

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/339795969>

Bütçe Teorisi Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçeleme Süreci ve Bütçe Hakkı Üzerindeki Etkileri

Chapter · November 2019

CITATIONS

0

READS

2,245

2 authors, including:



Ferdi Celikay

Eskisehir Osmangazi University

36 PUBLICATIONS 85 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Tax Behaviour [View project](#)



Social Spending and Poverty Alleviation [View project](#)

BÜTÇE TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN BÜTÇELEME SÜRECİ VE BÜTÇE HAKKI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Durdane KÜÇÜKAYCAN*

Ferdi ÇELİKAY**

1.Giriş

Devletin ortaya çıkış gerekçesi kamusal nitelikli ihtiyaçların karşılanabilmesidir. Bu amaç doğrultusunda hareket eden devlet, toplumsal ölçekte harcama yapma ve gelir toplama imkânına sahiptir. Devlete ve diğer kamu kurumlarına kamusal ihtiyaçların karşılanması sürecinde mali araçları kullanma yetkisi ise bütçeler ile verilmektedir. Bu bakımdan bütçeler idari, mali ve iktisadi amaçların yönlendirilebilmesi açısından son derece önemlidir. Ayrıca hangi kamusal ihtiyaçların, nasıl ve ne tür bir kamusal kaynaktan finanse edileceğine karar verme yetisi bütçe hakkı olarak ifade edilmektedir. Ülkemizde bütçe hakkının gelişimi Osmanlı İmparatorluğu Döneminde 18. Yüzyılda başlamış, 19. Yüzyıl itibariyle ivme kazanmış ve Cumhuriyetin ilanı sonrasında modern görünümüne kavuşmuştur. Genel olarak 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile şekillenen bütçe sisteminde en son 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla değişiklikler yapılmış, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimler sonrasında ise fiili olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiş, böylece bütçe hakkının kullanımı açısından da yeni gelişmeler ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada bütçe hakkının tarihsel gelişim ve değişim trendi perspektifinde ülkemizde yaşanan Anayasa değişikliğinin bütçenin hazırlık, görüşülüp onanma, uygulama ve denetim süreçleri üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir. Çalışma

* Arş.Gör.Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, durdane@ogu.edu.tr

** Doç.Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, fcelikay@ogu.edu.tr

genel olarak dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde bütçe ve bütçe hakkının gelişimi ile ilgili kavramsal çerçeve ele alınmaktadır. İkinci bölümde bütçenin geçmişten günümüze geçen zaman diliminde değişen mahiyeti ve üstlendiği fonksiyonlara değinilerek, bütçe hakkının yönetsel ve hukuki belirleyicileri değerlendirilmektedir. Üçüncü bölümde ülkemizde bütçe hakkının gelişim süreci Osmanlı İmparatorluğu'ndaki reform girişimlerinden Cumhuriyet döneminde yaşanan gelişmeleri kapsayacak şekilde açıklanmaktadır. Dördüncü bölümde ise 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve bu değişiklik sonrasında oluşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bütçeleme sürecinin hazırlık, görüşülüp onanma, uygulama ve denetim aşamaları incelenmektedir.

2. Kavramsal Çerçeve: Bütçe ve Bütçe Hakkının Gelişimi

Toplumsal nitelikli ihtiyaçların giderilebilmesi amacıyla ortaya çıkan devlet, kendine yüklenen görevleri yerine getirebilme doğrultusunda harcamalar yapmakta, bu harcamalarını da kamusal kaynaklardan sağladığı gelirler ile finanse etmektedir. Tarihsel gelişim süreci içerisinde ortak iradenin kullanılış biçimi, devletin görevleri ya da kamusal kaynak, harcama ve gelirlerin kapsamı değişiklik arz etse de değişmeyen temel unsur devletin harcama yapma ve gelir toplama zorunluluğu olmuştur. Bu doğrultuda devlet ya da diğer kamu kurumlarının mali fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için idareye yetki veren “bütçe”, gerek kavram gerekse anlam itibarıyla önemini koruyan ve hatta sürekli artıran bir olgu haline gelmiştir.

Latince kökenli “bulga” kelimesinden türeyen bütçe, genel itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının belirli bir döneme ilişkin gelirlerini ve giderlerini tahmini olarak gösteren, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yetki veren kanun hükmünde tasarruftur. Bu tanım esas itibarıyla bütçenin temel özelliklerini de barındırmaktadır. Her şeyden önce bütçeler, kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve harcama rakamlarını sadece belirli bir döneme ilişkin yansıtmaktadır. Örneğin ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nca (KMYKK) çerçevesi çizilmiş genel yönetim kapsamındaki merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri yıllık olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Tanımda geçen “belirli bir dönem” ibaresi esas olarak bütçe ile şekillendirilen mali fonksiyonların sınırlılığını göstermektedir. Yani bütçeler idarenin sınırsız bir uygulama yetkisine sahip olmasını engelleyen enstrümanlardır. Bunun yanında bütçelerde yer alan harcama ve gelirler tahmini değerleri içermektedir. Şöyle ki gelecek bir dönemde belirli bir kurumun ne kadar harcama yapacağı ve ne kadar gelir toplayacağı bütçeler aracılığıyla tahmini olarak ortaya konulmaktadır. Bu özellik, bütçe ile idareye mali, ekonomik ve sosyal işlevler ile

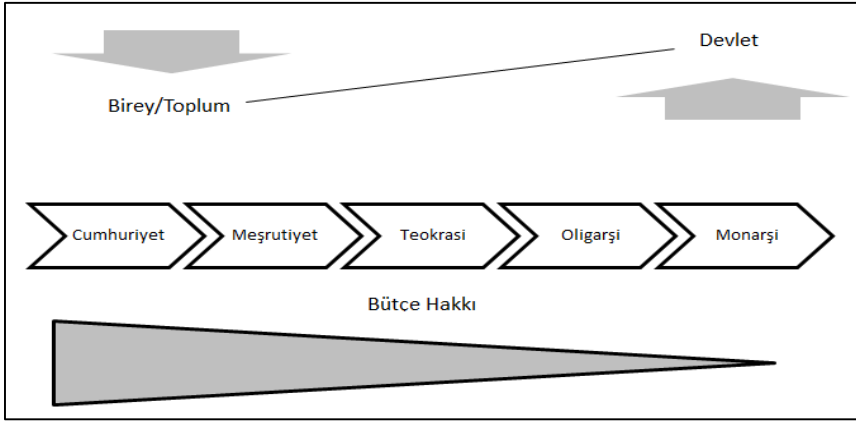
ilgili önceden yetki verilmesinin doğal bir getirisi. Çünkü bütçenin tanımından ileri gelen önemli özelliklerinden bir diğeri de kamu kurumlarına mali anlamda yetkiler veriliyor olmasıdır. Bütçelerin onayıyla birimler ya da idare, harcama yapmaya ve gelir toplamaya yetkilendirilmiş olmaktadır. Dolayısıyla bütçe, kamu mali kesimince sunulacak kamusal hizmetlerin üretimi ve bu üretim sürecinin finansmanı bağlamında adeta anahtar görevini görmekte olup, idare ya da yürütmeye politikalarını gerçekleştirme kabiliyeti kazandırmaktadır. İşte bu nedenle bütçelerde yer alan rakamlar gerçekleşmesi beklenen daha doğrusu gerçekleştirilmesine yetki verilen tahmini değerleri içermektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki bütçe ile verilen yetki gerek zaman ve gerekse içerik olarak sınırlı bir yetkilendirme mahiyetindedir. Zira verilen yetki belirli bir dönemi kapsamakta olup aynı zamanda özellikleri daha önceden belirtilen ve onaylanan alanlara gerçekleştirilecek harcamaların ve kaynaklardan toplanacak gelirlerin detaylarını göstermektedir. Kısacası bütçeler aracılığıyla kamu kurumlarına harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin verilmesi aslen bütçe hakkının günlük hayattaki yansımasıdır.

