

SAĞLIK BİLİMLERİ ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI

BÜTÇE HAKKININ KAMU MALİ YÖNETİMİNE ETKİSİ

Berk TARHAN

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

İSTANBUL
EKİM 2025

SAĞLIK BİLİMLERİ ÜNİVERSİTESİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI

BÜTÇE HAKKININ KAMU MALİ YÖNETİMİNE ETKİSİ

Berk TARHAN

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Abdullah KAVAK

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

İSTANBUL
EKİM 2025

ÖZET

Bu tez çalışmasında, bütçe hakkının kamu mali yönetimi üzerindeki etkisi tarihsel, hukuki ve sistemsel boyutlarıyla ele alınmıştır. Bütçe hakkı, halkın kamu gelir ve giderleri üzerinde temsilcileri aracılığıyla söz sahibi olmasını ifade eden temel bir demokratik ilkedir. Çalışmada öncelikle bütçe kavramı, unsurları ve klasik-modern bütçe ilkeleri açıklanmış; ardından bütçe hakkının İngiltere, Fransa ve Osmanlı'dan günümüze kadar olan gelişim süreci incelenmiştir.

Türkiye'de bütçe süreci, 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde şekillenmekte olup, yasama ve yürütme organları arasındaki yetki paylaşımı bütçe hakkının kullanımını doğrudan etkilemektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bütçe hakkının işleyişinde önemli değişiklikler doğurmuş; yürütmenin bütçe üzerindeki etkisi artarken, yasamanın denetim gücü etkilenmiştir.

Tezde ayrıca bütçe hakkının mali saydamlık, doğruluk ve mali disiplin ilkeleri çerçevesinde kamu mali yönetimine olan etkisi değerlendirilmiş; Sayıştay'ın denetim, raporlama ve yargılama fonksiyonları üzerinden bütçe hakkının kurumsal güvenceleri analiz edilmiştir. Son olarak, 2023 yılında yapılan seyyanen zam düzenlemesi örnek olay olarak ele alınmış ve bütçe hakkı açısından anayasal değerlendirmesi yapılmıştır.

ABSTRACT

In this study, the impact of the budgetary right on public financial management from its historical, legal, and systemic perspectives has been examined. The budgetary right is a fundamental democratic principle allowing the public to have a voice in public revenues and expenditures through their representatives. The study first has explained the concept of the budget, its elements, and classical and modern budgetary principles and then analyzed the evolution of the budgetary right from the British, French, and Ottoman periods to the present day.

The budget process in Turkey has been structured within the framework of the 1982 Constitution and Public Financial Management and Control Law, No. 5018, and the division of authority between the legislative and executive branches directly impacts the exercise of the budgetary right. The Presidential System of Government, introduced with the 2017 Constitutional amendment, has brought about significant changes in the functioning of the budgetary right and while the executive's influence over the budget has increased, the legislative's oversight power has been affected.

In the thesis, the impact of the budgetary right on public financial management within the framework of the principles of fiscal transparency, accuracy, and fiscal discipline has been evaluated. Afterwards, the institutional safeguards of the budgetary right have been analyzed through the Court of Accounts' auditing, reporting, and adjudication functions. Finally, the 2023 salary increase regulation has been examined as a case study and constitutionally studied from the perspective of the budgetary right.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR	V
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	VI
TABLOLAR DİZİNİ	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKININ KAVRAMSAL GELİŞİMİ İLE TARİHSEL ARKA PLANI

1.1.BÜTÇE KAVRAMI VE UNSURLARI.....	3
1.1.1.Bütçe Kavramına Genel Bir Bakış.....	4
1.1.2. Bütçenin Unsurları.....	6
1.1.2.1. Bütçenin Onaylanması	8
1.1.2.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi.....	9
1.1.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi	10
1.2.BÜTÇE İLKELERİ	12
1.2.1.Klasik Bütçe İlkeleri	12
1.2.2. Modern Bütçe İlkeleri.....	17
1.3.BÜTÇE HAKKI.....	19
1.4.BÜTÇE HAKKININ TARİH BOYUNCA GELİŞİMİ.....	21
1.4.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi.....	21
1.4.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi.....	24
1.4.3. Osmanlı Devleti’nden 1982 Anayasasına Bütçe Hakkının Gelişimi.....	26
1.5.HUKUKİ ÇERÇEVEDE BÜTÇE HAKKI	30
1.5.1. 1982 Anayasasına Göre Bütçe Hakkı	30
1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hakkı.....	32
1.5.3. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Bütçe Hakkı.....	33

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKININ DÖNÜŞÜMÜ

2.1.TÜRKİYE’DE BÜTÇE SÜREÇ YÖNETİMİ.....	35
2.2. PARLAMENTER SİSTEMDE BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI	41
2.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞLE BİRLİKTE BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKININ BÜTÇE İLKELERİ VE DENETİM MEKANİZMASI BAKIMINDAN KAMU MALİ YÖNETİMİNE ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. BÜTÇE İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE HAKKININ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	50
3.1.1. Bütçe Hakkının Mali Saydamlık İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi	52
3.1.2. Bütçe Hakkının Doğruluk İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi	55
3.1.3. Bütçe Hakkının Mali Disiplin İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi	57
3.2.KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYIŞTAY’IN ROLÜ VE BÜTÇE HAKKI İLE İLİŞKİSİ	58
3.2.1. Bütçe Hakkının Denetim Fonksiyonu Çerçevesinde Değerlendirilmesi ..	59
3.2.2. Bütçe Hakkının Raporlama Çerçevesinde Değerlendirilmesi	60
3.2.3. Bütçe Hakkının Yargılama Çerçevesinde Değerlendirilmesi	61
3.3.BÜTÇE HAKKI UYGULAMASININ ÖRNEK OLAY ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	63
SONUÇ	67
KAYNAKÇA	69

KISALTMALAR

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

PEB: Performans Esaslı Bütçeleme

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

OVMP: Orta Vadeli Mali Plan

OVP: Orta Vadeli Program

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

AYM: Anayasa Mahkemesi

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1-Bütçenin Unsurları.....	7
Şekil 2-Bütçe İlkeleri	12
Şekil 3-Türkiye'de Bütçenin Hazırlık ve Yasalaşma Süreci	36

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1-Kesin Hesap Kanunu Teklifi ile Genel Uygunluk Bildirimine İlişkin Hazırlık ve Görüşme Süreci	39
Tablo 2-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkına İlişkin Anayasa'da Yapılmış Olan Temel Değişiklikler	49

GİRİŞ

Devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla sunduğu kamu hizmetlerinin finansmanı, kamu maliyesinin temel işlevlerinden biridir. Bu hizmetlerin planlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde bütçe yalnızca bir mali belge değil aynı zamanda demokratik temsilin, hesap verilebilirliğin ve hukuki denetimin temel aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe hakkı ise, halkın kamu gelir ve giderleri üzerinde doğrudan veya temsilcileri aracılığıyla söz sahibi olmasını sağlayan anayasal bir yetkidir.

Tarihsel süreçte bütçe hakkı, mutlak monarşilere karşı halkın mali egemenliğini tesis etme mücadelesiyle şekillenmiş; Magna Carta 'dan Fransız Devrimi'ne, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan bir gelişim göstermiştir. Bu hak, günümüzde demokratik devletlerin mali sistemlerinin temel taşı haline gelmiş kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hukuka uygun şekilde kullanılmasını güvence altına almıştır.

Türkiye'de bütçe hakkı 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumsal bir çerçeveye oturtulmuştur. Ancak 2017 yılında yapılan anayasaya değişikliğiyle geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bütçe sürecinde yürütmenin rolünü arttırmış; yasama organının bütçe üzerindeki denetim gücünü yeniden şekillendirmiştir. Bu değişim, bütçe hakkının işleyişi ve etkinliği açısından yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Bu tez çalışmasında, bütçe hakkının kavramsal temelleri, tarihsel gelişimi ve Türkiye’deki sistem içerisindeki yeri detaylı biçimde ele alınacaktır. Ayrıca bütçe ilkeleri ve denetim mekanizmaları çerçevesinde bütçe hakkının kamu mali yönetimine olan etkisi değeriendirilecek; Sayıştay’ın rolü ve örnek olay analizleri üzerinden bütçe hakkının uygulamadaki görünümü incelenecektir. Böylece, bütçe hakkının demokratik işleyişteki önemi ve kamu mali yönetimindeki stratejik rolü ortaya konulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKININ KAVRAMSAL GELİŞİMİ İLE TARİHSEL

ARKA PLANI

1.1.BÜTÇE KAVRAMI VE UNSURLARI

Bireyler bir arada yaşayarak toplumu oluşturmuş, kişisel ihtiyaçlarının yanında toplumsal ihtiyaçlar da ortaya çıkmıştır. Toplumsallaşmanın bir sonucu olarak ortak kullanıma konu olan mal ve hizmetlerin sağlanması adına devlet ekonomiye müdahale eder ve kamu yararını gözeterek kamusal mal ve hizmetleri sunar. Devletin sunduğu hizmetlerin parasal karşılığı vardır ve bu maliyetler kamu harcamalarıdır. Bu harcamaların finanse edilmesi yani karşılanması için devlet başta vergiler olmak üzere birtakım gelirler elde eder. Toplumun ortak geliri olan bu gelirlere kamu gelirleri denilmektedir. Halkın ortak gelir ve giderlerini bir bütün olarak gösteren; ayrıca hükümete bu gelirleri toplama ve harcamaları yapma yetkisi veren yazılı belge ise kamu bütçesi olarak tanımlanır.¹

¹ https://www.cihanyuksel.org/mly309_ders_notu.pdf

1.1.1.Bütçe Kavramına Genel Bir Bakış

Türk Dil Kurumu tarafından bütçe “*Devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar*” şeklinde tanımlanmıştır.² Bütçe terimi köken olarak Latince “bulga” ve Fransızca “bouge” ya da “bougette” kelimelerinden türemektedir ve torba veya deriden bir çanta anlamına gelmektedir. Tarihsel süreç içerisinde bütçe, İngilizce “budget” kelimesine dönüşmüş ve 17.yy’dan itibaren bugünkü anlamıyla kullanılmaya başlanmıştır.³

Türkiye’de bütçe, 1982 Anayasası 161.maddesi ile düzenlenmiş olup, kamu gelirlerinin toplanması ve harcamaların yapılabilmesi için TBMM’nin onayına tabidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 3. maddesinde bütçe “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge* “olarak tanımlanmıştır.⁴

Tanımı ayrıntılandırmak ve içeriğini anlaşılır kılmak için gelir ve gider kavramlarını açıklamak gerekir. Dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin

² <https://sozluk.gov.tr/>

³ Hikmet Dersim YILDIZ, Bütçe Hakkı Perspektifinden Bütçe Saydamlığı ve Demokrasi İlişkisi: Seçili Ülkeler Kapsamında Bir Analiz, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Doktora Tezi,2022, s.6.

⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1>

bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin (belediyeler, il özel idareleri ve köyler gibi) yaptıkları ödemelerdir. Geniş anlamda kamu harcamaları ise, yalnız devlet ve diğer kamu kuruluşlarının bütçe ödemelerini değil, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal sigorta kuruluşlarının ödemeleri, vergi muaflık ve istisnaları ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içeren bir kavramdır.⁵

Modern devletlerde bütçe, genellikle teknik bir mali belge olarak algılanır. Oysa tarihsel gelişim dikkate alındığında bütçe, halkın siyasal egemenliğinin en doğrudan ifadesidir. Bütçe yalnızca bir "gelir-gider tablosu" değil, aynı zamanda egemenliğin temsili biçimde kullanımının en önemli aracıdır. Modern bütçe süreci, demokratik oluşumun vazgeçilmez bir unsurudur ve bütçe hakkı olarak ifade edilen kavramın çatısını oluşturmaktadır. Bütçe, yöneten ve yönetilen arasındaki uzlaşmanın tanımıdır. Dolayısıyla bütçe, siyasi bir süreç olup, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur.⁶

Geleneksel bütçe sisteminden performans esaslı bütçeleme sistemine geçtiğimiz günümüzde “ne kadar harcandı” sorusu yerini “ne amaçlandı” ve “hedeflenen amaçlara ulaşılma düzeyi nedir” sorularına bırakmış böylece bütçe, sadece finansman aracı değil, aynı zamanda stratejik yönetim aracı haline gelmiştir. Performans esaslı bütçeleme (PEB), kamu harcamalarının yalnızca miktarına değil, aynı zamanda etkinliğine ve sonuçlarına odaklanan çağdaş bir bütçeleme

⁵ Ahmet ARSLAN, Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, Maliye Dergisi, Cilt 140, Sayı 2,2002, s.2.

⁶ Ali Gökhan GÖLÇEK, Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme, Vergi Raporu, Sayı 182,2014, s.134.

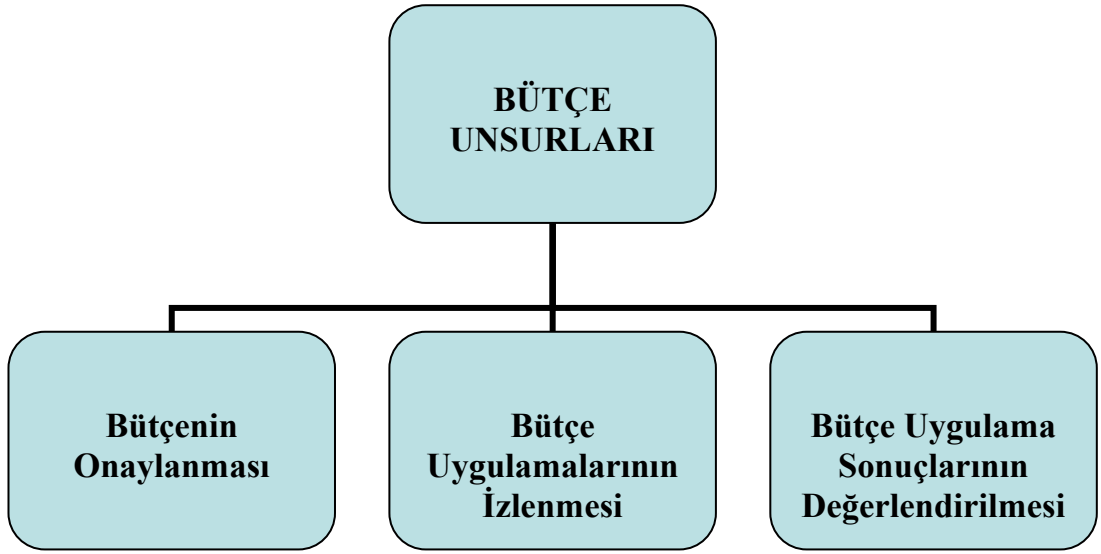
yaklaşımıdır. Bu anlayış, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve hesap verebilir şekilde kullanılmasını hedefler.⁷

1.1.2. Bütçenin Unsurları

Bütçe, tarihsel süreç içerisinde yalnızca bir mali planlama aracı olmanın ötesine geçmiş; özellikle temsili demokrasilerin gelişimiyle birlikte yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlayan temel mekanizmalardan biri haline gelmiştir. Temsili demokrasiyle yönetilen ülkelerde halk, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılacak harcamalar ve bu harcamaların finansmanında kullanılacak gelirlerin toplanması konusunda karar alma yetkisini, seçilmiş temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır. Bu bağlamda yasama organı, kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına ilişkin yetkiyi anayasal çerçevede elinde bulundurmakta; ancak bu yetkisini belirli sınırlar dahilinde yürütme organına devretmektedir. Yürütme, kendisine devredilen bu yetki doğrultusunda kamu hizmetlerini yerine getirmek için gerekli harcamaları planlamakta ve bu harcamaların karşılanacağı gelir kaynaklarını belirlemektedir. Söz konusu gelir ve gider planlaması, bütçe kanun teklifi adı altında yasama organının onayına sunulur. Teklifin yasama tarafından kabul edilmesi halinde, yeni mali yıl boyunca yürürlüğe konulur ve uygulanmaya başlanır.

