanun tasarısını (*bill*) hazırlayıp bir dilekçe şeklinde Krala sunmaya başlamışlardır (Gözler, 2011: 749). Ayrıntılı bilgi için bkz: (Gözler, 2011). "*Bill*" kelimesinin "*senet, fatura, beyanname vb.*" anlamları bulunsada (Tureng, 2013b) "*Bill of Rights*" söz öbeği kanunu ifade etmektedir ve orijinal hali şöyledir: "*An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*" (*Vatandaşların Hak ve Özgürlüklerini Belirleyen ve Hükümdarlıkta Veraseti Belirleyen Kanun*) (UK Parliament, 2013). "*Bill of Rights*" kavramı sadece 1689 yılında ilan edilen belgeyi değil, bir ülkenin vatandaşlarının en önemli haklarını kapsayan her belge için kullanılabilen bir deyiştir. Hedefi, iktidarın yapacağı ihlalleri engellemektir. Nitekim bu tabir, 1789'da yapılp 1791'de tasdik edilen "*United States Bill of Rights*"da da kullanılmıştır (Turinay, 2011: 306). İlgili resimler ek 4'de yer almaktadır.

¹⁸ İngiltere Kralı II. James'in, Orange William tarafından tahtından indirilmesi ve İngiltere, İrlanda ve İskoçya Krallığı tahtlarına karısı II. Mary ile birlikte III. William'ın geçmeleri olayı tarihte Glorious Devrimi (Muhteşem Devrim) olarak adlandırılmaktadır.

borcunu ödememekten dolayı hiç kimse herhangi bir yasal işleme maruz bırakılmayacaktır.”

Bill of Rights’ın ilgili hükmünden anlaşılacağı üzere vergi veya vergi benzeri bir gelirin Kral tarafından alınabilmesi için parlamentonun izni gerekmektedir. Glorious Devrimi’nden önce devletin kamu ve özel vergi gelirleri birbiriyle iç içe geçmiş durumdaydı (Wehner, 2007: 8). Bill of Rights ile birlikte millet hâkimiyeti kesin bir şekilde yerleşmiş, devlet hazinesi ile Kral hazinesi ayrılmış, kamu masraflarıyla saray masrafları ayrı ayrı cetvellerde gösterilmeye başlanmış ve bütçe hakkı tamamen parlamentoya yani millet temsilcilerine verilmeye başlanmıştır (Sayar, 1956: 20).

Bütçe hakkının gelir yönünün içerisinde sadece vergiler değil aynı zamanda harçlar, resimler, para ve vergi cezaları, yardımlar, katılma payları v.b. kamu gelirleri de girmektedir. Vergileri onaylama hakkı tamamen yerleştikten sonra diğer kamu gelirlerinin de parlamento tarafından onaylanması daha kolay gerçekleşmiştir. 18. yüzyılda bütün kamu gelirlerinin parlamentonun onayından geçmesi ilkesi yerleşmiştir (Feyzioğlu, 1981: 17).

2.1.1.7. Harcamaların Parlamento Tarafından Onaylanması

Parlamentonun kamu harcamaları üzerindeki denetim yetkisi, vergi yetkisindeki gelişmenin aksine, daha yavaş bir seyir izlemiştir. Mülk sahiplerinin mali yükümlülüklerini hafifletmek açısından sadece vergilerin alınmasını parlamentonun onayına tabi tutmak yeterli olmamıştır. Yeni vergilerin alınmasına ya da vergi oranlarının arttırılmasına neden olan bir olgu vardır. Bu olgu vergilerin kullanıldığı alan olan kamu harcamaları alanıdır. Kamu harcamalarını denetim altında tutmaksızın vergi oranlarının yükseltilmesini veya yeni vergiler konulmasını önlemek olanaksızdır. O halde öncelikle mutlak idarelerin keyfi harcamalarını kaldırmak, zorunlu ve gerekli olmadıkça kamu harcaması yapılmamasını sağlamak gerekmektedir. Ayrıca devletin görevlerinin giderek artan bir nitelik kazanması karşısında, vergilerin sınırlı tutulma istemi yanında, devletin gelirleri ile giderleri arasında uyum sağlanması zorunluluğunun ortaya çıkması, vergilerin toplanmasında olduğu gibi giderlerin yapılmasında da parlamento denetimini zorunlu kılmıştır (Sayın, 1998: 17).

İngiltere’de kamu harcamaları üzerinde parlamentonun denetimi tarihsel süreç içerisinde şu şekilde bir seyir izlemiştir. 14. yüzyılın ortalarından itibaren İngiliz parlamentosu, kabul ettiği vergilerin yine kendi belirlediği kamu harcamaları için kullanılması gerektiğini birçok kararında belirtmiştir (Wehner, 2007: 10). Özellikle II. Charles’ın Hollanda ile yaptığı savaş sonunda imzalanan Ryswick Sulh Anlaşması’ndan sonra parlamento Kralın tüm itirazlarına karşın ordudaki asker sayısının azaltılmasına ve askeri giderlerin indirilmesine karar vermiştir. Böylece savaş zamanlarında bir ordu bulundurma yetkisi parlamentonun rızasına bırakılmış ve parlamentonun askeri harcamaları onaylama hakkı doğmuştur (Feyzioğlu, 1981: 19). Dolayısıyla parlamento kamu harcamaları konusunda dolaylı da olsa bir denetim kurmuştur.

Bill of Rights’da kamu harcamalarına ilişkin şöyle bir hüküm yer almıştır:

“Parlamento üyelerinin onay ve rızası olmaksızın herhangi bir kamu harcamasında bulunulamaz.”

Bu hüküm gereği Kral herhangi bir harcama yapabilmek için öncelikle parlamentoya başvurmalıdır. Eğer parlamento harcama yapılmasını uygun görmüşse Kral harcama yapabilecektir.

Kamu harcamaları üzerindeki denetim ilk olarak savaş harcamaları alanında; sonrasında ise kraliyet ailesinin mal ve mülkleri üzerinde gerçekleşmiştir. Kraliyet ailesinin gelir ve giderlerini gösteren “civil list” adında bir cetvel hazırlanmış ve denetime tabi tutulmuştur (Gürsoy, 1980: 60). Zamanla hükümet ve idare ile ilgili harcamalar da kraliyet ailesinin masraflarından ayrılarak bütçeye dahil edilmiş, Kraliçe Victoria’nın tahta çıkışı (1837) sırasında civil list’de yer alan idareyi ilgilendiren son kalem olarak kalan emekli aylıkları vb. gelirler de bütçeye eklenerek harcamaların onaylanması hakkı tamamlanmıştır (Feyzioğlu, 1981: 19).

2.1.1.8. Kamu Gelir ve Giderlerinin Yıllık Olarak Onaylanması

İngiltere’de kamu gelirlerinin ve giderlerinin parlamento tarafından onaylanması gerçekleştiikten sonra bütçe hakkının tamamlanabilmesi için bütçelerin her yıl parlamentoda görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Bütçelerin yıllık onaylanması

hakkı da Bill of Rights ile birlikte gerçekleşmiştir. Bill of Rights’da bu yönde şu şekilde bir hüküm yer almaktadır:

“Parlamento üyeleri her yıl belirli bir günde toplantıya davet edilecektir.”

Parlamento yıllık onaylama hakkını Krala barış zamanında ordu bulundurma yetkisini bir yıl için vererek öncelikle askeri giderler için kabul ettirmiştir. Fakat sivil idare gibi giderler de parça parça Kraliyet ailesinin hazinesinden ayrıldıkça, bunlar da askeri giderlerle birlikte her yıl yeniden onaya tabi tutulmaya başlanmıştır (Feyzioğlu, 1981: 19).

Pek çok ülkede bütçeler yürütme organı tarafından hazırlanmakta ve yasama organı tarafından onaylanmaktadır. Bütçe hakkı açısından önemli olan bir nokta da bütçenin hangi organ tarafından hazırlanacağı ve hangi organ tarafından onaylanacağıdır. Daha açık bir ifadeyle bütçe hakkı kavramı, bütçenin hazırlanması ve görüşülüp onaylanması süreçlerini de bünyesinde barındırmaktadır. Bu amaçla İngiltere’de 1706 yılında ve 66 sayılı Standing Order (İçtüzük) Kararı ile bütçe tasarısını hazırlayıp meclise sunma yetkisi hükümete verilmiştir. Yasama organı ise hükümet tarafından hazırlanıp sunulan bütçe tasarısını parlamentoda görüşerek karara bağlamaktadır (Aksoy, 1993:15-16; Gürsoy, 1980: 61).

Parlamentonun hükümdarlar üzerindeki tüm mali denetimi ancak 1760 yılından sonra tamamlanmıştır. III. George zamanında Kral gelirlerinin büyük bir kısmı, IV. George ve IV. William döneminde kralın harcamaları üzerinde belirlenen yıl için sağlanan denetim ile kral üzerinde tam bir mali denetim sağlanarak bütçe sistemi kurulmuştur. Böylece bütçe hakkı tümüyle parlamentoya yani millet temsilcilerine verilmiştir (Edizdoğan, 1991: 21).

2.1.1.9. Konsolide Fon Yasası (Consolidated Fund Act)

İngiltere’de bütçenin tarihi gelişimi açısından 1787 yılı önemli gelişmelere şahit olmuş bir yıldır. 1787 yılında kabul edilen Konsolide Fon Yasası (Consolidated Fund Act) ile birlikte İngiliz bütçeleri kaynaklarına bakılmaksızın tüm kamu gelir ve giderlerini kapsayan bütçeler haline gelmiştir (Aksoy, 1993: 14). Bu yasa ile birlikte İngiltere’de

bütçenin genellik ilkesi yerleşmiştir. Genellik ilkesine göre devlete ait tüm gelir ve giderler devlet bütçesinde tam olarak gösterilmelidir. Bu ilke gereği devlet bütçesi bir bütün halinde tek bir varlık olarak incelenmelidir (Feyzioğlu, 1964: 145).

Devlet muhasebesinin tutulmasına ilişkin hükümler de bu yasa ile İngiliz bütçesinde tüm kamu gelirlerini ve giderlerini kapsayacak genişliğe kavuşturulmuştur. Böylece İngiliz bütçeleri kavram ve kapsam açısından modern bütçelere çok yaklaşan bir görünüme bürünmüştür. İngiliz bütçe sisteminde bugün dahi uygulanan bu yasaya göre genellik ilkesi ile bütün kamu gelirleri bütün kamu giderlerinin karşılığı haline getirilmiş; ayrıca yıldan yıla değişebilen her yıl yeniden belirlenen giderlerle Kraliçenin aidatı, emekli aylıkları, hakim ödenekleri gibi yıldan yıla değişmesi mümkün olmayan giderler birbirinden ayrılmıştır¹⁹ (Gürsoy, 1980: 61).

2.1.1.10. Günümüzdeki Anlamıyla Modern Bütçenin Doğuşu

İngiltere’de modern bütçe uygulamalarının gelişmesi için 19. yüzyıl İngilteresi’nde başbakanlık yapan Gladston’un²⁰ (1809-1898) reformlarına kadar beklemek gerekmiştir (Wehner, 2007: 9).

Bütçelerde uygulama alanına konulan genellik ve yıllık olma ilkelerinden sonra 1802 yılında bütçe kanununa ekli gelir ve gider cetvelleri bulundurulması yöntemi getirilmiş ve devlet bütçelerinin kamuyla paylaşılmasına başlanmıştır. Böylece bütçelerin hazırlanmasında birlik ilkesi de sağlanmış ve bütçe hakkının üç unsuru da ortaya çıkmıştır (Edizdoğan, 1991: 21).

¹⁹ Günümüzde konsolide fon giderleri; Kraliyet ailesi, meclis başkanları, genel kontrolör, elçiler yüksek dereceli hakimler gibi siyasi açıdan etkilenmemesi istenilen memurların maaşları ile dış borç taksitlerinden oluşmaktadır (Feyzioğlu, 1981: 19).

²⁰ William Ewart Gladstone (1809-1898); zengin bir tüccarın oğlu olarak 29 Aralık 1809 tarihinde Liverpool’da doğmuştur. 1832 yılında milletvekili seçilmiştir. İngiltere’de 1868-1874, 1880-1885, 1886 ve 1892-1894 yılları arasında dört kez başbakanlık yapmıştır. Liberal bir görüşe sahiptir (UK Gov., 2013). Osmanlı tarihinde Türk düşmanı olarak bilinmektedir. Bu alanda yayınlanmış kapsamlı çalışmalar içerisinde “*Taha Niyazi Karaca, İngiltere Başbakanı Gladstone’un Osmanlı’yı Yıkma Planı: Büyük Oyun, Timaş Yayınevi, İstanbul 2011.*” dikkat çeken bir eserdir.

Ayrıca Maliye Bakanlarının parlamentoya kırmızı bir çanta ile gelme geleneği de 1865 yılında Gladston ile birlikte başlamıştır. Gladston döneminde bütçeye ilişkin diğer gelişmeler ise şöyledir: İngiliz parlamento tarihinde aralıksız en uzun bütçe konuşması Gladston’a aittir. 1853 yılında gerçekleşen bütçe konuşması 4 saat 45 dakika sürmüştür. Ayrıca Gladston 12 bütçe açılış konuşması ile en fazla bütçe açılış konuşması yapan İngiltere Maliye Bakanı’dır (UK Parliament, 2013b).

İngiltere’de bütçe, 1822 yılından itibaren Hazine Bakanı (Chancellor of Exchequer) tarafından parlamentoya sunulmaya başlanmıştır. 1822 yılı bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olarak modern bütçelerin de başlangıcı sayılmaktadır²¹ (Edizdoğan, 1991: 21).

İngiltere’de bütçe hakkının gelişmesinde ve günümüzdeki aşamaya gelmesinde Başbakan Gladston’un büyük rolü olmuştur. Gladston döneminde bütçeler sadece devlete ait gelir ve gider tahminlerini içeren mali dokümanlar olmaktan çıkarılmış, toplumun “*milli bütçesi*” olma niteliği kazanmıştır. Ayrıca parlamentodaki bütçe görüşmelerinde parlamenterler, konuşmalarını yalnızca kendilerini dinleyen parlamenterleri değil, İngiliz toplumunu da muhatap alacak şekilde yapmaya özen göstermişlerdir (Tüğen, 2012: 6). Toprak Reformu Yasası, Sendikalar Yasası, Eğitim Reformu ve Genel Eğitim Yasası, Genel Muhasebe ve Sayıştay Kanunu yine Gladston döneminde yürürlüğe girmiştir. Ayrıca Avam Kamarası’nın Sayıştay Komisyonu (Public Accounts Committee) da onun zamanında kurulmuştur (Gürsoy, 1980: 62-63).

Son olarak Gladston’un bütçeye ilişkin düşüncelerini daha iyi anlamak adına birkaç sözüne değinmekte fayda vardır (Gürsoy, 1980: 63):

“Bütçeyi bir rakamlar yığını olarak görmek hatalıdır. Bütçe, kişisel refahımızı etkileyen, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, toplumsal isteklerin teminine yarayan, devletleri güçlü, toplumları rahat ve güvenceli yapan bin bir tedbirin bir arada toplandığı çok önemli bir dokümandır.”

“Gerekli olmayan her harcama israftır. İsrâf ise kötü şeydir. Ama devlet kesesinden yapılan israflar, kötü olmaktan da öte bir anlam aşır. Bu siyasi ya da manevi bir günahıdır.”

“Masraf, izlenecek politikaya göre biçimlenir.”

2.1.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Kapsamı

Bütçe hakkının İngiltere’de elde ediliş mücadelesi son derece zorlu ve uzun soluklu bir tarihsel yolculuktur.

²¹ Dünyada pek çok ülke kendi bütçe sistemlerini oluştururken İngiliz bütçe sistemini örnek almıştır.

2.1.2.1. İngiltere’de Bütçe Süreci

İngiltere’nin bir ada ülkesi olması, siyasi gelişimini erken tamamlaması ve kapitalizme erken ulaşması gibi sebepler dolayısıyla İngiltere, bütçe sistemi bakımından uzun süre diğer ülkelere örnek olmuştur (Sur, 1943: 543). Dolayısıyla bütçenin beşiği olarak nitelendirilebilecek olan İngiltere’deki bütçe sistemi, mali tarih açısından büyük bir önemi bünyesinde barındırmaktadır.

Parlamentonun bütçe sürecindeki rolü Kral ile olan tarihsel ilişkileri yansıtmaktadır. Bir başka deyişle bağımsızlık arayışları, kamu harcamalarının ve vergilerin onaylanması hakkının parlamentonun devredilmesiyle gerçekleşmiştir. Kamu gelir ve giderlerinin parlamento yerine hükümet (Kral) tarafından önerilmesi hala temel bir anayasal ilkedir. Günümüzde İngiltere’de parlamentonun bütçenin onaylanma aşamasında çok aktif olmadığı görülmektedir (Lienert & Jung, 2004: 407). Dolayısıyla bütçenin hazırlık aşamasında yürütme organı yetkiyi elinde bulundurmaktadır.

Parlamentonun bütçe sürecinde pasif bir rol oynamasının temel iki sebebi vardır. Birincisi bakanların bir bütün halinde, kabine olarak parlamentoya karşı sorumlu olmalarıdır. İkincisi ise, parlamenterlerin çoğunun konu ile ilgisinin olmamasıdır (Arın vd., 2000: 44).

İngiltere’de ve kolonilerinde uygulanan İngiliz bütçe süreci modeli, ampirisizmi (deneycilik, deneyimcilik) ve pragmatizmi (faydacılık) yansıtır. Bütün gelir ve giderlerinin konsolide bir fonda toplanması; bütçenin esas olarak harcama bakımından yapılması ve gelir yanından ayrılmış olması; harcamacı kurumların bütçe uygulaması sırasında farklı derecede denetime tabi olması esastır (Premchand, 1983: 132-133).

Bütçenin hazırlanmasına ilişkin İngiltere’de bir mevzuat söz konusu değildir. Sürece dair zaman içinde çeşitli normlar geliştirilmiştir. Bütçenin Parlamento’ya sunulması için belli bir yasal tarih yoktur. Hâlihazırda geleneklere göre ilkbahar döneminde Nisan ayının sonlarına doğru sunulabilmekle birlikte, yılın herhangi bir döneminde de sunulabilir. Mali yılbaşı İngiltere’de 1 Nisan’da başlamakta ve 31 Mart tarihinde sonlanmaktadır (Karahanoğulları, 2014: 92). İngiltere’de bir mali yıl içerisinde bütçenin aşamaları Tablo 2. 1’de gösterilmiştir.

Tablo 2. 1 - İngiltere’de Bütçe Sürecinin Aşamaları

Tarih	Bütçe Gelişmesi
Nisan	Bütçe hazırlık çalışmaları başlatılır.
Haziran - Ağustos	Ana tahminler yapılmaktadır. Bütün bakanlıklar 12 aylık harcama planlarını oluştururlar.
Ekim - Kasım	Taslak bütçe dokümanı üzerinde çalışma başlatılır. Bu süreçte Hazine ile Bakanlıklar arasında görüşmeler yapılır. Hem kurum yetkilileri hem de Hazine, tahmin rakamlarını karşılıklı kontrol ederler. Bahar döneminde son olarak tahminlerin değiştirilmesi veya güncellenmesine olanak sağlamak amacıyla ek tahminler yapılır.
Şubat - Mart	Parlamentoda bütçe yasasının görüşmeleri başlamakta ve mart sonuna doğru nihai tahminler yapılmaktadır. Mali yılın başında süreç tamamlanır.

Kaynak: (Arslan vd., 2011: 13)’deki bilgilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

2.1.2.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler

İngiltere’de bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler; hukuki, kurumsal, politik ve küresel dinamikler şeklinde bir ayrıma tabi tutularak incelenmiştir.

2.1.2.2.1. Hukuki Dinamikler

İngiltere’de bütçe hakkının gelişimi anayasal gelişimle eşanlı olarak gelişmiştir. Bütçe hakkının yer aldığı ilk kanuni belge olarak nitelendirilen Magna Carta aynı zamanda İngiltere’deki ilk anayasal belgedir. Yirmi birinci yüzyıla kadar insan ilişkilerini düzenleyen kanunlar parça parça yazılı hale getirilse de İngiliz hukuk sisteminin temel dayanağını mahkeme kararları oluşturmaktadır.

Yazılı bir anayasanın bulunmaması İngiltere’de bütçe sürecinde rol alan kurumların birbirleriyle olan ilişkilerinde ve kendi işlevlerini yerine getirmelerinde kargaşaya neden olmaktadır. Örneğin Bakanlar Kurulunun görev ve sorumluluklarını belirten anayasal bir düzenleme bulunmamaktadır (Lienert & Jung, 2004: 36).

İngiltere’de bütçe hakkının kapsamını şekillendiren yasal mevzuat Tablo 2. 2’de gösterilmiştir. Yazılı bir anayasanın bulunmaması sebebiyle Tablo 2. 2’deki kanunlara ve diğer yasal düzenlemelere yer verilmiştir.

Tablo 2. 2 - İngiltere’de Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler

Temel Kanunlar²²	Yönetmelikler/İç Tüzükler/ Kararnameler
Sayıştay Kanunları (1866 ve 1921)	Avam Kamarası Tarafından Kabul Edilen Mali İstikrar Kararnamesi
Parlamento Kanunları (1911 ve 1949)	Avam Kamarası Kararnameleri
Milli Kredi Kanunu (1968)	Devletin Resmi Belgeleri: Ekonomik ve Mali Strateji Raporları vb.
Milli Denetim Kanunu (1983)	Maliye Bakanlığı’nın yayınladığı ‘kamu hesapları’
Denetleme Kurulu Kanunu (1998)	
Yerel Yönetimler Kanunu	
İntikal Kanunu (1998)	
Kamu Kaynak ve Muhasebe Kanunu (2000)	
Bütçe Sorumluluk ve Ulusal Denetim Kanunu (2011)	

Kaynak: (H.M.Treasury, 2011; Lienert & Jung, 2004: 63).

Anglo-sakson hukuk sisteminin egemen olduğu İngiltere’de yazılı hukuk kuralları bulunmamaktadır ve hukuk sistemi, örf ve adet kurallarına göre işlemektedir. Dolayısıyla bütçe tasarısının parlamentoda görüşülmesi sırasında tasarıya parlamenterlerin bir müdahalesi söz konusu değildir. Parlamenterlerin bütçe hakkı üzerindeki yetkilerini bütçenin denetlenmesi aşamasında kullanmaktadırlar.

2.1.2.2.2. Kurumsal Dinamikler

Zorlu bir tarihsel süreç içerisinde bütçe hakkını elde eden İngiltere, bu süreç içerisinde hem çağdaş siyasal sistemin ve evrensel bütçeleme ilkelerinin temellerini atabilmiş hem de kendine özgü kurumsal yapısını ve İngiliz siyasetinin tekilliğini uzun süre muhafaza ederek geliştirmiştir (Karahanoğulları, 2014: 79).

İngiltere’de 1999 yılının Mart ayında mali şeffaflığı yansıtan sekiz standart ve kuralı içeren dünyadaki ilk Standart ve Kuralların Karşılama Raporlarından (Reports on Observance of Standards and Codes - ROSC) birisi uygulanmıştır. Rapor İngiltere’de çok yüksek seviyede mali şeffaflığın varlığından söz etmektedir. Fakat bu değerlendirme yapılırken kullanılan standartlar kesin ve karşılaştırılabilir değildir (Cottarelli, 2012: 50).

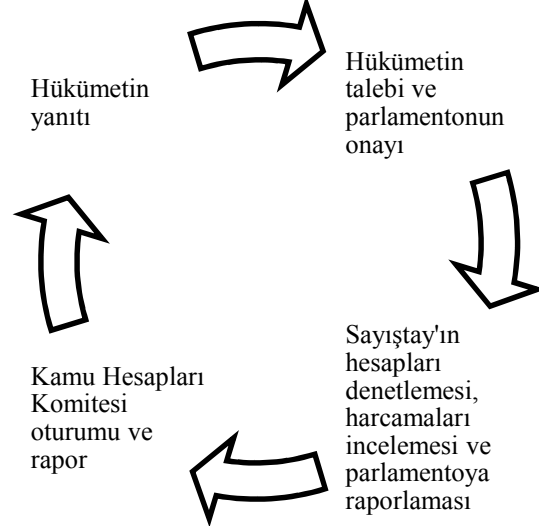
İngiltere bütçe kanunlarında kapsamlı şekilde şeffaflığa yer veren ülkelerden birisidir (Renzio & Kroth, 2011: 2). 1998 yılında yürürlüğe giren Mali İstikrar

²² Kanunların ilk kabul edildiği yıllar yer almaktadır. Çeşitli tarihlerde yapılan değişiklikler yer almamaktadır.

Kanunu'nda şeffaflık; maliye politikası amaçlarında, maliye politikasının uygulanmasında ve kamu hesaplarının yayınlanmasında mali yönetim önemli bir ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Kell, 2001: 10). Kanunun 4. maddesinde ise şeffaflık ilkesinin kamu maliyesi ve maliye politikasının yürütülmesini incelemek için kamunun yeterli bilgiye erişimine hükümet tarafından izin verilmesi olarak tanımlanmıştır (House of Commons, 2008: 78).

Hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir rolü bulunan Parlamantonun (Noman, 2008: 2) yanında İngiliz Sayıştay'ı da önemli bir konumdadır. Kamu harcamaları üzerinde parlamentoya daha etkili kontrol imkanı sağlamak için 1861 yılında Kamu Hesapları Komisyonu (Public Accounts Committee) kurulmuştur. Komisyonun temel amacı harcamaların hesabının verildiği, düzenli ve iyi yönetim prensiplerine uygun olduğunu ispatlamaktır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2001: 2). Dolayısıyla bu uygunluğu sağlama noktasında Sayıştay'ın denetimi devreye girmektedir. Sayıştay yaptığı denetimler sonucu yapılan harcamaları ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik açılarından incelemektedir.

Şekil 2.1 - İngiltere Sayıştay'ının Hesap Verebilirlik Sürecindeki Rolü



Kaynak: (Arslan vd., 2011: 29).

Şekil 2.1'de İngiliz Sayıştay'ının hesap verebilirlik sürecindeki fonksiyonu gösterilmiştir. Bu süreçte Hükümet öncelikle taleplerini ve yapacaklarını anlatmakta ve parlamentodan fon için onay talep etmektedir. Kraliçe'nin 5 yıllık yeni dönem açılış konuşmasından sonra Sayıştay denetim fonksiyonunu yerine getirmekte ve raporları

Kamu Hesapları Komitesine sunmaktadır. Kamu Hesapları Komitesinin değerlendirmesini hükümete bildirmesinden sonra hükümet kendi görüşünü parlamentoya sunmaktadır. Bu süreç içerisinde Sayıştay'ın politika oluşturmak gibi bir fonksiyonu yoktur. Sayıştay'ın politika dikte etme yetkisi ve gücü yoktur (Arslan vd., 2011: 29).

Son yıllarda özellikle doğal kaynaklar yönünden zengin olan ülkeler gelir ve vergi politikalarında şeffaflık ve hesap verebilirliği izlemeye yönelik uygulamalar gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu ülkelerden birisi de İngiltere'dir. 2002 yılından itibaren İngiltere'de maden sektörünün (Maden Çıkarma Sanayii Şeffaflık Girişimi, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)) gelirlerinin yönetiminde daha fazla şeffaflığı teşvik etmeye yönelik çalışmalar yapılmaktadır (Santiso, 2005: 38).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından dünyadaki en ayrıntılı bütçelerden birisini hazırlayan ve aynı zamanda bütçe ilkelerinin temellerini atan İngiltere'de bu özellikler bütçe hakkının daha etkin işlemlerini sağlamaktadır. Ayrıca bütçe sürecinin tüm aşamalarında hem klasik hem de modern bütçe ilkelerine yer verilmesi bütçe hakkının İngiltere'de gerçek anlamda yerleştiğini göstermektedir.

2.1.2.2.3. Politik Dinamikler

İngiltere'de hükümet sistemi olarak Westminster tipi parlamenter sistem uygulanmaktadır (Norris, 2000: 1). İngiltere'de yasama yetkisi parlamentoya aittir ve parlamento; Taç²³, Avam Kamarası²⁴ ve Lordlar Kamarası²⁵ olmak üzere üç ögeden oluşmaktadır. Bu kurumların en güçlüsü Avam Kamarasıdır ve gücü tarihsel gelişim sürecinde tüm yetkileri kağıt üzerinde eline geçirmesinden kaynaklanmaktadır (Eroğul, 2012: 4-5). Anayasal açıdan parlamentonun yetkileri herhangi bir biçimde

²³ Kral veya Kraliçe olarak da nitelendirilen Taç İngiltere'de devletin başındaki isimdir. Anayasal monarşi ile yönetilen ülkede Taç'ın kanun yapma yetkisi yoktur; fakat Hükümet açısından önemli tören ve resmi görevleri yerine getirir (The British Monarchy, 2014).

²⁴ Avam Kamarası halk tarafından seçilmektedir. Üyeler gündemdeki siyasi konuları ve yeni yasa önerilerini tartışır. Yeni vergilerin konulması gibi mali konularda sadece Avam Kamarası söz sahibidir. Lordlar Kamarası konular hakkında görüş bildirebilir; fakat değişiklik yapma ya da yürürlükten kaldırma yetkileri bulunmamaktadır (UK Parliament, 2014c).

²⁵ İngiliz parlamentosunun ikinci kanadıdır. Üyeler bağımsızdırlar ve Avam Kamarası'nın çalışmalarını tamamlarlar. Lordlar hükümetin çalışmalarını kontrol etme ve kanunları şekillendirme görevlere sahiptirler (UK Parliament, 2014c).

sınırlanamamaktadır. Parlamento yasa yapmak konusunda tek ve mutlak yetkili organdır (Eşki, 2009: 68).

Bütçe hakkı halkın iradesini krala kabul ettirmesi süreciyle birlikte gerçekleşmiştir. Parlamenter sistemin gelişmesiyle bir başka değişle halkın yönetimde söz sahibi olmaya başlamasıyla birlikte bütçe hakkı da gelişmiştir.

İngiltere’de parlamento bütçeyi onaylayan yasama organıdır. Dolayısıyla bütçe sürecinde parlamentonun yetkileri oldukça sınırlıdır. Westminster sisteminin uygulanmasından kaynaklanan yetki kaybının yanında son yıllarda İngiltere’de parlamento, bütçe sürecinde etkinliğini kaybetmektedir (Wehner, 2005: 16). Allen Schick’e göre *“Dünyanın başka hiçbir yerinde parlamentonun bütçe sürecindeki güç kaybı İngiltere’deki kadar belirgin değildir.”* (Schick, 2002: 27) Avam Kamarası gelir ve giderler üzerindeki tüm resmi yetkilerini kaybetmeye başlamıştır. Avam Kamarası İçtüzük Komisyonu 1998-1999 döneminde açık bir şekilde parlamentonun kamu harcamaları üzerindeki yetkisini anayasal bir efsane olmadığı takdirde kaybedeceğini ifade etmiştir (Walters & Rogers, 2004: 257; Wehner, 2006: 778).

İngiltere’de çok partili siyasal sistem²⁶ uygulanmaktadır. Parlamento üyesi olan milletvekillerinin tamamına yakını herhangi bir siyasi parti üyesidir. Genel seçimlerde en çok milletvekilliği kazanan siyasi parti Hükümeti kurmakla görevlidir. Lordlar Kamarası üyeleri de Avam Kamarası üyelerine benzer şekilde yapılandırılmış olmasına rağmen önemli farklılıklar vardır: Lordlar Kamarası üyeleri seçmenleri temsil etmemektedir ve herhangi bir siyasi parti üyesi de değildirler (UK Parliament, 2014b). Dolayısıyla İngiltere’de çok partili siyasal sistem gereği bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır. Siyasal partilerin bütçede önemli değişiklikler yapma yetkileri bulunmakla birlikte bu yetkinin çok fazla kullanılmadığı görülmektedir. Ayrıca üyelerinin seçmenleri temsil yetkisi bulunmayan Lordlar Kamarasının bütçe sürecinde çok fazla yetkisinin bulunmaması da bütçe hakkının halka ait olduğunu göstermektedir.

²⁶ İngiliz siyasal hayatında üç büyük siyasi partinin hegemonyası söz konusudur. Bu partiler; Muhafazakâr Parti, İşçi Partisi ve Liberal Demokrat Parti’dir. Bu üç parti hem Avam Kamarası’nda hem de Lordlar Kamarası’nda faaliyette bulunmaktadır (UK Parliament, 2014a).

2.2. FRANSA'DA BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

*“Tarih ile efsanenin amacı birdir:
Geçici insanda ebedi insanı anlatmak.”*
Victor HUGO

2.2.1. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi

İngiltere ile birlikte bütçe hakkının ilk doğduğu topraklardan birisi olan Fransa'da bütçe hakkının gelişimi İngiltere'ye kıyasla daha geç ortaya çıkmıştır. İngiltere'de bütçe hakkının geçirdiği gelişim evreleri hemen hemen yüzyıl farkla Fransa'da da meydana gelmiştir.

Bütçe hakkının Fransa'daki gelişim evrelerini ünlü Fransız maliyeci Rene Stourm *“the Budget”* adlı eserinde üç ana dönem halinde ele almıştır. Bu dönemler (Stourm, 1917: 24);

- a. Genel Meclis (Etats Generaux) Dönemi²⁷
- b. Parlamento Dönemi
- c. Mevcut (Cumhuriyet) Yönetimin Kuruluş Dönemi
- d. Mevcut Yönetim (Cumhuriyet Yönetimi) Dönemi²⁸

2.2.1.1. Genel Meclis Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Genel Meclis (Etats Generaux) döneminin ne zaman başladığı konusunda bir görüş birliği olmamakla birlikte bazı tarihçiler bu dönemin başlangıcını 422 yılına kadar gittiğini dile getirmektedirler (Stourm, 1917: 25). Genel Meclis döneminden önce Fransa'da Kral, devletin giderlerini kendi mülk gelirleri ya da krala özgü ayrıcalıklardan elde ettikleri gelirlerle karşılamaktaydı (Giray, 2010: 68). Kral sadece savaş gibi olağanüstü durumlarda ve geçici olarak vergi alabilmekte ve bunun için de senyörlerin ve

²⁷ Genel Meclis kavramı yerine pek çok kaynakta Etats Generaux kavramı da kullanılmıştır. Her ikisi de Orta çağ Fransa'sındaki parlamentoyu temsil etmektedir. Bu çalışmada kavramın Türkçesi olan Genel Meclis kullanılmıştır.

²⁸ Rene Stourm'un ilgili eseri 1917 yılında kaleme alması sebebiyle bütçe hakkının gelişimi üç aşamaya bölünmüştür. Eserin yazıldığı dönem göz önünde bulundurularak mevcut yönetim dönemindeki bütçe hakkının gelişimini de incelemek gerekmektedir.

yarı müstakil şehirlerin onayı gerekmekteydi. Ayrıca bunların da vergi koyma yetkisi bulunmaktaydı (Feyzioğlu, 1981: 20).

Fransa kralı Güzel Philip ilk kez 1302 yılında Genel Meclisin oluşturulmasına izin vermiştir. Kralın politik veya mali problemleri olduğunda, onun çağrısı ile toplanarak krala yol göstermek ve kralın kararlarını onaylamak maksadı ile kurulmuşlardır. Genel Meclis faaliyet gösterdiği 487 sene içinde yirmi bir defa toplanmıştır. Genel Meclis üç bölümden veya üç meclisten oluşmaktaydı. Din adamları, asiller ve burjuva halk meclisleridir (köylülerdir) (Kısakürek & Kısakürek, 2010: 6).

Kralın halktan vergi alabilmesi için Genel Meclis'e başvurması 14. yüzyıldan itibaren bir kural haline gelmiştir. "*Vergilerin Genel Meclis tarafından onaylanması ilkesi*" olarak nitelendirilmesi mümkün olan bu kural 16. yüzyıla kadar devam etmiştir (Feyzioğlu, 1981: 20). Fakat vergi hakkı 16. yüzyılda sekteye uğramıştır. Bu dönemde Krallar egemenliklerini ve nüfuzlarını artırdıkları için önemli konularda dahi kendi başlarına karar almayı tercih etmişlerdir. Krallar vergi alabilmek için Genel Meclis'e başvurma gereği duymamaya başlamışlardır (Aksoy, 1993: 17).

1435 yılında Genel Meclis tarafından 8. Charles döneminde destek vergisi adı altında bir vergi sistemi oluşturulmuştur. 1439'da ise Genel Meclis savunma harcamalarını karşılamak adına "*Ortaçağ köylü vergisi*" olarak nitelendirebilecek "*taille*" isimli bir dolaysız vergi almaya başlamıştır (Stourm, 1917: 29). Orduya tabi olmayan her Fransız'ın ödediği bu vergi, asil olmayanlar ile Roturier²⁹ denilen sınıfın küresel gelirlerinden ve bazı fonlardan alınmaktaydı. Asıl vergi ödeme gücü olanlar (asiller, ruhban sınıfı ve devlet görevlileri) bu vergiden muaf tutulmuşlardır (Ertuğruloğlu, 1953: 23).

Genel Meclis'in vergileme konusunda üç temel sebepten dolayı fazla titiz davranmadıkları görülmektedir: Bu sebepler; i) Üyelerin soylu kişiler olmaları, ii) Üyelerin kilise mensubu olmaları, iii) Krala sağladıkları fayda ve çıkarlar doğrultusunda Kral tarafından seçilmeleri. Ayrıca Kralın yanında Meclisteki yerini para ile alanlar ve sorumluluklarından dolayı vergi almayı hak olarak görenler dahi halktan keyfi vergi alabiliyorlardı (Gürsoy, 1980: 63).