Tarihsel süreçte bütçe hakkının siyasal rejimler ile bağlantısının öncelikle kamu gelirleri, daha sonra harcama alanları ve son olarak da gelir ile giderlerin nasıl, kim tarafından ve hangi sıklıkla kullanılacağı doğrultusunda gelişim sergilediği görülmektedir. İktidar sahipleri zaman zaman bütçe hakkının kullanımını kendi tekellerine almışlar, zaman zaman ise halk ile ya da halkın temsilcileriyle paylaşmış veya onlara devretmişlerdir. Nitekim öncelikle farklı ülkelerde toplumdaki bireylerce oluşturulan genel meclisler ya da parlamentolar, vergilerin belirlenmesi hakkını elde etmişlerdir (bkz. Magna Carta Libertatum). Vergilerin salınmasında toplum temsilcilerinin karar verici olmasını, kamusal hizmetler ile kamu harcamalarının belirlenme süreci takip etmiş, son aşama da ise yıllık olarak gelir ve harcamaların onanması hakkı benimsemiştir (Canbay, 2009; Feyzioğlu, 1981; Premchand, 1983; Sayar, 1956).

Bu bağlamda toplumsal karar alma sürecinde kamusal tercihlerin kim tarafından gerçekleştirileceğine ilişkin güç ya da tasarruf yetisi genel olarak bütçe hakkı olarak ifade edilmektedir. Hiç şüphesiz ki yönetim şekli ve hükümlerliliğin kullanım biçimine göre bütçe hakkına sahip olan otorite de farklılık göstermektedir. Mutlak monarşilerde tüm yetki ve gücü elinde toplayan hükümdar bütçe hakkına da sahip iken kamusal kaynakların kullanım sürecini salt kendi iradesiyle belirleyebilecektir. Dolayısıyla yasama ve yürütme erklerini mutlak bir biçimde elinde tutan hükümdar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve harcamaların finansmanı gibi mali işlemlerde sosyal seçim dışı ve hatta öznel tercih

yöntemleriyle karar verebilmektedir. Bunun yanında tek kişinin otoritesi yerine belirli bir ayrıcalıklı sınıfın ya da zümrenin egemenliğine dayanan oligarşide ise karar alma süreci imtiyaz sahibi azınlığın iradesi doğrultusunda şekillenmektedir. Oligarşik yapı, stratejik kararların alınmasının yanında yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri gibi mali ve idari işlemler üzerinde de belirleyici olabilmekte, hangi kamusal harcamaların yapılarak bunların nasıl finanse edileceği üzerindeki yetkiyi elinde tutabilmektedir. Devletin yönetim organları ve siyasi karar alma süreci normlar çerçevesinde de şekillenebilir. Bu şekildeki teokratik yönetimlerde ise bu kez toplumsal gereksinimlerin giderilmesi açısından üretilecek olan kamusal mal ve hizmetlerin, bu amaç bağlamında yapılan harcamaların ve harcamaların finanse edilme sürecinde kullanılacak kaynakların asıl belirleyici unsuru dini ya da dogmatik tasavvurlardır. Yani bütçe hakkının kime ait olduğu ve bu hakkı kimin tesis edeceği söz konusu kurallar çerçevesinde belirlenecektir (Barry, Erdoğan ve Şahin, 2004; Dursun, 2002; Erdoğan, 2007; Eroğul, 2012).

Bunun yanında hükümdarca belirlenen kuralların devlet yönetiminde referans olarak kabul edildiği, bunun yanında vatandaşların da meclis aracılığıyla ülke yönetimine iştirak ettikleri “Meşrutiyet”, karar alma ve uygulama süreçleri itibariyle farklı özellikler barındırmaktadır. Bu yönetim şeklinde her ne kadar toplumsal karar alma sürecine dâhil olan ve bireyleri temsil eden ve mutlak otoriteyi sınırlayıcı bir meclisin varlığından söz edilse de hükümdar tercihlerinin baskın geldiği görülmektedir. Fransız Devrimi’yle filizlenen ve merkezine insanların eşitliği, seçme ve seçilme hakkı gibi prensipleri alan ‘Cumhuriyet’te ise mutlak üstünlük halkın iradesinde ve kanunlarda olup, otorite ve idare halkın seçimle belirlediği temsilciler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla ‘Cumhuriyet’in olduğu bir toplumda bütçe hakkı, karar verme yetisini elinde bulunduran temsilcileri aracılığıyla halkın kendisine aittir. Cumhuriyet ile beklenen, yönetim sürecine seçimler ile katılan bireylerin kamusal mal ve hizmetlerin üretim süreci, bu kapsamda gerçekleştirilecek kamusal harcamalar ve bu harcamaların finansmanı bağlamında söz hakkına sahip olmaları beklenmektedir (Dursun, 2002; Erdoğan, 2007; Eroğul, 2012). Şekil 1 ile devlete ilişkin farklı yönetim biçimlerine göre bütçe hakkının birey, toplum ve devlet arasındaki işleyişi resmedilmektedir.

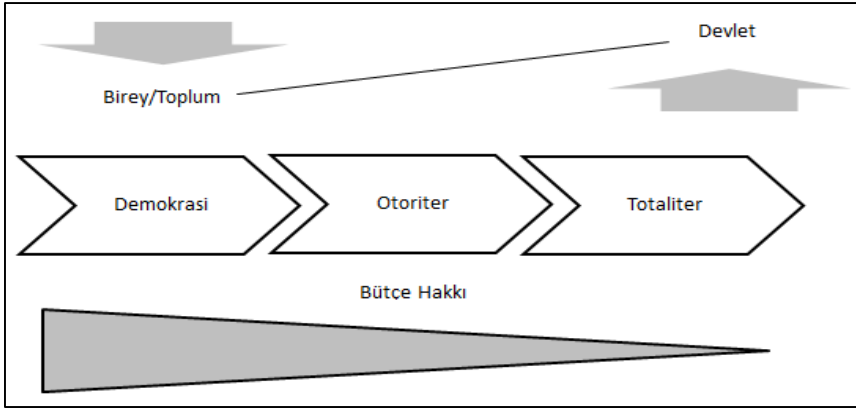


Şekil 1: Farklı Yönetim Şekillerine Göre Bütçe Hakkının Birey, Toplum ve Devlet Arasındaki İşleyişi

Peki çeşitli yönetim sistemleri itibariyle bütçe hakkının aidiyeti ve kullanım şekli değişiklik göstermekte midir? Bu soruya verilecek cevap ise benimsenen siyasal rejim ile ilgilidir. Gabriel Almond (1956)'a göre siyasal rejim, siyasal sistemin işleyiş sürecini, özellikle de bireylerin oluşturduğu topluluk ile siyasal yetkililer arasındaki etkileşimi belirlemektedir. Dolayısıyla toplum ile otorite sahibi/sahiplerinin kamusal kararların alınması, işleyişi ve denetimi açısından yetkinliği, farklı yönetim biçimlerinden ziyade siyasal rejim çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir husustur. Siyaset teorisine göre siyasal rejimler, genel olarak “Demokratik”, “Otoriter” ve “Totaliter” rejimler olmak üzere üç başlıkta ele alınmaktadır. Yunanca kökenli bir kelime olan “Demokrasi”, halk (demos) ile gücün (kratos) bileşimiyle oluşmuştur. Yani demokratik bir rejimde iktidarın dayanağı toplumdur. Demokrasilerde birey hak ve özgürlüklerinin varlığı temelinde karar alma süreçleri şekillenmektedir (Barry, Erdoğan ve Şahin, 2004; Eroğul, 2012).