⁷ OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing, 2007, s. 9.

Uygulama süreci yalnızca harcama ve gelir tahsilatını değil, aynı zamanda bu işlemlerin izlenmesi ve denetlenmesini de kapsar. Bu çerçevede, yürütmenin bütçeyi belirlenen ilkelere uygun şekilde kullanıp kullanmadığı, kesin hesap kanunu teklifleri ve Sayıştay raporları gibi denetim mekanizmalarıyla değerlendirilir. Böylece bütçe hem mali planlama hem de demokratik hesap verebilirliğin bir aracı olarak işlev görür.⁸



Şekil 1-Bütçenin Unsurları⁹

Bütçe genel olarak yukarıda belirtildiği şekilde üç farklı unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlar şekilde gösterildiği üzere bütçenin onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi, bütçe uygulama sonuçlarının değerlendirilmesidir.

⁸ Hatice ÇOBAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hukuk Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,2020, s.70

⁹ İlhan YAMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı Tarafından Bütçe Hakkının Kullanımının Etkinliği Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,2024, s.15

1.1.2.1. Bütçenin Onaylanması

Bütçe, yalnızca kamu gelir ve giderlerinin niceliksel bir planlaması olmanın ötesinde, kamu kaynaklarının dağılımı ve kullanımına ilişkin temel bir hukuki düzenleme aracıdır. Kamu maliyesi disiplini içinde bütçenin hazırlanması, kaynakların etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yönetilmesinin ilk aşamasını oluşturur. Ancak, bu mali planın yasama organı tarafından onaylanması, bütçenin hukuki bağlayıcılık kazanması açısından vazgeçilmez bir süreçtir. Bu onay sayesinde bütçe, yürütme organının mali faaliyetlerini belirleyen ve sınırlandıran resmi bir kanun haline dönüşür ve böylelikle mali disiplinin ve kamu hesap verebilirliğinin teminatı olur.

Temsili demokrasilerde, halk egemenlik hakkını doğrudan değil, seçilmiş temsilciler aracılığıyla kullanır. Bu bağlamda yasama organı, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi konusunda nihai karar verme yetkisine sahiptir. Ancak yasama, bu yetkisini bütçe kanunu vasıtasıyla yürütme organına devretmektedir. Yetki devri, sadece yürütmenin kamu hizmetlerini gerçekleştirmesi için gerekli mali kaynaklara erişimini sağlamakla kalmaz, aynı zamanda yürütmenin mali işlemlerinin yasal sınırlar içinde yapılmasını temin eder. Bu durum, kamu mali yönetiminde yetkinin devri ile denetim arasında sıkı bir ilişki olduğunu ve bütçenin bu iki mekanizmayı bağlayan temel araç olduğunu gösterir.¹⁰

¹⁰ Osman PEHLİVAN, *Bütçe Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2012.s. 75

1.1.2.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi

Bütçenin yürürlüğe girmesinden sonra başlayan uygulama süreci, yalnızca mali işlemlerin gerçekleştirilmesiyle sınırlı kalmaz; aynı zamanda yürütme organının bu kaynakları ne ölçüde etkili kullandığının izlenmesini de içerir. Bu izleme süreci, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin hayata geçirilmesi açısından kritik öneme sahiptir.

Yasama organı, bütçe uygulamalarını denetleme yetkisi çerçevesinde; yürütmenin öncelik verdiği harcama alanlarının halkın beklenti ve ihtiyaçlarıyla örtüşüp örtüşmediğini, tahsis edilen ödeneklerin kalkınma hedeflerine katkı sağlayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmektedir. Bu bağlamda izleme faaliyetleri, yalnızca mali gerçekleştirmeleri kontrol etmekle kalmaz; aynı zamanda kamu hizmetlerinin sonuçlarını da analiz etmeyi gerekli kılar.

Yasama organı, yürütmenin bütçe uygulamalarını yalnızca bütçe kanunu çerçevesindeki süreçlerle değil, aynı zamanda Anayasa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde kendisine tanınan bilgi edinme ve denetim yetkileri aracılığıyla da izleyebilmektedir. Bu bağlamda yasama; yürütmenin kamu kaynaklarını nasıl kullandığını denetlemek amacıyla genel görüşme, yazılı soru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi anayasal denetim mekanizmalarına başvurabilmektedir.

Bu denetim yolları, yasamanın kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim görevini güçlendirirken, aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin işlerliğini artırmaktadır. Örneğin, bir milletvekili, belli bir dönemde gerçekleşen bütçe uygulamasına ilişkin bilgi talep edebilir; 2025 yılı ocak ayında herhangi bir vergi türünden ne kadar tahsilat yapıldığını Hazine ve Maliye Bakanı'na yönelteceği yazılı bir soru önergesiyle öğrenmeye çalışabilir. Bu gibi araçlar, yasamanın yürütmeden bilgi alarak bütçenin uygulanış biçimini değerlendirmesine ve gerektiğinde müdahil olmasına imkân tanır.

Dolayısıyla bütçe uygulamalarının izlenmesi, kamu kaynaklarının amaçlara uygun, etkili ve verimli biçimde kullanılıp kullanılmadığının ortaya konmasını sağlar. Bu süreç, bütçenin sadece planlama değil, aynı zamanda stratejik yönetim ve kamu politikalarının performans ölçümü aracı olarak kullanılmasına da olanak tanır.¹¹

1.1.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Bütçe uygulama sonuçlarına yönelik denetim, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını değerlendirme amacı taşımaktadır. Bu denetim sürecinin kapsamı, yalnızca harcamaların muhasebe kayıtlarıyla uyumluluğunu kontrol etmekle sınırlı değildir; aynı zamanda kamu hesaplarına dayalı olarak yürürlüğe konulan çeşitli mali ve sektörel politikaların

¹¹ Ahmet KESİK, Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Afyonkarahisar: Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008), TBMM Basımevi, s.287.

sonuçlarını analiz etmeyi ve bu politikaların kamu hizmetlerine olan yansımalarını performans ölçütleri çerçevesinde değerlendirmeyi de içerir. Bu sayede uygulamaların genel başarısı, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ve varsa sapmaların nedenleri sistematik olarak ortaya konulabilmektedir.

Çağdaş bütçeleme sistemine geçişle birlikte, geleneksel merkeziyetçi ve katı harcama anlayışının yerini daha esnek, sonuç odaklı ve yönetsel sorumluluğa dayalı bir mali yönetim anlayışı almıştır. Bu dönüşüm doğrultusunda, harcama birimlerine ve yöneticilere, kamu kaynaklarını kullanma noktasında daha fazla inisiyatif tanınmış; harcama öncesi süreçlerde esnek karar alma mekanizmaları desteklenmiştir. Ancak bu esneklik, beraberinde daha güçlü bir hesap verebilirlik ihtiyacını da getirmiştir.

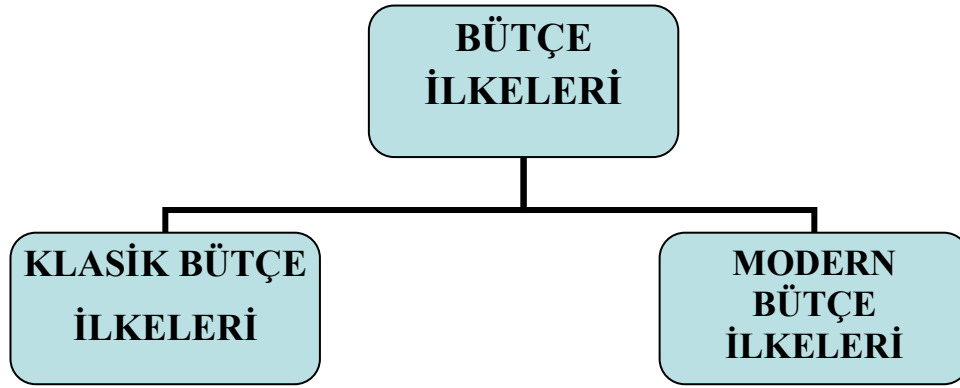
Dolayısıyla harcama sonrasında, yapılan giderlerin yalnızca şekli uygunluğu değil; aynı zamanda mevzuata uygunluk, bütçe amaçlarıyla uyum, hizmet kalitesi, verimlilik düzeyi ve stratejik hedeflere katkı gibi yönlerden de değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, yürütülen denetim faaliyetlerinin kapsamı genişlemiş; sadece geleneksel mali denetimi değil, performans denetimi, uygunluk denetimi ve etkililik analizi gibi çağdaş denetim türlerini de içerecek biçimde gelişmiştir. Böylelikle kamu yönetimi hem mali disiplini korumayı hem de kamu hizmetlerinin kalitesini artırmayı hedefleyen daha bütüncül ve hesap verebilir bir yapıya kavuşmuştur.¹²

¹² Yaman, s.22.

1.2.BÜTÇE İLKELERİ

Türk kamu mali yönetiminde bütçe disiplinin sağlanması anlamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile getirilen bütçe ilkeleri bütçeleme sürecinin felsefesini ortaya koymaktadır. Böylelikle anayasa kurucularının, yasama ve yürütmenin devlet idaresinin en önemli araçlarından olan bütçeyi nasıl değerlendirdikleri ortaya çıkmaktadır. Hem anayasal hem de yasal seviyede kabul edilen bütçeleme ilkeleri mali sistemin tamamı üzerinde etkili olmaktadır.¹³



Şekil 2-Bütçe İlkeleri ¹⁴

1.2.1.Klasik Bütçe İlkeleri

Genellik ilkesi, devlet maliyesinin tek bir varlık olarak ele alınmasını, büyük ya da küçük her tür devlet gelir ve giderinin bütçede görülmesini amaçlayan bir ilkedir. Böylece bütçede, tüm kamu gelir ve giderlerinin ayrıntılı bir şekilde ve ait

¹³ Abdülkerim EROĞLU ve Haluk EGELİ, İyi Uygulamalar Çerçevesinde Bütçe İlkeleri ve Örnek Ülke İncelemeleri, Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı: 2, Aralık 2020, s.73

¹⁴ Nihat EDİZDOĞAN ve Özhan ÇETİNKAYA, Kamu Bütçesi, Bursa, Ekin Yayınevi,2019, s.41.

oldukları sütunlarda yer alması, kamu kuruluşlarının gerçek mali durumlarının da bütçelerinde görülmesini sağlamış olur.¹⁵

Genellik ilkesi uygulamada başlıca üç noktada ağırlık kazanır:

- Tüm devlet gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi,
- Bütçede yer alan tüm gelir ve giderlerin gayri safı (brüt) tutarlar olarak belirtilmesi,
- Devlet gelirlerinin tümünün kamu hizmetlerinin karşılığı olarak tutulması (âdem-i tahsis), diğer bir deyişle, belirli gelirlerin belirli giderlere önceden ayrılmamasıdır. (Tahsis edilmemesi)¹⁶

Bütçede birlik ilkesi, devlet gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesini ifade eder. Birlik ilkesi tek bir bütçe dışında gelir toplanmasına ve harcama yapılmasına müsaade etmez. Dolayısıyla devlet faaliyetlerinin tek bir belge üzerinden izlenmesine imkân vermektedir.

Birlik ilkesi bütçenin denk olup olmadığını anlamaya imkân veren tek ilkedir. Zira devlet gelir ve giderleri birden fazla bütçeye paylaştırıldığında bütçe açığı bunlardan biri veya birkaçı içinde kaybolacaktır.¹⁷

¹⁵ Nihad SAYAR, Amme Maliyesi, 2. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, 3. Baskı, İstanbul, 1964, s.3.

¹⁶ Edizdoğan ve Çetinkaya, s.41.

Açıklık ilkesi, bütçe ve ilgili diğer belgelerin herkesin anlayabilmesini ifade eder. Bütçelerin istisnasız herkes tarafından anlaşılması, yorumlanması ve eleştirilebilmesi açıklık ilkesinin tam manasıyla benimsendiğini göstermektedir.¹⁸ Açıklık ilkesi günümüzde “mali saydamlık” kavramı ile karşımıza çıkmaktadır. Mali saydamlık, hükümetin; yapısının, fonksiyonlarının, mali politika ve hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Ayrıca mali saydamlık, seçmenlerin; mali piyasaları ve hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmelerine olanak sağlar.¹⁹

5018 sayılı KMYKK’nun” Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığını taşıyan üçüncü bölümünde mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımı sürecinde denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanır. Bu kapsamda, görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ve bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçlarına ilişkin raporların kamuoyuna açık ve kolay erişilebilir olması gerekmektedir. Ayrıca, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin, bir yılı aşmamak üzere belirli dönemlerle kamuoyuna duyurulması zorunludur. Kamu hesaplarının ise

¹⁷ A.Ulvi TAŞLIYÜK, *Mali idare prensipleri ve tatbikatı: bütçe*. İzmir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınlarından, Yayın No: 42, Ticaret Matbaacılık,1964, s.60.