²⁹ Toplum içerisinde asiller, askerler ve din adamları dışındaki halka tabakasından olanlara verilen isim (Dictionary.com, 2014).

Orta çağda ve yeni çağda Fransa’da Krallar Genel Meclis’i istediği zaman dağıtabiliyor ve istediği zaman da tekrar göreve çağırabiliyorlardı. Nitekim 1614 yılında Kral XIII. Luis tarafından Meclis dağıtılmış ve 1789 yılına kadar da tekrar toplanmamıştır.

2.2.1.2. Parlamento Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

1614 yılından Fransız İhtilalinin gerçekleştiği 1789 yılında kadar geçen 175 yıllık süreçte Genel Meclis toplan(a)madığı için ülke sadece Kral tarafından yönetilmiştir. Halkı temsil eden bir parlamentonun olmaması nedeniyle Kral halktan istediği gibi vergi almış ve harcamaları da keyfi olarak gerçekleştirmiştir. Kralın bu yetkisi parlamento tarafından kısıtlanmamıştır (Stourm, 1917: 35). 1614-1789 yılları arası Fransa tarihinde halkı temsil eden herhangi bir organın bulunmaması sebebiyle “*meclissiz dönem*” olarak adlandırılmaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 28). Her ne kadar bu dönemde Meclis kapalı olsa da “*halkın rızası olmaksızın vergi alınamaz*” ilkesi Fransa geneline yayılmış ve yerleşmiştir (Aksoy, 1993: 17).

17. yüzyılda Kral 14. Louis tarafından maliye bakanı olarak atanan Jean Baptiste Colbert³⁰ Fransa’yı Avrupa’nın en güçlü ülkesi haline getirmek istemiştir. Bu amaç doğrultusunda vergi gelirlerini artırmak üzere vergi toplama ve denetiminde merkezileşmeye gidilmiş, yerel ayrıcalıklar kaldırılmış, ülkenin gelir ve giderlerini gösteren muhasebe sistemi geliştirilmiştir. Ayrıca vergi yükü artırılmıştır (Aksoy, 1994: 176).

Colbert döneminde toprak sahipleri de arazilerinin değerlerini küçük göstermek suretiyle vergi ödemiyor ve verginin bütün yükü köylülere kalıyordu. Colbert hem bu verginin hem de diğer mali yüklerin halk üzerindeki etkisini azaltmak için tüketim vergisi alınmasını önermiştir. Bu yöntemle “*taille*”dan kaçanları vergilemek mümkün olacaktı.

³⁰ Jean Baptiste Colbert ülkenin zenginliğini altın ve gümüş gibi değerli madenlere sahip olmaya bağlayan ve bu madenlerin ithalatı yerine ihracatının yapılması gerektiğini savunan iktisadi bir görüş olan “*Merkantilizmin*” Fransa’daki öncüsüdür. Sanayinin devlet tarafından düzenlenmesi ve teşvik edilmesi Colbert döneminde zirveye ulaşmıştır. Sanayi çeşitli teşvik önlemleriyle desteklenmiş ve gümrük tarifeleriyle korunmuştur. Ayrıca eyaletler arasındaki gümrükleri kaldırarak yerine tek bir gümrük tarifesi uygulamıştır (Savaş, 2000: 161). Günümüzde vergi mükelleflerinin vergiye karşı tutum ve davranışları konusunda klişeleşmiş bir söz olan “*Maliye, kazı bağırıtmadan tüylerini yolma sanatıdır*” düşüncesinin sahibidir (Gülten, 2013: 1).

Fakat Colbert'in bu girişimi sarayın ölçsüz harcamaları ve süregelen savaşlar nedeniyle başarısız olmuştur (Savaş, 2000: 161).

2.2.1.3. Mevcut Yönetimin Kuruluş Döneminde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Fransız İhtilali Fransa'da bütçe hakkının gelişimi açısından en önemli basamaktır. Bu başlık altında ihtilalin ve sonrasında yaşanan gelişmelerin bütçe hakkına etkileri yasal ve anayasal gelişmeler eşliğinde incelenecektir.

2.2.1.3.1. Fransız İhtilalinin Bütçe Hakkının Gelişimi Açısından Önemi

Fransız İhtilali Kral 16. Luis'in devletin içine düştüğü ekonomik bunalıma çözüm getirmek amacıyla, krallığın üç toplumsal tabakasını oluşturan din adamları, asiller ve burjuva halk meclislerinin temsilcilerinden meydana gelen Genel Meclis'i toplantıya çağırmasıyla başlamıştır (Çıvgın & Yardımcı, 2011: 166). Fakat sonrasında Bastil Hapishanesinin halk tarafından basılması ve mahkûmların serbest bırakılması ve aynı yılın ağustos ayında İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi'nin kabul edilmesi, Kral'ın şehirden kaçmasına ve özgürlük ile kraliyet yanlıları arasında çatışmaların başlamasına sebep olmuştur (Öymen, 2011: 70).

Fransız İhtilali, Osmanlı Devleti'nden Afrika ülkelerine kadar pek çok ülkeyi etkilemiş, ülkelerin devlet sistemleri, devlet anlayışları ve hukuk kurallarını değiştirmiş, bağımsızlık hareketlerinin hız kazanmasına neden olmuş, ülkelerin sınırlarının yeniden çizilmesine yol açmış ve insan haklarına daha fazla önem verilmesini sağlamıştır (Öymen, 2011: 67).

Fransız İhtilali her alanda olduğu gibi mali alanda da önemli değişimlere sebep olmuştur. Ülkedeki üç sosyal grup arasındaki gelir ve yaşam düzeyinde farklılıklar bulunmaktaydı. Asiller toplam Fransız nüfusunun %2 gibi çok az bir kesimini oluşturmaktayken en fazla ayrıcalıklı grup halindeydiler. Ayrıca tarıma elverişli toprakların %25'i de asillere aitti ve toprakları köylüler tarafından işlenmekteydi. Asillere mali konularda da ayrıcalıklar tanınmıştır. Özellikle temel vergilerin önemli bir kısmından muaf tutulmuşlardır. Din adamları da asiller gibi toplumun küçük bir kesimini

oluşturmakta ve tarımsal toprakların %10'unu ellerinde bulundurmaktaydılar. Ayrıca asiller de benzer şekilde vergilerden muaftılar (Giray, 2010: 69).

2.2.1.3.1.1. İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi ve Bütçe Hakkı

Fransız İhtilalinin en önemli belgelerinden birisi 26 Ağustos 1789'da kabul edilen “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi” olmuştur (Öymen, 2011: 69). Demokrasi, insan hakları ve özgürlük sebep gösterilerek yayımlanan bildirge bir önsöz ve 17 maddeden oluşmaktadır³¹.

İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi'nin giriş bölümünde Ulusal Meclis halinde toplanan Fransız halkı temsilcilerinin, toplumların uğradıkları felaketlerin ve yönetimlerin bozulmasının yegâne nedeninin; insan haklarının bilinmemesi, unutulmuş olması ya da hor görülüp dikkate alınmamasına bağlı olduğu görüşünden hareketle; insanın doğal, devredilemez ve kutsal haklarının resmi bir bildiri içinde açıklamaya karar verdikleri belirtilmiştir. Bildirgenin giriş kısmında belirtilen haklardan birisi de vergi hakkı ve bütçe hakkıdır. Bildirge bütçe hakkı adına iki önemli hususu bünyesinde barındırmaktadır. Bildirgenin 13. ve 14. maddelerinde yer alan hükümler şu şekildedir:

“Kamu gücünün devamını sağlamak ve idarenin masraflarını karşılamak için herkesin bir vergi vermesi kaçınılmazdır. Vergi tüm yurttaşlar arasından olanakları oranında eşit olarak dağıtılır.”

“Tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini belirlemeye, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçim ve süresini belirlemeye hakkı vardır (Göze, 1986: 565).”

Bildirgenin 13. maddesinde devletin varlığını sürdürebilmek ve kamu giderlerini karşılamak için vergi alınmasının kaçınılmaz bir durum olduğu belirtildikten sonra verginin herkesten mali gücüne göre alınması gerektiği ve dağılımının eşit şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu madde hükmü ile vergilemede genellik, eşitlik ve adalet ilkeleri sağlanmıştır. 14. maddede ise vatandaşların verginin amacını belirleme, vergi alınmasına izin verme, hangi harcamalar için kullanılacağını görme, verginin matrahını, miktarını, tahakkuk şeklini ve süresini belirleme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

³¹ İlgili resimler ek 5'te yer almaktadır.

Bu iki hüküm ile İngiltere'dekine benzer şekilde ilk olarak bütçe hakkının ilk ayağı olan vergi hakkı elde edilmiştir. İkinci ve üçüncü adımlar olan harcamaların da parlamento tarafından onaylanması ve yıllık olarak gerçekleştirilmesi ilkeleri daha sonra elde edilmiştir.

2.2.1.3.1.2. 1791 ve 1793 Fransız Anayasaları ve Bütçe Hakkı

1789 Fransız İhtilali önce Fransa'da, sonrasında ise Avrupa'da ve tüm dünyada önemli siyasal, toplumsal ve hukuksal değişikliklere yol açmış ve devrimin hukuk alanındaki etkisi en başta ve esas itibariyle anayasal düzeyde ortaya çıkmıştır. 1789'dan 1875'e kadar geçen 86 yıllık süre içerisinde sadece Fransa'da 13 yazılı anayasa yapılmıştır³² (Gürcan, 2011: 185). Söz konusu 13 yazılı anayasadan ilk ikisi 1791 ve 1793 yıllarında yürürlüğe giren anayasalardır. Bu iki anayasa da Fransız halkının bağımsızlık mücadelelerinin yansımasıdır. Nitekim 1791 Anayasasının ilk satırında “1791 Anayasası”, ikinci satırında ise “İnsan derisi ile kaplıdır” ibaresi yer almaktadır.

Her iki anayasanın teknik kurgusuna bakıldığında iki anayasanın da başında bir Haklar Bildirgesinin olduğu göze çarpmaktadır. 1791 Anayasası'nın başında 22 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi yer alırken, 1793 Anayasası'nın başında bu anayasaya özgü bir İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi yer almaktadır (Gürcan, 2011).

Her iki anayasanın “Yasama İktidarının Kullanımı Üzerine” başlıklı bölümlerinde yasama organının yetkileri belirtilmiştir. Bu yetkiler arasında vergi koyma yetkisi de sayılmıştır. Dolayısıyla her iki anayasada da vergi hakkı İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi'nde de vurgulandığı üzere parlamentoya aittir.

İlk kez İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi'nde dile getirilen vergi hakkına ilişkin hükümler 1791 ve 1793 anayasalarında olduğu gibi 1795, 1814, 1830, 1848, 1945 Anayasalarında da tekrarlanmıştır (Falay, 1989: 45).

Vergilerin kanuniliği ilkesi Fransız İhtilali ile birlikte kabul edilmesine rağmen, kamu giderlerinin parlamento tarafından onaylanması için uzun yıllar beklemek gerekmiştir. 1791 ve 1793 anayasalarında harcamaları onaylama hakkını parlamento, ödeme işlerini ise hükümete bırakan hükümler yer almaktaydı. Fakat ihtilal döneminde iç

³² Ayrıca yine bu süre içerisinde Fransa'da 15'ten fazla rejim değişikliği gerçekleşmiştir.

ve dış olağanüstü durumlar hiçbir bütçenin tam anlamıyla düzenlenmesine ve onaylanmasına imkân tanımamıştır (Feyzioğlu, 1981: 21-22).

Vergilerin yanında giderlerinde parlamento tarafından onaylanması ilkesi Restorasyon dönemi ile birlikte yerleşmiştir. Restorasyon döneminin³³ 4 Haziran 1814 tarihli Anayasası bütçeye ilişkin herhangi bir hükme yer vermemekle birlikte bütçenin Fransa’da gelir ve giderlerin yıllık onaylanmasıyla ilgili bir kurum olarak faydalı ve gerekli, özel bir kanuna gerek duyulmayacak şekilde benimsendiğini göstermiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 28). Restorasyon döneminden önce Meclis, giderleri kabul etmekte ve idarenin işine karışmamaktaydı. Bakanlıkların kendilerine verilen ödeneklerden harcama yapma ilkesi ilk kez 1817 yılında yürürlüğe girmiştir (Mutluer, vd., 2011: 46). Söz konusu ilke 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişikliklerle, kamu hizmetlerinin türlerine ve her hizmet bölümündeki programlara göre hazırlanmış gider cetvelleri bütçelere eklenmeye başlanmıştır. Böylece parlamentonun kamu giderleri üzerindeki denetimi giderek genişlemiş ve artmıştır (Aksoy, 1993: 18).

2.2.1.3.2. 1862 Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi

Fransız bütçe sistemi olgunluk dönemini parlamenter rejimin zirveye ulaştığı 3. Cumhuriyet döneminde yaşamıştır. Restorasyon döneminde yasal bir dayanağı olmayan Fransız bütçesi 31 Mayıs 1862 tarihli Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi ile hukuki bir yapıya kavuşmuştur (Feyzioğlu, 1981: 23). Başka bir deyişle bu kararname ile bütçe hakkı Fransa’da gelişimini modern mali anlamda tamamlanmıştır. Kararnamenin 30. maddesine göre (Mutluer, vd., 2011: 46);

“Her hesap döneminde yapılacak kamu giderleri ile toplanacak kamu gelirlerine yıllık bütçe kanunu ile izin verilir.”

³³ Avrupa tarihinde, Viyana Kongresi (1814-1815) ile 1848 devrim olayları arasındaki döneme, Restorasyon Dönemi adı verilir. Başlangıçta sadece Fransa için kullanılan bu terim, daha sonra eski rejimlere geçişi belirtmek için bütün Avrupa’ya uygulanmıştır. Bu dönemde, başta Fransa olmak üzere bütün Avrupa ülkelerinde monarşiler yeniden güçlenmiştir. Fakat hiçbir zaman Fransız Devrimi'nin öncesindeki statülerine dönememişlerdir (Dirier, 2009: 1).

Fransız parlamentosu tarihinin hiçbir döneminde 3. Cumhuriyet döneminde³⁴ olduğu kadar bütçe hakkına ve bütçe görüşmelerine önem vermemiştir. 3. Cumhuriyet döneminin sonuna doğru 1934-1936 arasında parlamento bütçe hakkından yavaş yavaş hükümet lehine vazgeçmeye başlamış, 1940 yılında bütçe hakkı tümüyle hükümete geçmiş, 1946 Anayasasının “*bütçeyi Millet Meclisi onaylar*” hükmü ile esas ilkeye dönülmüştür (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 29; Feyzioğlu, 1981: 23-24).

25 Ekim 1945’de gerçekleştirilen bir düzenlemeyle “bütçelerin Meclis’te görüşülmesi sırasında milletvekillerinin ödeneklerin miktarının artırılması konusunda herhangi bir öneride bulunamayacakları” hükme bağlanmıştır. Fakat 13 Ekim 1946 tarihinde referanduma sunulan anayasanın 17. maddesi ile milletvekilleri ödenekler konusunda öneride bulunma hakkını tekrar elde etmişlerdir (Tüğen, 2012: 8).

2.2.1.4. Mevcut Yönetim Dönemi

1954’te Cezayir ile Fransa arasında başlayan silahlı çatışmalar 1958’e kadar devam etmiş ve 1958’de Fransız hükümeti Cezayir ile anlaşmak istemiştir. Fakat bu anlaşmaya Cezayir’deki Fransız birlikleri karşı çıkmış ve ülke iç savaş ile karşı karşıya kalmıştır. Bunun sonucunda de Gaulle göreve çağrılarak Aralık 1958’de Cumhurbaşkanlığına seçilmiştir. Bunalım zamanında yönetime gelmesini fırsat bilerek Beşinci Cumhuriyeti kurmuş ve cumhurbaşkanının yetkilerini artıran 4 Ekim 1958 tarihli yeni bir anayasa kabul edilmiştir (Demirkıran, 2007: 80).

1958’de yürürlüğe giren Fransız Anayasasının başlangıç kısmında “*Fransız halkı, 1789 Beyannamesinde tanımlanan, 1946 Anayasasının başlangıç kısmında teyit edilip tamamlanan insan haklarına ve milli egemenlik ilkelerine, aynı şekilde 2004 Çevre Şartında belirtilen hak ve ödevlere bağlılığını ihtişamla ilân eder.*” denilmektedir. Bu hüküm ile 1789 bildirisinin Fransız anayasasını etkilediği ifade edilmiştir. Vergilendirme ile ilgili düzenleme, 1789 bildirisinin 13. maddesi eşitlik ilkesinin dayanağını oluştururken; 14. madde ise, verginin yasallığı ilkesini vurgulamıştır (Musulin, 1987: 19).

³⁴ Üçüncü Cumhuriyet dönemi Fransa’da 1870-1940 yılları arasında uygulanan cumhuriyet yönetimidir. Fransa’da toplam beş Cumhuriyet dönemi bulunmaktadır. Birinci Cumhuriyet 1792-1804 yılları arasında; ikinci Cumhuriyet Fransa’da 1848-1852 yılları arasında; dördüncü Cumhuriyet Fransa’da 1946-1958 yılları arasında; beşinci Cumhuriyet ise Fransa’da 1958 yılından bu yana devam etmekte olan cumhuriyet yönetimidir (Baumgartner, vd., 2006: 1094).

1958 Anayasası eşitlik ilkesine 1. maddesinde yer vermiştir. Bu madde hükmünde “*köken, ırk veya din ayrımı yapmaksızın, tüm vatandaşların yasa önünde eşitliğini garanti eder.*” denilmektedir. Madde hükmünde doğrudan vergi konusunda bir eşitlik belirtilmemesine rağmen vergi yükünün bireyler arasında dağılımı noktasında da eşitliğin olduğunu düşünmek gerekir.

Anayasanın 34. maddesinde ise her türlü vergilerin matrah, oran ve tahsil biçimlerinin yasalar ile belirleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu madde hükmü ile vergilerin kanuniliği ilkesi vurgulanmıştır.

Fransa Anayasası’nda bütçe kanun tasarısının kanunlaşmasına ilişkin hükümler, 5. bölümdeki “*Parlamento ve Hükümet Arası İlişkiler*” başlığı altındaki 47. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, Parlamento, bütçe kanun tasarısını organik kanunda belirtilen şartlara uygun olarak onaylamaktadır³⁵ (TBMM Araştırma Merkezi, 2011: 15).

Anayasanın 47. maddesinde belirtilen organik kanun 2 Ocak 1959’da yürürlüğe girmiştir ve Fransa’nın mali anayasası niteliğindedir. Organik Kanun’un 16. maddesi bütçeyi “*devlet hesaplarının bütünü*” şeklinde tanımlamış ve 42. maddede ise Genel Kuruldaki görüşmelerde bütçe tasarısı üzerinde milletvekillerinin giderleri azaltmaya veya gelirleri arttırmaya, kamu giderlerinin kontrolünü sağlamaya yönelik değişiklikte bulunma hakkına yer verilmiştir (Tüğen, 2012: 8).

1 Ağustos 2001 tarihinde, 2 Ocak 1959 tarihli Organik Kanunun yerini alan, Bütçe Kanunlarına ilişkin yeni Organik Kanun (LOLF) ile önemli bir reform yapılmıştır. 2005 yılında bir deneme uygulamasından sonra LOLF, 2006 yılından itibaren tamamen uygulanmaya başlanmıştır (BÜMKO, 2012: 1).

Yeni Organik Kanun, mali bilgilerin saydamlığı ve hükümet performansının ölçülmesi esasına dayalı yeni bir mali anayasanın oluşturulması için gerekli altyapıyı sağlamaktadır (Mordacq, 2008: 136). Bu kanunla birlikte Fransa’da bütçe hakkının daha etkin kullanılması hedeflenmiş ve bu doğrultuda yapılması gerekenler şu şekilde sıralanmıştır (Mordacq, 2008: 140-147);

- Parlamento’ya daha iyi mali bilgi sağlanması adına parlamentonun bütçeyi temel kamu politikalarına göre tartışması ve onaylaması,
- Tüm ödeneklerin Parlamento görüşmesinde ele alınması,

³⁵ Fransa Anayasasında bazı önemli konuların organik kanun ile düzenleneceği belirtilmiş ve bu kanunların kabulü ve değiştirilmesi normal kanunlara göre farklı bir usule tabi tutulmuştur.

- Harcamaları daha iyi kontrol etmesi için Parlamenteoya daha fazla bilgi sunulması,
- Bütçe politikasının yönlendirilmesine daha çok katılan bir Parlamento oluşturulması,
- Bütçe görüşmelerinde Parlamenteoya daha fazla rol verilmesi,
- Parlamentonun yıl içi ödenek hareketlerinin izlenmesi,
- Bütçe uygulamasının Parlamento tarafından daha sıkı kontrol edilmesidir.

2.2.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Kapsamı

Fransa, parlamento tarihinde bütçe sürecinin kendine özgü yöntemleri olan bir ülke olmuştur.

2.2.2.1. Fransa’da Bütçe Süreci

Fransa’da bütçe sürecinin yasal çerçevesini çizen temel kanun 2001 yılında yürürlüğe giren Organik Bütçe Kanunu’dur ve tam anlamıyla 2006 yılında uygulanabilmiştir. Kanun bütçelerin içerikleri, hazırlanması, Parlamento’da görüşölüp onaylanması ve denetlenmesi usullerini düzenlemiştir (Lienert & Jung, 2004: 186).

Bütçe, başbakanın yetkisi altında hazırlanmaktadır. Başbakanın kendi tercihleri olmasına rağmen bütçe hazırlama yetkilerini büyük ölçüde Maliye Bakanı yerine getirmektedir. Başbakan az sayıda alanı kendinde tutmakta veya harcamacı bakanlıklar arasındaki anlaşmazlıkların çözülemediği durumlarda kendisine havale edilen konularda karar almaktadır. Cumhurbaşkanı esas olarak başbakanla bakanlıklar arasındaki çatışmalara müdahale etmekte ya da en üst düzeyde kendi tercihlerini getirebilmektedir (Arın vd., 2000: 49-50).

Premchand’a göre dünyada var olan belli başlı altı bütçe sisteminden birisi de Fransa ve eski Fransız sömürgelerinin benimsenmiş olduğu sistemdir. Esas olarak, sistem iki ilke üzerine oturtulmuştur: güçlü bir mali denetim sistemi ve merkezi bir hazine. Denetim sistemi üç düzeyde işlemektedir. i) harcamacı kuruluşlara bağlanmış ve mali işlemleri denetleyen kontrolörler, ii) paraların toplanmasından ve dağıtımından sorumlu

saymanlar, iii) daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip müfettişler (Premchand, 1983: 132). Fransa’da bir mali yıl içerisinde bütçenin aşamaları Tablo 2. 3’de gösterilmiştir.

Tablo 2. 3 - Fransa’da Bütçe Sürecinin Aşamaları

Tarih	Bütçe Gelişmesi
Ocak	Başbakan tarafından genel bütçe açıklanır ve gelecek üç yıla ilişkin bütçe taslağının parametrelerini belirleyen bütçe rehberini ilgili bakanlara sunar.
Şubat-Mart	Maliye Bakanının başkanlığından ilgili bakanlarla üst düzey görüşmeler yapılır.
Nisan-Mayıs	• Fransız Dışişleri Bakanlığı (MAEE) Bütçe Dairesi ile görüşerek bütçe isteklerini belirler. • Bakanlık program yöneticileri, bütçe program hedefleri ve performansını geliştirir.
Mayıs	Başbakan tarafından tüm bakanlıklara kamu politikası alanında en iyi dağılımı tespit etmek için harcama tavanı mektubu gönderilir.
Haziran-Eylül	Dış işleri Bakanlığı ve Bütçe Dairesi, Başbakan’ın üst sınır talimatına uygun olarak gönderilen bütçe taleplerini inceler.
Ekim	Bütçe tasarısı Parlamento’ya sunulur.
Ekim-Kasım	Bütçe tasarısı parlamento tarafından incelenir, değişiklikler yapılır ve oylanır.
Aralık	Bütçe Başkan tarafından imzalanır ve yayınlanır.

Kaynak: (Donor Tracker, 2013: 1).

2.2.2.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler

Fransa’da bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler; hukuki, kurumsal, politik ve küresel dinamikler şeklinde bir ayrıma tabi tutularak incelenmiştir.

2.2.2.2.1. Hukuki Dinamikler

Bütçe hukukunun doğduğu yer olarak kabul edilen ve bu yönüyle de dünyanın geri kalanına çoğu zaman örnek olmuş bir ülke olan (Deniz, 2007: 72) Fransa’da Tablo 2.4’de görüldüğü üzere bütçe hakkını şekillendiren temel yasal düzenlemeleri; 1958 Anayasası, çeşitli bütçeye ilişkin kanunlar ile tüzükler, yönetmelikler ve kararnameler oluşturmaktadır.

Tablo 2. 4 - Fransa’da Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler

Temel Kanunlar³⁶	Yönetmelikler/İç Tüzükler/ Kararnameler
Organik Bütçe Kanunu (2001)	Kamu Denetim Kararnamesi (1962)
Sosyal Güvenliğin Finansmanına İlişkin Organik Kanun (1996)	Millet Meclisi Yönetmeliği
Harcama Taahhütleri Kontrol Kanunu (1922)	Senato Yönetmeliği
Sosyal Güvenlik Kanunu	Anayasa Konseyi Kararları
Mali Yargı (Dış Denetim) Kanunu	
Yerel Yönetimler Kanunu	

Kaynak: (Lienert & Jung, 2004: 62).

1958 Anayasa yürütmenin yasamaya göre bütçe sürecinde daha önemli rol üstlenmesini sağlamıştır. Parlamenteler vergi gelirlerine ilişkin bazı yetkilere sahip olmakla birlikte harcamaların belirlenmesi yetkisi tamamen yürütmeye bırakılmıştır. Ayrıca parlamenterlerin, Parlamenta sunulan harcama tekliflerini arttırıcı yönde karar almaları kanunen yasaklanmıştır (Özen, 2008: 136). 1958 Anayasası sonucu parlamentonun rolünün azalması, bütçe hakkının halk tarafından kullanımını da olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla anayasa ile birlikte parlamentonun bütçe hakkı üzerindeki etkinliği de azalmıştır (Rabrenović, 2009: 57).

Bazı ülkelerde bütün kanunlar aynı statüdedir ve bütçe kanununun da ayrı bir konumu bulunmamaktadır. Diğer ülkelerde ise anayasa, bütçenin organik bir kanun olarak belirtilmesini gerektirmektedir (Lienert & Fainboim, 2010: 3). Bütçenin organik kanun olduğu ülkelerden birisi de Fransa’dır. Bütçenin hazırlanmasını, onaylanıp kabul edilmesini ve denetlenmesini düzenleyen, 2001 yılında kabul edilip 2006 yılında yürürlüğe giren Organik Bütçe Kanunu (LOLF) bulunmaktadır (Deniz, 2007: 73).

Organik Bütçe Kanunu sadece devlet bütçesi ile ilgilidir ve mali anayasa olarak nitelendirilmektedir (Lienert & Jung, 2004: 27). Kanun kapsamında gelir ile giderlerde dört yıllık tahminleme esası getirilmiş ve harcamacı bakanlıklara sorumluluk yüklenmiştir. Program yöneticileri, kendi programları için uygulamadan önce (ex-ante) ve uygulamadan sonra (ex-post) performans göstergelerinin hazırlanması ile yıllık raporlara dâhil edilmesinden sorumlu tutulmuş ancak kurumların sözleşme yapmasına yönelik düzenlemeler açık şekilde ortaya konulmamıştır (Özen, 2008: 138).

Kara Avrupası hukuk sisteminin hâkim olduğu Fransa’da yazılı hukuk kuralları vardır ve hukuk düzeni bu kurallara göre işlemektedir. Dolayısıyla bütçe tasarısının

³⁶ Kanunların ilk kabul edildiği yıllar yer almaktadır. Çeşitli tarihlerde yapılan değişiklikler yer almamaktadır.

hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan tüm aşamalarda parlamenterler bütçe hakkını kullanmak istemektedirler. Fakat parlamenterlerin bütçe hakkını asıl kullandıkları aşama onaylama aşamasıdır. Parlamenterler bütçe tasarısı üzerinde ayrıntılı incelemeler yapmakta ve bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma hakkına sahip bulunmaktadırlar.

2.2.2.2.2. Kurumsal Dinamikler

Bütçe sürecinde parlamentonun gücünün ve hesap verebilirliğinin artırılması noktasında 1789 yılında yayımlanan İnsan Hakları Bildirgesi doğrultusunda halk, kamu kurumlarına hesap sorma hakkına sahiptir. Bütçe sürecinde yürütme organının gücünün azaltılması için (Lienert & Jung, 2004: 188);

- Fransa Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığı (MINEFI) tarafından kontrol edilen bütçe dışı faaliyetler de dâhil olmak üzere devlet bütçesinin kapsamının genişletilmesi,
- Yıllık bütçenin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin artırılması,
- Öngörülen bütçe harcamaları bileşimi incelemeleri ve değişikliklerinde parlamentonun rolünün artırılması gerekmektedir.

1999 yılı sonlarında, vergi gelirlerindeki fazlanın gerçekliği konusunda ortaya çıkan siyasi tartışmalar, bütçe reformlarının başlatılmasını tetiklemiş ve 16 Mart 2000 tarihinde, 1959 tarihli Organik Kanun'da reform yapılacağı ilan edilerek bu gelişmelere dönemin başbakanı tarafından siyasi bir yanıt verilmiştir (Mordacq, 2008: 137).

Yeni Organik Kanun parlamentoda 2001 yılında sekiz aydan fazla süren görüşmelerden sonra, tüm siyasi partiler tarafından oy birliği ile kabul edilerek yürürlüğe konmuştur (Mordacq, 2008: 137). Kanunun getirdiği yeniliklerden birisi de kamu harcamalarında ekonomik sınıflandırma yönteminin benimsenmesi ve buna hesap verebilirlik, şeffaflık ve sorumluluk ilkelerinin eşlik etmesidir (Lienert & Jung, 2004: 190).

Organik Kanun, iki temel amacı bünyesinde barındırmaktadır. Bu amaçlar (Mordacq, 2008: 137);

- Parlamentonun mali yetkisini daha iyi kullanabilmesi için bütçe ve hesapların saydam ve açık olması,

- Kamu performansı ve hesap verebilirliğin sağlanması: iyileştirilmiş bir kamu yönetiminin desteklenmesi.

Fransız bütçesi modern bir sisteme dönüştürülürken Organik Kanun öncesinde de bazı önemli adımlar atılmıştır. Bunlardan biri de Maastricht Antlaşması'dır. Bu antlaşma ile kontrol ve denetim aşamalarına yeni yaklaşımlar getirilmiştir. Bu durum sistemde uyumu gerekli kılmış, çok yıllık bütçelemeye geçiş çalışmaları başlatılmış ve mali saydamlığa yönelik adımlar atılmıştır (Özen, 2008: 138).

Yakın zamanda Fransız Parlamentosu “Kamu Harcamalarının Etkinliği ve Verimliliği” konulu bir rapor hazırlatmış ve raporda harcama sonrası Parlamento denetiminin etkili yapılabilmesini sağlayabilmek için bir öneri de ileri sürülmüştür. Raporda çalışmaların her ay sonunda kamuoyuna yansıtılmasının çok yerinde olacağı ve böylece bu alanda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanabileceği ifade edilmiştir (Öner, 2008: 284).

Hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasında İngiltere'ye benzer şekilde Fransa'da da Sayıştay'ın önemli etkisi bulunmaktadır. Fransız Sayıştayı, kamu kurum ve kuruluşlarının mali işlemlerinin ilgili kurum hesaplarına doğru olarak intikal edip etmediğini, bu işlemlerin mali mevzuata uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini incelemektedir (Köse, 2007: 123). Fransız Sayıştayı incelemeleri yerine getirirken şeffaf ve hesap verebilir bir kamu maliyesi sistemi oluşturmayı hedeflemektedir.

2.2.2.2.3. Politik Dinamikler

Hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sisteminin benimsendiği Fransa'da (Duverger, 1980) 1958 Anayasası devlet başkanına önemli sorumluluklar yüklemiştir. Fransız Anayasasının 5. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının garantörüdür.*”³⁷

³⁷ Anayasa koyucusunun böyle bir düzenlemeye gitmesinin nedeni, 12 yılda 28 hükümet değiştiren ve bu süre içinde 310 gün hükümete sız kalan IV. Cumhuriyetin anayasal kurumlarıdır (Demir, 2013: 836).

1958 Anayasası ile parlamentonun yetkileri kısıtlanmış ve itibarı azaltılmıştır. Hükümetin parlamento üzerindeki denetimi artırılmıştır (Göze, 2000: 596). Fransa’da parlamentonun Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanadı bulunmaktadır. Millet Meclisi’nin üyeleri doğrudan halk tarafından genel oy ile seçilip halkı temsil etmekteyken³⁸; Senato üyeleri dolaylı oylama ile seçilerek yerel yönetimlerin temsil edilmesini sağlamaktadır³⁹ (Çam, 2002: 578; Çelebi, 2012: 56).

Fransa’da yasama organı bütçeyi etkileyen yasama organıdır. Bütçenin hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan tüm aşamalarda rolü bulunan parlamentonun bütçe tasarısında önemli değişiklikler yapma yetkisi bulunmamakla birlikte pasif bir konumu da yoktur. Parlamento tarafından kabul edilen bütçe, onaylanmadan önce yasama organınca değişikliğe tabi tutulabilir. Fakat bu değişikliklerin gelir ve gider dengesinde önemli bir etkisi yoktur.

Kanun tasarılarının ve tekliflerinin iki farklı meclis tarafından incelenmesi metinlerin kalitesini arttırmakta ve senatörlerin deneyimleri bu metinlerin daha da zenginleştirilmesine katkıda bulunmaktadır (Fransız Senatosu, 2014). Ayrıca iki meclisli yapı dolayısıyla bütçe tasarısı daha özenle incelenmekte ve bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır.

Siyasal parti sistemi olarak çok partili sistemin uygulandığı Fransa’da (Wolinetz, 2004: 4) sol partiler belli bir düşünceye dayandıklarından dolayı daha istikrarlıdır. Fakat sağ partilerde örgütün yerine önder önemli olduğu için sık sık dağılma yaşanmakta ve sonrasında partiler tekrar kurulmakta ve isim değişikliğine gitmektedirler (Eroğul, 2012: 214). Dolayısıyla Fransa’da çok partili siyasal sistem gereği bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır.

³⁸ Azami beş yüz yetmiş yedi üyeden oluşan Millet Meclisinin üyeleri tek dereceli seçimle seçilirler (Fransız Anayasası md.24/3).

³⁹ Azami üç yüz kırk sekiz üyeden oluşan Senatonun üyeleri iki dereceli seçimle seçilir. Senato, ülkedeki yerel yönetimlerin temsilini sağlar (Fransız Anayasası md.24/4).

2.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

“Tarih, muazzam bir erken uyarı sistemidir.”
Norman COUSINS

2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçe Hakkının Gelişimi

İngiltere ve Fransa gibi Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında Amerika Birleşik Devletleri'nin çok eski bir bütçe hakkı tarihine sahip olmadığı görülmektedir. Avrupalıların kıtayı keşfetmesi ve koloniler kurmasından sonra bütçe hakkının temelleri atılmaya başlanmış ve hızlı bir gelişim sürecine geçilmiştir. Bu bölümde ABD'de bütçe hakkının tarihsel gelişimi kronolojik olarak ele alınacaktır.

2.3.1.1. Bağımsızlık Öncesi Dönemde ABD'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

1492 yılında Amerika kıtasının Kristof Kolomb tarafından keşfedilmesinden sonra kıtada bulunan yerli halkın topraklarına Fransızlar, İspanyollar, Portekizliler, Hollandalılar ve İngilizler yerleşmiş ve koloniler oluşturmuşlardır (Wallach, 2010: 9-11). İngiltere'nin 13'e yükselen kolonileri, 18. yüzyılda kısmen özerkleşmiş, nüfus, ekonomik güç ve kültürel seviye açısından gelişmiştir. 1750'lerde İngiltere ve Fransa arasındaki kısmen Kuzey Amerika'ya taşınan savaştan galip çıkan İngiltere'nin Kıta'da yönetsel ve mali baskıları artmaya başlamıştır (Hatipoğlu, 2013: 71).

ABD'nin bağımsızlık mücadelesinde halktan alınan vergilerin önemli bir yeri vardır. Vergi hakkı açısından mücadelede vergi isyanlarının seyri ve önemine değinmek gerekmektedir.

2.3.1.1.1. Bağımsızlığa Giden Yolda Vergi İsyanlarının Önemi

İngiltere'nin Fransa ile yaptığı savaşın ağır maliyetinden kurtulmak için başvurduğu ilk araç vergiler olmuştur. Yerel halktan alınan ağır vergiler bir süre sonra hoşnutsuzluklara yol açmıştır. Amerikan kolonileri, temsilcilerinin bulunmadığı bir meclis oturumundan kendileri aleyhine bir karar çıkmasının kabul edilemez

bulmaktadırlar: “*Tarafımızca seçilen temsilciler karar vermedikçe vergi ödememiz söz konusu olamaz*” (Çıvgın & Yardımcı, 2011: 142).

İngiliz yönetiminin bu durum karşısında geri adım atmaması sonucu vergi kaynaklı çeşitli isyanlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Vergi isyanlarını 4 başlık altında incelememiz mümkündür. Bu vergiler; Pul Vergisi, Townshend Gelir Kanunu, Şeker Kanunu, Çay Kanunu ve Boston Çay Partisi İsyanı’dır.