Buna karşılık otoriter rejimlerde toplumdaki tüm bireyler karar alma sürecine eşit şartlarda müdahil olamamaktadır. Bu tip rejimlerde iktidar olan güç sosyal/toplumsal faydadan ziyade belirli bir zümrenin faydasına kararlar alarak, kendi meşruiyetini sorgulayan ve iktidarını desteklemeyen sosyal tabakaları ötekileştirmektedir. Otoriter rejimlerin ötesinde mutlak denetim ve güce dayanan totaliter rejimler ise birey ve sivil toplumun tamamen yok sayıldığı, dolayısıyla karar alma sürecinin siyasal ideoloji ile şekillendiği bir sistemi yansıtmaktadır. Totaliter rejimlerde birey ile devlet arasındaki ilişkide devletin mutlak üstünlüğü vardır (Barry, Erdoğan ve Şahin, 2004; Dursun, 2002; Erdoğan, 2007; Eroğul, 2012).

Şekil 2’de, farklı rejimlerde bütçe hakkının birey ve devlet arasındaki paylaşımı görsel olarak ele almaktadır.



Şekil 2: Farklı Rejimlerde Bütçe Hakkının Birey, Toplum ve Devlet Arasındaki İşleyişi

Günümüz demokratik yönetim sistemlerinde bütçe hakkı, toplumda yaşayan bireyler ile temsili olarak seçilen vekiller arasındaki ilişkiye göre şekillenmektedir. Nihayetinde devamlılık arz eden kamusal kararların vatandaşlar tarafından sürekli alınma imkânının olmaması, belirleyecekleri vekilleri aracılığıyla kararların alınmasını adeta zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda aslen bütçe hakkına sahip olan birey ya da vatandaşlar genel seçimler ile temsili meclisi oluşturmakta, bu hakkın kullanımını ise siyasi bir sorumluluk dâhilinde parlamentoya bırakmaktadırlar. Dolayısıyla meclis ya da parlamentolar modern demokrasilerde toplum adına bütçe hakkını kullanan organlardır. Bütçeyi uygulama yetkisi ise hükümete aittir. Parlamenter demokrasilerde hükümet aynı zamanda mecliste çoğunluğu temsil ettiğinden dolayı, uygulayacağı bütçenin onaylanması bir nevi güven oylaması niteliğindedir. Nihayetinde tüm toplumu vekâleten temsil eden meclisin, yine vekâleten ancak bu kez meclisin çoğunluğuna atfen kurulmuş ve faaliyetlerini şekillendirmekte olan hükümetin uygulayacağı mali politikaları onaylaması, süreli mahiyetteki harcama yapma ve gelir toplama yetkisi vermesini göstermektedir. Bu bağlamda parlamenter demokrasilerde bütçe hakkı toplumun tamamını temsil eden meclis ile meclisin çoğunluğunun yetkilendirdiği hükümet arasındaki ilişkiyi yansıtmaktadır. Başkanlık sisteminde ise gerek parlamento yani yasama organı gerekse hükümet yani yürütmenin başkanı toplumda yaşayan bireyler tarafından temsili olarak seçilmektedir. Dolayısıyla artık yürütme, sadece parlamentodaki temsili çoğunluğun da ötesinde, toplumda yaşayan bireylerin asli olarak çoğunluğunu temsil etmektedir. Bu yüzden parlamenter demokrasilerde

toplumdaki bireylerin bütçe hakkını salt meclis aracılığıyla kullanabilmesi hususu ortaya çıkarken, başkanlık sisteminde ise güçlü hükümet başkanının da meclis yanında bütçe hakkına sahip olması olgusunu beraberinde getirmektedir. Ancak toplumun tamamını temsil eden meclis, toplumun çoğunluğunu temsil eden hükümet başkanına göre bütçe üzerinde daha fazla belirleyici olma hakkına sahiptir.

3.Bütçenin Temel Mahiyeti ve Bütçe Hakkının Belirleyicileri

Devletin ve kamu kesiminin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü, alınan kararların etki alanı ve siyasal sürecin gelişim trendine bağlı olarak bütçeye de farklı işlevler yüklenmiştir. Her şeyden önce bütçelerin mali dengeyi sağlayacak şekilde kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında bir denge oluşturması gerekmektedir. Bütçenin mali fonksiyonu olarak ifade edilen bu işlev ile bütçeler kamu idarelerine harcama ve harcamaların finansmanına yönelik gelir toplama imkânı sunmaktadır. Aynı zamanda bütçeler hangi kamusal kaynaklarla hangi kamusal mal ve hizmetlerin üretileceğini belirleyerek iktisadi bir fonksiyon da yüklenmektedir. Ayrıca bütçeler, yapılacak olan idari ve mali işlemlerin hukuki dayanağını oluşturmakta, siyasi karar alma sürecinin yansımaları, yapılan işlemlerin ve sorumlu birimlerin denetlenebilir olmasını sağlamaktadır. Bütçenin klasik fonksiyonları olarak değerlendirilen bu işlevler, geçmişten günümüze geçen zaman diliminde sürekli önemini korumuş hatta bütçe sistemlerinin de özünü teşkil etmiştir.

Özellikle 1930'lu yıllar sonrasında kamu müdahalesinin artması ve devletin her alanda belirleyici olmaya başlaması ile bütçelerden beklenen işlevler de çeşitlenmiştir. Günümüzde devlet ya da devredilmiş yetkilere sahip idareler bütçelerini kullanarak stratejik planlama sürecini şekillendirmektedir. Kamu kesiminin genel ekonomi içerisinde kolektif hareket edebilme kabiliyetine sahip olması, mikro ve makro ölçekte temel stratejik hedeflere ulaşılabilmesinde öncül rol üstlenmesini beraberinde getirmektedir. Ayrıca bütçeler kamu idareleri açısından yönetsel bir rehber niteliğindedir. Zira gerek bütçelerin uygulanması sürecinde benimsenen yasal mevzuat gerekse bu mevzuatın gerekli kıldığı hiyerarşik yetki ve sorumluluklar örüntüsü kamusal kaynaklarının kullanımından hizmetin sunumuna tüm süreci belirlemektedir. Tüm bunların yanı sıra bütçeler maliye politikasının uygulanmasında kullanılan mali araçların da çatısını oluşturmaktadır. Özellikle ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinin ivme kazanması, konjontürel dalgalanmaların giderilerek orta ve uzun vadede ekonomik istikrarın sağlanması, gelir ve servetin adil dağılımı gibi sosyoekonomik amaçlara

ulaşılması doğrultusunda kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin iradi olarak şekillendirilmesinde bütçelerden yararlanılmaktadır. Dolayısıyla bütçelerin çok boyutlu bir amaç ve paydaş kümesi olduğu görülmektedir.

İçinde bulunduğumuz zaman diliminde nihai olarak çok işlevli ve karmaşık yapıya sahip bir bütçe sürecinin varlığından söz edilebilmektedir. Teorik bağlamda ise bütçe ile toplumsal gereksinimlerin giderilmesi noktasında kamusal kaynakların hangi mal ve hizmetlerin üretimi için kullanılacağı, mal ve hizmetlerin üretimi sürecinde ihtiyaç duyulan finansmanın nasıl ve kimlerden sağlanacağı, bir bütün olarak kamusal gider ve gelirlerin belirlenmesi sürecinde kararın hangi siyasi aktör tarafından alınacağı ve bu kararın hangi sıklıklarla yineleyeceği gibi sorunsallar bütçe hakkı kavramıyla irdelenmektedir. Bu kapsamda bütçe hakkı bir bütün olarak bütçenin tarihsel bir arka plandan günümüze geçen süreçte üstlendiği fonksiyonların hayata geçirilmesi açısından da son derece önemlidir. Nihayetinde bütçe hakkı vasıtasıyla, uygulanacak olan idari, mali ve sosyal politikalara ilişkin söz sahibi olan erk ya da siyasi aktör açığa çıkmaktadır. Söz konusu siyasi aktör, elindeki bütçe hakkını kullanarak kamusal karar alma sürecini şekillendirmekte, izlenecek politikalara mali değer katmaktadır.