¹⁸ Eroğlu ve Egeli, s.74

¹⁹ Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 54.

standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.²⁰

Denklik ilkesi, bütçede gelir ve gider kalemlerinin birbirine eşit olmasını esas alır. Bu ilke, yalnızca bütçede açık verilmesini değil, aynı zamanda fazla verilmesini de uygun görmez. Ancak zamanla devletin üstlendiği görevlerin çeşitlenmesi ve toplumun kamu hizmetlerine yönelik taleplerinin artması, bütçe açıklarının daha sık görülmesine neden olmuştur. Bu durum, denklik ilkesinin önceki dönemlerde sahip olduğu önemini büyük ölçüde yitirmesine yol açmıştır.²¹

Doğruluk ilkesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında gerçekçi ve güvenilir verilere dayanmasını ifade eder. Bu ilkeye göre, bütçede yer alan gelir ve gider tahminleri, mevcut ekonomik koşullar, geçmiş dönem verileri ve geleceğe yönelik beklentiler dikkate alınarak abartıdan uzak, nesnel ve doğru şekilde belirlenmelidir. Doğruluk ilkesi sübjektif doğruluk ile objektif doğruluk ilkelerinden meydana gelmektedir. Bütçeyi hazırlamakla görevli olanların dürüst ve samimi hareket etmesiyle beraber, bütçeye konulan gelir ve gider tahminlerinin de çok kötümser ne de fazla iyimser olmadan gerçek iktisadi ve mali koşulları yansıtmaları gerekir. Objektif doğruluk ilkesine göre, bütçede yer alan gelir, gider ve denge tahminlerinin, ekonomideki genel dengeyle uyumlu biçimde ve nesnel verilere dayanarak hazırlanması gerekmektedir.²²

²⁰ 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (R.G. Tarih:24.12.2003, Sayı: 25326)

²¹ İsmail TÜRK, *Maliye politikası amaçlar – araçlar ve çağdaş bütçe teorileri*. Sanat Yayınları, s.286.

²² Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 56.

5018 sayılı Kanun 13. maddesinde “*Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.*” şeklinde ifade edilmektedir. İlgili madde bütçenin *önceden izin alma ilkesini* göstermektedir.

Yıllık olma ilkesi, kamu bütçesinin belirli bir mali yıl için hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasını ifade eder. Bu ilkeye göre, bütçede yer alan gelir ve giderler bir yıllık dönemi kapsar ve bu süre genellikle takvim yılı (1 Ocak – 31 Aralık) olarak kabul edilir. Bu ilke çerçevesinde bütçenin ilgili olduğu mali yıl içinde harcanmayan ödeneklerin iptal edilmesi gerekir. 1982 Anayasası 161.maddede “*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.*” hükmü yıllık olma ilkesinin hukuki dayanağını ifade etmektedir.

Bütçenin yıllık olarak hazırlanmasıyla, gelir ve gider tahminlerinin isabet oranı artırılmakta; dengeli bütçe uygulamaları için uygun bir zemin oluşturulmakta ve bütçe denetimi daha etkili ve kolay bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca bu ilke, bütçenin yıl içerisindeki ekonomik ve mali koşullara uygun biçimde, gerçekçi verilerle hazırlanmasına olanak tanır.

Anlaşılır olma ilkesi, bütçede yer alan tahminlerin ve uygulama sonuçlarının kamuoyu tarafından kolayca kavranabilir olmasını gerektirir. Bu kapsamda, gelir ve gider kalemlerinin açık, sade ve herkesin anlayabileceği bir dille tanımlanması, bütçenin şeffaflığını ve halk nezdinde anlaşılabilirliğini artırır. Böylece yapılacak

harcamaların amacı sadece bütçeyi hazırlayanların değil yasama ve yürütme organı üyeleri ve kamuoyunca da anlaşılabilir olur.²³

Tasarruf ilkesi, klasik maliye teorisyenlerinin devlet yönetiminde verimsizliğin varlığına dair görüşlerinden yola çıkarak geliştirilmiştir. Bu ilke, sınırlı kaynaklarla en yüksek ortak faydanın sağlanmasını amaçlar. Böylelikle bütçede gereksiz harcamaların ve israfın önüne geçilir, hizmetlerin sunumunda birim maliyetler en aza indirilir, hizmet kalitesi artırılır ve hizmetlerin kapsamı genişletilir.

1.2.2. Modern Bütçe İlkeleri

Hesap verilebilirlik ilkesi, bir kişinin üstlendiği görevleri yerine getirip getirmediğine dair sorumluluk taşınmasını ifade eder. Kamu gücünü kullanma yetkisi verilen kişilerin, bu yetkilerini yasal çerçevede kullanıp kullanmadıklarını kamuya karşı açıklama yükümlülüğünü kapsar.²⁴

Hesap verme sorumluluğu ilkesinin yer verildiği 5018 sayılı Kanun 8.madde “*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.*” Kanuna göre hesap verme

²³ Edizdoğan ve Çetinkaya, s.60-61

²⁴ Edizdoğan ve Çetinkaya, s.65

sorumluluğu bakanlar ve üst yöneticilerin sorumluluğu başlığında ele alınmıştır.²⁵

Üst düzey yöneticiler, sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler vasıtasıyla yerine getirirler.

Toplama ilkesine göre, bütçe kanunu hazırlanırken veya mali yıl başında farklı bütçeler ve hesaplar bulunsa dahi, yıl sonunda bunların tamamının bir arada değerlendirilmesini mümkün kılacak şekilde birleştirilmesini öngörür. Devletin artan görevleri ve gelişen idari yapısı nedeniyle, tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçe altında toplanması giderek zorlaşmış ve bu ilkenin önem kazanmasına yol açmıştır.²⁶

Çok yıllık olma ilkesi, bütçelerin birden fazla yıl süresini kapsayacak şekilde hazırlanmasını ifade eder. Bu ilke, gelecek yıllarda ortaya çıkabilecek ekonomik belirsizliklere karşı bir önlem niteliği taşıırken, aynı zamanda sonraki dönemlere ilişkin tahmin ve planlama aracı olarak da kullanılabilir.

Bütçe hakkı ilkesi, devletin hangi alanlara ne kadar kaynak ayıracağı ve bu harcamaların finansmanı için halkın ne ölçüde vergi vermesi gerektiği konularında, milletin seçtiği parlamentonun karar verme yetkisine sahip olmasını ifade eder.²⁷

Mali disiplin ilkesi, kamu gelirlerinin ve giderlerinin birbirine denk olarak tahmin edilmesini ve bu dengenin uygulama sürecinde de korunmasını ifade eder. Bu kavram, ülkelerin harcamaları ile bu harcamaların finansman kaynakları arasında

²⁵ 5018 sayılı KMYKK, m: 10-11

²⁶ Şerafettin AKSOY, Kamu Bütçesi, Filiz Kitabevi, İstanbul,1993, s.227

²⁷ Eroğlu ve Egeli, s.75

belirli bir denge sağlanması gerektiği prensibine dayanır. Mali disiplin yalnızca merkezi yönetim bütçesindeki gelir-gider dengesini değil, aynı zamanda tüm kamu gelir ve giderlerinin dengede tutulmasını kapsar. Bu çerçevede, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, fonlar, döner sermayeli işletmeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kamu hizmeti sunan tüm birimlerin bütçeleri de mali disiplin kapsamına dahildir.²⁸

1.3.BÜTÇE HAKKI

Toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla devlet, çeşitli mal ve hizmetler sunmakla yükümlüdür. Bu hizmetlerin hayata geçirilebilmesi için ise devletin gelir elde etmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin finansmanı ve bu hizmetler için gerekli kaynakların toplanması ihtiyacı, bütçe kavramının ve beraberinde bütçe hakkının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.²⁹

Çağdaş devletlerde bütçeler, bütçe hukukuna ve bütçe hakkına dayalı olarak hazırlanır. Bütçe hakkı; devletin hangi kamu hizmetlerine ne ölçüde kaynak ayıracağı ve bu harcamaların finansmanı için halktan ne tür mali yükümlölükler talep edeceği konularında, halkın doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla karar alma yetkisine sahip olması anlamına gelir.³⁰

²⁸ Edizdoğan ve Çetinkaya, s.81

²⁹ Buse YÜRÜKOğLU, Bütçe Hakkı ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,2022, s.6

³⁰ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2025-2027 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi

Kamu hizmetlerinin türü ve kapsamı ile bu hizmetlerin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin nasıl toplanacağına karar verme yetkisi, bütçe hakkı olarak tanımlanır.³¹ Bütçe hakkı başlıca üç unsurdan oluşmuştur.

- Toplumun ihtiyaçlarının tespit edilerek bunların kamu hizmetleri kapsamında değerlendirilmesi,
- Bu ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelir kaynaklarının belirlenmesi
- Karar alma yetkisinin kimde bulunduğu ile bu yetkinin ne şekilde ve hangi zaman diliminde kullanılacağıнын tayin edilmesi,³²

Türkiye’de bütçe hakkını, halk adına kullanma yetkisine sahip olan organ Türkiye Büyük Millet Meclisi’dir. TBMM, bütçe kanununu onaylayarak yürütmeye hem gelir toplama hem de harcama yapma yetkisi tanır. Yürütme ise bu yetki doğrultusunda bütçeyi uygular. Bütçe hakkının bir diğer yönü ise, bu yetkinin nasıl kullanıldığını gösteren ve bütçe uygulamasının sonuçlarını ortaya koyan kesin hesap kanunu aracılığıyla yapılan denetimdir.

Bütçe hakkının gelişimi, siyasi karar alma süreçlerinde yetkilerin elde edilmesi ve denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla yakından ilişkilidir; bu nedenle, toplumdaki siyasi mücadelelerin evrimiyle paralel bir seyir izlemiştir. Bütçe hakkına

³¹ Osman Nuri TORUN, Devlet Bütçesi Ders Notları (Teksir), Eskişehir, 1968, s.47.

³² Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 22-23

dair gelişmeler ilk olarak Batı ülkelerinde ortaya çıkmış, ardından zamanla diğer ülkelere ve Türkiye'ye yayılmıştır.

1.4.BÜTÇE HAKKININ TARİH BOYUNCA GELİŞİMİ

Bütçe hakkının bir hak olarak kabul edilmesi, uzun ve zorlu bir süreç sonucunda mümkün olmuştur. Mutlak monarşiyle yönetilen krallıklarda, vergi koyma yetkisi ve oranlarını belirleme tamamen tek bir kişinin kontrolündeydi. Bu durum, kralın dilediği şekilde vergi belirleyip tahsil etmesine olanak sağlıyordu. Ancak keyfi ve plansız vergi uygulamaları halkın tepkisini çekmiş; özellikle 13. yüzyıldan itibaren halkın rızası olmadan vergi alınmaması yönünde adımlar atılmıştır.

1.4.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe uygulamasının temelleri ilk olarak İngiltere'de atılmış, zamanla geliştirilerek Avrupa ülkeleri arasında yaygınlık kazanmıştır.

Batı toplumlarında bütçe hakkının ortaya çıkışı ve evrimi incelendiğinde, bu sürecin demokrasiyle birlikte gelişim gösterdiği anlaşılmaktadır. Magna Carta öncesinde, bütçeye ilişkin tüm yetki ve kararlar doğrudan hükümdarın kontrolündeyken 1215 yılında ilan edilen Magna Carta (Büyük Ferman), yalnızca

insan hakları ve demokratik değerlerin temellerini atmakla kalmamış, aynı zamanda bütçe hakkının doğuşuna da zemin hazırlamıştır.³³

Mutlak monarşiyle yönetilen sistemlerde, vergi koyma yetkisi tamamen kralın elinde bulunduğundan, bu durum zaman zaman ciddi sonuçlar doğurmuştur. İngiltere’de ağır vergilere karşı ilk toplumsal tepkiler 9. yüzyılda görülmeye başlamıştır. 12. yüzyılda Fransa ile yapılan savaşlardan yenilgiyle çıkılması, kralı artan harcamaları karşılamak amacıyla vergileri yükseltmeye zorlamıştır. Ancak bu durum İngiliz soylularının sert tepkisine yol açmıştır. Soyluların baskıları sonucunda Kral Yurtsuz John, bazı ayrıcalıklar tanımak zorunda kalmış ve bunun bir sonucu olarak tarihe 'Magna Carta Libertatum' olarak geçen, Türkçede ise 'Büyük Ferman' adıyla bilinen belge imzalanmıştır.³⁴

Magna Carta ile vergi koyma yetkisi ilk kez resmî bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu belgeyle, ülkedeki tüm vergilerin yalnızca Avam Kamarası (Common Council) onayıyla alınabileceği ilan edilmiştir. Böylece, bütçe hakkının ilk adımı sayılabilecek vergi koyma yetkisi halkı temsil eden meclise devredilmiş ve kralın bu konudaki yetkisi açıkça kısıtlanmıştır.

Ancak bütçe hakkının kazanılması ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması süreci oldukça zorlu olmuştur. Hükümdarın denetimsiz şekilde vergi koyma yetkisini kullanması, 1628 yılına kadar devam etmiştir. 1629 yılında Kral I. Charles,

³³ Yıldız, s.17.

³⁴ Gölçek, s.135.

vergilendirme yetkisi alamadığı parlamentoyu feshetmiştir. Bu gelişme üzerine parlamento, 'Haklar Dilekçesi' (Petition of Rights) adıyla bir bildiri yayımlayarak kralın izinsiz borçlanma ve vergi alma uygulamalarına karşı çıkmıştır. Ancak Kral bu uyarıyı dikkate almamış ve aynı yıl parlamentoyu yeniden dağıtarak donanma ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeni bir vergi olan Donanma Vergisi'ni yürürlüğe koymuştur. Bu yetki mücadelesi sonunda Kral I. Charles, 1649 yılında idam edilmiştir.³⁵

1689 tarihli Bill of Rights (Haklar Bildirgesi), İngiltere'de anayasal monarşiyi resmen başlatan ve bütçe hakkını halkın temsilcilerine devreden çok kritik bir belgedir. Haklar Bildirgesi, “*Bundan böyle hiç kimse, parlamentonun ortak rızası olmadan hediye, borç, yardım ya da vergi adı altında hiçbir ödemeye zorlanamayacaktır.*” şeklinde bir ifadeyi barındırarak parlamentonun gücünü pekiştirmektedir.³⁶

İngiltere'de 1822 yılında Hazine Bakanı'nın (Chancellor of the Exchequer) bütçeyi parlamentoya sunmasıyla birlikte, bütçe hakkının modern anlamda uygulanmaya başladığı kabul edilmektedir.³⁷

Günümüzde İngiltere'de parlamentonun, bütçeyi onaylama, değiştirme ya da tamamen reddetme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca bütçenin uygulanması sürecinde nihai karar mercii yine parlamentodur.

³⁵ Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 25.

³⁶ Burkhead, *Government Budgeting*, 1956, s.3.