2.3.1.1.2. 1764 Şeker Kanunu

7 Yıl Savaşlarında İngiltere’nin Fransa’yı mağlup ederken yaşadığı mali zorlukları gidermek için başvurduğu ilk vergi Şeker Kanunu ile yürürlüğe konulmuştur.

Şeker Kanunu ile şeker, kahve ve kumaş gibi mallar vergilendirilmekteydi. Kolonideki bir vatandaşın şeker, kahve veya kumaş alması sonucu ödenen paranın belli bir kısmı vergi olarak ödenmekteydi. Bazı tüccarlar kaçak yoldan ülkeye mal getirerek vergi ödemekten kaçınıyorlardı.

2.3.1.1.3. 1765 Pul Vergisi

Pul yasası 22 Mart 1765 tarihinde İngiliz Parlamentosu tarafından onaylanarak yürürlüğe konulmuştur (The Colonial Williamsburg Foundation, 2014: 1). Vergi tüm gazetelere, el ilanlarına, broşürlere, ruhsatlara, kira sözleşmelerine ve diğer yasal belgelere damga pulu yapıştırılmasını ve Amerikan gümrük memurları tarafından toplanacak gelir, kolonilerin savunulması, korunması ve güvenliğinin sağlanması için kullanılmasını gerektirmekteydi (Whitney, 1965: 1).

İsyan İngiltere ekonomisini etkilemeye başlamış ve İngiliz tüccarların da telkiniyle İngiliz parlamentosu 1766 yılında Pul Kanunu’nu yürürlükten kaldırmıştır. Pul vergisi isyanının geçirdiği gelişim süresi ve meydana getirdiği sonuçlar kolonilerin vergileme konusundaki duyarlılığını ortaya koymuştur (Gök, 2007: 154).

2.3.1.1.4. 1767 Townshend Gelir Kanunu

1767 yılında İngiliz parlamentosu emlak vergisi oranlarında indirime gitme kararı almıştır. Açığın telafi edilmesi için Maliye Bakanı Charles Townshend, kolonilerden alınan vergilerin artırılması yönünde bir yasa teklifinde bulunmuştur. Townshend Yasaları olarak nitelendirilen bu yasa, kurşun, cam, boya, çay ve kâğıt gibi eşyaların ithalinden vergi alınmasını gerektiriyordu (The Free Dictionary, 2014: 1). Bu eşyalardan elde edilen gelir, koloni valilerinin, yargıçların, gümrük memurlarının ve Amerika'daki İngiliz askerlerinin giderlerinin finansmanında kullanılmaktaydı.

Townshend Yasaları, Pul vergisine göre halktan daha az tepki almıştır. Ancak yine de, özellikle Doğu kıyı bölgesindeki kentlerde kendini hissettirmiştir. Tüccarlar ithalat yapmama anlaşmalarına yeniden başvurmuşlar ve halk da yerli mallarla yetinmeye başlamışlardır⁴⁰ (Whitney, 1965: 22).

Yeni yönetmeliklerin uygulanması Boston'da şiddet olaylarına yol açmış ve vergi tahsili için gelen gümrük memurları halk tarafından saldırıya uğramıştır. Yaşanan olaylar sonucu parlamento 1770'te çay dışındaki tüm mallardan alınan vergileri iptal etmiştir (Whitney, 1965: 22).

2.3.1.1.5. 1773 Çay Kanunu ve Boston Çay Partisi İsyanı

10 Mayıs 1773'de İngiliz parlamentosunda onaylanan Çay Kanunu, Boston'daki devrim fitilini ateşleyen hareket olmuştur. Kanun kolonilerdeki geliri artırmayı hedeflememiş ve bu amaçla yeni vergiler salınmamıştır. Stoklarında 18 milyon pound satılmamış çay bulunan ve mali açıdan zor durumda olan Doğu Hindistan Şirketi'ni ayakta tutabilmek amacıyla Çay Kanunu çıkarılmıştır (Ushistory.org, 2014). İngiliz Parlamentosu bu kanunla kolonilerden gelen tüm çayın ticaretini tekel olarak Doğu Hindistan Şirketi'ne bırakmıştır. Amerikalı tüccarlar ise taşıma kazancından ve İngiliz çayını satmaktan mahrum kalmıştır. Ayrıca Amerikalı tüccarların ellerindeki stokların değeri de düşmüştür (Kısakürek & Kısakürek, 2010: 94). Diğer taraftan Hindistan kolonileri, içine düştükleri ekonomik krizden bir an önce kurtulabilmeleri için çay

⁴⁰ Koloniciler, bu süreçte kendi dokudukları kumaşlardan dikilen elbiseler giymiş, çay yerine başka şeyler kullanmaya başlamışlardır. Ayrıca evlerde kâğıt yapılmış ve evlerini boyamaktan vazgeçmişlerdir.

vergisinden muaf tutulmuşlardır. Çifte standart dolayısıyla Amerikan kolonileri bu durumdan rahatsız olmuşlardır (Çıvgın & Yardımcı, 2011: 143).

Yaşanan bu olaylar sonucu 16 Aralık 1773 tarihinde Kızılderili kılığına giren Amerikan koloni kuvvetleri (Bostonlular), İngiltere'nin ABD üzerindeki yüksek vergileri ortadan kaldırabilmek için Boston Limanı'ndaki Doğu Hindistan Şirketi'ne ait çay yüklü İngiliz gemilerine saldırmış ve çay yüklü sandıkları denize boşaltmışlardır (Mullins & Wallin, 2004: 2). Denize dökülen çaylar, suyun sık olmasının da etkisiyle kısa sürede kabarmaya başlamış ve Boston Limanı suları çay rengini almıştır. Bunun üzerine yaşanan isyanda rol alanlar, çay partisi sloganını kullanmışlar ve bu olayın ironik bir ifadeyle "*Boston Çay Partisi*" olarak tarihe geçmesine neden olmuşlardır (Birecikli, 2011: 86).

2.3.1.2. Bağımsızlık Sonrası Dönemde ABD'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Yaşanan vergi isyanları sonrasında 5 Eylül 1774'te Philadelphia'da ilk Kıta Kongresi gerçekleştirilmiştir. Kongre'de İngiliz parlamentosuna karşı "*Haklar Bildirgesi*" ilan edilmiştir. İngilizlerin bildiriye dikkate almaması sonucu 1775'te II Philadelphia Kongresi yapılmıştır (Çıvgın & Yardımcı, 2011: 143). Kongre'de toplanan kolonilerin delegeleri, George Washington önderliğinde bir ordu oluşturulmasına karar vermiş ve Thomas Jefferson tarafından hazırlanan Bağımsızlık Bildirgesi kabul edilmiştir (Currie, 1988: 1). 4 Temmuz 1776 tarihinde gerçekleştirilen III. Kongre'de ise nihai hedefe ulaşılmış ve ABD'nin ilk anayasal metni olan Bağımsızlık Bildirgesi kabul edilmiştir (Çıvgın & Yardımcı, 2011: 143).

Kongre'de oybirliğiyle kabul edilen bildirgede "*Bizi anayasamıza yabancı ve yasalarımız tarafından tanınmayan bir yargı biçimine bağlı hale getirmek için başkalarıyla işbirliği yapmış ve aşağıdaki sebeplerden dolayı sahte mevzuatlarının yasalarına onay vermiştir.*" denilmiş ve sebepler arasında "*Rızamız olmadan bize vergi yüklemek*" ibaresine yer verilmiştir (Alatlı, 2010: 935-937). Dolayısıyla Bağımsızlık Bildirgesinin ortaya çıkmasının temel sebeplerinden birisi de halktan rızası olmaksızın vergi alınmasıdır.

ABD'de vergi hakkının egemenliğin temeli olduğundan hareketle başlatılan mücadele Bağımsızlık Bildirgesi'nin yayımlanması ile bitmemiş, İngiltere'nin 1778'de

vergileri kaldırmasına rağmen 1783'teki barış anlaşmasına kadar devam etmiştir (Ataç, vd., 2006: 20).

2.3.1.2.1. 17 Eylül 1787 Tarihli ABD Anayasasında Bütçe Hakkı

1787'de kabul edilen ve herhangi bir ulusa ait en eski federal anayasa olan (Brook, 1956: 278) ve bir önsöz ile yedi maddeden oluşan ABD Anayasası, günümüze kadar yirmi yedi değişiklik geçirmiştir ve 1791'de gerçekleştirilen ilk on değişikliğe “*United States Bill of Rights*” ismi verilmiştir (US The Library of Congress, 2013: 1). ABD Bağımsızlık Savaşı'nı aydınlar ile toprak ağalarının bir araya gelerek gerçekleştirmeleri ve bu gruplar içerisinde devlet maliyesine ilişkin bilgi ve tecrübe sahibi olan kişi sayısının yok denecek kadar az olması dolayısıyla anayasada bütçe hakkına ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır (Gürsoy, 1980: 67).

ABD Anayasasında bütçe hakkına ilişkin iki hüküm bulunmaktadır. Bu hükümlerden birincisi anayasanın 1. maddesinin 8. bölümünün 1. fıkrasında düzenlenmiş ve Kongre'nin sahip olduğu yetkiler arasında şu hükme yer verilmiştir:

“Vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletlerin ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak; ancak Birleşik Devletler'in tümünde aynı gümrük, üretim ve tüketim vergisi uygulanacaktır.”

Bu hükme göre ABD'de vergi hakkı ve dolayısıyla bütçe hakkı Kongre'ye aittir. Ayrıca yine 1. maddenin 9. bölümünün 7. fıkrasında şu hükme yer verilmiştir:

“Yasa'nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilmeyecek ve zaman zaman kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır.”

Söz konusu madde hükmüne göre kamu paralarının harcanabilmesi için Kongre'den izin almak gerekmektedir ve belirli dönemler itibarıyla kamu gelir ve giderlerine ilişkin raporlar düzenlenmelidir.

1791'de yapılan değişiklikle ABD Anayasası'nda federal devletin mali yetkileri düzenlenmiş ve vergi ile bütçe hakkı, eyaletlerin federal devlete yaptığı yetki devri ile sınırlanmıştır. İlgili hükümlere göre ABD Kongresi, vergi ve benzeri yükümlülükleri

salmak, borçlanmak, ABD'nin ulusal savunma ve genel refahına yönelik hizmetler yapma görevlerini federal devlete vermiştir (Ataç, vd., 2006: 20).

ABD Anayasası, vergi ve bütçe hakkının kullanımını federal devlet sisteminin gereği olarak yerel yönetimler, eyaletler ile federe devlet arasında paylaşmıştır. İngiliz ayrımcılığına bir tepki niteliği taşıyan vergi hakkı Anayasada tanımlanmış ve eyaletlere göre ayrımcı olmaması öngörülmüştür. Yetki 1913'de yapılan değişikliklerle gelirin vergilendirilmesini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 31). ABD'de yerel yönetimlerin önemli derecede özerkliği bulunmakta, federal devlet eyaletin, eyaletler de yerel yönetimlerin vergileme yetkisine bir sınırlama getirmemekte, eyalet ve yerel yönetimler vergi politikalarını kendileri belirleyebilmektedir (Türkoğlu, 2009: 38). Fakat eyalet anayasalarında genel vergilendirme ve harcama konularında çeşitli yetki sınırlamaları getirilebilmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğini kısıtlayıcı bazı uygulamalar bulunmakta, vergi toplama hakkı eyalet anayasaları ve eyalet tüzüğü aracılığıyla sağlanan bir hak olduğu için vergi türlerinde ve vergi oranlarında kısıtlamalara gidilebilmektedir (Türkoğlu, 2009: 39).

Bahsedilen gelişmelerden anlaşılacağı üzere ABD'de bütçe hakkı bağımsızlık sonrasında ve federal düzeyde Kongre tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Fakat federal yapı gereği eyalet meclislerine de eyalet bütçelerini belirleme ve onama hakkı verilmiştir. Böylece, ABD bütçe hakkının tarihi gelişimi bakımından Fransa ve İngiltere'den farklı olarak bağımsızlık mücadelesi sonucu bütçe hakkını elde etmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 31).

2.3.1.2.2. Bütçenin Çerçevesini Çizen Kanunlarda Bütçe Hakkı

ABD'de bütçe hakkı anayasanın yanında diğer pek çok kanun ile de koruma altına alınmıştır. Kongre, 1921 yılında hükümet programlarının finansmanında karşılaşılan koordinasyon eksikliklerini gidermek için Bütçe ve Muhasebe Kanunu'nu kabul etmiştir (History, Art & Archives, 2014: 1). Bu kanun ABD'de bütçe sürecinin çerçevesini çizen bir kanundur ve kanunla birlikte federal bütçeyi hazırlama görevi Kongre'den alınarak Başkan'a verilmiştir. Başkan adına federal bütçeyi Yönetim ve Bütçe Dairesi hazırlamaktadır (Mutluer, vd., 2011: 50).

Bütçe hakkı açısından önem taşıyan bir diğer kanun Kongre Bütçe ve Haciz Kontrol Kanunu'dur. Kanun ile Kongre Bütçe Ofisi (KBO) (Congressional Budget Office) kurulmuştur. Ofis, bütçeyle ilgili faaliyetlerde Kongre'ye yardımcı olmakta ve bütçe önerisinin ekonomik ve mali incelemesini hazırlayarak Kongre'ye sunmaktadır⁴¹ (Karahanoğulları, 2011: 276). Ayrıca bütçelerin Kongre'de tabi olacağı usul ve esaslar, Temsilciler Meclisi ve Senato'da görüşüleceği esaslar da bu kanun ile belirlenmiştir (Mutluer vd., 2011: 51).

2.3.1.2.3. ABD Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişiminde Bütçe Sistemlerinin Konumu⁴²

Pek çoğunun ABD kaynaklı olmasından dolayı bütçe sistemlerinin ABD açısından ayrı bir önemi vardır. Dolayısıyla bütçe sistemlerinin bütçe hakkının tarihsel gelişimi üzerindeki etkilerine de değinmek gerekmektedir.

Bütçe sistemlerinin en eskisi olan klasik bütçeleme sistemi (Mutluer vd., 2011: 84) klasik maliyeciler tarafından geliştirilmiştir. 1929 Büyük Buhran ve II Dünya Savaşları ile eksikliklerinin ortaya çıkması ile birlikte yerini modern bütçe sistemlerine bırakmıştır.

Performans bütçe ilk olarak 1912 yılında ABD Başkanı Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu'nun yapmış olduğu çalışmalar ile ortaya çıkmıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 158). 1950'lerde eyaletlerde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Maryland bu alanın öncülüğünü yaparken New York'ta 1954 yılında bazı dairelerde bu sistem uygulanmıştır. California, Michigan, Connecticut, Illinois, Oregon eyaletleri de bütçelerini hazırlarken performans bütçenin bazı yönlerini göz önünde bulundurmuşlardır (Dicle, 1973: 57).

Performans esaslı bütçeleme sistemi ABD'de ilk olarak 1943 yılında Uluslararası İl/İlçe Yönetim Birliğinin (International City/County Management Association-ICMA)

⁴¹ Ofis'in temel görevleri, iki yıllık dönemler için makro ekonomik ve mali tahminler yapmak, Kongreden çıkan bütün gider ve gelir yasalarının bütçe kararındaki hedeflere uygunluğunu sınavan analizler yapmak (scorekeeping), Kongrenin komitelerinde görüşülen yasa tasarılarının bütçeye gelecek yıllarda yansıyacak maliyetleri tahmin etmek, Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe komitelerine sunulmak üzere maliye politikasına ilişkin yıllık bütçe raporu (Annual Report on the Budget) hazırlamak, bütçe ile ilişkili alanlarda Kongrenin gereksinim duyduğu çalışmaları hazırlamaktır.

⁴² Birinci bölümde bütçe sistemlerinin tanımına, önemine, faydalı ve sakıncalı yönlerine değinildiği için burada sadece tarihsel süreçteki gelişimleri ele alınmıştır.

yöneticilerinin yerel yönetimlerin faaliyetlerinin ölçülmesi için hazırladığı yayında ortaya çıkmıştır. Birinci Hoover Komisyonunun 1949 yılındaki raporunun tavsiyesi ile federal düzeyde uygulanmaya başlanmıştır (Çiçek, 2010: 22).

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı adına RAND Şirketi tarafından geliştirilmiştir. Savunmada gerçekleşen başarı Başkan Johnson tarafından 1965 yılında yerel idarecilere anlatılmış ve resmi olarak Ağustos 1965'te uygulamaya konulmuştur (Galnoor & Gross, 1969: 23). Ayrıca 1954-1960 yılları arasında Frederick C. Mosher, Jesse Burkhead, Charles J. Hitch ve Roland N. McKean gibi bilim adamları yayınladıkları eserler ile PPBS'nin ABD'de tanıtılmasına hizmet etmişler, sistemin kuramsal çerçevesini çizmeye çalışmışlardır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 170).

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi 1969 yılında ilk olarak Peter Pyhrr tarafından geliştirilmiştir (Shelby, 2013: 3). Performans ve program bütçeleme sistemlerinin bir uzantısı olarak geliştirilmiş ve ABD bütçeleri 1978'den itibaren bu bütçeleme sistemine göre düzenlenmiştir (Akdoğan, 1997: 313).

Tarihsel süreç içerisinde bütçe sistemlerinin ABD'de gelişim aşamaları Tablo 2.5'de toplu halde gösterilmiştir. Kronolojik sıralama dâhilinde bütçe sistemleri ve sistemlerin önemi ve hangi noktaya ağırlık verdikleri görülmektedir.

Tablo 2. 5 - Bütçe Sistemlerinin Gelişimi

Dönem	Bütçe Sistemi	Önemi ve Ağırlığı
1990'lar	Klasik (Ödenek Bazlı) Bütçeleme İdare Bütçesi	Kontrol
1950'ler	Performans Bütçeleme	Yönetim İktisadilik ve Etkililik
1960'lar	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)	Planlama Değerlendirme Etkililik
1970'ler 1980'ler	Sıfır Esaslı Bütçeleme (ZBB) Hedef Odaklı Bütçeleme (TBB) Denge Odaklı Bütçeleme (BBB)	Planlama Öncelikler Bütçe oluşturma
1990'lar	Yeni Bütçeleme Sistemi	Hesap verebilirlik İktisadilik ve Etkililik

Kaynak: (Tyer & Willand, 1997: 85).

2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Kapsamı

Bu başlık kapsamında Amerika Birleşik Devletleri’nde bütçe süreci ve bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler irdelenecektir.

2.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Süreci

ABD’deki federal bütçe süreci diğer ülkelerle kıyaslandığında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bunun nedeni Amerikan kurumsal yapısında geleneksel olarak önemli ölçüde güçler ayrılığının olmasıdır. Bütçe sürecinde Başkan ve parlamento üyeleri birbirinden oldukça bağımsız aktörlerdir ve bu ortamda karar alma süreci oldukça yavaş ve zor işlemektedir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007: 2).

ABD bütçe sürecinin temel özelliği; gelir ve giderlerin genel bütçe ve yasal izne tabi olmayan fonlardan oluşmasıdır. 1980’lerde analitik amaçla, genel bütçe, nakit bütçesi ve milli hesaplar doğrultusunda yapılmış bütçeden oluşan bütünleşik bütçe yapılmaya başlanmıştır (Premchand, 1983: 133-134). Bütçe harcamaları üzerinde önemli ölçüde gücü olan bağımsız bir yasama sistemi vardır. Kongrede her kesimin sözcülerinin bütçe konusunda görüşlerini açıklaması hem toplumsal kesimlerin bütçe stratejileri geliştirmesine hem de bütçenin kamuoyu önünde tartışılmasına yol açmaktadır (Arın vd., 2000: 50).

ABD’de bütçeleme süreci Tablo 2.6’da görüldüğü üzere her yıl Nisan ayında başlamakta ve on sekiz ay devam etmektedir. Mali yıl ise Ekim ayının ilk günü başlamakta ve bir sonraki yılın Eylül ayının 30 uncu gününde sona ermektedir. ABD’de bütçeleme süreci birbiri ile ilişkili iki temel aşamadan oluşmaktadır. Bunlar Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması ve Kongre’nin bütçe üzerindeki çalışmaları aşamalarıdır (Kocabaş, 2008: 92).

Başkan’ın Bütçesi, bütçe hazırlama sürecinin sadece ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu bütçenin ne kadar etkili olacağı temel olarak politik duruma ve Başkan’ın Partisinin Parlamento’daki çoğunluğuna bağlıdır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007: 2).

Tablo 2. 6 - ABD’de Bütçe Sürecinin Aşamaları

Bütçe Hazırlama Süreci	Tarih	Bütçe Gelişmesi
	Nisan	<i>Nisan Rehberi:</i> Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget-OMB) bakanlıklara, genel finansman düzeyini belirten ve önemli program ve yönetim ve yönetim konularını içeren bir “belge” göndermektedir.
	Haziran-Temmuz	<i>İlkbahar Gözden Geçirmesi:</i> OMB kurumların bütçe tekliflerinde dikkate almak zorunda olduğu detaylı rehberi (Circular A-11) göndermektedir.
	Temmuz-Eylül	Bakanlıklar bütçe Tekliflerini hazırlamakta ve OMB’ye sunmaktadırlar.
	Ekim-Kasım	<i>Sonbahar Gözden Geçirmesi:</i> Bütçe tutarlarına ilişkin OMB kararları Bakanlıklara verilmektedir.
	Aralık- Ocak	<i>İtiraz Süreci:</i> Son kararlar Başkan tarafından verilir.
	Şubat ayının ilk Salı gününe kadar	Başkan’ın Bütçesi Parlamento’ya iletilir.
Parlamento Süreci	Şubat başı	Başkan idari bütçe önerisini sunar.
	Mart ve Nisan	Bütçe komisyonları toplanır ve “Parlamento Bütçe Kararı”nı (Congressional Budget Resolution) oluştururlar ve Daimi Komisyon görüşleri ve tahminleri sunar.
	15 Nisan	Parlamento, üzerinde anlaşılan Bütçe Kararını kabul eder.
	Yaz	Parlamento gerekli görüyor ise yasal düzenlemeyi yeniden inceler ve ödenek kanun tasarılarını (13 appropriation bills) kabul eder.
	30 Eylül	Mali yılın sonu; tüm ödenek tasarıları kabul edilmelidir.
	1 Ekim	Mali yıl başlangıcı, kabul edilmeyen ödenek tasarıları ile ilgili devam eden kararlar görüşülür.

Kaynak: (Kocabaş, 2008: 93-97; T.C. Maliye Bakanlığı, 2007: 2-3).

ABD bütçe sürecinin en dikkat çekici özelliği, bütçenin son şeklini alması noktasında belirleyici organın yürütme organı yerine Kongre olmasıdır. ABD federal bütçe sürecinin diğer özellikleri; bütçenin hazırlık aşamasının aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesi, toplam sürecin geniş bir döneme (18 ay) yayılmış olması, sürecin Kongredeki siyasi dengelerle belirlenen karmaşık yapısı, harcamaların zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılması, bu iki harcama alanı için farklı bütçe süreçlerinin söz konusu olmasıdır (Karahanoğulları, 2011: 287).

2.3.2.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Dinamikler

Amerika Birleşik Devletleri’nde bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler; hukuki, kurumsal, politik ve küresel dinamikler şeklinde bir ayrıma tabi tutularak incelenmiştir.

2.3.2.2.1. Hukuki Dinamikler

Kapsamlı bir devlet bütçesine sahip olan ABD’de bütçe hakkının kapsamını belirleyen yasal düzenlemeler de oldukça geniştir. ABD’de bütçeyi ve bütçe hakkını şekillendiren söz konusu temel yasal düzenlemeler Tablo 2.7’de toplu halde gösterilmiştir.

1789 Anayasası bütçe hakkını Kongre’ye vermiştir; fakat bütçe mevzuatının göz önünde bulundurulması için herhangi bir yasal düzenleme yoktur. Federal bütçe sürecini düzenleyen ve Tablo 2.7’de yer alan çeşitli yasal düzenlemeler bulunmasına rağmen; bütçe sürecinin çerçevesini çizen iki temel kanun bulunmaktadır. Bu kanunlar; Bütçe ve Muhasebe Kanunu, Kongre Bütçe ve Haciz Kontrol Kanunu’dur (Saturno, 2004: 1).

Tablo 2. 7 - ABD’de Bütçeye İlişkin Yasal Düzenlemeler

Temel Kanunlar	Yönetmelikler/İç Tüzükler/ Kararnameler
Yetersizliği Telifi Yasası (1905)	Temsilciler Meclisi Kararları
Bütçe ve Muhasebe Kanunu (1921)	Senato Kararları
Kongre Bütçe ve Haciz Kontrol Kanunu (1974)	Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) A-11 Genelgesi, “Bütçenin Hazırlanması, Sunulması ve Uygulanması”
Gramm-Rudman-Hollings Yasası veya Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrolü Yasası (1985)	
Bütçe Uygulama Yasası (1990-1997)	
Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (1993)	
Genel Müfettiş Kanunu (1978)	
Federal Yöneticilerin Mali Güvenilirliği Yasası (1982)	
Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu (1990)	
Federal Kredi Reform Kanunu (1990)	
Hükümet Hesap verebilirlik Ofisi Beşeri Sermaye Reformu Kanunu (2004)	
Hükümet Yönetim Reformu Kanunu (1994)	
Federal Mali Yönetim İlerleme Kanunu (1996)	

Kaynak: (Lienert & Jung, 2004: 63).

Federal bir devlet olan ABD’de anayasa, federal bütçeye ilişkin sadece birkaç hüküm içermektedir. Kanun koyucu bütçeye ilişkin kanunlarla ve ikincil kaynaklarla sağlamaya çalışmıştır. Bütçeye ilişkin pek çok kanun yasama organı tarafından düzenlenmekte ve buna ek olarak Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından da kapsamlı düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca federal düzeydeki kanun ve düzenlemelere ek olarak eyaletlerin her birinin kendi anayasası, kanunları ve diğer yasal düzenlemeleri bulunmaktadır (Lienert & Jung, 2004: 29).

2.3.2.2.2. Kurumsal Dinamikler

ABD’de mali saydamlık ilkesi, saygı duyulan bir ilkedir. Bu ilkenin gereği olarak anayasada yasama ve yürütme organlarının mali yönetimdeki rolleri açıkça belirtilmiş ve güçlü bir yasal çerçeve çizilmiştir. Federe devletin yanında federal birimlerin ve yerel yönetimlerin mali sorumlulukları da belirlenmiştir. Bütçe belgelerine erişim kolaydır ve halka açıktır (Lienert & Jung, 2004: 451).

2003 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) ABD’ye ilişkin “*ABD: Standart ve Kodların Uyumu Raporu*” adını taşıyan Mali Saydamlık raporunu yayımlamıştır. Rapora göre maliye politikasının uzun vadede durumu belirsizdir. Bu durum kısmen federal hükümetin büyüklüğünü ve kongre bütçe sürecinin karmaşıklığını yansıtır (IMF, 2003: 1).

Bütçe ve Yönetim Ofisinin 127 sayılı genelgesi ile Federal Mali Yönetim Sistemlerine ilişkin genel politikalar belirlemiştir. Genelgeye göre her bir kurum bir bütünlük içinde kendi mali yönetim ve kontrol sistemini kurmak ve işletmek zorundadır (Öztürk, 2007: 5).

Söz konusu sistemler, vergi mükelleflerinin, Kongrenin ve yöneticilerin ihtiyaç duyduğu bilgileri doğru ve onların anlayacağı tarzda kendilerine aktararak, ödenen vergilerin nasıl harcandığı ve devlet malının nasıl idare edildiğini göstermek suretiyle genel anlamda hesap verilebilirliği amaçlamaktadır. Sistemler ile aynı zamanda kamu yararı için mal ve hizmet üretiminde etkinliğin, verimliliğin ve ekonomikliğin artırılması arzulanmaktadır (Öztürk, 2007: 5).

1921 yılında Kongrenin bir parçası olarak kurulan Genel Muhasebe Ofisi, 2004 yılında Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (HHKO) ismini almıştır. Ofisin temel amacı,

hükümetin, ABD halkına karşı mali açıdan hesap verebilir olmasını sağlamaktır (Karahanoğulları, 2011: 285-286).

Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi, dâhili kontrol için gözetim sorumluluğuna sahiptir ve dâhili kontrol sistemini gözden geçirmekte ve eksiklikleri rapor etmektedir (Schick, 2002: 183). Kamu hizmetinin mali açıdan, arzu edilen amaçlara ve standartlara uygun bir şekilde sunulmasını sağlamak, kamu kaynaklarını etkin, etkili ve uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak için birimlerin mali denetimini yapmak, yasa dışı veya yanlış uygulamaların ortaya çıkarılmasını sağlamak ve bunlara ilişkin yasal hükümler vermek, Ofisin başlıca sorumlulukları arasındadır. (Karahanoğulları, 2011: 286)

Geleneksel hesap denetimlerinin yanı sıra bütçe denetiminin en önemli parçası, performans denetimidir. Kamu harcamalarının gerçekleştirmelerinin yalın bir hesap analizinden farklı olarak performans denetiminde, ilgili kamu kurumlarının kendi programlarında tanımladıkları hedefleri gerçekleştirip gerçekleştiremediği denetlenmektedir. 1993 Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu federal birimlerin giderlerinin ve sonuçlarının ölçülmesini ve performans temelli bütçelemeyi getirmiştir. Kanunun amaçlar bölümünde sıralanan altı amacın temel vurgusu, kamu hizmetlerin çıktılarına odaklanması, etkinliğin çıktılar üzerinden ölçülmesi, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanması, program performans uygulamasının geliştirilmesi, yönetsel insiyatifin geliştirilmesi yönündedir (Karahanoğulları, 2011: 286).

2.3.2.2.3. Politik Dinamikler

ABD devlet şekli olarak federal sistemin ve hükümet sistemi olarak da başkanlık sisteminin uygulandığı bir ülkedir. ABD Anayasasının hiçbir maddesinde federal ya da federalizm sözcüklerine yer verilmemekle birlikte on üç ayrı devletin kendi egemenliklerini koruyarak ABD'yi oluşturmaları, federal yapının temel dayanağıdır (Eroğul, 2012: 86). ABD Anayasasına göre yürütme organının başında devlet başkanı yer almaktadır ve yürütme organının özelliğinden dolayı sistem “*başkanlık rejimi*” adını almıştır (Dereli, 2001: 31).

ABD'nin yasama organını temsil eden Kongre iki alt gruba ayrılmaktadır: Temsilciler Meclisi⁴³ ve Senato⁴⁴. Yasama gücünün her iki organ tarafından kullanıldığı ABD'de yasa önerileri Kongre üyeleri tarafından yapılmakta ve başkanın da bazı olanaklardan yararlanma imkânı bulunmaktadır. Vergi ile ilgili yasa önerileri yalnızca Temsilciler Meclisi tarafından verilmekle birlikte her iki meclisin de yasa tasarısı hazırlama konusunda eşit yetkisi bulunmaktadır (Göze, 2000: 497).

ABD bütçe sürecinde yasama organına diğer ülkelerden farklı olarak daha geniş bir yetki verildiği görülmektedir (Karahanoğulları, 2011: 287). Yasama organı ABD'de bütçeyi hazırlayan yasama organı konumundadır ve Kongre'nin bütçenin hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan tüm süreçte etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkının etkinliği daha yüksektir.

ABD siyasi hayatına çift partili sistem egemendir. Amerikan çift parti sistemi İngiliz sisteminden oldukça farklıdır. İki parti sistemi hiçbir zaman ABD'de büyük bir tehdit ile karşı karşıya kalmamıştır. ABD'de hem başkanlık seçimlerinde hem de Kongre seçimlerinde iktidar, genellikle Cumhuriyetçi Parti ve Demokratik Parti arasında el değiştirmektedir (Dereli, 2001: 89). Güçlü bir iki partili sistemin bulunduğu ABD'de Kongre'nin bütçeyi değiştirme konusunda geniş yetkileri bulunmaktadır; fakat bu yetkiyi siyasi partiler kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmaktadırlar.

⁴³ Üyelerin seçimi federe devlet ayrımı yapılmaksızın nüfus miktarına göre yapılmaktadır ve üyeler genel oyla tek türlü çoğunluk sistemiyle seçilmektedir (Çam, 2002: 608).

⁴⁴ Üyeler tek dereceli genel oyla seçilmekte ve görev süreleri altı yıldır. Üyelerin üçte biri her iki yılda bir yenilenmektedir. Federe devletlerin her birinin Senato'da eşit temsil yetkisine sahip iki üyesi yer almaktadır (Çam, 2002: 608).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ VE KAPSAMI

*“Tarih yazmak, tarih yapmak kadar mühimdir.
Yazan yapana sadık kalmazsa değişmeyen hakikat, insanlığı şaşırtacak bir hâl alır.”*
Mustafa Kemal ATATÜRK

Türkiye modern anlamda hem bütçe hakkı hem de bütçe uygulamaları açısından eski bir mali tarihe sahip olmayan ülkelerden birisidir. Devletin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı belgeler açısından 16. yüzyılın başlarına kadar gitmek mümkünse de günümüzdeki anlamıyla bir bütçeden özellikle bütçe hakkında bahsetmek çok da mümkün değildir.

Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi, Osmanlı Devletini de kapsayacak şekilde Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak iki alt başlık altında ele alınacaktır.

3.1. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bütçenin Tarihi Gelişimi

Türkiye’de bütçe hakkının elde edilmesi ve kullanılması bakımından Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında geç kalmış ülkelerden birisidir. Tanzimat öncesi dönemde bütçe hakkına ilişkin önemli gelişmeler yaşanmamakla birlikte bütçenin niteliği açısından ciddi adımlar atılmıştır. Tanzimat dönemi ile birlikte bütçe hakkı adına daha kayda değer gelişmelerin yaşandığı tarihsel süreç bu bölümde tanzimat öncesi ve sonrası dönem olarak incelenecektir.

3.1.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi

Bu kısımda Osmanlı Devleti’nin anayasal gelişimi kadar bütçe hakkı açısından da önemli bir belge olan Tanzimat Fermanı öncesinde bütçe hakkının tarihsel gelişimi ele alınacaktır.

3.1.1.1.1. Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İstanbul'un Fethine Kadar Olan Dönem

Bu dönemde bütçe hakkı bir yana devlete ait gelir ve giderlerin yer aldığı bir belgeden de söz etmek çok mümkün değildir. Osmanlı Devletinin kuruluş yılı olan 1299 yılından İstanbul'un fethine (1453) kadar olan süreçte yaşanan mali olaylar şu şekilde seyir izlemiştir.

Devletin kuruluş yıllarında dahi mali işlere büyük önem verilmiştir. “*Mülk askerle, asker para ile para mamuriyyet ile mamuriyyet siyaset ile siyaset ise adalet ile vücud ve beka bulur.*” (Sayın, 2000: 5) sözünü devlet adamları sözlü bir kanun olarak kabul etmişlerdir.

Osmanlı Devletinin ilk padişahı olan Osman Gazi (1299-1326) oğlu Orhan Gazi'ye devletin dayanması gereken mali sistem konusunda bir nasihatinde şöyle demiştir; “*hiçbir işe gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster, devlet hazinesini dolu tutmaya gayret etmelisin, devlet gelirlerini artırıcı önlemlere başvurmalsın.*” Osman Gazi'nin bu sözleri İmparatorluğun ilk yıllarından itibaren devlet maliyesine verdiği önemi, tutumlu davranılması, gereksiz harcamalar yapılmaması gerektiğini göstermektedir (Ataç, vd., 2006: 113).

Osman Gazi, döneminde halktan ilk vergi uygulaması olan Pazar Resmini (bac) almıştır. “*Her kim pazarda satış yapıp para kazanırsa bunun iki akçasını versin, satamazsa hiçbir şey vermesin ve bu kuralı kim bozarsa Allah Teâlâ da onun dinini ve dünyasını bozsun*” ifadesi söz konusu “resim”de yer almıştır⁴⁵ (Maliye Bakanlığı, 2008: 1).

⁴⁵ Osmanlı Devletinin ilk vergisi olan Pazar Resminin nasıl alındığı konusu Nihal Atsız'ın 1949'da yayınladığı 15. asır Osmanlı tarihçisi Aşıkpaşazade'nin eserinde geçer ve şöyle hikâye edilmiştir (Bardakçı, 2003):

'...Kütahya'dan adamın biri kalkıp geldi. 'Bu pazarın vergisini bana satın' dedi. Halk, 'Osman Han'a git' diye cevap verdi. Adam, Han'a gidip sözünü söyledi. Osman Gazi 'Vergi nedir?' diye sordu. Adam 'Pazara ne gelirse, ben ondan para alırım' diye cevap verdi. Osman Gazi, bu defa 'Senin gelenlerden alacağın mı var ki para istersin?' diye sordu. Adam 'Hanım, vergi almak töredir: vergi bütün memleketlerde vardır ve padişahlar vergi alırlar' cevabını verdi. Osman Gazi sordu: 'Tanrı mı buyurdu, yoksa bu töreyi beyler kendileri mi koydular?'. Adam yine 'Töredir hanım! Taaa ezelden kalmıştır' dedi. Osman Gazi 'Bir kişinin kazandığı şey başkasının olur mu? Kendisinin olur. Ben onun malına ne kattım ki ondan para isteyeyim? Bre adam, var git! Artık bana bu sözü söyleme, yoksa sana ziyanım dokunur!' diye hiddetlendi. Bunun üzerine halk araya girdi ve Osman Gaziye 'Hanım!' dedi. 'Bu pazarda bir nesnecik verilmesi âdettir'. Osman Gazi bunun üzerine 'Mademki öyle diyorsunuz, bundan böyle bir yük getirip satan bir akçe versin,

Orhan Gazi döneminde (1326-1359) vezir Alaettin Paşa'nın başkanlığındaki tanzimat heyeti tarafından ilk devlet teşkilatı kurulmuş, gelirlerin tarh ve tahsil yöntemleri, giderlerin ödenme usulleri, fazla gelirlerin merkeze gönderilmesi hususundaki kurallar düzenlenmiştir (Sayar, 1956: 31). Bu düzenlemeler devletin daha ilk yıllardan itibaren mali düzene verdiği önemin göstergesidir.