Genel olarak yürütme organını sınırlandırma refleksi gibi algılanan bütçe hakkına yaklaşım, kuvvetler ayrılığı prensibinin tam olarak uygulanabilmesi açısından da son derece önemlidir. Günümüzde hazırlık, görüşülüp onanma, uygulama ve denetim süreçlerinin tamamını kapsayan bütçe sistemleri seçilmişlerin, seçenler adına seçilmişleri denetlediği bir yapı haline gelmiştir. Bu kapsamda bütçe hakkının da üç alt unsurunun yeniden gözden geçirilmesinde yarar vardır. Yürütme tarafından hazırlanan ve belirli bir dönem için toplanacak gelir ile yapılacak harcama tahminlerine yer veren bütçeler, yasama organınca onaylanmaktadır. Böylelikle idarece belirlenen kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin cins ve tutarı bütçe hakkı bağlamında yasama organınca karara bağlanmaktadır. Yine yasama organı tarafından kamu bütçesinin uygulama aşamasında izlenmesi, incelenmesi ve denetlenmesi ile yürütmenin makroekonomik öncelikler ile uyumlu, kendine verilen yetkiler dâhilinde hareket edip etmediğinin tespiti sağlanabilmektedir. Bu bakımdan idarenin yaptığı her türlü eylemin genel kabul görmüş bütçe ilkeleri çerçevesinde saydamlık anlayışıyla yerine getirilmesini sağlayacak düzenlemelerin varlığı son derece önemlidir. Çünkü bütçe hakkını elinde bulunduran yasama organı vermiş olduğu geçici yetkinin yerinde, ekonomik ve etkin kullanılıp kullanılmadığını bu şekilde belirleyebilecektir.

Yürütme tarafından belirlenen harcamalar ile gelirlerin cins ve tutarının, yasama organınca onaylanması, idarenin verilen geçici yetkiyi kullanması ve kullanılan yetkinin yine yasama mensuplarınca takibi bir bütün olarak bakıldığında günümüz demokratik sistemlerindeki bütçe sürecinin ilk üç aşamasını özetlemektedir. Bütçeleme sürecinin son aşaması ise bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi şeklinde değerlendirilebilir. Bu aşamada yasama organı sınırlı bir süreliğine, belirli tertipler itibarıyla ve nicel olarak sınırlı bir şekilde verilmiş harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin bütçe hakkının özüne uygun davranılıp davranılmadığını irdelemektedir. Bu çerçevede denetim ile yasama organı kamu mali araçlarının etkin ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını, belirlenen stratejik öncülükler dâhilinde hareket edilip edilmediğini ve yetkinin sınırları dâhilinde değerlendirilip değerlendirilmediğini ortaya koymanın bir aracıdır.

4.Türkiye’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci: Genel Bir Değerlendirme

Ülkemizde bütçe hakkının gelişimi, Osmanlı İmparatorluğu Döneminde modernleşme hamlelerinin yoğun bir şekilde gerçekleştirildiği dönem olan 19’uncu yüzyıla dayanmaktadır. Her ne kadar 18’inci yüzyılın sonlarına doğru Devlet-i Aliyye’de mali disiplini ve hazine işlemlerinin denetimini sağlayabilmek amacıyla gerçekleştirilen “ıslahat layihaları” gibi yüzeysel mahiyette bir takım idari tedbirler alınmış olsa da Osmanlı Döneminde bütçe hakkının gelişim süreci Islahat ve Tanzimat Fermanları ile ivme kazanmıştır. Örneğin 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun ilanı vergilendirme yetkisine ilişkin bir takım düzenlemeleri gündeme getirmiştir. Bu fermanla vergilendirme sürecinde iktidar ilkesinin dikkate alınması ve padişahın özel harcamaları ile devlet harcamalarının birbirinden ayrılması esas alınmıştır. Yine 1855 yılında yayımlanan Muvazene Defteri Nizamnamesi ile yönetsel olarak kamu gelir ve giderlerinin kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Bunun yanında söz konusu dönemde her ne kadar bütçenin mali yıl başı olarak belirlenen 1 Mart’tan en az iki ay önce Babiali’ye sunulması ve sonrasında da Tanzimat Meclisi’nde görüşülmesi gibi düzenlemeler getirilse de söz konusu düzenlemelerde halkın temsilcilerine yer verilmemesi ve bütçeleştirme sürecinde nihai karar verme yetisinin padişahla olması gibi nedenlerle modern anlamda bütçe hakkından söz edilememektedir. 1872 tarihli Bütçe Nizamnamesinde ise ilk kez harcamaların yanında gelir tahminlerine de yer verilmesi, bütçe tasarısının ön komisyonca (bütçe komisyonu) incelenmesi ve kesin hesapların Divan-ı Muhasebat tarafından denetlenmesi gibi uygulamalarla bütçe tanımında yer alan unsurlara daha fazla yaklaşıldığı gözlemlenmektedir (Öner, 2007; Güran, 1989). 1876 yılında kabul edilen ilk anayasa yani Kanun-i Esasi ile seçimle belirlenen meclise hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısını

inceleme ve onaylama yetkisi verilmiştir. Kanun-i Esasi de her ne kadar padişah'a oldukça geniş yetkiler verilmiş olsa da nihai olarak bütçeleme sürecinde hükümet ile vekillerden oluşan meclis arasında görev paylaşımının ve dolayısıyla kuvvetler ayrılığının ilk emarelerinin görülmesi son derece önemlidir (Öztel, 2009; Genç ve Özvar, 2006; Feyzioğlu, 1981).

1900'lü yılların başına gelindiğinde bütçe sistemi ile ilgili bir diğer önemli gelişme de 1910 yılı Eylül ayı itibariyle Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesidir. Söz konusu kanun ile bütçenin hazırlık, uygulama ve denetim süreçlerine ilişkin kurallar geliştirilmiştir. Osmanlı döneminde bütçelerin genel özelliği belirli bir mali disiplin arayışı ile modernleşme sürecinin doğal uzantısı şeklinde vücut bulmasının yanında millet temsilcileri ve yasamadan ziyade yürütme ve idareye geniş yetkiler veriyor olmasıdır.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte egemenliğin sahibi millet olarak görülmüş, dolayısıyla bütçe hakkı özelinde de meclisin ve vekillerin rolü kademeli olarak artmıştır. Geçiş sürecini şekillendiren 1921 Anayasası'nda her ne kadar detaylı hükümlere yer verilmemiş olsa da, 1924 Anayasası ile vergilerin genelliği ve kanuniliği, bütçenin kapsamı ve süre bakımından sınırlılığı (yıllık olma ilkesi), kesin hesap kanunun detaylandırılması ve denetim aracı olarak değerlendirilmesi gibi toplumun temsilcilerinden oluşmuş yasama organının bütçe hakkını pekiştiren düzenlemelere yer verilmiştir (Özbudun, 2012; Gözler, 2011; Gözübüyük, 2006). Yine 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bu kez bütçenin gelir ve giderleri itibariyle uygulanması, bütçe ve kesin hesap kanunlarının içerik ve kapsamı açısından detaylarına yer verilmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı KMYKK'na kadar geçen süreçte idarenin mali işlemlerini çerçeveleyen 1050 sayılı Kanun bütçelendirmeye ilişkin temel esasları belirlemiştir.

Türkiye'de tarihsel olarak bütçe ve bütçe hakkıyla ilgili bir diğer önemli dönüm noktasını 1961 Anayasası oluşturmaktadır. Bu anayasa ile her şeyden önce bütçenin fonksiyonlarını çeşitlendirilecek ve kamu müdahalelerine belirli bir sistematik düzen getirebilecek plan ve bütçe etkileşimine ve milli bütçe anlayışına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında özellikle bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının hazırlanma, yasama organına sunulma ve görüşülme süreçleri ile ilgili detaylı açıklamalar getirilmiş ve sınırlar konulmuştur. 1982 Anayasasında ise 1961 Anayasası ile belirlenen süreçlerde pratiklik kazanılması esas alınarak ayrıntılı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1982 Anayasasında bütçenin hazırlanması, görüşülüp onanması, uygulaması, değişiklik yapılma esasları ve denetimine ilişkin düzenlemelere "Mali ve Ekonomik

Hükümler” başlığında yer verilmiştir. Örneğin 161’inci maddede “ *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.*” şeklindedir. Dolayısıyla bu madde kamu harcamalarının bütçelerle yapılacağını, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili düzenlemelerin kanunla gerçekleştirilebileceğini ortaya koymaktadır.