³⁷ Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 27

1.4.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı, İngiltere’den sonra Fransa’da 1789 Devrimi ile kabul görmeye başlamıştır. Devrim öncesinde halkın denetleyebileceği bir bütçe sistemine yönelik zaman zaman çeşitli demokratik girişimlerde bulunulduğu bilinmektedir. Ancak bu hak, 1789 Fransız Devrimi ile anayasal bir temele oturtulmuş ve “*ulusun onayı olmadan vergi alınamaz*” ilkesi, Fransız Anayasası’nda temel ve kalıcı bir kural olarak yerini almıştır.³⁸

Bu ilke ile önce vergiler denetim altına alınmıştır. Devlet harcamalarının denetimi ise çok daha sonraları sağlanabilmiştir. Nitekim 1791 ve 1793 Anayasalarında harcamaları onama hakkı parlamentoya, ödeme işlerini ise hükümete bırakan hükümlere yer verilmiştir.³⁹ Ancak bu düzenlemeler başarıya ulaşmamıştır. Fransız İhtilali sonrasında, meclisin yetkisinin yalnızca vergi toplama ve kamu gelirlerini denetleme ile sınırlı kaldığı, harcamalar ve giderlerin bu yetki alanına dahil edilmediği söylenebilir. Bu nedenle, devrim sonrasında bile bütçe hakkının tam anlamıyla hayata geçirildiğini söylemek zordur. Bütçenin modern bir anlayışla hazırlanması ve gider kalemlerinin meclis denetimine tabi tutulması ise ancak Napolyon sonrası başlayan Yenilenme Dönemi’nde mümkün olabilmıştır.⁴⁰

³⁸ Burkhead, s.7.

³⁹ Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 29

⁴⁰ Cuma ÇATALOLUK, Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt No:10, Sayı:2,2008, s.87-88

Bakanlıklar ve bağılı kurumların, kendilerine tahsis edilen ödenekler doğrultusunda harcama yapabilmelerine ilişkin düzenleme ilk kez 1817 yılında yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişikliklerle, ödenekler hizmet türlerine göre bölümlere ayrılarak sınıflandırılmış ve gider bütçeleri de bütçe dokümanına dahil edilmiştir.

Parlamento, harcamalar üzerindeki denetim ve onay yetkilerini giderek artırmıştır. Bu duruma en somut örnek, 1862 yılında kabul edilen Genel Muhasebe Kararnamesi'dir; bu kararnamede, her hesap dönemi için yapılacak giderler ve toplanacak gelirler ancak yıllık bütçe kanunu ile onaylanabilir ifadesi yer almıştır. Böylece, Fransa'da bütçe hakkı 1862'den itibaren tam anlamıyla uygulanabilir hale gelmiştir.⁴¹

Magna Carta, demokrasinin gelişimi ve bütçe hakkının kabulü açısından önemli bir belge olmakla birlikte, dönemin soyluları tarafından kendi güçlerini ve nüfuzlarını artırmak amacıyla hükümdara kabul ettirilmiştir. Bütçe hakkının insan hakları bildirisine dahil edilmesi ise, İngiltere'ye kıyasla Fransız bütçe sisteminin daha geç ortaya çıkmasına rağmen, Kıta Avrupası üzerinde daha geniş bir etki yaratmış ve Türk bütçe sisteminin şekillenmesinde örnek teşkil etmiştir.

⁴¹ M.Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s.46.

1.4.3. Osmanlı Devleti'nden 1982 Anayasasına Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı Devleti'nde bütçe uygulaması her dönemde var olmuş olsa da günümüzdeki anlamıyla bir planlama aracı olarak bütçe ilk kez Tanzimat Dönemi'nde ortaya çıkmıştır. Tanzimat öncesinde hazırlanan bütçeler, gelir ve giderlerin gerçekleşmelerini gösteren tablolar şeklindeydi. Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla birlikte, önceden planlanan ve meclis onayına sunulan modern bütçe sistemleri uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de bütçe uygulamaları anayasal düzenin ayrılmaz bir parçası olup, Kanuni Esasi'den başlayarak 1982 Anayasası'na kadar tüm anayasal metinlerde bütçeye ilişkin hükümler yer almaktadır.⁴²

Tanzimat öncesi dönemde hazırlanan bütçe belgeleri, günümüzde anladığımız anlamda bütçe olarak değerlendirilemez. Çünkü bütçe, genellikle gelecek yıla ait gelir ve gider tahminlerine dayanarak oluşturulur. Ancak o dönemde Osmanlı bütçeleri, kamu kurumlarının geleceğe yönelik giderlerini öngörmekten uzaktır. Hazırlanan belgeler, dönemin sonunda bir önceki yılın gelir ve giderlerini gösteren bir tür '*muhasabe bilançosu*' niteliğindedir. Bu nedenle devlet, önceden belirlenmiş bir bütçeye bağlı kalmamaktaydı.⁴³

⁴² İpek DOĞAN ÖZER, Bütçe Hakkından Kamu Bütçesine: Osmanlı'dan Günümüze, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt No:29, Sayı 4 ,2022, s.684.

⁴³ Ömer BARKAN, Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Dair Notlar. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 15, Sayı 1-4,1955, s.241-250.

19. yüzyılda Tanzimat ile çeşitli yenilik hareketleri başlamış olsa da bu değişiklikler ağırlıklı olarak askeri ve idari alanlarda gerçekleşmiştir. 1839 tarihli Tanzimat Fermanı'nda, herkesin ödeme gücüne göre vergi vermesi gerektiği, arpalık ve aidat gibi eski ödeme yöntemlerinden vazgeçilerek maaş sistemine geçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, Padişah Hazinesi ile Maliye Hazinesi giderlerinin birleştirilmesi planlanmıştır. Ancak bu gelişmelere rağmen bütçe kavramına doğrudan değinilmemiştir. Bütçenin öneminin kavranması ise 1855 yılında yayımlanan Bütçe Nizamnamesi ile mümkün olmuştur.⁴⁴

Osmanlı Devleti'nde modern bütçe hazırlama esaslarını ortaya koyan ilk uygulama, 1855 yılında yayımlanan ve Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Sureti Tazminine Dair 13 maddelik bütçe nizamnamesidir. Bu nizamnamede, devlet bütçesinin hazırlanması, incelenmesi, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi süreçleri açık ve net bir şekilde düzenlenmiştir.⁴⁵

Klasik bütçe anlayışının tam olarak yerleşmesi 1876 yılına kadar sürmüştür. Bu yıl kabul edilen Kanun-i Esasi, Fransız Anayasası'ndan esinlenerek hazırlanmış olup, vergilendirme ilkesinin kanunilik temelinde gelişmesi ve bütçe yetkisinin meclise verilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Kanun-i Esasi'nin vergilendirme ve bütçe hakkına ilişkin hükümlerinin Fransız Anayasasıyla paralellik gösterdiği söylenebilir. Ayrıca Kanun-i Esasi, devlet bütçesini tanımlamış; bütçenin yıllık olarak hazırlanması ve gelir-gider kalemlerinin ayrı bölümler halinde

⁴⁴ Bedi FEYZİOĞLU, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe. İstanbul: Filiz Kitabevi.1981, s27.

⁴⁵ Nezih VARCAN, Maliye Tarihi, Eskişehir: Birlik Ofset Yayıncılık, s.67.

onaylanması ilkelerini düzenlemiştir. Bunun yanı sıra, denetim mekanizmaları, Sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu gibi unsurlara dair hükümler de bu anayasa metninde yer almaktadır.⁴⁶

Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesi ile fiilen uygulamadan kalkması neredeyse aynı döneme denk gelmiştir. 1908'de ilan edilen İkinci Meşrutiyet'e kadar, bu anayasa çerçevesinde bütçeye ilişkin düzenlemeler hukuken varlığını korumuş olsa da pratikte uygulanamamıştır. Böylece bütçe, hukuki temelini 1876 Anayasası ile kazanmış ancak fiili anlamda hayata geçirilemeden yürürlükten kalkmıştır.⁴⁷

1910 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, bütçe sürecinin tamamını etkileyerek bütçenin uygulanması ve bütçe hakkının korunması konusunda temel düzenlemeleri sağlamıştır. Aynı dönemde Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) yeniden yapılandırılmıştır.⁴⁸ Ancak, Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi nedeniyle yapılan bu düzenlemeler tam anlamıyla hayata geçirilememiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nde siyasi, mali ve hukuki açılardan ilk modern bütçe uygulaması 1924 yılında hayata geçirilmiş, bütçe hakkına ilişkin ilk düzenlemeler de bu anayasada yer almıştır. 1924 Anayasası'nın 26.

⁴⁶ Kadir KARTALCI, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı, Bursa: Ekin Yayınevi,2019, s.20; Gülay ÇOŞKUN, Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi. İstanbul: Turhan Kitabevi,1994, s.17.

⁴⁷ Hüseyin Güçlü ÇİÇEK ve Süleyman DİKMEN, Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:11, Sayı:2,2015, s.93-94.

⁴⁸ Osman PEHLİVAN, Devlet Bütçesi, Trabzon, Celepler Matbaacılık,2018, s.38.

maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında “*devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onaylamak*” hükmü belirtilmiştir.⁴⁹ İfade edilen bu hüküm TBMM'nin bütçe hakkını etkili bir şekilde kullanabildiğini ifade etmiştir.

1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 1927 yılında aynı adı taşıyan ancak 1050 sayılı yeni bir kanunla değiştirilmiştir. Bu kanun, bütçenin hazırlanması, sunulması, onaylanması ve uygulanması süreçlerini kapsayan kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Ayrıca devlet gelirlerinin tahsil edilmesi, giderlerin yapılması ile bütçe ve kesin hesapların uygulama esasları bu kanunda belirlenmiştir. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.⁵⁰

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrası uygulamaya konan 1961 anayasasının bütçeye ve bütçe hakkına ilişkin getirdiği hükümler 94. 126. ve 128. maddelerde düzenlenmiştir. 94. maddede “*Genel ve Katma Bütçe tasarıları ile Milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur*” hükmünde belirtildiği üzere, Klasik bütçe hakkı anlayışı yerine, modern iktisat ve maliye yaklaşımlarıyla uyumlu,

⁴⁹ Dilek DİLEYİCİ ve Özlem ÖZKIVRAK, Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 2, No 1 ,2010, s.6.

⁵⁰ Edizdoğan ve Çetinkaya, s. 36.

tüm ulusal ekonomiyi kapsayan kapsamlı bir milli bütçe oluşturulması amaçlanmıştır.⁵¹

1.5.HUKUKİ ÇERÇEVEDE BÜTÇE HAKKI

Bütçe hakkı, Anayasa’da TBMM’ye tanınmış bir yasama yetkisidir. Anayasaya göre, bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu sadece TBMM tarafından kabul edilir. Bu düzenleme, yürütmenin harcamalarının yasama organı tarafından onaylanması ve denetlenmesi anlamına gelir.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, bütçe hakkının somutlaştığı temel yasal metinlerden biridir. Bu kanunla, kamu idarelerinin gelir ve gider tahminleri, harcama yetkileri ve mali disiplin çerçevesi belirlenmiştir. Ayrıca, bütçe uygulamaları süresince yürütme organının harcama yetkisi, Meclis’in onayıyla sınırlandırılmış ve şeffaflık ile hesap verilebilirlik ilkeleri güçlendirilmiştir.⁵²

1.5.1. 1982 Anayasasına Göre Bütçe Hakkı

1982 Anayasası 87. maddesine göre TBMM’nin görevleri arasında bütçe kanun teklifini görüşmek ve kabul etmek, kesin hesap kanun teklifini karara bağlamak yer alır.

⁵¹ Recep NARTER, Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı. Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,16(1-2), S.42.

⁵² 31 Aralık 2024 tarihli ve 32769 sayılı 2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

İlgili kanunun 161.maddesine göre Cumhurbaşkanı her yıl merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini TBMM'ye sunar. Bu teklif, kesin hesap kanunu teklifi ile sunulur. Bütçe kanun teklifinin yeni mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce sunulması gerekir. TBMM bu teklifi yıl sonuna kadar görüşüp karara bağlar.⁵³

Bütçe teklifi TBMM'de Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır. Türkiye'de en son 18.12.2015 tarihinde kabul edilen 6654 sayılı Kanunla 2016 yılında Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu uygulanmıştır.⁵⁴

⁵³ 18.10.1982 tarihinde kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (R.G. Tarih:20.10.1982, Sayı: 17844)

⁵⁴ 18.12.2015 tarihinde kabul edilen 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu (R.G. Tarih:23.12.2015, Sayı : 29571)

1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hakkı

5018 sayılı Kanun, bütçe hakkının hayata geçirilmesinde kurumsal güvence sağlayan temel bir yasadır. Bütçe sürecinin tüm aşamalarında şeffaflık, hesap verebilirlik ve yasal sınırlar getirmesi bakımından demokratik bir mali yönetimin önemli bir unsuru olmuştur. Bütçe ve bütçe hakkı uygulamalarının temelini oluşturan hukuki düzenlemelerden biri olan 5018 sayılı KMYKK'nun çeşitli maddelerinde ilgili kavramlara değinilmiştir.

İlgili Kanunun 5.maddesi Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri başlığı altında *“Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.”* ifadesi ön izin ilkesini oluşturmaktadır ve yürütme organının yasama organının izni olmadan bütçeyi yürürlüğe koyamayacağını ifade etmektedir.

7.ve 8. Maddelerde yer alan mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri bütçe hakkının temelidir. Bu ilkeler çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için kamu yöneticileri sorumluluk taşır. Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Kesin hesap ve mali tablolar TBMM'ye sunulur.⁵⁵

⁵⁵ 5018 sayılı KMYKK, m: 5-7-8.

Faaliyet raporları, performans esaslı bütçeleme ve iç kontrol sistemleri, bütçe hakkının şeffaf bir şekilde kullanılmasını amaçlar. Kamu mali yönetim sistemi, iç denetimle ve Sayıştay denetimiyle kontrol edilir. TBMM adına Sayıştay denetimi, bütçenin hukuka ve amaçlara uygunluğunu kontrol eder.

1.5.3. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Bütçe Hakkı

Bütçe hakkı sadece bütçenin kabul edilmesini değil, aynı zamanda harcamaların denetimini de kapsar. Sayıştay, TBMM adına kamu kaynaklarının hukuka ve bütçeye uygunluğunu denetleyen anayasal bir kurumdur. Bütçe hakkının uygulanmasında denetim işleviyle doğrudan ilişkilidir.

Sayıştay Kanununda Sayıştayın görevleri arasında genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile diğer kamu tüzel kişilerini gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek vardır. Bu durum, bütçe hakkının denetim ayağının güvencesidir. Sayıştay, kamu kaynaklarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik esaslarına göre kullanılıp kullanılmadığını denetler. Bütçede öngörülen harcamaların yerinde kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyar.

Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimi, kesin hesap kanunu ile TBMM'ye sunulur. Bu bildirim, TBMM'nin bütçeyi denetleme yetkisini kullanmasına olanak sağlar.⁵⁶

⁵⁶ 03.12.2010 tarihinde kabul edilen Sayıştay Kanunu (R.G. Tarih:19.12.2010, Sayı: 27790)

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, bütçe hakkının denetim boyutunu kurumsal ve hukuki güvence altına alır. TBMM adına yapılan bu denetim, demokratik meşruiyetin korunması, mali şeffaflık ve kamu harcamalarının hukuka uygun şekilde yapılmasını sağlar.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKININ DÖNÜŞÜMÜ

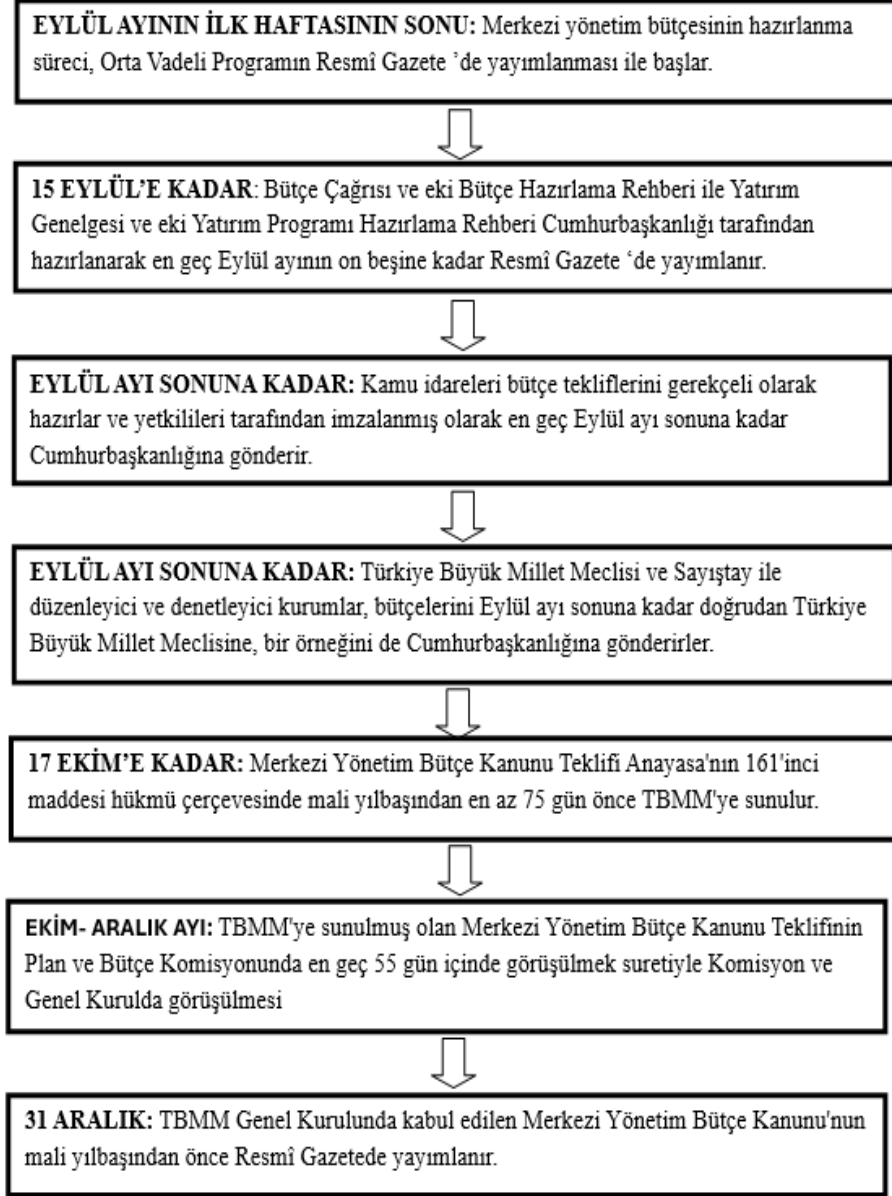
2.1.TÜRKİYE’DE BÜTÇE SÜREÇ YÖNETİMİ

Kamu idarelerinin bütçeleri yürütme organı tarafından hazırlanmakta ve bütçe hakkı gereğince TBMM tarafından görüşülerek nihai karara bağlanmaktadır. Bu kapsamda bütçenin hazırlık süreci ilk olarak yürütmede başlamakta ve idare bütçelerinin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulmasıyla birlikte yasama organı sürece dahil edilmektedir.⁵⁷

Türkiye’de bütçe süreci Anayasa’da ve 5018 sayılı KMYKK’da düzenlenmiştir. Anayasanın 161’inci maddesinde “*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*” denilerek bütçe sürecinin 17 Ekim ile 31 Aralık arasını kapsadığı ifade edilmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde ise, “*Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar (...) içeren orta vadeli programın Resmî Gazete’ de yayımlanması ile başlar.*” hükmüne yer verilerek Eylül ayının ilk haftasında başlayan bütçe sürecinin mali yılbaşına kadar mevzuatsal olarak devam edeceği ifade

⁵⁷ Yaman, s.74.

edilmektedir. Anlatılan bu süreci şekilsel olarak ifade etmek gerekirse aşağıdaki şekilde özetlenebilir.



Şekil 3-Türkiye'de Bütçenin Hazırlık ve Yasalaşma Süreci ⁵⁸

⁵⁸ 5018 sayılı KMYKK, md: 16,17,18,19.

5018 sayılı Kanuna göre Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu teklifine TBMM’de görüşülmesi esnasında dikkate alınmak üzere bazı belgelerin eklenmesi öngörülmektedir. Bu belgeler;

- Orta vadeli programı 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,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesidir.⁵⁹

Merkezi yönetim bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) sunulmasının ardından ilk olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’nda ele alınır. Bu komisyonda, bütçe teklifi ile sunulan tüm belgeler ayrıntılı olarak değerlendirilir, üzerinde tartışmalar yapılır ve oylanarak karara bağlanır. Komisyon üyeleri, bu süreçte bütçe üzerindeki gelir ve gider kalemlerine yönelik değişiklik önerileri sunabilmektedir. Özellikle giderleri artıran veya gelirleri azaltan öneriler Plan ve Bütçe Komisyonu’nda gündeme getirilebilmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 19. maddesine göre, bütçenin TBMM Genel

⁵⁹ 5018 sayılı KMYKK, m: 18

Kurulu’nda görüşülmesi aşamasında farklı bir uygulama söz konusudur. Genel Kurul, bütçe teklifinin kanun metni ile, gelir ve gider cetvellerini kamu idareleri bazında görüşüp oylamakla yetkilidir. Bu aşamada milletvekilleri, Komisyon’daki gibi gider artırıcı ya da gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Tüm bu süreçlerin sonunda, TBMM tarafından kabul edilen Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, mali yıl başlamadan önce Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girer.⁶⁰

Bütçe sürecinde bütçenin hazırlanması aşaması kadar hazırlandıktan sonra değerlendirilmesi de bütçe süreç yönetimin bir aşamasıdır. TBMM kesin hesap kanunu ve Sayıştay denetim raporlarının denetimi gibi bazı araçlar üzerinden bütçenin denetimini gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda kesin hesap kanunu teklifi ile Sayıştay denetim raporları da bütçe kanunu teklifiyle birlikte bütçe süreci içerisinde yer almakta ve Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda birlikte görüşülerek sonuca bağlanmaktadır.⁶¹

KASIM-OCAK AYI	Kesin hesap kanun teklifi hazırlıklarına başlanması için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından kamu idarelerine resmi yazının gönderilmesi
NİSAN-MAYIS AYI	Kamu idarelerince hazırlanan kesin hesap cetvellerinin elektronik ortamda ve fiziki formatta Muhasebat Genel Müdürlüğüne iletilmesi

⁶⁰ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2025-2027 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi s.9

⁶¹ Yaman, s.75-76

HAZİRAN	Merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifinin, Cumhurbaşkanlığı tarafından ilgili olduğu mali yılın bitiminden itibaren en geç 6 aylık zaman zarfında TBMM'ye sunulması
EYLÜL	Sayıştay Başkanlığı tarafından merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için hazırlanan genel uygunluk bildiriminin, ilişkili olduğu kesin hesap kanunu teklifinin verilmesinden itibaren en geç 75 gün içerisinde TBMM'ye sunulması
EKİM-ARALIK AYI	Kesin hesap kanunu teklifinin, merkezi yönetim bütçe kanunu teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi ve karara bağlanması

Tablo 1-Kesin Hesap Kanunu Teklifi ile Genel Uygunluk Bildirimine İlişkin Hazırlık ve Görüşme Süreci ⁶²

Anayasa ve 5018 sayılı Kanun hükümleri gereğince, bütçe görüşmelerinde Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu teklifi ile Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu teklifi ve Sayıştay denetim raporları birlikte görüşülmektedir. Anayasanın 161’inci maddesi hükmü gereğince, kesin hesap kanunu teklifi merkezi yönetim bütçe kanunu teklifi ile görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Ayrıca, KMYKK’nın 42’nci maddesinin “*İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi birlikte görüşülür.*” hükmüne dayanılarak da Sayıştay raporları bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri ile görüşülmektedir. Dolayısıyla, bütçe görüşmelerinde ikisi geçmiş yıl bütçesine ilişkin değerlendirme, birisi gelecek yıl bütçesinin onayı olmak üzere toplamda iki teklif ve bir denetim raporu üzerine görüşmeler gerçekleştirilir. Örneğin, 2025 yılında gerçekleştirilmiş olan son bütçe görüşmelerinde, 2026 yılı

⁶² Yaman, s.76

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ile 2024 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi ve 2024 yılı Sayıştay denetim raporları ele alınmıştır.⁶³

Her iki kanun teklifinin de kabul edilmesi için yeterli oyu alması halinde bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin yasama süreci tamamlanmaktadır. Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin kabul edilerek yasama sürecinin tamamlanmasının ardından, kanunların yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazete 'de yayımlanma süreci başlamaktadır. Söz konusu kanunlar TBMM'de kabul edildikten sonra 15 gün içinde Cumhurbaşkanınca Resmî Gazete 'de yayımlanmak zorundadır.⁶⁴

5018 sayılı Kanun 19'uncu maddesine göre 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 kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek oranına göre artırılarak uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir.⁶⁵

⁶³ Ferhat AKBAY ve Musa GÖK, Kesin Hesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 56, s.289.

⁶⁴ Yaman, s.103.

⁶⁵ 5018 sayılı KMYKK, m: 19

2.2. PARLAMENTER SİSTEMDE BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI

Türkiye'de 1923 yılından itibaren parlamenter sistem esas alınarak bir yönetim modeli uygulanmaktaydı. Ancak bu yapı, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması sonucunda kabul edilen 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa değişikliği ile köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu anayasa değişikliğiyle birlikte, ülke yönetiminde parlamenter sistemden vazgeçilmiş ve yerine "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adı verilen yeni bir yönetim modeli getirilmiştir. Söz konusu sistem, 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren yürürlüğe girerek tüm yönleriyle uygulanmaya başlanmıştır.

Parlamenter sistem, yasama (parlamento) ve yürütme (hükümet) organlarının birbirine bağlı olduğu, yürütmenin yasama organı içinden çıktığı bir hükümet sistemidir. Parlamenter sistemde en üst mali otorite, Cumhurbaşkanı ve yasama organından (TBMM) güvenoyu almak suretiyle yürütme erkini kullanacak olan Bakanlar Kurulu (Bu kurulun başı Başbakan'dır) olmaktadır.⁶⁶

Parlamenter sistemde, mali süreçlerin yönetimi doğrudan Başbakanın liderliğinde hareket eden Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. Bütçenin hazırlanması, yasama organına sunulması ve kabul edilmesinden sonra uygulanması gibi temel görevler bu kurulun sorumluluğundadır. Bu durum, yürütmenin bütçe üzerindeki belirleyici ve etkin rolünü ortaya koymaktadır.

⁶⁶ Recep TEMEL, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk Maliyesine Getirdiği Yenilikler. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, 2019, 71, s.14

Her ne kadar Cumhurbaşkanı da yürütme organı içinde yer alsada siyasi bir kimliğe sahip olmaması ve uygulamalardan dolayı siyasi sorumluluk taşınamaması sebebiyle, yetki bakımından hükümetin gerisinde kalmaktadır. Mali işlemler başta olmak üzere, tüm icrai faaliyetler karşısında yasama organına karşı sorumluluğun Bakanlar Kurulu'na ait olması, Cumhurbaşkanı'nın sistemde daha çok sembolik bir görev üstlendiğini göstermektedir.⁶⁷

2017 Anayasa değişikliği ile bütçe ve bütçe hakkını etkileyen unsurlarda değişiklikler meydana gelmiştir. Yapılan değişiklikler yasama organının bütçe hakkını etkin kullanma faktörlerini de etkilemiştir.

2.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞLE BİRLİKTE BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yürütmenin tek otoritesi sıfatıyla yetki ve sorumluluk denkleminde en üst mercii konumuna gelmektedir. Meşruiyetini seçmenlerin yarısından fazlasının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında, halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı, yürütme organının en üst otoritesi olarak yetki ve sorumlulukların merkezinde yer almaktadır. Meşruiyetini seçmenlerin çoğunluğunun desteğinden alan Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemde olduğu gibi TBMM'den güvenoyu alma

⁶⁷ Kemal GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa, Ekin Yayınları, 2010, S.587-619

zorunluluğuna tabi değildir. Bu yapıyla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın denetimi büyük ölçüde meşruiyetini sağlayan seçmenlerin siyasi gözetimiyle sınırlandırılmıştır.⁶⁸

Anayasa değişiklikleriyle bütçe sürecine dair bazı unsurlarda değişiklikler yapılmış ve bu durum bütçe hakkının farklı boyutlarda etkilenmesine yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, yasama organının bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanma biçiminde, iki yönetim sistemi arasında doğal olarak farklılıklar ortaya çıkmıştır.

Parlamentar sistemde Orta Vadeli Program Kalkınma Bakanlığı tarafından, Orta Vadeli Mali Plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktayken; Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP kaldırılarak OVP'ye dahil edilmiştir.) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanmaktadır.

Yapılan değişikliklerle beraber Anayasanın bütçe ile ilgili maddeleri olan 162,163,164'üncü maddeleri yürürlükten kaldırılarak bütçe ve kesin hesapla ilgili hükümler 161.maddede düzenlenmiştir.