I. Murat döneminde (1359-1389) devletin merkez ve eyalet teşkilatları tamamlanmıştır ve Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa tarafından Devlet Hazinesi ve Mali Teşkilat kurulmuştur (Maliye Bakanlığı, 2008:1). Osmanlı devletinde ilk maliye teşkilatı I. Murad zamanında yapılmıştır. Sınırlardaki genişleme ve ihtiyaçların artması gibi sebeplerle gelir ve giderlerin miktar ve türü de artmıştır. Devletin kemâle erdiği XVI. yüzyıldan itibaren müesseseler de en olgun ve fonksiyonel oldukları hale ulaşmıştır (Öz, Ünal, & Unan, 2012: 26).

Yıldırım Bayezid döneminde (1389 - 1402) Sırbistan, Eflak, Boğdan ve Bizans'ın maktu vergileri yükseltilmiştir. Maktu vergi uygulamalarına I. Mehmed (1413 - 1421) ve II. Murad (1421 - 1451) dönemlerinde de devam edilmiştir. Ayrıca ilk mahkeme harçları ve harp tazminatı da Bayezid Döneminde uygulanmaya başlanmıştır. II. Murad döneminde ise ilk vergi affı gerçekleştirilmiştir. Düzmece Mustafa İsyanında kendisine yardım eden Cenevizlilerin 27.000 düka altın değerindeki vergilerini affetmiştir (Varcan & Çakır, 2000: 86-93).

3.1.1.1.2. İstanbul'un Fethinden Tanzimat'a Kadar Olan Dönem

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı'da gelir ve giderlerin kaydedildiği defterler mevcut olmakla birlikte günümüzdeki anlamıyla bir bütçe anlayışı gelişmemiştir. Bütçe konusunda İslami esasların egemen olduğu usuller kullanılmaya devam edilmiş ve halifeler zamanında hazırlanan “şeriat bütçesi” geçerliliğini korumuştur. Tahsis-i varidat usulünün geçerli olduğu bu dönemde, gelirler ayrıca toplanmış ve giderlere tahsis edilmiştir. Bu dönemde, şeriat hükümlerinin geçerli olduğu mali mizan bir bütçe niteliğinden ziyade bir plan niteliğindedir. Şer-i ve örf-i vergilerden oluşan kamu gelirleri

satamayan bir şey vermesin. Koyduğum bu kanunu her kim bozarsa, Allah da onun dinini ve dünyasını bozsun' buyurdu...'

bütçenin temelini oluşturmuş, harcama miktarını ise kamu gelirleri tayin etmiştir (Siverekli Demircan, 2005: 61).

Günümüze kadar Latin harfleriyle yayımlanmış bütçelerin hemen hepsi 365 günlük güneş yılı esas alınarak hazırlanmıştır. Fakat bu dönemdeki bütçeler, hicri yıl (ay yılı) esas alınarak hazırlanmıştır (Tabakoğlu, 2005: 184).

Bütçe hazırlanış tekniği açısından iki dönem göze çarpmaktadır. Birinci dönem 15 ve 16. yüzyıllarda “*birbirini izleyen iki nevrüz (21 Mart) arasındaki bir güneş yılı*” (Tabakoğlu, 1985: 185) dikkate alınarak hazırlanan bütçeler ve ikinci dönem de 17. ve 18. yüzyıllarda, “*ay yılı bütçeler*” (Tabakoğlu, 1985: 181) olarak hazırlanmıştır.

- Ay ve Güneş yılı esas alınarak hazırlanan ve Klâsik dönem bütçeleri olarak tanımlanan bütçelerde, geleceği yönlendirecek öneriler yer almamıştır.
- Bütçeler bir mali yıl içinde merkezi idarenin yapmış olduğu gelir ve gider gruplarını göstermiştir. Gelir ve giderlerin düzenlenme sisteminde önce gelirler kaydedilmiş ve daha sonra giderler gelirlerden çıkartılarak fazlalıklar belirtilmiştir.
- 16. yüzyıldaki bütçelerde, gelir ve giderlerin düzenlenmesi defterdarlıklara göre hazırlanmışken, 17. yüzyıl sonrası hazırlanan bütçeler maliye kalemlerine göre hazırlanmıştır.
- Bütçeler bürolardan gelen bilgilerin Baş Muhasebede değerlendirilmesi sonucunda hazırlanmıştır (Nakiboğlu, 2012: 2).

Bu özellikleri taşıyan bütçeler Osmanlı İmparatorluğu’nda Klasik dönem bütçeleri olarak tanımlanmışlardır. Klasik dönem bütçeleri genelde bir hesap özeti şeklinde olup, İmparatorluğun gelir ve gider rakamlarını gösteren bütçeler gibi kabul edilmiş ve değişen mali yapıya göre de şekillenmiştir.

Tanzimat’a kadar Osmanlılarda modern anlamda bir bütçeden söz edilemez. Yapılacak giderleri tespit ve bunları karşılayacak gelirlerin tayini ile tahsiline izin ve onay gerektiği için modern bir bütçe söz konusu değildir. Tanzimat’a kadar hazinenin gelir ve giderlerini gösteren muhtasar tablolar gerçek bir bütçe olmayıp, o yıl fiilen hazineye giren ve çıkan tutarlarla tahsil edilip harcanan tutarların muhasebe defterlerinden çıkarılan hulasalarından (özet, fezleke) ibaret olmasından dolayı son envanter ya da kesin hesap niteliğindedir (Sahillioğlu, 1967: 79-80). Bu belgeler her ne kadar modern anlamda bütçe değillerse de devletin gelir ve giderlerini gösterdikleri için, bütçe diye anılmaktadır. Zaten

Osmanlılar da bunlara bütçe değil; İcmâl-i Vâridat ve Masârifât-ı Hazine-i Âmire veya Muhâsebe-i Vâridat ve Masârif-i Hazine-i Âmire demişlerdir. Bu bütçeler devletin yalnız nakit gelir-giderlerini içermekteydi. Ayrıca 16. ve 17. yüzyıllarda dünyada bütçe deyimi zaten bilinmiyordu (Sahillioğlu, 1985: 416; Şahin, 2013: 856-857).

Ömer Lütfi Barkan ve Halil Sahillioğlu'nun yapmış olduğu çalışmalara göre elimizdeki ilk Osmanlı bütçesi 11.3.1524-10.3.1525 tarihleri için düzenlenmiştir⁴⁶. Tarih itibariyle ikinci sırada 1527-1528 bütçesi⁴⁷, üçüncü sırada 1547-1548 bütçesi⁴⁸, dördüncü sırada 1567-1568 bütçesi⁴⁹, beşinci ve altıncı sırada ise 1660-1661 bütçesi⁵⁰ ve 1669-1670 yıllarına ait bütçe⁵¹ yer almaktadır. Barkan ve Sahillioğlu'nun öncü çalışmalarını 1980'li yıllardan itibaren Ahmet Tabakoğlu, Yavuz Cezar ve Tevfik Güran'ın eserleri takip etmiştir (Genç & Özvar, 2006b: 7). Son yıllarda ise Mehmet Genç ve Erol Özvar'ın Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi adına yaptıkları "*Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler I-2*" isimli çalışma kapsamında 16.-18. yüzyıllara ait toplam 11 Osmanlı bütçesi incelenmiştir (Genç & Özvar, 2006a, 2006b). Bu çalışma ile birlikte elimizdeki ilk Osmanlı bütçesinin tarihi de değişmiştir. II. Bayezid dönemine ait 1509-1510 tarihli bütçe⁵² bu çalışma kapsamında yayımlanmıştır.

16. yüzyıl sonu ve 17. yüzyıl bütçeleri, Osmanlı Devleti'nin uzun, masraflı ve yıpratıcı savaşların altındaki durumunu göstermektedir. Osmanlı-Venedik Savaşları ve Kandiye Kuşatması, Osmanlı maliyesini olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle ordunun maaş ödemeleri olan mevacibler Osmanlı Devleti'ni oldukça zor durumda bırakmıştır (Eser, 1982: 187).

Bu dönemde bütçe niteliği taşımamakla beraber gelir ve giderlerin yer aldığı cetveller de bulunmaktadır. Bu cetveller içerisinde en önemlisi Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesidir (1654). Bütçe hakkı açısından düşünüldüğünde tam anlamıyla bütçe olarak nitelendirilemeyecek olan Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesi çeşitli kaynaklarda ilk Osmanlı bütçesi olarak kabul edilmiştir. Bu bütçe basit bir gelir defteri şeklindedir ve bütçe tasarısı, Tarhuncu Ahmet Paşa tarafından hazırlanıp Padişah IV. Mehmet'e sunulmuştur

⁴⁶ 1524-1525 bütçesi için bakınız: (Sahillioğlu, 1985).

⁴⁷ 1527-1528 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955c).

⁴⁸ 1547-1548 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1960a).

⁴⁹ 1567-1568 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1960b).

⁵⁰ 1660-1661 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955a).

⁵¹ 1669-1670 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955b).

⁵² 1509-1510 bütçesi için bakınız: (Genç & Özvar, 2006b).

(Kulaksız, 2012). Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesinin yanında Ayni Ali Efendi'nin gider cetveli (1609), Eyyubi Efendi cetveli (1660) de bütçe benzeri belgelerdir (Pelin, 1944: 19; Giray, 2010: 147).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı mali sisteminde günümüzdekine benzer bir bütçe uygulamasının olmadığı görülmektedir. Çünkü (Ataç, vd., 2006: 115);

- Mutlakiyetin hâkim olduğu Osmanlı Devleti'nde ulusal egemenlik ve denetim üzerine kurulmuş bir bütçe sistemi yoktur.
- Mevcut örnekler sadece padişah haslarının normal gelirleri ile merkezi devlet yönetimine ait bazı giderleri içeren gelir ve gider hesapları niteliğindedir.
- Bu belgeler bir tür hesap pusulası veya kesin hesap cetveli niteliğindedir.
- Hesap pusulası ve cetveller kendi aralarında bir seri oluşturmazlar.
- Bütçe dönemi olarak, gelirlerde güneş yılı (365 gün), giderlerde ise ay yılı (354) esas alınmıştır. 11 günlük fark nedeniyle her 33 yılda bir giderlerin gelir açısından karşılıksız kalması sorunu (sıvış yılı) ve mali kriz ile karışıklık ortaya çıkmaktaydı.

3.1.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Bütçe Hakkının Gelişimi

Tanzimat döneminde bütçeye ilişkin önemli gelişmeleri tarihsel perspektiften ele almak gerekirse (Öner, 2009: 6);

- Osmanlı İmparatorluğunda batılı anlamda merkezi idare bütçesi (genel bütçe) hazırlanmasına ilişkin esasları belirleyen ilk düzenleme 1855 tarihli Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname ile yapılmıştır.
- Osmanlı İmparatorluğunda batılı anlamda hazırlanan ilk bütçe 1863–1864 mali yılı bütçesi olmuştur.
- Bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesabın düzenlenmesi zorunluluğunu öngören ilk düzenleme 1874 tarihli Devlet-i Âliyenin Bütçe Nizamnamesinde yer almıştır.
- Buna karşılık, bugünkü anlamda bütçe hakkını ilk defa kabul ve ifade eden ve kesin hesabı düzenleyen kanun 1876 tarihli Kanun-i Esasi'dir.

- Kanun-ı Esasi'ye uygun olarak Osmanlı Parlamentosu (Osmanlı Meclis-i Mebusanı) tarafından kabul edilen ilk bütçe kanunu, 1877 mali yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu'dur.
- Hazırlanması, onaylanması ve uygulaması ile bütçe hakkının gerçek anlamıyla uygulandığı ilk bütçe, İkinci Meşrutiyet döneminde kabul edilen 1909 yılı bütçesi olmuştur.

Tanzimat dönemi ve sonrasında bütçe hakkına ilişkin tarihsel gelişmeleri, Tanzimat Fermanı, 1855 Nizamnamesi ve Meşrutiyet dönemi kapsamında ele almak mümkündür.

3.1.1.2.1. Tanzimat Fermanı

Türk tarihinde demokratikleşme adına atılan ilk adım olan Tanzimat Fermanı, 3 Kasım 1839 tarihinde Sultan Abdülmecit adına Dış İşleri Bakanı Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Parkı'nda okunmuştur. Bu ferman, 1789 Fransız İnkılabı ile Avrupa'ya yayılan inkılap hareketlerinin Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ilk tepkisini temsil etmektedir (Abadan, 1957: 3).

Tanzimat Fermanı ile birlikte bütçe anlayışında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Fermanda bütçe kelimesi yer almamakla birlikte bütçe fikri ortaya konulmuş ve bütçenin yapılması gerektiği açık ve kesin olarak şu şekilde belirtilmiştir⁵³ (Velidedeoğlu, 1989):

“Verginin belirlenmesi konusuna gelince; her devletin topraklarını korumak üzere askere ve orduya ve bunlar için gerekli şeylere gereksinmesi vardır; bu ise para ile sağlanabilir; para dahi uyrukların vergisiyle elde edildiği için vergi konusunun da iyi bir biçimde düzenlenmesi çok önemlidir. Gerçi eski dönemlerde ‘Geliri satılmış olan’ ‘Yetki vahit’ (vergi tekeli) belâsından ülkemiz halkı hamdolsun kurtulmuş ise de yıkıcı uygulamalardan biri olan ve hiçbir zaman yararlı sonucu görülmeyen iltizam (yani götürü bir para karşılığında bir yerin gelirini toplama ile görevlendirme) yönteminin zararlı uygulaması şimdi de sürmekte, bu ise ülkenin siyaset ve maliye işlerini bir tek adamın keyfine ve belki de ezici pençesine bırakmak anlamına gelmektedir. Eğer, ‘vergi toplama yetkisi’ verilen o kişi, doğuştan yüce bir adam değilse, hemen kendi çıkarına bakıp bütün işi gücü haksızlık ve kıyım olur; bu nedenle, bundan böyle ülke halkından herkesin mal varlığına ve ödeme gücüne göre uygun bir vergi belirlenerek, bundan fazlasının kimseden alınmaması ve yüce devletimizin karada ve denizdeki askerî giderleriyle öteki harcamalarının da gereken yasalarla saptanıp belirlenerek ona göre ödenmesi gereklidir.”

⁵³ Tanzimat Fermanı'nın tam metnini ilk defa tam anlamıyla günümüz Türkçesine uyarlayan Ord. Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu'dur. İlgili metnin ayrıntılı şekli için bkz: (Cumhuriyet Arşivi, 2014)

Bu düzenleme gereğince devletin gider bütçesinin yapılması askeri ve sivil giderlerin bütçe kanunu ve diğer ilgili mali kanunlarla miktarlarının önceden belirlenip sınırlandırılması, beyan ve onaylanması sağlanacaktır⁵⁴ (Giray, 2010: 149).

Tanzimat döneminin mali reformları arasında en köklü ve en önemlisi olarak sayılan bu fikir aşamasının uygulamaya konulması kolay olmamıştır. Çünkü bütçenin hazırlık, inceleme, onay, uygulama ve denetleme aşamalarının nasıl yapılacağını gösteren bir prosedür, yürütücü bir uzman kadro, araç ve gereçler yetersizdi (Varcan & Çakır, 2000: 127).

Günümüzdeki anlamıyla bir bütçenin varlığı konusunda Osmanlı Devleti'nde ilk bütçenin hangi yıl yapıldığı tartışmalıdır. Hicri, miladi ve rumi takvimlerin birbirine karışması nedeniyle farklı yıllardaki bütçeler ilk Osmanlı bütçesi olarak kabul edilmiştir. Genel olarak ilk Osmanlı bütçesinin 1850 yılı bütçesi, 1863-1864 yılı bütçesi ve 1864-1865 yılı bütçesi olduğuna dair farklı görüşler bulunmaktadır (Şener, 1990: 71). Söz konusu bütçeler, Tanzimat öncesi dönemdeki bütçelere nazaran daha ayrıntılıdır ve bütçe hakkının Osmanlı Devleti'ndeki ilk emareleridir.

Tanzimat dönemi mali yapısı açısından önemli olan bir gelişme Maliye Nezareti'nin (Maliye Bakanlığı) kurulmasıdır. Maliye Nezareti'nin kurulması ve tüm mali işleri kontrol eden bir kuruluş haline dönüşmesiyle birlik ilkesine uygun bütçelerin hazırlanması mümkün hale gelmiştir (Güran, 1989: 7). Bu gelişmelerden sonra Osmanlı Devleti'nde düzenli bütçeler hazırlanmaya başlanmıştır. Verilerin gerçekliği konusunda şüpheler bulunmakla birlikte Yavuz Cezar'a göre 1841-1842 yılı için devletin gelirleri 396.265.500 kuruş, giderleri ise 472.074.000 kuruştur. Enver Ziya Karal'a göre 1846'da gelir yuvarlak olarak 647.000.000, gider ise 627.000.000 kuruştur. Ubcini'nin 1855'de yaptığı ve çok sağlıklı olmayan rakamlara göre ise gelirler 167.610.000 frank, giderler ise 159.252.000 franktır (Çakır, 2001: 57).

⁵⁴ Tanzimat Fermanı ile birlikte bütçeye ilişkin önemli gelişmelerin yanında bütçeyle yakından ilişkili olan vergiye dair de önemli bilgiler yer almaktadır. Ferman Türk mali tarihinde yer alan ilk vergisel düzenlemedir. Verginin konulması ve toplanması konusunda esaslar getiren ferman, tamamen keyfi ölçülere göre icra edilen ve ülkenin iktisadi hayatının yıkılmasına neden olan iltizam usulünün değiştirilmesini, hiç kimseden ödeme gücünü aşan ölçüde vergi alınmamasını ve bütün devlet giderlerinin bir kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Vergi konusunda fermanın en önemli niteliği, vergide adaletin sağlanacağını ve herkesten ödeme gücüne göre vergi alınacağını belirtmesidir. Bu, devletin tebaa nazarında kaybettiği güveni ve saygıyı kazanma çabasıdır. Fakat fermanın yukarıdaki hükmünden çıkarılabilecek en önemli sonuç ise, padişahın, tek taraflı iradesiyle vergilendirme gücünü sınırlandırmış olmasıdır (Öz, 2004).

Bütçelerin hazırlanması ve uygulanması ile görevli kurum Meclis-i Vala'dır. Her yıl mali yılbaşı olan Mart ayında maliye nazırının hazırladığı bütçe taslağı, Bab-ı Ali'ye (Sadrazam Sarayı) takdim edilir ve bu taslak Meclis-i Vala'da görüşülerek bir mazbata hazırlanırdı. Daha sonra Meclis-i Mahsus'da bütçe taslağı ve Meclis-i Vala mazbatası görüşülerek bütçenin son şekli verilirdi. Bu son şekliyle bütçe iki nüsha halinde Sultan'a arz edilir ve onaylandıktan sonra bir nüsha sultanda diğer nüsha ise Meclis-i Vala'da kalırdı (Güran, 1989: 8).

3.1.1.2.2. 1855 Bütçe Nizamnamesi

Bütçeyle ilgili ilk nizamname⁵⁵ 1855 yılına aittir. Toplam 13 maddeden oluşmaktadır ve 1874 yılında yenilenmiştir. Toplam 16 maddeden oluşan 1874 yılına ait nizamname ise ilk örneğine nispeten daha ayrıntılıdır ve uygulamaya yöneliktir (Çakır, 2001: 61).

Osmanlı Devleti'nde bütçenin hazırlanmasından sistematik olarak söz eden ilk yazılı metin olan Bütçe Nizamnamesinin (Gürsoy, 1980: 85) başlığında bütçe kelimesi yer almamakta ve bütçe kelimesi yerine "Muvazene Defteri" tabiri kullanılmaktadır. Bu nizamnameye göre (Şener, 1990: 74-75);

- Her yıl devletin tüm gelirleri ve giderleri belirlenecek, padişahın onayı ile bir yıllık genel mali idarede bu muvazene esas olacaktır (md.1).
- Devlet giderleri sınıflandırılacaktır (md.2).
- Gelirler doğrudan doğruya tahsil edilenler ve dolaylı olarak tahsil edilenler olarak ikiye ayrılmaktadır⁵⁶ (md.3).

⁵⁵ Nizamname kelimesinin günümüzdeki karşılığı tüzük, yasa, yönetmeliktir.

⁵⁶ Bütçe Nizamnamesindeki gider ve gelir kalemleri şu şekildedir (Çakır, 2001: 60-61):

A. GİDERLER

I. Dairelere Ait Özel Giderler

1. Hazine-yi Hassa tahsisatı
2. Nizamiye Hazinesi mahsusatı
3. Tophane-yi Amire musarıfatı
4. Tersane Hazinesi mahsusatı
5. Umur-ı Şer'iyye muhassesatı
6. Evkaf-ı Hümayun Hazinesinin tahsisatı
7. Umur-ı Dahiliyye muhassesatı
8. Umur-ı Hariciyye muhassesatı
9. Umur-ı Maliyye Muhassesatı
10. Umur-ı Ticaret ve Nafia muhassesatı
11. Maarif-i Umumiyye muhassesatı

- Bütçe her mali yılın ilk ayı olan marttan iki ay önce Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı) tarafından hazırlanarak Bab-ı Ali'ye sunulacaktır. Özellikle gelir tahminlerinde otomatik usule yer verilmiştir. Belli ve kesin olmayan gelirler geçmiş üç yılın hasılat ortalamaları alınarak tespit edilecektir. Giderlerin tahmini otomatik usule bağlanmamış olmakla birlikte geçmiş yıla ait giderler de bütçede gösterilecektir (md.4).
- Bab-ı Aliye gelen bütçe tasarısı Meclis-i Tanzimat'a verilecek, burada Meclis-i Vala'yı Ahkâm-ı Adliye'den de birkaç kişi ile birleşerek ve ayrıca hangi nezaret ve dairenin bütçesi görülüyorsa o nezaret veya dairenin nazır ve memuruyla birlikte görüşülecektir. Bütçe tasarısı Meclis-i Umumi'de görüşülecek ve tüm görüşmeler mali yılbaşından bir hafta önce bitirilecektir (md.5).
- Meclis-i Umumi'de her bir dairenin ödeneği ayrı ayrı görüşülerek çoğunluk oyu ile kabul edildikten sonra, bütçenin tümü hakkında da çoğunluk oyuna başvurulacaktır (md.6).
- Meclis-i Umumi'de kabul edilen bütçenin altına bir mazbata eklenip tüm üyeler tarafından mühürlenerek padişahın onayına sunulacak, sonuna padişahın hattı hümayununun eklenmesiyle yürürlüğe girecektir (md.7).
- Her bir daire o yılın bütçesinde ne tahsis edilmişse onu almaya izinli olup ödenek aktarımı için padişahın emir ve fermanına ihtiyaç olacaktır (md.10,11).
- Hususi bir irade vuku bulmadıkça, hiçbir daireye diğer bir dairenin ödeneğinden bir şey verilmeyecek, bunu arz ve istemeye de hiçbir daire memuru yetkili olmayacaktır (md.12).

II. Genel Giderler (Maliye Nezareti üzerinden yapılan)

1. Dış borçlar ve evrak-ı nakdiye faizleri
2. Tımar, mukataat ve esham faizleri
3. Maliye Hazinesinin bir yıllığına tutacağı mal ihtiyatı

B. GELİRLER

I. Doğrudan Tahsil Olunan Gelirler

1. Vergiler ve bazı eyaletlerin maktu gelirleri
2. İane-yi askeriye vergisi
3. Maden hasılatı
4. Emlak-ı miriyye hasılatı

II. Dolaylı Tahsil Olunan Gelirler

1. Gümrük varidatı
2. Varidat-ı öşriyye
3. Varidat-ı rüsmiyye
4. Tapu, kontorato ve evrak-ı sahiha hasılatı

- Hazine-i Hassadan başka her bir nezaret ve daire, ödeneği karşılığında o yıl gerçekleşen giderlerini gösterir bir defteri, yani kesin hesap sonuçlarını, ertesi sene içinde sunacak ve bu hesaplar Meclis-i Muhasebe-i Maliye tarafından incelenecektir (md.13).

“Devlet-i Âliye’nin Bütçe Nizamnamesi” adı altında çıkarılan 1874 nizamnamesi ile başta kesin hesap olmak üzere bazı yeni esaslar getirilmiştir. Yeni getirilen esaslara göre (Öner, 2009: 25-26);

- Muvazene defteri tasarısının Meclis-i Tanzimat yerine memurlar arasından ve dışarıdan uzman kişilerden oluşan bütçe komisyonunda görüşüldükten sonra Heyet-i Vükela’ya (Bakanlar Kuruluna) ve padişaha arzı esası benimsenmiştir.
- Bütçe uygulama sonuçlarını Meclis-i Muhasebe-i Maliye yerine Divan-ı Muhasebatın (Sayıştayın) denetlemesi öngörülmüştür.
- Kesin hesabın hazırlanma esasları düzenlenmiştir. Buna göre her daire yıllık harcamalarını gösteren muhasebe-i kat’isini (kesin hesabını) ayrıntılı olarak düzenleyip süresinde Maliye Hazine-i Celile’sine gönderecektir. Kesin hesabın ekli ve muhteviyatı yılbaşında yapılan tahmin bütçesinin ekli ve muhtevasına uygun olacak, farklılık varsa açıklama yapılacaktır. Dairelerden gönderilen kesin hesap defterleri geldikçe Divan-ı Muhasebata havale olunur ve Maliye Nezaretinin kesin hesap defterleri ile Hazineye dâhil olan bir yıllık genel gelir ile o yıl zarfında tahakkuk ve taayyün eden fazla ve noksanlar ve nedenleri defterde düzenlenerek Divan-ı Muhasebata gönderilir. Bu defterler Divan-ı Muhasebatta ayrı ayrı incelenir ve giderlerin ayrıntılısı belgelerle karşılaştırılıp gerektiğinde her dairenin muhasebecisi ve Varidat-ı Umumiye Muhasebecisi ve diğer görevliler çağrılarak her türlü inceleme ve soruşturma yapıldıktan sonra yılbaşında düzenlenen Muvazene-i Umumiye (bütçe) ekine uygun biçimde bir defter yapıp gerekli açıklamayı ihtiva eden bir mazbata ile birlikte Bab-ı Aliye takdim olunur.
- Divan-ı Muhasebatça düzenlenen mazbata ile Muhasebe-i Kat’i-i Umumi Defteri (Genel Kesin Hesap Defteri) önce Bütçe Komisyonunda daha sonra Meclis-i Vükelada incelenip onaylandıktan sonra padişahın irade-i seniyesi gereğince, yılbaşında yapılan Muvazene-i Umumiyede (bütçede) olduğu gibi, ilan olunur.

Ayrıca Hazinece mahsup bilgileri ve kayıtları yapılmak üzere Maliye Nezaretine gönderilir.

1855 Nizamnamesi ile 1874 Nizamnamesi bir arada değerlendirildiğinde 1855 Nizamnamesinde yer alan Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Umumi'nin yerini Bütçe Komisyonu ve Meclis-i Vükela aldığı görülmektedir.

Tanzimat döneminde tahmin, sınırlama, denkleştirme ve onaylama esaslarına dayanan batı anlayışına uygun bütçe fikrinin doğup yerleşmesine rağmen bütçe hakkının millet temsilcilerine verilmesi noktasında kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Hem Tanzimat Meclisi hem de Meclis-i Umumi'de halk tarafından seçilmiş kişiler bulunmamaktaydı (Varcan & Çakır, 2000: 129). Bütçeyi inceleyen heyetler devletin ileri gelen mensupları ve bazı bankerlerden oluşmaktaydı. Ayrıca bu komisyona üye olan İstanbul Bankası ve mali kurum temsilcileri içinde yabancılar da bulunmaktaydı (Giray, 2010: 151).

Nizamnameler ile devlet bütçesinin ana çerçevesi çizilmiş, bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması ve denetlenmesi açısından faydalı bir düzen oluşturulmuşsa da bu esasların uygulama aşamasına geçirilmediği görülmektedir. Çünkü hem Müslimler ve gayri Müslimler arasındaki eşitlik prensiplerinin tahakkuk ettirilmemiş olmasını bahane eden Rusların baskısı hem de ülkenin sosyal yapısında önemli iyileştirmeler yapılmaması nedeniyle ortaya çıkan iç huzursuzluklar nizamnamenin uygulanmasını geciktirmiştir (Varcan & Çakır, 2000: 130).

3.1.1.2.3. Birinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı

Kanun-i Esasi'nin Giriş kısmında belirtildiği üzere hazırlık çalışmalarına II. Abdülhamid'in izniyle, 7 Ekim 1876'da başlanmıştır. Kanuni Esasi taslağını hazırlamak üzere, Midhat Paşa başkanlığında 28 kişiden oluşan bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun aldığı ilk kararlardan biri, Mebuslar Meclisi ile Ayan Meclisi'nden oluşacak bir "Meclisi Umumi" kurulması olmuştur⁵⁷.

23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen ve Osmanlı Devletinin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi toplam 119 maddeden oluşmaktadır. Kanun-i Esasi toplum veya onun

⁵⁷ Kanuni Esasi'nin kurduğu meclis, 19 Mart 1877'de açılmıştır. Mecliste 69 Müslüman ve 46 Müslüman olmayan mebus bulunmaktaydı. Ancak meclisin ömrü kısa olmuştur. 13 Şubat 1878'de, Abdülhamid, Kanuni Esasi'ye dayanarak, Meclis-i Umumi'yi tatil etmiştir.

seçtiği kişiler tarafından bağımsız bir yasama organı veya bir Kurucu Meclis tarafından düzenlenerek kabul edilmemiştir. Hükümdar tarafından kendisine ait hükümlerlik haklarının yine kendisinin istediği şekilde düzenlenmesi ve sınırlanması amacıyla yayınlanan Kanun-i Esasi'nin bu hususta objektif bazı kuralların konulmasını sağlayan tek taraflı bir tasarruf, bir ferman niteliğindedir (Öner, 2005: 364). Bu ferman ile birlikte Osmanlı Devletinde bütçe hakkı da yasal temeller üzerine oturtulmuştur.

Kanun-i Esasi'nin günümüz Türkçesine uyarlanmış mali hükümleri ile vergi hakkı ve bütçe hakkı açısından önemleri şu şekildedir (Sezer, 2004):

Devlet gelirleri ile ilgili maddeler:

“Madde 20. Kararlaştırılmış vergiler, özel düzenlemelerine uygun olarak, tüm yurttaşlar arasında, herkesin parasal gücü ölçüsünde belirlenir ve paylaştırılır.

Madde 24. Özel mülkü zorla elden alma, zorla çalıştırma ve maddî zarar verme (çıkart kayı) yasaktır. Ancak, savaş sırasında usulüne uygun olarak belirlenecek vergiler ve yaratılacak durumlar, bu hükmün dışındadır.

Madde 25. Bir yasaya dayanmadıkça, vergi, resim veya diğer adlar altında hiç kimseden para alınamaz.

Madde 96. Devlet vergilerinin hiçbirisi, bir yasa ile saptanmadıkça konulamaz, dağıtılamaz ve tahsil edilemez.”

Yukarıda belirttiğimiz 25. 96. ve 97. maddelerde vergi, resim ve benzeri mali yükümlülüklerin konulabilmesi tahsil edilebilmesi ve dağıtılabilmesi için yasal bir dayanağın olması gerektiği belirtilmiştir. Bir başka deyişle bu madde hükümleri ile birlikte “kanunilik ilkesi” vurgulanmıştır. 20. maddede ise herkesin mali gücüne göre vergi vermesi gerektiği dile getirilmiş, tüm yurttaşlar ve herkes kavramları ile “genellik ilkesi”ne, parasal gücü ölçüsünde kavramı ile de “adalet ilkesine” ve “eşitlik ilkesine” işaret edilmiştir.

Bütçelemeye ilişkin maddeler:

“Madde 64. Heyet-i Ayan, Heyet-i Mebusan tarafından kendisine gönderilen yasaları ve bütçe tasarılarını inceleyerek, eğer bunlarda esasen din işlerine, Padişah Hazretleri'nin yüce hak ve özgürlüklerine, Kanun-ı Esasi hükümlerine, Devlet'in ülkesinin bütünlüğüne, ülkenin iç güvenliğine, yurdun savunma ve korunma nedenlerine ve genel ahlâka zarar verebilecek bir unsur görürse, görüşünü de ekleyerek ya kesin biçimde reddeder veya değiştirilip düzeltilmek üzere Heyet-i Mebusan'a geri gönderir. Kabul ettiği tasarıları ise onaylayarak, Sadaret makamına sunar; Heyet'e sunulan dilekçeleri de inceleyerek, gerek gördüğü durumlarda eklediği görüşü ile birlikte Sadaret makamına sunar.

Madde 97. Devlet'in bütçesi, gelir ve giderleri yaklaşık olarak içeren yasadır. Devlet vergilerinin konulması, dağıtılması ve tahsil işlemleri, bu yasaya dayanmak zorundadır.

Madde 98. Bütçe yani Genel Denge Yasası, Meclis-i Umumi'de madde madde görüşülür ve kabul edilir. Tahmin edilen gelir ve gider kalemlerini bir araya getirmek üzere, Bütçe Yasası'na bağlı olan cetveller, önceki yasalarla saptanan örneklerine uygun olarak kısımlar, bölümler ve birden çok maddelere ayrılmış olup, bunların görüşülmesi dahi bölüm bölüm yapılır.

Madde 99. Kabul edilen Bütçe Yasası, ilgili olduğu yıl süresince uygulama aşamasına konulmak üzere, Meclis-i Umumi'nin açılışından hemen sonra, Heyet-i Mebusan'a sunulur.

Madde 100. Bir özel yasa ile belirlenmedikçe, Devlet mallarından bütçe dışında harcama yapılamaz.

Madde 101. Meclis-i Umumi'nin toplantı halinde bulunmadığı durumlarda, olağanüstü zorunlu nedenlerden dolayı bütçe dışında harcama yapılması gerekirse, sorumluluğu Heyet-i Vükela'ya ait olmak ve Meclis-i Umumi'nin açılışından hemen sonra bu konudaki yasa tasarısı Meclis-i Umumiye sunulmak koşuluyla, o giderin karşılanması için gereken tutar Padişah Hazretleri'nin onayına sunularak, izin verilmesi sonucu ortaya çıkacak buyruk üzerine, gereken parasal kaynak sağlanır ve harcanır.

Madde 102. Bütçe Yasası'nın geçerliliği, bir yıla özgüdür; o yılın dışında geçerli olamaz. Ancak, bazı olağanüstü durumlardan dolayı, Heyet-i Mebusan'ın Bütçe Yasası'nı kararlaştırmaksızın feshedildiği durumlarda; geçerliliği bir yılı aşmamak üzere, bir kararname ile Heyet-i Vükelâ, Padişah buyruğu aracılığıyla, geçmiş yılın bütçe hükümlerinin geçerliliğini Heyet-i Mebusan'ın gelecek toplantısına kadar uzatır.⁵⁸

Meşrutiyet döneminde bütçe sürecinin nasıl işlemesi gerektiği Kanun-i Esasi'nin 64. 97. 98. 99. 100. 101. ve 102. maddelerinde belirtilmiştir. Bu madde hükümlerine göre bütçe yapma hakkı Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Ayan'a aittir. 102. maddeden de anlaşılacağı üzere padişaha ise bütçeyi onaylama ve önceki bütçenin bir yıl daha uygulanması yetkisi verilmiştir. Ayrıca 98. ve 102. maddelerde bütçenin "yıllık olma ilkesi" ile "gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onaylanması ilkesi" tespit edilmiştir.

Bütçe kesin hesaplarına ilişkin maddeler:

"Madde 103. Kesin Hesap Yasası, ilgili olduğu yılın gelirlerinden oluşan tutar ile yine o yılın harcamalarından ortaya çıkan giderlerin gerçek miktarını içerir; bunun biçimi ve kısımları dahi, Bütçe Yasası'na tamamen uygun olacaktır.

⁵⁸ 29 Ocak 1914 tarihinde Kanun-i Esasi'nin 102. maddesi şu şekilde değişikliğe uğramıştır: "Bütçe Yasasının geçerliliği, bir yıla özgüdür. O yılın dışında geçerli olamaz ve bu hüküm erteleme ve tatil ile çiğnenemez. Ancak, Heyet-i Mebusan bütçeyi kararlaştırmaksızın feshedildiği takdirde, ..."

***Madde 104.** Kesin Hesap Yasa tasarısı, ilgili olduğu yılın bitiminden itibaren en çok dört yıl sonra Meclis-i Umumiye sunulur.”*

103. ve 104. maddelerde Kesin Hesap Yasası’nın tanımı yapılmış ve Meclis-i Umumiye’ye ilgili yılın bitiminden itibaren dört yıl gibi uzun bir süre sonra sunulması gerektiği belirtilmiştir. Sürenin bu kadar uzun olmasının sebebi olarak dönemin şartlarını gösterebiliriz.

Sayıştay’a ilişkin maddeler:

***“Madde 105.** Devlet mallarının edinilmesi ve harcanmasıyla görevli olanların hesaplarını kontrol etme ve dairelerce düzenlenen yıllık hesapları gözden geçirerek inceleme özetleri ve görüşlerinin sonucunu her yıl özel bir önerge ile Heyet-i Mebusan’a sunmak üzere, bir Divân-ı Muhasebat oluşturulacaktır. Bu Divân, her üç ayda bir kez, maliye durumuna ait önergeyi Riyaset-i Vükelâ aracılığıyla Padişah Hazretleri’ne de sunar.*

***Madde 106.** Divân-ı Muhasebatın üyeleri on iki kişiden oluşacak ve her bir üye, görevden alınmasının gereği Heyet-i Mebusan’ın çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça görevlerinde yaşam boyu kalmak üzere, Padişah buyruğu ile atanacaklardır.*

***Madde 107.** Divân-ı Muhasebat üyelerinin nitelik ve görevlerinin ayrıntıları, yerine getirilme biçimi, görev yerlerinin değiştirilmesi, yükselmeleri, emeklilikleri ve hükümlerinin verilmesi özel bir yasa ile saptanacaktır.”*

105. ve 107. maddeler arasında ise dönemin Sayıştay’ı olarak nitelendirebileceğimiz Divân-ı Muhasebat düzenlenmiştir. Bu maddelerde Sayıştay’ın genel yapısı ve görevleri, üyelerinin nitelikleri, görevleri ve üyelere ilişkin diğer hususlar yer almaktadır.

Kanun-i Esasi ile vergi ve bütçe hakkı kısmen de olsa Mebusan ve Ayan Meclislerinden oluşan yasama organına tanınmıştır (Sayar, 1956: 51). Kanun-i Esasi’de kanuni dayanağı olmaksızın kimseden vergi, resim adı altında para tahsil edilemeyeceği, devlet gelir ve giderlerinin her yıl Muvazen-i Umumiye Kanunu ile tasdik edildikten sonra icra edileceği ve vergilerin tahsiline bütçe kanunu ile her yıl yeniden mezuniyet verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu esaslar, 1908’de II. Meşrutiyet’in ilanına kadar fiilen uygulanamamış, vergiler padişahların iradeleriyle toplanmaya ve padişahın uygun gördüğü yerlere harcanmaya devam edilmiştir (Şahin, 2013: 862).

Kanun-ı Esasi’de yer alan bütçe hakkı ve uygulaması şöyle özetlenebilir: Seçimle gelen meclisler halk adına karar alıp kanunları yapacaktır. Bütçe tasarısı hükümetçe hazırlanarak meclise sunulacak ve meclis de ayrıntılı bir incelemeden sonra değiştirecek

ya da aynen muhafaza ederek onaylayacaktır. Bütçe kanunu maddeler halinde, ekli gelir ve gider cetvelleri ise bölümler halinde Meclis'in onayına sunularak kesinleşecektir. Özel bir kanunla belirtilmediği sürece devlet hazinesinden ayrıca para harcanamayacak, Divan-ı Muhasebat kurularak yapılan harcamalar meclis tarafından kontrol edilecektir. Bütçede gelir ve giderlerin kontrolü için hükümet üstü bir kurum görev yapacaktır. Meclis toplantı halinde bulunmadığında ortaya çıkabilecek durumlarda bütçe dışı harcamalar için hükümete harcama yetkisi verilebilecektir (Şahin, 2013: 863).

Bu anayasa ile bütçe hakkı getirilmiş ve ilkeleri düzenlemiş olmakla beraber, bütçe hakkını zayıflatabilecek bir takım hükümler de taşımıştır. Anayasaya göre meclis hükümetin bütçe tasarısını reddettiği takdirde padişah duruma el koyarak meclisi feshedebilecekti. Süresi bitmiş eski bütçelerin uygulanma süresi bir yıl daha uzatılabilecek ve padişah kararname çıkararak kendini meclisin yerine koyabilecekti (Öner, 2005: 405).

II. Meşrutiyet'e kadar, bütçe ve harcamalar üzerinde idarenin ve Meclis-i Mebusan'ın denetim yetkisi bulunmamaktaydı. Bütçe, Maliye Nâzırı tarafından hazırlanmakta ve uygulanma safhasında Maliye Nazırının, gerekli önlemleri alma bakımından hiçbir gücü yoktu. Her nâzır kendi bütçesinin yegâne ita amiri olup, aldığı tahsisatı hangi alanlara harcayacağı bildirme mecburiyeti bulunmamaktaydı. Bütçe fasılları arasında isteğe bağlı aktarmalar da yapılabilmekteydi. Bu durum, Meclis'in harcamaları tasdik ettiği alanlar haricinde ve bütçede tahmin edilmiş miktardan daha fazla harcama yapabilmesi sonucunu doğurmuştur (Maliye Bakanlığı, 2003: IV).

1876 Anayasası metin olarak modern anlamda bir bütçe sistemi yapılmasına uygundur. İlk bütçe de anayasal esaslar uyarınca kabul edilmiştir. Ancak bu ilk Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile ortadan kaldırılması neredeyse bir olmuştur. Kanun-u Esasi resmen yürürlükten kaldırılmamış; ancak dönemin padişahı II. Abdülhamit tarafından yürürlüğü ertelenmiştir ve bu durum 30 yıl devam etmiştir. Sonuç olarak, 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar, 1876 Anayasası'nın diğer hükümleri gibi bütçeye ilişkin hükümler de siyasi ve hukuki bakımdan resmen yürürlükte olsa bile fiili olarak yürürlüğe girememiştir. Dolayısıyla, bütçe hukuki yapısını 1876 Anayasası ile kazanmakla birlikte o yıllarda tam bir uygulama imkânı bulamamıştır (Tural, 1987: 32).

3.1.1.2.4. İkinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı

Modern anlamda ilk bütçeler II. Meşrutiyet döneminde hazırlanmaya başlanmakla birlikte, hazırlanan bütçelerden hangisinin modern anlamda bütçe olduğu konusunda farklı görüşler vardır (Akar, 1999: 566). 1845 yılına ait bütçe modern bütçenin özelliklerini taşımaktadır; fakat günümüzdeki anlamıyla bir bütçe hakkından söz etmek mümkün değildir. Meclis-i Mebusan'ın anayasaya ve bütçe hakkına uygun olarak kabul ettiği ilk bütçe 1909-1910 bütçesidir (Maliye Bakanlığı, 2000: IV). 1909 yılı bütçesi, sistematığı ve muhteviyatı itibarıyla, daha sonraki yıllar ve Cumhuriyet dönemi bütçelerine temel oluşturan örnek bütçe olmuştur. 1909 Bütçe Kanunu ile getirilen yenilikler, 1910 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile devamlı hale getirilmiştir. Bir bütçe reformu olan bu düzenlemeler sonucunda bütçeler ilk olarak genellik ve birlik ilkelerine uygun olarak hazırlanmaya başlanmış, maliye nazırları tüm devlet gelir ve giderlerinin hâkimi olma imkânını elde etmiştir (Öner, 2007: IV).

Bu bütçe anlayışına kadar yıl içinde veya sonunda bütçe ve harcamalar üzerinde Meclisi Mebusan'ın denetim yetkisi yoktu. Bütçe Maliye Nazırlığı tarafından hazırlanmakta; nazırın bütçeyle ilgili tedbirleri alma veya diğer nezaretlerin uygulamalarına müdahale etme yetkisi yoktu. Her nazır kendi bütçesinin tek ita amiri olup, fasıllar arasında keyfi veya gereksiz aktarmalara gidebiliyordu. Bu durum bütçelerde öngörülen tahsilatlardan daha fazla harcamaların yapılmasına neden olmuştur (Öztel, 2009: 27).

Maliye Bakanlığına bağlı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, “*Osmanlı Bütçeleri (1909-1918)*” 2000 yılında bir çalışma yayınlamıştır⁵⁹. Bu çalışmada II. Meşrutiyet dönemi bütçelerine ilişkin önemli bilgiler yer almaktadır. Söz konusu bütçelerin dikkat çekici maddeleri şunlardır (Maliye Bakanlığı, 2000: V):

- Kanunların ilk maddelerinde, devlet hizmetlerinin gerektirdiği ödenekler ile gelirlerin tahmini miktarları gösterilmekte; gelirlerin tahsili için idareye yetki verilmektedir.
- Müteakip maddelerde kanunsuz olarak hiçbir şekilde vergi toplanamayacağı ve gelir elde edilemeyeceği,

⁵⁹ Bu çalışmada 1909-1918 dönemine ait yedi adet (1909, 1910, 1911, 1914, 1915, 1916 ve 1918 bütçesi) bütçe kanununun madde metinleri, ödenek, gelir ve diğer cetvellerine yer verilmiştir.

- Her türlü gelir ve devlet hazinesine ait hasılatın Maliye tarafından toplanabileceği, diğer dairelerin böyle bir yetkiyi hiçbir şekilde kullanamayacağı,
- Yıl içinde elde edilecek gelirlerin ancak o yıl giderleri karşılanmasında kullanılabileceği,
- Mali yılın Mart ayının birinde başlayıp Şubat ayının sonunda nihayete ereceği ve harcamalar için mali işlemlerin ve belgelerin tamamlanması bakımından en çok iki aylık bir süre verilebileceği,
- Dairelerin kendilerine verilen tahsisattan fazla harcama yapamayacakları,
- Bütçenin fasılları arasında aktarmanın kanunla yapılacağı, maddeler arasındaki aktarmanın ise Maliye Nezaretinin olumlu görüşüne bağlı olduğu belirtilmektedir.

II. Meşrutiyet dönemi bütçelerinin madde metinleri, cetvelleri ve muhtevalarının günümüz bütçelerine büyük bir benzerlik gösterdiği görülmektedir (Maliye Bakanlığı, 2000: VI). Ayrıca dönemin bütçe süreci de günümüze oldukça yakındır⁶⁰. Bütçelerin hazırlanmasında dikkat edilmesi gereken noktalardan birisi de bütçelerin denk olması gereğidir. İlgili yıldaki gelir ve gider tutarlarının birbirine eşit olması anlamına gelen denk bütçe ilkesinin ilgili mali yılın sonunda gerçekleşmesi önemlidir (Öztel, 2009: 30). Denk bütçe ilkesinin ve diğer bütçe ilkelerinin uygulamasını peş peşe çıkan Trablusgarp, Balkan ve I. Dünya Savaşları engellemiştir. Osmanlı imparatorluğunun kanunlaşan en son bütçesi ise 1918 yılı bütçesi olmuştur (Öner, 2007: IV).

3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi

Cumhuriyet öncesi dönemde özellikle 1876 Anayasasında önemli gelişmeler yaşansa da Türkiye’de çağdaş anlamda bütçe hakkının ve modern bütçe kurumlarının tam anlamıyla yerleşmesi ve gelişmesi, ancak Cumhuriyet döneminde elde edilmiştir. Bu dönemdeki gelişmeleri 1921⁶¹, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları ile bütçeye ilişkin kanunlar çerçevesinde kronolojik sırasıyla incelemeye çalışacağız.

⁶⁰ II. Meşrutiyet dönemi bütçe süresine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: (Öztel, 2009: 32-33)

⁶¹ 1921 Anayasası Cumhuriyetin ilân edilmesinden önce yapılmıştır. Dolayısıyla bu Anayasayı “Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi” başlığı altında incelemek aslında yanlıştır. 1921

3.1.2.1. 1921 Anayasası⁶² ve Bütçe Hakkı

1921 Anayasasının genel özellikleri ve bütçe hakkına ilişkin hükümleri ile özellikleri şöyledir.

3.1.2.1.1. 1921 Anayasasının Genel Özellikleri

30 Ekim 1918 tarihli Mondros Mütarekesinden sonra Birinci Dünya Savaşının galip devletlerinin işgaline karşı Anadolu ve Rumeli’de bir direniş başlamıştır. Mustafa Kemal işgal kuvvetlerine karşı birlikte hareket etme düşüncesiyle 19 Mayıs 1919’da Samsun’a çıkmıştır. Amasya Tamimi, Erzurum ve Sivas Kongreleriyle başlayan süreç Mustafa Kemal’in 17 Mart 1920’de yayınladığı İntihabat Tebliği sonucu 23 Nisan 1920’de TBMM’nin Ankara’da toplanmasıyla tamamlanmıştır. Meclis kuruluşundan aşağı yukarı 9 ay sonra, 20 Ocak 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununu kabul etmiştir (Gözler, 2007: 30-31). 1921 Anayasasıyla egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ilkesine, Anayasada yer verilmiştir.

Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine geçişte tarihi bir dönüm noktası olan 1921 Anayasası ile 600 yıllık bir gelenek sona ermiştir. Egemenlik anlayışından, kurumlarının işleyişine, laik düzenin, bir anlamda ilk sinyallerinin verilmesine kadar, hukuksal ve siyasal anlamda büyük bir değişim ve modernleşme yaşanmıştır (Çiçek, 2005: 53).

3.1.2.1.2. 1921 Anayasasında Bütçe Hakkı

23 madde ve bir ayırık madde olmak üzere toplam 24 maddeden oluşan 1921 Anayasası’nda bütçe hakkına ve bütçeye ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almamıştır. Sadece iki maddesi (7. ve 11. madde) bütçe gelir ve giderlerine ilişkin genel hükümleri içermektedir (Ataç vd., 2006: 118). Bu madde hükümleri şöyledir:

Anayasası, çalışmanın bütünlüğü ve sistematığı açısından Cumhuriyet öncesi dönem yerine Cumhuriyet sonrası dönem kapsamında ele alınmaktadır.

⁶² 1921 Anayasasının resmi adı “Anayasa” değil, “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu”dur. Eğitsel sebeplerle ve terim birliği sağlamak amacıyla “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu” yerine “Anayasa” kelimesi kullanılmaktadır (Gözler, 2007: 30).

“Madde 7. Şeriat hükümlerinin yerine getirilmesi, bütün yasaların konulması, değiştirilmesi, kaldırılması, anlaşma ve barış yapma, savaş ilânı gibi temel yetkiler, Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Yasa ve tüzüklerin düzenlenmesinde, halkın tutum ve davranışlarına en uygun ve zamanın gereksinimlerine en elverişli şeriat ve hukuk kuralları ile gelenek ve görenekler dikkate alınır. Bakanlar Kurulunun görev ve sorumluluğu, özel yasayla belirlenir.”

7. maddede tüm kanunların konulması, değiştirilmesi, kaldırılması yetkisinin TBMM’ne ait olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bütçe tasarısı da bir kanun olduğu için bütçe kanununa ilişkin tüm yetkiler TBMM’ne aittir.

“Madde 11. İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’i, adlî ve askerî işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere; Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince Vakıflar, Medreseler, Eğitim, Sağlık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, İl Meclislerinin yetkisi altındadır.”

11. madde ise yerel yönetimlere ilişkindir. Genel vergilere ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisinin İl Meclislerine ait olmadığı, bu yetkinin TBMM’ne ait olduğu belirtilmiştir.

TBMM’nin açılışından sonra Maliye Bakanlığı tarafından bütçe hazırlık çalışmalarına başlanmasına rağmen ülkenin savaş halinde olması, elde yeterli teknik personelin bulunmayışı ve bilgi toplamadaki zorluklar sebebiyle, çıkarılan ilk bütçe altı aylık olarak hazırlanmış ve 11 Eylül 1920 tarih ve 20 sayılı kanunla TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu bütçe geçici olarak hazırlanmış ve daha çok avans harcamalarına yetki veren bir kanun şeklinde uygulanmıştır. 1921, 1922, 1923 bütçeleri de savaş halinin devam etmesi sebebiyle, avans harcamaları ve ek harcama yetkisi veren kanunlarla uygulamaya konulmuştur. Ayrıca bu bütçelerde ödenek ve gelir miktarı da tam olarak belirlenememiştir (Kara, 2007: 30).

3.1.2.2. 1924 Anayasası ve Bütçe Hakkı

1924 Anayasasının genel özellikleri ve bütçe hakkı açısından önemi iki alt başlık altında şu şekildedir.

3.1.2.2.1. 1924 Anayasasının Genel Özellikleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1 Kasım 1922 gecesinde aldığı kararda Misakı Milli sınırları içinde TBMM hükümetinden başka bir hükümeti tanımadığını, İstanbul hükümetinin 16 Mart 1920'den beri tarihe karıştığını, Hilafetin Osmanlı hanedanına ait olduğunu, TBMM tarafından bu hanedanın yetenekli bir üyesinin seçileceğini ilan etmiştir (Gözübüyük, 2006: 127). Yaşanan bu gelişmeler sonucu 1924 Anayasası Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 20 Nisan 1924'te kabul edilmiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adını taşıyan ve Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasası, dönemin anayasa anlayışına ve sistematığına uygun olarak hazırlanmıştır. Devlet sistemini dayandırdığı esaslar bakımından bir önceki anayasanın devamı niteliğindedir. Yani ulusal egemenlik, cumhuriyet ve devletin dini vasfı Anayasanın temelini oluşturuyordu (Erdoğan, 2007: 146). Ayrıca anayasa; esas hükümler, yasma görevi, yürütme görevi, yargı erki, kamu hakları ve çeşitli hükümler olmak üzere toplam altı bölüm ve 105 maddeden oluşmaktaydı.

3.1.2.2.2. 1924 Anayasası'nda Bütçe Hakkı

Kurtuluş Savaşı'nın devam ediyor olmasına rağmen 1924 Anayasası bütçe hakkı ve bütçeyle ilgili kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemeler şu şekildedir:

***“Madde 26.** Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, Devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, harp ilan etmek, Devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.”*

***“Madde 35.** Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir defa görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunun bu hüküm dışındadır.”*

1924 Anayasasının 26. maddesinde bütçe ve kesin hesap kanunlarını inceleme ve onaylama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kanunları koyma, değişiklik yapma, yorumlama ve kaldırma yetkileri de TBMM'ye ait olduğu için bir kanun olan bütçe tasarısı üzerindeki tüm yetkiler de TBMM'dedir. 35. maddeyle ise

Cumhurbaşkanının bütçe kanununu meclise tekrar görüşülmek üzere gönderemeyeceği yer almaktadır. Bu durum bütçe kanununun şekli bir kanun olduğunun yanı sıra yürütme organını bağladığını göstermektedir.

“Madde 84. Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.”

“Madde 85. Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılmıncaya kadar alınabilir.”

Anayasanın 84. ve 85. maddelerinde vergi hakkı vurgulanmıştır. 84. maddede verginin kısa bir tanımı yapılmış, 85. maddede ise vergilerin kanuniliği ilkesine yer verilmiştir. Vergilerin ancak kanunla konulacağına ilişkin bu ilke 1876 Anayasasının 25. maddesinde de açık bir şekilde ifade edilmişti.

1924 Anayasasının 95. ve 101. maddeleri arasında maliye işleri başlığı altında bütçeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler şöyledir:

“Madde 95. Bütçe kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur.”

“Madde 96. Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.”

“Madde 97. Bütçe kanununun geçerliği bir yıldır.”

Anayasanın 95. maddesinde bütçenin bütçe yılı başından en az üç ay önce TBMM’ne sunulması gerektiği belirtilmiştir. 96. madde ile bütçe ve devlet mallarına ilişkin hükme yer verilmiş ve devlet mallarının bütçe dışında harcanamayacağı belirtilmiştir. 97. maddede bütçelerin yıllık olma ilkesi yer almaktadır. Başka bir deyişle bütçe kanunları bir yıllık süreler için uygulanmaktadır. Bütçelerin yıllık olarak yapılması gerektiğini belirten bu hüküm 1876 Anayasasının 102. maddesinde de belirtilmişti.

“Madde 98. Kesin hesap kanununu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri bütçe kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.”

“Madde 99. Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet meclisine sunulur.”

98. ve 99. maddelerde ise kesin hesap kanunu düzenlenmiştir. 98. maddede kesin hesap kanununun tanımı yapılmışken, 99. maddede de kesin hesap kanun tasarılarının ilgili yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yılın kasım ayı başına kadar meclise sunulması gerekmektedir. Kanuni Esaside de kesin hesap kanununun hazırlanması gerektiği belirtilmiş; fakat Meşrutiyet Döneminde gereken önemi görememiştir.

“Madde 100. Büyük Millet meclisine bağlı ve Devletin gelirleri ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur.”

“Madde 101. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde meclise sunar.”

Son olarak 100. ve 101. maddelerde Sayıştay düzenlenmiştir. 100. maddede devletin gelir ve giderlerini denetleyen kurum olarak tanımlanan Sayıştay’ın 102. maddede de kesin hesap kanununu en geç altı ay içerisinde TBMM’ne sunması gerektiği belirtilmiştir. Sayıştay’ın kurulması ile etkin bir denetim mekanizmasının kurulması hedeflenmiştir. 1876 Anayasası Sayıştay’a ilişkin daha fazla hükme yer vermiştir. Anayasanın 105-107. maddeleri arasında Sayıştay düzenlenmiştir. Sayıştay’ın genel yapısından görevlerine ve üyelerinin niteliklerine kadar pek çok önemli konuya yer verilmiştir. 1924 Anayasasında Sayıştay’a daha az yer verilmesinin sebebi Sayıştay’a ilişkin bu hükümlerin diğer ilgili mevzuatlara aktarılmasıdır.

1924 Anayasası’nda yer alan bu hükümler bütçe hakkının tam ve açık ifadeleridir. Çünkü bu maddeler ile TBMM’ne giderleri saptama, gelir ve malların sarf edilmesine izin verme hakkı tanınarak, bütçe ve kesin hesap kanunlarının onay yetkisinin yine TBMM tarafından kullanılacağı vurgulanmıştır. Bütçeyi onaylama yetkisini millet adına kullanan TBMM’ye bu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleme imkânı da verilerek bütçe hakkı tam anlamıyla tamamlanmıştır (Ataç vd., 2006: 119).

1924 Anayasası tek meclisli bir yasama sistemini benimsediği için bütçe tasarısının meclislerde nasıl bir sıraya uyularak ele alınıp inceleneceğine ilişkin Anayasada bir hüküm mevcut değildir. Bu açıdan 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu 37 yıllık dönemde bütçelerin meclislerde görüşülmesi sırasında ortaya çıkabilecek sorunlar, Anayasa yerine Meclis İçtüzüğü ile düzenlenmiştir (Mutluer, vd., 2011: 57).

3.1.2.3. 1961 Anayasası ve Bütçe Hakkı

1960 hükümet darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasasının genel özellikleri ve bütçe hakkı açısından önemi şu şekildedir.

3.1.2.3.1. 1961 Anayasasının Genel Özellikleri

27 Mayıs 1960'da otuz sekiz subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi yönetime el koymuş ve 1924 Anayasasının birçok hükmünü değiştiren geçici bir anayasa düzeni kurmuştur. Milli Birlik Komitesi ilk günlerden itibaren yeni bir anayasa yapma çalışmalarına başlamış ve öğretim üyelerinden oluşan bir komisyon yeni anayasa çalışmalarına başlamıştır. Bu komisyonun yetersiz kalması nedeniyle bir kurucu meclisin kurulmasına karar verilmiş ve kurucu meclis⁶³ 6 Ocak 1961'de çalışmalarına başlamıştır (Odyakmaz, vd., 2012: 17-18). Kurucu meclisin çalışmaları sonucu yeni anayasa 27 Mayıs 1961'de kabul edilmiş ve halk oylamasına sunularak yasalaşmıştır.

1961 Anayasası, ülkede karşılaşılan rejim sorunlarına cevap verme ve yeni anayasalardan da yararlanarak demokratik bir anayasa yapma amacıyla hazırlanmıştır (Gözübüyük, 2006: 141). Ayrıca iki meclisli sistem açıdan 1876 Anayasasına benzemektedir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışından çoğulcu demokrasi anlayışına geçilen 1961 Anayasasında bazı ilkeler saptanmıştır. Bu ilkeler (Özbudun, 2012: 31):

- Anayasanın üstünlüğü ilkesi,
- Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve devlet iktidarının paylaşılması,
- Çoğulcu toplum yapısının geliştirilmesi,
- Temel hakların genişletilmesi ve güçlendirilmesi,
- 1961 Anayasası ile devletin toplumsal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalesini ifade eden sosyal devlet ilkesi getirilmiştir.

⁶³ Kurucu meclis, Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki alt birimden oluşmaktaydı.

3.1.2.3.2. 1961 Anayasasında Bütçe Hakkı

1961 Anayasası bütçe hakkını en modern şekli ile tespit ve ifade etmiştir. 1961 Anayasasının vergiye ilişkin hükümleri 61. maddede üç fıkra halinde düzenlenmiştir. Vergi ödevi başlığını taşıyan ilgili madde hükmü şu şekildedir:

“Madde 61. Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur.

Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.”

61. maddede vergiye ilişkin hükümler önceki anayasalara göre daha sistematik düzenlenmiştir. Bu sistematik 1982 Anayasasında da devam etmiştir. 1876 Anayasasında yer alan hükümlerin çoğunluğu 1961 Anayasasında da yer almıştır. Birinci fıkra ile genellik, adalet ve eşitlik ilkelerine vurgu yapılmıştır. İkinci fıkra ile ise kanunilik ilkesine dikkat çekilmiştir. İki fıkra hükmüne de benzer ifadeler kullanılarak 1876 Anayasasında da yer verilmiştir. Fakat üçüncü fıkra Türk anayasal tarihinde ilk kez kullanılmıştır. Bu fıkraya göre vergi, resim ve harçlara ilişkin muafiyet, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin hükümlerinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği belirtilmiştir.

“Madde 64. Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindendir.”

“Madde 93. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.”

1876 Anayasasının 64. maddesinde ve 1924 Anayasasının 26. maddesinde yer alan hükümler 1961 Anayasasının 64. maddesinde düzenlenmiştir. Bütçe ve kesin hesap kanunlarını görüşmek ve kabul etmekle yetkili kurum TBMM’dir. Fakat 1876 Anayasasında TBMM’nin işlevini gören kurum Heyet-i Ayan’dır. 93. maddede ise

Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne gönderemeyeceğine ilişkin hüküm yer almaktadır. Bu hüküm 1876 Anayasasında yer almazken, 1924 Anayasasının 35. maddesinde düzenlenmiştir.

1961 Anayasası bütçenin görüşülmesi ve kabulü ile gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerinin yer aldığı 94. maddede bütçe hakkının meclis tarafından kullanım şeklini düzenlemiştir. Bu madde hükmü şu şekildedir:

“Madde 94. Genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuz beş milletvekiliyle on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisince görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.”

94. maddede 1961 Anayasasının getirdiği önemli değişikliklerden biri olan çift meclisli yapının etkisi görülmektedir. Ayrıca bu anayasa ile birlikte bütçenin görüşüldüğü bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon üyelerinin siyasi partiler arasındaki dağılımı ile bütçe tasarısının görüşülme usulleri düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında bütçe hakkının kullanımı açısından önemli hususların düzenlendiği iktisadî ve malî hükümler bölümünde bütçe, Sayıştay ve kesin hesaplar şeklinde üç başlık düzenlenmiştir. Bu başlıklar altında yer alan maddelerden 126. maddede bütçelerin hazırlanma şekilleri, 127. maddede yüksek denetleme kurumu olan Sayıştay'a ilişkin düzenlemeler, 128. maddede ise kesin hesap kanunlarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu madde hükümleri şöyledir:

“Madde 126. Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili

yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

“Madde 127. Sayıştay, 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 görevlidir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.”

“Madde 128. Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

126. madde hükmü ile bütçeye bir yıldan daha uzun bir sürenin esas alınmasına olan ihtiyacı karşılamak ve klasik bütçenin sakıncalarından birini bu suretle ortadan kaldırmak istenmiştir. Böylece çağdaş bütçeciliğin gelişmesine olanak verecek plan ve bütçe ilişkisine ait esaslar da getirilmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 36).

3.1.2.4. 1982 Anayasası ve Bütçe Hakkı

1982 Anayasasının öncelikle genel özelliklerine ve sonrasında bütçe hakkı açısından önemine değinilecektir.

3.1.2.4.1. 1982 Anayasasının Genel Özellikleri

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi askeri yönetimin hazırladığı bir anayasadır. Türk Silahlı Kuvvetleri 12 Eylül 1980’de ülkedeki yönetime el koymuştur. TSK’nın ülke yönetiminin başına geçmesiyle tüm siyasi parti liderleri, belediye

başkanları ve belediye meclis üyeleri görevlerinden alınmış ve Genel Kurmay başkanı devlet başkanı ilan edilmiştir.

Yaşanan bu olaylar esnasında aynı zamanda yeni anayasa çalışmalarına da başlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Milli Güvenlik Konseyi 29 Haziran 1981'de Kurucu Meclis Hakkında Kanun'u çıkarmıştır. Bu kanuna göre 1961 Anayasasının hazırlık aşamasında olduğu gibi Kurucu Meclis oluşturulmuştur⁶⁴. Kurucu Meclisin hazırlamış olduğu anayasa 7 Kasım 1982'de halk oylamasına sunularak %91,4 oyla kabul edilmiştir (Erdoğan, 2007:164).

1982 Anayasasının uzunluğu ve hükümleri sıralanışı bakımından 1961 Anayasasına benzediği görülmektedir. 1982 Anayasası başlangıç, genel esaslar, temel haklar ve ödevler, cumhuriyetin temel organları, mali ve ekonomik hükümler, çeşitli hükümler, geçici hükümler ve son hükümler olmak üzere toplam yedi bölümden oluşur.

1982 Anayasasının 1961 Anayasasından ayrılan genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Özbudun, 2012: 48).

- 1982 Anayasası, bir tepki anayasası olması nedeniyle aşırı düzenleyici bir yöntemle hazırlanmıştır.
- 1961 Anayasası'ndan daha katı niteliktedir.
- Otorite - hürriyet dengesinde, otoritenin ağırlığını arttırmıştır.
- Siyasal sistemde görülen tıkanmaları giderici ve bunalım olasılıklarını azaltıcı hükümler öngörmüştür.
- 1961 Anayasası'na oranla daha az katımcı bir demokrasi modeli benimsemiştir.

3.1.2.4.1. 1982 Anayasasında Bütçe Hakkı

1982 Anayasasında 1961 Anayasasının hükümlerine büyük ölçüde sadık kalınmış; fakat bütçeye ilişkin hükümler daha ayrıntılı hale getirilmiştir. 1982 Anayasası'nın bütçe hakkına ilişkin maddeleri şöyledir:

⁶⁴ Kurucu meclis iki alt birimden meydana gelmiştir. Bu birimler Milli Güvenlik Kurulu ve Danışma Meclisi'dir.

Anayasanın vergi ödevi başlığını taşıyan 73. maddesinde vergi hakkına ilişkin şu hükümlere yer verilmiştir:

“Madde 73. Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiğı yukarı ve aşağı sınırlar içinde değışiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”

1961 Anayasasının 61. maddesinde yine vergi ödevi başlığı altında düzenlenen vergi hakkı üç fıkradan oluşmaktaydı. 1982 Anayasası ise bu üç fıkranın yanına 73. maddenin ikinci fıkrasını eklemiştir. Bu fıkra ile verginin ekonomik ve sosyal amaçlarına vurgu yapılmıştır. Birinci fıkra 1961 Anayasasında olduğu şekilde tekrarlanmıştır; fakat üçüncü fıkrada vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulmasının yanına, değiştirilmesi ve kaldırılması ibareleri eklenmiştir. Dördüncü fıkrada ise vergi, resim, harç ibaresinin yanına ve benzeri mali yükümlülükler ibaresi eklenerek kapsam genişletilmiştir. 1982 Anayasası ile vergi hakkı en yüksek oranda etkinleştirilmeye çalışılmıştır.

1961. Anayasasının devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşme ve kabul etme yetkisinin TBMM’ne ait olduğunu ifade eden 64. madde ile Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını veto edemeyeceğini belirten 93. madde kendilerine 1982 Anayasasının 87. ve 89. maddelerinde yer bulmuştur. 1982 Anayasası iki madde hükmüne çeşitli eklemeler-çıkarmalar yapsa da 1961 Anayasasının bütçeye ilişkin hükümleri aynen korunmuştur. İlgili madde hükümleri şöyledir:

“Madde 87. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

“Madde 89. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince Kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını (Ek ibare: 3/10/2001-4709/29 md.) 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. (Ek cümle: 3/10/2001-4709/29 md.) Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.”

1982 Anayasasında bütçe hakkının asıl göstergesi “Mali ve Ekonomik Hükümler” isimli dördüncü kısmın birinci bölümüdür. Bu bölümde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, görüşülmesi, değişiklik yapılabilme esasları ve kesin hesap kanunları düzenlenmiştir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması başlığı altında şu madde hükmüne yer verilmiştir:

“Madde 161. Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

(Değişik ikinci fıkra: 29/10/2005-5428/3 md.) Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

161. madde 1961 Anayasasının 126. maddesinde düzenlenmiştir ve 126. maddeye ek olarak 1982 Anayasası 2005 yılında değişiklik yapılan ikinci fıkrayı eklemiştir. Bu fıkra göre mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir denilerek bütçenin kanunilik ilkesine vurgu yapılmıştır.

Bütçe kanun tasarısının TBMM’nde görüşülüp onaylanma usullerini düzenleyen 162. madde hükmü şu şekildedir:

“Madde 162. Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun ellileş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

(Değişik dördüncü fıkra: 29/10/2005-5428/4 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her

bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

162. maddedeki düzenleme ile merkezi yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahmin raporlarının Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilme süresi kısaltılmıştır. Bu süre üç ay yerine 75 gün olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre hükümetlerin, her yıl en geç 17 Ekim’e kadar sonraki yıl bütçe tasarıları ile milli bütçe tahmin raporlarını TBMM’ne sunmaları gerekmektedir. Ayrıca milli bütçe tahmin raporu düzenleneceğine ilişkin 1961 Anayasası’nın 94. maddesindeki hüküm yeni Anayasa’da da yer almış ve bu ekleme suretiyle, milli bütçe hazırlanması gereği de Anayasa ile bir kere daha ortaya konmuştur (Kara, 2007: 55).

Anayasa’nın 88. maddesinde, kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu belirtilmiş; kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülme usul ve esaslarının düzenlenmesi İç tüzük’e bırakılmıştır. Ancak Anayasa’nın 162. maddesinde, bütçe kanunlarının kanun tasarısı şeklinde Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanıp Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulacağı belirtilmiş ve bütçe kanunlarının hazırlanması ve Meclis’te görüşülmesine ilişkin özel bir usul getirilmiştir (İzgi & Gören, 2002: 1427).

İki meclis yerine tek meclisli yapıyı benimsediği için hükümetin sunduğu bütçeyi görüşecek komisyonun yapısı yeniden düzenlenmiştir ve 40 üyeli bir komisyon kurulmuştur. 1961 Anayasasında olduğu gibi bu komisyonda da iktidar gruplarına çoğunluk tanınmış ve 40 üyenin 25’inin iktidar partisi milletvekilleri arasından seçilmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca bütçelerin TBMM’de görüşülme süresi olan 75 günlük süre Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul arasında bölüştürülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonuna 55, Genel Kurul’a ise 20 gün ayrılmıştır (Mutluer vd., 2011: 60).

Anayasanın 163. maddesinde kanun koyucu bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını düzenlenmiştir. 163. maddede şu ifadeler yer verilmiştir:

“Madde 163. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki

yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.”

163. madde hükmüne 1961 Anayasasında yer verilmemiştir. Bu madde hükmü geçmiş dönemde bütçe yasalarının uygulanmasında meydana gelen çeşitli aksaklıkları önleyebilmek için konmuş ve anayasal esaslarla korunmak istenmiştir (Coşkun, 2000: 20).

1961 Anayasası döneminde uzun yıllar kesin hesap kanun tasarılarının görüşülememesi sebebiyle 1982 Anayasası bu konuyu 164. maddede şu şekilde esasa bağlamıştır.

“Madde 164. Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

164. madde ile kesin hesap kanun tasarılarının hazırlanması, TBMM’nde görüşülme süre ve süreci ile çok daha etkin ve yasama organına ve kamuoyuna bütçe denetimini zamanında yapma imkânı sağlamaktadır. Gelecek yılın bütçe yasa tasarısı mecliste görüşülürken sona ermiş bir önceki yıl bütçesine ait kesin hesap yasa tasarıları da beraberce görüşülüp mecliste onaylanmaktadır. Böylece yasama organının yaptığı denetimin etkinliği artırılmak istenmektedir (Coşkun, 2000: 21). 164. madde hükmü gereğince TBMM aracılığı ile bütçe hakkı, fiilen uygulamaya konulmuş olan bütçenin kesin sonuçları üzerinde de kullanılabilecek ve değerlendirilebilecektir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 39).

Kanun koyucu 1982 Anayasasının 160. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin yüksek denetim kurumu olan Sayıştay’ı düzenlemiştir. Madde hükmünde şu ifadeler yer verilmiştir:

“Madde 160. Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının 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 görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

(Ek üçüncü fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir. (Mülga son fıkra: 7/5/2004-5170/10 md.)”

Bütçenin yüksek denetimini yerine getiren Sayıştay’a ilişkin 1982 Anayasası 1961 Anayasası’nda farklı olarak Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabileceği ve bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca vergi gibi mali konulardaki anlaşmazlıklara Danıştay ve Sayıştay kararlarından Danıştay kararlarının esas alınması gerektiği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin de Sayıştay tarafından denetleneceği öngörülmüştür.

3.1.2.5. Bütçeye İlişkin Mali Kanunlar ve Bütçe Hakkı

Anayasalar devletlerin en temel yasal kaynağı olmakla birlikte anayasaları tamamlayıcı nitelikte olan kanunlarda mevcuttur. Bütçe Hakkı açısından da pek çok kanun bulunmaktadır. Çalışmada bu kanunlardan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na değinilecektir⁶⁵. Söz konusu kanunların bütçe hakkına ilişkin hükümlerine bütçe hakkının kapsamını

⁶⁵ Bütçe hakkı açısından doğrudan etkili olmamakla birlikte kayda değer önem taşıyan başka kanunlarda mevcuttur. Bu kanunları şu şekilde sıralayabiliriz: 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

belirleyen unsurlarda ele almanın daha doğru olacağı düşünülerek burada kanunların genel özelliklerinden bahsedilecektir.

3.1.2.5.1. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu

İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra bütçe uygulamalarını bir düzen altına almak için 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu hazırlanıp 1911 yılında yürürlüğe girmiştir. Fakat Birinci Dünya Savaşının başlaması sebebiyle bütçe konusundaki çalışmalar sekteye uğramış ve Cumhuriyet dönemine kadar bu konuda herhangi bir çalışma yapılamamıştır (Sönmez, 1977: 11).

Cumhuriyet döneminde Türk bütçe hakkı açısından yaşanan önemli gelişmelerden birisi de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu olmuştur. Fransa, Belçika ve İtalya'nın bütçe ile ilgili mali mevzuatlarından faydalanılarak hazırlanan kanun 26 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilerek 1 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Aksoy, 1993: 35). Bu Kanun ile Türkiye'de devlet bütçesinin tanımı yapılmış ve bütçenin hazırlanışı, uygulanması ve sonuçlarının denetlenmesine ilişkin ilkeler tespit edilmiştir.

1924 Anayasası ile sağlanan vergi adaleti ve devlet hizmetlerinin dağılımındaki eşitlik ilkeleri 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile belirli esaslara bağlanmıştır. O günün şartlarına göre çok iyi bir şekilde hazırlanmış olan 1050 sayılı Kanun Türk bütçe sistemine önemli yenilikler getirmiştir. Fakat genel hatları ile şu şekilde özetleyebileceğimiz sebepler dolayısıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Bu sebepleri şu şekilde sıralayabiliriz (Güngör, y.y.: 6-7):

- Mali yönetim sisteminin ve bütçenin kapsamının dar kaldığı,
- Bütçe dışı harcamaların arttığı,
- Kalkınma planı ile bütçeler arasındaki bağın koptuğu,
- Kamu kaynaklarının etkin kullanılamadığı,
- Harcama sürecinin katı ön kontrole tabi olduğu,
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli öncelik tanınmadığı,
- Sayıştay denetimi kapsamının dar kaldığı,
- Bütçe kod yapısının yetersiz olduğu,

- Muhasebe sisteminin yetersiz olduğu,
- Yeni kamu mali yönetim anlayışında hâkim olan; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verebilirlik, mali saydamlık, etkin iç mali kontrol ilkelerinin sistemde yer almadığı,
- Mali yönetimin otomasyon ve enformasyon sisteminin yetersizliği sebeplerinden dolayı 2006 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

3.1.2.5.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

80 yıla yakın süre devam etmiş olan kamu mali yönetim sisteminin uygulamasındaki sakıncaların giderek artması üzerine, 1050 sayılı Kanun 2003 yılı sonunda kaldırılmıştır. Bunun yerine 10 Aralık 2003 tarihinde toplam 83 maddeden oluşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş ve 2006 yılı başından itibaren kapsamı daha geniş olan bütçe uygulamasına geçilmiştir.

Kamu gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsayan kamu maliyesinin temel ilkelerinden birisi olarak 5018 sayılı Kanunun 5. maddesinde şu ifadeler yer verilmiştir: “*Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*” Bu madde hükmü bütçe hakkının TBMM’ne ait olduğunu ve kamu mali yönetiminin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceğini ifade etmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amaçlanmıştır. Ayrıca harcama sürecinde bütçeyi uygulamakla görevli idarelere gerekli önceliğin verilerek yetki ve sorumlulukların anılan idareler tarafından üstlenilmesi hedeflenmiştir (Çolak, 2007: 1).

3.2. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ KAPSAMI

3.2.1. Türkiye’de Bütçe Sürecinin Hukuki Çerçevesi

Türk bütçe süreci dört aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar; bütçenin hazırlanması, TBMM’de görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesidir. Türk bütçe sürecinin dört aşama halinde gerçekleştirilmesine Cumhuriyet döneminin başlamasıyla birlikte geçilmiştir.

1982 Anayasasının “*Mali ve Ekonomik Hükümler*” başlığını taşıyan dördüncü kısmın 161. ile 165. maddeleri arasında bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, değişiklik yapılması, uygulanması ve kesin hesaba ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Bütçe süreci, 2003 yılında kabul edilip 2006 yılında yürürlüğe giren ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden şekillendirilmiştir.

1982 Anayasası, 5018 sayılı KMYKK ve diğer yasal düzenlere göre bütçe sürecinin gerçekleşme evreleri kısaca şu şekildedir:

3.2.1.1. Bütçenin Hazırlanması

Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının^{66,67} hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur.

⁶⁶ 5018 sayılı KMYKK’nun 12. maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulması mümkün değildir (KMYKK, md.12/1).

Merkezî yönetim bütçesi, KMYKK’na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve KMYKK’na ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve KMYKK’na ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve KMYKK’na ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir (KMYKK, md.12/2,12/3,12/4,12/5).

⁶⁷ Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur (KMYKK, md.15/1).

Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır (KMYKK, md.16/2).

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır (KMYKK, md.16/3).

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi⁶⁸ Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazetede yayımlanır (KMYKK, md.16/4).

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır⁶⁹. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri,

olarak uygulanacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir (KMYKK, md.15/2).

⁶⁸ Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir (KMYKK, md.16/5).

⁶⁹ Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

- a) Orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,
- b) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,
- c) Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,
- d) İdarenin performans hedefleri dikkate alınır. (KMYKK, md.17/1).

Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır (KMYKK, md.17/3; Değişik üçüncü fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.).

değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına verilir (KMYKK, md.17/2, md.17/4).

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur⁷⁰ (KMYKK, md.18/1).

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 (KMYKK, md.18/3).

3.2.1.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması

Merkezi yönetim bütçe tasarısının görüşülüp onaylandığı yer TBMM'dir. TBMM'de bütçe tasarısı iki aşamadan geçmektedir. Birinci aşama bütçe tasarısının incelendiği Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ikinci aşama ise bütçe tasarısının görüşülüp kabul edildiği Genel Kurul'dur.

1982 Anayasasının 162. maddesine göre Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

⁷⁰ Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- a) Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- h) Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır⁷¹. 1982 Anayasasının 89. maddesine göre bütçe kanun tasarısı TBMM’de kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır.

Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir (KMYKK, md.19/3).

3.2.1.3. Bütçenin Uygulanması

Bütçe kanunu TBMM tarafından kabul edilip Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra bütçenin uygulama aşaması başlar. 5018 sayılı KMYKK’nda bütçenin uygulanması başlığı altında bütçe ödeneklerinin kullanılması, kamu idareleri arasındaki ödenek aktarımları, ek bütçe uygulaması, harcamaların ve ödemelerin gerçekleştirilmesi, gelirlerin toplanması, faaliyet raporları ve kesin hesap kanunu düzenlenmiştir.

KMYKK’nun ödeneklerin kullanılması başlığını taşıyan 20. maddesinde bütçe ödeneklerinin kullanımında uyulması gereken esaslar şu şekilde düzenlenmiştir;

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

⁷¹ 1982 Anayasasının 162. maddesinin dördüncü fıkrasında 2005 yılında yapılan değişikliğe göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar (1982 Anayasası, md.162/5).

- Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.
- Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.
- Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.
- İlgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir.
- Cari yılda kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir.
- Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamaları 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 ödeneye istinaden bir ay içinde mahsup edilir.

KMYKK'nun 33. maddesine göre bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

KMYKK'nun 36. maddesine göre gelirlerin toplanmasında aşağıdaki ilkelere uyulur:

- Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her malî yıl başında kamuoyuna duyurur.
- Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.
- Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir.
- Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır (KMYKK, md.37/1).

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanır. Malî yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir (KMYKK, md.37/2).

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir (KMYKK, md.41/1).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır. (KMYKK, md.42/1).

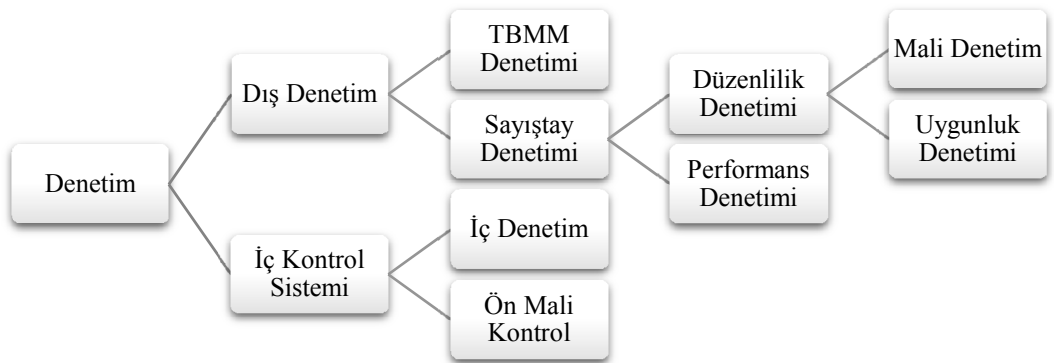
Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay’a gönderilir. (KMYKK, md.42/2).

Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır (KMYKK, md.43).

3.2.1.4. Bütçenin Denetlenmesi

5018 sayılı KMYKK, aşağıdaki Şekil 3.1’de görüldüğü üzere iç kontrol sistemi ve dış denetim olmak üzere iki farklı denetim şekline yer vermiş ve bu denetimlerde kendi içerisinde alt gruplara ayrılmıştır.

Şekil 3. 1 - Türk Bütçe Sürecinde Kamu Denetimi



Kaynak: 5018 sayılı KMYKK’dan faydalanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

İç kontrol sistemi 5018 sayılı kanunda geniş bir biçimde ele alınmış ve iç kontrolün tanımı, amaçları, yapısı ve işleyişi ayrıntılarıyla belirlenmiştir. 5018 sayılı KMYKK’nun 55. maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmıştır. Buna göre “iç kontrol;

idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”

İç kontrolün amacı;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır (KMYKK, md.56).

Dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılır. Harcama sonrası yapılan bu denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır (KMYKK, md.68/1).

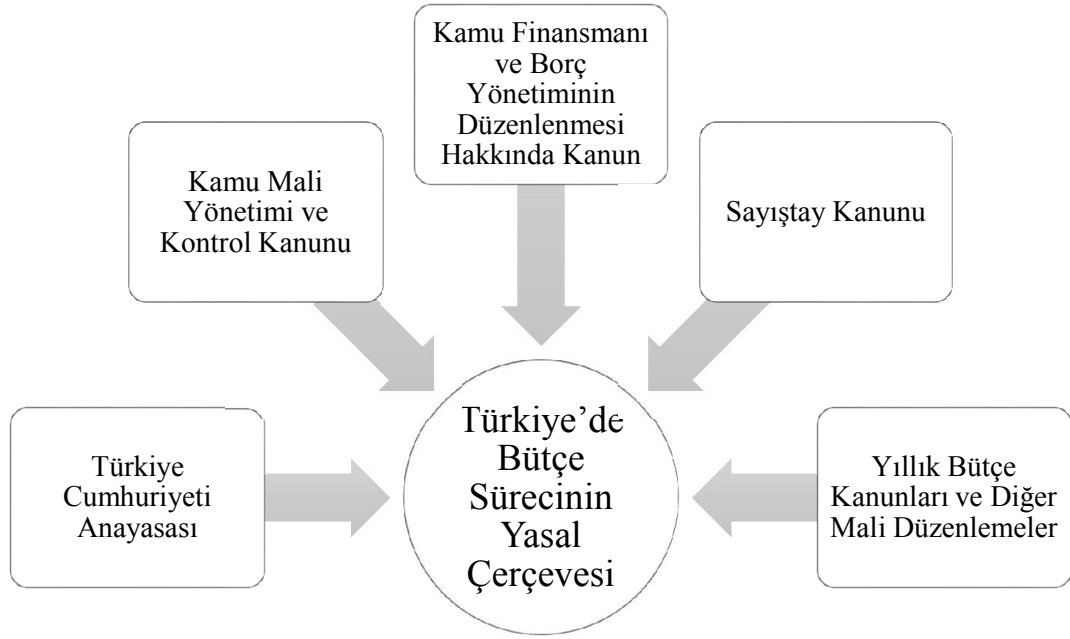
Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir (KMYKK, md.68/2).

3.2.1.5. Türk Bütçe Sürecinin Değerlendirmesi

Devletin gelecek bir yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe tasarısının hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan süreçte bütçeyi çeşitli yasal kurumlar şekillendirmektedir. Bütçenin yasal çerçevesini belirleyen söz konusu kurumlar aşağıdaki Şekil 3. 2’de gösterilmiştir.

Şekil 3.2 - Türk Bütçe Sürecinde Rol Alan Yasal Düzenlemeler



Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Dört aşama incelendiğinde dikkat çeken nokta aşamaların her birinde farklı kurumların rol aldığıdır. Aşağıdaki Tablo 3.1’de bütçeleme sürecinin her aşamasında rol alan kurumlar yer almaktadır. Bütçenin hazırlık safhasında Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlar Kurulu gibi diğer kamu kuruluşları yer almaktadır. Bütçenin onaylanması safhasında ise yasama organı (TBMM) ve bütçe kanununu 31 Aralık’ta onaylayan Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Gelirlerin toplandığı ve harcamaların gerçekleştirildiği uygulama safhasında ise Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı gibi diğer ilgili kuruluşlar rol almaktadır. Son safha olan denetlemede TBMM adına denetimde bulunan Sayıştay ve Kurum iç denetçileri yer almaktadır.

Tablo 3. 1 - Türk Bütçe Sürecinde Rol Alan Kurumlar

Bütçenin Hazırlanması	Bütçenin Onaylanması	Bütçenin Uygulanması	Bütçenin Denetlenmesi
➤ Maliye Bakanlığı ➤ Kalkınma Bakanlığı ➤ Hazine Müsteşarlığı ➤ İlgili Diğer Kamu Kuruluşları (Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlar Kurulu, vb.)	➤ TBMM ➤ Cumhurbaşkanlığı	➤ Maliye Bakanlığı ➤ İlgili Kurum ve Kuruluşlar (Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, vb.)	➤ İç denetimde kurum iç denetçileri ➤ Dış denetimde Sayıştay (TBMM adına)

Kaynak: 1982 Anayasası, 5018 sayılı KMYKK, 6085 sayılı Sayıştay Kanunundan faydalanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Türk bütçe sürecinin yasal çerçevesini çizildikten sonra Türkiye’de bütçe hakkının kapsamını belirleyen unsurların açıklanmasına geçilebilir.

3.2.2. Türkiye’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurlar

Birinci bölümde teorik altyapısını açıkladığımız bütçe hakkını şekillendiren unsurlar bu başlık altında Türkiye açısından ele alınacaktır.

3.2.2.1. Anayasal Yetki

Cumhuriyet dönemi Türkiye’inde üç anayasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlar; 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve son olarak 1982 Anayasasıdır.

1982 Anayasasının 87. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerinden birisi de bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmektir. 1982 Anayasası bu madde hükmü ile bütçe hakkının TBMM’ne ait olduğunu vurgulamıştır.

Türkiye’de anayasal olarak TBMM’nin bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma hakkı vardır. Fakat TBMM’nin bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma hakkına sahip olması bütçe hakkının parlamento tarafından etkin kullanıldığını göstermez. Bu durumun en somut nedeni, parlamenter sistemin yasama ve

yürütme organlarının farklı mali politikalar benimsemesini engelleyen bir yapıya sahip olmasıdır (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013: 62).

Bütçenin hazırlanması, parlamentoda görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde anayasada belirtilen ilkelere uymak gerekmektedir. 1982 Anayasasında bütçe ilkelerine şu şekilde yer verilmiştir. 1982 Anayasasının 161. maddesinde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162. maddede bütçenin görüşülmesi, 163. maddede bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları, 164. maddede kesin hesap, 165. maddede ise kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi düzenlenmiştir. Ayrıca 160. maddede Sayıştay ve vergi ödevi başlığını taşıyan 73. maddede ise vergi ilkeleri düzenlenmiştir. Tüm bu ilkelere bütçe hakkının TBMM tarafından nasıl kullanılacağı belirtilmiştir.

3.2.2.2. Yasal Mevzuat

Türkiye’de anayasadan sonra bütçe hakkının yasal dayanağını kanunlar oluşturmaktadır. Türkiye mali yönetime ilişkin ilk kanun 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. “*Mali anayasa*” olarak kabul edilen 1050 sayılı kanunun temel özelliği, mevcut idari yapıyı esas alıp bu idari yapı üzerine mali yapıyı oluşturmastır. Ancak 1920’li yılların mali anlayışıyla ortaya konan Kanun günümüz idari yapısının ve mali anlayışının ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir. Bu doğrultuda mevcut mali sistemimizin eksikliklerini ortaya koymak ve bu eksiklikleri giderecek yeni bir yapıyı oluşturmak kaçınılmaz olmuştur (BÜMKO, 2014:1).

Bu amaçla Türk mali yönetimine yönelik reform çalışmaları başlatılmış ve 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş 1 Ocak 2006 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.

Toplam 83 maddeden oluşan 5018 sayılı kanunun 1. maddesinde Türk mali sistemimizin çerçevesini çizen kanunun amacı belirtilmiştir. Bu madde hükmüne göre 5018 sayılı kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.

5018 sayılı kanunun 5. maddesinin d bendinden Türkiye’de bütçe hakkının TBMM’ne ait olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu kanun hükmü şöyledir;

“Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.”

5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesi ile bütçe sistemi daha kapsamlı bir hal almıştır. 5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminde daha geniş bir alanın yasamanın denetimi ve bilgisi kapsamına alınmasıyla bütçe hakkı açısından yetki alanı ve etkinliği genişletilmiştir (Yılmaz & Tosun, 2010:10).

Bütçe hakkına ilişkin Türk bütçe sisteminde önemli bir yer teşkil eden bir diğer kanun da 6085 sayılı Sayıştay Kanunudur. 3 Aralık 2010 yılında kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 5018 sayılı kanuna paralel olarak hazırlanmıştır. Bu kanunun bütçe hakkı açısından önemi bütçe hakkının kapsamını belirleyen bir diğer unsur olan yüksek denetim başlığı altında ele alınmıştır.

3.2.2.3. Bütçe İlkeleri

Türkiye’de bütçe ilkeleri 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda ayrı bir başlık altında düzenlenmemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda ise bütçe ilkeleri 13. maddede şu şekilde yer almaktadır:

“Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

- a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte **sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak** esastır.*
- b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen **harcama yetkisi**, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.*
- c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin **stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine** göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.*
- d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.*
- e) Bütçe, kamu malî işlemlerinin **kapsamlı ve saydam** bir şekilde görünmesini sağlar.⁷²*
- f) Tüm gelir ve giderler **gayri safi** olarak bütçelerde gösterilir.*
- g) Belirli gelirlerin belirli giderlere **tahsis edilmemesi** esastır.*
- h) Bütçelerde gelir ve gider **denkliğinin** sağlanması esastır.*
- i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili*

⁷² 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanunun 10 uncu maddesiyle bu bentte yer alan "Bütçe, hükümetin malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar." ibaresi, "Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar." olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

organlarca **kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça** uygulanamaz.

j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.

k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.

l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.

m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.

n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.

o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.”

Bütçe ilkelerine ilişkin sayılan maddeler bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkelerdir. 5018 sayılı KMYKK’nun gerekçesinde de belirtildiği üzere klasik bütçe ilkelerinin yanı sıra çağdaş bütçe ilkelerine de yer verilmek suretiyle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanması amaçlanmıştır.

Kanun koyucu “i” bendinde bütçe hakkının en fazla vurgulandığı ilke olan önceden izin alma ilkesi yer almaktadır. Bu ilke gereği Türkiye’de bütçe tasarısı mali yıl girmeden önce TBMM tarafından kabul edilip onaylanmaktadır. Söz konusu durum bütçe hakkının halkı temsil eden TBMM tarafından kullanılmasının göstergesidir. Harcamaların yapılabilmesi ve gelirlerin toplanabilmesi için bütçe tasarısının TBMM tarafından onaylanması gerekir.

“l” ve “e” bentlerinde demokratik parlamenter rejime sahip ülkelerde büyük bir öneme sahip olan açıklık, doğruluk ve mali saydamlık ilkeleri düzenlenmiştir. Bireylerin elindeki hükümler hakkı bütçe hakkının da kullanılmasını sağlar ve bireyler, devlet gelir ve giderlerinin nereye, ne kadar ve niçin yapıldığını açıkça görebilirler (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 121). Türkiye’de istihbarat bütçeleri bu ilkenin ve dolayısıyla bütçe hakkının istisnasıdır.

“m” bendinde genellik ilkesi, “f” ve “g” bentlerinde ise genellik ilkesinin alt ilkeleri olan gayri safilik ve adem-i tahsis ilkeleri yer almaktadır. Genellik ilkesine göre tüm gelir ve giderlere bütçede yer verilecek ve böylece bütçe daha anlaşılır ve açık olacaktır. Döner sermaye işletmeleri, fon uygulamaları ve özel bütçeler Türkiye’de genellik ilkesinin istisnalarıdır ve dolayısıyla bütçe hakkının bu örneklerde etkin kullanıldığını söylememiz pek mümkün değildir.

3.2.2.4. Hukuk Sistemleri

Türk hukuk sistemi, kökeni Roma İmparatorluğuna dayanan Kıta Avrupası hukuk sistemine tabidir ve anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik gibi yazılı hukuk kuralları bulunmaktadır.

Türkiye’de Osmanlı döneminde Kur’an, sünnet, icma ve içtihat gibi kaynakları bulunan İslam hukuk sistemi uygulanmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunda, yazılı hukuk kaynaklarının (şer’î hukukun) yanında padişahın emirlerinin de geçerli olduğu örfî hukuk kuralları da bulunmaktaydı. Tanzimat döneminden itibaren Osmanlı Devleti, İslam hukukunu terk etmeye ve Avrupa hukukunu benimsemeye başlamıştır (Gözler, 2008:6). Günümüz Türk hukuk sisteminde bütçeyi ilgilendiren yasal düzenlemeler kaynağına göre aşağıdaki Şekil 3.3’de gösterilmiştir.

Şekil 3. 3 - Türk Hukuk Sisteminde Bütçeye İlişkin Temel Düzenlemeler



Kaynak: (Mutluer, vd., 2011:22)’den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Kıta Avrupası hukuk sisteminin uygulandığı Türkiye’de TBMM, bütçe hakkını bütçe tasarısı mecliste görüşülüp onaylanırken kullanmaktadır. Bütçe tasarısı, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Tasarılar Bütçe Komisyonunda geniş ve ayrıntılı bir şekilde incelenir ve komisyon üyeleri bütçe hakkına dayanarak tasarı üzerinde her türlü değişikliği yapabilirler.

Hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısının bütçe komisyonlarında tamamen değiştirilmemesinin ana sebebi komisyonda yer alan üyelerin büyük çoğunluğunun iktidar partisine veya partilerine üye olmalarıdır (Feyzioğlu, 1983:22).

Meclis üyelerinin gelecek seçimlere yatırım amacıyla yapabilecekleri teklifler olabileceği düşüncesiyle giderleri artırıcı ve gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunmaları anayasal hükümlerle sınırlandırılmıştır. 1982 Anayasasının 162. maddesinin 5. fıkrası uyarınca “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.*” Bu sınırlayıcı hükümden kurtulmak düşüncesi de dahil olmak üzere, TBMM’nin bütçe hakkını kullanmasının en önemli aşaması bütçe tasarısının görüşülüp onaylandığı aşamadır (Feyzioğlu, 1983: 22).

3.2.2.5. Hükümet Sistemleri

Türkiye’de hükümet sistemi olarak parlamenter cumhuriyet uygulanmaktadır. 1982 Anayasasının “*devletin şekli*” başlığını taşıyan 1. maddesine göre “*Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.*” Türkiye’de halkın seçtiği kişilerden oluşan TBMM’nin üye sayısı 550’dir ve seçimler dört yılda bir yapılmaktadır.

TBMM sınırlı yetkiye sahip bir meclistir. Bir başka deyişle bütçe sürecindeki rolü bakımından TBMM bütçeyi etkileyen bir yasama organıdır. Bütçe mali yıl başından 75 gün önce TBMM’ne gelir ve 55 gün boyunca Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir. İncelemelerden sonra geriye kalan 20 günlük süre içinde ise Meclis Genel Kurulunda görüşülmeye başlanır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri komisyon gündemindeki bütçe tasarısı üzerinde teklif verip, kabul edilmesi halinde, değişiklik yapma imkânına sahip iken; Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında milletvekilleri, Anayasanın 162. maddesi gereğince gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar.

3.2.2.6. Siyasal Parti Sistemleri ve Seçim Sistemleri

Siyaset bilimcisi Duverger’in yaptığı sınıflandırmaya göre Türkiye’de 1946 yılından itibaren çok partili sistem uygulanmaktadır. Bir başka ifadeyle siyaset arenasında birden fazla siyasi parti mücadele etmektedir.

Çok partili bir siyasal parti sistemine sahip olan Türkiye’de bütçe hakkının daha etkin kullanıldığı görülmektedir. 12 Haziran 2011 tarihinde yapılan Türkiye genel seçimlerinde dört siyasi parti (Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Barış ve Demokrasi Partisi⁷³ (BDP)) TBMM’ye girmeye hak kazanmıştır. Bütçe tasarısının gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmesi gerekse Genel Kurul’da görüşülüp onaylanması esnasında birden fazla partinin bulunması, bütçe hakkının daha etkin kullanıldığının göstergesidir. Başka bir ifadeyle birden fazla siyasi partinin TBMM’de olması, toplum içerisindeki farklı kesimlerin görüşlerinin Meclis’te var olduğunu göstermekte ve bütçe hakkının etkinliğini artırmaktadır.

Türkiye’de uygulanan seçim sistemlerine bakıldığında ise 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun ikinci maddesi uyarınca seçimler nispi temsil sistemine göre yapılmaktadır. Nispi temsil sisteminde partiler oyları oranında milletvekili çıkarmakta ve farklı fikir ve siyasi görüşler parlamentoya girmektedir. Dolayısıyla çok partili siyasal parti sisteminde olduğu gibi nispi temsil sisteminde de bütçe hakkı daha etkindir. Benzer şekilde TBMM’de birden fazla siyasi partinin bulunması bütçe hakkının etkinliğini artırmaktadır.

3.2.2.7. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte Türkiye’de kamu mali yönetiminde mali saydamlık, hesap verebilirlik ve denetim konularının önemi artmıştır. Bu çerçevede, TBMM’nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi için 2006’da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı KMYKK’nun “*Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları*” isimli üçüncü bölümün 7. ve 8. maddesinde kanun koyucu mali saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu şu şekilde düzenlemiştir.

“Madde 7- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;
a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

⁷³ Barış ve Demokrasi Partisi milletvekilleri 2011 yılı seçimlerine bağımsız aday olarak katılmışlar ve milletvekili seçildikten sonra parti bünyesinde birleşerek siyasi grup oluşturmuşlardır.

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.

Madde 8- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

Kanun koyucu KMYKK’nun gerekçesinde mali saydamlığın, çağdaş kamu malî yönetiminin temel ilkelerinden birisi olduğunu belirtmiş ve malî saydamlığın sağlanması amacıyla dikkate alınacak ilkeler belirtilmiştir. Saydam bir kamu malî yönetim sisteminin oluşturulması, malî verilerin zamanında kamuoyuna açıklanması ve raporlanmasıyla mümkün olacağını ifade etmiştir.

8. maddede ise çağdaş kamu malî yönetim sisteminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik şu şekilde tanımlanmıştır; kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleridir. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının sağlanması, ayrıca kötüye kullanımın önlenmesi için görevli ve yetkili olanların gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulması ve yetkili kılınmış mercilere KMYKK hükümleri çerçevesinde hesap vermeleri öngörülmüştür.

5018 sayılı KMYKK, 2000 yılı sonrası dönemde mali alanda gerçekleştirilen reformlar açısından atılan en önemli adımlardan biridir. Bu kanun, bütçe açısından bir takım reform niteliğindeki değişimleri de içermektedir. Kanunun yürürlüğe konulmasındaki esas amaçlardan biri hesap verilebilirlik mekanizmasının ve saydamlığın etkin işlemlerini sağlamaktır. Dolayısıyla bütçe hakkının da daha etkin bir şekilde yürütülmesi yönünde yenilikler getirilmiştir. Aynı zamanda kanun ile birlikte bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Bu durum, bütçe hakkının daha verimli kullanılması, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi ve saydamlığın artırılması bakımından oldukça önemli bir gelişmedir (Yılmaz & Tosun, 2010:11).

3.2.2.8. Yasama Organının Bütçeyi Kontrol Düzeyi

Plan ve Bütçe Komisyonu hiçbir kısıtlama olmaksızın bütçede değişiklik yapma yetkisine sahipken; TBMM’de bütçe görüşmelerinde rol alan diğer kurum olan Genel Kurul’un bu yetkisi daha sınırlıdır.

Genel Kurul’un değişiklik yapma yetkisine ilişkin kanun hükmü 1982 Anayasasının 162. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.*” Genel Kurul’un sınırlı yetkisi dolayısıyla yasama organının bütçede değişiklik yapma konusundaki asıl siyasi kurumu Plan ve Bütçe Komisyonu’dur. Fakat 1982 Anayasası, Plan ve Bütçe Komisyonunun 40 üyesinden en az 25’inin iktidar partisine mensup olmasını gerektirdiğinden Komisyonun etkin bir öncül denetim yaptığı söylenemez. TBMM’deki sandalye sayısı itibariyle azınlık hükümeti veya çok zayıf bir çoğunluk hükümeti bulunduğu yürütmenin bütçe sürecindeki gücünü koruyan bu hüküm, bütçenin öncül denetimi açısından demokratik temsili ikinci planda tutmaktadır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının 93. maddesindeki hükmü aynen koruyarak, idarenin işleyişi için iktidar partisini güçlü kılmaktadır.⁷⁴ Anayasa zımnen bütçenin yasama sürecinden sorunsuzca geçmesinin iktidar partisinin politikalarını gerçekleştirmek için vazgeçilmez olduğunu kabul etmektedir. Başka bir deyişle, Anayasaya göre kamu politikaları TBMM’de güçlü bir çoğunluğu olsun veya olmasın iktidar partisince belirlenmeli ve bunları uygulamak için kamu kaynakları tahsis edilmelidir (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013:65).

Türkiye’de azınlık hükümetleri geçiş dönemlerinde ve kısa süreler için kurulmuştur. Bu nedenle Plan ve Bütçe Komisyonunda iktidar partileri nisbî temsil ile zaten yarıdan daha fazla sandalyeye sahip olmaktadırlar. Anayasanın Genel Kurulda bütçe tasarısının görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunulamayacağı hükmü de iktidar partisinin bütçe sürecinde güçlendirilmesi ilkesinin tamamlayıcısıdır. Aksi takdirde, genel kurulda bütçe kolaylıkla değiştirilebilirdi. Sonuç olarak, Anayasaya göre TBMM’nin hiçbir kısıtlamaya bağlı olmaksızın bütçe tasarısını

⁷⁴ 1961 Anayasası’nın 93. maddesi; “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. **Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır.** Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.*”

değiştirme hakkı olmakla birlikte bu yetki Anayasanın bir diğer maddesi ile kısıtlanmıştır (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013:65).

Ayrıca 1982 Anayasası bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını da düzenlenmiştir. Anayasanın 163. maddesine göre “*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.*”⁷⁵

3.2.2.9. Yüksek Denetim

Bütçenin uygulamasının ardından yapılan yüksek denetim yürütmenin yasama tarafından konulan limitler çerçevesinde harcama yapıp yapmadığının kontrolünü sağlar. Yüksek denetimler genellikle yasama adına hareket eden dış denetim ofisleri tarafından yerine getirilir (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013:73).

1982 Anayasası’nın 160. maddesine göre merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının 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 kurum Sayıştay’dır. Dolayısıyla Türkiye’de yüksek denetimi yapmakla görevli kurum Anayasa’ya göre Sayıştay’dır ve TBMM’nin yüksek denetimi Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimine dayanılarak yapılır.

Anayasanın 160. maddesi Sayıştay tarafından yapılacak yüksek denetimin usullerinin belirlenmesini yasaya bırakmakla birlikte, kesin hesabın düzenlendiği Anayasanın 164. maddesi, “*mali yıl sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra*” kesin hesap kanunu tasarılarının Meclise sunulmasını öngördüğü ve Sayıştay’ın genel uygunluk bildirimini verme tarihini, kesin hesap kanunu tasarılarının veriliş tarihine göre

⁷⁵ 29/10/2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle 162 nci maddenin birinci fıkrasında yer alan “*genel ve katma bütçe tasarıları*” ibaresi “*merkezî yönetim bütçe tasarısı*”; 163 üncü maddede yer alan “*genel ve katma bütçelerle*” ibaresi “*merkezî yönetim bütçesiyle*” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

belirlediğinden, Sayıştay'ın denetim yapması hususunda anayasal zorunluluk vardır (Sali, 1995:6).

5018 sayılı kanunun 43. maddesine göre merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlemlerinin raporlandığı Kesin Hesap kanun tasarısının ve kamu hesaplarının uygunluğunun karara bağlanmasında TBMM'ye yardımcı olmak üzere, Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimi hazırlanması ve parlamentoya sunulması düzenlenmiştir. Genel uygunluk bildirimi genel faaliyet raporları, idare faaliyet raporları ve dış denetim raporları dikkate alınmak suretiyle hazırlanacaktır. Bu hüküm ile parlamentonun bütçe üzerindeki denetim yetkisinin, bütçe uygulandıktan sonra da devam etmesi sağlanmıştır (Yılmaz & Tosun, 2010:12).

Sayıştaylar bütçe hakkının koruyucularıdır. Anglo-sakson geleneğinin hakim olduğu İngiltere gibi ülkelerde Sayıştay, kamuoyunun ve Parlamentonun çoban köpeği, uyuşturucu arayan polis köpeği anlamlarına gelen “*watch dog*” tabiriyle anılmaktadır ve halk üzerine titremektedir (TBMM, Genel Kurul Tutanağı, 1996). Sayıştay tarafından TBMM adına yapılacak denetimde bütçe hakkının gözetilmesi 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 34 üncü maddesinde şu şekilde vurgulanmıştır; “*denetim, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ve hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilir.*”

Sayıştay Genel Kurulunun 09.09.2013 tarihli ve 5366 sayılı kararı ile 2013 yılında meclise gönderilen Genel Uygunluk Bildiriminin sunuş kısmında; “*bütçe hakkının vatandaşlar adına parlamentolar tarafından kullanılmasının bir sonucu olarak günümüzde bütçeler parlamentoların onayı ile yürürlüğe girer. Bütçe hakkı ise bir yönüyle, vergi verenlerin yani vatandaşların ödedikleri vergilerin nereye ve nasıl harcandığına ilişkin denetimdir. Parlamenter sistemlerde vatandaşlar bu haklarını parlamento ve parlamentoya raporlar sunan Sayıştaylar vasıtasıyla kullanırlar.*” ifadeleri yer almaktadır (2013/5366 sayılı SGKK).

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay tarafından yapılacak performans denetimi ile bütçe hakkı arasındaki ilişkiyi söz konusu kararında şu şekilde ortaya koymuştur;

“...Yasama organına tanınan bütçe hakkı, sadece bütçenin yapımını değil, bütçenin uygulanmasının denetlenmesini de kapsamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 30.12.2010 günlü, E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararında bütçe hakkını, “yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesi” şeklinde tanımlamıştır. Bütçenin sağlıklı bir biçimde denetlenebilmesi, denetimin bütçenin teknik özelliklerine uygun olarak yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçelere geçilmekle kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş, harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimli, etkin ve tutumlu çalışma derecesi de denetim kapsamına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından çağdaş mali denetimin de bu amaca paralel olarak yeniden yapılandırılması zorunlu hale gelmiştir.

Bu anlayışın bir sonucu olarak Sayıştay’ın, performans denetimi yapması gereği ortaya çıkmıştır. Kamu kaynaklarının en ekonomik koşullarda elde edilip edilmediğinin, kaynaklardan en verimli şekilde yararlanılıp yararlanılmadığının ve planlanan amaçların etkin olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi olarak tanımlanan performans denetiminin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda yasama organına bağımsız bilgi sağlamak ve önerilerde bulunmaktır. Bu yolla halkın ve yasama organının, yürütmenin bütçe uygulamaları konusunda sağlıklı bir şekilde değerlendirme yapabilmesine olanak sağlanmaktadır. Sayıştay’ın uluslararası denetim standartlarının gereği olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı hususunda TBMM’ye raporlama yapması yerindelik denetimi olarak nitelenemez...”

Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda yer verdiğimiz kararında, Sayıştay’ın denetim yetkisinin ve kapsamının yürütmenin çıkaracağı düzenleyici işlemler ile kısıtlanmasını öngören hükmün iptali ile ilgili olarak;

“...Anayasa’nın 7. maddesinde, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.” denilmekte; 160. maddesinin (4) numaralı fıkrasında ise Sayıştay’ın görevleri ve denetim usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Sayıştay ile denetlenen idare arasında, düzenlilik denetiminin kapsamıyla ilgili ortaya çıkan görüş ayrılığının ne şekilde giderileceğinin yönetmelikle düzenlenmesi, Sayıştay’ın görev, yetki ve denetim usullerinin belirlenmesi anlamını taşıyacağından, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı düşmektedir. Açıklanan nedenlerle dava konusu kurallar, Anayasa’nın 2. 7. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” denilmiştir.

Görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme oy birliği ile alınmış söz konusu kararında açıkça; Sayıştay’ın görev ve yetki kapsamına yürütme organı tarafından yapılacak müdahalenin “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine” aykırı olacağı vurgulanmıştır.

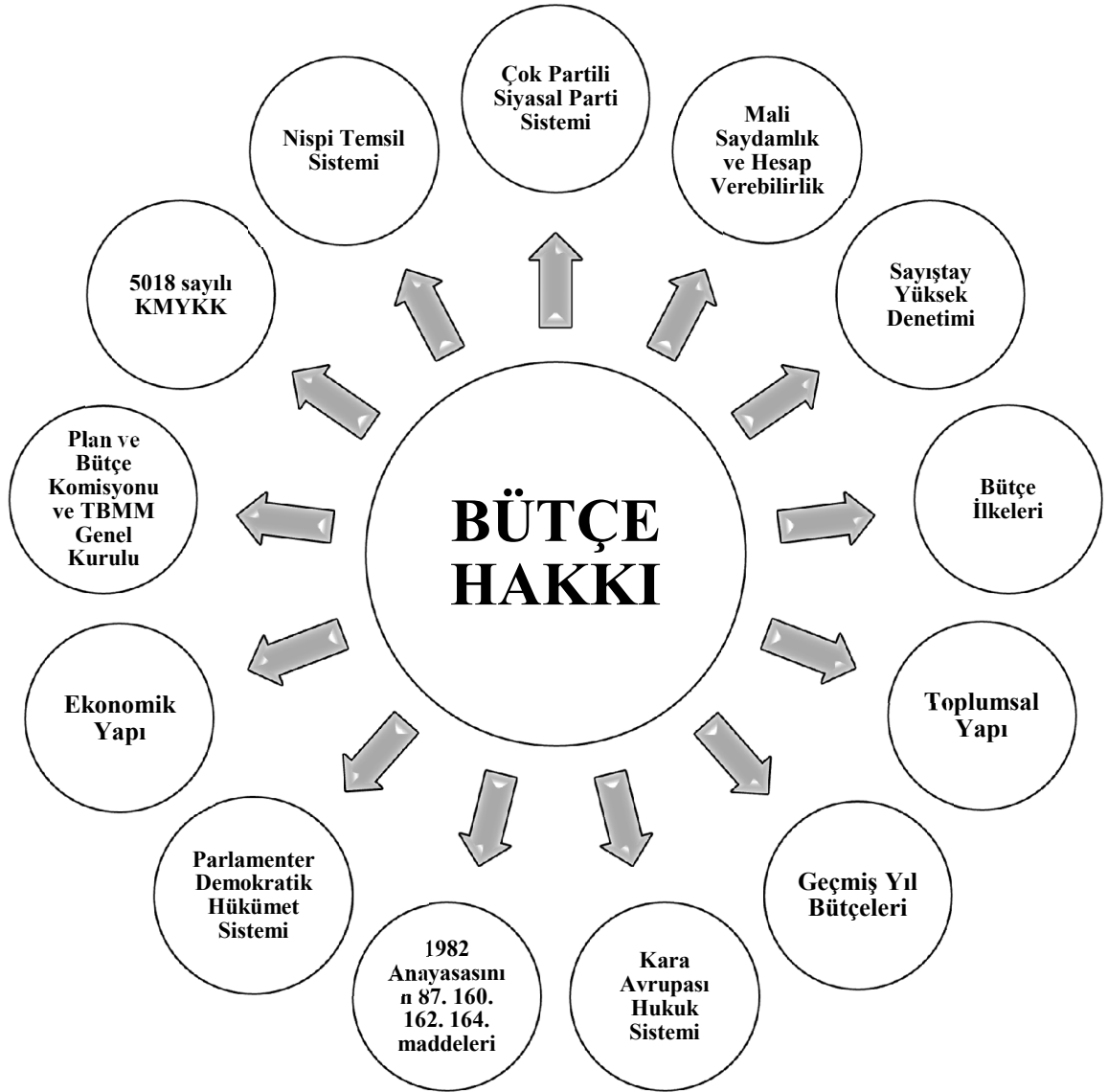
3.2.2.10. Türkiye’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurlara İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Türkiye’de bütçe hakkı, TBMM’ne aittir ve bütçe tasarısı sadece TBMM’de görüşülüp onaylanması esnasında değil bütçe sürecinin tüm aşamalarında kullanılmaktadır. Dolayısıyla bütçe tasarısının hazırlanmasından denetlenmesi aşamasına kadar olan tüm süreçte bütçe hakkının varlığı söz konusudur ve bu hak 1982 Anayasası, 5018 sayılı KMYKK ve diğer yasal düzenlemeler ile güvence altına alınmıştır. Bütçe hakkı 1982 Anayasasının 87. 160. 162. ve 164. maddelerinde belirtildiği üzere TBMM, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması yetkisini bütçe kanunu ile yürütme organına devretmektedir. Yürütme organı da verimli, etkili ve tutumlu harcanıp harcanmadığı konusunda hesap verme yükümlülüğü altına girmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile değişen mali yönetim sistemi getirdiği düzenlemeler ile TBMM’nin bütçe hakkını daha etkin kullanımının temelleri atılmıştır. 5018 sayılı KMYKK’nun genel gerekçesinde şu ifadelere yer verilmiştir; *“Çağdaş gelişmeler ışığında yeni bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması için; bütçe kapsamının genişletilmesi ile bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, malî yönetimde şeffaflığın sağlanması, hesap verilebilir yönetim anlayışına uygun mekanizmanın oluşturulması, harcama sürecinde yetki, sorumluluk ve görev dengesinin kurulması ve iç kontrol sisteminin kurulması büyük önem taşımaktadır.”* Ayrıca 5018 sayılı KMYKK ile birlikte bütçe hakkı daha verimli ve etkili kullanılmaya başlanmış, mali saydamlık ve hesap verebilirliğinin bütçe hakkı açısından önemini pek çok hükümde vurgulamıştır.

Şekil 3.4’de Türkiye’de bütçe hakkının kapsamını belirleyen unsurlar bir bütün halinde gösterilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de bütçe hakkını doğrudan etkileyen unsurlara değindik. Fakat bu unsurların yanında geçmiş yıl bütçeleri, Türk kültür yapısı, gelenekler, bütçe sürecindeki karmaşık yapı, ekonomik sistem gibi dolaylı unsurlar da bütçe hakkını şekillendirmektedir. Dünyada meydana gelen küresel ya da ulusal bir kriz ülke ekonomisini olumsuz yönde etkileyecektir. Ülkedeki ekonomik daralma, gelirlerin ve giderlerin azalmasına neden olacaktır. Dolayısıyla gelir ve giderlerinin türü ve miktarını belirleme hakkı olan bütçe hakkının etkinliği azalabilecektir.

Şekil 3. 4 - Türkiye’de Bütçe Hakkının Kapsamını Belirleyen Unsurların Genel Görünümü



Kaynak: (Biçer & Yılmaz, 2009; Wehner, 2006; Yılmaz & Biçer, 2010)'den faydalanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

SONUÇ

Bütçe kelimesinin kökeni bütçe kurumuna göre çok daha eskiye dayanmaktadır. Kelimenin etimolojik kökeni Orta Çağ'a uzanmaktadır ve Orta Çağ'da cüzdan, çanta anlamında kullanılmaktaydı. Zamanla bütçe kelimesi bu anlamından sıyrılarak günümüzdeki anlamıyla devlet gelir ve giderlerinin yer aldığı belgeyi ifade edecek şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

En sade haliyle devlete ait gelir ve giderlerin tutulduğu belge olan bütçe, devletlerin gelecek dönemlerde yapacakları harcamalar ile toplayacakları gelirleri göstermektedir. Gelir ve giderler genellikle bir yıllıktır ve tahminidir. Bütçeyle birlikte yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı yasama organı tarafından onaylanmaktadır. Bir başka ifadeyle bütçe tasarısının yürürlüğe girebilmesi için yasama organının yürütme organından izin alması gerekmektedir.

Bütçe kavramı mali ve ekonomik anlamının yanında zamanla politik ve sosyal koşullardan etkilenecek yeni anlamlar kazanmış ve klasik maliyecilik anlayışı olan bütçe denklığı aracının yanında ekonomik dengenin de sağlanmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Yaklaşık olarak sekiz yüz yıllık geçmişi bulunan bütçe hakkı, demokratik ve parlamenter sistemlerdeki gelişmelere paralel şekilde doğmuş ve gelişmiştir. Zamanla sosyal ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmelerle birlikte bütçe hakkının da kapsamı genişlemiştir. Bütçe hakkı aslında ütöpik bir kavram, ideal bir istek ve mükemmeli arayıştır.

Bütçe hakkı halka hizmet sunmak amacıyla toplanan vergilerin ve diğer paralarının devlet tarafından nerelere, ne şekilde harcanması gerektiğini göstermektedir. Demokratik sistemlerde parlamentolar bu görevi halk adına yerine getirmektedir.

Kamu gelir ve giderlerinin türünü ve miktarını belirleme ve onaylama hakkını ifade eden bütçe hakkının kapsamını esas olarak; bütçenin anayasal konumu, ülkede uygulanan hukuk sistemleri, hükümet sistemleri, siyasal parti ve seçim sistemleri, modern ve klasik bütçe ilkeleri ile yasama organının bütçede değişiklik yapma yetkisi belirlemektedir.

Bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve denetlenmesine ilişkin usul ve kurallar anayasalarda ve ilgili kanunlarda düzenlenmiştir. Bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belge

olarak kabul edilen Magna Carta aynı zamanda ilk anayasal belge özelliğini de taşımaktadır. Magna Carta ile birlikte bütçe hakkı anayasal temele oturtulmuştur. Bütçe hakkının hukuki güvence altında olduğu ülkelerde bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır.

Hukuk sistemleri Kıta Avrupa hukuk sistemi ve Anglo-sakson hukuk sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır. Esas olarak Kıta Avrupası hukuk sisteminde yazılı hukuk kuralları mevcut iken; Anglo-sakson hukuk sisteminde ise yazılı hukuk kurallarının yerini örf ve adet kuralları almaktadır. Kıta Avrupası sisteminde parlamentolar bütçe hakkını esas itibarıyla bütçe tasarısının parlamentolarda görüşülüp onaylanması evresinde kullanırlarken; Anglo-sakson sistemde parlamentolar bütçe hakkını bütçe tasarısının görüşülmesi aşamasından çok bütçenin gözetim ve denetim aşamasında kullanılmaktadırlar. Dolayısıyla Anglo-sakson sistemde parlamentoların bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkileri oldukça sınırlıdır.

Günümüz dünyasında başkanlık sistemi ve parlamenter sistem, devletlerin kullandığı iki temel hükümet sistemidir. Başkanlık sistemi; saf başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sisteminden oluşmaktayken; parlamenter sistem Westminster, non-Westminster, parlamenter cumhuriyet ve parlamenter monarşi sistemlerinden oluşmaktadır. Parlamentoların bütçe hakkını en etkin kullandığı hükümet sistemi, başkanlık sistemidir. Başkanlık sisteminin bulunduğu ülkelerde parlamentolar bütçeyi hazırlama ve uygulama görevlerini bünyesinde barındırmaktadırlar. Bütçeyi onaylayan yasama organları ise Westminster tipi hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerdeki parlamentolardır ve parlamentoların bütçe hakkını kullanma yetkileri oldukça sınırlıdır. Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter cumhuriyet ve non-Westminster parlamenter monarşi sistemlerinde ise parlamentoların bütçe hakkını kullanma yetkileri ne başkanlık sistemindeki gibi fazladır ne de Westminster sistemindeki gibi çok sınırlıdır.

Tek partili sistemler, iki partili sistemler ve çok partili sistemler olmak üzere üçe ayrılan parti sistemlerinden bütçe hakkının en etkin şekilde kullanıldığı sistem, iki partili sistemdir. Güçlü tek partili hükümet sisteminin uygulandığı parlamentoların bütçe hakkını kullanma yetkileri daha zayıftır. Çok partili veya iki partili sistemlerin bulunduğu ülkelerde parlamentoların bütçede değişiklik yapma yetkisi oldukça fazladır; fakat parlamentolar bu yetkilerini kendi menfaatlerini düşünerek çok fazla kullanmamaktadırlar.

Bütçelerin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde bütçe ilkeleri olarak nitelendirilen ilkeler göz önünde bulundurulmaktadır. Söz konusu ilkeler bütçe hakkının çerçevesini çizmektedirler. Bütçe ilkelerinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı, tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

Son yıllarda bütçe hakkının gelişimi açısından uluslararası düzeyde benimsenen mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin önemi artmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin tam anlamıyla uygulandığı ülkelerde bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır.

Parlamentoların bütçe hakkını kullanabilmesinin en etkili yolu bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkilerinin ölçüsüdür. Bütçe tasarısında değişiklik yapma yetkileri bakımından üç farklı parlamento tipi mevcuttur: Sınırsız yetkiye sahip olan parlamentolar bütçelerin alt ve üst limitlerinde değişiklik yapma konusunda özgürdürler. Yasama organı tarafından bütçede değişiklik yapılırken yürütme organının onayına gerek yoktur. Sınırlı yetkiye sahip olan parlamentolar ise yürütme organının izni olmaksızın bütçede değişiklik yapamamaktadırlar. Ayrıca bütçe denkliğinin sağlanması için parlamentoların bütçede değişiklik yapma hakkına sahip olduğu ülkeler de mevcuttur. Dolayısıyla sınırsız yetkiye sahip parlamentolar bütçe hakkını daha etkin kullanmaktadırlar.

Bütçe hakkı başlangıcından günümüze sistematik bir gelişim göstermiştir. Öncelikle kamu gelirlerinin sonrasında kamu harcamalarının parlamentolar tarafından onaylanması hakkı kazanılmıştır. Son evrede ise kamu gelir ve giderlerinin parlamentolar tarafından onaylanması işleminin her yıl tekrarlanması hakkı elde edilmiştir. Dolayısıyla tek kişinin hâkimiyeti altında olan bütçe hakkı, gerçek sahibi olan halkın eline geçmiştir.

Avrupa ülkeleri bütçe hakkına kaynaklık etmiş, çıkış noktasını oluşturmuştur. Avrupa’da ortaya çıkan bütçe hakkı zamanla diğer kıtalara yayılmıştır.

Bütçe hakkı ilk defa İngiltere’de elde edilmiştir. Dolayısıyla İngiltere, medeniyetin, anayasal gelişmelerin ve bütçe hakkının beşiği konumundadır. Bütçe hakkına ilişkin İngiltere’deki ilk resmi belge Büyük Özgürlükler Fermanı’dır (Magna Carta Libertatum). Ferman ile birlikte halktan halkın rızası ve isteği olmaksızın vergi alınması uygulamasına son verilmiştir. Fermanın sonradan Krallar vergi almak için halka danışmaya başlamışlardır.

Magna Carta'nın imzalanmasından sonra 17. yüzyıla kadar bütçe hakkı adına İngiltere'de hiçbir adım atılmamıştır. Bu süreçte bütçe hakkının gelişimi sekteye uğramıştır. 1628 yılında Haklar Dilekçesinin Kral tarafından kabul edilmesiyle birlikte Kral'ın vergi hakkında yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1688 yılında imzalanan İnsan Hakları Yasası ile Kral'ın vergi koyma yetkisi elinden alınmış ve bu yetki parlamentoya verilmiştir. Ayrıca bütçe hakkının diğer iki aşaması olan kamu harcamalarının parlamento tarafından onaylanması ve onaylama işleminin her yıl tekrarlanması hakları da İnsan Hakları Yasası ile kazanılmıştır. Dolayısıyla İngiltere'de bütçe hakkının tarihsel gelişimi 13. yüzyılın ilk çeyreğinde başlamış, 17. yüzyılın son çeyreğine kadar devam etmiştir. 18. ve 19. yüzyıllarda yapılan reformlarla bütçe hakkının yolculuğu devam etmiştir.

Fransa'da bütçe hakkına ilişkin ilk gelişmeler, İngiltere'den yaklaşık yüzyıl sonra yaşanmaya başlanmıştır. Fakat Fransa'da bütçe hakkı adına atılan adımlar İngiltere'deki kadar ciddi adımlar olmamıştır. 14. yüzyılda kabul edilmiş olan vergilerin Genel Meclisler tarafından onaylanması ilkesi 16. yüzyıla kadar uygulanabilmiştir. 16. yüzyıldan Fransız İhtilali'ne kadar olan süreçte Genel Meclislerin toplanamaması bütçe hakkına ilişkin gelişmeleri sekteye uğratmıştır.

Fransız İhtilali hak ve özgürlükler adına dünyadaki en önemli gelişmelerden birisidir. İhtilalle birlikte Fransa'da diğer hak ve özgürlüklerde olduğu gibi bütçe hakkında da ciddi kazanımlar yaşanmıştır. Bütçe hakkının ilk ayağı olan vergi hakkı İhtilalle halka geçmiştir. 1791 ve 1793 Anayasaları ile kamu harcamalarını onaylama hakkını kazanan parlamento, 1814 Anayasası ile de gelir ve giderlerin yıllık olarak onaylanması hakkını elde etmiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda yapılan reformlar ile Fransa'da bütçe hakkı daha sağlam temellere oturtulmuştur.

Bütçe hakkının elde edilmesinde çok fazla kan ve gözyaşı dökülmüştür. Yaşanan acıların boyutu o kadar büyüktür ki; bu acıyı tasvir etmek için Fransızlar 1791 Anayasası'nı insan derisi ile kaplamışlardır.

ABD'nin bağımsızlığını elde etmesinin kökeninde vergi hakkı yatmaktadır. İngiltere'nin aldığı vergilere karşı bir araya gelen yerli halktan oluşan koloniler, 1776 yılında bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bağımsızlık sonrası hazırlanan 1791 Anayasası ile vergi ve bütçe hakkı federal devlete verilmiştir. Federal devlet ise bütçe hakkını Kongre'ye devretmiştir. Dolayısıyla ABD'de bütçe hakkının tarihsel gelişimi İngiltere ve Fransa ile kıyaslandığında bir bağımsızlık mücadelesi olarak kabul edilebilir.

İngiltere’de 13. yüzyılda, Fransa’da 14. yüzyılda, ABD’de 18. yüzyılda temelleri atılan bütçe hakkının Türkiye’de gün ışığına çıkışı 19. yüzyıldadır. Dolayısıyla Türkiye’de bütçe hakkı diğer ülkelere nazaran daha geç ve yavaş elde edilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş yıllarından 19. yüzyıla kadar bütçe hakkı adına pek çok gelişme yaşanmıştır. 15. yüzyıla kadar bütçe hakkından çok vergiye ilişkin gelişmeler yaşanmıştır. İstanbul’un fethinden Tanzimat dönemine kadar olan süreçte ise modern anlamda bütçeler bulunmamakla birlikte bütçe tarihi açısından önemli adımlar atılmış, devletin gelir ve giderlerinin yer aldığı belgeler düzenlenmeye başlanmıştır.

Tanzimat döneminde mali, idari, siyasi ve askeri pek çok yeni gelişme meydana gelmiştir. Fakat Tanzimat Fermanı’nda bütçe hakkına ilişkin hiçbir hükme yer verilmemiş, Ferman sonrasında 1855 yılında Bütçe Nizamnamesi hazırlanmıştır. Nizamname’de bütçeye ilişkin önemli hükümler getirilmiş olmakla birlikte bütçeyi hazırlama ve onaylama yetkisi halk temsilcilerinden oluşan bir meclis yerine, tayinle oluşturulan meclise verilmiştir.

1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi ile birlikte Türkiye’de bütçe hakkı ilk kez yasal temellere oturtulmuştur. 1876 Anayasası’nda vergilerin halktan ödeme güçlerine göre ve kanuna dayanılarak alınacağı düzenlenmiştir. Böylece vergi ve bütçe hakkına ilişkin hükümlere Anayasa’da yer verilmiştir.

Türkiye’de modern anlamdaki ilk bütçe 20. yüzyılın ilk çeyreğinde hazırlanmıştır. 1909 yılı bütçesine kadar yapılmış olan bütçelerde bütçe hakkının unsurları kademeli olarak elde edilmiştir. 16. yüzyılın ilk yıllarından itibaren Osmanlı Devletinde ilk bütçe kayıtları tutulmaya başlanmış, 19. yüzyılda günümüzdekine benzer gelir ve gider kayıtlarının yer aldığı defterler düzenlenmiştir. Bütçe hakkının tam anlamıyla hazırlanması, onaylanması ve uygulanması 1909 bütçesi ile gerçekleşebilmiştir. Ayrıca bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin esasları gösteren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu da 1910 yılında yürürlüğe girmiş daha sonra 1927 yılında revize edilmiştir.

1921 Anayasası’nda bütçe hakkına ilişkin ayrıntılı hükümler yerine, 7. ve 11. maddelerde bütçe gelir ve giderlerine ilişkin genel hükümlere yer verilmiştir. 1924 Anayasası ile vergilerin kanuniliği ilkesi, bütçelerin yıllık olma ilkesi, kesin hesap kanunu, Sayıştay kurumu, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına yıllık

bütçelerle izin verilmesi ve bütçelerin parlamentoda görüşölüp onaylanması ilkesine yer verilmiştir.

1961 ve 1982 Anayasaları ile Türkiye’de bütçe hakkının yapılanma süreci devam etmiştir. 1982 Anayasası’nda klasik ve modern tüm bütçe ilkeleri düzenlenmiş ve bütçe hakkı son şeklini almıştır.

Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi diğer ülke örnekleriyle kıyaslandığında diğer ülkelerdeki gibi ihtilaller ve inkılaplar sonucunda değil, idealist devlet adamlarının girişimleriyle elde edildiği görülmektedir. Avrupa’da bütçe hakkının doğup geliştiği ülkeler olan Fransa ve İngiltere’de bütçe hakkı halkın yönetimle yaşadığı mücadeleler sonucunda kazanılmıştır. İngiltere’de Kral’ın halktan aldığı adaletsiz vergilerin etkisiyle halkın Kral’a başkaldırışı sonucu elde edilen bütçe hakkı, benzer şekilde Fransa ve ABD’de de kendine yer bulmuştur. Türkiye’de ise bu durum batı kültürüyle yetişmiş devlet adamlarının girişimleri ile gerçekleştirilmiştir.

Sonuç olarak bütçe hakkının kapsamını belirleyen dinamikler açısından İngiltere, Fransa, ABD ve Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler şu şekildedir:

- İngiltere Anglo-sakson hukuk sistemine tabi bir ülkedir ve yazılı anayasası bulunmamaktadır. Hukuk kuralları örf ve adetlere göre şekillenmektedir. Türkiye, Fransa ve eyaletlerinin büyük çoğunluğu Anglo-sakson hukuk sistemine tabi olsa da ABD’de yazılı hukuk kuralları mevcuttur. Dolayısıyla bütçe hakkı Türkiye, Fransa ve ABD’de yazılı hukuk kuralları ile korunmaktadır. İngiltere’de bütçe hakkına ilişkin gelişmelerin yazılı kanunlar ile korunmaması bütçe hakkının etkin olmadığını göstermemektedir. İngiltere’nin sahip olduğu tarihsel gelenek bütçe hakkını korumaktadır.
- Türkiye ve Fransa’da parlamentolar bütçe hakkını çoğunlukla bütçe tasarısının parlamentoda görüşölmesi esnasında kullanmakta iken; ABD ve İngiltere’de parlamentolar bu haklarını daha çok bütçenin gözetim ve denetim aşamalarında kullanmaktadırlar.
- Hükümet sistemi olarak ABD’de başkanlık sistemi, Fransa’da yarı başkanlık sistemi, İngiltere’de Westminster tipi parlamenter sistem ve Türkiye’de parlamenter sistem uygulanmaktadır. Teorik açıdan bütçe hakkının en etkin şekilde kullanıldığı sistem başkanlık sistemidir ve doğal olarak ABD’de bütçe hakkı daha etkin şekilde işlemektedir. ABD’de parlamento bütçeyi hazırlayan

parlamentodur. İngiltere’de bütçeyi onaylayan, Türkiye ve Fransa’da ise bütçeyi etkileyen parlamentolar mevcuttur. ABD’de parlamento bütçenin hazırlanmasında doğrudan söz sahibi iken; Fransa ve İngiltere’de parlamentoların bu yetkisi daha sınırlıdır.

- Siyasal parti sistemi olarak hem İngiltere’de hem Fransa’da hem Türkiye’de hem de ABD’de çok partili sistem uygulanmaktadır. Ayrıca İngiltere ve ABD’de tarihin pek çok döneminde iki parti siyasal arenaya hâkim olmuştur. Çok partili sistemlerin bulunduğu ülkelerde bütçe hakkı daha etkin kullanılmaktadır. Dolayısıyla tüm ülkelerde siyasal parti sistemi açısından bütçe hakkı etkindir.
- Bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve denetlenmesi süreci göz önünde bulundurulduğunda çalışmada yer alan tüm ülkelerde bütçe ilkelerine sadık kalındığı görülmektedir. Ayrıca mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri adına ülkelerin üçünde de yasal mevzuatta sistematik olarak düzenlemeler yapılmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkının etkinliği açısından dört ülke de bütçe ilkelerini tam anlamıyla uygulamaktadırlar.
- Parlamentoların bütçede değişiklik yapma yetkisi açısından kıyaslandığında, İngiltere’de Avam Kamarası’nın vergi önerilerini değiştirme yetkisine sahip olduğu; fakat Lordlar Kamarasının bütçe sürecindeki rolünün çok az olduğu görülmektedir. ABD’de ise Kongrenin bütçeyi değiştirme yetkisi konusunda özel sınırlamalar yoktur. Fakat gelir ve gider mevzuatının bütçe uygulama kuralları tarafından kontrol edildiği görülmektedir. Fransa’da ise parlamentonun gelir ve giderlerde değişiklik yapma konusunda herhangi bir kısıtlaması yoktur. Türkiye’de ise bütçe, öncelikle Plan ve Bütçe Komisyonu’nda sonrasında parlamentoda görüşülüp incelenmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin değişiklikte bulunma hakkı söz konusu iken; parlamentoda milletvekillerinin gelirleri azaltıcı veya giderleri artırıcı tekliflerde bulunma hakları yoktur.

KAYNAKLAR

≈ Kitaplar

Adams, H. C. (1909). *The Science of Finance an Investigation of Public Expenditures and Public Revenues*. New York: Henry Holt and Company.

Akdoğan, A. (1997). *Kamu Maliyesi* (Genişletilmiş 6. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Aksoy, Ş. (1994). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Aktan, C. C., Dileyici, D., & Saraç, Ö. (2002). *Vergi, Zulüm ve İsyan*. Ankara: Phoenix Yayınevi.

Alatlı, A. (2010). Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi (1776) Thomas Jefferson. İçinde *Batıya Yön Veren Metinler, Cilt 3, Aydınlanma, Devrim Dalgası, 1689-1815*. İstanbul: İlke Eğitim ve Sağlık Vakfı. Çevrimiçi: http://www.dusuncetarihi.com/pdf/batiya_yon_veren_metinler_cilt3.pdf

Arın, T., Kesmez, N., & Gören, İ. (2000). *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*. İstanbul: TESEV Yayınları, No: 16.

Ataç, E., Falay, N., Batırel, Ö. F., Coşkun, G., & Moğol, T. (2006). *Devlet Bütçesi*. (E. Ataç & T. Moğol, Eds.) (1. Baskı.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1686; Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 873.

Aybay, A., & Aybay, R. (2005). *Hukuka Giriş* (2. Baskı.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Bedirhan, Y. (2012). *Orta Çağ Tarihi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Buck, A. E. (1934). *The Budget in Governments of Today*. New York: The Macmillan Company.

- Burg, D. F. (2004). *A World History of Tax Rebellions: An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present*. New York: Routledge.
- Canbay, T. (2009). *Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze)*. Bursa: Dora Basın-Yayın-Dağıtım.
- Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi* (Gözden Geçirilmiş 6. Bası.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Currie, D. P. (1988). *The Constitution of the United States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Çakır, C. (2001). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Çam, E. (2002). *Siyaset Bilimine Giriş* (8. Basım.). İstanbul: Der Yayınları.
- Çıvgın, İ., & Yardımcı, R. (2011). *Çağdaş Dünya Tarihi* (3. Baskı.). Ankara: Eğiten Kitap.
- Çiçek, M. K. (2005). *1924 Anayasasının Hazırlanışı ve Temel Özellikleri*. Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Davies, N. (2011). *Avrupa Tarihi, Doğu'dan Batı'ya Buz Çağı'ndan Soğuk Savaş'a Urallar'dan Cebelitarık'a Avrupa'nın Panoraması*. (B. Çığman, E. Topçugil, K. Emiroğlu, & S. Kaya, Trans., N. Aklan, Ed.) (2. Baskı.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Deniz, N. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi*. Ankara.
- Dereli, E. (2001). *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri* (İkinci Baskı.). İstanbul: Der Yayınları.
- Dicle, A. (1973). *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*. Ankara: Balkan Basımevi.

- Dülger, C., Moğol, T., Çakır, T., Yereli, A. B., & Çetinkaya, Ö. (2012). *Devlet Bütçesi*. (T. Moğol, Ed.) (1. Baskı.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2582; Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1551.
- Edizdoğan, N. (1991). *Kamu Bütçesi* (2. Baskı.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2011). *Kamu Bütçesi* (Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erçin, C. (1938). *Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı*. İstanbul: Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları.
- Erdoğan, M. (2007). *Anayasa Hukuku* (Genişletilmiş 4. Baskı.). Ankara: Orion Yayınevi.
- Eroğul, C. (2012). *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya* (8. Bası.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Falay, N. (1989). *Maliye Tarihi (Ders Notları)*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1981). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe* (6. Baskı.). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Genç, M., & Özvar, E. (2006a). *Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 1*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Genç, M., & Özvar, E. (2006b). *Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 2*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Giray, F. (2010). *Maliye Tarihi* (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı.). Bursa: Ezgi Yayınları.
- Gönenç, L. (2010). *Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar*. Ankara.
- Göze, A. (1986). Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi 3 Eylül 1791. İçinde *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (ss. 564–566). İstanbul: Beta Yayınları.
- Göze, A. (2000). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (9. Bası.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş* (4. Baskı.). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

- Gözler, K. (2007). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (4. Baskı.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2008). *Meslek Yüksekokulları İçin Genel Hukuk Bilgisi* (7. Baskı.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2009). İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme. İçinde *Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan* (ss. 365–374). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1* (1. Baskı.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (2006). *Anayasa Hukuku-Anayasa Metni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi* (Güncellenmiş 14. Baskı.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güran, T. (1989). *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları, (1841-1861)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Gürsoy, B. (1978). *Kamusal Maliye Birinci Cilt Giriş-Masraflar* (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 783.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436.
- Helmuth, U. (2011). *The Impact of Performance Budgeting on Public Management*. the University of St.Gallen, Germany.
- House of Commons. (2008). *Budget Measures and Low-Income Households* (Vol. Thirteenth). London.
- IMF. (2003). *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency* (Vol. 03/243). Washington, D.C.
- İzgi, Ö., & Gören, Z. (2002). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu I-II: Tk*. Ankara: TBMM Vakfı Yayınları.

- Kara, S. (2007). *Türk Anayasası'nda Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kara, U. (2012). *Temel İnsan Hakları Bilgisi I*. (T. Akkaya, Editör.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2538; Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1509.
- Kısakürek, E. E., & Kısakürek, A. (2010). *Bizimkiler Anadolu Merkezli Dünya Tarihi 14. Kitap 1375 – 1460 Müslüman Roma İmparatorluğu*. Çevrimiçi: http://www.dunya-tarihi.com/images/kitaplar/14_kitap_k.r.pdf
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim* (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı.). Ankara: 145. Yıl Yayınları. Çevrimiçi: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/145.k2yhokose.pdf>
- Levy, D. (2008). *The Signing of the Magna Carta*. Minneapolis : Twenty-First Century Books.
- Maliye Bakanlığı. (2000). *Osmanlı Bütçeleri (1909-1918)*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2000/358.
- Maliye Bakanlığı. (2003). *1917 Yılı Osmanlı Bütçesi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2003/363.
- Maliye Bakanlığı. (2008). 1920'den 2007'ye Maliye Bakanlığı Albümü. *Maliye Tarihçesi*. Maliye Tarihçesi. Çevrimiçi: <http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/BakanlikTarihcesi.pdf>
- Musulín, J. (1987). *Hürriyet Bildirgeleri, Magna Carta'dan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine*. (N. Zeka, Çeviren.). İstanbul: Belge Yayınları.
- Mutluer, M. K., Öner, E., & Kesik, A. (2011). *Bütçe Hukuku* (Güncelleştirilmiş 3. Baskı.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., & Ercan, İ. (2012). *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku* (14. Baskı.). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

OECD. (1998). *Role of the Legislature* (Vol. 98). Paris.

OECD. (2013). *Strengthening Budget Institutions in OECD Countries Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey*.

Öner, E. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare* (2. Baskı.). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369.

Öner, E. (2007). *Osmanlı Bütçeleri (1864, 1869, 1877, 1880, 1897) Osmanlı Muvazene Defterleri*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/372.

Öner, E. (2009). *Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabi ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/398.

Öymen, O. (2011). *Demokrasiden Diktatörlüğe İktidar Uğruna Demokrasiyi Feda Edenler* (2. Baskı.). İstanbul: Remzi Kitabevi.

Öz, M., Ünal, M. A., & Unan, F. (2012). *Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilatı*. (A. N. Turan & M. Öz, Editör.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2708; Açık öğretim Fakültesi Yayını No: 1671.

Özbudun, E. (2012). *Anayasa Hukuku*. (E. Özbudun & B. Yücel, Editör.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2692; Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1658.

Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382. Çevrimiçi: [http://www.sgb.gov.tr/Yaynlar/Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği.pdf](http://www.sgb.gov.tr/Yaynlar/Performans%20Esaslı%20Bütçeleme%20Sistemi%20Ve%20Türkiye’de%20Uygulanabilirliği.pdf)

Özgen, F. B. (1999). Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar. İçinde *Cumhuriyetimizin 75. Yılına Armağan (Sosyal,*

Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Üzerine Düşünceler) (ss. 249–271). Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No 8.

Özkan, A. (2007). *Siyasal İletişim Stratejileri*. İstanbul: TASAM Yayınları.

Öztel, M. (2009). *II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Kitabevi.

Öztürk, Y. (2007). *ABD Kamu Mali Yönetim Yapısı ve Sorumluluklar ile Kontrol Süreci İncelemesi* (Vol. 104/İR.1/1). Ankara. Çevrimiçi: https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Webicerikleri/Yayinlar/AB_ve_Dis_Iliskiler/Arastirma_-_Inceleme/ABD_Kamu_Mali_Yonetim_Yapisi_ve_Sorumluluklar_ile_Kontrol_Sureci_Inceleme.pdf

Pehlivan, O. (2009). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Derya Kitabevi.

Pelin, İ. F. (1944). *Finans İlmi-Bütçe, Cilt: 1-Fasikül: 1*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 227, İktisat Fakültesi No: 22.

Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2008). Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. von Trapp (Editor.), *Legislative Oversight and Budgeting* (ss. 9–28). Washington DC: The World Bank.

Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Savaş, V. (2000). *İktisatın Tarihi* (4. Baskı.). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Sayar, N. (1956). *Amme Maliyesi-Devlet Bütçesi Prensipleri ve Tatbikatı* (II. Baskı.). İstanbul: T.C. Maarif Vekaleti İstanbul Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınları Sayı:34/126.

Sayın, A. V. (2000). *Tarih-i Mali: Kuruluşundan Kanuni Döneminin Sonuna Kadar Osmanlı Maliye Tarihi (1299-1566)*. Ankara: Maliye Bakanlığı. Araştırma, Planlama, ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2000/356.

- Sayın, İ. H. (1998). *Avrupa Birliği Sayıştayı İnceleme*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Cumhuriyetin 75'nci Yıldönümü Dizisi:2.
- Schiavo-Campo, S. (2007). Budget Preparation and Approval. In A. Shah (Editor.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (ss. 235–278). Washington, D.C.: The World Bank.
- Sezer, A. (2004). *Uluslararası Belgeler ve Önceki Anayasalarla Karşılaştırmalı & Gerekçeli & Açıklamalı 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Sönmez, N. (1977). *Bütçe ve Bütçe Politikası* (2. Baskı.). İzmir: Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 64/58.
- Stourm, R. (1917). *The Budget*. (T. Plazinski, Translation., W. Flavius McCaleb, Editör.) (seventh edition.). Paris: D. Appleton and Company.
- Şener, A. (1990). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*. İstanbul: Bilimsel Araştırma Dizisi:6, İşaret Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (1985). *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (2005). *İktisat Tarihi: Toplu Makaleler 1*. İstanbul: Kitabevi.
- Tural, A. (1987). *Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No: 1987-289, Başbakanlık Basımevi.
- Tüğen, K. (2012). *Devlet Bütçesi* (11. Baskı.). İzmir: Bassaray Matbaası.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
- Varcan, N., & Çakır, T. (2000). *Maliye Tarihi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

- Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (ss. 27–52). Washington, DC: The World Bank.
- Wallach, S. (2010). *U.S.A. History in Brief Learner English Edition*. Bureau of International Information Programs United States Department of State.
- Walters, R. H., & Rogers, R. (2004). *How Parliament Work* (5th edition.). New York: Longman.
- Wehner, J. (2005). Legislative Arrangements For Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation. In R. Pelizzo, R. Stapenhurst, & D. Olson (Editör.), *The Role of Parliaments in the Budget Process*.
- Wehner, J. (2007). *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. World Bank Parliamentary Staff Training Program. Çevrimiçi: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>
- Whitney, F. (1965). *Amerikan Tarihinin Ana Hatları*. Ankara: Amerikan Haberler Merkezi.
- Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*. Boston: Transaction Publishers.

≈ **Makaleler**

- Abadan, Y. (1957). Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1-4), 3–55.
- Akar, Ş. K. (1999). *Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması* (ss. 565–570). Ankara: Osmanlı, C.3: İktisat, Yeni Türkiye Yayınları.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*, 20, 39–77.

- Balfour, M.-G., & Artillery, R. (1866). On the Budgets and Accounts of England and France. *Journal of the Statistical Society of London*, 29, 323–444.
- Barkan, Ö. L. (1955a). 1070-1071 (1660-1661) Tarihli Osmanlı Bütçesi ve Bir Mukayese. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 17(1-4), 304–347.
- Barkan, Ö. L. (1955b). 1079-1080 (1669-1670) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi ve Ek'leri. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 17(1-4), 225–303.
- Barkan, Ö. L. (1955c). 933-934 (1527-1528) Mali Yılına Ait Bir Bütçe Örneği. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 15(1-4).
- Barkan, Ö. L. (1960a). 954-955 (1547-1548) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 19(1-4), 219–276.
- Barkan, Ö. L. (1960b). 974-975 (1567-1568) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 19(1-4), 277–332.
- Baumgartner, F. R., Foucault, M., & François, A. (2006). Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1086–1103.
Çevrimiçi:
http://www.unc.edu/~fbaum/articles/JEPP_Baumgartner_May_2006.pdf
- Bezci, B. (2005). Demokrasi ve Başkanlık Sistemi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), 77–91.
- Biçer, M., & Yılmaz, H. H. (2009). Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, 13, 45–84.
- Birecikli, İ. B. (2011). Amerika'nın Kuruluşu ve ABD-Avrupa İlişkileri (1776-1876). *History Studies*.
- Brook, J. R. (1956). Judicial and Executive Functions of the Legislator in New York. *Fordham Law Review*, 25(2). Çevrimiçi:
<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1510&context=flr>

- Cilavdaroğlu, A. A., & Ekici, B. (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(3), 59–88.
- Çağan, N. (1986). Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2, 107–224.
- Çelebi, F. (2012). Fransa Millet Meclisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, 21, 51–84. Çevrimiçi: http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2012/sayi21/51-84.pdf
- Çiçek, K. (1995). Osmanlılardan Önce Akdeniz Dünyasında Yapılan Tahrirler Hakkında Bazı Gözlemler. *Osmanlı Tarih Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)*, 51–89.
- Çolak, H. B. (2007). 5018 Sayılı Yasa, Kurumsal Kontrol Konusunda Neler Getiriyor. *Yaklaşım Dergisi*. Çevrimiçi: <http://www.hacibayramcolak.net/makaleler/78-makale22.html>
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Yeni Türkiye*, 51, 831–876.
- Demirkıran, Ö. (2007). Fransa'nın Güvenlik Politikası: De Gaulle Dönemi (1958-1969). *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(5), 79–92.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165–187.
- Ertuğruloğlu, M. (1953). Fransız Gelir Vergisinin Ana Hatları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, VIII, 22–84.
- Eser, U. (1982). Osmanlı İmparatorluğu Bütçeleri: Bir İnceleme. *Ekonomik Yaklaşım*, 3(7), 169–194.
- Eşki, H. (2009). Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak. *Sayıştay Dergisi*, 72(Ocak-Mart).

- Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 39–60.
- Galnoor, I., & Gross, B. M. (1969). The New Systems Budgeting and the Developing Nations. *International Social Science Journal*, 21(1), 23–44.
- Gök, A. K. (2007). Vergi Direncinin Gelişimi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXII(1), 143–163.
- Gülten, S. (2013, September 12). Vergi Karşısında Mükelleflerin Tutum ve Davranışlarını Etkileyen İçsel Faktörler Nelerdir? Çevrimiçi: <http://muhasabeden.com/vergi-karsisinda-mukelleflerin-tutum-ve-davranislarini-etkileyen-icsel-faktorler-nelerdir.html>
- Güngör, K. (1998). Bütçe Yöntemleri ve Kurumlarının Bütçe Sonuçlarına Etkisi. *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 13(1), 43–48.
- Gürcan, E. C. (2011). 1791 ve 1793 Fransız Anayasaları'na İlişkin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 183–214.
- Hatipoğlu, O. G. (2013). Alexander Hamilton ve Hamiltonculuk. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(4), 67–92.
- İlal, E. (1968). Magna Carta. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 34(1-4), 210–242.
- Karaaslan, E. (2012). Bütçe Hakkı ve 5018 Sayılı Kanununda Yer Alan Bütçe İlkeleri. Çevrimiçi: <http://www.erkankaraarslan.org>.
- Karahanoğulları, Y. (2011). ABD'nin Federal Bütçe Süreci. *Maliye Dergisi*, 160(Ocak - Haziran).
- Karahanoğulları, Y. (2014). Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(1), 77 – 107.

- Kell, M. (2001). *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom* (No. 01). Çevrimiçi: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0191.pdf>
- Kocabaş, B. (2008). ABD’de Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi. *Sayıştay Dergisi*, 69(Nisan-Haziran).
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*.
- Kulaksız, C. (2012). Osmanlı’nın ve Cumhuriyet’in İlk Bütçeleri Üzerine. *Hakimiyet-i Milliye*, Çevrimiçi: <http://hakimiyetimilliye.org/2012/04/osmanlinin-ve-cumhuriyetin-ilk-butceleri-uzerine-cevat-kulaksiz/> (Erişim: 10.03.2014)
- Lienert, I. (2005). Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? *IMF Working Paper*, 05(115).
- Lienert, I., & Fainboim, I. (2010). *Reforming Budget System Laws*. Çevrimiçi: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.pdf>
- Lienert, I., & Jung, M.-K. (2004). The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*, 4(3).
- McDonald, J., & Snooks, G. D. (1985). Statistical Analysis of Domesday Book (1086). *Journal of the Royal Statistical Society*, 148(2), 147–160.
- Mosca, G. (1948). Magna Carta’dan XX nci Asra Kadar İngiliz Anayasa Hareketleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-4), 33– 58.
- Mullins, D. R., & Wallin, B. A. (2004). Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview. *Public Budgeting & Finance*, 24(4), 2–15.
- Nakiboğlu, A. (2012). 20.Yüzyıla Girerken Osmanlı Bütçeleri: Bir Karşılaştırma. *Akademik Bakış Dergisi*, 31.
- Noman, Z. (2008). Performance Budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 8(1), 1–16.

- Norris, P. (2000). The Twilight of Westminster? Electoral Reform & its Consequences. Çevrimiçi: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/APSA_2000_bpg_Twilight.pdf
- Öz, E. (2004). Tarihi Perspektiften Osmanlı'da Vergi. *Mevzuat Dergisi*, 84(7).
- Özbudun, E. (1964). M. Duverger'in "Siyasal Partiler"i ve Siyasal Partilerin İncelenmesinde Bazı Metodolojik Problemler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(1-4), 23–51.
- Pollock, F. (1896). A Brief Survey of Domesday. *The English Historical Review*, 11(42), 209–230.
- Posner, P., & Park, C.-K. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3).
- Rabrenović, A. (2009). Parliamentary Control of the Budget in France: Implications of "New Financial Constitution".... *Strani Pravni Život*, br. 2, 55–70.
- Renzio, P. de, & Kroth, V. (2011). *Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?* (Vol. Number 1). Çevrimiçi: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Research-Note-1-Transparency-in-Public-Finance-Laws1.pdf>
- Sahillioğlu, H. (1967). Sıvış Yılı Buhranları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 27(1-2), 75–111.
- Sahillioğlu, H. (1985). 1524-1525 Osmanlı Bütçesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 41(1-4), 415–449.
- Sali, A. O. (1995). Mali Denetimin Anayasal İlkeleri. *Sayıştay Dergisi*, 16.
- Santiso, C. (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. World Bank Institute. Washington, D.C.

- Santiso, C. (2006). *Parliaments and Budgeting: Understanding the Political Economy of the Budget in Latin America* (No. 39) (ss. 1–34). Paris.
- Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 15–42. doi:10.1787/16812336
- Sencer, M. (1990). İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 3–21.
- Siverekli Demircan, E. (2005). Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 25, 60–69.
- Sundelson, J. W. (1935). Budgetary Principles. *Political Science Quarterly*, 50(2), 236–263. Çevrimiçi: <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>
- Sur, F. H. (1943). İngiltere’de Bütçenin Hazırlanması. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(3), 543–559.
- Şahin, H. (2013). Osmanlı Bütçe Sisteminin Tekâmülü, 1839–1922. *International Journal of Social Science*, 6(2), 853–868.
- Tunç, H. (2008). Demokrasi Türleri Ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XII(1-2), 1113–1132.
- Turinay, F. Y. (2011). Bir Kelime Olarak “Anayasa”nın Tarihsel Yolculuğu Üzerine Düşünceler. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 95, 269–312.
- Wehner, J. (2004). *Back from the Sidelines ? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle* (ss. 1–27). Washington DC.
- Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 54, 767–785.
- White, A. B. (1915). The Name Magna Carta. *The English Historical Review*, 30(119), 472–475.

Wolinetz, S. B. (2004). *Classifying Party Systems: Where Have All the Typologies Gone?* (Vol. June). Winnipeg, Manitoba.

Yanık, M. (2003). Parti Sistemleri ve Türkiye Uygulamaları. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, VII(1-2), 271–282.

Yılmaz, H. H., & Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158(Ocak-Haziran), 201–225.

Yılmaz, H. H., & Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi*, 14, 5–23.

≈ **Bildiriler**

Ankara Barosu. (2013). *İngiliz Haklar Bildirisi (Petition of Rights) 17 Haziran 1628*. Çevrimiçi: http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/abihm.org/ingiliz_haklar.htm. (Erişim 18.12.2013)

Boesch, H. (2008). Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 87–106). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.

Çağan, N. (2008). Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 183–192). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.

Feyzioğlu, B. N. (1964). Bütçede Genellik (Umumiyet) Prensibi. İçinde *Maliye Enstitüsü Konferansları - 9. Seri*. (ss. 145–159). İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Feyzioğlu, B. N. (1983). Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı. İçinde *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.

- Hatipoğlu, İ. İ. (2012). Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Kamu Mali Yönetimi Reformu. İçinde Y. Urhan & K. Kılınç (Editör.), *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu* (ss. 69–76). Ankara: TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Kesik, A. (2008). Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 287–300). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.
- Koçak, L. (2012). Yeni Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Bütçe Hakkı. İçinde Y. Urhan & K. Kılınç (Editör.), *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu* (ss. 93–108). Ankara: TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Mordacq, F. (2008). Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 119–135). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.
- Mutluer, M. K. (2011). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Genel Değerlendirmesi ve AB Normları ve Diğer Mevzuatla İlişkisi. İçinde *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (ss. 23–34). İzmir: 25 - 27 Mart 2011 Ege Üniversitesi.
- Öner, E. (2008). Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 267–286). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.
- Tarschys, D. (2008). Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması. İçinde *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008* (ss. 259–268). Afyonkarahisar: TBMM Basımevi.

≈ **Araştırma Raporları**

- Arslan, I., Çatak, S., Halıcı, İ., Kocaman, O., Tatlısoy, B., & Turan, N. S. (2011). *İngiltere Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi*. Ankara: Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi (TR07-IB-FI-02) İngiltere Staj Programı Raporu, 03–28 Ocak 2011.
- Cottarelli, C. (2012). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. International Monetary Fund. Çevrimiçi:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>
- Emil, M. F., & Yılmaz, H. H. (2004). *Mali Saydamlık İzleme Raporu (II)* (s. Aralık). Ankara.
- Saturno, J. V. (2004). *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- Shelby, R. (2013). *Zero-Base Budgeting for the 21st Century Public Administrator* (Vol. 260). Atlanta, GA.
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2007). *ABD’de Bütçeleme Sistemi, (ABD Ziyareti Ön Hazırlık Raporu), (Taslak)*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2001). *Sayıştay Raporlarını Görüşmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde İhtisas Komisyonu Kurulması Hakkında Rapor*. Hazırlayan : 2001 Yılı Eylem Planının (3.2) Bölümünde Öngörülen Çalışma Grubu. Çevrimiçi:
<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der40m8.pdf>
- TEPAV. (2005). *Mali Saydamlık İzleme Raporu III*. Ankara.
- TÜSİAD. (2001). *Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması-Ana Rapor* (Vol. Yayın No. , p. Cilt II). İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

≈ **Tezler**

Çiçek, H. G. (2010). *Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi*. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir.

Kazımlı, E. (2004). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Azerbaycan Anayasası*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

≈ **Kanunlar ve Diğer Yasal Düzenlemeler**

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete).

17 Eylül 1787 tarihli ABD Anayasası

20.1.1337 (1921) tarih ve 85 sayılı 1921 Anayasası Teşkilâtı Esasiye Kanunu.

20.4.1340 (1924) tarih ve 491 sayılı 1924 Anayasası Teşkilâtı Esasiye Kanunu.

2008/84 esas sayılı, 2010/121 karar sayılı ve 30.12.2010 karar tarihli Anayasa Mahkemesi kararı (12 Temmuz 2011 tarihli ve 27992 sayılı Resmî Gazete).

2012/102 esas sayılı, 2012/207 karar sayılı ve 27.12.2012 karar tarihli Anayasa Mahkemesi kararı (02.04.2013 tarihli ve 28606 sayılı Resmî Gazete).

23.10.2003 tarihli Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692), 22. Dönem 2. Yasama Yılı, S. Sayısı:302.

26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (9.6.1927 tarihli ve 606 sayılı Resmi Gazete).

3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (19.12.2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazete).

4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası

7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (9 Kasım 1982 tarihli ve 17863 sayılı Resmi Gazete).

9.7.1961 tarih ve 334 sayılı 1961 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Sayıştay Genel Kurulu, (2013), Genel Uygunluk Bildirimi, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi, Sayıştay Genel Kurulunun 09.09.2013 Gün ve 5366 Sayılı Kararı, Eylül 2013.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Genel Kurul Tutanağı, 20. Dönem 2. Yasama Yılı, 29. Birleşim 10 Aralık 1996 Salı,

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic_yazici?P4=160&P5=B&page1=29&page2=29 (Erişim: 2.3.2014).

≈ **İnternet Kaynakları**

British History. (2013). *The Normans*. Çevrimiçi: <http://normans.etrusia.co.uk/>. (Erişim: 11.12.2013)

BÜMKO. (2012). Performans Esaslı Bütçeleme. Çevrimiçi: <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2552/fransa.html>. (Erişim: 4.4.2014)

BÜMKO. (2014a). *Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme Eğitimi*. Çevrimiçi: <http://www.bumko.gov.tr/TR,1125/merkezi-yonetim-butcesi-ve-cok-yilli-butceleme-egitimi.html>. (Erişim: 25.2.2014)

BÜMKO. (2014b). Bütçe Hazırlama Süreci. Çevrimiçi: <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>. (Erişim: 15.3.2014)

Cumhuriyet Arşivi. (2014). Tanzimat Fermanı. Çevrimiçi: <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1989/6/10/13.xhtml>. (Erişim: 2.2.2014)

Dawson, C. (2004). The Origins of French. Çevrimiçi:

<http://www.realfrench.net/pdf/origins.pdf>. (Erişim: 6.6.2013)

Dictionary.com. (2014). roturier. Çevrimiçi:

<http://dictionary.reference.com/browse/roturier>. (Erişim: 15.2.2014)

Dirier, A. (2009). Avrupa’da 1815 Restorasyonu. *Avrupa’da Restorasyon Dönemi - 1*.

Çevrimiçi: <http://www.aytendirier.com/blog/blog.asp?id=115>. (Erişim: 3.4.2014)

Domesday Book Online. (2013). Domesday Book Online. Çevrimiçi:

<http://www.domesdaybook.co.uk/faqs.html>. (Erişim: 12.12.2013)

Donor Tracker. (2013). France - Budget Process. Çevrimiçi:

<http://donortracker.org/donor-profiles/france/budget-process>. (Erişim: 2.5.2014)

Earth Link. (2013). *Wat Tyler’s Rebellion - 1381 A. D.* Çevrimiçi:

<http://home.earthlink.net/~dlaw70/wat.htm>. (Erişim: 18.12.2013)

Fransız Senatosu. (2014). Neden İki Siyasi Meclis? *Fransız Senatosu*. Çevrimiçi:

<http://www.senat.fr/lng/tr/index.html>. (Erişim: 9.6.2014)

H.M.Treasury. Presented to Parliament pursuant to Section 1 of the Budget

Responsibility and National Audit Act 2011 (2011). Charter for Budget

Responsibility. Çevrimiçi:

http://budgetresponsibility.org.uk/wordpress/docs/charter_budget_responsibility040411.pdf.

History Art&Archives. (2014). Power of the Purse. Çevrimiçi:

<http://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Power-of-the-Purse/>.

(Erişim: 8.5.2014)

National Archives. (2013a). Bill of Rights. Çevrimiçi:

http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/images/rise_parliament/bill_rights.jpg. (Erişim: 2.11.2013)

National Archives. (2013b). Domesday Books. Çevrimiçi:

http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/citizen_subject/docs/domesday.htm. (Erişim: 10.11.2013)

National Archives. (2013c). Magna Carta. Çevrimiçi:

http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/citizen_subject/docs/magna_carta.htm. (Erişim: 10.11.2013)

National Archives. (2013d). Petition of Rights. Çevrimiçi:

http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/rise_parliament/docs/petition_rights.htm. (Erişim: 10.11.2013)

Nedir? (2013). *Tahrir nedir?* Çevrimiçi: <http://tahrir.nedir.com/>. (Erişim: 6.12.2013)

Quinion, M. (1998). World Wide Words. Çevrimiçi:

<http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>. (Erişim: 10.6.2013)

TDK. (2013). *Büyük Türkçe Sözlük*. Çevrimiçi:

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GT.S.52a193cf358cd9.89734008. (Erişim: 6.12.2013)

The British Monarchy. (2014). The Queen and the UK. Çevrimiçi:

<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/TheMonarchyToday.aspx>. (Erişim: 4.5.2014)

The National Archives. (2013). *Discover Domesday*. Çevrimiçi:

<http://www.nationalarchives.gov.uk/domesday/discover-domesday/>. (Erişim: 12.12.2013)

The Free Dictionary. (2014). Townshend Acts. Çevrimiçi: [http://legal-](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Townshend+Acts)

[dictionary.thefreedictionary.com/Townshend+Acts](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Townshend+Acts). (Erişim: 5.5.2014)

Tureng. (2013a). Çevrimiçi: <http://tureng.com/search/petition>. (Erişim: 18.12.2013)

Tureng. (2013b). Çevrimiçi: <http://tureng.com/search/bill>. (Erişim: 18.12.2013)

Tyer, C., & Willand, J. (1997). Public Budgeting in America A Twentieth Century Retrospective, 9, 189–219. Çevrimiçi:

http://www.ipspr.sc.edu/publication/budgeting_in_america.htm

UK Gov. (2013). *William Ewart Gladstone*. Çevrimiçi:

<https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/william-ewart-gladstone>. (Erişim: 21.12.2013)

UK Parliament. (2013a). *The Convention and Bill of Rights*. Çevrimiçi:

<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/billofrights/>. (Erişim: 19.12.2013)

UK Parliament. (2013b). *The Budget*. Çevrimiçi:

<http://www.parliament.uk/about/how/occasions/budget/>. (Erişim: 23.12.2013)

UK Parliament. (2013c). Ways and Means. Çevrimiçi: [http://www.parliament.uk/site-](http://www.parliament.uk/site-information/glossary/ways-and-means/)

[information/glossary/ways-and-means/](http://www.parliament.uk/site-information/glossary/ways-and-means/). (Erişim: 11.6.2013)

UK Parliament. (2014a). Political Parties in Parliament. Çevrimiçi:

<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/parties/>. (Erişim: 6.5.2014)

UK Parliament. (2014b). The Party System. Çevrimiçi:

<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>. (Erişim: 6.5.2014)

UK Parliament. (2014c). The Two-House System. Çevrimiçi:

<http://www.parliament.uk/about/how/role/system/>. (Erişim: 4.5.2014)

US The Library of Congress. (2013). United States Constitution. *Primary Documents in American History*. Çevrimiçi:

<http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html>. (Erişim: 8.4.2014)

Ushistory.org. (2014). The Tea Act. Çevrimiçi:

<http://www.ushistory.org/declaration/related/teaact.htm>. (Erişim: 6.4.2014)

≈ Diğer Çalışmalar

Bardakçı, M. (2003, Ekim 19). Unakıtan’a Şükredelim, Biz Gerdekten Bile Vergi Alırdık. *Hürriyet Gazetesi*. Çevrimiçi:

<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=178026>

Güngör, H. (y.y.). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Çevrimiçi:

<https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=20&ved=0CFsQFjAJOAo&url=http://yonetim.istanbul.gov.tr/images/docs/K.M.Y.K.K..ppt&ei=ygwrU-qPOKf8ywP3hoJI&usg=AFQjCNElbAZpOiHT7PwOTIYEu823637XOw&bvm=bv.62922401,d.bGQ&cad=rja>

Kaya, S. (2003). Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay (Konuşma Metni). İçinde 2. *Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası*. Ankara.

Sayıştay Denetçileri Derneği. (2013). *TBMM Başkanlığına Sunulan Sayıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifine İlişkin Değerlendirme*. Ankara. Çevrimiçi: <http://www.mudender.org/dosyalar/sayder1.pdf>

TBMM Araştırma Merkezi. (2011). Bazı Ülke Anayasalarındaki Ekonomik ve Mali Hükümler.

Velidedeoğlu, H. V. (1989, Haziran 12). 1789 Devrimi İlkelerinin Osmanlı’daki Yansımaları. *Cumhuriyet*, s. 15. Çevrimiçi:

<http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1989/6/10/13.xhtml>

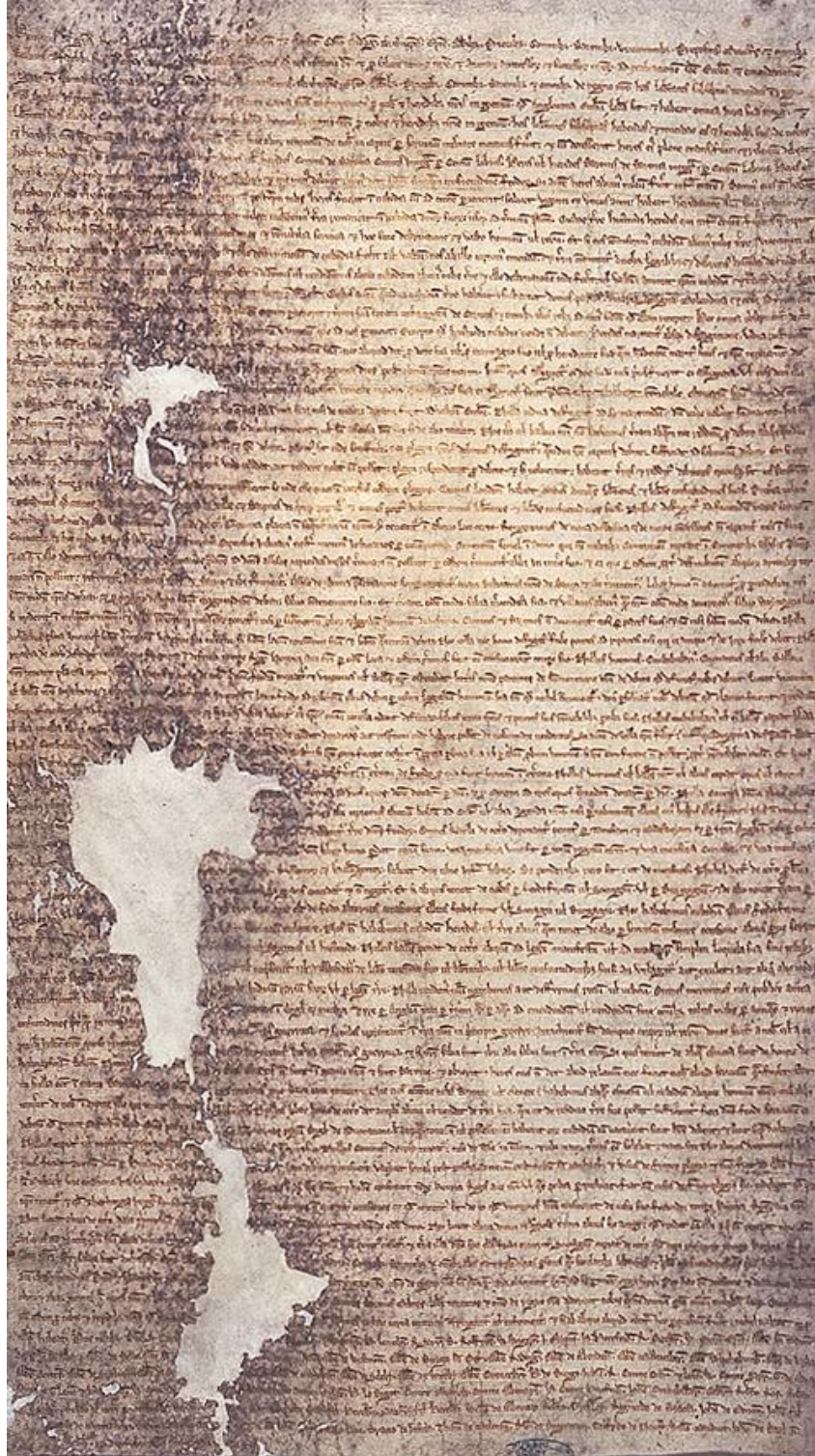
EKLER

Ek 1. Büyük Domesday Book ve Küçük Domesday Book



Kaynak: (National Archives, 2013b).

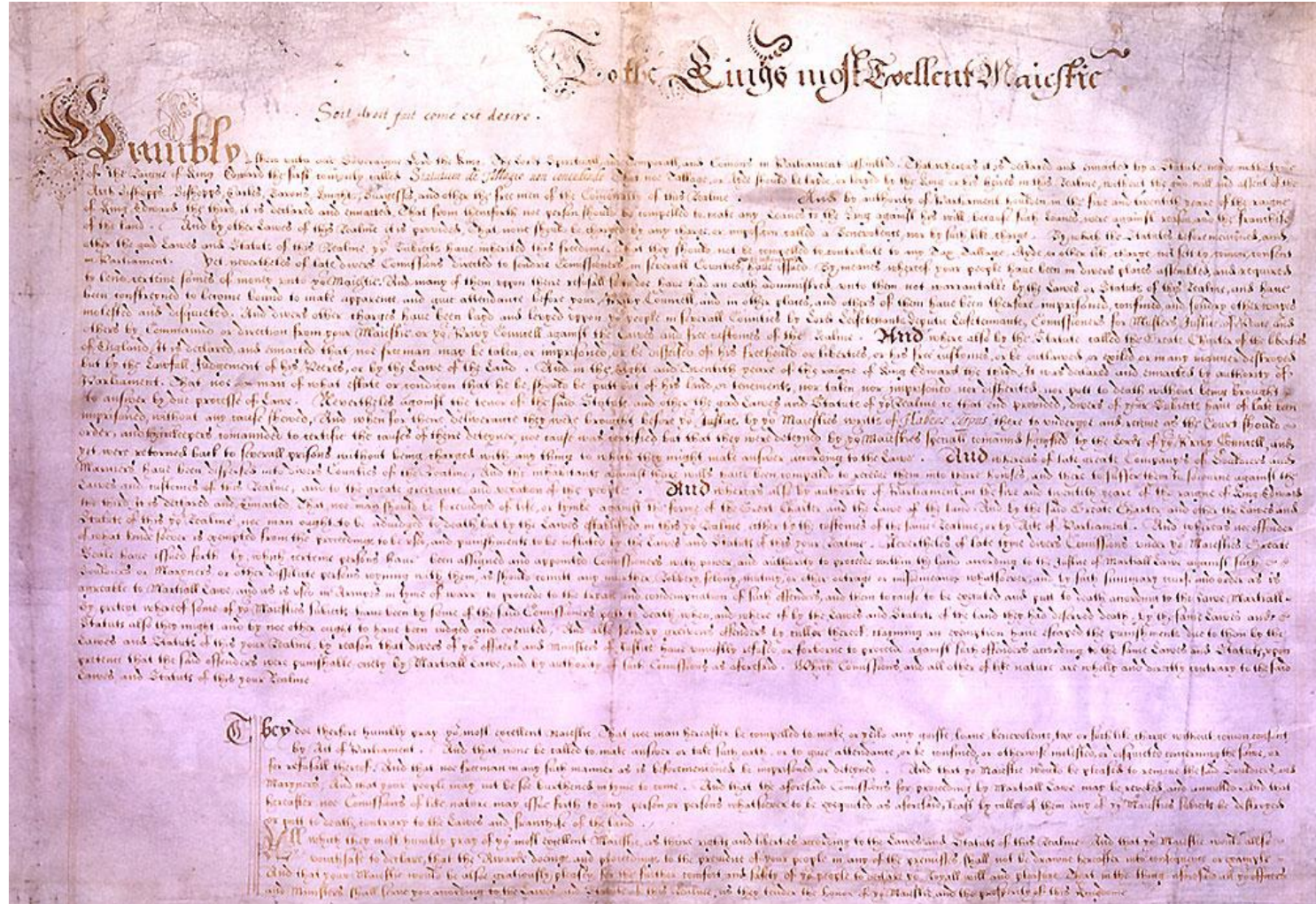
Ek 2. Büyük Özgürlük Sözleşmesi'nin (Magna Carta'nın) Son Hali⁷⁶



Kaynak: (National Archives, 2013c).

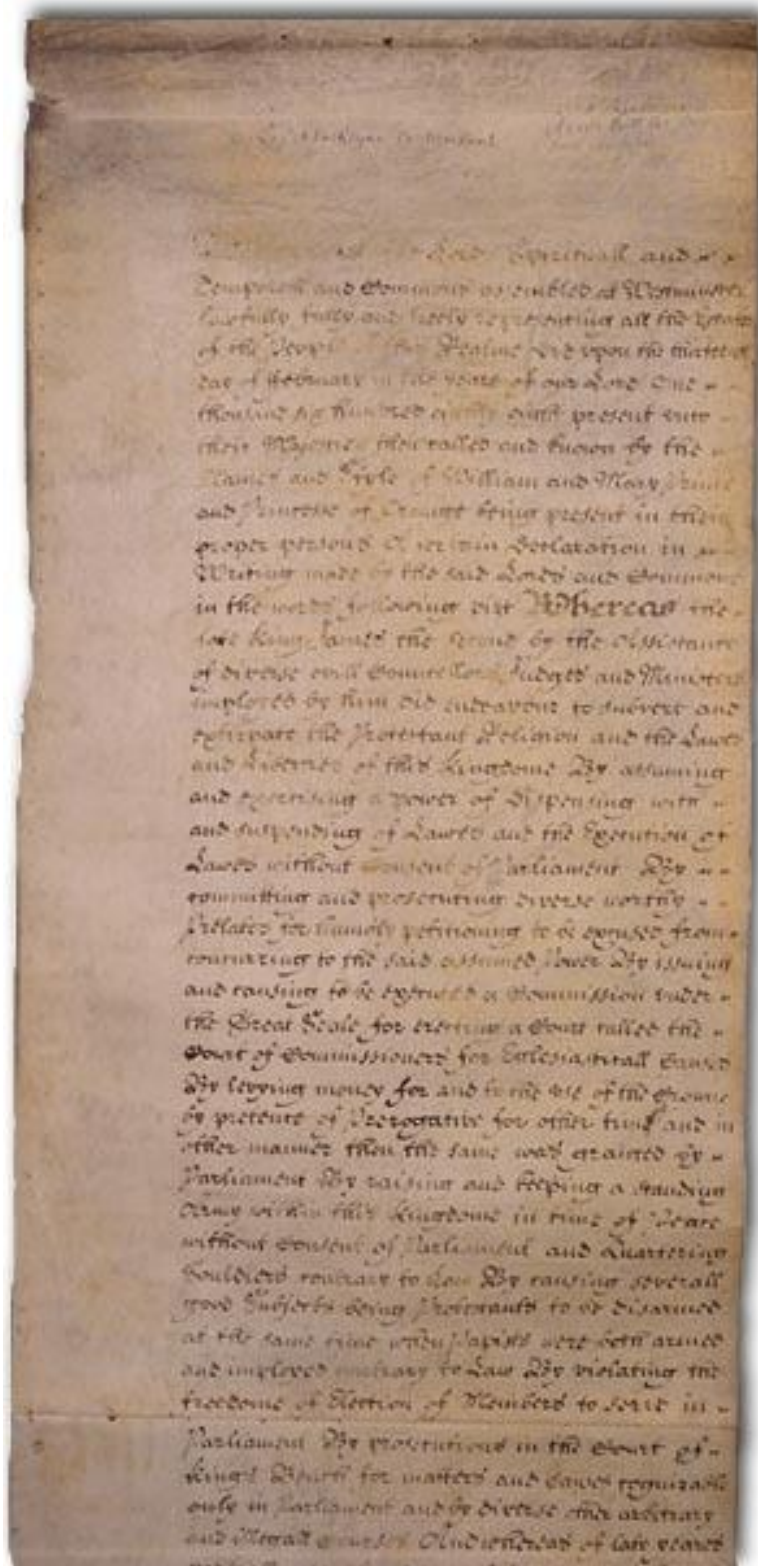
⁷⁶ Kral John'un oğlu III. Henry tarafından 1215 yılında yayınlanmıştır.

Ek 3. Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)



Kaynak: (National Archives, 2013d).

Ek 4. İnsan Hakları Yasası (Bill of Rights)



Kaynak: (National Archives, 2013a).

Ek 5. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi



Kaynak: (Carnavalet, 2014).

Ek 6. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci

SÜREÇ	YETKİLİ MERCİ	TARİH	FAALİYETİN NİTELİĞİ
Orta Vadeli Program	Kalkınma Bakanlığı hazırlar. Bakanlar Kurulu kabul eder.	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
Orta Vadeli Mali Plan	Maliye Bakanlığı hazırlar. Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.	En geç Eylül ayının on beşine kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi	Maliye Bakanlığı	En geç Eylül ayının on beşine kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	Kalkınma Bakanlığı		
Kamu İdarelerinin Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin Gönderilmesi ve Görüşülmesi	Harcamacı Kuruluşlar bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderilir	Orta Vadeli Mali Planın Yayımı- Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun TBMM'ye Sevki	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, İdarenin performans programı ve performans hedefleri, dikkate alınır.
			Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Harcamacı Kuruluşların yetkilileriyle gider, gelir ve performans programı teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
Yüksek Planlama Kurulu (YPK)	Kalkınma Bakanlığı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makroekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının Hazırlanması	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	15 Eylül-17 Ekim	İlgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri ile belirlenen maliye politikaları doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bağlı cetvelleri hazırlanır.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının T.B.M.M'ye Sevki	Bakanlar Kurulu	En geç 17 Ekim	Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'de Görüşülmesi	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu T.B.M.M. Genel Kurulu	17 Ekim – 31 Aralık	Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı 17 Ekim'i takip eden 55 gün içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda, sonraki 20 gün içerisinde ise Genel Kurul'da görüşülür.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Kanunlaşması	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	En geç 31 Aralık	BMM tarafından kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yıl başından önce Resmi Gazete'de yayımlanır.
Yürürlük	Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	1 Ocak 31 Aralık	Mali yıl

Kaynak: (BÜMKO, 2014b).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı ve Soyadı	Süleyman DİKMEN
Doğum Yeri ve Yılı	Eğirdir/Isparta, 1987
Medeni Hali	Bekâr
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü (2010)
Yüksek Lisans Öğrenimi	Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı (2014)
Yabancı Dil ve Düzeyi	
İngilizce	66,25 (ÜDS)
İş Deneyimi	
2012-...	Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma Görevlisi

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar

Alanında, yurtiçinde yayımlanan kitapta bölüm ve ünite yazarlığı

1- ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü; ŞAHİN İPEK, Elif Ayşe; DİKMEN, Süleyman, (2014), "Terörün Kamu Finansmanındaki Etkisinin Vergi Cennetleri Kapsamında Değerlendirilmesi", Prof. Dr. Şükrü KIZILOĞLU'na Armağan, Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Ocak 2014, ss.404-425.

Diğer bilimsel dergilerde yayımlanan teknik not, editöre mektup, tartışma, vaka takdimi ve özet türünden yayınlar dışındaki makale

1- ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü; DİKMEN, Süleyman, (2013), "Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkının Vergi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", Isparta Barosu Bülteni, Yıl:3, Sayı:9, Haziran 2013, s. 6-10.

Ulusal toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri

1- ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü; DİKMEN, Süleyman, GÜNGÖREN, Faruk (2014), "Yüksek Denetimin Bağımsızlığı: Türk Sayıştay'ı Örneği", "Kamu Maliyesinde Denetim" konulu 29. Türkiye Maliye Sempozyumu, 16-20 Mayıs 2014, Antalya Sueno Hotels Beach Side.

Uluslararası toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri

1- ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü; DİKMEN, Süleyman, (2013), "The Effects of European Debt Crisis On The Budget Deficits and Debt Stocks of Developing Countries", International Conference on Economic Studies "Economic Crises and European Union", May 10 – 11, 2013, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina Faculty of Economics, International Burch University.

2- ŞATAF, Ceyda, ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü, DİKMEN, Süleyman, (2013), "An Empirical Study on the Perceptions of the Public on E-Government Services", 11th International Conference on Knowledge, Economy & Management, November 27-30, 2013, Valletta, Malta.

Kişisel web sayfası

1- <http://suleymandikmen.com/>

2- <http://kisisel.sdu.edu.tr/akademik/suleymandikmen>