Anayasanın 162’nci maddesi ise “*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 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.*” genel olarak yürütme tarafından hazırlanacak bütçe kanun tasarısının TBMM’de görüşülüp onanma süreci tarif edilmiştir.

Anayasanın 163’üncü maddesi ödenek kullanımı ve yılı bütçesinde gerçekleştirilecek değişikliklere yer vermektedir. Buna 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 yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.*” hükmü gereği yürütme bütçenin uygulanması sırasında belirtilen kurallara uymak durumundadır.

Son olarak 164’üncü madde ise uygulanan bütçenin denetlenmesi açısından son derece önemli bir müessese olan Kesin Hesap Kanun tasarılarının

hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanması ile ilgili düzenlemeleri şekillendirmektedir. Bu madde ise “*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.*” şeklindedir. 1982 Anayasasına göre idarenin uyguladığı bütçenin kesinleşen hesapları ile uygulamayı öngördüğü bütçe tasarısı aynı dönemde yasama organınca gündeme alınmakta bu yönüyle bütçe hakkı denetim ve onama yönüyle pekişmektedir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile 1982 Anayasasında çeşitli değişiklikler yapılmış, özellikle yürütmenin dokusu yeniden inşa edilerek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimler sonrasında ise yeni hükümet sistemi fiilen işlevsellik kazanmıştır. Hiç şüphesiz ki “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ile bütçeleme sürecinde de önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Zira başta Anayasanın bütçe ile ilgili maddeleri olmak üzere 5018 sayılı KMYKK dâhilinde de yeni sistemin özellikleri gözlemlenebilmektedir.

5.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçeleme Süreci Üzerindeki Yaptığı Değişiklikler

1982 Anayasası’nda “*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarını yıllık bütçelerle yapılacağı*” ifade edilmiştir. 5018 sayılı Kanun ise bütçeyi; “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlamıştır. Genel yönetim kapsamındaki idarelerin tamamına ilişkin bir bütçe tanımı yapılması dolayısıyla 5018 sayılı Kanun bütçenin belge olduğu ilk olarak ele alınmıştır. Fakat aynı Kanunun 18. maddesinde ise merkezî yönetim bütçe kanunu, “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun*” olarak tanımlanmıştır.

Hükümet sisteminde değişiklik yapılmadan önce merkezi hükümet bütçesi Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme organının başında Cumhurbaşkanının olmasıyla Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması görevi, Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bütçenin görüşülme ve onay süreci eski sisteme benzemekle beraber bir takım önemli değişiklikler bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, 1982 Anayasası ve 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin merkezi yönetim bütçeleme süreci üzerinde yaptığı değişiklikler değerlendirmiştir. Bu bölümde, merkezi yönetim bütçesinin hazırlığı, onaylanması, uygulanması, uygulama sonuçlarının denetlenmesi şeklinde sıralanan bütçe süreci temel aşamaları itibariyle ele alınmıştır.

5.1.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hazırlığı Süreci

Bütçe yürütme organının o dönem içerisinde yapacağı kamu hizmetlerini, bu hizmetler için katlanacağı giderleri ve bu giderlerin gerekli kaynaklarını belirleyen, bunların uygulanabilmesi için yürütme organına yetki veren bir kanundur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2017: 215). 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği halkoylaması öncesinde, eski parlamenter sistemde, yürütme organı olarak Bakanlar Kurulu yer almaktaydı. Yürütme organı olarak Parlamenter sistemde yer alan Bakanlar Kurulunun yerine, yeni sistemde Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Dolayısıyla eski sistemde Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilen merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması görevi yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasa değişikliği halkoylaması sonrasında 1982 Anayasasına göre kanun teklif etme görevi sadece milletvekillerine verilmiştir. Dolayısıyla artık Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulan bütçe kanun tasarısı yerini bütçe kanun teklifine bırakmıştır. Ayrıca Anayasanın 161. maddesi, bütçe kanun teklifi sunma görevini de Cumhurbaşkanına vermiştir. 5018 sayılı Kanunun 16. maddesinde ise Cumhurbaşkanlığının merkezî yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlayacağı ifade edilmekle beraber kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlama görevi de verilmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 16. maddesinde Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Bütçe Hazırlama Rehberine ilişkin hususlar da düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanuna göre; merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından 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

büyüklikleri de kapsayacak şekilde onaylanan Orta Vadeli Programın Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlamaktadır. Kanunun aynı maddesinin devamında ise orta vadeli harcama sistemine ilişkin olarak yayınlanan ikinci doküman olan orta vadeli mali plana ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Buna göre 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 Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Orta Vadeli Malî Plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla bütçe sürecinde idarelerin kullanabilecekleri ödenek tavanları belirlenmiş olmaktadır. Yani her iki dokümanın da birer hafta arayla Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idareleri ödenek tekliflerini, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın yanı sıra Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde yer alan esaslara göre hazırlamalıdır. Bu bağlamda, 5018 Kanun 16. maddesinin devamında, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanacağı ifade edilmiştir.

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 içermektedir.

Hükümet sisteminde değişiklik yapılmadan önce de merkezi hükümet bütçesi, Orta Vadeli Programın, Orta Vadeli Mali Planın, Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin yayımlanmasıyla başlamaktaydı. Aynı dokümanlar Cumhurbaşkanlığı sisteminde de hazırlanmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kanun yeni sistemde ilgili dokümanları hazırlayan kurum olarak Cumhurbaşkanlığını göstermektedir. Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme kuvvetinin başında Cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Nitekim Anayasa da merkezi yönetim bütçelemesini hazırlama görevini Cumhurbaşkanıya vermiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme gücü yeniden şekillenerek yeni bir idari yapılanma da gerçekleşmiştir. Kamu mali yönetiminde yaşanan idari değişim hükümetin temel politika aracı olan bütçenin hazırlanmasında ve

uygulanmasında da yeni bir oluşum sürecini beraberinde getirmiştir. Yeni oluşumların başında Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer alan Strateji ve Bütçe Başkanlığı gelmektedir. Yeni sistemde bütçenin teknik alt yapısının oluşturulması görevi Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer alan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na verilmiştir. Başkanlığın Hazine ve Maliye Bakanlığıyla beraber ortaklaşa çalışması öngörülmüştür.

Her iki kurumun ortaklaşa hazırladıkları Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan, kamu idarelerinin bütçeleme sürecinde başlangıç noktasını oluşturur. Kamu idareleri gelecek üç yıla ait gelir ve gider tahminlerini yaptıktan sonra, 5018 sayılı Kanun 17. maddesine göre, kamu idareleri stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlayarak yetkilileri tarafından imzalanmış bir şekilde en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına göndermeleri gerekmektedir. 5018 sayılı Kanuna göre kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini;

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 hedeflerini,

dikkate alarak hazırlamalıdır.

Ayrıca Kanunda, bütçe teklifleri Cumhurbaşkanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabileceği ifade edilmiştir. Kanun üç kurumun bütçesi için ise farklılık öngörmüştür. Kanuna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına göndermelidirler. Ayrıca Kanunda kamu idarelerin gider ve gelir tekliflerini, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlamaları gerektiği de ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde de kamu idareleri en geç Eylül ayının sonuna kadar bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak sunarlardı. Yeni

sistemde de benzer şekilde analitik bütçe sınıflandırması kullanılmasına devam edileceği görülmektedir.

Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin sunulmasına ilişkin olarak Anayasanın 161. maddesi ve 5018 sayılı Kanunun 18. maddesinde teklifin malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gerektiği yer almaktadır. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun ilgili maddesinde Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından;

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

eklenmesi gerekliliğine yer verilmektedir.