Bütçe müzakerelerinde görevli komisyon Plan ve Bütçe Komisyonu olarak devam etmektedir. Anayasa değişikliğinden önce Plan ve Bütçe Komisyonun kuruluşu, üye sayısı, üyelerin belirlenmesi ve dağılımı Anayasa'da düzenlenmişti. 162.maddeye göre *“Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya*

⁶⁸ Temel, s.16

gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. İbaresini yer almaktaydı. Eski uygulamada iktidar partisinin üstünlüğü göze çarpmaktaydı. Yeni sistemde Meclis içtüzüğünün 11. ve 21. Maddelerinde düzenlenen komisyon üye sayısı belirlemede, parlamentodaki “*siyasî parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranları*” temel alınmaktadır. Yapılan değişiklikle komisyon güncel olarak 30 üyeden oluşmaktadır. Komisyonda görüşme süresi 55 gün, Genel Kurulda 20 gün olmak üzere bütçe müzakere süresi 75 gün sürmektedir. Bütçenin görüşüldüğü komisyonun meclise benzer bir şekilde yapılması bütçe hakkının kullanımını açısından olumlu bir gelişme olarak göze çarpmaktadır.⁶⁹

Bir diğer değişiklik Anayasanın 73.maddesinde yer almaktadır. Vergi ödevine ilişkin olan maddede “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*” hükmü yer almaktadır. Parlamenter sistemde, bütçeyle ilgili yetkiler Bakanlar Kuruluna aitti ve bu kurul, yasama organına karşı sorumluluk taşıyordu. Bu nedenle, yasama organı kamu gelirlerinin toplanması sürecinde muhatap aldığı kurulun hesap verebilirliğine dayanabiliyordu. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte bu yetki Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının doğrudan halka karşı sorumlu olması, yasama organına karşı

⁶⁹ Temel, s.169-170

sorumluluk taşınamaması, bütçe hakkını halk adına kullanan yasama organının denetim ve onay işlevini zayıflatmaktadır.⁷⁰

Türkiye’de TBMM’nin bütçe kanun teklifini onaylamaması durumunda 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile yürütmeye bir tıkanıklığın oluşmaması için düzenlemeye yer verilmiştir. Eski sistemde bütçenin onaylanmaması durumunda hükümetin istifasına kadar süreç gidebiliyordu. Anayasanın 161. Maddesinin dördüncü fıkrasına göre TBMM’nin bütçeyi onaylamaması durumunda, Meclis tarafından geçici bütçe çıkarılacağı, geçici bütçenin de çıkarılamaması durumunda Cumhurbaşkanının bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanabileceği düzenlenmiştir. Böylece bütçe kanunun onaylanmamasının yürütmeyi frenleyici etkisi azaltılmıştır.⁷¹ Bir diğer açıdan bakıldığında bütçeyi kabul ettirmek için uzlaşma arayışına girmesine gerek olmayan güçlü bir yürütme karşısında, yasama organı sadece şeklen var olan bir parlamento konumuna düşebilir. Bu durum, yasamanın bütçe hakkını etkin biçimde kullanmasını engellemekle kalmayıp, aynı zamanda demokratik işleyişin zedelenmesine de yol açabilir.⁷²

Yeni sistemde yürütmenin güçlendirilmesi kapsamında, bütçenin hazırlanması görevi Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Önceki sistemde Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan Bütçe Kanunu Tasarısı, artık mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Bütçe Kanunu Teklifi olarak hazırlanıp TBMM’ye

⁷⁰ Muhammet DURDU, Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü ve Latin Amerika Ülkeleri ile Mukayesesi, *Liberal Düşünce Dergisi*,25(99), s.61

⁷¹ Çoban, s.137

⁷² Kemal GÖZLER, Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?

sunulacaktır. TBMM'ye ulaşan bu teklif, öncelikle Bütçe Komisyonunda detaylı olarak ele alınacaktır.⁷³

TBMM'nin bütçenin uygulanması safhasında yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için özel bir denetim alt komisyonu yoktur. Meclis bütçe uygulamalarını yazılı soru, meclis araştırması meclis soruşturması gibi geleneksel bilgi edinme ve denetim araçları ile denetleyebilmektedir.⁷⁴ Ayrıca Sayıştay, kamu idarelerinin, gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin TBMM adına denetim yapar ve sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını sağlar. Sayıştay parlamentonun bütçe denetimi işinde büyük roller üstlenmiştir. Sayıştayın yapmış olduğu bu denetimler bütçe hakkının denge ve denetim mekanizmasındaki etkililiğine katkı sağlar.⁷⁵

⁷³ Temel, s.20.

⁷⁴ Çoban, s.142.

⁷⁵ Mehmet Aksoy, Bülent Geçgel ve Yusuf Öz, Sayıştay Hesap Yargısı, Ankara: Sayıştay Başkanlığı

Aşağıdaki tabloda 2017 Anayasa değişikliği ile yapılan düzenlemeler yer almaktadır.

DEĞİŞİKLİĞİN KONUSU	PARLAMENTER SİSTEMDEKİ HALİ	CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDEKİ HALİ
Bütçe Hakkıyla Doğrudan İlişkili Olan Anayasa Maddeleri	161, 162, 163 ve 164'üncü maddeler	161'inci madde
Bütçe/Kesin Hesap Kanunu Teklifinin TBMM'ye Sunuluş Şekli	Kanun tasarısı	Kanun teklifi
Kesin Hesap Kanun Teklifinin TBMM'ye Sunum Süresi	İlgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç 7 ay sonrasına kadar TBMM'ye sunulması gerekmektedir.	İlgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç 6 ay sonrasına kadar TBMM'ye sunulması gerekmektedir.
Bütçe/Kesin Hesap Kanunu Teklifinin Teklif Sahibi	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı

Bütçe Kanunu Teklifi ile Birlikte TBMM'ye Sunulması Gereken Dokümanlar (Anayasa Hükümü Gereği)	Milli Bütçe Tahmin Raporu	Anayasa'da herhangi bir belge zorunluluğuna gidilmemiştir.
Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu Tekliflerinin Görüşüleceği Komisyon	Anayasa'da her iki teklifin de Bütçe Komisyonu (Plan ve Bütçe Komisyonu)'nda görüşüleceği hüküm altına alınmıştır.	Anayasa'da, yalnızca bütçe kanun tekliflerinin Bütçe Komisyonu (Plan ve Bütçe Komisyonu)'nda görüşüleceğine ilişkin bir hükme yer verilmiş olup kesin hesap kanunu teklifinin nerede görüşüleceğine dair bir düzenle yer almamıştır.
Plan ve Bütçe Komisyonunun Üye Sayısı	İktidar grubuna/gruplarına en az 25 üye hakkı tanınmak suretiyle toplam 40 üyeden oluşmaktaydı.	Herhangi bir üye sayısı sınırlamasına gidilmemiş olup TBMM İçtüzüğü'nün 20'nci maddesi hükümlerine göre üye sayısı belirlenmektedir.
Kamu İdareleri Bütçelerinin Genel Kurulda Görüşülme Usulü	Milletvekilleri her bir kamu idare bütçesinin tümü üzerinde görüşlerini açıklamakta ve bölümler ile önergeler görüşülmeksizin okunup oylanmaktaydı.	Milletvekilleri her bir kamu idaresi bütçesi üzerinde görüşlerini açıklayabilmekte ve idare bütçeleri ile önergeler ayrıca görüşülmeksizin okunup oya tabi tutulmaktadır. Bu kapsamda, bölümler itibarıyla oylama usulünden vazgeçilmiştir.

Mali Yılın Başına Kadar Bütçe Kanunu'nun Yürürlüğe Konulamaması Halinde Uygulanacak Yöntem	Anayasa'da bir hüküm olmamakla beraber 5018 sayılı Kanun (Md. 19) uyarınca geçici bütçe kanunu çıkarılması öngörülmüştür.	İlk yöntem olarak, geçici bütçe kanununun çıkarılması öngörülmekte; aksi durumda ise yeni yıl bütçe kanunu çıkarılıncaya kadar geçmiş yıl bütçesinin yeniden değerlendirilme oranınca artırılmak suretiyle uygulanması amaçlanmaktadır.
--	---	---

Tablo 2-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkına İlişkin Anayasa'da Yapılmış Olan Temel Değişiklikler⁷⁶

⁷⁶ Yaman, s.69-70.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKININ BÜTÇE İLKELERİ VE DENETİM MEKANİZMASI BAKIMINDAN KAMU MALİ YÖNETİMİNE ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. BÜTÇE İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE HAKKININ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu mali yönetimi, devletin mali kaynaklarının toplanması, harcanması ve denetlenmesi süreçlerini düzenleyen bir sistemdir. Bu sistemin işlerliğini sağlamak, hesap verebilirliği güvence altına almak ve mali disiplini tesis etmek için belirli ilkeler çerçevesinde hareket edilmesi zorunludur. İşte bu noktada, bütçe ilkeleri, kamu mali yönetiminin hem hukuki hem de işlevsel temelini oluşturmaktadır.⁷⁷

Kamu mali yönetimi, devletin mali kaynaklarının toplanması, tahsis edilmesi ve harcanmasının planlanması, uygulanması ve denetlenmesini kapsayan karmaşık bir süreçtir. Bu sürecin etkin, şeffaf ve hesap verebilir biçimde işlemesi, bütçe ilkelerinin uygulanmasına bağlıdır. Bütçe ilkeleri, kamu kaynaklarının kullanımında belli bir ahenk ve düzen oluşturmasını sağlayan yasama organının bütçe hakkı fonksiyonunu işlevsel bir şekilde kullanmasını olanaklı hale getiren ve demokratik bir denetimin olmasını kolaylaştıran kurallar bütünü olarak karşımıza çıkar. Bütçe hakkı, kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına dair karar alma yetkisinin yasama

⁷⁷ Aydın Kesik, Kamu Mali Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayınları, 2006, s. 72.

organına ait olduğunu ifade ederken, bütçe ilkeleri bu hakkın meşruiyetini ve işlevselliğini garantileyen kurumsal çerçeveyi oluşturur.⁷⁸

Kamu mali yönetimi, devletin ekonomik ve sosyal hedeflerine ulaşmasında merkezi bir rol oynar. Bu sürecin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkinliği ise büyük ölçüde bütçe hakkı ve bu hakkı tamamlayan bütçe ilkeleri çerçevesinde şekillenir. Bütçe hakkı, demokratik sistemlerde halkın egemenliğini mali alana taşıyarak, kamu kaynaklarının toplanması ve harcanması üzerinde yasama organı aracılığıyla kontrol yetkisi sağlar. Bu durum, yürütme organının mali kararlarında keyfiliği önleyerek, mali disiplin ve kamu yararına uygunluk ilkelerinin hayata geçirilmesinde temel bir güvence oluşturur.⁷⁹

2000’li yıllarla birlikte Türkiye’de kamu mali yönetiminde yaşanan dönüşüm, bütçeleme süreçlerinin sadece mali bir tahmin olmaktan çıkarak stratejik yönetim aracı haline gelmesini sağlamıştır. Bu bağlamda bütçe, artık kamu politikalarının uygulanmasında bir yönetim aracıdır. Stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme arasında kurulan ilişki, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını, hedef odaklı yönetimi ve önceliklendirilmiş harcamaları ön plana çıkarmıştır. Bu durum, bütçe sürecini yöneten idarenin şeffaflık, hesap verebilirlik ve izlenebilirlik gibi temel bütçe ilkeleriyle daha uyumlu hareket etmesini zorunlu kılmıştır. Böylece bütçe hakkı yalnızca meclisin bir kontrol mekanizması olmaktan çıkarak, planlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin tamamını kapsayan bir yönetim anlayışının

⁷⁸ İlhami Söyler, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler,” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 8, Cilt 1, 2006, s. 187-208.

⁷⁹ Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş 19. Baskı, Gazi Kitabevi, 2024, s.40

parçası haline gelmiştir. Özellikle kamu idarelerinin performans hedefleriyle uyumlu bütçe hazırlaması, meclisin bütçe hakkını kullanırken daha somut ve hesap verilebilir göstergelerle denetim yapmasını mümkün kılmaktadır. Bu yapısal dönüşüm bütçe ilkelerinin kamu mali yönetimi sisteminde dinamik, stratejik ve hesap verebilir bir biçimde uygulanmasını sağlamıştır.⁸⁰

3.1.1. Bütçe Hakkının Mali Saydamlık İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi

Bütçe hakkı, halkın vergilendirme ve kamu harcamaları üzerinde dolaylı yoldan denetim sağlamasını ifade eder. Bu hak, çağdaş kamu mali yönetiminin temel yapı taşlarından biridir. Özellikle demokratik sistemlerde, halkın temsilcileri aracılığıyla bütçe sürecine katılımı, kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirliği ve mali disiplini güvence altına alır. Bu bağlamda mali saydamlık ilkesi, bütçe hakkının etkin şekilde kullanılmasının vazgeçilmez bir unsurudur.

Mali saydamlık, devletin hesap verebilirliğini temin eden temel unsurlardan biridir. Temsili demokrasilerde vatandaşların yöneticiler üzerinde sahip olduğu en güçlü denetim aracı, seçimler yoluyla memnun olmadıkları siyasetçileri görevden uzaklaştırabilmeleri ve beğendikleri politikaları temsil eden kişileri iktidara getirebilmeleridir. Saydamlık, bu demokratik mekanizmanın sağlıklı ve etkili işlemesine yardımcı olur. Şeffaf bir mali yapı, kamu kaynaklarının kimler tarafından,

⁸⁰ Esvan YAVUZ, *Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi*, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara, 2011, ss.5–17.

ne şekilde ve hangi amaçlarla kullanıldığını, ayrıca bu kullanımın topluma ne gibi sonuçlar doğurduğunu kamuoyuna açık biçimde sunar.⁸¹

Şeffaf bir mali yapı, kamu yönetimi içindeki yetki ve sorumlulukların kimler arasında nasıl paylaşıldığını ortaya koyarak vatandaşların bu konuda bilgi sahibi olmasını sağlar. Bu bilgilere erişimin mümkün olması ve seçmenlerin oy kullanırken bu verileri dikkate alması, siyasetçilerin kamu kaynaklarını kişisel veya dar grup çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önemli ölçüde güçleştirir. Bu bakımdan mali saydamlık, temsili demokrasilerde sıkça karşılaşılan bilgi asimetrisi sorununu azaltmakla kalmaz, aynı zamanda halk ile seçilmiş temsilciler arasındaki vekâlet ilişkisini daha dengeli ve hesap verebilir bir zemine oturtarak temsil krizlerini hafifletir.

Saydamlık hem yürütmenin hem de yasamanın birbirini denetlemesi ve her ikisinin de toplum tarafından daha iyi denetlenmesini gerçekleştirmektedir. Özellikle bütçe sonuçlarının denetimini konu edinen kesin hesap görüşmelerinde saydamlık önemli rol oynamaktadır. Mali saydamlığın tesis edilmediği bir ortamda; yürütme organı emrindeki idareyi denetleme ve hesap sorma imkanına sahip olamayacağı gibi, yasama organı da bütçe hakkının gerektirdiği fonksiyonları yerine getiremeyecektir.⁸²

⁸¹ Mehmet Ali AYDIN, *Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2007, s.51.

⁸² Mehmet Selim Bağlı, *Mali Saydamlık ve Hesap verebilirlik Açısından TBMM’nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye’de Parlamento-Sayıştay İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.99.