Yukarıdaki belgelerin yanı sıra Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 162. maddesine göre Milli Bütçe Tahmin Raporunun, merkezi yönetim bütçe kanun teklifine eklenmesi gerekliydi. Fakat Anayasanın ilgili maddesinin iptaliyle beraber Milli Bütçe Tahmin Raporunun bütçe kanun teklifine eklenmesine gerek kalmamıştır. Anayasa değişikliği sonrasında 1982 Anayasasının 8. Maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı verilmiştir. Dolayısıyla yukarıda bahsi geçen dokümanlarla beraber bütçe kanun teklifinin malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından merkezi yönetim bütçesi hazırlanıp bütçe kanun teklifi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasıyla bütçenin hazırlık aşaması da bitmiş olmaktadır.

5.2.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçenin Görüşülme ve Onay Aşaması

Cumhurbaşkanı tarafından merkezi yönetim bütçesi hazırlanıp bütçe kanun teklifi olarak malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasıyla bütçenin görüşülme ve onay aşaması başlamaktadır. Anayasa değişikliği öncesinde bütçenin TBMM’de görüşülmesi ile ilgili hususlar 1982 Anayasası’nın 162. maddesi ile hüküm altına alınmıştı. Fakat Anayasa değişikliği sonrasında ilgili madde iptal edilmiştir. Bütçenin TBMM’de görüşülmesi ile ilgili hususların tamamı 161. maddede düzenlenmiştir. Onay süreci eski sisteme benzemekle beraber bir takım önemli değişiklikler bulunmaktadır. 161. madde gereğince bütçe teklifini yürütme organı olan Cumhurbaşkanın, mali yılın (takvim yılı) başlangıcını da esas alarak en geç 17 Ekim tarihinde TBMM’e sunması gerekmektedir³.

1982 Anayasası’nın 7. maddesine göre yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Ayrıca bu yetki devredilemez. 1982 Anayasası’nın 87. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini şu şekilde sıralanmıştır: *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.* Dolayısıyla yasama organı olan TBMM, bütçe aracılığıyla yürütme organı olan Cumhurbaşkanına gelirleri toplamak ve harcamaları gerçekleştirmek üzere yetki vermektedir.

Cumhurbaşkanlığınca TBMM’i Başkanlığına sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi öncelikle 1982 Anayasasının 161. maddesine göre Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Bütçe Komisyonu 1982 Anayasası’nda değişiklik öncesi ve sonrasında da yer alan bir komisyondur⁴. Anayasa değişikliği öncesinde komisyonun üye sayısı 40 olarak ifade edilmiş ve en az 25 üyenin iktidar partisinden olması gereğine yer verilmiştir. Fakat Anayasa değişikliği sonrasında sadece teklifin bütçe komisyonunda görüşüleceği ifade edilmiştir. Bütçe

³ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında oluşturulan ilk bütçe olan 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Teklifi 17 Ekim 2018 tarihinde TBMM’i başkanlığına sunulmuştur.

⁴ Anayasada, Anayasa ve Adalet komisyonu dışında ismen ifade edilen başka bir komisyon bulunmamaktadır.

komisyonun üye sayısına ilişkin ise bir hükümde bulunulmamıştır. Bütçe komisyonu üye sayısının anayasa değişikliği öncesinde Anayasada yer alması ve iktidar grubuna sayısal olarak daha fazla ağırlık verilmesi bütçe müzakere sürecinde özellikle iktidar tarafına bir üstünlük sağlamaktaydı (İpek, 2016: 85). Edizdoğan ve Çetinkaya (2017: 257) bu durumun bütçenin hükümetin icra planı ve programı olarak görülmesinden dolayı iktidar grubuna ve gruplarına daha fazla üye verildiği şeklinde açıklamıştır. Fakat Anayasa değişikliği sonrasında 161. maddede bütçe komisyonun üye sayısına ilişkin herhangi bir ifade yer almamaktadır.

Toplamda 18 komisyonun bulunduğu TBMM’de komisyon üyeliklerinin siyasi parti guruplarına göre dağılımı yasama faaliyetlerinde etkinliği göstermektedir (Turan, 2018: 50). Anayasa değişikliği sonrasında Bütçe komisyonun üye sayısına ilişkin sayı verilmemiş, TBMM’de diğer komisyonlar gibi Meclisin içtüzüğüne göre oluşturulmuştur. Komisyonunda iktidar partisi ile muhalefet partilerinin üye sayıları eşittir. Bütçe komisyonun üye sayısı 30 olarak belirlenmiştir. Üye sayısının 15’i iktidar partisine ait iken diğer 15 üye ise muhalefet partilerinden seçilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde iktidar partisinin Bütçe komisyonlarında en yüksek üye sayısına sahip olduğu ancak tek başına çoğunluğu elde edemediği görülmektedir. TBMM İç Tüzüğüne göre komisyonun onay aşamasının salt çoğunlukla olacağı (üye tamsayısının yarısından bir fazlası) yer almaktadır. Bu durumda Bütçe Komisyonunda Cumhurbaşkanın hazırladığı bütçe teklifi yeniden şekillendirilebilecektir. Yani hazırlanacak komisyon raporu bütçe değişiklikleri ile birlikte TBMM Başkanlığına Genel Kurulda görüşülmek üzere sunulabilir. Bu durum meclisin bütçe hazırlık aşamasında karar verici ve belirleyici olma doğrultusunda daha fazla rol üstlenebilmesini sağlama potansiyeline sahiptir.

1982 Anayasasının 161. maddesine göre Bütçe Komisyondaki görüşme süresi yine 55 gün ile sınırlı tutulmuştur. Bütçe Komisyonunda yapılan 55 günlük incelemeler sonucunda oylanarak TBMM Genel Kurulda görüşülen Bütçe Kanun Teklifinin ise malî yılbaşına kadar karara bağlanması gerekmektedir. Genel Kuruldaki bütçe sunuş konuşmasını yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakanın yapabileceği TBMM iç tüzüğü 62. maddesinde yer almaktadır.

Anayasanın 161. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar. Ayrıca gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde yeni bir görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinde de yer almaktadır. İlgili maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim

bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar. Anayasa değişikliği öncesinde bölümler itibarıyla onaylamanın kaldırılmış olduğu görülmektedir. Anayasa değişikliği sonrasında her bir kamu idarelerin bütçesi görüşülüp onaylanmaktadır. Bu değişiklik yasama organının bütçe üzerinde karar alma sürecindeki etkinliğini ve belirleyici olma özelliğini artıracaktır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 19. maddesine göre Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılması gerekmektedir. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenmektedir. Anayasa değişikliği öncesinde de Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılması öngörülmüştür. Fakat Anayasa değişikliği sonrasında geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmasına dair hüküm ilave edilmiştir. Eklenen yeni hüküm yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için oldukça önem arz etmektedir. Çünkü Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılabiliyordu. Fakat yeni sistemde yürütme organı olan Cumhurbaşkanının hazırlamış olduğu bütçe kanun teklifinin meclis genel kurulunda onaylamayacağı durumlarla karşılaşabilecektir. Nihayetinde yürütme organının başkanı olan Cumhurbaşkanı ile yasama organı olan milletvekili genel seçimlerin sonuçları farklılık arz edebilir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erecektir. Söz konusu tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

5.3.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Uygulama Aşaması

Merkezi yönetim bütçesinin görüşülüp onaylanması aşamasından sonraki üçüncü aşaması uygulama aşamasıdır. Bütçenin uygulama aşaması; mali yılın başlangıcı olan 1 Ocak itibarıyla başlayıp 31 Aralık tarihine kadar sürmektedir. Uygulama aşamasında bütçede öngörülen harcamaların yapılmasını, gelirlerin toplanmasını ve gelir ile gider arasındaki uyumun sağlanması gerçekleştirilmektedir. Bu aşamaya ilişkin olarak Anayasada harcamalara ilişkin sınır belirlenmiştir. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını göstermektedir. Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kuruluna, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı ifade edilmekteydi. Benzer şekilde Anayasa değişikliği sonrasında harcanabilecek tutarın bu kez Cumhurbaşkanlığı karnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 20. maddesine göre uygulama aşamasında kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacağı belirtilmiştir. Fakat ek bütçe, yedek ödenek, ödenek aktarmaları ve diğer uygulamalar Anayasa değişikliği öncesine benzer şekildedir. 1982 Anayasasının 161. maddesine ve 5018 sayılı Kanunun 19. maddesine göre cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunluluğu aynen devam ettirilmiştir. Anayasa değişikliği öncesinde ve sonrasında bütçenin yürütme organı olan erke, aynı sınırlamaların öngörüldüğü görülmektedir. Ayrıca ilgili maddede merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabileceği öngörülmektedir.

Kıral ve Akdemir (2019: 122-123) ödenek aktarmalarının, yasama organının bütçe hakkıyla yakın ilişkili olduğunu ileri sürmüştür. Çünkü bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve yürürlüğe girmesi sürecinde ve harcamalar için ödenekler tahsis edildikten sonra da bütçenin planlandığı ve yasama organı tarafından onayladığı şekliyle yürütme organının uygulaması gerekmektedir. Ödenek aktarmaları ve diğer uygulamalar Anayasa değişikliği öncesine benzer şekildedir. Dolayısıyla yeni sistem ile bütçenin uygulama aşamasında herhangi bir değişim olmamıştır. Önemli olan husus yeni sistemde ödenek aktarım uygulamasının sıkça başvurulup başvurulmamasıdır. Çünkü şuana kadar ki uygulamalarda (eski yıllarda) ödenek aktarım uygulamasının yoğun bir şekilde kullanıldığı Sayıştay'ca

hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri aracılığıyla gözlemlenebilmektedir. Benzer durum ödenek üstü yapılan giderler için de geçerlidir.

Tamamlayıcı ödenek olarak bilinen ödenek üstü yapılan giderler, Sayıştay'ın hazırlamış olduğu 2017 Genel Uygunluk Bildiriminde görüleceği üzere her yıl artış gösteren rakamlarla yürütme organı tarafından uygulama alanı bulmuştur. Anayasa, merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin idarece harcanabilecek tutar sınırını gösterdiğini; 5018 sayılı Kanun ise kamu idarelerinin, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacağına hükmetmektedir⁵.

5018 sayılı Kanunun 23. maddesine göre merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için, Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödeneğin konulabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca Kanuna göre bu ödenekten aktarma yapmaya Cumhurbaşkanlığı yetkili kılınmıştır. Malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Cumhurbaşkanlığı tarafından ilan edilmesi öngörülmüştür. Mali saydamlığın sağlanması adına daha önceden Maliye Bakanlığı tarafından yapılan kamuoyu bilgilendirilmesi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir⁶.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yedek ödenek uygulamasında ise herhangi bir değişim olmamıştır. Yeni sistemde bu uygulamanın Cumhurbaşkanlığı tarafından devam edeceği görülmektedir. Bütçe hakkı açısından beklenti ise 5018 sayılı Kanunun belirlemiş olduğu oranın üstünde harcama yapıp yapılmayacağıdır. 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dâhilinde yapılan ödenek aktarmaları, genel bütçeli idareler yılsonu toplam ödeneğinin % 5,74'üne tekabül etmektedir. 2016 için bu oran % 6,09 iken 2015 yılı için % 7,26'sı olarak gerçekleşmiş ve konu, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleriyle TBMM'nin bilgisine sunulmuştur (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 32). Bütçe hakkı açısından bu oranların Kanunda yer alan % 2'lik oran dâhilinde kalması önem arz etmektedir.

⁵ Ödenek üstü harcama yapılamaz ilkesinin İstisnası için 5018 Sayılı Kanunun 20. maddesinin (g) fıkrasına bakınız.

⁶ Bilgi için 15.01.2019 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe kullanımındaki yedek ödenek kullanımı duyurusuna bakınız.

5.4.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetimi Aşaması

Merkezi yönetim bütçesinin uygulama aşamasının bitmesinden sonraki son aşamasını bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi aşamasıdır. 5018 sayılı Kanunun 42. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarına ilişkin onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır. Anayasa değişikliği öncesinde Kesin Hesap Kanun Tasarıları, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur olarak Anayasanın 164. maddesinde yer almaktaydı. Değişiklik sonrası 1982 Anayasasının 161. maddesine göre Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanuna göre Kesin Hesap Kanunu Teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği de Sayıştay'a gönderilir.

Anayasaya ve Kanuna göre Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini, ilişkili olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunması gerekmektedir. Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak Sayıştay tarafından hazırlanır. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmeyeceği ile kesin hesap kanunu teklifinin, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülüp ve karara bağlanacağına ilişkin hükümler yine Anayasada ve Kanunda yer almaktadır.

İpek (2016: 93) bütçe uygulama sonuçlarının yasama organınca denetimi, teknik bir faaliyeti gerektirdiği için tek başına TBMM tarafından yerine getirilemediğinden Sayıştay'ca yapıldığını vurgulamıştır. Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli kılınmıştır.

5018 Kanun 42. maddesine göre merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca belirlenmektedir. Kanuna göre kamu idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi birlikte görüşülmesi, bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin ise TBMM komisyonlarında öncelikle görüşülmesi gerekmektedir.

Cilavdaroğlu ve Ekici (2013: 65), TBMM'nin Bütçe Komisyonunu; yasamanın bütçe üzerindeki kontrolünü sağlamaya dönük en önemli siyasi kurum olduğunu ileri sürmüştür. Fakat Anayasada, Bütçe Komisyonun 40 üyesinden en az 25 üyenin iktidar partisinde mensup olması dolayısıyla Komisyonun etkin bir öncül denetim yapamadığını vurgulamıştır. Anayasa değişikliği sonrasında TBMM'de diğer komisyonlar gibi Bütçe Komisyonunun da Meclisin içtüzüğüne göre oluşturulması, komisyonda iktidar partisi ile muhalefet partilerinin üye sayıları eşit belirlenmesi yönünden meclis içtüzüğüne göre salt çoğunlukla karar verme gerekliliği bulunan bu komisyonun yeni süreçte artık daha aktif rol alabileceği söylenebilir. Çünkü Yılmaz ve Biçer'in (2010: 222) da ifade ettiği gibi Bütçe Komisyonu, TBMM'nin mali gözetim fonsiyonunu yerine getirerek yönetsel hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Netice itibarıyla Anayasa değişikliği sonrasında yeni sistemde; bütçe komisyonuna iktidar partisi lehine sayısal bir üstünlüğün olmaması meclisin elindeki bütçe hakkını kullanabilme etkinliğinin artması anlamına gelebilir. Bu olumlu karşılanabilecek gelişmenin yanı sıra Konukman'ın (2015: 53) da ifade ettiği gibi Kesin Hesap Komisyonu'nun olmayışı, kesin hesap denetimini bütçenin gölgesinde kalmasına neden olmaktadır. Çünkü yeni yılın bütçesinin görüşülüp onaylanması aşamasıyla beraber kesin hesap denetiminin görüşülüp onaylanması milletvekillerinin dikkatlerin daha çok izleyen yılın yani yeni yıl bütçesine kaymasına yol açmaktadır. Yeni sistemde de benzer uygulamaya devam edilmektedir.

Ayrıca Anayasa değişikliği öncesinde yasama organı olan TBMM'nin bütçe uygulama sürecinde geleneksel denetim yolları bulunmaktaydı. Yasama organı; soru, gensoru, meclis soruşturması gibi yöntemleri kullanarak yürütme organını bütçe uygulaması esnasında denetleyebilmekteydi (İpek: 2016: 87). Yeni düzenleme ile Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin önemli bir değişiklik yapılarak güvenoyu ve gensoru uygulamasına son verilmiştir. Ancak Meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisinin kullanılabileceği şeklinde tekrar bir düzenleme

yapılmıştır (Turan: 2018: 50-51). Bu düzenlemelerin etkinliği/etkinsizliğinin zaman içerisindeki uygulamalar neticesinde görüleceği beklenmektedir.

Sonuç

16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği halkoylaması sonrasında 1982 Anayasası ve dolayısıyla devlet yapılanmasında köklü bir değişim yaşanmıştır. Bu değişimin yansımaları ise 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile kamu mali yönetimde yeni yeni şekillenmeye başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı sistemi bir yönetim değişikliği olması nedeniyle kamunun yürütme gücü yeniden şekillenerek yeni bir idari yapılanma yaşanmıştır. Kamu mali yönetiminde yaşanan idari değişim, hükümetin temel politika aracı olan bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında da yeni bir oluşum ve süreci beraberinde getirmiştir. Bunların başında Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer alan Strateji ve Bütçe Başkanlığı gelmektedir. Başkanlığın Hazine ve Maliye Bakanlığıyla beraber ortaklaşa çalışması öngörülmektedir. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK'da kamu bütçeleme sürecine ilişkin yeni düzenlemeler de yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme kuvvetinin başında olan ve seçimle iş başına gelen Cumhurbaşkanına merkezi yönetim bütçeleme sürecinde bütçeyi hazırlama yetkisi verilmektedir.

Bu çalışmayla Türk kamu mali yönetim sürecindeki değişimle beraber yeniden şekillenen merkezi yönetim bütçe sürecinde meydana gelen yenilikler farklı boyutlarıyla ele alınmıştır. Çalışmada merkezi yönetim bütçe sürecinde yapılan yasal düzenlemeler incelenerek ortaya koyulmuştur. Yeni hükümet sisteminin kamu bütçe sürecine etkinliği zaman içerisinde anlaşılacağı öngörülmekle birlikte yeni sürecin değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Hukuki, politik ve kurumsal alt yapı bütçe hakkını belirleyen üç önemli sacayağıdır. Hukuki yapı genel itibarıyla kurumların işleyiş sürecini çerçevelemekte, yetki alanını ve izlenecek prosedürleri belirlemektedir. Nitekim halkoylaması sonrasında da T.C. Anayasasının 161'inci maddesinde "Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle" yapılacağı, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenleneceği", ve bütçe kanun teklifinin Cumhurbaşkanı yani yürütmenin başkanı tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla Anayasa bütçenin hazırlanma sürecini Cumhurbaşkanına bırakmıştır. Toplumun çoğunluğunu temsilen görev

başına seçimle genel hükümet başkanının özellikle bütçe hazırlama sürecinde daha fazla rol üstlenmesi bütçe hakkı açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Anayasanın 87'nci maddesinde ise bütçe tekliflerinin görüşülmesi ve kabul edilmesi TBMM'nin görevleri arasında sıralanmaktadır. Yine 161'inci maddede bütçenin denetim süreci ile ilgili olarak Kesin Hesap Kanun tekliflerinin Cumhurbaşkanı'nca TBMM'ye sunulacağı, ilgili yıla ait Kesin Hesap Kanunu tekliflerinin yılı bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülerek Meclisçe karara bağlanacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda Anayasa, genel olarak yasama ve yürütme arasında bütçe hakkının vekâleten kullanımı sürecindeki yetki paylaşımını gerçekleştirmiştir. Toplumun tamamını temsil eden meclis bütçenin onaylanması ve denetlenmesi süreçlerinde belirleyici olma hakkını elinde bulundurmaktadır.

Ülkemiz açısından hukuki yapı içerisinde bütçe hakkını şekillendiren, özellikle bütçenin uygulanma sürecinde riayet edilmesi gereken kuralları çerçeveleyen hatta “bütçeleme ilkeleri”, “bütçeleme süreci”, “hesap verebilirlik” ve “mali saydamlık” başlıkları itibarıyla bütçe hakkının bir diğer önemli sacayağı olan kurumsal alt yapı ise 5018 sayılı KMYKK'dur. Söz konusu Kanun genel olarak bütçenin uygulanma sürecinde idarenin yetki alanını belirlemekte, aynı zamanda Anayasa'da yer alan genel hükümlerin detaylandırılmasını sağlamaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde kamu maliyesinin temel ilkeleri sıralanırken “Kamu malî yönetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği” belirtilmekte olup, bu kapsamda bütçe hakkının TBMM'de olduğu yinelenmektedir. Benzer şekilde Kanun'un 13'üncü maddesinde genel kabul görmüş bütçeleme prensiplerini de bünyesinde barındıran temel ilkelere yer verilmekte, özellikle “Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz” ilkesi ile bütçe hakkı bağlamında meclisin fonksiyonelliğini bir kez daha gözler önüne serilmektedir.

Özellikle mali işlemlerin ve dolayısıyla bütçenin denetimi açısından mali saydamlık ile hesap verebilirliğin önemi de gerek 13. maddede ve gerekse mali saydamlığı düzenleyen 7., hesap verebilirliği düzenleyen 8. maddelerde ortaya konulmaktadır. Hesap ve işlemlerin denetlenebilir olması bütçe hakkı bağlamında verilen yetkinin yerinde kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi açısından son derece önemlidir. Yine kıt kamusal kaynakların verimli, ekonomik ve etkin kullanımından sorumlu olan birimlerin idari olarak tespiti yetki ve sorumluluk dengesinin sağlanmasını beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda, bütçe hakkını

elinde bulunduran gücün, harcama yapma ile gelir toplama ve bu süreçlerin idaresi için vermiş olduğu sınırlı yetkinin saydam bir şekilde kullanımı ve bu yetkinin yine bütçe hakkı bağlamında denetlenmesi kurumsal yapının etkin işleyişine bağlıdır.

Kaynakça

- 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara; Resmi Gazete: 24.12.2003, Sayı: 25326.
- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara; Resmi Gazete: 09.11.1982, Sayı: 17863.
- Almond, G. A. (1956). Comparative Political Systems, The Journal of politics, 18(3), 391-409.
- Barry, N. P., Erdoğan, M., ve Şahin, Y. (2004). Modern Siyaset Teorisi. Liberte Yayınları.
- Canbay, T. (2009). Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze). Bursa: Dora Basın-Yayın-Dağıtım.
- Cilavdaroğlu, A.A. ve B. Ekici, (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 46, S. 3, Eylül, 59-88.
- Dursun, D. (2002). Siyaset bilimi. Beta Basım Yayım.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2016). Kamu Bütçesi, Ekin Yayınevi, 7. Baskı, Bursa.
- Erdoğan, M. (2007). Anayasa Hukuku (Genişletilmiş 4. Baskı.). Ankara: Orion Yayınevi.
- Eroğlu, C. (2012). Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya (8. Basım). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1981). Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe (6. Baskı.). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Genç, M., ve Özvar, E. (2006). Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 1. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- 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.
- İpek, Elif Ayşe Şahin (2017). "Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM'nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi", Maliye Finans Yazıları, Sayı: 107, ss. 69-108.

- Kıral, H. ve Akdemir, T. (2019). Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye’de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 112, Ocak- Mart 2019, 107-135.
- Konukman, A. (2015). Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Yaz, 23-65.
- 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.
- Özbudun, E. (2012). Anayasa Hukuku. (E. Özbudun ve B. Yücel, Editör.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2692; Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1658.
- Öztemel, M. (2009). II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi. İstanbul: Kitabevi.
- Premchand, A. (1983). Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- 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.
- Sayıştay Başkanlığı, (2018). 2017 Yılı 2017 Genel Uygunluk Bildirimi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2017GenelUygunluk.pdf (Erişim tarihi: 15.03.2019).
- Turan, A. Menaf. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, Volume: 7, Issue: 3, September, pp. 42- 91.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer M. (2010). Parlametonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, 158(1), 201-225.