Saydamlık sayesinde temsilcilerin yapacakları uygulamaların kamu yararına olup olmadığı anlamlı bir şekilde tartışılabilir hata ve eksikler tespit edilebilecektir. Hata, eksiklik veya kasti bir durum olması durumunda vatandaşlar kendi davranışlarını buna göre planlayacak kamu politikaları karşısında kendi durumlarını daha iyi yapacak seçeneklere yöneleceklerdir. Uygulanacak kamu politikalarının önceden tartışılması mali yanlış ve bedavacılık gibi sorunların çözümüne katkı sağlar. Mali saydamlığın etkili bir şekilde kullanılması asil-vekil ve oy ticareti gibi sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır.⁸³

Son yıllarda demokraside yaşanan gelişmelerin yanı sıra, devletin ekonomide üstlendiği rolün değişime uğraması ve buna bağlı olarak yönetimde “iyi yönetim” anlayışının benimsenmesi, parlamentoların bütçe sürecindeki rolünü ve etkisini giderek artırmıştır. Bu dönüşümle birlikte, iyi yönetişimin temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramları daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Günümüzde hükümetler, aldıkları kararlar ve gerçekleştirdikleri uygulamalar konusunda daha fazla sorumluluk üstlenmekte; kamuoyunun bilgiye erişimi ise daha açık ve erişilebilir hale gelmektedir. Böyle bir yönetsel ortamda, yasama organının yürütmeyi denetleme ve izleme yetkisinin güçlenmesi, özellikle bütçeleme sürecinde parlamentonun bütçe üzerindeki haklarını daha etkin kullanmasıyla kendini göstermekte ve bu gelişme sürecin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.⁸⁴

⁸³ Nazım ÖZTÜRK, *Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları*, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007. s.186

⁸⁴ H. Hakan Yılmaz ve Selma Tosun, “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, *Yasama Dergisi*, Sayı 14 , s. 9-10

3.1.2. Bütçe Hakkının Doğruluk İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi

Doğruluk ilkesi, kamu mali yönetiminde bütçe hakkının korunması ve hesap verebilirliğin sağlanmasında merkezi bir role sahiptir. Bu ilke, bütçe tahminlerinin yalnızca objektif ekonomik verilerle desteklenmesini değil, aynı zamanda bütçe hazırlayıcıların ve onaylayıcıların sorumluluk bilinciyle hareket etmelerini de zorunlu kılar. Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve şeffaf kullanımının sağlanabilmesi için, bütçenin hem teknik doğruluğa hem de sübjektif samimiyete dayanması gerekmektedir. Böylece, kamu maliyesinde sürdürülebilir bir bütçe yönetimi mümkün hale gelir.

Kamu maliyesinde bütçe hakkının etkin kullanımını sağlamak amacıyla doğruluk ilkesi gibi bütçe ilkelerine ihtiyaç duyulmuştur. Geleneksel bütçe ilkelerinden biri olan doğruluk ilkesi ile bütçeyi hazırlayanların samimiyetlerini ve öngörülerinin doğruluğunu ölçmek amaçlanmaktadır. Doğruluk ilkesinde amaç bütçe gelir ve gider tahminlerinin tutarlılığını değerlendirmektir. O yılın ekonomik gerçekliğine uymayan ve samimiyetten uzak bütçelerin hazırlanması bütçe hakkını etkisiz hale getirmektedir.⁸⁵

Bütçelerin doğruluk ilkesine uygun hazırlanması hem sübjektif hem de objektif yönlerden doğru bir bütçe hazırlanması ile mümkündür. Objektif doğruluk ilkesinde amaç, bütçede yer alan gelir ve giderlere ilişkin rakamların, bütçelerin uygulanacağı

⁸⁵ Vuslat Güneş, Türkiye’de Bütçe Hakkının Doğruluk İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi, İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi Yıl: 2022, Cilt: 10, Sayı: 2, s.95

mali yılın ekonomik koşullarına mümkün olduğu kadar yakın olmasıdır. Objektif doğruluk ilkesinin gerçekleşebilmesi için öncelikle ülke ekonomisine ilişkin sağlıklı verilerin olması ve mevcut verileri doğru şekilde yorumlayarak doğru sonuçları ortaya çıkarabilecek nitelikli kadroların bulunması gerekmektedir. Ayrıca kamu mali yönetiminde çağdaş bir muhasebe sisteminin benimsenmiş olması da gereklidir. Sübjektif doğruluk ilkesinde ise bütçeyi hazırlayan ve kabul edenlerin iyi niyetine ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla bütçede öngörülen rakamlar ile gerçekleşen rakamların birbirine yakın olması sübjektif doğruluk ilkesinin de gerçekleştiğinin göstergesidir.⁸⁶

Bütçe tahminleri yapılırken gelir ve gider rakamları mümkün olduğunca gerçeği yansıtmalı, bütçeyi hazırlayan tüm organların gerçek ve samimi kanaatlerini ortaya koyması gerekir. Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerine ait rakamların genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşme ihtimali yüksek olan tahminler olması gerekir. Bütçeyi hazırlayan ve onaylayan organlar, hazırladıkları ve onayladıkları bütçeler aracılığıyla topluma olan samimiyet ve dürüstlüklerini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla doğruluk ilkesine uygun olarak hazırlanmayan bütçelerle, bütçe hakkı ihlal edilmektedir.⁸⁷

⁸⁶ M.Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK, s.83.

⁸⁷ Tülin Canbay, "Bütçe Etiği ve Türk Kamu Bütçelerinin Etik Değeri," Amme İdaresi Dergisi 4, No: 34 (1998), 38-39.

3.1.3. Bütçe Hakkının Mali Disiplin İlkesi Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimine Etkisi

Mali disiplin, kamu harcamalarının ve gelirlerinin sürdürülebilir bir çerçevede yönetilmesini amaçlayan temel bir maliye politikası ilkesidir. Ancak bu disiplinin demokratik meşruiyet içinde yürütülebilmesi, bütçe hakkının etkin kullanımını gerektirir. Bütçe hakkı, halkın temsilcileri aracılığıyla kamu gelir ve giderlerinin belirlenmesi sürecine katılımını ifade eder ve kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına dair nihai yetkinin parlamentolarda olması gerektiğini vurgular. Bu bağlamda, maliye politikalarının hem kısa vadeli ekonomik istikrarı sağlaması hem de uzun vadeli borç sürdürülebilirliğini gözetmesi beklenirken, bu politikaların toplumun farklı kesimlerinin tercihlerini yansıtacak biçimde şekillendirilmesi bütçe hakkının bir gereğidir. Mali disiplinin sağlanması, yalnızca teknik bir hedef değil, aynı zamanda demokratik denetimin ve hesap verebilirliğin bir parçasıdır. Dolayısıyla, parlamentoların bütçe üzerindeki denetim gücünün artırılması, kamu kaynaklarının etkin ve adil kullanımını sağlamakla kalmaz, aynı zamanda bütçe hakkının yaşatılması ve mali disiplinin toplum nezdinde meşruiyet kazanması açısından da kritik önemdedir.

Mali disiplin, yalnızca kamu harcamalarının sınırlandırılması ya da bütçe açıklarının azaltılması anlamına gelmemekte; aynı zamanda bütçe sürecinde hesap verebilirliği, şeffaflığı ve demokratik denetimi güçlendiren bir araç olarak da işlev görmektedir. Bu yönüyle mali disiplin, bütçe hakkını doğrudan destekleyen ve güçlendiren bir niteliğe sahiptir. Hükümetlerin bir bütçe yılı içinde aldığı harcama ve

vergi kararları, sadece cari dönemi değil, ekonominin genel dengelerini ve toplumsal refahı uzun vadede etkileyen yapısal sonuçlar doğurur. Dolayısıyla, bu kararların parlamentolar aracılığıyla denetlenmesi ve toplumsal tercihleri yansıtacak biçimde şekillendirilmesi, bütçe hakkının etkin kullanımı açısından kritik öneme sahiptir. Mali disiplinin varlığı, bu sürecin kurallara dayalı, öngörülebilir ve şeffaf bir şekilde işlenmesini sağlayarak parlamentonun bütçe üzerindeki denetim gücünü pekiştirir. Böylece, kamu kaynaklarının keyfi ya da popülist tercihlere göre değil, toplumsal yarar ve mali sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesi mümkün olur.⁸⁸

3.2.KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYIŞTAY'IN ROLÜ VE BÜTÇE HAKKI İLE İLİŞKİSİ

Sayıştay, Türk kamu yönetimi ve anayasal denetim sistemi içerisinde temel bir denetim organı olarak konumlanmaktadır. Anayasa ile güvence altına alınan kurumsal ve işlevsel bağımsızlığı sayesinde, mali denetim süreçlerinde tarafsızlık ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda hareket etmektedir. Sayıştay'ın yürüttüğü dış denetim faaliyetleri, kamu kaynaklarının hukuka uygun, etkili, ekonomik ve verimli biçimde kullanılmasını sağlamaya yönelik olup; bu yönüyle hem kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine hem de demokratik hesap verebilirliğin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

⁸⁸ Tülin Altun, “*Mali Kurumlar: Mali Disiplin ve Bütçe Hakkı ile İlişkisi*” İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Ekim 2019, Cilt: 33, Sayı: 4, s.1045

Bu bağlamda Sayıştay, bütçe hakkının hayata geçirilmesinde ve korunmasında da merkezi bir rol üstlenmektedir. Yasama organının en temel yetkilerinden biri olan bütçe yapma ve denetleme işlevi, Sayıştay'ın sunduğu denetim raporları sayesinde somut verilere dayandırılmakta, böylece bütçe uygulamaları üzerinde demokratik denetim sağlanmaktadır. Bu durum, halk adına kullanılan kamu kaynaklarının şeffaf biçimde izlenebilmesine olanak tanırken, bütçe hakkının yalnızca teorik değil, aynı zamanda işlevsel bir denetim mekanizmasıyla desteklendiğini ortaya koymaktadır.⁸⁹

3.2.1. Bütçe Hakkının Denetim Fonksiyonu Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Bütçe hakkı, yalnızca yürütme organının hazırladığı bütçenin yasama organı tarafından kanunla kabul edilmesini kapsamaz; aynı zamanda, bütçenin uygulama sonuçlarının denetimi de bu hakkın önemli bir parçasını oluşturur. Parlamentolar, yasayla onayladıkları ve yürütme organına sınırlı yetki verdikleri bütçenin nasıl uygulandığını takip etmekle yükümlüdürler. Bu denetim görevini, kesin hesap kanunuyla doğrudan kendileri yapabildikleri gibi, bağımsız bir dış denetim kurumu olan Sayıştay'ın rapor ve incelemelerinden de yararlanarak yerine getirirler.

Denetim fonksiyonu, bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla bütçe uygulamalarının ve harcamaların yasaya uygunluğunu, etkinliğini ve verimliliğini kontrol eder. Bu fonksiyon, yasama organının bütçe hakkını fiilen kullanabilmesi için elzemdir. Denetim, mali denetim hem de performans denetimi olarak yapılabilir.

⁸⁹ Recai Akyel, “*Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı*” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 1, Mart 2016, s.120.

Kamu kaynaklarını kullanan tüm kurum ve kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması, sadece Meclis'in denetim yetkisinin etkin biçimde kullanılabilmesi açısından değil, aynı zamanda kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması bakımından da büyük önem taşır. Ancak, Sayıştay'ın denetim alanının genişletilmesi tek başına yeterli değildir; aynı zamanda, bu kapsamda yer alan tüm kurum ve kuruluşların etkin şekilde denetlenebilmesi de kritik bir gerekliliktir.⁹⁰

3.2.2. Bütçe Hakkının Raporlama Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Parlamentolar tarafından onaylanan bütçe kanunları çerçevesinde yürütme organına belirli bir süre ve tutar sınırlamasıyla verilen harcama yetkisi, yıl sonunda parlamentolar tarafından titizlikle denetlenir. Bu denetim sürecinde, harcamaların bütçe kanununa uygunluğu esas alınır. Sayıştaylar, bütçe hakkının korunması ve uygulanması bağlamında parlamentoların en önemli denetim organları olarak görev yapar. Kamu harcamalarının Sayıştay tarafından gerçekleştirdiği denetimler sonucunda hazırlanan raporlar, parlamentoya sunulmakta ve bütçe denetimi bu raporlar üzerinden yürütülmektedir. Bu durum, parlamento ile Sayıştay arasındaki iş birliğinin ve iletişimin bütçe denetim sürecinde kritik bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.

⁹⁰ Güven YARIMBATMAN, Denge ve Denetimin Bir Aracı Olarak Sayıştay, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2023, s.211

Parlamentolar, yürütme erkine verdikleri bütçe yetkisini sadece sınırlı bir süre ve miktar çerçevesinde tahsis etmekle kalmaz; aynı zamanda bu yetkinin kullanımını da yılsonunda kesin hesap kanunları aracılığıyla detaylı biçimde denetler. Bu denetim, kamu kaynaklarının şeffaf, etkin ve hesap verebilir şekilde kullanıldığının bir teminatı olarak görülür. Yürütmenin, bütçe hakkına sahip parlamentolara hesap verme zorunluluğu, demokratik yönetimlerin temel ilkelerinden biri olan hesap verebilirliğin somut göstergesidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi özelinde bu denetim süreci, merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi ile Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildirimi, bütçe uygulamalarının yasalara uygunluğunu ve kamu kaynaklarının etkinliğini belgeleyen önemli bir denetim belgesidir. Bu belge, TBMM'nin bütçe hakkını fiilen kullanabilmesini sağlayan ve bütçe denetiminin en temel unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Böylece genel uygunluk bildirimleri, bütçe hakkının parlamenter denetim boyutunu güçlendiren ve kamu mali yönetiminde şeffaflığı artıran kritik bir araç olarak işlev görür.⁹¹

3.2.3. Bütçe Hakkının Yargılama Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Sayıştay'ın yargılama fonksiyonu, bütçe hakkının yargısal düzeyde güvencesini teşkil eden temel araçlardan biri olarak karşımıza çıkar. Sayıştay, 1982 Anayasası ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde, kamu kaynaklarının

⁹¹ Yarımbatan, s.235

mevzuata uygun kullanılıp kullanılmadığını denetlemekle kalmayıp, aynı zamanda kamu zararı doğuran fiiller nedeniyle sorumlular hakkında mali yargılama yapma yetkisine de sahiptir.

Sayıştay'ın bu yargı yetkisi, bütçe hakkının hesap sorma ve sorumluluk yükleme boyutunu somutlaştırır. Çünkü kamu kaynağının usule aykırı veya kamu yararına aykırı biçimde harcanması, yalnızca teknik bir mali işlem değil, aynı zamanda bütçe hakkının ihlalidir. Bu durumda Sayıştay tarafından yapılan yargılamalar, sadece kamu zararının tazminine yönelik bir idari süreç değil, halkın bütçe üzerindeki meşru hakkının korunmasına yönelik anayasal bir yargısal müdahaledir.

Bu bağlamda Sayıştay'ın yargı fonksiyonu, yalnızca bir denetim aracı değil, aynı zamanda bütçe hakkının yargı organı eliyle korunması anlamına gelir. Nitekim yasama organı, bütçe hakkını bütçeyi kabul ederek ve denetim raporları üzerinden siyasi denetim yaparak kullanırken, Sayıştay bu hakkın yargısal koruyucusu olarak işlev görür. Sayıştay'ın yargılama yetkisi, bütçe hakkının yalnızca siyasi değil aynı zamanda yargısal denetim yoluyla da korunmasını sağlayan temel bir anayasal güvencedir. Bütçe hakkının hesap verebilirlik ve hukuk devleti ilkeleriyle bütünleşebilmesi için Sayıştay yargısının güçlendirilmesi, kararlarının etkin şekilde uygulanması ve yargı denetimiyle yasama denetimi arasında bütüncül bir ilişki kurulması gerekmektedir.⁹²

⁹² Ali ERGUN, “*Sayıştay Yargısı ve Kamu Zararları*”, Mülkiye Dergisi, Cilt 39, Sayı 1, s.123.

3.3.BÜTÇE HAKKI UYGULAMASININ ÖRNEK OLAY ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

15 Temmuz 2023 tarihinde 7456 Sayılı “6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telifi İçin Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 375 sayılı KHK’ya “(15.965) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ilave ödeme yapılır. İlave ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında, personelin aylık veya ücretlere ilişkin tabi olduğu hükümler uygulanır. Bu ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz.” ibaresi ile seyyanen zam maddesi eklenmiştir.⁹³

Anayasa Mahkemesi (AYM), çeşitli kararlarında bütçe hakkını, "kamu harcamalarının ancak yıllık bütçe kanunları aracılığıyla belirlenmesi zorunluluğu" çerçevesinde değerlendirmiş ve bu hakkın yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) ait olduğunu açık biçimde ifade etmiştir. Bu bağlamda, bütçe hakkı, sadece teknik bir mali planlama aracı olmanın ötesinde, anayasal düzeyde güvence altına alınmış demokratik bir denetim ve yetki paylaşımı mekanizmasıdır.

AYM içtihadına göre, bütçe hakkı iki temel unsuru içerir: birincisi, kamu gelir ve giderlerinin yasama organı tarafından belirlenmesi, ikincisi ise yasama organının yürütme üzerindeki mali denetim işlevini yerine getirmesidir. Bu hak, Anayasa’nın

⁹³ 15 Temmuz 2023 tarihli 32249 sayılı 7456 sayılı kanun ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede

87. ve 161. maddeleriyle doğrudan ilişkilidir. Anayasa'nın 87. maddesi, bütçe kanununu kabul etme yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu düzenlerken, 161. maddesi ise bütçenin hazırlanmasında uyulması gereken usul ve esasları belirler. Bu düzenlemelerden hareketle, AYM bütçe hakkını, yasama yetkisinin temel uzantılarından biri olarak değerlendirmekte ve bu hakkın yürütme tarafından dolaylı ya da dolaysız yollarla kısıtlanamayacağını vurgulamaktadır.

Bu anayasal çerçeveye rağmen, 2023 yılında kamu görevlilerine yönelik olarak yürürlüğe konulan 8.077 TL tutarındaki seyyanen zam, doğrudan bütçe kanunu içerisinde değil, farklı düzenlemelerin bir araya getirildiği bir torba yasa aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Dahası, bu düzenlemenin esasen yürütme organı tarafından hazırlanıp Meclis'e sunulması ve ayrıntılı tartışmaların önüne geçilmesi, AYM'nin bütçe hakkına ilişkin yorumlarıyla çelişmektedir.

Çünkü bütçeye etkisi olan bir mali düzenlemenin, yürütme organı tarafından adeta tek taraflı bir biçimde belirlenip, bütçe sistematığı dışında bir yasal düzenleme ile yürürlüğe konması, TBMM'nin bütçe yapma ve harcamaları denetleme işlevini zayıflatmakta; bu da bütçe hakkının özüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa Mahkemesi, bu tür uygulamaların yasama organının denetim yetkisini işlevsizleştirme potansiyeline sahip olduğuna dikkat çekmiş, mali düzenlemelerin demokratik meşruiyetinin ancak TBMM'de şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir biçimde tartışılarak sağlanabileceğini vurgulamıştır.

Nitekim, kamu maliyesine doğrudan yük getiren seyyanen zam gibi uygulamalar, sadece mali dengeleri değil, aynı zamanda anayasal yetki dağılımını da etkileyen düzenlemelerdir. Bu tür uygulamaların yasama organının bilgisi ve onayı olmadan, yürütme tarafından fiilen belirlenip daha sonra sembolik düzeyde yasalaştırılması, hukuki meşruiyet sorunları doğurabilir. Ayrıca, bu süreç, kamuoyunun ve muhalefet partilerinin denetim rolünü de sınırlamakta; böylece demokratik hesap verebilirlik ilkesi zedelenmektedir.⁹⁴

2023 yılında kamu görevlilerine yapılan 8.077 TL tutarındaki seyyanen zam, doğrudan Bütçe Kanunu kapsamında değil, bunun yerine torba yasa yöntemiyle yasalaştırılmıştır. Torba yasalar, birbirinden oldukça farklı ve çeşitli konuları tek bir yasa metni içerisinde birleştirerek düzenleme yapmayı mümkün kılan bir yasama tekniğidir. Bu yöntem, yasama sürecinde zaman kazanma ve idari işlemleri hızlandırma gibi bazı pratik faydalar sağlasa da özellikle kamu maliyesine ilişkin konularda birtakım sakıncaları da beraberinde getirmektedir.

Özellikle mali düzenlemelerin torba yasa içine dahil edilmesi, bütçe hakkı ve bütçe şeffaflığı ilkeleri açısından eleştirilere neden olmaktadır. Zira, bütçe kanunları anayasada özel olarak düzenlenmiş, kamu gelir ve giderlerinin TBMM tarafından ayrıntılı bir şekilde değerlendirilerek onaylanmasını öngören temel yasal metinlerdir. Bu sistematik dışında yapılan mali düzenlemeler, TBMM'nin harcama ve gelir politikalarını denetleme rolünü zayıflatabilir.

⁹⁴ Anayasa Mahkemesi. (2023). *2019/111 Esas, 2023/63 Sayılı Karar* (Karar Tarihi: 05.04.2023). Erişim Adresi: [T.C. Anayasa Mahkemesi](https://www.aymahkemi.gov.tr/)

8.077 TL'lik seyyanen zam örneğinde olduğu gibi, bütçe kanununa eklenmeden torba yasa kapsamında gerçekleştirilen önemli mali kararlar hem şeffaflığı azaltmakta hem de kamuoyunun ve muhalefetin bu kararlar üzerinde yeterince tartışma yürütmesini zorlaştırmaktadır. Bu durum, demokratik hesap verebilirlik ilkesine zarar verebileceği gibi, mali disiplinin ve planlamanın sürdürülebilirliği açısından da risk teşkil etmektedir.⁹⁵

⁹⁵ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları ,2023

SONUÇ

Bu çalışma, bütçe hakkının kamu mali yönetimi üzerindeki etkilerini tarihsel, hukuki ve sistemsal boyutlarıyla ele alarak, demokratik yönetim anlayışının mali alandaki yansımalarını ortaya koymuştur. Bütçe hakkı, halkın kamu gelir ve giderleri üzerinde temsilcileri aracılığıyla söz sahibi olmasını sağlayan temel bir anayasal yetki olup, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hesap verebilir şekilde kullanmasının güvencesidir.

Tarihsel süreçte İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde halkın mali egemenliğini tesis etme mücadelesiyle şekillenen bütçe hakkı, Türkiye’de Tanzimat’tan itibaren gelişim göstermiş ve 1982 Anayasası ile kurumsak bir çerçeveye kavuşmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise bu hakkın uygulanabilirliğini arttıran çağdaş düzenlemeler getirmiştir.

Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bütçe hakkının işleyişinde önemli değişiklikler doğurmuş yürütmenin bütçe üzerindeki etkisi artarken, yasamanın denetim gücü görece zayıflamıştır. Bu durum bütçe hakkının demokratik işleyişteki rolünü yeniden değerlendirmeyi zorunlu kılmıştır.

Bu çalışmada ayrıca bütçe ilkeleri ve Sayıştay’ın denetim, raporlama ve yargılama fonksiyonları üzerinden bütçe hakkının kamu mali yönetimine olan etkisi analiz edilmiştir. Örnek olay olarak ele alınan 2023 seyyanen zam düzenlemesi,

bütçe hakkının uygulamadaki sınırlarını ve yasama yürütme dengesinin sorgulatan bir örnek teşkil etmiştir.

Sonuç olarak, bütçe hakkının etkin kullanımı, demokratik hesap verebilirliğin sağlanması, mali şeffaflığın artırılması ve kamu kaynaklarının toplum yararına uygun biçimde yönetilmesi açısından hayati öneme sahiptir. Türkiye’de bütçe hakkının güçlendirilmesi, yasama organının denetim kapasitesinin artırılması ve bütçe sürecinin daha katılımcı ve şeffaf hale getirilmesiyle mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

Akbey, F. ve Gök, M. (2020). “Kesin Hesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (56).

Akdoğan, A. (2024). *Kamu Maliyesi* (19. Baskı, Gözden Geçirilmiş). Ankara: Gazi Kitabevi.

Aksoy, Ş. (1993). *Kamu bütçesi*. Filiz Kitabevi.

Aksoy, M., Geçgel, B., & Öz, Y. (2018). *Sayıştay hesap yargısı*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Akyel, R. (2016). Sayıştay raporlarının kamu mali yönetimine katkısı. *Amme İdaresi Dergisi*, 49(1).

Altun, T. (2019). Mali kurumlar: Mali disiplin ve bütçe hakkı ile ilişkisi. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4).

Arslan, A. (2002). Kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve denetim. *Maliye dergisi*, 140(2)

Aydın, M. A. (2007). *Türkiye’de parlamenter denetim yolu olarak bütçe* (Yayımlanmamış uzmanlık tezi).

Barkan, Ö. (1955). Osmanlı İmparatorluğu bütçelerine dair notlar. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 15(1-4).

Bağlı, M. S. (2010). *Mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından TBMM'nin kesin hesap denetimi: Türkiye'de Parlamento-Sayıştay ilişkisi*, Yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: John Wiley & Sons.; London: Chapman & Hall.

Canbay, T. (1998). Bütçe etiği ve Türk kamu bütçelerinin etik değeri. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4).

Çataloluk, C. (2008). Batı toplumlarında toplumsal yapı değişimleri ve bütçe hakkının gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2)

Çiçek, H. G., & Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*.

Çoban, H. (2018). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetimin bir gereği olarak bütçe hakkı* (Yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Çoşkun, G. (1994). *Devlet bütçesi: Türk bütçe sistemi*. İstanbul: Turhan Kitabevi.

Dileyici, D., & Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe anlayışındaki değişim süreci: Denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1)

Durdu, M. (2020). Bütçe hakkının Cumhurbaşkanlığı sistemindeki görünümü ve Latin Amerika ülkeleri ile mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25(99)

Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu bütçesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Ergun, A. (2015). “Sayıştay Yargısı ve Kamu Zararları”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 39, Sayı 1.

Eroğlu, A., & Egeli, H. (2020). İyi uygulamalar çerçevesinde bütçe ilkeleri ve örnek ülke incelemeleri. *Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2).

Feyzioğlu, B. (1981). *Nazari, tatbiki, mukayeseli bütçe*. İstanbul: Filiz Kitabevi

Gölcek, A. G. (2014). Bütçe kavramı ve bütçe hakkı: Tarihsel bir inceleme. *Vergi Raporu*, (182).

Gözler, K. (2010). *Anayasa hukukun genel teorisi*. Bursa: Ekin Yayınları.

Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa Neverland sistemi mi? 16 Nisan’da neyi oylayacağız? Erişim adresi: <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> (Erişim tarihi: 9 Haziran 2025).

Güneş, V. (2022). Türkiye’de bütçe hakkının doğruluk ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi. *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 10(2).

Kartalıcı, K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi açısından bütçe süreci ve bütçe hakkı*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Kesik, A. (2008). “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Afyonkarahisar: Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008), TBMM Basımevi.

Kesik, A. (2006). *Kamu mali yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Mutluer, K., Öner, E., & Kesik, A. (2011). *Bütçe hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Narter, R. (2012). Anayasal açıdan bütçe hakkı. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1-2), 35-52.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Özer, İ. D. (2022). Bütçe hakkından kamu bütçesine: Osmanlı'dan günümüze. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 29(2)

Öztürk, N. (2007). *Kamu tercihinin tespitinde karşılaşılan sorunlar ve çözüm yolları*. Ankara: Palme Yayıncılık.

Pehlivan, O. (2012). *Bütçe Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Pehlivan, O. (2018). *Devlet Bütçesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Sayar, N. S. (1964). *Amme maliyesi* (II. Cilt, Bütçe prensipleri ve tatbikatı, 3. Baskı). İstanbul

Söyler, İ. (2006). Kamu mali yönetim sisteminin bütçe teknik ve süreçlerindeki değişiklikler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 187–208.

Taşlıyük, A. U. (1964). *Mali idare prensipleri ve tatbikatı: Bütçe* (İzmir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 42). İzmir: Ticaret Matbaacılık.

Temel, R. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin Türk maliyesine getirdiği yenilikler. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (71).

Torun, O. N. (1968). *Devlet bütçesi ders notları* (Teksir). Eskişehir.

Türk, İ. (1979). *Maliye politikası amaçlar – araçlar ve çağdaş bütçe teorileri*. (4. baskı).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2025). *Bütçe hazırlama rehberi (2025-2027)*.

Varcan, N. (1993). *Maliye tarihi*. Eskişehir: Birlik Ofset Yayıncılık.

Yaman, İlhan (2024), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı Tarafından Bütçe Hakkının Kullanımının Etkinliği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Yarımbatman, G. (2023). *Denge ve denetimin bir aracı olarak Sayıştay* (Doktora tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı). Kırıkkale Üniversitesi.

Yavuz, E. (2011). *Yeni kamu mali yönetimi anlayışına göre stratejik plan bütçe ilişkisi* (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu). Ankara.

Yıldız, H. D. (2022), *Bütçe Hakkı Perspektifinden Bütçe Saydamlığı ve Demokrasi İlişkisi: Seçili Ülkeler Kapsamında Bir Analiz*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, H. H., & Tosun, S. (2010). *5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. Yasama Dergisi* (14),

Yürükoğlu B. (2022). Bütçe Hakkı ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular, Yüksek Lisans Tezi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

https://www.cihanyuksel.org/mly309_ders_notu.pdf

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

15 Temmuz 2023 tarihli 7456 Sayılı 6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telafisi İçin Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Anayasa Mahkemesi. (2023). 2019/111 Esas, 2023/63 Sayılı Karar (Karar Tarihi: 05.04.2023). Erişim Adresi: [T.C. Anayasa Mahkemesi](#)

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları,2023

6654 sayılı Kanunla 2016 yılında Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu