



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE
HAKKININ KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ**

Oğuzhan TOKGÖZ

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE HAKKININ
KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

OĞuzhan TOKGÖZ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

KABUL VE ONAY

Oğuzhan Tokgöz tarafından hazırlanan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi" başlıklı bu çalışma, 27.05.2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Danışman)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

20/06/2022

Oğuzhan Tokgöz

¹“**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**”

- (1) **Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.**
- (2) **Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.**
- (3) **Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.**
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Doç. Dr. Oytun CANYAŞ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Oğuzhan TOKGÖZ

ÖZET

TOKGÖZ, Oğuzhan. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2022.

İngiltere’de 1215 yılında Magna Carta ile ortaya çıkan bütçe hakkı; “kamu gelir ve giderlerinin miktarı ve türünün belirlenmesi ve onaylanması” olarak tanımlanmaktadır. Bütçe hakkının süjesi olan halk bu hakkın kullanım yetkisini domgrafik koşullar nedeniyle kendi seçtiği temsilcilere devretmiştir. Bu bakımdan parlamentolar bütçe hakkına değil, bütçe yetkisine sahiptir. Yasama organının yürütme organı karşısındaki konumuna bağlı olarak etkinlik düzeyi değişen bu yetki, hükümet sistemleri açısından farklılık göstermektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi dolayısıyla bütçe hakkı etkinliği Türkiye açısından da değişim göstermiştir. Çalışmanın birinci bölümünde bütçe ve bütçe hakkı kavramı ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bütçenin hukuki niteliği ve bütçe hakkının unsurlarından hareketle bütçe hakkının etkinliğini artıran faktörlere ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Etkinlik kavramı çalışmada iktisadi açıdan kullanılmamaktadır. İkinci bölümde farklı hükümet sistemlerinden seçilen örnek ülkelerin bütçe hakkı etkinlikleri karşılaştırmalı olarak incelenerek söz konusu ülkelerin bütçe hakkı etkinliği artıran hususlar karşılaştırmalı olarak tespit edilmiştir. Üçüncü bölümde ise değişen hükümet sistemi ile birlikte değişim gösteren bütçe süreci ve bütçe sürecine etki eden yeni süjeler itibariyle etkilenen bütçe hakkı etkinliğine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Farklı hükümet sistemlerine sahip ülkelerdeki bütçe hakkı etkinliği ile karşılaştırmalı olarak yeni hükümet sisteminde bütçe hakkı etkinliğini sağlamaya yönelik çözüm önerileri ortaya konulmuştur.

Anahtar Sözcükler

Bütçe hakkı, bütçe, bütçe süreci, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, hükümet sistemleri.

ABSTRACT

TOKGÖZ, Oğuzhan. *Comparative Evaluation of Power of Purse in Presidential Government System*, Master's Thesis, Ankara, 2022.

Power of the purse that emerged with Magna Carta in 1215 in England; It is defined as “determining and approving the amount and type of public revenues and expenditures”. The people, who are the subjects of Power of the purse, have transferred the authority to use this right to the representatives they have chosen because of demographic conditions. In this respect, parliaments do not have Power of the purse ,but the budgetary authority. Depending on the position of the legislature vis-à-vis the executive, this authority differs in terms of government systems. Due to the transition from the parliamentary system to the Presidential government system with the 2017 Constitutional amendment, the efficiency of Power of the purse has also changed for Turkey. In the first part of the study, the concept of the budget and and Power of the purse the historical development of Power of the purse are examined. Based on the legal nature of the budget and the elements of Power of the purse, evaluations were made regarding the factors that increase the efficiency of Power of the purse. The concept of efficiency is not used economically in the study. In the second part, activities Power of the purse of the sample countries selected from different government systems were examined comparatively, and the issues that increased the efficiency of Power of the purse of these countries were determined comparatively. In the third part, the budget process, which changes with the changing government system, and the effectiveness of Power of the purse affected by the new subjects affecting the budget process are evaluated. Comparing with the efficiency of Power of the purse in countries with different government systems, solution suggestions have been put forward to ensure the efficiency of Power of the purse in the new government system.

Keywords

Power of the purse, budget, budget process, presidential government system, government systems.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: BÜTÇE HAKKI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	6
1.1. MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK BÜTÇE.....	6
1.1.1. Bütçe Kavramı	6
1.1.2. Bütçenin Hukuki Niteliği.....	10
1.2. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI.....	13
1.2.1. Bütçe Hakkının Unsurları	16
1.2.1.1. Bütçenin Onaylanması	16
1.2.1.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi	19
1.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi	22
1.3. BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	23
1.3.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci.....	25
1.3.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişim Süreci.....	28
1.3.3. Almanya’da Bütçe Hakkının Gelişim Süreci.....	30
1.3.4. ABD’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci.....	32
1.3.5. Türkiye’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci.....	34
1.3.5.1. Cumhuriyetin İlanından Önce Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi	34
1.3.5.2. Cumhuriyetin İlanından Sonra Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi	37
2. BÖLÜM: FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜTÇE HAKKI	40
1.1. BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	40
1.1.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı	40
1.1.2. ABD’de Başkanlık Sistemi	45

1.1.2.1. Yürütme Organı Olarak Başkan	45
1.1.2.2. Yasama Organı Olarak Kongre	48
1.1.3. ABD’de Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı.....	50
1.1.3.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması	50
1.1.3.1.1. Bütçe Yönetim Ofisi.....	51
1.1.3.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması	53
1.1.3.2.1. Kongre Bütçe Ofisi.....	57
1.1.3.3. Bütçenin Denetimi	59
1.1.3.4. ABD’de Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi	61
1.2. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ	63
1.2.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımı.....	63
1.2.2. Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi.....	66
1.2.2.1. Yürütme.....	66
1.2.2.1.1. Cumhurbaşkanı.....	67
1.2.2.1.2. Hükümet	70
1.2.2.2. Yasama	71
1.2.3. Fransa’da Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı	73
1.2.3.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması	73
1.2.3.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması	74
1.2.3.3. Bütçenin Denetimi	76
1.2.3.4. Fransa’da Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi	78
1.3. PARLAMENTER SİSTEM.....	80
1.3.1. Parlamenter Sistemin Tanımı.....	80
1.3.2. İngiltere	83
1.3.2.1. İngiltere’de Parlamenter Sistem	83
1.3.2.1.1. Yürütme	83
1.3.2.1.1.1. Monark.....	83
1.3.2.1.1.2. Hükümet	84
1.3.2.1.2. Yasama	85
1.3.2.2. İngiltere’de Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı.....	87
1.3.2.2.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması	87
1.3.2.2.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması.....	89

1.3.2.2.3. Bütçenin Denetimi.....	92
1.3.2.2.4. İngiltere’de Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi	93
1.3.3. Almanya	95
1.3.3.1. Almanya’da Parlamenter Sistem	95
1.3.3.1.1. Yürütme	95
1.3.3.1.1.1. Cumhurbaşkanı	96
1.3.3.1.1.2. Hükümet	97
1.3.3.1.2. Yasama	98
1.3.3.2. Almanya’da Bütçe Süreci.....	100
1.3.3.2.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması	100
1.3.3.2.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması.....	101
1.3.3.2.3. Bütçenin Denetimi.....	104
1.3.3.2.4. Almanya’da Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi	107
3. BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE SÜRECİ VE BÜTÇE HAKKI.....	110
1.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ	110
1.1.1. Yürütme Organı Olarak Cumhurbaşkanı	115
1.1.2. Yasama Organı Olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi.....	122
1.2. BÜTÇE SÜRECİ	126
1.2.1. Bütçe Kanununun Hazırlanması ve Onaylanması	127
1.2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.....	131
1.2.2. Bütçenin Uygulanması.....	134
1.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetimi	136
1.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE HAKKI ETKİLİLİĞİ	137
1.3.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylama Sürecinin Değerlendirilmesi	137
1.3.2. Bütçe Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi	141
1.3.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetim Sürecinin Değerlendirilmesi .	145
SONUÇ	148
KAYNAKÇA	154
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU	178
EK 2. ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU.....	179

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
Bkz.	: Bakınız
CRS	: Congressional Research Service
çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
HCFP	: Haut Conseil des Finances Publiques
IMF	: International Monetary Fund
K.	: Karar
KAÜ İİBF	: Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu
No.	: Numara
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development

OTAM	: Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi
s.	: Sayfa
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
T.	: Tarih
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
UK	: United Kingdom
US	: United States
USA	: United States of America
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
WBI	: World Bank Institute

GİRİŞ

Devletler, kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla harcamalar yapmakta ve bu harcamalarını elde ettikleri gelirlerle finanse etmektedir. Devletlerin bu bakımdan en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Devlet kurumunun Locke’a göre bireylerin doğuştan sahip oldukları hakları korumak amacıyla ortaya çıktığı göz önünde bulundurulduğunda¹, halkın kendilerinden elde edilen gelir olarak vergileri belirleme ve bu gelirlerin harcanmasının denetlemesinin doğal olarak kabul edilmesi gereken bir hak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Kişilerin bu hakkını demografik ve fiziki zorluklar nedeniyle doğrudan kullanmasının mümkün olmaması nedeniyle; kişiler, haklarını seçim yoluyla yetki verdiği temsilciler vasıtasıyla kullanabilmektedir². Bu bakımdan; halk kendi verdiği verginin denetim yetkisini kullanabilme hakkını kendi seçtiği temsilciler aracılığıyla parlamentoların ortaya çıkmasıyla kazanmıştır. Halkın seçimlerle yetki verdiği temsilciler vasıtasıyla kullandığı bu yetki, bütçe hakkı (power of the purse) olarak adlandırılmaktadır³.

Bütçe hakkı, İngiltere’de halkın ve halkın temsilcilerinin uzun yıllardır süren mücadelelerinin sonucu olarak 1215 yılında Magna Carta ile ortaya çıkmıştır. İngiltere’de ortaya çıkan bütçe hakkının kullanımına ilişkin esaslar daha sonraki yıllarda Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere diğer ülkeler tarafından da uygulanmaya başlanarak gelişme göstermiştir⁴. Tarihsel süreç olarak bakıldığında sekiz yüz yılı aşkın süredir demokrasi mücadelesinin ürünü olan bütçe hakkının Türkiye açısından yeni bir

¹ ZABUNOĞLU, Hamdi Gökçe, “Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke’un Devlet Anlayışı”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 437.

² MÜFTÜOĞLU, Zeynep, “Yetki Devri Kurumunun İdare Hukuku ve Bütçe Hakkı Bakımından Karşılaştırmalı Analizi”, **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt 2**, 1. Basım, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 909.

³ ÇOBAN, Hatice, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi SBE, 2020, s. 5.

⁴ KARA, Fatih, “Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2014, Sayı: 27, s. 132.

kavram olduğunu söylemek mümkündür. Cumhuriyet öncesinde 1876 Anayasası ile söz konusu edilmesine rağmen uzun yıllarca uygulanmamış, 2. Meşrutiyetin ilanı ile uygulanabilirlik kazanmıştır. 1924 Anayasasıyla da çağdaş anlamıyla kullanılması mümkün hale gelmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında da bütçe ile ilgili hükümlere yer verilerek bütçe hakkının gereği olarak yasama organının bütçe sürecindeki yetkisi belirtilmiştir⁵.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve 1982 Anayasasında bütçeye ilişkin köklü değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla bütçe hazırlama yetkisi yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanına verilmiş, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir birim olarak merkezi yönetim bütçe kanununu hazırlamakla görevlendirilmiş Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hayata geçmesi ile birlikte yasama süreci, yasama ve yürütmenin birbiriyle olan ilişkisi ve yürütmenin meclisteki temsili gibi hususlarda önemli değişiklikler gerçekleşmiştir⁶. 1924 Anayasası ile getirilen sistemde yasamanın üstünlüğü kabul edilmiş, ancak uygulamada bilhassa 1950-1960 döneminde yürütme üstün konumda olmuştur. Yürütmenin yasamaya üstünlüğü aynı şekilde 2002-2017 yılında da kendini göstermiş ve yasama, Bakanlar Kurulunun talimatıyla çalışan bir organ niteliğine bürünmüştür⁷. Nitekim benzer durum 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de kendini göstermiştir. Bu bakımdan yaşanan değişim yasama organının bütçe yetkisini de etkilemiştir.

Bu çalışmada yeni hükümet sisteminin bütçe hakkı etkinliği incelenecektir. Etkinlik kavramı çalışmada iktisadi açıdan kullanılmamakta olup, bütçe hakkı etkinliği anayasa hukuku ve mali hukuk açısından ele alınacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde

⁵ ŞAHİN İPEK, Elif Ayşe, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi” **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 2017, Sayı: 107, s. 70.

⁶ DEMİRBAĞ, Cengiz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 39, s. 15.

⁷ DOĞAN, İlyas, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, **Dört Kitada Başkanlık Sistemi**, (der. İlyas Doğan ve Serdar Üner), 1. Basım, Astana Yayınları, Ankara, 2017, s. 19.

bütçe hakkı konusunda problemler tespit edilip, farklı hükümet sistemlerinden seçilen ülke örneklerindeki bütçe hakkının etkinliği ile karşılaştırma yapılacaktır. Bu bakımdan çalışmanın amacı bütçe hakkı etkinliği konusunda yapılan karşılaştırmalar neticesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkının etkinliğini artıran önerilerde bulunmaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle bütçe kavramı irdelenecek olup, bir tanımlama yapılmaya çalışılacaktır. Bu bakımdan literatür taraması yapılarak doktrinindeki yazarların tanımlarına yer verilmiştir. Tanımlar klasik ve modern maliye anlayışlarını benimseyen yazarların görüşleri çerçevesinde incelenecektir. Bütçe hakkının önemi açısından bütçenin kamu ekonomisini şekillendiren bir araç olduğu anlatılmaya çalışılacaktır. Aynı zamanda bütçenin kanuni tanımlarına da yer verilecektir. Tanımlar neticesinde bütçenin hukuki niteliği doktrinindeki tartışmalar çerçevesinde kanun olup olmadığı hususunda ele alınacaktır.

Birinci bölümün ikinci kısmında ise bütçe hakkı kavramı üzerinde durulmaktadır. Bütçe hakkı kavramının tanımından hareketle bütçe hakkının süjesi tespit edilmeye çalışılacaktır. Bütçe hakkı kavramının tanımı yapıldıktan sonra bütçe hakkının unsurları incelenecektir. Bütçenin onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve bütçe uygulaması sonuçlarının denetimi olmak üzere bütçe hakkının üç unsuru üzerinden bütçe hakkının etkinliğini artıran unsurlara değinilecektir.

Birinci bölümün son kısmında ise farklı hükümet sistemlerinden seçilen ülke örneklerinden bütçe hakkının doğum yeri olan İngiltere'den başlamak üzere Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya'da bütçe hakkının gelişimi tarihsel bir perspektifle incelenecektir. Türkiye açısından bütçe hakkının tarihsel gelişimi ise cumhuriyetin ilanından önce ve sonra olmak üzere iki aşamada, 1982 Anayasası dönemine kadar ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde bütçe hakkının etkinliği bakımından Türkiye'nin Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak adlandırılan⁸ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmesi nedeniyle başkanlık sistemiyle yönetilen ABD başta olmak üzere yarı başkanlık sisteminin örneği olan Fransa ve parlamenter sistemin örnekleri İngiltere ve Almanya'daki durum incelenecektir. Farklı hükümet sistemlerindeki ülkelerin incelenmesinin nedeni farklı hükümet sistemlerinde bütçe hakkının etkinlik düzeylerinin ne ölçüde farklılaştığı hususudur. Zira Anayasa değişikliğiyle Türkiye'nin hükümet sistemi değişmesi nedeniyle Türkiye'de de bütçe hakkı etkilenmiştir. Öncelikle söz konusu hükümet sistemlerinin doktrindeki yazarlar tarafından yapılan tanımlarına yer verilerek hükümet sistemlerinin ayırım ölçütleri ortaya konmaya çalışılacaktır. Ardından seçilen ülkelerdeki bütçe sistemlerinin daha anlaşılır olması amacıyla hükümet sistemlerinden hareketle yasama ve yürütme organlarının yapısı ortaya konacaktır.

İkinci bölümde ülke örneklerinin bütçe hazırlama süreçleri yürütme ve yasama aşaması açısından anlatılmaya çalışılacaktır. Ardından bütçe denetimi süreci ele alınacaktır. Bütçe süreçleri literatür taraması yapılarak ve seçilen ülke mevzuatları incelenerek ortaya konmaktadır. Farklı hükümet sistemlerindeki bütçe süreçleri birbiriyle karşılaştırmalı olarak bütçe hakkının üç unsuru üzerinden bütçe hakkının etkinliği konusunda değerlendirmelerde bulunulacaktır. Farklı hükümet sistemlerinden seçilen ülkelerdeki bütçe hakkı etkinliklerinin birbiriyle karşılaştırılarak incelenmesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkı etkinliğinin seçilen ülkeler açısından karşılaştırılarak değerlendirilmesi açısından yararlı olacaktır.

Son olarak üçüncü bölümde çalışmanın esas konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bütçe süreci ve bütçe hakkının etkinliği incelenecektir. Bu bakımdan ilk olarak ikinci bölümde yapılan hükümet sistemlerinin tanımlarından hareketle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ayrıştığı noktalar irdelenecektir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yürütmenin yasama üzerinde etkisinin fazla olduğu, denge ve denetleme araçlarının ise zayıf olduğu başkanlık sisteminin doktrindeki saf başkanlık sisteminden ayrılan bir türü olarak kabul edilmektedir. Bu

⁸ ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 14.Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 175.

bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının yapısı, görevleri ve yetkileri incelenecektir.

Ardından yeni hükümet sistemiyle birlikte değişen bütçe süreci, bütçenin denetimi ve bütçe sürecinin yeni aktörü Strateji ve Bütçe Başkanlığına değinilecektir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı incelenirken ABD'deki örneği Bütçe Yönetim Ofisiyle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulaması ve bütçe denetimi bakımından bütçe hakkını etkileyen faktörlere değinilerek örnek ülkelerle karşılaştırmalar yapılacaktır. Neticede yapılan kıyaslamalardan elde edilen verilerle Türkiye'de bütçe hakkının etkinliğini artırıcı önerilerde bulunulacaktır.

1. BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK BÜTÇE

1.1.1. Bütçe Kavramı

Devletlerin geleceğe yönelik planları olarak tanımlanabilen bütçe, hükümetin gelecek dönem içerisindeki hedeflerini gösteren bir belgedir⁹. Kavramsal olarak tanımlamak gerekir ise tarihsel açıdan İngiltere’de ortaya çıkıp gelişme gösterdiği için İngilizce’de “çanta”, “çekmece” anlamına gelen “budget” kelimesinden türemiştir. Kelimenin kökeninin Latince “bulga” olduğu söylenilmekle beraber asıl kökenin Fransızca bir kelime olan “Bougette” olduğu da iddia edilmektedir¹⁰. Söz edilen “çanta” kavramı geçmiş tarihlerde bütçe süreci içerisinde İngiltere Parlamentosunda bir geleneksel törene dönüşmüştür. Bu törene göre o tarihlerde maliye bakanının elinde deri bir çanta ile gelip bütçe görüşmelerinin başladığını yasal anlamda ülkeye ilan eder¹¹ ve parlamento, bütçe görüşmelerine bu çantanın açılmasıyla (opening the budget) başlamış. Günümüzde maliye bakanının İngiltere Parlamentosunda bütçe görüşmeleri açılış konuşmasına “opening the budget” adı verilmesinin nedeni de bu törenden kaynaklanmaktadır¹².

Bütçe niteliği itibari ile geniş bir biçimde ele alındığı zaman tam manasıyla bir tanım yapmanın güç olduğu söylenebilecektir. Nitekim maliye alanındaki pek çok yazar bütçenin tanımını yapmaktan imtina etmiştir. Yapılan tanımlar ise bütçenin tanımını

⁹ DİKMEN, Süleyman, **Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014, s. 4.

¹⁰ BAĞLI, Mehmet Selim, “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 20, s. 42.

¹¹ GÖLÇEK, Ali Gökhan, “Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme”, **Vergi Raporu Dergisi**, Yıl: 2014, Sayı: 182, s. 133.

¹² MUTLUER, Mehmet Kâmil/ÖNER, Erdoğan/KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, 4. Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018, s. 7.

ortaya koymaktan ziyade bütçenin niteliklerini, işlevlerini ve ilkelerini açıklamak olduğu için bütçenin tanımında birbirinden farklı görüşler ortaya çıkmıştır¹³.

Paul Leroy – Beaulieu’nün bütçe tanımına göre bütçe; “*belirli bir zaman içindeki gelir ve giderlerin öncelikle tahmini ve karşılaştırmalı olarak bir cetvelinin oluşturulması ve sonraki süreçte gelirlerin toplanıp giderlerin yapılabilmesi için yetkili organlarca verilen bir izindir*”. Tanımdan anlaşılacağı üzere bütçe yalnızca devleti değil aynı zamanda mahalli idareler gibi kamunun diğer şahıslarını da içinde barındıran geniş bir kavramdır. Diğer taraftan tanıma göre bütçenin sadece gelir ve giderlerin tahmini bir cetveli olmadığı, aynı zamanda bunların uygulanabilmesini sağlayan hukuki bir tasarruf olduğu da belirtilmektedir¹⁴.

Rene Stourm ise bütçeyi yalnızca devlet bütçesi olarak ele almıştır. Yazara göre devlet bütçesi; “*kamu gelir ve giderleri hakkında mali yıl bitmeden önce yapılan tahminler ve bu tahminlerin onayını kapsayan bir yasama tasarrufudur*”¹⁵. Yazar bütçe kanununun niteliği konusunda farklı bir görüşe sahip olmasından dolayı bütçenin niteliğinin bir yasama, parlamento tasarrufu olduğunu belirtmiştir¹⁶. Diğer taraftan tanımda bütçenin yıllık olduğu ifadesi de kullanılmamıştır. Bu durumun sebebi ise eskiden bazı ülkelerde bir yıldan fazla veya daha az bir süre için bütçelerin yapılmasından kaynaklanmaktadır¹⁷.

Edgar Allix’in tanımı ise bütçe konusunda en uygun bulunan ve benimsenen tanım olduğu ifade edilebilmektedir. Yazar, tanımına zaman kavramını da ekleyerek bütçenin temel niteliklerinden birini de belirtmiştir¹⁸. Yazara göre bütçe; “*devletin belirli bir zaman*

¹³ SAYAR, Nihad, **Amme Maliyesi 2.Cilt Bütçe Prensipieri ve Tatbikati**, 3. Basım, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, İstanbul, 1964, s. 4-5. EDİZDOĞAN, Nihat/ÇETİNKAYA, Özhan, **Kamu Bütçesi**, 9. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 4.

¹⁴ SAYAR, **1964**, s. 5.

¹⁵ GÜRİSOY, Bedri, **Kamusal Maliye 2.Cilt Bütçe**, 2. Basım, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1981, s. 5. SAYAR, **1964**, s. 6. FEYZİOĞLU, Bedi Necmeddin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5. Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976, s. 14. STOURM, René, **The Budget**, (çev. Walter Flavius Mccaleb), The Institute for Government Research, New York, 1917, s. 4.

¹⁶ GÜRİSOY, **1981**, s. 5.

¹⁷ SAYAR, **1964**, s. 6.

¹⁸ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, **2019**, s. 4. SAYAR, **1964**, s. 6.

*dilimi içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, bu gelir ve giderlerin uygulanmasına izin veren kanundur*¹⁹.

Türk doktrinindeki tanımlara gelecek olursak Nihad Sayar bütçenin, mahalli idareler gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi veya özel kurumların, işletmelerin belirli zaman devresi içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların uygulamasına müsaade veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruf olduğunu belirtmiştir. Bu bakımdan bütçeyi sadece devlet bütçesi olarak ele almayı aynı zamanda kamunun dışındaki özel kişilerin bütçelerini de kapsayan çok genel ve geniş bir tanımlama yapmıştır²⁰. Akdoğan'a göre bütçe, yapılması amaçlanan uygulamaların toplumun ihtiyaçları ve ülkenin sosyo-ekonomik koşulları dikkate alınarak en etkin karar ve seçim mekanizması aracılığıyla planlanmasıdır. Bu bakımdan bütçe yürütme organının uygulayacağı politikaları gösteren hem bir araç hem bir belgedir²¹. Erginay ise bütçeyi devlet ve diğer kamu kuruluşlarının varlık nedeni olan kamu hizmetlerinin görülmesi için geleceğe yönelik, tahmini gelir ve giderlerin karşılıklı bir biçimde gösterildiği yasama belgesi olarak nitelendirmiştir²². Ulubatlı da benzer şekilde devletin gelecek belirli bir dönem içerisinde yapacağı giderleri ve toplayacağı gelirlerinin gösterildiği yasama belgesi olarak bütçeyi tanımlamıştır²³. Bulutoğlu ise bütçenin hükümet ve mahalli idareler gibi kamu ekonomisinin karar birimlerinin maliyetlerinin ve yaptıkları kamu hizmetlerinin topluca ödeme ile karşılanmasına ilişkin bir sipariş listesi olduğunu ifade etmektedir²⁴. Bütçenin ekonomik ve hukuki yönünü ortaya koyarak bir tanımlama yapan Batırel'e göre ise bütçe, gelecek bir döneme ilişkin olarak kamunun harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının yürütmeye harcama yapması ve gelirleri toplaması konusunda verdiği yetkiyi gösteren bir belgedir²⁵.

¹⁹ GÜRSOY, 1981, s.6.

²⁰ SAYAR, 1964, s. 6-7. EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s.4-5

²¹ AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, 21. Basım, Gazi Kitabevi, Ankara, 2020, s. 339-340.

²² ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, 17. Basım, Savaş Yayınları, Ankara, 2003, s. 156-157.

²³ ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, 13. Basım, İmaj Yayınevi, Ankara, 2014, s. 133.

²⁴ BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s. 77.

²⁵ BATIREL, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, 6. Basım, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Yardım ve Yayın Vakfı Yayınları, İstanbul, 1990, s. 1-2.

Diğer tanımları belirtmek gerekirse bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek bir süreç içerisindeki belirli gelir ve giderlerini tahmin eden ve bu bütçe gelirlerini toplamaya ve giderlerini yapmaya icazet veren bir tasarruftur²⁶. Duverger'e göre bütçe, özel kişilerdeki gibi sadece geleceğe ilişkin bir çalışma planı değil, aynı zamanda kamunun aşmaması gereken sınırlarını çizen bir belgedir²⁷. Başka bir tanımda ise bütçe kısaca devletin gelir ve giderlerini sistematik ve detaylıca barındıran bir belgedir²⁸.

Tanımlardan bir sonuç çıkarılacak olursa bütçenin bir denge içinde devletin gelir ve giderlerini tahmini doğrultusunda bunların uygulanmasını sağlayan bir izin veya yetki olduğunu söylemek mümkündür. Ancak modern maliye anlayışı ile bütçenin geçirdiği dönüşüm bakımından bütçe, artık yalnızca devletin gelir ve giderlerinin toplanmasına izin vermenin yanında devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri olmuştur²⁹.

Nihai olarak bir tanımlama yapmak gerekir ise bütçe; hükümetin gelecek yıla ait olmak üzere gelir ve gider tahminlerini toplumun gereksinimlerine göre gelir artışıdaki sürekli gelişme, tam istihdam, gelir dağılımı ve fiyat istikrarını sağlayacak bir biçimde hazırlanıp yasama organına sunulan ve yasama organı tarafından kabul edilen mali nitelikteki yasadır³⁰. Nitekim tanımlardan anlaşılacağı üzere çoğu tanımda bütçe hükümetin mali planı olarak tanımlansa da modern maliye anlayışı bakımından önemli bir maliye politikası aracıdır. Bu bakımdan bütçenin kamu ekonomisini şekillendiren bir araç olduğu yadsınmaması gereken bir durumdur³¹. Zira Musgrave de bütçenin klasik fonksiyonlarının yanında yüksek istihdamı, fiyat istikrarı ve makul büyüme oranını koruyucu istikrar

²⁶ FEYZİOĞLU, 1976, s. 15.

²⁷ DUVERGER, Maurice, **Amme Maliyesi**, (çev. İsmail Hakkı Ülkmen), AÜSBF Yayınları, Ankara, 1955, s. 65.

²⁸ DOĞAN, Kadir Caner/ŞENTÜRK, Suat Hayri, "İngiltere'de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı", **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 2017, Sayı: 14, s. 355.

²⁹ COŞKUN, Gülay, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, 6. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 12.

³⁰ GÜRSOY, 1981, s. 6.

³¹ İBRAHİMOVA, Saadat, **Türk Bütçe Sistemi ile Azerbaycan ve Rusya Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi SBE, 2019, s. 3.

fonksiyonu olduğunu belirterek bütçenin kamu ekonomisi üzerindeki önemini vurgulamıştır³².

Kanuni tanımlarda bütçe kavramı 19. yüzyıldan itibaren birçok ülkenin bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını düzenleyen kanunlarında yer bulmuştur. Bunlardan biri olan 31 Mart 1862 tarihli Fransız Kamusal Muhasebe Kararnamesi 5. maddesine göre bütçe; Devletin ve diğer kamu idarelerinin yıllık olarak gelir ve giderler tahminlerini yasalastıran kanun olarak tanımlanmaktadır³³. Türk mevzuatında ise bütçe, Fransız Kamusal Muhasebe Kararnamesinden esas alınan ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 26 Mayıs 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 6. maddesine göre “*devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur*” olarak tanımlanmıştır. 10 Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı KMYKK 3/f maddesine göre ise “*bütçe belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir.*” şeklinde tanımlanarak önceki kanundan nitelik bakımından farklılık göstermiştir. Ancak aynı kanunun 15/1 maddesine göre de “*Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur*” olarak tanımlanmaktadır.

1.1.2. Bütçenin Hukuki Niteliği

Bütçenin hukuki niteliği hususunda yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı üzere bütçenin kendine has nitelikleri nedeniyle bir fikir birliğine varılmış değildir. Ayrıca bu durum bütçenin mali, iktisadi, hukuki ve siyasi fonksiyonların her birini yapısında barındırmasından da kaynaklanmaktadır. Bütçe için belge, parlamento tasarrufu, mali doküman, kararname, idari tasarruf, hukuki tasarruf, nizamname ve kanun olmak üzere

³² MUSGRAVE, Richard A./MUSGRAVE, Peggy B., **Public Finance in Theory and Practice**, 5. Basım, McGraw-Hill Book Company, 1989, s.6.

³³ GÜRSOY, 1981, s. 5.

birçok kavram kullanılmıştır. Nitekim mevzuatımızda da görüleceği üzere önce kanun olarak tanımlanan bütçe, sonraki kanunda hem belge hem de kanun olarak tanımlanmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde ise hukukçular arasında bütçenin hukuki niteliği konusunda tartışmalarının başında kanun olup olmadığı hususu olagelmıştır³⁴. Bu bakımdan bu konuda yapılan tartışmalar bütçenin kanun olduğunu savunanlar, bütçenin aslen kanun olmadığını savunanlar ve bütçenin kısmen kanun ve kısmen de idari tasarruf olduğunu savunanlar olmak üzere üç grupta toplanmaktadır³⁵.

Bütçenin kanun olduğunu savunan yazarlara göre bütçe tam manasıyla bir kanundur. Çünkü diğer kanunlarla aynı usul ve şekilde yasama organında tartışılmakta, kabul edilmekte ve onaylanmaktadır. Bu görüşü savunan yazarlar kanunları maddi ve şekli olarak ayırmadan şekli yönünü esas alarak tasnif etmektedirler. Bu bakımdan hangi konuda olursa olsun şekli yönden kanunlarla aynı usul ve şekilde onaylanan düzenlemeleri geniş anlamda kanun olarak kabul ederler³⁶.

Bütçenin kanun olduğunu savunan yazarlara karşılık kanun olmadığını savunan yazarlar, kanunların insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen soyut, yasaklayıcı ve müeyyidesi olan sürekli kurallar olduğunu ifade etmişlerdir. Eğer yasama organından geçmiş bir işlem ya da karar bu maddi unsurları yapısında taşıyorsa, şeklen kanuna benzese de kanun olarak kabul edilemeyecektir³⁷. Bir kısım hukukçulara göre bütçe bir idari plandır ve tespiti idari işlemdir. Başka bir görüşe göre ise bütçe idari makamlarca verilen bir emir ve vekâlettir. Kanun olmadığını savunan dikkat çekici bir başka görüşe göre de bütçenin bir şartlı tasarruf (acte- condition) olduğu ifade edilmektedir³⁸.

³⁴ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 62.

³⁵ ERÇİN, Cezmi, **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Devlet Basımevi, İstanbul, 1938, s. 21. FEYZİOĞLU, 1976, s. 10.

³⁶ ERÇİN, Cezmi, **Hukuki Bakımdan Bütçe**, Hapısane Matbaası, Ankara, 1937, s. 12. SAYAR, 1964, s. 16.

³⁷ GÜRSOY, 1981, s. 59-60.

³⁸ ERÇİN, 1938, s. 22.

Bu görüşte olanlar bütçelerin gelir ve gider yanlarını birbirinden ayrı olarak ele alırlar. Bütçenin gelir yanını esas olarak vergilerden oluştuğunu ve vergilerin her yıl toplanmasının kaynağının bütçe değil, vergi kanunları olduğunu ileri sürmektedirler. Gider tarafı da gelir tarafıyla benzer bir biçimde ifade edilerek giderlerin kaynağının kamuyla ilgili harcama yaratan kanunlar olduğu ifade edilmektedir³⁹.

Son olarak bu iki karşıt görüşe karşın bütçenin kısmen kanun kısmen de idari tasarruf olduğunu savunanlara göre bütçe gelir ve gider olarak iki ayrı şekilde incelenmektedir. Bu görüştekiler bütçenin gider yanının bir meclis kararı ya da şart tasarruf işlemi olduğunu belirtmektedirler. Zira masraflar bütçeden ayrı olarak kanunlarla yapılmaktadır. Gelir tarafında ise vergi ve her türlü yükümlülük getiren kanunların tatbikine gelecek yıl içinde izin veren bütçenin, yükümlülükler anayasal hüküm gereği kanunla konulacağı için kanun olduğunu ileri sürmektedirler⁴⁰.

Belirtmek gerekir ise bütçenin hukuki niteliğinin kanun olduğunu söylemek bütçe hakkının gereği olarak yanlış olmayacaktır. Zira kanunlaşmayan bir bütçenin bütçe hakkı gereği meşruluğu söz konusu olamayacaktır. 5018 sayılı KMYKK 3/f maddesinde belirtilen belge niteliğinin merkezi yönetim bütçesi kapsamında (Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar) olmayan Merkez Bankası ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri gibi kurumların bütçeleri bakımından geçerli olduğu söylenebilir. Nitekim kanun koyma yetkisinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması nedeniyle merkezi yönetim bütçesi dışındaki kurumların yaptığı bütçeler kanun niteliğinde olmayacaktır⁴¹.

Diğer taraftan kanundaki belge ifadesinin geniş anlamda kanun olarak yorumlanması gerektiği de ifade edilmektedir. Gerekçe olarak ise 1050 sayılı Kanunda yer alan harcamaların kanuniliği ilkesi ileri sürülmektedir⁴². Nitekim devletin vergi toplaması

³⁹ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 63-64.

⁴⁰ GÜRSOY, 1981, s. 61.

⁴¹ AKBEY, Ferhat, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu", *International Journal of Public Finance*, Yıl: 2020, Sayı: 5(1), s. 8.

⁴² ÖNER, Cihat, "Bütçe Dışı Hükümler", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 2009, Sayı: 4, s. 68-69.

için kanun gerekiyorsa vergi harcaması da kanunla mümkün olacaktır⁴³. Ancak kanun niteliğinde olsa da bütçenin; süreç, içerik, yapı ve uygulama gibi hususlar nedeniyle diğer kanunlardan farklılaştığını kabul etmek gerekecektir⁴⁴.

1.2. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI

Kamu ekonomisinin mali sınırlarını belirleyen bütçe, siyasi yönetimle birlikte eş zamanlı olarak gelişim göstermiştir. Tarih boyunca tüm gelir ve harcamaların yetkisini haiz ve ülkenin mali işlerini merkezileştiren devletler, siyasi manada güç sahibi olarak toplumsal yönetimlerde başarılı olmuşlardır⁴⁵. Bu bakımdan bütçe devletlerin bağımsızlığı açısından etkili olmuştur. Nitekim bir devlet kendi iradesiyle sınırları içerisindeki gelirleri toplayamıyor ve harcamalarını yapamıyorsa o devletin bağımsız olduğu söylenemeyecektir⁴⁶.

Eski Yunan Krallığı ve Roma İmparatorluğu dönemlerinde kendilerine bağlı ülkelerin hazinesinin merkezde toplu olması refah ve kuvvet ölçüsü olarak değerlendirilmiş hatta Roma İmparatorluğunun bütün mali işlerini kapsayacak bir biçimde hazine, iki memur tarafından idare edilmiştir⁴⁷. Mali örgüt ve devlet hazinesi açısından gözlemlenen bu durum kendini bütçe hakkında da göstermiştir⁴⁸. Parlamentoların gelişim göstermesiyle birlikte bütçe hakkı, halkın devletin mutlak iktidarını sınırlandırma faaliyeti olarak kavramsallaşmıştır⁴⁹. Bu bakımdan bütçe hakkının gelişimi ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde yaşadıkları gelişmelerle paralellik göstermektedir⁵⁰.

⁴³ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 700.

⁴⁴ AKBEY, 2020, s. 8. MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 64.

⁴⁵ SELEN, Ufuk/TARHAN, Ahmet Bora, **Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı**, 1. Basım, Uşak Üniversitesi Yayını, Uşak, 2014, s. 1. EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 22.

⁴⁶ TÜĞEN, Kâmil, **Devlet Bütçesi**, 10. Basım, Bassaray Matbaası, İzmir, 2011, s. 4.

⁴⁷ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 22.

⁴⁸ FEYZİOĞLU, 1976, s. 16.

⁴⁹ YILMAZ, Hakkı Hakan/BİÇER, Mustafa, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2010, Sayı: 158, s. 202.

⁵⁰ FEYZİOĞLU, 1976, s. 16.

Klasik bir tanıma göre bütçe hakkı; vergi ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının türü ve miktarını belirleme ve onaylama hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle bütçe hakkının vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onaylama hakkı olmak üzere üç aşamadan oluştuğu söylenebilir⁵¹. Bu bakımdan bütçe hakkı, yasama organının kamu maliyesi üzerinde mutlak bir güce sahip olarak izni olmaksızın yürütmenin gelirleri toplayamaması ve harcama yapamaması anlamına gelmektedir⁵².

Bütçe olmaksızın kamu yönetiminin işlemesi olanaklı değildir. Dolayısıyla bir ülkede kamu yönetiminin işlemesinin mümkün hale gelebilmesi için yasama organının hangi kamu hizmeti programlarının uygulanacağına ve bu kamu hizmeti programlarının nasıl finanse edileceğine karar vermesi gerekir. Bu karar bütçe aracılığıyla yerine getirilen bir kamusal tercihi yansıtır⁵³. Bu kamusal tercihin alınma süreci ise bir kısım işlerin kamusal kuruluşlar, (geniş kapsamlı devlet) vasıtasıyla yerine getirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Toplum adına yapılan bir işin yapılması, bütçe içine alınması ile mümkündür. Bütçe içine alınan hizmetler, o hizmetlere ayrılan ödeneklerle yerine getirilir. Nitekim bütçe içine alınan hizmetler için de sınırlı kaynakların bu hizmet için kullanılması gerekecektir. Bu bakımdan bu kamusal tercih, bütçe içine alınacak hizmetlerin ve bu hizmetlere ayrılacak kaynakların miktarının belirlenmesi anlamına gelmektedir⁵⁴. Bu durum bütçe hakkı terimiyle ele alınabilmektedir. Zira bütçe hakkı, devletin halktan topladığı gelirleri nerelere ne ölçüde harcaması gerektiğine ve bu harcamalar dolayısıyla halka ne gibi yükümlülükler getireceğine, milletin ya da milleti temsil eden meclislerin yetkili olması anlamına gelmektedir⁵⁵. Dolayısıyla bütçe hakkı,

⁵¹ YILMAZCAN, Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu “Anayasal Mali Düzen (14-16 Mayıs 1998)**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12, İstanbul, 2000, s. 163.

⁵² BAĞLI, Mehmet Selim, **TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2014, s. 34.

⁵³ BATIREL, 1990, s. 4-7.

⁵⁴ GÜR SOY, 1981, s. 44.

⁵⁵ GÜR SOY, 1981, s. 72.

parlamento tarafından kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün tasdiki olarak da tanımlanabilmektedir⁵⁶.

Bütçe hakkı değinildiği üzere günümüzde milleti temsil eden meclislere tanınmıştır. Bütçe hakkının millet temsilcilerine tanınmış olması bireylerin vergi mükellefi olmasından değil, egemenlik yetkisine sahip olmalarından kaynaklanan bir durumdur. Demokratik rejimle yönetilen tüm ülkelerde bu durum geçerli olup, bu sebeple bütçeyi onaylama ve denetleme yetkisi halka aittir. Oy kullanma hakkına sahip olan her vatandaş, bütçe hakkını da kullanmış olmaktadır. Vatandaşlar arasında gelir farkı gözetilmeksizin herkes aynı şartlar altında bütçe hakkını kullanır⁵⁷. Bu durum sayesinde vatandaşlar ödedikleri verginin karşılığında yararlandıkları hizmetleri sorgulama bilincine ulaşmış, devleti denetleme ve kontrol etme imkânını elde etmişlerdir. Bütçe hakkının topluma kazandırdığı en büyük katkılardan birinin, sağladığı bu imkân olduğunu söylemek mümkündür⁵⁸.

Anayasa Mahkemesi'nin 30.12.2010 tarih ve 2010/121 sayılı kararında ise bütçe hakkı şu şekilde tanımlanmıştır⁵⁹: “*Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır.*” Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bütçe hakkının sahibinin yasama organı olduğu vurgulanmaktadır. Ancak yasama organının bütçe hakkı yetkisinin olması hakkın sahibi olduğu anlamına gelmemektedir. Kanunlar ve anayasanın belirttiği sınırlar

⁵⁶ OCAKÇIOĞLU, Bora, “Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Uluslararası Sempozyum(5-7 Şubat 1982)**, Marmara Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1982, s. 450.

⁵⁷ SAYAR, 1964, s. 17.

⁵⁸ CANBAY, Tülin/ÇETİN GERGER, Güneş, “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”, **Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**, (der. A. Kemal Çelebi), 1.Basım, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, s. 190.

⁵⁹ AYM E. 2008/84, K. 2010/121, T. 30.12.2010.

içinde egemenlik yetkilerini kullanan devlet organları hakkın süjesi olamazlar⁶⁰. Bu bakımdan parlamento bütçe hakkına değil, bütçe yetkisine sahiptir. Yürütme organının ise bütçe yetkisi ve görevi söz konusudur⁶¹.

Sonuç olarak bütçe hakkının süjesi halktır. Halk, süjesi olduğu bu hakkın kullanımını kendi seçtiği temsilcilere devretmektedir. Bütçe sürecinde ise bu yetki dönemsel olarak yürütme organına emanet edilmektedir⁶². Bu bakımdan yürütme organı yasama organından bütçe konusunda yetkilendirilmedikçe politika üretme yetisine sahip olamayacaktır. Dolayısıyla; bütçe hakkı yasamanın yürütmeyi harekete geçirme yetkisidir ve bu yetki; bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulamasının neticelerini denetlemeyi kapsamaktadır⁶³.

1.2.1. Bütçe Hakkının Unsurları

Önceki kısımda değinildiği üzere bütçe hakkı; vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onaylama hakkı olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Günümüzde ise bütçe hakkının kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının belirlenmesi hakkı olarak bütçenin onaylanması hakkı, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve bütçenin denetlenmesi unsurlarına sahip olması gerektiği ifade edilmektedir.

1.2.1.1. Bütçenin Onaylanması

Başta kamu geliri olarak vergilerin belirlenmesi yasama organı olan parlamentolara aittir. Halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar ilk yetkilerini bu konuda almışlardır. Parlatentonun onayı olmadan vergi alınamayacağı anlamına gelen “temsilsiz vergi olmaz” ilkesi, batı demokrasilerinin temel anayasal prensiplerinden biridir⁶⁴. Her ne kadar

⁶⁰ ÇOBAN, 2020, s. 59.

⁶¹ ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, **Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum** (7-8 Ekim 2008), TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s. 183-184.

⁶² BİÇER/YILMAZ, 2010, s. 206.

⁶³ BAĞLI, 2012, s. 51.

⁶⁴ ÇAĞAN, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **AÜHFD**, Yıl: 1980, Cilt: 37, Sayı:1, s. 131.

günümüzde yasama organı olan parlamentoların birincil yetkisi kanun yapmak olsa da tarihsel açıdan ilk yetkisi vergiye rıza gösterme ve bütçeyi onaylama yetkisidir. Bu açıdan ilk zamanlarda parlamentoların yasama organından ziyade mali bir organ olduklarını söylemek mümkündür. İngiliz anayasa tarihine bakılacak olunur ise parlamentoların bir mali organ olarak doğup gelişim gösterdikleri ancak kanun yapma yetkisine daha sonradan sahip oldukları görülecektir⁶⁵.

Bütçe, bir hükümet planı ve yönetim aracı olması dolayısıyla bütçeyi hazırlama görevi yürütme organına verilmiştir. Her ne kadar bütçe hazırlama görevi yürütme organına ait olsa da bu durum yasama organının bütçeye ilişkin yetkilerinin sınırlandırıldığı anlamına gelmemektedir⁶⁶. Nitekim bütçeyi onaylama, değiştirme ve denetleme yetkisi parlamentoya aittir. Ancak yasama organının bu yetkilerinin kullanım şekli bütçe hakkının etkililiği bakımından farklılaşmaktadır. Bütçeyi onaylama yetkisi bakımından yasama organının üç farklı türü bulunmaktadır⁶⁷:

Bütçeyi hazırlama yetkisine sahip olan parlamentolarda; yasama organı bütçe teklifinde değişiklik yapma ve reddetme kapasitesine haiz olmakla birlikte kendisi de bütçe hazırlama kapasitesine sahiptir. Bu tür parlamentoya sahip ülkelerde bütçe hakkının etkinliğinin azami seviyede olduğu söylenebilir. Bu bakımdan ABD, bu tür bir parlamentoya sahiptir⁶⁸.

Bütçeyi etkileme yetkisine sahip olan parlamentolarda yasama organı, bütçe teklifini hazırlama yetkisine sahip olan parlamentolarda olduğu gibi bütçe teklifini değiştirme ve reddetme kapasitesine sahiptir. Ancak bütçe teklifini hazırlama yetkisine sahip değildir. Bu parlamento türüne örnek ülke olarak Almanya verilmektedir⁶⁹.

⁶⁵ GÖZLER, Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, s. 365.

⁶⁶ BAĞLI, **2012**, s. 63-64.

⁶⁷ National Democratic Institute for International Affairs, **Legislatures and the Budget Process- An International Survey**, Washington D.C, 2003, s. 6.

⁶⁸ National Democratic Institute for International Affairs, **2003**, s. 6

⁶⁹ National Democratic Institute for International Affairs, **2003**, s. 6

Son olarak bütçeyi onaylama yetkisine sahip olan parlamentolarda ise yasama organı ne bütçe teklifinde değişiklik yapabilmekte ne reddedebilmekte ne de kendi bütçe teklifini oluşturabilmektedir. Bu açıdan bütçe hakkının etkililiğinin en az olduğu parlamento türünün bu olduğunu söylemek mümkündür. Zira yasama organının önüne gelen bütçeyi onaylamaktan başka bir işlevi olmayacaktır. İngiltere parlamentosu bu tür bir yasama organına örnek verilebilir⁷⁰.

Yasama organının bütçeyi onaylama yetkisi açısından yapılan bu ayırmada; yasama organının bütçe teklifinde değişiklik yapabilme yetkisi, bütçe hakkının etkinlik düzeyini belirleyen birincil unsurdur. Bu yetkinin anayasal olarak tanımlanması gerekmektedir. Ayrıca yasama organının bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapabilme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Yasama organının bu yetkisinin etkin kullanımı, bütçe görüşmeleri için yeterli süre tanınması ve yetkin bir komisyonun varlığı olmak üzere iki şarta bağlıdır⁷¹.

Yetkin bir komisyon yapısından ifade edilmek istenen bütçe komisyonunun bütçe teklifinde değişiklik yapabilme kapasitesi, bütçe teklifi müzakereleri için yeterli zaman, alt komisyonların çalışmalarının varlığı ve bütçe komisyonuyla etkinliği, bağımsız araştırma yapabilme etkinliği ve diğer birimlerle koordinasyonlu çalışabilmesidir⁷². Ancak bütçe komisyonunun bütçe teklifini değiştirme yetkisinin olması, bütçe hakkının etkinliğini her zaman sağlamayabilir. Bu bakımdan bütçe komisyonunun destekleyici olarak bağımsız bütçe birimleri ile çalışıyor olması, kolektif etkili karar almayı sağlayıcı yasama prosedürleri ve siyasi partilerin sayısı gibi faktörler bütçe hakkının etkinliği bakımından önemli bir rol oynayacaktır⁷³.

⁷⁰ National Democratic Institute for International Affairs, **2003**, s. 6

⁷¹ ŞAHİN İPEK, **2017**, s. 81-82.

⁷² KRAFCHİK, Warren/WEHNER, Joachim, The Role of Parliament in the Budget Process, **Institute for Democracy in South Africa Budget Information Service**, Cape Town, 1999, s. 9-14.

⁷³ BARRACLOUGH, Katherine/DOROTİNSKY, Bill, "The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review", **Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective**, (der. Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Lisa von Trapp), WBI Development Studies, Washington D.C., 2008, s. 105.

Değinildiği üzere bütçe komisyonunun yapısı itibariyle deneyimli ve donanımlı üyelerden oluşması, yeterli kaynaklara erişimi ve müzakere için yeterli süreye sahip olması yasama organının yürütme organıyla rekabet etmesinde önemli bir etkidir⁷⁴. Zira yürütme organının sahip olduğu deneyimli ve uzman kadro, karmaşık hale gelen bütçe açısından yasama organının eşit düzeyde rekabet etmesini engellemektedir. Bu açıdan karşımıza bağımsız bütçe birimleri olarak Parlamenter Bütçe Ofisleri çıkmaktadır⁷⁵. Bu bakımdan ilk örnek 1974 yılında kurulan kamu maliyesini gerçek zamanlı olarak gözetlemekle görevli Kongre Bütçe Ofisidir. Her ne kadar Hollanda'daki Merkezi Planlama Bürosu ve Belçika'daki Yüksek Maliye Konseyi daha önceleri kurulmuş olsa da mali gözetim görevini Kongre Bütçe Ofisinden daha sonra üstlenmiştir⁷⁶. Bağımsız bu birimler bütçe tahminlerinin doğruluğunun ve yürütmenin mali bakımdan hesap verilebilirliğinin sağlanması hedefi açısından önem teşkil etmektedir⁷⁷. Bu birimler yasama organının bünyesinde olabildiği gibi hükümet bünyesinde, merkez bankasına veya dış denetim ofisine bağlı olabileceği gibi hiçbir kuruma bağlı olmayabilmektedir⁷⁸.

Son olarak tek bir siyasi partinin yasama organında çoğunlukta olduğu durumlarda bütçe teklifi görüşmelerinin bir formaliteden ibaret olduğu söylenebilecektir. Ancak yasama organında tek başına bir siyasi partinin çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda bütçe teklifinin onaylanması amacıyla bütçe teklifinde değişiklik yapılmasının ve müzakere edilmesinin olanaklığı sağlanacaktır⁷⁹.

1.2.1.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi

Önceki kısımlarda değinildiği üzere vergilendirme yetkisinin halkın kendi seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolara devredilmesiyle ortaya çıkan bütçe hakkı, tarihsel süreç içerisinde her yıl tekrarlı bir biçimde kamu gelir ve giderlerinin parlamento tarafından

⁷⁴ BARRACLOUGH/DOROTİNSKY, 2008, s. 106.

⁷⁵ DİKMEN, Süleyman/ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü, "Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi", **Maliye Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 174, s. 282.

⁷⁶ KOPITS, George, "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2011, Sayı: 11(3), s. 2.

⁷⁷ DİKMEN/ÇİÇEK, 2018, s. 283.

⁷⁸ LIENERT, Ian, **Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission**, Finance Committee, Parliament of Scotland, 2015, s. 13.

⁷⁹ BARRACLOUGH/DOROTİNSKY, 2008, s. 108.

öncesinde izin verilmesi ve yetkilendirilmesiyle gelişim sürecini tamamlasa da bütçe hakkı yalnızca bütçenin onaylanması ve denetlenmesi değil aynı zamanda uygulama sürecinin izlenmesini de içermektedir. Bu bakımdan parlamentoların bütçe uygulamalarını gözetim yetkisi, bütçenin planlanmasından bütçenin uygulama ve sonuçlandırma sürecine kadar olan tüm süreç içerisinde bilgilendirilmesini zorunlu tutmaktadır⁸⁰.

Yasamanın bütçe uygulama sürecini gözetim yetkisi kamu harcama kararlarının nasıl ve ne için alındığına ilişkin tüm sürecin incelenmesi, analiz edilmesi ve bu harcamaların ne kadar doğru ve etkili yapıldığını ve sonuçlarının ne kadar etkili olduğunu kapsamaktadır⁸¹. Bütçenin izlenmesi süreci; mali yıl öncesinde bütçenin hazırlanması, gelecek yıla ilişkin mali politika ve programların planlanması ve koyulan hedefler doğrultusunda bütçe performansının değerlendirilmesi olarak üç aşamada gerçekleşmektedir⁸².

Hükümetlerin önceliklerinin ve bütçe sürecinin yasama organı tarafından yasal olarak gözetilmesi, hükümetlerin görevlerini etkin ve amaçlarına uygun bir biçimde gerçekleştirmeleri bakımından önem teşkil etmektedir. Parlamentoların rolüne ilişkin bu görüş, Uluslararası Para Fonunun Mali Saydamlık Alanında İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde de belirtilmektedir. Söz konusu Tüzük'e göre hükümet yasama organına düzenli olarak raporlama yapmalı ve mali yılın bitiminden bir yıl içerisinde kesin hesapları parlamentonun bilgisine sunmalıdır⁸³. Bu bakımdan stratejik planlar, bütçe ile plan metinlerinin ilişkisini kuran performans programları, hesap verilebilirliğin etkinliğini arttırmaya yönelik faaliyet raporları, yönetsel etkinlik sağlamayı amaçlayan bir yapı

⁸⁰ BAĞLI, 2012, s. 65.

⁸¹ House of Commons, **Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office Crutiny Unit**, http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html (E.T. 10.12.2020)

⁸² ÇOBAN, 2020, s. 72.

⁸³ KESİK, Ahmet, "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi", **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s. 287-288.

içinde öngörülmekle birlikte parlamentoların etkinliği açısından önemli bütçe belgeleri olduğunu söylemek mümkündür⁸⁴.

Neticede belirtmek gerekir ise uygulamada parlamentonun bütçe gözetim yetkisinin etkin kullanılmadığını söylemek mümkündür. Nitekim hükümetlerin parlamentoyu bir tür kararlarını onaylama merci olarak görmeleri sebebiyle mali hesap verme açısından isteksiz oldukları görülmektedir⁸⁵. Ancak etkin ve yeterli bir bilgilendirme yalnızca mali saydamlığın tam anlamıyla sağlanması ve iyi işleyen bir hesap verme mekanizmasının tesis edilmesiyle sağlanabilir. Mali saydamlıktan ve etkin bir hesap verilebilirlikten yoksun bir ortamda değinildiği üzere yasama organı yürütmenin kararlarını onaylayan bir merci olmaktan öteye gidemeyecektir ki yürütme organı da emrindeki idare üzerinde etkin olma yetisini kaybedecektir⁸⁶.

Bütçenin uygulamasını izlenmesi sırasında yasama organı daima yürütmeyi denetleyebilir⁸⁷. Bu bakımdan yasama organı denetimini bizzat kendi gerçekleştirebildiği gibi bu denetimi başka kurumlara da yaptırabilmektedir. Bu bağlamda yasama organının bu denetimi içsel ve dışsal olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Yasama organı içsel denetim olarak sözlü ve yazılı soru, araştırma komisyonu, güven oylaması, soruşturma komisyonu ve gensoru araçlarını kullanırken; dışsal denetim olarak kamu denetçisi, yüksek denetim kurumu ve yolsuzlukla mücadele ajansları gibi denetim araçlarını kullanmaktadır⁸⁸. Parlamentoların bütçe kanununun uygulanmasını denetlerken kullandığı denetim araçları diğer kanunların uygulamasını denetlerken kullandığı araçlarla benzerlik göstermektedir⁸⁹.

⁸⁴ BİÇER/YILMAZ, 2010, s. 216.

⁸⁵ KESİK, 2009, s. 288.

⁸⁶ BAĞLI, 2012, s. 65-66.

⁸⁷ TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Basım, Say Yayınları, İstanbul, 1981, s. 520.

⁸⁸ DİKMEN/ÇİÇEK, 2018, s.276. PELIZZO, Ricardo/STAPENHURST, Rick, **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, Policy Research Working Paper**, No. 3388, World Bank Washington D.C., 2004, s. 5.

⁸⁹ DİKMEN, 2014, s. 14.

1.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Parlamentoların bütçe sürecindeki yetkileri yalnızca bütçe teklifinin incelenmesi, değiştirilmesi, bütçe uygulamalarının gözetimi ve müzakere edilip onaylanmasını kapsamamaktadır. Ayrıca bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi de gerekmektedir⁹⁰. Nitekim parlamentoların temel görevlerinden birisi yürütme organının hesap verilebilirliğini sağlamaktır. Hesap verilebilirliğinin sağlanması da parlamentonun harcama sonrası incelemesinin güçlülüğüne bağlıdır⁹¹.

Bütçe yapmak, bütçe hakkının birçok parçasından yalnızca biridir. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için aynı zamanda bütçenin uygulamasının sonucunun da denetlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde bütçe hakkının kullanımı anlamsız olacaktır. Denetlenmeyen bütçe nedeniyle yürütme organı bütçe kanununda belirtilen sınırları aşabilecektir. İfade etmek gerekir ise bütçe kanununda yer aldığı şekilde gelirlerin toplanıp toplanılmadığının ve kamu harcamalarının gerektiği şekilde yapılıp yapılmadığının parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bütçenin denetiminin bütçe yapmaktan daha önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır⁹².

Devletler, bütçe denetimi için parlamento bünyesinde teessüs eden kamu hesapları komisyonlarından yahut uzmanlaşmış komisyonlardan destek almaktadırlar⁹³. Parlamentoların yürütmenin mali faaliyetlerine ilişkin denetiminin bütçe hakkı çerçevesinde etkinliğini arttırmaya yönelik araçlardan biri olan kamu hesapları komisyonları denetim raporlarını inceleyerek kamu harcamalarının nasıl yapıldığına ve kamu gelirlerinin nasıl toplandığına ilişkin etkili sorular sorarak bütçe denetimini gerçekleştirebilen daimî bir komisyondur. Denetim için gerekli bilgileri genellikle

⁹⁰ DİKMEN, 2014, s. 14.

⁹¹ TARSCHYS, Daniel “Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s. 262-263.

⁹² ÖNER, Erdoğan “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s. 270.

⁹³ ÇOBAN, 2020, s. 75.

yasama denetçisi veya Sayıştaydan almaktadırlar. Ancak bu komisyonlar hükümet eylemlerinin geniş çaplı sonuçlarının ele alınmasında yetersiz kalmaktadırlar. Bu açıdan uzmanlaşmış komisyonlar kamu hesapları komisyonlarına nazaran inceleme yapmak için daha kapsamlı bilgiye sahip olmalarından dolayı somut verilere dayalı politikaları öğrenme sürecine katılabilmektedirler⁹⁴.

Yasama organı kesin hesap denetimi ile yürütme organına tevdi ettiği kamu gelirlerini toplama ve kamu harcamaları yapma görev ve yetkisinin nasıl kullanıldığına ilişkin sorular sorarak denetimi sağlamaktadır. Kesin hesap kanun teklifi, mali yılsonu uygulamalarının neticelerini gösteren bir belgedir. Kesin hesap kanun teklifinin müzakeresi sırasında yasama, yürütmenin mali faaliyetlerinin etkin, ekonomik ve verimli olup olmadığını denetleyerek bütçe hakkının kullanımının sürecini tamamlamaktadır⁹⁵.

1.3. BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Bütçe ilk zamanlarda yasamanın, yürütmenin hesap verilebilirliğini sağlaması amacına hizmet eden bir araç olarak kullanılmıştır. Bütçe hakkı, tarihsel olarak hükümdarlarla yapılan uzun mücadeleler neticesinde yasama organlarının vergilendirme yetkisinin kontrolünü elde etmesiyle gerçekleşmiştir⁹⁶. Nitekim bu hak, devleti yönetenler tarafından cebre dayanılarak uygulanan ağır vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle karşı verilen tepkiler sonucu ortaya çıkan isyanlarla elde edilmiştir. Tarihsel olarak bakıldığında ise birçok ayaklanmanın hukuksal olarak cebren alınan değil, maddi veya siyasal olarak zora dayanılarak alınmak istenen vergiler yüzünden gerçekleştiği görülecektir. İngiltere’de Kral Yurtsuz John’a karşı olan ayaklanma, Fransız İhtilali ve

⁹⁴ SAHGAL, Vinod, “Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması & Uygulanması ve Dış Denetim & Kontrol”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s. 169. TARSCHYS, 2009, s. 266.

⁹⁵ ÇOBAN, 2020, s. 75.

⁹⁶ PREMCHAND, Arigapudi, “**Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice**”, IMF, Washington D.C., 1983, s. 35.

hatta Amerikan Bağımsızlık Savaşı bu duruma örnek olarak verilebilmektedir⁹⁷. Bu bakımdan hükümdarların uzun uğraşlarına rağmen itiraz edebilen toplumların direnişleri sayesinde bütçe hakkı ortaya çıkmıştır⁹⁸.

Tarihsel olarak incelendiğinde çeşitli ülkelerde bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi başlıca üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşama vergiler ve diğer gelir kaynaklarının parlamento tarafından onaylanması olarak gerçekleşmiştir. İkinci aşama olarak giderlerin ödenek verme usulü ile parlamento tarafından onaylanması sağlanmıştır. Üçüncü aşamada da ilk iki aşamada getirilen devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin her yıl parlamento tarafından yeniden onaylanması prensibi getirilmiştir⁹⁹. Bu bakımdan parlamentoların gelir olarak vergilendirme yetkisi üzerinde kazandıkları bu haklardan sonra diğer bir önemli husus olarak devlet harcamalarını da kontrol yetkisine yöneldikleri görülmektedir¹⁰⁰.

Özellikle Batı Avrupa’da halk üzerinde otokratik yönetimler mutlak bir güce sahip olmuş ve sahip oldukları bu güçle ağır vergiler uygulamışlardır. Bu durum karşısında insanlar özellikle mülkiyet ve yaşama hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerini koruma isteği duymuş ve bu da bütçe hakkının gelişiminde önemli bir rol oynamıştır. Bütçe hakkının batı toplumlarında tarihsel gelişimine bakıldığında bütçe hakkı, demokrasinin gelişimiyle koşut olarak gelişmiştir. Nitekim bilindiği üzere bütçe hakkının ortaya çıktığı belge olan Magna Carta, insan hakları ve demokratik yönetimin de temel taşıdır¹⁰¹. Bu bakımdan bütçe ve demokrasi arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır¹⁰². Tarihte de parlamentoların

⁹⁷ GÜNEŞ, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBE, 1992, s. 48.

⁹⁸ BAĞLI, 2012, s. 52.

⁹⁹ FEYZİOĞLU, 1976, s. 16.

¹⁰⁰ PREMCHAND, 1983, s. 35.

¹⁰¹ CANBAY/ ÇETİN GERGER, 2012, s. 163.

¹⁰² RUBIN, Irene S., “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, **Budgeting and the Management of Public Spending**, (der. Donald J. Savoie), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham: UK, 2000, s. 187.

bütçe hakkını halkın demokratik seviyesini arttırmak maksadıyla bir araç olarak kullanması bu ilişkiyi ortaya koymaktadır¹⁰³.

Mutlak iktidar gücüne sahip yönetimlerde bütçe hakkının kapsamına giren bütün kararlar hükümdarlar tarafından verilmiştir. Bu bakımdan yönetimde kamu hizmetleri ile ilgili kararları alma yetkisinin paylaşımı gerçekleştirilemediğinden bütçe hakkının varlığı da söz konusu değildir. Sonuç itibarıyla tüm yetkiler gibi bütçe hakkını kullanma yetkisi de hükümdarların şahsına aittir. Hatta devlet ile hükümdarın hazinesinin ayrılma ihtiyacı da doğmamıştır. Bu ayrımın yapılması ve bütçe hakkının tanınması tarihi gelişimin bir sonucudur¹⁰⁴.

Bütçe hakkının tarihsel gelişiminin incelenmesi öncelikle doğup geliştiği İngiltere örneği üzerinden incelecek olup, ardından Kıta Avrupası'ndaki örnekler olarak Fransa ve Almanya incelenecektir. Sonrasında Amerika'daki süreç incelenerek son olarak Türkiye incelenecektir.

1.3.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci

Eskiden İngiltere'de otokratik bütün ülkelerde olduğu gibi krallar kimseye danışmadan vergi ve benzeri gelirleri halktan toplar ve hazinesini bu gelirlere oluştururdu. Devletin giderlerini rahatça karşılayabildiği Ortaçağ ve bunu izleyen devirlerde bir sorun bulunmaz iken devletin giderlerinin gittikçe artması kralın hazinesinin yetersiz kalmasına sebep olarak halktan sık sık vergi alınması durumunu doğurmuştur. Bu durum karşısında doğan tepki neticesinde 1215 yılında Kral John'a kabul ettirilen Magna Carta ile vergi toplama parlamentonun onayına bağlanmıştır¹⁰⁵.

¹⁰³ STAPENHURTS, Rick, "The Legislature and The Budget", **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective**, WBI Development Studies, The World Bank, Washington D.C., 2008, s. 52.

¹⁰⁴ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 23.

¹⁰⁵ ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, 7. Basım, Sevinç Matbaa, Ankara, 1979, s. 191-192. FEYZİOĞLU, 1976, s. 17.

Magna Carta adlı ferman 12. ve 13. yüzyıllarda sürekli yapılan savaşların sebep olduğu giderlerin karşılanabilmesi için kral tarafından uygulanan ağır vergilere karşı halkın ve baronların talebi ve ısrarı neticesinde imzalanmıştır¹⁰⁶. Magna Carta fermanına göre Kral, 12. maddede sayılan kurtuluş akçesi, büyük oğlun şövalye olması ve yalnız bir kere olmak şartıyla büyük kızın evlenmesi olarak üç istisnai durum dışında genel oylama olmadan vergi salamayacaktır. 14. maddesinde de bu genel oylamanın yapılacağı Avam Kamarası (Common Council) adı verilen meclisin toplanma şekli ve zamanı düzenlenmektedir¹⁰⁷. Bu maddeler temsilsiz vergi olmaz ilkesini getiren hükümler olarak nitelendirilmektedir¹⁰⁸. Zira bütçe hakkının ilk şekli olarak kabul edilen vergi koyma hakkı parlamentonun yetkisine bağlanarak kralın vergi koyma hakkı açık ve kesin olarak sınırlandırılmaktadır¹⁰⁹. Bu bakımdan İngiltere’de kralın vergileme yetkisinin sınırlandırılması harcama yapma yetkisinin sınırlandırılmasından önce gerçekleşmiştir¹¹⁰. Nitekim İngiltere’de parlamentonun harcamalara ilişkin denetimi çok daha sonraları, 18. yüzyılda ortaya çıkmıştır¹¹¹.

Magna Carta ile her ne kadar vergi koyma hakkı meclise geçse de ileriki zamanlarda bu durum sürekli olarak uygulanamamıştır. Özellikle I. James döneminde kralın parlamento onayı almadan vergileri yürürlüğe koymaya çalışması ve I. Charles’ın özgürlüklere müdahalede bulunarak meclisin düzenli olarak toplanmasını engellemesiyle hükümdar ile meclis arasındaki çatışma yeniden kendini göstermiştir¹¹². Parlamento, bütün bu engellemelere karşın krala ödenek vermeyi reddetmiş ve kralın parlamentoyu feshedip yeni parlamento seçilmesine rağmen krala karşı gelmeye devam etmiştir. Neticede Kral I. Charles parlamento ile anlaşmak zorunda kalarak 1628 yılında Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) imzalanmıştır¹¹³. Haklar Dilekçesi ile bütçe hakkıyla ilgili olarak

¹⁰⁶ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 44.

¹⁰⁷ İLAL, Ersan, “Magna Carta”, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1968, Cilt: 34, Sayı: 1-4, s. 216-217.

¹⁰⁸ İLAL, 1968, s. 228-229.

¹⁰⁹ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 24-25.

¹¹⁰ GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1**, 1.Basım, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s. 873.

¹¹¹ BAĞLI, 2012, s. 56.

¹¹² KAMA, Sezen, “Parlamente Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 168.

¹¹³ GÖZLER, 2009, s. 370-371.

halkı temsil eden parlamentonun onayı olmadıkça vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin yüklenemeyeceği kabul edilmiştir¹¹⁴. Nitekim I. Charles'ın 1625-1629 yılları arasında tarhetmek istediği vergiler için parlamentonun onay vermemesi neticesinde meclisi dağıtarak on bir yıl boyunca birçok vergiyi meclis onayı almadan yürürlüğe koymuştur¹¹⁵. Ancak para ihtiyacı nedeniyle parlamentonun yeniden toplanması zorunluluğu doğsa da meclisin şartlarını yerine getirmeyen I. Charles ile parlamento arasında 1642 yılında iç savaş vuku bulmuş ve savaş neticesinde 1649 yılında idam edilmiştir¹¹⁶.

Kral II. Charles devrinde ise parlamento vergi koyma hakkı üzerinde tamamen hâkim durumdadır. Bu nedenle II. Charles ve halefi II. James halkın vergi hakkına yeniden karşı koymuşlardır. Bu duruma dini ve siyasi meselelerde eklenince 1688 ihtilali olmuş ve 1689 yılında Haklar Beyannamesi (Bill of Rights) kabul edilmiştir¹¹⁷. Haklar Beyannamesi ile parlamentonun onayı alınmadan vergi konulamayacağı, parlamentonun onayı olmadan toplanan gelirlerin harcanamayacağı ve parlamentonun her sene belirli zamanlarda toplanacağı kabul edilmiştir. Bu bakımdan kralın elinde bulunan toplanan vergilerin harcama yetkisi de parlamentoya geçmiş ve bütçenin yıllık olma ilkesi ortaya çıkmıştır¹¹⁸.

III. George döneminde kraliyet gelirlerinin büyük çoğunluğu, IV. George ve IV. William dönemlerinde ise kralın harcamaları üzerinde mali denetim sağlanarak parlamentonun hükümdarlar üzerindeki mali denetimi tam olarak tamamlanmıştır. Böylece bütçe hakkı tümüyle, halkı temsil eden parlamentoya geçmiştir¹¹⁹.

¹¹⁴ ARSEL, İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Doğu Matbaacılık, 1964, s. 100.

¹¹⁵ SAYAR, **1964**, s. 19.

¹¹⁶ ARSEL, **1964**, s.100-101. KAMA, **2016**, s. 168.

¹¹⁷ FEYZİOĞLU, Bedi Necmettin, "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları**, 29. Seri, Yıl: 1983-1984, s. 4.

¹¹⁸ ÇATALOLUK, Cuma, "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2008, Cilt: 10, Sayı: 2, s. 85.

¹¹⁹ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, **2019**, s. 26.

1.3.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişim Süreci

Fransa'da bütçe hakkı, İngiltere'ye nazaran daha geç gelişim göstermiştir¹²⁰. Zira 13. ve 18. yüzyıllar arasında İngiltere'de bütçe hakkının gösterdiği gelişme, bir asır sonra Fransa'da görülmüştür¹²¹.

Fransa'da kamu gelir ve giderlerini belirleme, uygulama ve denetim hakkının halkı temsil eden parlamentolarca kullanılması ancak 1789 İhtilali sonucunda milli hâkimiyet esaslarının kabul edilmesi ile mümkün olmuştur¹²². Bu tarihe kadar İngiltere'de olduğu gibi öncelikle kamu gelirlerinin onaylanması hakkı kazanılmış, ardından kamu giderlerinin belirlenmesi hakkı ve son olarak bu iki unsurun denetlenmesi hakkını kazanarak bütçe hakkı tam anlamıyla sağlanmıştır¹²³.

Diğer ülkelerde olduğu gibi, kilise ve soyluların işbirliği ile yönetilen Fransa'da krallar önde gelen kimselerdi. İngiltere'de görüldüğü gibi, Fransa'da da, soylulardan ve kilise temsilcilerden oluşan bir Genel Meclis (Etats Généraux) vardı¹²⁴. Genel Meclis 1355-1357 yıllarındaki toplantılarına kadar parlamento niteliğini kazanmasa da hiçbir zaman düzenli olarak toplanamamıştır. Fakat toplandığı zaman karar alma süreçlerinde etkin rol oynayabilmiştir¹²⁵. Devletin giderleri bakımından ise kralın kendi mülk gelirleri ya da kraliyete özel gelirleriyle karşılanması nedeniyle kral, yalnızca savaş gibi olağanüstü hallerde Genel Meclisin onayını alarak vergiye başvurabilmektedir. Nitekim meclis üyeleri kral emriyle seçilmeleri sebebiyle vergileme konusunda titiz davranmamışlardır¹²⁶. Bu bakımdan krallar vergi ve harcama konusunda sınırsız güçleri olduğunu iddia etmişlerdir. Zira 15. ve 18. yüzyılları arasında meclisin nadiren toplanması bu durumu kanıtlar niteliktedir. Hatta 1614 yılından 1789 yılına kadar 175 yıl

¹²⁰ FEYZİOĞLU, 1983-1984, s. 5.

¹²¹ SAYAR, 1964, s. 24.

¹²² SAYAR, 1964, s. 24.

¹²³ FEYZİOĞLU, 1983-1984, s. 5.

¹²⁴ GÜRSOY, 1981, s. 80.

¹²⁵ ÖRS, Birsen, "Siyasi Temsil", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2006, Sayı: 35, s. 5.

¹²⁶ FEYZİOĞLU, 1976, s. 21. GÜRSOY, 1981, s. 80-81.

boyunca meclis toplanmamıştır¹²⁷. Bu dönem Fransa tarihinde “Meclissiz Devir” olarak adlandırılmaktadır¹²⁸.

Meclissiz Devirde, meclisin toplanamaması dolayısıyla, vergilerin onaylanması hakkı tamamen ortadan kalkmış ve krallar vergilendirme gücünü keyfi ve sınırsız olarak kullanmışlardır¹²⁹. Bu durum Fransız İhtilalinin en önde gelen nedenlerinden biri olmuştur¹³⁰. Bu sebeple Fransız İhtilalinin ardından toplanan meclisin ilk işi halkın onayı olmadan verginin salınamayacağı prensibinin getirilmesi olmuştur¹³¹. İhtilalden sonra ilan edilen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi 13. maddede “vergide genellik ve eşitlik”, 14. maddesinde ise “vergilerin belirliliği ve kanuniliği” ilkelerine yer verilerek parlamentonun onayı olmaksızın vergilerin salınamayacağı (temsilsiz vergi olmaz) prensibi kesin olarak ortaya konulmuştur¹³². Bu prensip, daha sonraki bütün Fransız Anayasalarında da yer almıştır¹³³. Böylece bütçe hakkının ilk aşaması tamamlanmıştır.

Bütçe hakkının ikinci aşaması olan giderlerin onaylanması hakkına ilişkin ilk hükümler Fransa’da 1791 ve 1793 Anayasalarında yer almıştır. Ancak tam anlamıyla bu hak, 25 Mart 1817 Restorasyon döneminde yayınlanan bir kanunla bakanlıklara ödenek verilmesi usulü ile giderlerin de onaylanması hakkı parlamentoya geçerek sağlanmıştır¹³⁴. Zira önceleri parlamento giderleri onaylar ancak hükümete, yürütme sorumluluğu içinde serbestlik tanıyarak icrasına karışmazdı. Sonraki dönemlerde kamu giderleri üzerinde parlamentonun denetimi genişlemiştir¹³⁵.

Nihayet 31 Mayıs 1862 tarihinde çıkarılan Kamusal Muhasebe Kararnamesi ile Fransız bütçe sistemi kanuni dayanağını “*her hesap döneminde yapılacak kamu giderleri ile*

¹²⁷ SCHICK, Allen, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2002, Sayı: 1, s. 19.

¹²⁸ SAYAR, **1964**, s. 25.

¹²⁹ FEYZİOĞLU, **1976**, s. 21. ÇAĞAN, **1980**, s. 131.

¹³⁰ ÇAĞAN, **1980**, s. 131.

¹³¹ FEYZİOĞLU, **1983-1984**, s. 5.

¹³² VATANSEVER ÖZTÜRK, Müge, “Vergilerin Kanuniliği İlkesinin Tarihî Gelişimi”, **DEÜHFD**, Yıl: 2014, Cilt: 16, Özel Sayı, s. 4819. ÇAĞAN, **1980**, s. 131.

¹³³ VATANSEVER ÖZTÜRK, **2014**, s. 4819.

¹³⁴ FEYZİOĞLU, **1983-1984**, s. 6.

¹³⁵ GÜRSOY, **1981**, s. 83.

toplanacak kamu gelirlerine yıllık bütçe kanunları ile izin verilir” hükmü ile sağlamıştır¹³⁶. Nitekim bu hükmün kanun yerine kararname hükmü olması eleştirilere sebep olsa da, Fransa’da çağdaş maliye anlamında bütçe hakkı tam manasıyla gerçekleşmiştir¹³⁷. Her ne kadar Fransız bütçe sistemi İngiltere’ye nazaran daha geç bir gelişim gösterse de bütün Kıta Avrupası ülkeleri ile Türkiye’yi etkilemiş ve klasik bütçe sisteminin en önemli örneklerinden biri olarak teşekkül etmiştir¹³⁸.

1.3.3. Almanya’da Bütçe Hakkının Gelişim Süreci

İngiltere ve Fransa’da bütçe hakkı konusunda gelişen olaylar Almanya’yı da etkilemiştir¹³⁹. Almanya prens devletleri devrinde genel giderler prensin hazinesinden karşılandığı için bugünkü anlamda bir bütçe yoktur. Ayrıca bütün giderler belirli gelir fonundan karşılanmaktadır¹⁴⁰. Nitekim 15. yüzyıldan itibaren kamu ihtiyaçlarının artması üzerine giderlerin karşılanması için gelirlerin artırılması ihtiyacı doğdu. Bu ihtiyaçların karşılanması için diğer ülkelerde olduğu gibi ruhban ve şövalyeler gibi seçkin kimselerden oluşan Genel Meclislerin (Landständ) izni alınmak şartıyla vergiler salınabildi. Ancak zaman zaman bu kurala riayet edilmeden de vergiler toplanabildi¹⁴¹.

İlk bütçe denemesi 1689 yılında Prusya’da dar sınırlarda da olsa tüm mülk gelir ve giderlerinin bir genel bütçede yer alması ile oldu¹⁴². 1848 yılında yapılan “*Pauls Kilisesi/Paulskirchenversammlung*” toplantısında bir İmparatorluk Anayasası kabul edilmiştir. Ancak imparatorluk düzeyinde uygulanamasa da, bütçe hukuki bir form olarak ilk kez bu Anayasada yer almıştır¹⁴³.

¹³⁶ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 30.

¹³⁷ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 30. GÜRSOY, 1981, s. 83.

¹³⁸ FEYZİOĞLU, 1976, s. 25.

¹³⁹ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 30.

¹⁴⁰ ŞENER, Hasan, **Federal Almanya Bütçe Sistemi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1983/251, s. 20.

¹⁴¹ SAYAR, 1964, s. 26-27.

¹⁴² ŞENER, 1983/251, s. 20.

¹⁴³ ARSLAN, Rıza, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 2. Basım, Dora Yayıncılık, Bursa, 2015, s. 98. SAKURAI, Keiko, “Analysis on Budget System”, **Government Auditing Review**, Yıl:

19. yüzyıl başlarında meclisin onayı alınmadan keyfi vergi alınmaya başlanınca Bavyera, Saksonya gibi prensliklerde bütçe hakkına ilişkin ilk hareketler başlamıştır. Fransa'nın 1791, 1793 tarihli Anayasalarından hareket ederek bazı Alman Prenslikleri "Landtag" adı verilen bir nevi meclislerine kamu gelir ve giderlerini belirleme hakkı tanımışlardır¹⁴⁴. 1850 tarihli Prusya Anayasası ile açık bir biçimde bütün kamu gelir ve giderlerini belirleme hakkı halkın temsilcilerine tanınmıştır. Ancak 1862-1866 yılları arasında bu kurala riayet edilmeden, meclisin onayından geçmeyen bütçeler yürürlüğe konulmuştur¹⁴⁵. Bu uygulama 1866 yılında Kral Guillaume'nin mecliste kendi ve hükümet adına özür dileyerek Anayasa hükümlerinin uygulanacağı hakkında güvence vermesiyle sona ermiştir¹⁴⁶. Nitekim 1866'dan sonra diğer Avrupa ülkelerinden daha geç kurulan bütçe hakkı, Almanya'da halk temsilcileri tarafından kullanılmaya başlamıştır¹⁴⁷.

1871 yılında II. Alman İmparatorluğunun (II. Deutsches Reich) kurulmasıyla İmparatorluk Anayasası yürürlüğe girmiştir¹⁴⁸. 1871 tarihli İmparatorluk Anayasasına göre bütçenin tahmini ve yıllık olarak mali yılbaşından önce kanun ile belirleneceği düzenlenerek bütçe hakkı meclise tanınmıştır¹⁴⁹. Ancak her ne kadar bütçe hakkı meclise tanınsa da bütçe dışı giderler için meşru bir önlem olmaması, ilave bütçe uygulamasının zorunluluğunu doğurmuştur¹⁵⁰.

1871 Anayasasının bütçeye ilişkin hükümleri 1. Dünya Savaşına kadar uygulanmıştır. İhtiyaçları karşılamaması nedeniyle 1922 yılında bütçe mevzuatı değiştirilmiştir¹⁵¹. Almanya'da bütçe hakkının tarihsel gelişimi bu şekilde gerçekleşmiştir.

2004, Sayı: 11, s. 60, <https://www.jbaudit.go.jp/english/exchange/pdf/e11d04.pdf> (E.T. 23.09.2021)

¹⁴⁴ SAYAR, **1964**, s. 27.

¹⁴⁵ STOURM, **1917**, s. 21.

¹⁴⁶ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, **2019**, s. 31.

¹⁴⁷ SAYAR, **1964**, s. 28.

¹⁴⁸ ARSLAN, **2015**, s. 98.

¹⁴⁹ [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire#XII. FINANCES OF THE EMPIRE](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire#XII._FINANCES_OF_THE_EMPIRE) (E.T. 23.09.2021).

¹⁵⁰ ŞENER, **1983/251**, s. 21.

¹⁵¹ MUTLUER/ÖNER/KESİK, **2018**, s.47. ŞENER, **1983/251**, s. 22.

1.3.4. ABD’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci

Kuzey Amerika bölgesi, önceleri İngiltere’nin büyük bir kolonisi halinde yönetilmekteydi. İngiltere, hâkimiyet hakkına sahip olmasından hareketle keyfince parlamentolarınca kararlaştırdıkları vergileri bu kolonisinden tahsil etmekteydi¹⁵². Nitekim bu durum kolonilerce Magna Carta’da kabul edilen temsilsiz vergi olmaz ilkesine aykırılık oluşturması nedeniyle tepkilere sebep olmuştur. İngiltere’nin 1765’de çıkardığı “Pul Yasasına” kolonilerce karşı çıkılması da yine bu sebepten gerçekleşmiştir¹⁵³. Çünkü her ne kadar İngiltere parlamentosunda bu kanun çıkarılmış olsa da parlamentoda Amerika temsilcileri yer almamaktadır. Amerika’nın temsil edilmediği bir mecliste temsilsiz vergi alınmaz ilkesinin varlığından da söz edilemeyecektir¹⁵⁴.

1766 yılında kolonilerdeki tepkiler neticesinde “Pul Yasası” kaldırılrsa da İngiltere yeniden hâkimiyet hakkına dayanarak bir yıl sonra “Townshend Yasaları” ile kâğıt, boya, cam, kurşun ve çay üzerine yeni vergi koymuştur. Bu vergi diğerine nazaran çok daha hafif olmasına rağmen Amerikalılar bu vergiye de itiraz etmişlerdir. 1770 yılında Boston’daki toplumsal olaylar neticesinde İngiltere parlamentosu cam, kurşun, kâğıt ve boya üzerindeki vergileri kaldırırsa da hâkimiyet haklarının bir sembolü olarak çay üzerindeki vergiyi kaldırmamıştır¹⁵⁵. Neticede İngiltere tarafından alınan bu vergiler Amerika’da dağınık haldeki on üç koloniyi birleştirmiş ve Amerikan Devrimine yol açmıştır¹⁵⁶.

4 Temmuz 1776 yılında Amerikalılar, Bağımsızlık Bildirgesi (Declaration of Independence) ile bağımsızlıklarını ilan ettiler ve Bildirgede temsilsiz vergi olmaz ilkesine yer verdiler. İngiltere 1778 yılında vergileri kaldırırsa da savaşı engelleyememiş

¹⁵² SAYAR, 1964, s. 21.

¹⁵³ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 31.

¹⁵⁴ SAYAR, 1964, s. 21.

¹⁵⁵ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 31. MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 48.

¹⁵⁶ GÖK, Abdülkerim, “Vergi Direncinin Gelişimi”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Yıl: 2014, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 154.

ve 1783’de yapılan barış anlaşmasıyla Amerika’nın bağımsızlığını tanımıştır. Böylece bütçe hakkı Amerikan halkını temsil eden meclislere geçmiş oldu¹⁵⁷.

1787 tarihli ABD Anayasasının 1. maddesinin 8. bölümünde yasama organı olan Kongrenin mali yetkileri düzenlenmiştir. Söz konusu maddede vergilendirme yetkisinin münhasıran Kongreye ait olduğu belirtilerek ülke genelinde vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergilerini belirlemek ve tahsil etmek, kamu borçlarını ödemek, devlet adına borç almak, ülke savunmasını ve refahını sağlamak gibi mali yetkilerle donatılmıştır. Bu bakımdan söz konusu hükümler ile bütçe hakkının Kongreye ait olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir¹⁵⁸.

Kongre, 1913 yılında yapılan ABD Anayasasının 16. değişikliği ile İngilizlerin ayrımcılığına tepki olarak eyaletler arasında bir ayırım yapmadan, kaynak gözetmeksizin bütün gelirlerin vergilendirilmesi yetkisine sahip olmuştur. Böylece Kongre gelirlerin de vergilendirilmesini yetkisi kapsamına almıştır¹⁵⁹. Ancak her ne kadar Anayasa bütçe hakkını Kongreye verse de bütçe sürecine ilişkin hükümler Anayasada yer almamıştır. Sonradan çıkarılan bir dizi kanunla federal bütçe süreci düzenlenmiştir¹⁶⁰.

Neticede belirtilecek olunur ise bütçe hakkı ABD’de federal düzeyde Kongre tarafından kullanılsa da federal yapının gereği olarak eyaletlere de kendi bütçelerini belirleme ve onaylama hakkı verilmiştir. Ancak İngiltere ve Fransa’dan farklı olarak bütçe hakkı, bağımsızlık mücadelesi sonucunda elde edilmiştir¹⁶¹.

¹⁵⁷ SAYAR, 1964, s.23. ÇAĞAN, 1980, s. 131.

¹⁵⁸ TBMM, *Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları*, TBMM Basımevi, Ankara, 2012, s. 396-397. VATANSEVER ÖZTÜRK, 2014, s. 4819.

¹⁵⁹ TBMM, 2012, s. 397. EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 32.

¹⁶⁰ SATURNO, James V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, Congressional Research Service, 22 Ağustos 2011, <https://www.senate.gov/CRSPubs/1ae50b22-5a09-4259-8fdf-728eb32f35db.pdf> (E.T. 22.09.2021), s. 1.

¹⁶¹ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 32.

1.3.5. Türkiye’de Bütçe Hakkının Gelişim Süreci

1.3.5.1. Cumhuriyetin İlanından Önce Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi

Türkiye’de bütçe hakkının doğumu ve gelişimi, İngiltere ve Fransa’dakine nazaran halk hareketleri ile değil üst yöneticilerin ıslahatları neticesinde gerçekleşmiştir. Osmanlı’da Tanzimat’a kadar olan dönemde güçlü bir mali yapı olsa da bütçe fikrine ulaşılammıştır¹⁶².

Osmanlı’da bütçe anlamında ilk çalışma 1509-1510 tarihli II. Bayezid dönemine ait bütçedir. 17. yüzyılda gelir ve giderlerin yer aldığı bir takım cetveller düzenlense de bu cetveller bütçe niteliği taşımamaktadır. Bu cetvellerden Tarhuncu Ahmet bütçesi, bütçe hakkı bakımından bütçe olarak nitelendirilemeyecek olsa da bazı kaynaklarda ilk Osmanlı bütçesi olarak kabul edilmektedir¹⁶³.

1808 tarihinde II. Mahmut döneminde devlet adına vergi toplama yetkisine sahip olan ayanlarla varılan uzlaşmayla Sened-i İttifak imzalanmıştır. Sened-i İttifakla vergiler açısından vergilerin ülkenin tamamında uygulanacağı, vergi miktarlarının hükümet ile ayanların görüşmeleri ile belirleneceğini, ayanların kendi bölgelerinde uyguladıkları haksız vergilerin kaldırılacağı ve bu konuda ayanların birbirini gözetim altında tutacağı kararlaştırılmıştır¹⁶⁴. Bu bakımdan vergilendirmede keyfiliğin yasaklanması ve vergilendirmede adaletin sağlanması gibi hususların gerçekleştirilmesi önem teşkil etmektedir¹⁶⁵.

Abdülmeçid’in tahta çıkmasının ardından Mustafa Reşid Paşa tarafından hazırlanan Gülhane Hattı Hümayunu ya da diğer adıyla Tanzimat Fermanı 1839 yılında ilan

¹⁶² FEYZİOĞLU, **1983-1984**, s. 6.

¹⁶³ ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/DİKMEN, Süleyman, “Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 11, Sayı: 2, s. 87.

¹⁶⁴ TÜĞEN, **2011**, s. 14. PAMİR, Aybars, “Osmanlı Egemenlik Anlayışında Senedi İttifak’ın Yeri”, **AÜHFD**, Yıl: 2004, Sayı: 53, s. 77.

¹⁶⁵ PAMİR, **2004**, s. 77.

edilmiştir¹⁶⁶. Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı'nın bütçe anlayışında önemli gelişmeler gerçekleşmiştir¹⁶⁷. Her ne kadar Fermanda bütçe ibaresi yer almasa da devletin savunma ve diğer kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan giderlerin önceden kanunlarla tespit edilmesi ve sınırlandırılması esası getirilmiştir. Böylece devletin gider bütçesinin yapılması gerekliliği işaret edilmiştir¹⁶⁸.

1855 yılında yayımlanan Bütçe Nizamnamesi ile bütçe konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu Nizamnameye göre devletin tüm gelir ve giderleri her yıl tespit edilerek muvazene defteri adı verilen bir defterde toplanır ve padişahın onayına sunulmaktadır. Nitekim belirtilecek olunur ise Nizamname ile bütçe tekniği esasları düzenlenmişse de, bütçenin hazırlanması ve onaylanması yetkisi halkı temsil eden meclisler yerine, tayinle seçilen bir meclise verilmiştir¹⁶⁹.

Bütçe konusunda ikinci nizamname, 1874 yılında yayımlanmıştır. Bu nizamname önceki nizamname ile büyük oranda aynı olsa da hükümete verilmeden önce dışarıdan kişilerin de bulunduğu bir bütçe komisyonunda müzakere edilmesi ve Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) tarafından bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi gibi farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca kesin hesabın hazırlanma usulü de düzenlenmiştir¹⁷⁰.

Türkiye'de günümüzdeki manasıyla bütçe hakkının kabul edilmesi Meşrutiyet devrinde 1876 tarihli Kanuni Esasi'yle olmuştur. Fransız Anayasasına benzer bir biçimde vergilerin onaylanması ve bütçe hakkına ilişkin hükümler Kanuni Esasi'de yer almıştır. Kanuni Esasi'nin 25. maddesinde vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulabileceği, 20. maddesinde herkesin ödeme gücüne göre vergi alınabileceği ve 96. maddede 25. maddeyi teyiden vergilerin kanunla konulamadıkça salınamayacağını, dağıtılamayacağını ve tahsil edilemeyeceğini düzenlemiştir¹⁷¹. Böylece kanunilik ilkesi

¹⁶⁶ SAYAR, 1964, s. 44.

¹⁶⁷ ÇİÇEK/DİKMEN, 2015, s. 87.

¹⁶⁸ SAYAR, 1964, s. 45.

¹⁶⁹ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 34.

¹⁷⁰ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 53.

¹⁷¹ FEYZİOĞLU, 1976, s. 30. ÇİÇEK/DİKMEN, 2015, s. 92.

vurgulanarak bütçe müessesesinin hukuki dayanağı sağlanmıştır¹⁷². Ayrıca diğer hükümlerle Sayıştay'ın denetim sistemleri ve kesinhesap kanunu da düzenlenmiştir¹⁷³.

Kanuni Esasi bütçe yapma hakkını halkın temsilcisi olan meclise vermiştir. Fakat hükümdara daha geniş yetkiler verilmiştir. Zira 102. maddesine göre hükümet tarafından teklif edilen bütçe, meclis tarafından onaylanmaz ise Padişah meclisi feshedebilmekte ve bir önceki yılın bütçesini yürürlüğe koyabilmektedir. Neticede batı demokrasilerinde olduğu gibi meclise tanınan bütçe hakkı Kanuni Esasi'de tanınmamıştır. Bu bakımdan Kanuni Esasi'nin bütçe hakkını kısmen millete verdiğini söylemek mümkündür¹⁷⁴.

1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşının (93 Harbi) kötüye giden koşulları sebebiyle mebusların ve hatta sadrazamın bile muhalefetiyle karşılaşan II. Abdülhamit, meclisin bu denetleyici ve eleştirici tutumuna karşı meclisin tatiline karar vermiştir¹⁷⁵. Tatiline karar verilen meclis bir daha toplantıya çağırılmamıştır. Kanuni Esasi ise hukuken kaldırılmasa da hiçbir hükmü uygulanmadığından fiilen hükümsüz duruma düşmüştü¹⁷⁶. Bu bakımdan Kanuni Esasi ve kabul edilen ilk bütçe uygulanamamış, otuz bir yıl devam eden istibdat yönetimi boyunca vergi ve bütçe hakkı tamamen Padişah tarafından kullanılmıştır¹⁷⁷. Ancak 31 Mart vakasından sonra II. Abdülhamit tahttan indirilmiş, yerine V. Mehmet getirilerek II. Meşrutiyet ilan edilmiştir¹⁷⁸.

İkinci Meşrutiyet yönetimi, Kanuni Esasiyi tekrar yürürlüğe koyması ile bütçe çalışmasını hazırlamış ve Meclise sunmuştur. Meclis tarafından müzakere edilerek onaylanan bütçe, Türkiye'de tam manasıyla düzenlenen, onaylanan ve uygulanan ilk bütçe olmuştur¹⁷⁹. Kanuni Esasi'de yapılan değişikliklerle yasama lehine monarşi kısıtlanmış ve Padişahın fesih yetkisini doğrudan kullanması durumu kaldırılmıştır¹⁸⁰.

¹⁷² ÇİÇEK/DİKMEN, 2015, s. 92.

¹⁷³ FEYZİOĞLU, 1976, s. 31.

¹⁷⁴ SAYAR, 1964, s. 52.

¹⁷⁵ TANÖR, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 33.Basım, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2020, s. 160.

¹⁷⁶ TANÖR, 2020, s. 161. SAYAR, 1964, s. 53.

¹⁷⁷ FEYZİOĞLU, 1983-1984, s. 7. SAYAR, 1964, s. 53.

¹⁷⁸ SAYAR, 1964, s. 54.

¹⁷⁹ FEYZİOĞLU, 1976, s. 32.

¹⁸⁰ TANÖR, 2020, s. 192-196.

Dolayısıyla Padişahın bütçenin kabul edilmemesi halinde doğrudan meclisi feshedememesinin, bütçe hakkı açısından olumlu bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür¹⁸¹.

Bu bütçeye uygun olarak 1910 yılında “*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*” kabul edilmiştir. 1862 tarihli “*Fransız Kamusal Muhasebe Kararnamesi*” esas alınarak hazırlanan bu kanun ile Deyun-ı Umumiye İdaresi'nin topladığı vergiler hariç olmak üzere tüm vergilerin hazineye toplanması ve giderlerin de hazineye karşılanması kuralı getirilerek genellik ilkesi kabul edilmiştir¹⁸². Böylelikle bütçenin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesine ilişkin usuller hukuki bir temele oturtulmuştur. Ancak dönemin siyasi olayları sebebiyle hükümet, Kanuni Esasi'den kaynaklı yetkisini kullanarak bütçe ödeneklerine kanun hükmünde kararnamelerle istedikleri eklemeyi yapabilmişlerdir. Bu bakımdan bütçe hakkı, milletin temsilcilerinden ziyade hükümet tarafından kullanılmıştır¹⁸³.

1.3.5.2. Cumhuriyetin İlanından Sonra Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi

23 Nisan 1920 tarihinde cumhuriyetin ilan edilmesinden önce kurulan TBMM, egemenliği millete 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ile devretmiştir. Bütçeye ilişkin detaylı bir düzenleme Anayasada yer almasa da bütçe gelir ve giderleri hakkında genel hükümler düzenlenmiştir¹⁸⁴.

Cumhuriyetin ilanı ile bütçe hakkı ve modern bütçe kurumları tam anlamıyla yerleşip, gelişme göstermiştir. Türkiye’de ilk defa bütçenin niteliği modern anlamda 1924 Anayasasında ifade edilmiştir. Anayasanın 84. maddesinde vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesi olarak tanımlanmış ve 85. maddesinde vergiler ancak kanunla konulabilir ve toplanabilir denilerek verginin kanuniliği ilkesi kabul edilmiştir¹⁸⁵. Diğer

¹⁸¹ ÇOBAN, 2020, s. 129.

¹⁸² KESKİNKILIÇ, Erdoğan, “Yenileşme Dönemi Osmanlı Bütçeleri Üzerine Genel Bir Bakış”, **OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Yıl: 2003, Cilt: 14, Sayı: 14, s. 332. MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 55-56.

¹⁸³ GÜRSOY, 1981, s. 119-120.

¹⁸⁴ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 35.

¹⁸⁵ FEYZİOĞLU, 1976, s. 33.

hükümlerle kesinhesap kanununa ilişkin düzenlemeler yapılmış ve bütçe kanununun geçerliliğinin bir yıl olduğu belirtilmiştir. Özellikle belirtmek gerekir ise devlet başkanına diğer kanunlarda olduğu gibi bütçe kanununu veto etme yetkisi verilmemiş ve hükümete kararname ile bütçe yetkilerinin kullanılması veya meclisin feshi durumunda bir önceki yıl bütçesinin uygulanması yetkileri tanınmamıştır¹⁸⁶. Son olarak meclise bağlı olarak devletin gelir ve giderlerini denetlemekle görevli Sayıştay kurulmuştur. Bu bakımdan 1924 Anayasasının Kanuni Esasi'ye nazaran kararnamelerle hükümetin bütçe yetkilerinin kullanılmasını engelleyici hükümler koyması ve meclise bütçeyi denetleyici araçlar tanınması nedeniyle bütçe hakkını kullanma yetkisi tam manasıyla milletin temsilcilerine tanıdığı söylemek yanlış olmayacaktır.

1924 Anayasası döneminin bütçe açısından en önemli gelişmelerinden biri 1927 yılında revize edilerek 1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanununun yeniden yürürlüğe konulmasıdır. 1050 sayılı bu Kanun ile temel olarak devlet muhasebesi ve devlet bütçesi düzenlenmiştir¹⁸⁷.

1961 Anayasası ile modern anlamda bütçe hakkının kullanılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu bakımdan 1961 Anayasası ile modern anlayışa uygun olarak bütçenin etkin bir araç haline getirilmek istendiği anlaşılmaktadır¹⁸⁸. 61. maddesi ile vergi ödevi düzenlenmiş ve herkesin mali gücüne göre vergi alınacağı düzenlenerek vergilemede adalet ilkesi ifade edilmiştir. 1924 Anayasasına benzer şekilde vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı düzenlenmiştir¹⁸⁹. Ayrıca 126. maddesi ile plan ve bütçe ilişkisine yer verilerek çağdaş bütçeciliğin gelişmesine imkân tanınmıştır. Nitekim bu gelişmelere karşın 1961 Anayasası, meclis üyelerinin bütçenin TBMM'de müzakere edilmesi sırasında bütçe tasarısı üzerindeki yetkilerini sınırlamıştır¹⁹⁰. Zira 94. maddesiyle TBMM üyelerinin genel kurulda bütçe tasarısı üzerinde gelir azaltıcı veya gider artırıcı teklif vermeleri engellenmiştir.

¹⁸⁶ COŞKUN, 2000, s.18. FEYZİOĞLU, 1976, s. 35.

¹⁸⁷ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 57.

¹⁸⁸ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 36.

¹⁸⁹ FEYZİOĞLU, 1976, s. 35.

¹⁹⁰ EDİZDOĞAN/ÇETİNKAYA, 2019, s. 36-37.

Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi bu şekilde gerçekleşmiştir. 1982 Anayasasındaki bütçeye ilişkin hükümler sonraki bölümlerde inceleneceği için bu bölümde 1982 Anayasasına yer verilmeyecektir.

2. BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜTÇE HAKKI

Önceki kısımlarda değinildiği üzere bütçe hakkı yasama organına tanınmış bir yetkidir. Devlet bir yıl boyunca toplayacağı gelirleri ve harcamaları bütçe sayesinde gerçekleştirebilmektedir. Yasama organı bütçe kanunu ile hükümetin bir yıl boyunca yapacağı faaliyetlere ilişkin mali sınır çizmektedir¹⁹¹. Bu bakımdan yasama ve yürütme arasındaki ilişki bütçe süreci açısından önem teşkil etmektedir.

Bütçe süreçleri, hükümet sistemleri açısından özellikle bütçe hakkının gerçekleştirilmesi bakımından farklılaşmaktadır¹⁹². Hükümet sistemleri bakımından yasama organının konumu ve rolünün farklı olması nedeniyle bütçe hakkının etkinlik düzeyi de değişmektedir. Bu bağlamda bütçe hakkının etkinliği başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere üç başlıkta incelenecektir.

1.1. BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.1.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı

Başkanlık sistemini tanımlarken sistemin temel dayanak noktalarını incelemek gerekmektedir. Ancak uygulamadaki ülke örneklerinde yasama ve yürütme ilişkisi farklılık göstermesi nedeniyle tanımlamanın zor olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda yazarların başkanlık sistemi tanımları birbiriyle uyuşmamaktadır¹⁹³.

¹⁹¹ GÜVEYİ, Ümit, “Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımdan Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl: 2019, Cilt: 14, Sayı: 155, s. 1361.

¹⁹² KARTALCI, Kadir, **Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci**, 1. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 25.

¹⁹³ YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 4. Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 19.

Giovanni Sartori'ye göre başkanlık sistemi üç tanımlayıcı kriter üzerinden tanımlanabilmektedir. İlk kriter başkanın belirli bir süre için halk tarafından doğrudan doğruya veya ona benzer biçimde seçilmesidir. Bu kriter yazara göre zorunlu bir şart olmasına rağmen bir yönetimin başkanlık sistemi olması için yeterli bir şart değildir. İkinci kriter olarak yürütmenin yasama tarafından atanması ve düşürülebilmesinin mümkün olmamasıdır. Başkan, hükümet ayrıcalığını kullanarak takdirine göre kabine üyelerini atayabilmeli ve görevden alabilmelidir. Ancak belirtmek gerekir ise parlamentoya, bakanlara güvensizlik oyu verme yetkisi ya da ender durumlarda bakanın görevden alma yetkisi tanınmış olması kriterin sağlanmadığı anlamına gelmemektedir. Zira her durumda başkan, doğrudan kabine üyelerini atama yetkisini elinde bulundurmaktadır. Son kriter olarak ise başkandan aşağıya doğru olmak üzere otorite çizgisi dümdüz inmelidir. Kısacası üçüncü kriter, yürütme organının başkan tarafından yönlendirilmesidir¹⁹⁴.

Sonuç olarak yazara göre bir hükümet sistemi; başkanın halk tarafından belirli bir süre için seçildiği, önceden belirlenmiş bu süre içinde parlamentonun başkanı azledemediği ve hükümete başkanlık ettiği veya yönlendirdiği durumda başkanlık sistemidir. Sartori bu üç şartın kümülatif olarak gerçekleşmesi takdirinde ortaya saf bir başkanlık sistemi çıktığını belirtmektedir¹⁹⁵.

Arend Lijphart ise başkanlık sistemini parlamenter hükümet sistemleriyle karşılaştırma yaparak bir tanımlama yapmıştır¹⁹⁶. Yazara göre başkanlık sistemi parlamenter sistemden üç konuda farklılaşmaktadır;

İlk farklılık olarak parlamenter sistemde yürütme organının başının resmi unvanı ne olursa olsun, hatta unvanı başkan da olsa, kabinesi yasamaya karşı sorumludur ve yasama organının güvenoyunu almak zorunluluğu vardır. Zira başkanlık sisteminden farklı olarak yürütme organının başı yasama tarafından azledilebilmektedir. Başkanlık sisteminde ise

¹⁹⁴ GIOVANNI, Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 113-115.

¹⁹⁵ SARTORİ, **1997**, s. 115.

¹⁹⁶ YAZICI, **2017**, s. 22.

anayasa tarafından önceden belirlenmiş bir görev süresi için seçilen başkan, suç niteliğindeki eylemler dolayısıyla soruşturma sonucu görevden alınma durumu hariç olmak üzere normal koşullarda yasama tarafından istifaya zorlanıp, azledilememektedir¹⁹⁷.

İkinci farklılık başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından doğrudan doğruya veya bir seçmenler kurulu tarafından seçilmesidir. Zira parlamenter sistemde başkan, yasama organı tarafından seçilmektedir. Bu seçim süreci uygulamada farklılık gösterebilmektedir¹⁹⁸.

Son olarak üçüncü farklılık ise başkanlık sisteminde yürütme organı tek bir kişi iken parlamenter sistemde yürütme kolektif niteliğe sahip bir heyet, bakanlar kuruludur. Bu bakımdan yürütmeye ilişkin kararlar kabinenin görüşlerine uysun ya da uymasın başkan tarafından alınmaktadır. Zira Lijphart, başkanlık sisteminde bakanların başkanın danışmanı ve astı konumunda olduklarını belirtmektedir¹⁹⁹.

Lijphart'ın tanımında belirtilmesi gereken önemli bir husus başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin temel farklılığı olduğu iddia edilen başkanlık sistemindeki yasamanın feshedilememesi durumudur. Yazara göre başkanlık sistemini benimsemiş kimi ülkelerde başkan yasamayı feshedebiliyorken, parlamenter sistemi benimsemiş kimi ülkelerde de yürütmenin yasamayı feshedemediğini ifade etmiştir. Bu bakımdan yazara göre bu kriter, başkanlık sistemi ve parlamenter sistem için temel bir ayırım ölçütü değildir²⁰⁰.

Linz'e göre başkanlık sisteminde başkan gerçek yürütme yetkisine sahip olmalı ve halk tarafından seçilmelidir. ABD'de olduğu gibi başkan bir seçmenler kurulu tarafından seçilse de yazara göre bu doğrudan doğruya halk tarafından yapılan bir seçimdir. Aynı zamanda yetkilerini ve meşruiyetini halktan alan başkanın yanında halk tarafından seçilen

¹⁹⁷ LIJPHART, Arend, **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, 1999, s. 117.

¹⁹⁸ LIJPHART, 1999, s.117.

¹⁹⁹ LIJPHART, 1999, s. 118.

²⁰⁰ LIJPHART, 1999, s. 125-126.

bir yasama organı da olmalıdır. Bu bakımdan yasama ve yürütme, demokratik meşruiyetini halktan alan birbirinden bağımsız iki kurum olmalıdır. Bu husus aynı zamanda her iki kurumun da belirli bir süre için seçilmelerini ve her ikisinin de birbirini feshedemeyeceğini içermektedir²⁰¹.

Shugart ve Carey başkanlık sistemini saf başkanlık sistemi üzerinden tanımlamıştır. Yazarlar önceki kısımlarda belirtilen tanımlara benzer bir biçimde başkanın yani yürütmenin başının halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütmenin birbirini feshedememesi ve başkanın yürütmeyi yönlendirmesi kriterleriyle tanımlamaktadır. Ancak yazarlar diğer tanımlarda olmayan bir kriter daha öne sürmektedir. Bu kriter başkanın anayasal olarak bazı yasama yetkilerine sahip olmasıdır. Başkanın veto gibi yasama yetkisine sahip olmadığı durumlarda başkan, yürütülmesine hiçbir etkisi bulunmadığı kanunları yürütmekle görevli olmaktadır. Başkanın yasama yetkisine sahip olması halkın desteklediği politika programlarının başkanlık seçimiyle ortaya çıkmasını sağlamaktadır²⁰².

Ayrıca yazarlar Lijphart'ın başkanlık sisteminde yürütmenin tek kişilik bir organ olduğu savına karşı çıkmaktadırlar. Yazarlara göre başkanlık sisteminde de parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmenin heyet halinde çalıştığını ve kararlarını kolektif olarak verdiklerini belirtmişlerdir²⁰³. Diğer bir husus da başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığıdır. Yazarlara göre saf bir başkanlık sistemi olan ABD'de bile yasama ve yürütme tamamıyla ayrı değildir. Zira başkana verilen veto yetkisi yürütmenin yasama sürecine etki ettiği bir durumdur²⁰⁴. Bu bakımdan faaliyetler göz önünde bulundurulduğunda başkanlık sistemi, kuvvetlerin tamamen ayrıldığı bir hükümet sistemi değildir²⁰⁵.

²⁰¹ LINZ, Juan José, "Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı (8-10 Ekim 1992)**, (çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 118.

²⁰² SHUGART, Matthew Søberg/CAREY, John Micheal, **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, s. 19-20.

²⁰³ BOYUNSUZ, Şule Özsoy, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 1.Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s. 106.

²⁰⁴ SHUGART / CAREY, 1992, s. 18.

²⁰⁵ YAZICI, 2017, s. 28.

Yazarların başkanlık sistemi üzerine görüşlerini belirttikten sonra nihai olarak bir tanımlama yapmak gerekir ise başkanlık sistemi, hem devlet başkanı hem de yürütme organının başı olan başkanın halk tarafından önceden belirli bir süre için seçildiği, başkanın yasama organı tarafından azledilemediği, yasama organının da başkan tarafından feshedilemediği bir sistem olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere yürütme organı tek bir kişiden oluşmaktadır ve kabine üyeleri başkanın yardımcısı, danışmanı konumundadır²⁰⁶. Bu bağlamda belirtilecek olunur ise başkanlık sisteminde parlamenter sisteme göre sert bir kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Zira ne başkan yasama organını feshedebilir ne de yasama organı başkanın görevine son verebilir. Bu açıdan yasama ve yürütme arasındaki kontrolün yüksek düzeyde olduğu söylenebilir²⁰⁷.

Başkanlık sistemi Amerikan Bağımsızlık Savaşı'nın etkisiyle, Westminster demokrasi sisteminin 18. yüzyıl sonundaki koşullarına bir tepki olarak ABD'de ortaya çıkan bir sistemdir²⁰⁸. Bu açıdan başkanlık sisteminde bütçe hakkı etkinliği ABD örneği üzerinden incelenecek olup, öncelikle ABD'deki başkanlık sistemi ele alınacaktır. Başkanlık sisteminin doğuş yeri olarak ABD'de sistemin işleyişi diğer ülkelerdeki başkanlık sistemleriyle ciddi oranda farklılık göstermektedir. Bu farklılığın oluşmasına yasama ve yürütmenin birbiri arasındaki konumu ve ilişkisi önemli etki etmektedir²⁰⁹.

²⁰⁶ ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 72-73.

²⁰⁷ KUZU, Burhan, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, 2. Basım, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2012, s. 21.

²⁰⁸ KILINÇ, Doğan, "Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 20, Sayı: 1, s. 458.

²⁰⁹ ZENGİN, Mehmet Ali, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme", **TAAD**, Yıl: 2016, Sayı: 28, s. 2.

1.1.2. ABD’de Başkanlık Sistemi

1.1.2.1. Yürütme Organı Olarak Başkan

ABD Anayasası²¹⁰ 2. maddesi 1. bölümüne göre yürütme yetkisi Başkana aittir. Başkan eyaletlerin temsilcilerinin oylarıyla dört yıllık görev süresi için seçilmekte ve aynı şekilde seçilen Başkan yardımcısı ile görev almaktadır. Bu bakımdan başkan iki dereceli seçim usulü ile seçilmektedir²¹¹. Anayasaya göre bu seçim usulü her eyaletin yasama organının Temsilciler Meclisi ve Senato üye sayısının toplamı kadar atayacağı delegelerin, başkanı ve başkan yardımcısını seçmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Delegeler hiçbir şekilde Temsilciler Meclisi veya Senato üyeleri arasından seçilememektedir. Bu durum Başkanın doğrudan seçmenler tarafından seçilmiş Kongre içinden çıkmaması sebebiyle Kongre tarafından güvensizlik oyuyla azledilemeyeceği anlamına gelmektedir. Aynı biçimde Kongre ile herhangi bir organik bağı bulunmayan Başkan da halk tarafından seçilmesi nedeniyle Kongreyi feshedemeyecektir²¹².

ABD Başkanı hem devletin hem de yürütmenin başıdır. Yürütme organı Başkanın etrafına konumlandırılmış üç temel yapıdan oluşmaktadır. Bu üç yapı bakanlıklar, yürütme ofisleri ve bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşlarıdır²¹³.

Başkanlık sisteminde yürütmenin tek başlı olması sebebiyle kolektif bir bakanlar kurulu yoktur. Bakanlar ya da Anayasada zikredildiği üzere sekreterler, Başkanın danışmanı konumunda olup Başkan tarafından belirlenen politikaların yürütülmesinde yardımcı olurlar. Bakanların atanmaları ve görevden alınmaları Senatonun onayını almak şartıyla

²¹⁰ ABD Anayasası için bkz. https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (E.T. 06.06.2022)

²¹¹ TURAN, İter, ‘Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem’, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 115.

²¹² ARSLAN, 2015, s. 191.

²¹³ MİŞ, Nebi/ASLAN, Ali/AYVAZ, M. Erkut, vd., **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili)**, 2.Basım, SETA Yayınları, İstanbul, 2016, s. 44.

Başkanın takdirindedir. Bakanlar kuvvetler ayrılığının gereği olarak Kongre üyesi olmadıkları gibi, Kongreye değil, doğrudan doğruya Başkana karşı sorumludurlar²¹⁴.

Yürütme ofisleri ise Başkanın verdiği kararların yerindeliliğini ve etkinliğini sağlayan önemli bir birimdir²¹⁵. Yürütme ofisleri kendi altında konumlanan ve Başkandan sonra en yetkili kişi Başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısına bağlı bulunan Başkan Yardımcısı Ofisi, yürütme ofisinin içinde yer almaktadır²¹⁶. Anayasanın 2. maddesi 1.bölümüne göre Başkanın görevden alınması, istifası, ölümü veya başkanlığın gerektirdiği yetki ve görevlerini yerine getirememesi halinde Başkan yardımcısı Başkan olarak görev alacaktır. Anayasanın 1. maddesi 3. bölümüne göre ise Başkan yardımcısı Kongrenin üst kanadı olan Senatonun Başkanı konumunda olup, oturumlara katılma ve Senatoda oyların eşitliği halinde oy kullanma hakkına sahiptir. Bu bakımdan Başkan yardımcısı ABD'deki sert kuvvetler ayrılığının bir istisnası olarak yasama ve yürütme organının bir parçasıdır²¹⁷.

Başkan geniş bir alanda faaliyet gösteren yürütme ofislerine sahiptir²¹⁸. Ancak bu ofislerden çalışmamız açısından en önem teşkil edeni Bütçe Yönetim Ofisidir. Zira Başkanın bütçe teklifinin hazırlanmasından sorumlu birimdir. Diğer ofisler ise İktisadi Danışmanlar Ofisi, Milli Güvenlik Konseyi, Bilim ve Teknoloji Politikaları Konseyi, Ulusal İktisadi Konsey, İç Politikalar Konseyi, Halkla İlişkiler Ofisi vb. olarak yer almaktadır²¹⁹.

Yürütme organının son müessesesi bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşlarıdır. Bu kurumlar bütçe ve fesih bakımından kongreye bağlı olmakla birlikte üyelerinin atanması Başkan tarafından yapılmaktadır. Kuruluş amaçları kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, hakemlik, uzlaştırma ve danışmanlık gibi hizmetlerdir. Bu kuruluşların en

²¹⁴ TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 17. Basım, Beta Basım, İstanbul, 2014, s. 511.

²¹⁵ ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 102.

²¹⁶ MİŞ/ASLAN/AYVAZ, vd., **2016**, s. 44.

²¹⁷ MİŞ/ASLAN/AYVAZ, vd., **2016**, s. 44-45.

²¹⁸ KUZU, **2012**, s. 29.

²¹⁹ Yürütme ofisleri için bkz. <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/> (E.T. 11.10.2021).

bilinen örnekleri Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesi (National Aeronautics and Space Administration) ve Merkezi İstihbarat Teşkilatıdır (Central Intelligence Agency)²²⁰.

Başkanın yürütmeye ilişkin yetkileri olarak Anayasanın 2. maddesi 2. Bölümüne göre ABD Başkanı, ordunun başkomutanıdır. Ancak Anayasanın 1. maddesi uyarınca savaş ilanına karar verme yetkisi Kongreye aittir. Başkanın diğer bir yetkisi, Senatonun tavsiye ve onayıyla uluslararası anlaşmalar yapabilmesidir. Diğer taraftan Başkanın yaptığı uluslararası anlaşma niteliğindeki yürütme anlaşmaları Senatonun onayına tabi değildir²²¹. Ayrıca söz konusu maddeye göre Başkan, Senatonun tavsiye ve onayı ile diplomatik görevlileri, yüksek mahkeme yargıçlarını ve diğer tüm görevli memurları atama yetkisine sahiptir. Neticede belirtilecek olunur ise bunun gibi birçok yetkiye sahip olan Başkanın en önemli yetkilerinden biri bütçenin hazırlanmasıdır. ABD Başkanı bu yetkisini kendine bağlı olan Bütçe Yönetim Ofisi aracılığıyla yerine getirmektedir²²².

Önceki kısımlarda değinildiği üzere ABD’de sert kuvvetler ayrılığı olsa da Başkanın yasama sürecine etki ettiği önemli bir takım yetkileri bulunmaktadır. Başkanın bu yetkilerinin başında Kongrede onaylanan kanun tekliflerini imzalamak veya veto etmek gelmektedir²²³. Anayasanın 1. maddesi 7. bölümüne göre Kongreden geçen tüm kanun teklifleri kanunlaşmadan önce Başkana sunulması zorunludur. Başkan kanun teklifini uygun bulursa imzalamakta ya da itirazlarını belirterek veto etmektedir. Veto edilen kanun teklifinin yasalaşması ise Kongrenin her iki kanadının da üçte iki oy çokluğu ile kabul edilmesi halinde gerçekleşmektedir. Başkanın bir kanun teklifini kendisine sunulduğundan on gün içinde imzalamadığı veya veto etmediği durumda ise kanun teklifi Başkan imzalamış gibi kanunlaşacaktır. Ancak Başkanın bu veto yetkisinin yanında “*cep vetosu*” adı verilen bir veto yetkisi daha bulunmaktadır. Eğer ki Başkan on günlük süre

²²⁰ MİŞ/ASLAN/AYVAZ, vd., 2016, s. 45-46. ÇAM, 2000, s. 103.

²²¹ ÖZTÜRK, Namık Kemal/KURT, Hüseyin, “Amerikan Başkanlık Sistemi”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1. Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s. 63-64.

²²² ÖZTÜRK/KURT, 2015, s. 66.

²²³ ERDEM, Kasım, “Anayasal Organlar ve Kuvvetler Ayrılığı”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (der. Murat Bilgin ve Mehmet Burak Ünal), 1. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 10.

içerisinde kanun teklifini imzalamaz ya da veto etmez ise ve bu süre sonunda Kongrenin tatilde bulunması durumunda kanun teklifi kendiliğinden geçersiz olmaktadır²²⁴.

Başkanın yasama sürecine etki ettiği diğer bir yetkisi ise yürütme emridir(Executive Order). Yürütme emirleri, kurumlara ve memurlara Başkan tarafından gönderilen direktiflerdir²²⁵. Ancak Başkanın yürütme emirleri çıkarma yetkisine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Yine de, Başkanın yürütme emri çıkarma yetkisinin Anayasanın 2. maddesinde yer verilen yürütme yetkisinin Başkana ait olduğuna ilişkin hükümden kaynaklandığı genel olarak kabul edilmektedir²²⁶. Başkan yürütme emri yetkisini Anayasadan aldığı gibi aynı zamanda Kongre tarafından kanunla yetkilendirilerek de kullanmaktadır. Ancak kanun gücünde düzenleyici işlem yapabilme yetkisi kesin olarak Kongreye aittir. Bu bakımdan Kongre bu yetkisini kullanarak düzenleyici işlem yapmadan, hukuken Başkanın bir yetkiyi kullanması mümkün olmayacaktır²²⁷.

Kongre tam manasıyla yasama yetkisine sahip olması nedeniyle Başkan kanun teklifinde bulunamamaktadır. Bu bakımdan Başkan dolaylı olarak kamuoyuna verdiği mesajlarla kanun teklifinde bulunabilmektedir²²⁸. Ancak Başkanın bu konudaki en etkili yöntemi Kongreye hitaben yaptığı ulusa sesleniş konuşmasıdır²²⁹.

1.1.2.2. Yasama Organı Olarak Kongre

ABD’de yasama yetkisi Anayasanın 1. maddesi 1. bölümüne göre Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kongre tarafından kullanılmaktadır. Kongre federalizmin doğal bir sonucu olarak Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisli bir yapıdan oluşmaktadır. Kendine has niteliklere sahip bu iki meclisten Senatoda, tüm eyaletlerin eşit temsili söz konusu iken Temsilciler Meclisinde eyaletlerin nüfus oranına göre bir üye

²²⁴ ZENGİN, 2016, s. 19-20.

²²⁵ ÖZTÜRK/KURT, 2015, s. 69.

²²⁶ CONTRUBIS, John, **Executive Orders and Proclamations**, <https://sgp.fas.org/crs/misc/95-772.pdf> (E.T. 13.10.2021).

²²⁷ BOYUNSUZ, 2017, s. 123-124.

²²⁸ KUZU, 2012, s. 39-40.

²²⁹ MİŞ/ASLAN/AYVAZ, vd., 2016, s. 53-54.

dağılımı vardır²³⁰. Anayasa Temsilciler Meclisinde eyaletlerin en az bir üye ile temsil edileceğini düzenlese de toplam üye sayısına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak toplam üye sayısı 1911 yılında kabul edilen bir kanunla 435 olarak belirlenmiştir. Senatoda ise her eyalet nüfusları dikkate alınmaksızın, ikişer senatör ile temsil edilir ve toplam senatör sayısı 100'dür²³¹.

Önceki kısımda değinildiği üzere Başkanın görev süresi dört yıldır. Anayasanın 1. maddesine göre Temsilciler Meclisi üyeleri iki, Senato üyelerinin ise görev süresi altı yıldır. Ancak her iki yılda bir Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin üçte biri yenilenmektedir. Böylece Kongrenin üçte ikisi Başkanla birlikte seçilirken üçte biri başkanlık döneminin ortasında seçilmektedir. Bu sisteme seçim döngüsü adı verilmektedir²³². Seçim döngüsü yasama organında farklı çoğunlukların oluşmasına imkân tanınması nedeniyle yürütmenin denetimini sağlamaktadır. Zira Başkan yasama organında farklı çoğunluklarla karşılaşabileceğini hesaba katarak hareket edecektir. Bu bakımdan seçim döngüsünün kuvvetler üzerinde denge ve denetimi sağlamada önemli bir araç olduğunu söylemek mümkündür²³³.

Federal sistem sebebiyle Senato ve Temsilciler Meclisinin yetkileri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Ancak yasa yapma yetkisi her iki meclisin uzlaşması ile mümkündür²³⁴. Zira değinildiği üzere Anayasanın ilk maddesi yasama yetkisinin Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kongreye ait olduğunu düzenlemektedir.

Temsilciler Meclisinin münhasır yetkilerinin başında Anayasanın 1. maddesi 7. bölümünde yer alan gelirleri arttıran tüm kanun tekliflerinin hazırlanması yetkisi gelmektedir. Bunun sebebi ise verginin federe devletlerden değil, vatandaşlardan toplanmasıdır. Bu bakımdan federe devletleri temsil eden Senatunun yetkisinin olmaması

²³⁰ ÇAM, 2000, s. 110. ZENGİN, 2016, s. 3.

²³¹ ERDEM, 2019, s. 4.

²³² ANAYURT, Ömer/ERDOĞAN, Murat/EKİNCİ, Ahmet, "Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi", **Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan**, (der. Abuzer Kendigelen ve Saadet Yüksel.), 1. Basım, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, s. 190.

²³³ ANAYURT/ERDOĞAN/EKİNCİ, 2019, s. 190.

²³⁴ ÇAM, 2000, s. 116.

olağandır. Ancak Temsilciler Meclisi yalnızca kanun teklifi etme yetkisine sahiptir. Zira Senato önüne gelen mali nitelikteki kanun teklifini kabul edip etmemekte takdir yetkisine sahip olup, normal kanun sürecini uygular²³⁵. Senatonun münhasır yetkileri ise Başkan tarafından yapılan memur atamalarını ve uluslararası anlaşmaları onaylamaktır²³⁶.

Son olarak Kongrenin diğer yetkileri ise Anayasanın 1. Maddesi 8. Bölümüne göre vergileri koyma ve toplamak, borç almak, yabancı ülkeler ve eyaletler arasındaki ticareti düzenlemek, iflasa ve vatandaşlığa ilişkin tek bir kanun düzenlemek, madeni para basmak ve savaş ilan etmektir.

1.1.3. ABD’de Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı

1.1.3.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması

ABD’de bütçe süreci diğer ülkelere kıyasla farklılık göstermektedir. Bunun altında yatan sebep ABD Anayasasını karakterize eden sert kuvvetler ayrılığı ve uzun tarihsel bir süreç içerisinde değişiklik gösteren bütçe sürecine ilişkin düzenlemelerdir²³⁷. ABD Anayasası bütçe süreci konusunda Kongreyi Başkana göre daha yetkili kılmaktadır²³⁸.

Bütçenin hazırlanması ve Kongreye sunulması yürütme organının görevidir. Bu anlamda Başkanın bütçe talebi Başkana bağlı Bütçe Yönetim Ofisi (Executive Office of Management and Budget) tarafından hazırlanmakta ve Başkan tarafından Kongreye sunulmaktadır²³⁹. Başkanın bütçeye ilişkin kanun tasarısı sunma yetkisi yoktur. Zira Başkan ve bakanlar kanunların yapım sürecine katılamazlar hatta kanun teklifi de

²³⁵ ÇAM, 2000, s. 116.

²³⁶ ERDEM, 2019, s. 7.

²³⁷ BLÖNDAL, Jón R. / KRAAN, Dick-Jan / RUFFNER, Micheal, “Budgeting in the United States”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2003, Cilt: 3, Sayı: 2, s. 8.

²³⁸ OECD, “Special Issue - The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison (countries covered: Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Japan, Korea, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, United Kingdom, United States)”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2004, Cilt: 4, Sayı: 3, s. 446.

²³⁹ KARAHANOGULLARI, Yiğit, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2011, Sayı: 160, s. 272.

veremezler. Bu bakımdan Başkanın bütçeye ilişkin bu işlemi bütçe kanun tasarısı değil bütçe talebidir. Kanun yapma yetkisi yalnızca Kongreye aittir. Bu bağlamda Kongre bütçe talebini değiştirerek kabul edebilir²⁴⁰.

ABD’de mali yıl 1 Ekim tarihinde başlamakta olup, Başkanın bütçeyi hazırlama süresi olan dokuz ay yürütme süreci ve Kongrenin bütçe üzerine çalışma süresi olan dokuz ay yasama süreci olmak üzere toplam on sekiz aylık uzun bir süreçte bütçe hazırlanmaktadır²⁴¹. Bütçe Yönetim Ofisi bütçe çalışmalarına Başkanın bütçe talebini Kongreye sunmasından dokuz ay önce başlamaktadır. Bütçe Yönetim Ofisinin hazırladığı bütçe talebi ise Başkan tarafından Kongreye genellikle mali yıl başlamadan sekiz ay önce, Şubat ayının ilk pazartesi sunulmaktadır²⁴².

1.1.3.1.1. Bütçe Yönetim Ofisi

Bütçe talebini hazırlamakla görevli Bütçe Yönetim Ofisinin yapısını inceleyecek olursak Bütçe Yönetim Ofisi, Başkanın bütçe çalışmasını hazırlamakla görevli ve Başkanın yürütme ofisinin içinde yer alan bir kurumdur. 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanunu²⁴³ (Budget and Accounting Act) ile Hazine Bakanlığına bağlı olarak Bütçe Bürosu (Bureau of the Budget) adı ile kurulmuştur. 1939 yılında ilgili kanunun 207. maddesinde yapılan değişiklikle bugünkü konumuna gelerek Başkanın yürütme ofisinin içinde

²⁴⁰ EFE, Haydar/KOTAN, Muhammed Lütfi, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **KAÜ İİBF Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 6, Sayı: 9, s. 73.

²⁴¹ TÜRER, Akın/ÇELİKER, Ercan, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (der. Murat Bilgin ve Mehmet Burak Ünal), 1. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 237.

²⁴² DRIESEN, Grant A., “**The Federal Budget: Overview and Issues for FY2019 and Beyond**”, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45202.pdf> (E.T. 14.10.2021), s. 1-2.

²⁴³ Bütçe ve Muhasebe Kanunu için bkz. <https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf> (E.T. 06.06.2021)

konumlanmıştır²⁴⁴. Kurumun prestijli bir statüsü olan Başkanı dâhil, üst düzey yöneticileri Başkan tarafından atanmaktadır²⁴⁵.

Bütçe Yönetim Ofisi, Başkanın yönetim gücünü geliştirmesine ve etkin kullanmasına, performans ölçütleri geliştirerek, kamunun çalışma yükünü azaltarak ve kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlayarak destek olmaktadır. Ancak ofisin asıl görevi Başkana bütçenin ve hükümetin mali planının hazırlanmasında yardımcı olmaktır. Ayrıca bu görevlerinin başında yürütmeye bağlı kurumların idaresinin denetiminde Başkana yardımcı olmak gelmektedir²⁴⁶. Ofis bütçe yönetimini kontrol etmekle görevlidir. Mali yönetim hakkında düzenleyici politikalar üretir ve bu politikaların yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumludur. Kongreye sunulan tasarılar hakkında mali analiz yaparak sonuçları Başkana sunar. Ofis, kurumların hizmetlerinin etkinliğini değerlendirir ve ödenek taleplerini hesaplar²⁴⁷.

Ofis, kongrede kabul edilen kanunların bütçe üzerindeki etkilerini de hesaplayan resmi birimdir. Ancak uygulamada Kongre Bütçe Ofisinin daha üstün olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum güçler ayrılığı ilkesinin doğal sonucudur²⁴⁸. Yönetim Bütçe Ofisinin bir birimi olan Bütçe Denetim Birimi (Budget Review Division) bütçenin geliştirilmesinde ve hazırlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bu bakımdan kurum genelinde liderlik sağlayan birimdir²⁴⁹.

Son olarak belirtmek gerekir ise Başkan mali yönetim anlamında yalnızca Bütçe Yönetim Ofisine sahip değildir. Başkan, ekonomi yönetimini tam manasıyla elinde bulunduran Hazine Bakanlığı (Treasury) ve Ekonomik Danışmanlar Konseyi (Council of Economic

²⁴⁴ SCHICK, Allen, **The Federal Budget Politics, Policy, Process**, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000, s. 86-87.

²⁴⁵ TÜRKER, Muammer, **Amerika Birleşik Devletlerinde Yönetim Sistemi**, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm (E.T. 15.10.2021), s. 459.

²⁴⁶ KIZILTAŞ, Emine, “Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Yıl:2004, Sayı: 18, s. 14.

²⁴⁷ KARAHANOGULLARI, 2011, s. 272.

²⁴⁸ SCHICK, 2000, s. 55.

²⁴⁹ OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **The Mission and Structure of the Office of Management and Budget**, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/organization_mission/ (E.T. 17.10.2021).

Advisers) gibi araçlarla da mali yönetim konusunda destek almaktadır²⁵⁰. Zira bütçe politikasını ve bütçenin genel çerçevesini Başkan, bu iki kuruma danışarak belirlemektedir²⁵¹.

1.1.3.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması

Başkanın Kongreye sunduğu bütçe talebinin kanuni bir bağlayıcılığı yoktur. Kongre, Başkanın bütçe talebini onaylayabilir, değişiklik yapabilir veya tamamen onaylamayabilir. Bütçe talebinde yer almayan yeni bir program veya vergi ekleyebildiği gibi talepte bulunulanları da çıkarabilmektedir. Zira Anayasa bütçe yetkisini Başkana değil, Kongreye vermiştir²⁵².

Kongrede bir kanun teklifinin yasalaşabilmesinin ilk adımı Kongrenin her iki kanadında da teklifin onaylanmasıdır. Son aşama olarak ise Başkanın onaylaması ile bu süreç tamamlanır. Senato ve Temsilciler Meclisinin her ikisi de bütçe sürecinde ana rol oynayan üç komisyona sahiptir. Bunlar Bütçe Komisyonu, Ödenek Komisyonu ve Vergi Karma Komisyonudur. Bütçe Komisyonu bütçe kararının hazırlanmasında görevli komisyondur. Ödenek Komisyonu ödenek kanunlarının hazırlanmasında görevliyken, Vergi Karma Komisyonu gelirlere ilişkin konularda görevlidir²⁵³.

1974 tarihli Kongre Bütçe Kanunu²⁵⁴ (Congressional Budget and Impoundment Act) ile Kongrenin her iki kanadında da bütçe komisyonları, sürekli komisyon olarak kabul edilmiştir. Aynı kanunla Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office) de kurulmuştur²⁵⁵. Başkanın bütçe talebi Kongre Bütçe Ofisinin kendi ekonomik ve teknik

²⁵⁰ TÜRKER, (Amerika Birleşik Devletlerinde Yönetim Sistemi), s. 470.

²⁵¹ TÜRER / ÇELİKER, 2019, s. 238.

²⁵² HENNESSEY, Keith, **What is a budget resolution?**, <https://keithhennessey.com/2010/06/11/what-is-a-budget-resolution/> (E.T. 16.10.2021). OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **Analytical Perspectives: Budget of the US Government Fiscal Year 2017**, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2017-PER/pdf/BUDGET-2017-PER.pdf> (E.T. 16.10.2021), s. 98.

²⁵³ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 245-246.

²⁵⁴ Kongre Bütçe Kanunu için bkz. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf> (E.T. 07.06.2022)

²⁵⁵ <https://republicans-budget.house.gov/about/history/> (E.T. 16.10.2021).

tahminleri ile tekrar değerlendirilerek Kongreye sunulmaktadır. Tüm sene boyunca Kongrenin bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde ofisin bu tahminleri kullanılmaktadır²⁵⁶.

Başkanın bütçe talebini Kongreye sunmasının ardından Kongrenin her iki kanadı da birbirinden ayrı olmak üzere kendi bütçe teklifini hazırlamaktadır. Kongre Bütçe Kanunu 301. maddesine göre Senato ve Temsilciler Meclisinin hazırladığı teklifler 15 Nisan'a kadar müzakere edilerek bütçe kararı oluşturulur²⁵⁷. Bütçe kararı Senato ile Temsilciler Meclisi arasındaki bir anlaşmadır. Mali yıl ve onu takip eden dört yıl olmak üzere hazırlanmaktadır. Kanun niteliğinde olmadığından Başkanın onayına sunulmamaktadır. Bütçe kararı borçlanma limitine, gelir ölçütlerine, uzlaştırma işlemlerine ödenek ve bütçeyi ilgilendiren kanunlara ilişkin çerçeve çizmektedir²⁵⁸. Ayrıca belirtilecek olursa Kongre bütçe kararını onaylamayabilmektedir. Bu durumda, Kongre Bütçe Kanunu 304. maddesine göre eski tarihli bütçe kararı aynen veya revize edilmiş biçimde uygulanmasına devam edilir.

ABD bütçe sisteminde kamu harcamaları zorunlu ve ihtiyari harcamalar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlgili mevzuat gereği her durumda yapılması gereken harcamalar, zorunlu harcamalar olarak sınıflandırılmaktadır²⁵⁹. Zorunlu harcamalar sosyal güvenlik, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi ödemeleri kapsayan harcamalar iken, ihtiyari harcamalar savunma, eğitim ve ekonomik kalkınma gibi ödemeleri kapsayan harcamalardır. İhtiyari harcama olarak adlandırılması bu harcamaların önemsiz olduğu anlamına gelmemekle beraber bu harcamalar federal bütçenin üçte birini oluşturmaktadır²⁶⁰. Her iki harcama türü birbirinden farklı bütçe süreçleri ile yürürlüğe konulmaktadır. İhtiyari harcamalar ödenek kanunlarıyla, zorunlu harcamalar ise

²⁵⁶ KOCABAŞ, Bilal, “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, **Sayıştay Dergisi**, Yıl: 2008, Sayı: 69, s. 98.

²⁵⁷ KARAHANOGULLARI, 2011, s. 272.

²⁵⁸ HENIFF, Bill, **Formulation and Content of the Budget Resolution**, CRS Report for Congress, 2007, <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-512.pdf> (E.T. 17.10.2021), s. 1.

²⁵⁹ KOCABAŞ, 2008, s. 98.

²⁶⁰ THE CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES, **Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process**, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-7-03bud.pdf> (E.T. 17.10.2021), s. 2-3.

yetkilendirme kanunlarıyla uyumlaştırma sürecinden geçerek yürürlüğe girmektedir. Bu bakımdan ihtiyari harcamalar uyumlaştırma sürecinden geçmemektedir²⁶¹. Uyumlaştırma süreci bütçe kararından farklı olarak kanun niteliğinde olup, harcamalar, gelirler ve borç limitine ilişkin kanunları bütçe kararında yer alan mali önceliklere ve amaçlara göre uyumunu sağlar. Uyumlaştırma süreci bütçe kararını tamamlayan, isteğe bağlı bir süreçtir²⁶².

Belirtildiği üzere ihtiyari harcamalar ve zorunlu harcamalar arasında bütçe süreçleri konusunda farklılık bulunsa da her iki harcama içinde yetkilendirme kanunu öncelikle gereklidir. Yetkilendirme kanunu olmadan bir kamu kuruluşuna veya programına ödenek tahsis edilmesi mümkün değildir²⁶³. Ayrıca bir kamu kuruluşu veya programlarının kurulması, sürdürülmesi ya da değiştirilmesi için de yetkilendirme kanunu gereklidir²⁶⁴.

Ödenek kanununa ilişkin olarak Kongrenin her iki kanadının da ödenek komisyonlarının on iki alt komisyonu bulunmaktadır. Her ödenek alt komisyonu diğer alt komisyonlarla koordineli olarak kendi ödenek kanun teklifini hazırlar. Hazırlanan teklifler ana komisyona sunulurken ana komisyon tekliflere ilişkin rapor hazırlar²⁶⁵. Ödenek kanun teklifi öncelikle Temsilciler Meclisinde müzakere edilerek ya aynen kabul edilir ya da değiştirilir. Sonrasında süreç aynı şekilde Senatoda işler. Temsilciler Meclisinin ve Senatonun ödenek kanun tekliflerinin birbiriyle uyuşmadığı durumda her iki meclisin üyelerinin yer aldığı geçici nitelikte bir komisyon kurulur. Kongrenin her iki kanadına komisyonda uzlaşılan teklif yeniden onaylanmak üzere gönderilir. Senato ve Temsilciler

²⁶¹ KARAHANOGULLARI, 2011, s. 279.

²⁶² SATURNO, James V./LYNCH, Megan S., **The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration**, Congressional Research Service, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44058.pdf> (E.T. 17.10.2021), s. i.

²⁶³ TÜRER / ÇELİKER, 2019, s. 258.

²⁶⁴ SATURNO, James V. / HENIFF, Bill / LYNCH, Megan S., **The Congressional Appropriations Process: An Introduction**, Congressional Research Service, 2016, <https://www.senate.gov/CRSPubs/8013e37d-4a09-46f0-b1e2-c14915d498a6.pdf> (E.T. 18.10.2021), s. 10.

²⁶⁵ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 263-265.

Meclisinde onaylanan teklif onaylanmak üzere Başkana sunulur. Bundan sonraki süreç normal bir kanun teklifinin geçirdiği süreç ile aynıdır²⁶⁶.

Başkan kendisine sunulan bütçe teklifini ya onaylar ya da veto eder. Başkanın teklifi onaylaması için on gün süre sınırı vardır. Aksi halde on gün içinde onaylanmayan teklif kanunlaşır. Başkan, bütçe teklifini veto ettiği takdirde bütçe teklifinin kanunlaşması için Kongrenin her iki kanadının da üçte iki çoğunlukla yeniden teklifi kabul etmesi gerekmektedir. Başkanın bu yetkisi bütçe kanun teklifinin geneli üzerinedir. Bütçe kanun teklifinin bölümlerinin ayrı ayrı ele alınıp veto edilmesi mümkün değildir²⁶⁷.

Kongre içinde veya Kongre ile Başkan arasında çıkan anlaşmazlık sonucu ödenek kanunu zamanında yasalaşamaz ise hükümet kapatma (government shutdown) meydana gelebilecektir²⁶⁸. Hükümet kapatma Anayasanın 1. maddesi 9. bölümünde düzenlenen “*hazineden ancak kanunla yapılan ödeneklerle para çekilebilir*” hükmünden kaynaklanmaktadır. Söz konusu anayasal hüküm 1884 tarihli Mali Açığı Engelleme Kanunu (Antideficiency Act)²⁶⁹ ile detaylandırılmıştır²⁷⁰. Mali Açığı Engelleme Kanununun 1341. maddesi gereğince kanunla yetkilendirilmedikçe federal görevliler hiçbir alanda harcama yapamamakta ve hükümeti bir sözleşmeye veya yükümlülüğe dâhil edememektedir. Bütçe ödenekleri olmadığında yürürlükte olan sözleşmeler dahi durdurulmaktadır²⁷¹. 1342. maddesi ile acil durum olarak kişi güvenliği ve mülkiyetin korunması haricinde federal görevlilerin gönüllü olarak hizmet vermesi yasaklanmaktadır. Kanuna uyulmaması cezai yaptırımlara, para cezalarına, ücretsiz

²⁶⁶ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 280.

²⁶⁷ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 283.

²⁶⁸ BRASS, Clinton T./BRUDNICK, Ida A./KEEGEN, Natalie, vd., **Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects**, Congressional Research Service, 2018, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34680.pdf> (E.T. 06.06.2022), s. 1.

²⁶⁹ Mali Açığı Engelleme Kanunu bkz. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg877.pdf> (E.T. 05.06.2022)

²⁷⁰ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 281.

²⁷¹ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 281.

görevden uzaklaştırılma veya işten çıkarılma gibi idari disiplin cezasına neden olabilmektedir²⁷².

Hükümetin kapatılmasının diğer bir sonucu da önemli nitelikte görülmeyen hizmetlerde yer alan kamu görevlilerinin işine geçici olarak son verilmesidir. Dolayısıyla halk bu süreç içerisinde bazı kamu hizmetlerinden yararlanamamaktadır²⁷³. Hükümetin kapatılmasının dikkate değer örneklerinden birini vermek gerekir ise 1995-1996 yılları arasında Başkan Clinton döneminde gerçekleşen iki ayrı kapatılma olduğunu söylemek mümkündür. Beş gün süren ilk kapatılmada ara seçimlerde Başkan Clinton'un Kongre'de çoğunluğu kaybetmesi nedeniyle bütçe sürecindeki tıkanıklık aşılamamıştır. 800.000 federal görevli geçici olarak görevden alınmış ve birçok kamu hizmeti askıya alınmıştır. Hatta Irak ve Afganistan'da görevli askeri personelin maaşları ödenmeme noktasına gelmiştir²⁷⁴. İkinci kapatılma ise toplan 21 gün sürmüş ve 284.000 federal görevlinin geçici olarak işine son verilmiştir. Nitekim hükümetin kapatılması krizleri açısından tarafları uzlaşmaya zorlayan bir kural bulunmamaktadır. Taraflar kamuoyunun baskısı ve yönelimi doğrultusunda tavizler vererek uzlaşmaktadır²⁷⁵. Bu bakımdan bütçenin onaylanmamasının yürütmeyi frenlemek için Kongrenin elindeki en güçlü silahlardan biri olduğu söylenilebilecektir²⁷⁶.

1.1.3.2.1. Kongre Bütçe Ofisi

ABD'de bütçe sürecinin yasama aşamasını inceledikten sonra bu aşamada önemli görev ve yetkileri bulunan Kongre Bütçe Ofisinin yapısını detaylıca incelemek faydalı olacaktır. Öncelikle belirtilecek olunur ise 19. yüzyılda ABD'de Başkan, bütçenin hazırlık sürecinde yer almamaktaydı. 20. yüzyılda yönetim işlerinin karmaşık hale gelerek zorlaşması nedeniyle Kongre, bütçe sürecine yürütmeyi de dâhil etti. Ancak Nixon zamanında başkanlık, Kongreyi devre dışı bırakmaya çalışınca, Kongre Başkanın

²⁷² BRASS/BRUDNICK/KEEGEN vd., 2018, s. 5.

²⁷³ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 282.

²⁷⁴ KARAHANOGULLARI, 2011, s. 283.

²⁷⁵ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 282.

²⁷⁶ TÖGEL, Akif, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, 1. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 116.

vetosunu aşarak 1974 tarihinde Kongre Bütçe Kanunu adlı kanunu kabul etti. Bu kanun ile Kongre Bütçe Ofisi kuruldu²⁷⁷. Aynı zamanda bu kanunla birlikte Başkanın yetkileri sınırlandırılmış ve Kongre, yürütmenin bütçesi üzerinde değişiklik yapabilme ve yeniden düzenleme yapabilme yetkisini haiz olmuştur. Böylece Kongrenin bütçe üzerindeki yetkileri arttırılmıştır²⁷⁸.

Önceki kısımlarda değinildiği üzere 1974 tarihli Kanunla kurulan Kongre Bütçe Ofisi, bütçeye ilişkin olarak Kongrenin rolünü güçlendirmiştir. Ofis, objektif ve tarafsız bir şekilde bilgi sağlayarak bütçe sürecinde Kongreye destek olur ve Kongrenin etkin bir bütçe ve ekonomi politikası üretmesini sağlar. Ofis bu görevini icra ederken Kongreye Bütçe Yönetim Ofisi ve yürütmenin diğer organlarının sağladığı bilgilerin yanında bir alternatif sunar²⁷⁹. Ofisin başkanı ise Kongre Bütçe Kanunu 201. maddesine göre Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından atanmaktadır.

Ofisin görevlerine gelinecek olunur ise Senato ve Temsilciler Meclisinin bütçe komisyonlarına, görev alanına giren konularda karar vermelerine yardımcı olmaktadır. Ayrıca yalnızca bütçe komisyonlarına değil Kongredeki diğer komisyonlara da destek sağlamaktadır. Her yıl ofisin ekonomistleri ve bütçe analistleri binlerce resmi ve gayri resmi olmak üzere teklif edilen kanunlara ilişkin olarak maliyet analizi yaparak rapor hazırlar. Ofisin çalışanlarının siyasi aidiyetten uzak olarak seçilmesi sebebiyle hazırlanan raporlar objektiftir²⁸⁰. Kongre Bütçe Kanunu 203. maddesine göre Ofis, kamuoyuna istisnalar hariç olmak üzere bütçeye ilişkin belgeleri sağlamakla yükümlüdür. Bu bakımdan bütçe hakkına sahip olan halk objektif olarak bilgilendirilmektedir. Böylece dolaylı olarak halkın bütçe gözetimi sağlanmaktadır.

Başkanın bütçe teklifini Kongreye sunmasının ardından Ofis, bütçe teklifinde yer alan rakamlara bağlı kalmadan kendi varsayımlarıyla bütçe teklifinin büyüklüğünü hesaplar.

²⁷⁷ EROĞUL, 2005, s. 94.

²⁷⁸ MEYER, Annette E., **Evolution of United States of Budgeting**, Praeger Publishers, United States of America, 2002, s. 63.

²⁷⁹ CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, **An Introduction to the Congressional Budget Office**, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/Intro-to-CBO-2021.pdf> (E.T. 19.10.2021), s. 1.

²⁸⁰ CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, (**An Introduction to the Congressional Budget Office**), s. 1.

Kongre, bütçe sürecinin tüm aşamasında ofisin değerlendirmelerini kullanır. Ancak gelir tahminlerine ilişkin olarak Kongre yalnızca Vergi Karma Komisyonunun tahminlerinden yararlanmaktadır²⁸¹.

Son olarak Kongre Bütçe Ofisi ile Bütçe Yönetim Ofisini karşılaştıracak olursak her iki kurumun da bütçe sürecinin bütünlüğünü korumak konusunda güçlü bir ilgisi vardır. Ancak her ikisi de siyasi etkilerden kaçınmamaktadırlar. Örneğin Başkana bağlı bir birim olan Bütçe Yönetim Ofisi, bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında önemli rolleri olsa da Başkanın politikalarına karşı açıkça itiraz edememektedir. Kongrenin bir kurumu olan Kongre Bütçe Ofisi ise siyasi etkilere karşı daha bağımsız bir yapıdadır. Her iki kurum da koordineli olarak çalışmasına rağmen bazı durumlarda karşı karşıya gelebilmektedir. Bu duruma örnek olarak Başkan Clinton döneminde sağlık reformuna ilişkin verilen yasa teklifinin, Bütçe Yönetim Ofisi tarafından gelecek yedi yıl için 60 milyar dolar bütçe açığının azalacağı tahmin edilirken, Kongre Bütçe Ofisinin ise bütçe açığının 70 milyar dolar artacağını tahmin etmesi verilebilir²⁸².

1.1.3.3. Bütçenin Denetimi

Kongre, bütçe uygulamasının denetiminden sorumlu organdır. Bu nedenle bütçenin uygulanması konusunda yasama ve yürütme çoğu zaman karşı karşıya gelmektedir. Zira bütçenin uygulanması bakımından ödenek aktarımı konusunda yürütmenin yetkisi son derece sınırlıdır. Ödenek aktarımının onaylanması Kongrenin yetkisindedir²⁸³. Ancak bazı istisnai durumlarda Kongre belirli kuruluşlara ödenek aktarımı konusunda yetki vermiştir. Örneğin Savunma Bakanlığı, ödeneğinin %10'unu başka bir birime aktarma yetkisini haizdir²⁸⁴.

Başkan, Kongre Bütçe Kanunu 10. maddesine göre birimlere ayrılan ödeneklerin harcanması ilgili birimin yetkilisi tarafından ertelenirse veya iptal edilirse Kongreye bilgi

²⁸¹ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 277.

²⁸² SCHICK, 2000, s. 55.

²⁸³ TÜRER/ÇELİKER, 2019, s. 271-273.

²⁸⁴ OECD, 2004, s. 469.

vermekle yükümlüdür. Ödeneklerin iptal edilmesi, ertelenmesinden farklı olarak Kongrenin kanun çıkarmasını gerektirmektedir. Başkan ödenek iptali talebini Kongreye ilettikten sonra Kongre, kırk beş gün içinde talebin tamamını veya bir kısmını kabul edebilir ya da tamamını reddedebilir. Kongre kırk beş gün içinde talebi onaylamazsa Başkan, ödenekleri borçlanmaya uygun duruma getirmeyi sağlamak zorundadır²⁸⁵.

Mali yıl bitiminin ardından Hazine Bakanlığı ve Bütçe Yönetim Ofisi mali yıl hesaplarını kapatarak mali hesaplara ilişkin rapor hazırlar. Bütçe denetimi Kongrenin kaynakların kullanılmasına yetki vermesinin ardından başlamaktadır. Kaynakların kullanılması yetkisinin bütçeye uygunluğu bütçe uygulamasının öncesi ve sonrasında denetlenmektedir. Bakanlıkların ve birimlerin harcamalarının denetlenmesi bütçenin uygulama aşamasında denetlenmekte olup, yürütmenin sorumluluğundadır²⁸⁶.

Yüksek denetim kurulu olarak 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunu ile Sayıştay olarak adlandırılabilen Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi (Government Accountability Office) kurulmuştur. Ofisin özerkliği kanunlarla güçlü bir biçimde korunmaktadır. Ofisin başkanı Bütçe ve Muhasebe Kanununun 302-303. maddelerine göre Senatonun onayıyla Başkan tarafından bir defalığına on beş yıl için atanır. Başkanın, istisnai durumlar hariç görevden alınması mümkün değildir. Ayrıca ofis mali özerkliğe de sahiptir²⁸⁷. Bu bakımdan her ne kadar ofis başkanı, Başkan tarafından atansa da ofisin tam manasıyla bağımsız olduğunu söylemek mümkündür²⁸⁸.

Ofisin kamu hesapları içerisinde yer alan bakanlıklar ve kuruluşlar üzerinde geniş bir denetim yetkisi vardır. Bu geniş denetim bağlamında mali ve performans denetim yetkisi de bulunmaktadır²⁸⁹. Ofis, hükümetin programlarını ve politikalarını değerlendirerek Kongre üyelerinin doğru karar vermelerine yardımcı olmak için düzenli olarak Kongreye bilgi akışı sağlamaktadır. Ayrıca Kongreye federal kurumların harcamalarının etkili ve verimli yapılabilmesi için hükümeti denetlemekte destek olmaktadır. Değindiği üzere

²⁸⁵ SCHICK, 2000, s. 254.

²⁸⁶ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 285.

²⁸⁷ OECD, 2004, s. 473.

²⁸⁸ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 286.

²⁸⁹ TÜNER/ÇELİKER, 2019, s. 279.

tüm federal kurumlar üzerinde geniş bir denetim yetkisi olan ofis, mali denetimlere ilişkin olarak her yıl mavi kitap adı verilen rapor hazırlamaktadır. Böylece halka karşı hükümetin hesap verilebilirliği sağlanmaktadır²⁹⁰.

1.1.3.4. ABD’de Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi

ABD başkanlık sisteminde yasama, fren-denge mekanizması anlamında bütçenin onaylanmasını yürütmeye karşı fren mekanizması olarak kullanabilmektedir. Zira bütçenin yapımı ve onaylanması tamamen yasama organı olan Kongrenin yetkisindedir. Başkanın bütçe hazırlama yetkisi yoktur. Kongrenin bu yetkisi hükümeti ve idareyi yönlendirme anlamında sahip olduğu en mühim kuvvettir²⁹¹. Bu anlamda Başkan bütçe konusunda tamamen Kongreye bağlıdır. Nitekim çoğunluğu sağlayamadığı takdirde bütçe onaylanmayacaktır. Bütçe onaylanmadığı takdirde ise hükümet kapatma olarak adlandırılan durumun gerçekleşmesi Başkanın tamamen Kongreye bağlı olduğunun en önemli göstergesidir. Zira hükümet kapatma durumunda mali açıdan yetkilendirilmediği için hükümet fiilen çalışamaz duruma getirilmektedir. Federal görevlilerin işine geçici olarak son verilmesi, hatta kişi güvenliği ve mülkiyetin korunması hariç gönüllü olarak bile hizmet verememesi ve halkın çoğu kamu hizmetinden yararlanamaması Başkanı bütçe konusunda Kongreye uzlaşmaya zorlamaktadır. Bu bakımdan Kongrenin yürütmeye karşı bütçe üzerinde yetkisinin son derece kuvvetli olduğu söylenebilecektir.

Bütçenin hazırlanma süreci yürütme ve yasama açısından dokuzar aydır. Bu bakımdan iki kuvvet de birbiriyle rekabet edebilecek şekilde eşit sürelerle sahiptir. OECD’ye göre yasama organına bütçenin onaylanması için mali yılbaşından önce en az üç ay süre tanınmalıdır. Bu açıdan da ABD yasama organına en çok süre veren ülkedir²⁹². Bu

²⁹⁰ UNITED STATES GOVERNMENT MANUAL, **Government Accountability Office**, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVMAN-2020-11-10/pdf/GOVMAN-2020-11-10.pdf> (E.T. 21.10.2021)

²⁹¹ KARTALCI, 2019, s. 36-37.

²⁹² OECD, **Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries**, OECD Publishing, 2014, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059696-en.pdf?expires=1635024822&id=id&accname=ocid43023557&checksum=711F3F2D36E3C89BB23FC630BEF285B9> (E.T. 24.10.2021), s. 91.

durumda bütçe üzerinde yeteri kadar süresi olan Kongre, detaylı bir inceleme yapabilecek ve bütçeyi onaylama yetkisini etkin bir şekilde kullanabilecektir.

Ayrıca Bütçe Yönetim Ofisi gibi bütçe konusunda uzman bir kadroya sahip olan yürütmenin yanında yasama da uzman kadro bakımından Kongre Bütçe Ofisine sahiptir. Kongre Bütçe Ofisi, objektif ve tarafsız bir biçimde Kongreye Bütçe Yönetim Ofisinin sunduğu bilginin yanında alternatif bir bilgi sağlayarak, Kongrenin bütçenin hazırlanma sürecinde yürütme ile rekabet düzeyini arttırmaktadır.

Değınildiği üzere yasama organının bütçe üzerinde değişiklik yapabilme kapasitesini belirleyen ölçülerden biri de yetkin komisyonların varlığıdır. ABD yetkin komisyon bakımından belirtildiği üzere dokuz ay gibi yeterli bir süreye sahiptir. Alt komisyonlar açısından bütçe sürecinde ana rol oynayan üç komisyon ve bu komisyonlara bağlı yeteri kadar alt komisyona sahiptir. Örneğin Ödenek Komisyonu, Kongrenin her iki kanadında da on ikişer adet alt komisyona sahiptir. Komisyonların her birinin belirli bir alana özğülenmesi de Kongrenin bütçe hakkı etkinliğini arttıran diğer bir durumdur. Ayrıca bu komisyonlar bütçe konusunda uzman kadroya sahip Kongre Bütçe Ofisinden de destek almaktadır.

Ancak yasamanın bu yetkilerine karşın Başkanın da bütçe kanununu veto etme yetkisi bulunmaktadır. Başkanın veto yetkisi ile Kongrenin bütçeyi onaylama ve değiştirme yetkisi değerlendirilecek olunur ise kuvvetler ayrılığının gereği olarak bir denge içinde olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira yasama da yürütme de birbirlerini frenleyecek mekanizmalara sahiptir.

Bütçe hakkının değinildiği üzere en önemli unsuru olan bütçe denetiminin ABD’de son derece etkin olduğunu söylemek mümkündür. Ödenek aktarımının onaylanması yetkisinin Kongreye ait olması, bütçe planı üzerindeki sapmaları engellemektedir. Zira yürütmenin ödenek aktarımları konusunda sınırlı bir yetkisi vardır. Başkanın ödeneklerin iptal edilmesi veya ertelenmesi durumunda Kongreye bilgi vermesi de Kongrenin bütçe üzerindeki gözetimini arttıran diğer bir durumdur. Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisinin yasama organı olan Kongre adına denetim yapması, özerk bir kuruluş olması,

mali ve performans denetim yetkisinin geniş olması ve denetim sürecinde bağımsız olması yürütmenin bütçe kanunundaki sınırları aşabilme durumunu ortadan kaldırarak bütçe hakkının etkili olarak uygulanmasını sağlamaktadır.

Neticede ABD’de yasama yürütmeye nazaran bütçe konusunda daha kuvvetli bir konumdadır. Zira Kongrenin bütçe üzerinde geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu bakımdan ABD yürütmenin empoze ettiği değil, bütçe hakkının tüm unsurlarını tam manasıyla sağlayan bir bütçeye sahiptir²⁹³. Sonuç olarak bütçe hakkı etkinliğinin ABD’de azami seviyede olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.2.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımı

Yarı başkanlık sisteminin çıkış noktası Fransa’dır. Bu hükümet sistemi teorik olarak parlamenter sistemden çok da farklılık göstermemektedir. Ancak bazı noktalardan parlamenter hükümet sistemiyle farklılaşmaktadır²⁹⁴.

İlk olarak yarı başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı, halk tarafından doğrudan genel oyla seçilmekte ve parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini aşan bazı yetkilere sahiptir. Bu açıdan parlamenter sistemden en önemli farklılığının bu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu sistemde de parlamenter sistemde olduğu gibi hükümet parlamento tarafından görevden alınabilen başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabineye sahiptir²⁹⁵. Bu bakımdan başbakan ve kabinesi parlamenter sistemde olduğu gibi parlamentoya bağlıdır. Hükümet parlamentonun çoğunluğunun desteğini sağlamak zorundadır.

²⁹³ KARAHANOĞULLARI, 2011, s. 287.

²⁹⁴ KILINÇ, 2016, s. 463.

²⁹⁵ ULUŞAHİN, Fatma Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanması”na”, AÜHFD, Yıl: 2003, Cilt: 52, Sayı: 2, s. 206.

Kavramsal olarak yarı başkanlık sistemi, 1920'lerden sonra yetki alanı açısından güçlü bir başbakan veya ABD başkanlık sistemindeki gibi güçlü olmayan başkanın olduğu bir liderlik tarzını nitelendirmek için kullanılmıştır²⁹⁶. Duverger, 1962 tarihinde yapılan 1958 tarihli Fransız Anayasasında yapılan değişiklikle öngörülen siyasi sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemin kendine özgü niteliklerini taşıması nedeniyle yarı başkanlık sistemi olarak tanımlamıştır²⁹⁷.

Duverger yarı başkanlık sistemini üç kriter üzerinden tanımlamaktadır. İlk olarak cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmelidir. İkinci olarak seçilen cumhurbaşkanı önemli yetkilerle donatılmalıdır. Son olarak parlamentonun güvenoyuna bağlı olarak görevde kalan, yürütme yetkisine sahip bir başbakan ve bakanlar olmalıdır²⁹⁸. Bu bakımdan Duverger'e göre altı ülkenin yönetim sistemi yarı başkanlık sistemi olarak tanımlanabilir. Bu ülkeler Avusturya, İrlanda, Fransa, İzlanda, Finlandiya ve Portekiz'dir²⁹⁹.

Duverger'in bu tanımına karşılık zaman içinde uygulamada farklı yarı başkanlık sistemlerinin örnekleri ortaya çıkmasından sebeple diğer yazarlar farklı tanımlamalarda bulunmuşlardır. Bu yazarlardan O'Neill'e göre yarı başkanlık sisteminde yürütme gücü, hükümetin başkanı olarak başbakan ile devletin başkanı olarak cumhurbaşkanının arasında bölünmüş bir yapıdadır³⁰⁰. Ancak önemli yürütme yetkileri cumhurbaşkanına aittir. Bu bakımdan zayıf yetkilerle donatılmış başkanlara sahip sistemlerde başkan halkoyuyla seçilse dahi yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilmeyecektir. Örneğin halkoyuyla seçilen ancak zayıf başkanlara sahip İzlanda, İrlanda ve Avusturya yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilemeyecektir. Ancak dolaylı olarak seçilen fakat güçlü

²⁹⁶ ELGIE, Robert, **Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance**, Oxford University Press, New York (USA), 2011, s. 20.

²⁹⁷ ERDEM, Kasım, "Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, (der. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Basımevi, Ankara, 2014, s. 1.

²⁹⁸ DUVERGER, Maurice, "A New Political System Model: Semi-presidential Government", **European Journal of Political Research** 8, Yıl: 1980, s. 166.

²⁹⁹ ELGIE, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism", **Semi-presidentialism in Europe (Comparative European politics)**, (der. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford UK, 1999, s. 3.

³⁰⁰ ELGIE, 1999, s. 4.

başkanlara sahip Çekoslovakya(eski) ve Arnavutluk yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilecektir³⁰¹.

Sartori de benzer bir şekilde beş kriterin birlikte gerçekleşmesi durumunda yarı başkanlık sisteminin varlığından söz edilebileceğini belirtmiştir. Yazara göre ilk kriter olarak devlet başkanı olan cumhurbaşkanı belirli bir görev süresi için halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak seçilir. İkinci olarak cumhurbaşkanı yürütme yetkisini ikili bir otorite yapısı içerisinde başbakanla paylaşır. Üçüncü olarak bu ikili yapı içerisinde cumhurbaşkanı parlamentodan bağımsızdır. Fakat yürütme yetkisini tek başına veya doğrudan kullanamamaktadır. Bu bakımdan iradesini, hükümet aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Dördüncü olarak başbakan ve kabinesi ise cumhurbaşkanının aksine parlamentoya bağımlı, cumhurbaşkanından ise bağımsızdır. Parlamentosunun güvenoyu ya da güvensizlik oyuna tabiidirler. Parlamentosunun çoğunluğunun desteğine her iki halde de ihtiyaç duymaktadırlar. Son olarak ise yarı başkanlık sisteminin düalist yapısı her ikisinin de özerkliğini koruması şartıyla, yürütme organı yapısında farklı dengelere ve değişken üstünlüklere uygunluk gösterir³⁰².

Shugart'a göre yürütmenin ikili doğası gereği halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumlu bir kabine yarı başkanlık sisteminin ayırt edici özelliğidir³⁰³. Shugart ve Carey yarı başkanlık sistemini başbakanlı başkanlık ve başkanlı parlamenter sistem olarak ikiye ayırmaktadır. Başbakanlı başkanlık sisteminde başbakan ve kabine münhasıran parlamentodaki çoğunluğun desteğine bağlıyken, başkanlı parlamenter sistemde hem cumhurbaşkanına hem de parlamentoya karşı sorumludur. Başbakanlı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı kabineye başkanlık edecek başbakanı seçebilmekte ancak kabineyi görevden alamamaktadır. Başkanlı parlamenter sistemde ise aksine kabineyi görevden alma yetkisi vardır³⁰⁴. Ancak Sartori bu ayrımın yarı başkanlık sisteminin diğer sistemlerden farklılaştıran özelliklerini ortadan kaldırdığını ve bu ayrımın Fransız sistemini ikiye böldüğünü belirterek eleştiri getirmiştir. Çünkü Fransız

³⁰¹ ELGIE, 1999, s. 4.

³⁰² SARTORÍ, 1997, s. 173-174.

³⁰³ SHUGART, Matthew Søberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", **French Politics**, Yıl: 2005, Sayı: 3, s. 331.

³⁰⁴ SHUGART, 2005, s. 333-334.

sisteminde güç dengesi, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında sabit olmayıp değişiklik göstermektedir. Zira ayrıma göre başbakanlı başkanlık sisteminde başbakanın cumhurbaşkanına üstünlüğü söz konusuysen başbakanlı parlamenter sistemde cumhurbaşkanının üstünlüğü vardır³⁰⁵.

Linz'e göre ise yarı başkanlık sistemi çift yürütme olarak tanımlanmaktadır. Yazar yarı başkanlık sistemini, devlet başkanının doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçildiği, parlamentonun desteğine bağlı olan başbakanın devlet başkanı tarafından atandığı ve devlet başkanının parlamentoyu feshedebildiği sistem olduğunu ileri sürmektedir. Bu bakımdan kuvvetler ayrılığı ilkesinden önemli bir ayrılma olduğu söylenebilecektir. Çünkü değinildiği üzere sert kuvvetler ayrılığının olduğu başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme birbirini feshedememektedir³⁰⁶.

Yarı başkanlık hükümet sistemi Fransa'nın 5. Cumhuriyet Anayasası dönemi dikkate alınarak açıklanması³⁰⁷ sebebiyle bütçe hakkının bu sistemdeki etkinliğinin incelenmesi Fransa'daki yarı başkanlık sistemi açısından yapılacaktır.

1.2.2. Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi

1.2.2.1. Yürütme

1958 Anayasası ile yasamanın üstünlüğü prensibi terkedilerek yürütme gücünün büyük ölçüde devlet başkanının elinde toplandığı, yürütmenin üstünlüğü kabul edilmiştir. Bu bakımdan parlamentonun ulusu bütünüyle temsil yetkisi, devlet başkanına geçmiştir³⁰⁸. 1958 tarihli Anayasaya göre yürütme organı halk tarafından seçilen devlet başkanı olarak Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve kabinesinden meydana gelen hükümetten

³⁰⁵ SARTORİ, 1997, s. 174-175.

³⁰⁶ YAZICI, 2017, s. 98.

³⁰⁷ KILINÇ, 2016, s. 463.

³⁰⁸ EROĞUL, 2005, s. 144-145.

oluşmaktadır³⁰⁹. Bu bakımdan Fransa’da yürütme organı bu ikili ayırım üzerinden incelenecektir.

1.2.2.1.1. Cumhurbaşkanı

Önceki kısımlarda değinildiği üzere yürütmedeki yetkilerin önemli bir kısmı Fransa’da Cumhurbaşkanının elinde bulunmaktadır³¹⁰. Fransa Anayasasının 6. maddesine göre Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından beş yıllık görev süresi için ABD’de olduğu gibi en fazla iki defa seçilebilmektedir³¹¹. Ancak Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama üyelerinin seçimi birlikte değildir. Yasama üyeleri Cumhurbaşkanlığı seçiminden kısa bir süre sonra yapılmakta olup görev süreleri beş yıldır. Böylece hükümet ile Cumhurbaşkanının farklı partiden olması durumu engellenmektedir³¹².

Fransa’da Cumhurbaşkanı devlet başkanı olmasının yanında aynı zamanda yürütmenin de başıdır. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması sembolik nitelikte değildir. Zira milli savunma ve dış politikada yürütmenin tek yetkilisi konumundadır. Ayrıca karşı imza olmaksızın tek imza ile gerçekleştirebileceği birçok yetkisi bulunmaktadır³¹³.

Cumhurbaşkanının yetkileri, münhasıran kullandığı ve Bakanlar Kuruluyla birlikte kullandığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Anayasasının 19. maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanının münhasır yetkilerinden ilki Başbakanı atamaktır. Anayasasının 8. maddesine göre Cumhurbaşkanı hiçbir şarta bağlı kalmadan Başbakanı atayabilmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı meclisteki kompozisyona bağlı kalmadan istediği kimseyi

³⁰⁹ AKTAŞ, Murat, “Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1. Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s. 129.

³¹⁰ HÜDAİ, Şencan, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, (der Semra Gökçimen.), 2. Basım, TBMM Basımevi, Ankara, 2017, s. 42.

³¹¹ Fransa Anayasası için bkz. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (E.T. 28.10.2021)

³¹² DUNBAY, Seda, “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 3, s. 304.

³¹³ DUNBAY, 2012, s. 305.

atayabilmektedir. Cumhurbaşkanı Başbakanı görevinden alamamakta ancak istifasını isteyebilmektedir. Başbakan istifa ettiği takdirde Cumhurbaşkanı hükümetin görevine son vermektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi Başbakanın önerisiyle bakanları atayabilir veya görevine son verebilir³¹⁴.

Anayasanın 9. maddesine göre Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık etmektedir. Parlamenter sistemden farklı olarak bu durum Cumhurbaşkanı'nın asli yetkisidir. Başbakan yalnızca 21. maddede belirtildiği üzere önceden belirlenmiş bir gündem ve Cumhurbaşkanı tarafından açıkça verilmiş bir yetki ile Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilmektedir. Fransa'daki yarı başkanlık sistemini başkanlık sistemine yaklaştıran nedenlerin başında bu durum gelmektedir³¹⁵.

Anayasanın 10. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı parlamento tarafından kabul edilmiş kanunları on beş gün içinde ilan etmekle görevlidir. Ancak Cumhurbaşkanı bu on beş günlük süre içinde parlamentonun kanunun tamamını veya bir kısmını tekrar müzakere etmesini isteyebilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın bu isteği parlamento tarafından reddedilememektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı'nın kanun teklifini müzakere edilmek üzere parlamentoya geri göndermesinin geciktirici veto niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür³¹⁶.

Anayasanın 11. maddesine göre Cumhurbaşkanı, hükümetin veya parlamentonun her iki kanadının ortak önerisiyle kamu otoritelerinin teşkilatlandırılması, ekonomik veya sosyal politikalar veya kamu hizmetlerini ilgilendiren kanun tasarıları ve kurumların işleyişini etkileyecek anlaşmalara ilişkin kanun tasarılarını referanduma sunabilmektedir.

³¹⁴ OCAKLI, Fatih Çağrı / PALABIYIK, Hakan / SOLAK, Mehmet, vd., **Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 3.

³¹⁵ OYTAN, Muammer, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Yıl: 1982, Cilt: 15, Sayı: 1, s. 87.

³¹⁶ HÜDAİ, 2017, s. 48.

Cumhurbaşkanının bu öneriye uyma zorunluluğu olmamakla birlikte kanun tasarısını doğrudan kendisi de referanduma götürebilmektedir³¹⁷.

Cumhurbaşkanının en önemli münhasır yetkilerinden biri parlamentoyu fesih yetkisidir. Anayasanın 12. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Başbakan ve meclis başkanlarına danıştıktan sonra parlamentoyu feshedebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırken Başbakanın ve meclis başkanlarının önerilerine bağlı değildir³¹⁸. Parlatentonun feshedilmesi tarihinden itibaren yirmi günden az kırk günden fazla olmamak koşuluyla seçime gidilir. Söz konusu seçimden sonra bir yıllık süreç içerisinde Cumhurbaşkanı fesih yetkisini kullanamayacaktır. Belirtilecek olunur ise bu yetki Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasi görüşlere sahip olduğu bir durumda Cumhurbaşkanının elini güçlendirmektedir³¹⁹.

Münhasır yetkilerden diğere bir önemli yetki, Cumhurbaşkanının Anayasanın 16. maddesine göre Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve uluslararası taahhütlerinin yerine getirilmesi ani ve ciddi bir şekilde kesintiye uğradığında Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin görüşünü almak kaydıyla olağanüstü hal ilan etmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanı yasama ve yürütme yetkilerini elinde bulundurmaktadır. Diğere taraftan olağanüstü hal süresince Cumhurbaşkanı Meclisi feshedememektedir. Olağanüstü hal durumunda Cumhurbaşkanının kullandığı yetkiler parlamento tarafından denetlenememektedir. Ancak Anayasa Konseyi olağanüstü hal süresinin uzatılması ve olağanüstü şartların devam edip etmediğine ilişkin olarak denetim yapabilmektedir³²⁰.

Diğere münhasır yetkiler ise Anayasanın 18. maddesindeki hiçbir tartışma konusu içermeyecek bir şekilde parlamento her iki kanadına da mesaj gönderme, 54. maddede düzenlenen Anayasa Konseyinin üç üyesini ve başkanını atamak ve 61. maddede yer alan kanunların yayımlanmadan önce Anayasa Konseyine itiraz etmektir. Son olarak

³¹⁷ OYTAN, 1982, s. 90.

³¹⁸ ÇAM, 2000, s. 165.

³¹⁹ HÜDAİ, 2017, s. 45.

³²⁰ HÜDAİ, 2017, s. 44-45.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluyla birlikte kullandığı yetkiler af ilan etme ve parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırma gibi yetkililerdir³²¹.

1.2.2.1.2. Hükümet

Anayasanın 20. maddesi gereğince ulusal politikayı belirlemek ve yürütmekle görevli olan hükümet; Başbakan, bakanlar ve müsteşarlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan Başbakan, bakanlar ve müsteşarların belirlenmesi için Cumhurbaşkanı önerilerde bulunur. Önerilen kişilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla hükümet meydana gelir. Hükümet bünyesinde Cumhurbaşkanının üstünlüğünün yanında, yürütmenin iki başlı görüntüsünün sağlanmasına ilişkin Başbakana rol tanımaktadır. Ancak yürütmenin başı Bakanlar Kuruluna başkanlık eden Cumhurbaşkanıdır³²².

Anayasanın 20. maddesinde hükümetin genel olarak yetkileri belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre hükümet, değinildiği üzere ulusal politikayı belirlemek ve yürütmekle görevlidir. Ayrıca idare ve ordu hükümetin emrine verilmiştir. Hükümetin ulusal politikayı belirlemesi temel amaçların ve hedeflerin hükümet programı ile saptanmasıyla gerçekleşmektedir. Ulusal politikanın yürütülmesi ise kanunların uygulanmasını sağlamaktır. Bu bakımdan hükümetin emrine ulusal politikayı uygulamak için idare ve ordu verilmiştir³²³.

Hükümetin en önemli yetkisinin düzenleyici işlemlere ilişkin yetkisi olduğu söylenilebilir. Bu yetkisini iki şekilde kullanmaktadır. Birincisi Anayasanın 38. maddesinde düzenlenen, sınırlı bir süre için parlamentonun verdiği yetki kanunuyla çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdir (ordonnance). Bu kanun hükmünde kararnameler 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türkiye’de de bulunan kanun hükmünde kararnamelerle benzerlik göstermektedir. Ancak Türkiye’den farklı olarak bu yetki sonucunda parlamentonun verdiği yetkiyle düzenlenme alanı verilen konuda parlamento

³²¹ EROĞUL, 2005, s. 171-172.

³²² AKTAŞ, 2015, s. 132-133.

³²³ OYTAN, 1982, s. 95-96.

kanun yapamamaktadır. Bu bakımdan verilen yetki süresince parlamentonun yasama yetkisi sınırlandırılmaktadır³²⁴.

İkinci yetkisi ise Anayasanın 37. maddesine göre kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak bir yetki kanuna gerek olmadan çıkarabildikleri genel düzenleyici işlem niteliğinde olan kararnamelerdir (décrets). Bu kararnameler Türkiye’de de bulunan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine benzetilebilir. Bakanlar Kurulu Anayasanın 34. maddesinde tahdidi olarak sayılan alanlar hariç olmak üzere istediği konuda düzenleme yapabilmektedir. Dolayısıyla parlamentonun yasama yetkisinin sınırlandırıldığını söylemek mümkündür. Zira Anayasanın 37. maddesinde, 34. maddede sayılan hususların kapsamı dışındakilerin Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenebileceği belirtilmiştir³²⁵. Bu bakımdan Anayasa yasama yetkisini bir istisna, yürütmenin çıkardığı kararnameleri de kural olarak saptamaktadır³²⁶. Ancak Anayasa Konseyi son dönem kararlarında kararname alanına giren kanun hükümlerini Anayasaya aykırı bulmamaktadır³²⁷.

Son olarak Anayasanın 36. maddesine göre hükümetin önemli yetkilerinden biri de Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilan etme yetkisidir. Ancak on iki günü aşan sıkıyönetim kararları yalnızca parlamentonun onayı ile ilan edilmektedir.

1.2.2.2. Yasama

Fransa’da yasama yetkisini haiz olan parlamento, Millet Meclisi (Assemblée nationale) ve Senato (Sénat) olmak üzere ikili bir yapı göstermektedir. Millet Meclisinde halkın, Senato da ise yerel yönetimlerin temsili söz konusudur³²⁸. Parlamentonun üç temel yetkisi bulunmaktadır. Bunlar, kanun yapma yetkisi, bütçe çıkarma yetkisi ve Anayasada değişiklik yapma yetkisidir. Kanun yapma yetkisi açısından belirtildiği üzere Anayasa

³²⁴ HÜDAİ, 2017, s. 53. GÖZLER, Kemal, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, 1. Basım, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 66.

³²⁵ HÜDAİ, 2017, s. 56.

³²⁶ GÜLLER, Abdülsamet, **Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi**, Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi SBE, 2020, s. 330.

³²⁷ GÜLLER, 2020, s. 148.

³²⁸ DENİZ, Şadiye, **Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, Muğla Üniversitesi SBE, 2005, s. 131.

parlamentoyu sınırlandırmaktadır. Parlamentonun, Anayasanın 34. maddesinde tahdidi olarak belirtilen hususlar harici kanun yapma yetkisi bulunmamaktadır³²⁹. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi Anayasa Konseyi, bu alan dışında çıkarılan kanunları Anayasaya aykırı bulmamaktadır. Bu sayılan hususlardan bütçe hakkı açısından en önemlisi parlamentonun her türlü verginin matrah, oran ve tahsil usullerini kanunla düzenleme yetkisidir.

Anayasanın 39. maddesi gereğince kanun tasarısını Başbakan, kanun teklifini ise parlamento üyeleri verebilmektedir. Kanun yapımı konusunda parlamentonun her iki kanadına eşit yetkiler tanınsa da Millet Meclisinin Senatoya nazaran daha üstün bir konumda olduğunu söylemek mümkündür. Bu durumu açıklamak gerekir ise bir kanun tasarısının yasalaşabilmesi için parlamento tarafından onaylanması gerekmektedir. Anayasanın 45. maddesine göre kanun tasarısının parlamentonun her iki kanadında da iki kez müzakere edilip bir neticeye varılmadığında, her iki meclisin de üyelerinden oluşan karma komisyonda ortak bir metin hazırlanır. Ancak ortak metin hazırlanamaz ise hükümet Senatoya görüşe sunmadan Millet Meclisinin kararı ile kanun tasarısını çıkartabilmektedir. Bu bakımdan Senatonun görüşü olmadan Millet Meclisi kanun çıkarabilmektedir.

Ayrıca parlamentonun bu yetkiler harici hükümeti denetleme yetkisi vardır. Hükümete güvenoyu verme ve savaş ilanı etme yetkisine Millet Meclisi sahiptir. Bu açıdan gerektiği takdirde güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilecektir. Parlamento kurduğu komisyonlar aracılığıyla faaliyetlerini yerine getirmektedir³³⁰.

³²⁹ AKTAŞ, 2015, s. 134.

³³⁰ DENİZ, 2005, s. 132.

1.2.3. Fransa’da Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı

1.2.3.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması

Fransa’da yürütmenin bütçe süreci Bütçe Müdürlüğü ile ilgili bakanlıklar arasındaki ikili görüşmeler etrafında dört aşamada kurgulanmıştır. Bu dört aşama hazırlık çalışmaları, teknik konferanslar, bütçe konferansları ve bölüm konferanslarıdır³³¹.

Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe Müdürlüğü, mali yılbaşından önce Kasım ayında bütçe hazırlık çalışmalarına başlar. Bütçe Müdürlüğü bu süreç içerisinde potansiyel tasarruf kaynaklarını belirlemektedir. Üç aylık hazırlık çalışmasının ardından hazırlanan, çerçeve belge (lettres de cadrage) olarak adlandırılan raporlar ilgili bakanlıklara gönderilir. Bu raporlar harcamaların ve kamu istihdamının evrimleşmesine ve bütçe politikasının sorunlarının çözümüne ilişkin rehber niteliğinde belgelerdir³³².

Şubat ayında Bütçe Müdürlüğü ve ilgili bakanlıklar arasında ilk müzakereler olarak teknik konferanslar başlar. Teknik konferanslarda önceki ve cari yıldaki bütçe uygulamasının analizine odaklanılır. Ayrıca mevcut politikalarla ve potansiyel yeni önlemlere ilişkin olarak maliyet hesaplaması da yapılır³³³.

Mayıs ve Haziran aylarında gelecek mali yıla ilişkin görüşleri müzakere etmek üzere Bütçe Müdürlüğü ve ilgili bakanlıklar arasında Bütçe Konferansları başlar. Bütçe Konferanslarının neticeleri özetlenerek bütçe öncesi rapor hazırlanır. Bütçe öncesi rapor her yıl 30 Haziran’dan önce parlamentoya sunulur. Sonrasında Temmuz ayında Bütçe Müdürlüğü ve ilgili bakanlıkların maliye müdürlükleri arasında bölüm konferansları başlar. Sonunda bütçe tasarısı nihai halini alarak Ekim ayında parlamentoya sunulur³³⁴.

³³¹ MORETTI, Delphine/KRAAN, Dirk, “Budgeting in France”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2018, Sayı: 2, s. 37.

³³² MORETTI/KRAAN, **2018**, s. 38.

³³³ MORETTI/KRAAN, **2018**, s. 38.

³³⁴ MORETTI/KRAAN, **2018**, s. 38-39.

1.2.3.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması

Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanunun³³⁵ (Loi Organique de Lois de Finances-LOLF) 39. maddesine göre bütçe kanun tasarısı her yıl en geç Ekim ayının ilk salı gününden önce hükümet tarafından Millet Meclisine sunulur. İlgili kanunun 1. maddesine göre ise mali yıl takvim yılını kapsamaktadır. Anayasanın 47. maddesi gereğince parlamentoya bütçe kanun tasarısı görüşmelerinin tamamlanması ve onaylanması için yetmiş gün süre tanınmaktadır. Bu yetmiş günlük sürenin kırk günü Millet Meclisinde ilk okuma, yirmi günü Senatoda ilk okuma ve son on günü de mekik olarak adlandırılan meclisler arası gidiş geliş süresidir³³⁶. Söz konusu maddeye göre yetmiş günlük süre içerisinde parlamento bütçe kanun tasarısını neticelendiremez ise hükümet kararname ile bütçe kanun tasarısının hükümlerini yürürlüğe koyabilir. Ancak harcamalar bir önceki yılın politikalarına dayanmalıdır³³⁷.

Anayasanın 47. maddesine göre mali yılbaşından önce bütçe kanununda yer alan gelir kaynakları ve giderlerin uygulanması yayınlanmak üzere zamanında sunulamazsa, acil olarak hükümet parlamentoya başvurarak vergi tahsil etmek için yetki alır. Yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi açısından da oylaması yapılmış olanlara ilişkin kararname ile ödenek belirlenir³³⁸. Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanununun 45. maddesine göre bu durumda yapılacak harcamalar hükümetin kamu hizmetlerinin yürütmesini sağlayacak asgari ödeneklerdir ve bu harcamalar bir önceki yılın bütçe ödeneklerini aşamaz. Bu açıdan Fransa'da ABD'ye nazaran bütçe kanununun kabul edilmediği durumlarda kamu hizmetlerinin aksamasının önüne geçildiğini söylemek mümkündür.

Bütçe Kanunlarıyla İlgili organik Kanununun 39. maddesine göre bütçe tasarısı Maliye Komisyonunda görüşülmektedir. Komisyonun başkanı genel olarak muhalefetten

³³⁵ Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanun için bkz.<https://silo.tips/download/law-constitutional-bylaw-no-of-1-august-2001-on-budget-acts> (E.T. 10.11.2021)

³³⁶ ÇELEBİ, Fatih, "Fransa Millet Meclisi Üzerine", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 21, s. 73. OCAKLI/PALABIYIK/SOLAK, vd., **2019**, s. 52.

³³⁷ OECD, **2004**, s. 201.

³³⁸ OCAKLI/PALABIYIK/SOLAK, vd., **2019**, s. 52.

seçilmektedir. Diğer komisyonlar da bütçe tasarısına ilişkin görüş bildirebilmektedir³³⁹. Bu görüşmeler sırasında komisyonun hükümetten her türlü bilgi ve belgeyi temin edebilme hakkı vardır³⁴⁰.

Komisyon aşamasından sonra Millet Meclisi Genel Kuruluna bütçe tasarısı sunulur ve tasarının geneli üzerinde görüşmeler başlar. Görüşmeler neticesinde kabul edilen bütçe tasarısı Senatoya gönderilir. Bütçe tasarıları üzerinde hızlandırılmış usul uygulaması dolayısıyla Senatonun yirmi günlük görüşme süresi vardır. Yirmi günlük görüşme süresinin ardından üzerinde uzlaşılmamış maddelerin olması halinde ortak komite toplanarak söz konusu maddeleri inceler. İncelemeler sonucunda ortaya çıkan ortak metin, parlamentonun her iki kanadında da yeniden müzakere edilir³⁴¹. Bütçe kanunu yayımlanmadan önce görüşünü almak amacıyla genellikle Anayasa Konseyine sunulur³⁴².

Değinildiği üzere kanun önerileri hükümet ve parlamento üyeleri sunabilmektedir. Ancak parlamento üyeleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin bütçeye yük getirmemesi gerekmektedir³⁴³. Zira Fransa Anayasasının 40. maddesi parlamento üyeleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin kabul edilmeleri durumunda kamu gelirlerinin azalması veya yeni bir kamu harcama kalemi oluşturulması veya hâlihazırda mevcut kamu harcama kalemlerinin artışına neden oluyorsa kabul edilemeyeceğini belirtmektedir. Burada dikkat edilecek diğer bir husus ise Anayasa, kamu harcaması kalemi ifadesi kullanarak gelirlerin arttırılması veya başka bir giderin azaltılması ile dengelenecek bir gider artışını engellemesidir³⁴⁴.

³³⁹ OCAKLI/PALABIYIK/SOLAK, vd., **2019**, s. 53.

³⁴⁰ ÇELEBİ, **2012**, s.73.

³⁴¹ ÇELEBİ, **2012**, s.73-74.

³⁴² The National Assembly in The French Institutions, https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf (E.T. 11.11.2021), s. 289.

³⁴³ KARTALCI, **2019**, s. 61.

³⁴⁴ MORDACQ, Frank, “Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, s.144.

Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanunun 47. maddesine göre de parlamentonun hükümetin önerdiği bütçedeki genel mali dengeyi değiştirmesi yasaklanmıştır. Ancak bu sınırlamalara rağmen söz konusu madde parlamentoya bütçe konusunda bazı serbestlikler tanımıştır. Parlamento önerilen gelir ve harcamaları, vergi oranlarını arttırarak veya azaltarak ya da aynı misyon arasındaki programlar arasında tahsis edilen ödeneklerin yerini değiştirerek değişiklik yapabilmektedir³⁴⁵.

Hükümet programlar arasında Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanunun 12. maddesine göre ödeneklerin yüzde 2'sini aşmayacak kadar ödenek aktarması veya 14. maddesine göre en çok yüzde 1.5 oranını aşmayacak bir biçimde ödenek azaltması yapabilmektedir. Hükümet, bu durumda Millet Meclisi ve Senato maliye komisyonlarına bilgi vermek zorundadır³⁴⁶.

1.2.3.3. Bütçenin Denetimi

Bütçenin uygulama sonuçları ise Bütçe Kanunlarıyla İlgili Organik Kanunun 64. maddesine göre mali yılbaşından sonraki Haziran ayının başında kesinhesap kanun tasarısı ile Millet Meclisine sunulur. Söz konusu kanunun 41. maddesi uyarınca Millet Meclisinde teklifin ilk okuması yapılmadan sonraki yılın bütçe kanunu tasarısı görüşmeleri yapılamaz. Kesinhesap kanun tasarısı normal şartlarda belirtildiği üzere Haziran ayı içerisinde görüşülse de olağanüstü oturumlarda Temmuz ayında da görüşmeleri yapılabilmektedir³⁴⁷.

Bütçe uygulamalarının izlenmesi ve denetlenmesi sürecinde maliye komisyonları ve diğer komisyonlar önemli görevler yürütmektedir. Maliye Komisyonunda görevli özel raportörler ile diğer komisyonların danışman raportörleri Haziran ayı sonunda gönderdikleri formlara ilişkin verilen cevaplara göre kendi görev alanlarıyla ilgili bakanlıkların bütçe uygulamalarını izlemektedirler. Böylece kurumların kaynakları ve bu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığı izlenilmekte ve raporlaştırılarak Maliye

³⁴⁵ MORETTI/KRAAN, 2018, s. 57.

³⁴⁶ MORDACQ, 2009, s. 145.

³⁴⁷ OCAKLI/PALABIYIK/SOLAK, vd., 2019, s. 55.

Komisyonuna sunulmaktadır. Bu raporlar genel kurulda oylama yapılmadan müzakere edilebilmekte ya da soru oturumuyla incelenmektedir³⁴⁸. Maliye Komisyonu başkanları ve komisyonun raportörleri bütün belgeleri inceleyebilmekte ve olay yerinde soruşturma yapabilmektedir. Komisyona, milli savunma ve güvenlikle ilgili gizli nitelikte olan belgeler hariç olmak üzere talep edilen bütün mali ve idari belge ve bilgilerin sağlanması zorunludur. Ayrıca komisyon dinlenilmesinin yararlı olacağını değerlendirdiği herkesle görüşebilir. Dolayısıyla siviller dahi görüşmeye çağrılabilir³⁴⁹. Bu bakımdan komisyonun yasama organının bütçe denetiminin etkinliğini güçlendirdiğini söylemek mümkündür.

Bütçe denetiminde başka bir birim olarak Değerlendirme ve Denetleme Misyonu olarak adlandırılan iktidar ve muhalefetten birer üyenin eş başkanlığında çalışan bir komisyon bulunmaktadır. Komisyonun on altı üyesi Maliye Komisyonunun üyelerinden seçilmekle beraber üye dağılımı muhalefet ve iktidar arasında eşit dağıtılmıştır. Komisyonun görevi kamu gelirlerinin denetlenmesi ve kamu harcamalarının performansının izlenilmesidir. Komisyon denetim faaliyetini Sayıştay ile koordineli yapmaktadır³⁵⁰.

Sayıştay (Cour des Comptes), Anayasanın 47. maddesine göre yasama ve yürütmeden bağımsız olarak her iki organa da mali kanunların uygulamasının gözetimine ilişkin yardımcı olmaktadır. Ancak bütçe hakkı açısından en önemli görevi parlamentonun hükümeti denetlemesine yardımcı olmasıdır. Sayıştay, Yargıtay ve Danıştay ile aynı statüde olup, devletin en önemli kurumlarından biridir. Sayıştay Başkanı dokuz yıl görev süresi ile Cumhurbaşkanınca atanmaktadır³⁵¹. Meslek mensuplarının çoğu alanında iyi eğitim görmüş kimselerden oluşmaktadır. Yalnızca hükümet tarafından üyelerinin üçte biri ve denetçilerin dörtte biri üst düzey kamu görevlileri arasından atanmaktadır. Bütün meslek mensupları savcı hariç olmak üzere göreve geliş şekilleri dikkat edilmeden hâkim statüsündedir ve bu sebeple görevden alınamazlar³⁵². Bu bakımdan süresiz olarak

³⁴⁸ ÇELEBİ, 2012, s. 80.

³⁴⁹ MORDACQ, 2009, s. 146.

³⁵⁰ ÇELEBİ, 2012, s. 80.

³⁵¹ KÖSE, Ömer, H., *Dünyada Yüksek Denetim*, 2. Basım, 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007, s. 122.

³⁵² MAGNET, J./MELLER, C. Camby, "Fransız Sayıştayı", *Sayıştay Dergisi*, Yıl: 1993, Sayı: 12, s. 3.

atanmakta olup, bu durum görevlerini sürdürürken bağımsız olarak hareket etmelerini sağlamaktadır³⁵³. Sayıştay parlamentonun her iki kanadının maliye komisyonlarına yıl boyunca yardımcı olmaktadır. Komisyonlar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve kurumlara ilişkin kontrollerinde ve değerlendirmelerinde Sayıştay'dan destek alabilmektedir³⁵⁴.

Ayrıca bütçe denetimi konusunda parlamentoya yardımcı olmak üzere bağımsız bütçe birimi olarak Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu (Haut Conseil des Finances Publiques, HCFP) da görev almaktadır. Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu bağımsız bir birim olarak kurulsada Sayıştay ile güçlü bir bağı vardır. Zira kurulun başkanı Sayıştay Başkanı olup ayrıca personel bakımından Sayıştay ile ortak yapıya sahiptir. Kurulun başlıca görevi mali kanunlara ilişkin olarak görüş vermektir. Bu konuda mali kanunlarda belirtilen makroekonomik tahminlerin gerçekçiliği değerlendirilmektedir³⁵⁵. Kurumun on bir üyesi altı farklı otorite tarafından atanmaktadır. Parlamento tarafından atanan üyeler geleneksel olarak muhalefet partisinden seçilmektedir³⁵⁶. Bu durumun kurumun bağımsızlığını sağlaması nedeniyle yasamanın yürütmeyi denetlemesi açısından olumlu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2.3.4. Fransa'da Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Fransa'da önceki kısımlarda değinildiği üzere yürütme, bütçeyi mali yılbaşından önce Kasım ayında hazırlamaya başlamaktadır. Bütçe, hazırlık süreçlerinin tamamlanmasının ardından yasama organına Ekim ayında sunulmaktadır. Yasama organının ise bütçe kanun tasarısını müzakere etmesi ve onaylaması için yetmiş gün süresi vardır. Bu bakımdan bütçe hakkının unsurlarından bütçenin onaylanması unsurunun zayıf olduğunu söylemek mümkündür. Zira yürütmenin bütçeyi hazırlaması için sunma tarihinden önce on bir aylık süresi var iken yasama organının ise yetmiş günlük sınırlı bir süresi vardır.

³⁵³ MORETTI/KRAAN, 2018, s. 59.

³⁵⁴ MORDACQ, 2009, s. 148.

³⁵⁵ YÜCEL, Ökkeş/AĞCAKAYA, Serpil, "Yargısal Yüksek Denetim Modelinde Fransa Sayıştayının Analizi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2018, Cilt: 23, Sayı: 3, s. 1125.

³⁵⁶ MORETTI/KRAAN, 2018, s. 60.

Nitekim değinildiği üzere OECD, yasama organına bütçeyi onaylaması için mali yılbaşından önce en az üç ay süre tanınması gerektiğini belirtmiştir³⁵⁷. Dolayısıyla ABD'ye nazaran Fransa'da bütçenin onaylanması süreci açısından yasama, yürütmeye rekabet edebilecek süreye sahip olmadığı gibi bütçe teklifini detaylı inceleyecek süreye de sahip değildir. Ayrıca yasama organı ABD'deki Kongre Bütçe Ofisi gibi bir bağımsız bütçe biriminden yoksundur. Bu durum karmaşıklaşan bütçe kanunları açısından yasamanın yürütmeye rekabet edebilme düzeyini azaltan diğer bir husustur.

Yasama organının bütçe kanunu üzerinde gider arttırıcı teklifte bulunamaması bütçe hakkı açısından etkinlik düzeyinin zayıf olduğunu göstermektedir. Her ne kadar yasama organı vergi oranlarını arttırarak veya azaltarak ya da aynı misyon arasındaki programlar arasında tahsis edilen ödeneklerin yerini değiştirerek hükümetin önerdiği mali dengeyi az da olsa değiştirebilse de bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yetkisi yeterli değildir. Zira OECD'ye göre Fransa'da yasama organı bütçe tasarısı üzerinde sınırlı değişiklik yapabilmektedir³⁵⁸. Ayrıca yasama organının bütçeyi onaylamaması durumunda hükümetin bütçeyi yürürlüğe koyması, yasamanın bütçeyi onaylama yetkisi açısından etkinliğini ciddi derecede azaltan diğer bir durumdur. Bu bakımdan yasama yürütmeye karşı ABD'de olduğu gibi bütçenin onaylanması yetkisini fren mekanizması olarak kullanamamaktadır.

Fransa'da bütçenin uygulanması sürecinde yürütmenin ödenek aktarımı ve azaltımı oranlarının düşük tutulması ve söz konusu işlemlerin yapılması halinde yürütmenin yasamayı bilgilendirmesi bütçe uygulamalarının izlenilmesi unsuru açısından etkili olduğunun göstergesidir. Bu durum bütçe planı üzerindeki sapmaları azaltsa da ABD'de olduğu üzere tam olarak engelleme mekanizmasına sahip değildir. Zira değinildiği üzere ABD'de ödenek aktarımı yasama organının onayına tabiidir.

Bütçe denetimi bakımından değerlendirilecek olunur ise bütçe denetiminin son derece etkin olduğu söylenebilir. Sayıştayın yasama ve yürütmeden bağımsız bir şekilde örgütlenerek denetim faaliyetinin hem yürütme hem de yasama etkisinden korunması

³⁵⁷ OECD, 2014, s. 91

³⁵⁸ OECD, 2014, s. 89.

denetim amacına uygun bir şekilde gerçekleştirmesini sağlamaktadır. Ayrıca çalışanlarının hâkim statüsünde olması dolayısıyla görevden alınamaması çalışmalarında bağımsız hareket edebilmesini sağlamaktadır. Değerlendirme ve Denetleme Misyonunun üye dağılımının iktidar ve muhalefet üyeleri arasında eşit olarak dağılması hem kuvvetler ayrılığı hem de parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin etkinliğini güçlendirmektedir.

Her ne kadar bütçe sürecinde ABD’de olduğu gibi yasama organının bünyesinde yapılanmış bağımsız bir bütçe birimi olmasa da yasama, denetim konusunda Sayıştay bünyesindeki Kamu Maliyesi Yüksek Kurulundan destek almaktadır. Bütçe kanunlarının karmaşıklığı göz önünde bulundurulduğunda bağımsız bir birim olarak Kamu Maliyesi Yüksek Kurulunun varlığı yürütmenin hesap verilebilirliğini sağlamaktadır. Zira kurulun on bir üyesinden altısının farklı otoritelerden seçilmesi ve parlamento tarafından seçilen üyelerin geleneksel olarak muhalefetten seçilmesi nedeniyle kurul yürütmenin etkisinden korunmaktadır. Bu bakımdan bütçenin denetimi son derece etkindir.

Sonuç olarak Fransa’daki bütçe süreci dikkate alındığında bütçe hakkının tam manasıyla etkin kullanıldığını söylemek mümkün değildir. Zira bütçe hakkı etkinliği ABD’yle karşılaştırıldığında zayıf kalmaktadır. Bütçe denetimi güçlü olsa da yasama organının bütçenin onaylanması süresi ve bütçe üzerinde değişiklik yetkisi ABD’ye göre sınırlıdır. Zira parlamentonun bütçeye ilişkin gider arttırıcı hüküm teklif etme yetkisi bulunmadığı gibi, bütçeyi onaylamadığı takdirde hükümet bütçeye ilişkin hükümleri yürürlüğe koyabilmektedir. Bu durumda bütçe hakkının unsurlarından biri olan parlamentonun bütçeyi onaylama yetkisi ortadan kaldırılmaktadır.

1.3. PARLAMENTER SİSTEM

1.3.1. Parlamenter Sistemin Tanımı

Parlamenter sistem, hükümdar ile halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun zaman içinde aralarındaki iktidar ilişkisinin parlamento lehine gelişmesi ile ilk olarak

Britanya’da ortaya çıkmış bir sistemdir³⁵⁹. Süreç içerisinde evrimleşerek gelişen bu sistem Britanya’da Westminster modeli olarak adlandırılmış ve sistemin tanımlanmasında önemli etkilerde bulunmuştur³⁶⁰.

Parlamente sistem temel olarak hükümetin parlamentodan çıktığı ve görevde kalabilmesi için parlamentonun güvenoyuna bağlı olduğu sistemdir. Bu sistemde hükümet, göreve başlarken ya da görev sırasında parlamentonun çoğunluğu tarafından görevden alınabilir. Nitekim parlamente sistemin özellikleri konusunda bir fikir birliğine varılmış değildir. Ancak bir hükümet sisteminin parlamente sistem olarak adlandırılması için hükümetin parlamentodan türediği ve parlamentoya karşı sorumlu olması genel kabul görülen görüştür³⁶¹.

Cheibub’a göre bir hükümetin varlığı yasama organındaki çoğunluğa bağlı ise parlamente sistem, yasama organının çoğunluğuna bağlı değilse başkanlık sistemi ve hem yasama organının çoğunluğuna hem de başkana bağlı ise karma sistem olarak sınıflandırılmaktadır³⁶². Shugart ise hükümet sistemlerini hükümetin hangi organa karşı sorumlu olduğuna göre sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırmaya göre bir hükümet sisteminde hükümet yalnızca parlamentoya karşı sorumlu ise parlamente sistem söz konusudur³⁶³. Genel kabul gören görüşe benzer şekilde Carey de parlamente sistemin karakteristik özelliğinin yürütmenin yasama tarafından seçilmesi ve görevde kalabilmesi için yasamanın güvenoyuna bağlı olması olduğunu ileri sürmektedir³⁶⁴.

³⁵⁹ BOYUNSUZ, Şule Özsoy, **Başkanlık Parlamente Sistem**, 2. Basım, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 9.

³⁶⁰ BOYUNSUZ, 2014, s. 13.

³⁶¹ TUNÇKAŞIK, Halit, “Parlamente Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamente Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 2.

³⁶² CHEIBUB, Jose Antonio, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, 1. Basım, Cambridge University Press, New York (USA), 2007, s. 35.

³⁶³ SHUGART, Matthew Soberg, “Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries”, **Constitutional Political Economy**, Yıl: 1999, Sayı: 10, s. 57.

³⁶⁴ CAREY, John Micheal, “Presidential versus Parliamentary Government”, **Handbook of New Institutional Economics**, (der. C. Menard ve M. M. Shirley), Springer, The Netherlands, 2005, s. 91.

Stephan ve Skach parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasında karşılıklı bir bağımlılık olduğunu belirtmektedirler. Buna göre yürütme yasamanın güvenoyuna bağlıdır ve güvenoyu alamaz ise düşürülebilir. Yürütme de yasamayı feshedip, seçimlere gidebilmektedir³⁶⁵. Bu tanım sistemin siyasi sorumluluk ve fesih olmak üzere iki önemli karakteristik özelliğini vurgulamaktadır³⁶⁶.

Linz dar anlamda parlamenter sistemin tek demokratik meşru kurumunun parlamento olduğu ve hükümetin otoritesinin mutlak olarak parlamentonun güvenoyuna bağlı olduğu sistem olarak ifade etmektedir³⁶⁷. Lijphart ise parlamenter sistemin üç ayırt edici özelliği olduğunu belirtmektedir. Birincisi parlamenter sistemde hükümetin başının unvanının ne olduğu dikkate alınmaksızın kendisinin veya kabinesinin yasama organına karşı sorumlu olması ve güvenoyuna bağlı olmasıdır. İkincisi ise başkanlık sisteminden farklı olarak hükümetin yasama organından çıkmasıdır. Üçüncü olarak başkanlık sisteminde yürütme kolektif bir organ olmamasına karşın parlamenter sistemde yürütme kolektif bir organdır. Bu bakımdan çoğu önemli karar tek bir kişiden ziyade bir bütün olarak kabine tarafından alınmaktadır³⁶⁸.

Türkçe literatürde ise parlamenter sistemin dört temel özelliğinin bulunduğu genel kabul görmektedir. Bu dört temel özellik; iki başlı yürütmenin varlığı, siyaseten sorumsuz devlet başkanı, bakanların yasama organına sorumlu olması ve yürütmenin yasamayı feshedebilmesidir. Ancak belirtmek gerekir ise bu dört temel özellik, parlamenter sistemin zorunlu unsurları değildir³⁶⁹. Parlamenter sistemin tanımını yaptıktan sonra öncelikle çalışmada parlamenter sistemin ve bütçe hakkının doğuş yeri olması nedeniyle

³⁶⁵ STEPAN, Alfred/SKACH, Cindy, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, **World Politics**, Yıl: 1993, Cilt: 46, Sayı:1, s. 3.

³⁶⁶ BOYUNSUZ, 2014, s. 16.

³⁶⁷ TUNÇKAŞIK, 2017, s. 3.

³⁶⁸ LIJPHART, 1999, s. 117-118.

³⁶⁹ TUNÇKAŞIK, 2017, s. 5.

İngiltere, ardından parlamenter sistemin önemli bir örneği olarak Avrupa'nın en büyük ekonomisine sahip olması³⁷⁰ dolayısıyla Almanya üzerinden bütçe hakkı inceleyecektir.

1.3.2. İngiltere

1.3.2.1. İngiltere'de Parlamenter Sistem

1.3.2.1.1. Yürütme

İngiltere parlamenter sisteminde yürütme Monark ve hükümet olmak üzere iki başlıdır. Bu bakımdan İngiltere'deki parlamenter sistemde yürütme organı, Monark ve hükümet olarak iki başlık altında incelenecektir.

1.3.2.1.1.1. Monark

İngiltere'de ABD'den farklı olarak devlet başkanı ile hükümet başkanı aynı kişide birleşmemektedir. Bu bakımdan ikisi arasında kesin bir ayırım vardır. Devlet başkanı Kral veya Kraliçe, hükümet başkanı ise Başbakanıdır. Monark devlet başkanı olarak gerçek manada siyasi gücü olmayan sembolik yetkilere sahip bir kurumdur³⁷¹. Zira Kral saltanat sürer, ama hükmetmez sloganı sistemi hukuki ve fiili olarak tam manasıyla nitelendirmektedir³⁷².

Ancak belirtildiği üzere Monarkın yetkileri sembolik olsa da üç gerçek yetkisi olduğu ileri sürülmektedir. Bu yetkiler devlet konularına ilişkin bilgilendirilme ve danışılma,

³⁷⁰ <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/DEU> (E.T. 19.04.2022)

³⁷¹ ROSKIN, Micheal G., **Çağdaş Devlet Sistemleri**, (çev. Bahattin Seçilmişoğlu), 3. Basım, Adres Yayınları, Ankara, 2012, s. 37-38.

³⁷² ÇAM, 2000, s. 28-29.

uygun gördüğü yerde politikaları destekleme ile sorumluları uyarma ve kendi deneyimlerinden yararlandırmadır³⁷³.

Sembolik yetkileri ise Başbakanı atamak, devleti ve milleti temsil etmek, silahlı kuvvetlerin başkomutanı olmak, Anglikan Kilisesinin başkanı olmak, Lordlar Kamarasında her yasama yılı açılışında konuşma yapmak, yasa tekliflerini imzalamak, Başbakanın önerisiyle Lord adaylarını atamak, üst düzey yargıçlar dâhil olmak üzere Başbakanın önerisiyle tüm üst düzey devlet görevlilerini ve bakanları atamak ile İçişleri Bakanının talebi üzerine af yetkisini kullanmaktır. Monark bu yetkilerini kullanırken takdir yetkisini kullanamamakta, yalnızca ilgili devlet kurumundan gelen belgeleri onaylamaktadır³⁷⁴. Ayrıca Monark tüm bu görevlerini yerine getirirken tam olarak sorumsuzluktan ve dokunulmazlıktan yararlanmaktadır. Ancak kamuoyunun vereceği tepkileri dikkate alarak temkinli davranmaktadır³⁷⁵.

1.3.2.1.1.2. Hükümet

İngiltere’de esas olarak yürütme gücü Başbakan ve Başbakanın atadığı kabineye aittir³⁷⁶. Avam Kamarasında çoğunlukta olan siyasi partinin lideri Başbakan seçilebilmektedir³⁷⁷. Önceki kısımda belirtildiği üzere bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri Başbakanın önerisi üzerine atanmaktadır³⁷⁸. Bu bakımdan Başbakanın ülkedeki en yetkili ve otorite sahibi kişi olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca Başbakanın kanunen verilmiş önemli bir yetkisi bulunmamaktadır. Başbakan gerçek anlamda nüfuzunu geleneklerden ve tarihsel açıdan hükümdara ait yetkilerin kullanılması ile sağlamaktadır³⁷⁹.

³⁷³ EROĞUL, 2005, s. 171-172.

³⁷⁴ BİLGİN, Murat, “Parlamentar Sistem Doğduğu Ülke: İngiltere”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 213-214.

³⁷⁵ ARSLAN, 2015, s. 74.

³⁷⁶ ÇINAR, Özgür Heval, “Birleşik Krallık’ta Hükümet Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1. Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s. 172.

³⁷⁷ ARSLAN, 2015, s. 74.

³⁷⁸ ÇINAR, 2015, s. 172.

³⁷⁹ TUNÇKAŞIK, 2017, s. 214.

Kabine ise ülkenin genel politikasını belirleyen ve bunları yürürlüğe koyan kurumdur. Kabine üyeleri kendileriyle ilgili bakanlıkları idare etmekle yükümlüdür³⁸⁰. İktidarın yürütmeye bıraktığı bütün yetkiler kabine tarafından tek başına ve tam manasıyla kullanılmaktadır. Ancak kabine yalnızca yürütme yetkilerini değil, aynı zamanda Avam Kamarasına ait yasama ve mali yetkiler gibi bazı yetkileri de fiilen yerine getirmektedir³⁸¹.

Yasama yetkileri açısından kabine takdir yetkisini kullanarak kanun tasarılarını hazırlayıp onaylanması için parlamentoya sunabilmektedir. Ayrıca parlamento yasama yetkisini özel bir yasal yetkiyle kabineye verebilmektedir. Mali yetkileri açısından ise yalnızca kabine mali açıdan takdir yetkisine sahiptir. Hükümet tarafından hazırlanan bütçenin parlamentoda görüşülme süresi önceden belirlenmiş süreli oturumlarla kısıtlanmıştır³⁸².

1.3.2.1.2. Yasama

İngiltere’de parlamento yasama gücünü elinde bulundurmaktadır. Parlamento Lordlar Kamarası (House of Lords) ve Avam Kamarası (House of Commons) olmak üzere ikili bir yapı göstermektedir. Bunlar arasında yetki bakımından en güçlüsü Avam Kamarasıdır³⁸³. Avam Kamarası halk tarafından beş yıllığına seçilen 650 milletvekilinden oluşmaktadır. Ancak bu beş yıllık süre teorik bir süredir. Zira Başbakan beş yıllık süreden önce istediği zaman meclisi feshedip seçimlerin yapılmasına karar verebilmektedir³⁸⁴.

Avam Kamarasını “speaker” olarak adlandırılan, sözcü anlamına gelen Meclis Başkanı yönetmektedir. Meclis Başkanına sözcü adı Avam Kamarasının üyelerinin mesajlarını Kraliyete iletmesinden dolayı verilmiştir. Meclisteki müzakereler sırasında yapılan konuşmalar ve tartışmaların disiplinini sağlamak ve yönlendirmek konusunda önemli görevleri bulunmaktadır. Başkanın tarafsızlığının sağlanması amacıyla Başkan, milletvekilliği sürdüğü sürece görevde kalmaktadır. Ayrıca yeni seçimlerle meclisteki

³⁸⁰ ÇINAR, 2015, s. 172.

³⁸¹ ÇAM, 2000, s. 47.

³⁸² ÇAM, 2000, s. 47.

³⁸³ EROĞUL, 2005, s. 4.

³⁸⁴ ÇINAR, 2015, s. 161-162.

çoğunluk değişse dahi meclis yine aynı Başkanı seçmektedir. Bu durum Başkanın partiler üstü olarak konumlandırıldığıının göstergesidir. Zira Türkiye'deki uygulamadan farklı olarak Meclis Başkanı seçildikten sonra partisinden istifa etmektedir. Meclis Başkanı oylamalara katılamamakla birlikte oylamada eşitliğin bozulması için oy kullanabilmektedir. Son olarak Meclis Başkanının önemli görevlerinden biri de yazılı olmayan meclis içtüzüğünü uygulamaktır³⁸⁵.

Avam Kamarasının görevlerine gelinecek olursa yürütme organı olan hükümeti seçmek ve denetlemek, kanun yapmak ve halkın şikâyetlerinin üzerine eğilerek takip etmek gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak en önemli görevinin yasama yetkisinden kaynaklı kanun yapmak olduğunu söylemek mümkündür. Neredeyse bütün kanun tasarıları kabinenin önerisi ile meclise sunulmaktadır. Nitekim hükümetin dışındaki milletvekilleri de kanun teklifinde bulunsa da kanunlaşması zordur. Zira hükümetin desteklemediği kanun tasarıları çoğunluk sağlanmaması nedeniyle gündeme gelemeyecektir³⁸⁶. Ayrıca milletvekilleri mevcut kamu harcamalarını arttıran ve yeni kamu harcamaları getiren kanun teklifinde bulunamamaktadır. Bu bakımdan İngiltere'de parlamentonun yasama yetkisi son derece zayıftır³⁸⁷.

Avam Kamarasında yasalaşma sürecine değinilecek olunur ise yasalaşma sürecinin beş aşaması vardır. İlk aşama ilk okuma adı verilen oylama yapılmadan kanun tasarısı veya teklifini mecliste bilgilendirmek amacıyla okunmasıdır. İkinci aşama ikinci okuma olarak tasarısı veya teklifinin müzakere edildiği ve oylandığı aşamadır. Onaylanan kanun tasarısı veya teklifi üçüncü aşamada ilgili komisyonlara iletilir³⁸⁸. Dördüncü aşama olarak rapor aşamasında komisyonda değerlendirilen tasarısı veya teklif bir bütün halinde Avam Kamarasına tekrar bilgilendirilir. Bu aşamada Avama Kamarası değişiklik yapabilmektedir. Son aşamada üçüncü okuma olarak Avam Kamarasının, kanun tasarısı veya teklifinin incelenmesi için son şanstır. Avam Kamarası bu aşamada yazım hataları

³⁸⁵ ÇINAR, 2015, s. 163.

³⁸⁶ ÇINAR, 2015, s. 163-164.

³⁸⁷ ÇAM, 2000, s. 57.

³⁸⁸ EROĞUL, 2005, s. 11.

gibi şeklen hataları düzeltmek dışında değişiklik yapamamaktadır³⁸⁹. Müzakereler neticesinde onaylandıktan sonra tasarı veya teklif Lordlar Kamarasına gönderilir³⁹⁰.

Lordlar Kamarası ise Ruhani Lordlar ve Dünyevi Lordlar olmak üzere iki tür üyelik bulunan bir meclistir. Ruhani Lordlar ikisi Başpiskopos olmak üzere 26 kişidir. Dünyevi Lordlar ise kalıtsal ve kalıtsal olmayan olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kalıtsal olmayan üyeler unvanlarını kalıtsal olarak devredemeyen ve Başbakanın önerisi üzerine Monark tarafından atanan üyelerdir. Avam Kamarası tarafından gönderilen kanun tasarısı veya teklifinin kanunlaşması için Lordlar Kamarasının onaylaması gerekmektedir. Lordlar Kamarası çoğunlukla kanunları onaylayarak Monarka iletmektedir. Ancak Lordlar Kamarası kanun tasarısı veya teklifinin uygulamada sorunlar yaratabileceğine kanaat getirirse onaylamayabilmektedir³⁹¹. Bu durumda kanun mali nitelikte ise bir aylık, mali nitelikte değil ise bir yıllık bekletme yetkisi vardır. Kanunların niteliğini Meclis Başkanı belirlemekte olup, Lordlar Kamarasının kanunlar üzerindeki yetkisinin reddetmekten ziyade geciktirici veto niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür³⁹².

Lordlar Kamarasının onayladığı kanun tasarısı veya teklifi onaylanmak üzere Monarka gönderilmektedir. Monarkın kanunu onaylamaması gibi bir durum söz konusu değildir. Bu bakımdan bu yetki sembolik niteliktedir. Monarkın onaylamasının ardından kanun tasarısı veya teklif kanunlaşarak yürürlüğe girmektedir³⁹³.

1.3.2.2. İngiltere’de Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı

1.3.2.2.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması

İngiltere’de bütçenin hazırlanmasına ilişkin bir mevzuat söz konusu değildir. Ancak tarihsel süreç içerisinde çeşitli normlar geliştirilmiştir. Bütçenin hazırlanması tamamen

³⁸⁹ BARNETT, Hilaire, **Constitutional and Administrative Law**, 10. Basım, Routledge, 2013, s. 317.

³⁹⁰ ÇINAR, **2015**, s. 164.

³⁹¹ ARSLAN, **2015**, s. 60-61.

³⁹² ARSLAN, **2015**, s. 60-61. BARNETT, **2013**, s. 355.

³⁹³ ÇINAR, **2015**, s. 168.

yürütmenin yetkisindedir ve gizli tutulmaktadır. Bütçenin parlamentoya sunulması için de kanunlarla belirlenmiş bir tarih bulunmamaktadır. Bu bakımdan bütçe sürecinin son derece esnek bir yapıda olduğunu söylemek mümkündür³⁹⁴.

Yüzyıllar boyunca bütçe konularında parlamentonun üstün olduğu kabul edilen bir olgu olmuştur. Ancak parlamento, kanunları resmi olarak kabul eden organ olsa da önemli ölçüde kanun koyma yetkisi hükümetin elindedir³⁹⁵. Zira kamu harcamaları ve vergilendirmeye ilişkin kanun tekliflerinin hükümet tarafından yapılması hala kabul edilen temel bir anayasal ilkedir³⁹⁶. Bu bakımdan parlamento harcama kararlarından ayrı tutulmaktadır. ABD’de olduğu gibi karar alma sürecinde yer almamaktadır. Parlamento bütçe sürecinde pasif bir rol oynamaktadır³⁹⁷. Nitekim bu durum bütçenin onaylanması aşamasında da kendini göstermektedir. Parlamento bütçe teklifindeki giderleri artıran, harcama bileşimini değiştiren ve gelirleri azaltan teklif verememektedir. Parlamento teorik olarak bütçeyi reddedebilme yetkisini haiz olsa da hükümetin parlamentoda çoğunlukta olması nedeniyle uygulamada bütçeyi reddetmesi mümkün değildir³⁹⁸.

İngiltere’de mali yılbaşı 1 Nisan’dır ve mali yıl 31 Mart’ta sona ermektedir³⁹⁹. Kamu kurumları, ödenek taleplerini Hazineye iletmektedirler. Hükümet topladıkları bu verileri birleştirerek bütçe tahminini yayımlamaktadır. Bu tahminler Kış ve Bahar döneminde hükümet tarafından yeniden düzenlenebilmektedir⁴⁰⁰. Bütçe takviminin belirlenmesi kabine ve Hazine Bakanlığının takdirindedir. Ancak gider bütçesinin onaylanma tarihi resmi olarak içtüzükte belirlenmiş olması nedeniyle en geç 5 Ağustos’ta Avam Kamarası tarafından onaylanmalıdır⁴⁰¹.

³⁹⁴ KARAHANOGULLARI, Yiğit, “Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl: 2014, Cilt: 69, Sayı: 1, s. 104.

³⁹⁵ OECD, 2004, s. 406.

³⁹⁶ ROGERS, Robert/WALTERS, Rhodri, **How Parliament Works**, 5.Basım, Pearson Education Limited, Essex (England), 2004, s. 238.

³⁹⁷ ARIN, Tülay, “Parlamentar Bütçe Denetimi- Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 44.

³⁹⁸ BAŞOĞLU, Mehmet, “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, *Yasama Dergisi*, Yıl: 2014, Sayı: 28, s. 34.

³⁹⁹ KAYATEKİN, Beyhan Kaptıkaçtı/ÇELİKER, Ercan/ÖKSÜZ, Duygu, vd., **İngiltere Avam Kamarasında Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 51.

⁴⁰⁰ KARAHANOGULLARI, 2014, s. 92.

⁴⁰¹ OECD, 2004, s. 419.

Maliye Bakanı bütçenin hazırlanma sürecinde geleneksel olarak bakanlık çalışanlarıyla bir hafta sonu Londra dışında toplanarak bütçe üzerine çalışırlar⁴⁰². Çalışmalar neticesinde oluşturulan bütçe taslağı, başkanı Maliye Bakanı olan Kabine Harcama Komitesi (Cabinet Committee on Expenditure) tarafından onaylanır. Ardından onaylanmak üzere bir bütün olarak kabineye sunulur⁴⁰³. Kabine de onayladıktan sonra bütçenin öncelikle parlamentoya sunulmadan, Bütçe Sorumluluk Ofisine sunulması gerekmektedir⁴⁰⁴. Bütçe Sorumluluk Ofisi 2010 yılında kamu maliyesinin güvenilir ve bağımsız analizini yapmak amacı ile hükümet bünyesinde bağımsız bir mali birim olarak kurulmuştur. Yılda iki defa olmak üzere beş yıllık tahminleri içeren Ekonomik ve Mali Görünüm (Economic and Fiscal Outlook) adında bir rapor yayınlarlar. Bu rapor Bahar aylarında bütçeden önce hazırlanır. Raporla hükümetin mali hedeflerinin sürdürülebilirliği ve gerçekleşme olasılığı yer almaktadır. Ayrıca iki yılda bir uzun vadede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin Maliye Sürdürülebilirlik Raporu (Fiscal Sustainability Report) yayınlamaktadır⁴⁰⁵.

1.3.2.2.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması

Bütçe sürecinin yasama aşaması gelir ve harcamalar bakımından farklılık göstermektedir. İlk olarak kamu harcamaları açısından ele alınacak olunur ise İngiltere’de bütün kamu gelirlerinin hazineye tek bir hesapta yer alması için Konsolide Fon (Consolidated Fund) oluşturulmuştur. Konsolide Fonun kullanma yetkisi hükümete parlamento tarafından Konsolide Fon Yasaları (Consolidated Fund Acts) ve Ödenek Yasaları (Appropriation Acts) ile verilmektedir⁴⁰⁶. Ayrıca münhasıran bütçe süreci konusunda görevlendirilmiş bir bütçe komisyonu bulunmamaktadır. Ancak bu görevi geçici bir komisyon olan Hazine

⁴⁰² KARAHANOĞULLARI, 2014, s. 92.

⁴⁰³ OECD, 2004, s. 419.

⁴⁰⁴ KARAHANOĞULLARI, 2014, s. 93.

⁴⁰⁵ Financial Scrutiny Uncovered, 2017, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/Scrutiny-Unit/Financial-Scrutiny-Uncovered-booklet-2017-edition-3.pdf>, (E.T. 05.12.2021), s. 17. LIENERT, Ian, Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission, 2015, http://archive2021.parliament.scot/S4_FinanceCommittee/General%20Documents/SFC_IFIs_Lienert_Research_Oct_2015.pdf, (E.T. 05.12.2021), s. 13.

⁴⁰⁶ KARAHANOĞULLARI, 2014, s. 95.

Komisyonu (Treasury Committee) bütçe öncesi ve sonrası raporları inceleyerek yerine getirmektedir⁴⁰⁷.

Birçok ülkenin aksine İngiltere’de harcama tahminleri mali yılbaşının başlamasının ardından parlamentoya sunulmaktadır. Avam Kamarasının harcama tahminlerini incelemesi için ise üç günlük süresi vardır. Uygulamada Monarkın ödenek kanununu onaylaması amacıyla parlamento yaz tatiline girmeden önce harcama tahminlerinin sunulması gerekmektedir. Konsolide Fon ve Ödenek Kanunlarına ilişkin süreç ise harcama tahminlerinin müzakere edildiği üç günlük süreden sonra gerçekleşecek olan basit formalitelere indirgenmiştir. Zira kamu harcamalarına ilişkin hükümetin teklifleri herhangi bir komisyon aşamasından geçmemektedir. Bu tür bir uygulama OECD ülkeleri arasında oldukça sıra dışıdır. Lordlar Kamarasının ve Monarkın formaliteden onayının ardından ödenek kanun tasarısı kanunlaşır⁴⁰⁸.

Önceki kısımlarda değinildiği üzere Avam Kamarası, bütçe teklifindeki giderleri artıran, harcama bileşimini değiştiren ve gelirleri azaltan teklif verememektedir⁴⁰⁹. Ayrıca parlamento komisyonlarında da üye dağılımı bakımından muhalefet çoğunlukta olmadığı için komisyonlar etkin çalışmamaktadır⁴¹⁰. Avam Kamarası harcamalar açısından yalnızca belirli bir küçük kısımda azaltma yapabilmektedir. Ancak onaylanan bütçe hükümetin sunduğu bütçe tasarısından çok da farklılık göstermemektedir⁴¹¹.

Kamu gelirleri bakımından ise bu aşamada yalnızca vergiler değil, aynı zamanda mali detaylar ve ekonomi yönetimi de bulunmaktadır. Bütçe sürecinde gelirler aşaması Gelir Bütçesi Kanununun (Finance Act) onaylanması ile sona ermektedir. Gelir Bütçesi Kanununda vergi sisteminin idaresi ve vergi politikalarındaki değişime ilişkin hükümler yer almaktadır⁴¹². Vergi ile ilişkili düzenlemeler ise geleneksel olarak kapsamlı, ayrı bir kanun ile parlamentoya sunulmaktadır⁴¹³.

⁴⁰⁷ KARAHANOĞULLARI, 2014, s. 84.

⁴⁰⁸ OECD, 2004, s. 423-424.

⁴⁰⁹ OECD, 2004, s. 424.

⁴¹⁰ ARIN, 2000, s. 44.

⁴¹¹ OECD, 2004, s. 425.

⁴¹² BAŞOĞLU, 2014, s. 45.

⁴¹³ OECD, 2004, s. 422.

Gelir Bütçesi Kanununun parlamento da görüşülme süreci maliye bakanının gelir bütçesi tasarısını parlamento ya sunması ile başlamaktadır. Tasarı istisnalar hariç olmak üzere genellikle Mart ayında sunulmaktadır⁴¹⁴. Maliye bakanının Avam Kamarasında yaptığı bütçe sunuş konuşması ile de hükümetin bütçe tasarısında yer alan vergilere ilişkin bütçe kararı onaylanmak üzere Avam Kamarasına sunulmaktadır⁴¹⁵.

Her bir gelir türü için bütçe kararlarının ayrı ayrı kabul edilmesi gerekmektedir. Maliye bakanının bütçe kararlarının müzakeresinin başında sunduğu ilk karar önerisi soruların, tartışmaların ve önergelerin kapsamının sınırlanmasına ilişkindir. Temel olarak bütçe müzakereleri bu önerge üzerinden yürümektedir. Avam Kamarası yalnızca bu ilk karar hakkında değişiklik önergesi verebilmektedir. Ancak değişiklik önergesi ile vergi oranları atırlanamamakta, süresi uzatılamamakta ve yeni vergiler konulamamaktadır⁴¹⁶.

Bütçe kararlarının parlamento tarafından kabulü ile hükümetin yeni vergiler salmasını, mevcut vergileri yenilemesini, oranlarını arttırmasını ya da kapsamlarını genişletmesini geçici olarak onaylamış olmaktadır. Ancak bütçe kararlarının kalıcı ve hukuki niteliğe bürünmesi Gelir Bütçesi Kanunu ile mümkün olmaktadır. Gelir Bütçesi Kanunu diğer kanunlara benzer şekilde kanunlaşmaktadır. Gelir Bütçesi Kanununun daimi komisyonu ise diğer komisyonlardan farklılaşmaktadır. Diğer komisyonlar yirmi üyeden oluşmaktayken Gelir Bütçesi Kanunu Tasarısı müzakere eden komisyon daha geniş olarak genellikle otuz veya kırk üyeden oluşmaktadır⁴¹⁷.

Genel Kurul kararıyla komisyon üyelerinin değişiklik yapma yetkisi sınırlandırılabilir⁴¹⁸. Avam Kamarasında onaylandıktan sonra tasarı Lordlar Kamarasına gönderilir. Lordlar Kamarasındaki görüşmeler formalite niteliğindedir. Zira görüşmeler Tasarının geneli üzerinde olup, Lordlar Kamarası değişiklik yapma yetkisini haiz değildir⁴¹⁹.

⁴¹⁴ BAŞOĞLU, 2014, s. 46.

⁴¹⁵ OECD, 2004, s. 417.

⁴¹⁶ KAYATEKİN/ÇELİKER/ÖKSÜZ, vd., 2019, s. 53-54.

⁴¹⁷ ROGERS/WALTERS, 2004, s. 242.

⁴¹⁸ BAŞOĞLU, 2014, s. 50.

⁴¹⁹ BAŞOĞLU, 2014, s. 51.

1.3.2.2.3. Bütçenin Denetimi

İngiltere’de bütçenin denetiminden Sayıştay olarak adlandırılabilen olan Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) sorumludur. Ulusal Denetim Ofisi bütün kamu kuruluşlarını mali açıdan denetlemekte ve sonuçlarını parlamentoya iletmektedir. Yerindelik denetimi yetkisine sahip olmayan Ulusal Denetim Ofisi, mali denetim ve soruşturma yapar, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını inceler ve yaptığı bu incelemelerden geniş kapsamlı raporlar hazırlar⁴²⁰. Ulusal Denetim Ofisi mali açıdan bağımsızdır. Kurumun giderleri parlamento tarafından karşılanır ve kurumun başkanı olan Genel Denetçinin maaşı doğrudan Konsolide Fondan karşılanmaktadır. Ayrıca Konsolide Fondan Genel Denetçinin denetleme için ücret belirleme yetkisi mevcuttur. Ulusal Denetim Ofisinin bütçesi ise her yıl Kamu Hesapları Komisyonu tarafından incelenmektedir⁴²¹.

Ulusal Denetim Ofisinin yaptığı denetimlerin yargısal bir boyutu bulunmamaktadır. Denetimden sonuç alınması yalnızca kamuoyu ve parlamento baskısı ile gerçekleşmektedir⁴²². İngiltere’deki tüm merkezi yönetim organlarını ve savunma, sosyal güvenlik ve dış ilişkiler gibi alanlar dâhil olmak üzere geniş bir denetim yetkisine sahiptir⁴²³. Ulusal Denetim Ofisi kesin hesaba ilişkin olarak uygunluk denetimini yapmaktadır. Denetimin sonucu da Uygunluk Bildirimi olarak parlamentoya sunar⁴²⁴. Kurumun başkanı değinildiği üzere Genel Denetçidir ve idari açıdan bağımsızdır. Zira yürütmeye karşı bağımsızlığı güçlendirmek için Genel Denetçinin statüsü Avam Kamarasının bir görevlisi olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca kurumun çalışanlarının statüsü de memur değil, Genel Denetçi tarafından belirlenen ücret ve koşullarda atanan personel olarak tanımlanmaktadır⁴²⁵.

Genel Denetçi her ne kadar doğrudan parlamentoya karşı sorumlu olsa da ne parlamentodan ne de Kamu Hesapları Komisyonundan talimat almamaktadır. Bu

⁴²⁰ KAYATEKİN/ÇELİKER/ÖKSÜZ, vd., 2019, s. 57.

⁴²¹ OECD, 2004, s. 436.

⁴²² KÖSE, 2007, s. 149.

⁴²³ OECD, 2004, s. 435.

⁴²⁴ BAŞOĞLU, 2014, s. 59.

⁴²⁵ ROGERS/WALTERS, 2004, s. 253.

bakımdan denetim yapılması Genel Denetçinin takdirindedir⁴²⁶. Fakat Kamu Hesapları Komisyonu ve milletvekilleri Ulusal Denetim Ofisinden belirli bir konu hakkında denetim yapılmasını isteyebilmektedir⁴²⁷.

Diğer bir denetim birimi olan Kamu Hesapları Komisyonu (Public Accounts Committee) ise on altı üyeden oluşan ve başkanı geleneksel olarak muhalefet partisinden seçilen bir komisyondur⁴²⁸. Komisyonda siyasi partilerin üye dağılımı Avam Kamarasıyla aynı orandadır⁴²⁹. Komisyon geniş bir denetim yetkisine sahip olmasına rağmen Ulusal Denetim Ofisi gibi yerindelik denetimi yapamamaktadır. Bu yetki diğer daimi denetim komisyonlarına aittir⁴³⁰. Komisyon zaman zaman ilgili kişileri rapor vermeye çağırabilmektedir. Bu kişilerden muhasebe yetkilileri bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin soruları yanıtlamakla yükümlüdür⁴³¹.

1.3.2.2.4. İngiltere’de Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi

İngiltere’de bütçenin hazırlanmasına ilişkin bir mevzuat söz konusu olmaması nedeniyle bütçe süreci son derece esneklik göstermektedir. Bütçenin sunulmasına ilişkin bir tarih bulunmamaktadır. Bu bakımdan bütçenin hazırlanma süreci tamamen yürütmenin yetkisinde olup, gizli tutulmaktadır. Yasama organının ise bütçeye ilişkin müzakere süresi bir ay gibi kısa bir süredir⁴³². Bu süre ABD ile Fransa’ya nazaran kısa olmakla birlikte OECD’nin üç aylık süre kriterinden de son derece uzaktır. Bu durum, yasama organına bütçe üzerinde müzakere için yeterli süre verilmemesi nedeniyle bütçe hakkının bütçenin onaylanması unsurunun zayıf olduğunu göstermektedir.

Yetkin bir komisyonun varlığı yasama organının bütçe hakkını etkin kullanmasını sağlayan araçlarından biridir. Ancak İngiltere’de yasama organı bu araçtan yoksundur.

⁴²⁶ ROGERS/WALTERS, 2004, s. 253.

⁴²⁷ BAŞOĞLU, 2014, s. 60.

⁴²⁸ ROGERS/WALTERS, 2004, s. 253

⁴²⁹ OECD, 2004, s. 415.

⁴³⁰ KAYATEKİN/ÇELİKER/ÖKSÜZ, vd., 2019, s. 58.

⁴³¹ OECD, 2004, s. 415.

⁴³² OECD, 2014, s. 91.

Zira bütçe sürecine özgülenmiş bir komisyon bulunmamaktadır. Bu görevi geçici bir komisyon olan Hazine Komisyonu yerine getirmektedir. Komisyonların da üye dağılımının parlamentodaki siyasi partilerin üye dağılımıyla aynı oranda olması sebebiyle etkili çalışmamaktadır. Ayrıca hükümetin kamu harcamalarına ilişkin teklifleri de OECD ülkelerinin aksine herhangi bir komisyon aşamasından geçmemektedir. Bu bakımdan kamu harcamaları müzakere edilmeden doğrudan parlamentoya sunulmaktadır.

Parlamento ise Fransa'da olduğu gibi bütçe teklifindeki toplam giderleri artıran, harcama bileşimini değiştiren ve gelirleri azaltan teklif verememektedir. Nitekim parlamento bütçeyi teorik olarak reddedebilme yetkisini haiz olsa da hükümetin parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle bütçeyi reddetmesi fiilen mümkün değildir⁴³³. Bu bakımdan yasama organının bütçeyi onaylama yetkisinin formaliteden ibaret olduğunu söylemek mümkündür.

İngiltere'de ne ABD'de olduğu gibi yasama bünyesinde yapılanmış bir bağımsız bütçe birimi ne de Fransa'daki gibi Sayıştay bünyesinde yapılanmış bağımsız bir bütçe birimi yoktur. Bağımsız bir bütçe birimi olarak hükümet bünyesinde yapılanmış Bütçe Sorumluluk Ofisi bulunmaktadır. Bu bakımdan yasamanın yürütmeye rekabet edebilecek düzeyde olmadığını söylemek mümkündür. Ancak bu durum İngiltere Parlamentosunun yalnızca bütçeyi onaylama yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Zira bütçeyi onaylayan yasama organları, yalnızca yürütme tarafından sunulan bütçeyi onayladıkları için bütçe üzerinde analiz etmek, değişiklik yapmak veya değerlendirmelere itiraz etmek için bağımsız bütçe birimlerine çok az ihtiyaç duyarlar⁴³⁴.

Bütçe denetimi konusunda ise bütçenin denetiminden sorumlu birimi olan Sayıştay niteliğindeki Ulusal Denetim Ofisinin başkanı olan Genel Denetçinin parlamentonun bir

⁴³³ BAŞOĞLU, 2014, s. 34.

⁴³⁴ JOHNSON, J.K./STAPENHURST, R., "The Growth of Parliamentary Budget Offices", **Performance Accountability and Combating Corruption**, (der. Anwar Shah), The World Bank, Washington D.C., 2007, s. 360.

görevlisi olması ve çalışanlarının statüsünün memur olmaması, yürütmenin etki etmesini engellemektedir. Bu bakımdan çalışmalarını serbestçe yerine getirebilmektedirler. Ancak Ulusal Denetim Ofisinin denetimlerinin yargısal nitelik taşıması denetimlerin neticesini kamuoyuna bağlamaktadır. Bu durum mali hesap verilebilirliği zayıflatmaktadır. Diğer bir denetim birimi olan Kamu Hesapları Komisyonu ise başkanı muhalefet partisinden seçilse de üye dağılımının Fransa'dakinin aksine yasama organındaki siyasi partilerin dağılımına göre olması, yürütmenin yasama organından çıktığı değerlendirildiğinde denetimin formaliteden öteye geçemeyeceğinin göstergesidir.

Neticede bütçe hakkının doğum yeri olmasına rağmen parlamentonun bütçe üzerindeki yetkisinin ciddi düzeyde sınırlı olduğu söylenilebilir. Yasama organı tarafından önceden kullanılan çoğu mali yetkiler hükümete geçmiş ve parlamentonun bütçeye ilişkin sürece katılması son derece zorlaştırılmıştır⁴³⁵. Bu bakımdan bütçe hakkı etkinliği bütçenin onaylanma süreci dikkate alındığında parlamentonun bütçe üzerindeki etkisinin son derece zayıf olduğu söylenebilir. Nitekim parlamento hükümetin kararlarını onaylamaktan başka bir işlev yerine getirememektedir. Ayrıca bütçe sürecine özgülenmemiş bir komisyonun var olmaması da bütçe hakkı etkinliğini zayıflatan diğer bir durumdur. Bütçe denetimi konusunda ise her ne kadar denetim birimlerinin bağımsızlığını sağlamaya yönelik mekanizmalar kurgulansa da Ulusal Denetim Ofisinin yargısal yetkisinin olmaması ve Kamu Hesapları Komisyonunda yürütmenin etkisi olması, mali hesap verilebilirliği sağlamaktan son derece uzaktır.

1.3.3. Almanya

1.3.3.1. Almanya'da Parlamenter Sistem

1.3.3.1.1. Yürütme

Federal Almanya'da yürütme Fransa'dakine benzer bir şekilde iki başlıdır. Bu ikili yapı Cumhurbaşkanı ve federal hükümetten meydana gelmektedir. Ancak belirtmek gerekir

⁴³⁵ SCHICK, 2002, s. 27.

ise Şansölye yani Başbakanın yetkileri Cumhurbaşkanından daha fazladır⁴³⁶. Bu bakımdan Almanya’da parlamenter sistem incelenirken yürütme organı; Cumhurbaşkanı ve hükümet olmak üzere iki başlıkta incelenecektir.

1.3.3.1.1.1. Cumhurbaşkanı

Almanya Anayasasının⁴³⁷ 54. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Federal Meclis ve aynı sayıda eyalet parlamentolarının seçtiği üyelerden meydana gelen Federal Kongre tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı beş yıllığına seçilmekte olup, bir defa daha seçilebilmektedir. Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının yetkileri klasik parlamenter sistemde olduğu üzere semboliktir⁴³⁸. Cumhurbaşkanının siyasi parti üyesi olması Anayasa tarafından yasaklanmamış olmasına rağmen makamın tarafsızlığının sağlanması amacıyla uygulamada Cumhurbaşkanı seçilen kişi, siyasi parti üyeliğinden istifa etmektedir⁴³⁹.

Değinildiği üzere Cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir. Bu bakımdan Anayasanın 58. maddesi, Cumhurbaşkanının işlemlerinin geçerliliği için Başbakan ya da ilgili bakanın imzasını zorunlu tutmuştur. Anayasa yalnızca Başbakanın atanması ve azledilmesi, Federal Meclisin feshedilmesi ve görevinden ayrılan Başbakan veya bakanın yerine biri başlayıncaya kadar görevine devam etmesini isteme açısından karşı imza kuralını aramamıştır. Ancak Başbakanın seçilmesi ve azledilmesi yetkisi Federal Meclise ait olup, parlamentonun feshedilmesi ise Başbakanın isteğiyle gerçekleşmektedir⁴⁴⁰.

Cumhurbaşkanının kanunlara ilişkin yetkisi ise onaylanmak üzere önüne gelen kanun tasarısını Anayasaya uygunluk yönünden incelemektir. Anayasaya uygun bulursa

⁴³⁶ YILMAZ, Hasan, “Almanya'nın Federal ve Parlamenter Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerinden İncelenmesi”, **Analytical Politics**, Yıl: 2020, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 46.

⁴³⁷ Almanya Anayasası için bkz. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (E.T. 07.06.2022)

⁴³⁸ ÇAM, 2000, s. 295.

⁴³⁹ CANDAN, Kadir, “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 57.

⁴⁴⁰ EROĞUL, 2005, s. 225.

imzalamakta, aykırı bulur ise imzalamamaktadır. İmzalanmaması durumunda yasama süreci kesilmekte ve kanun yürürlüğe girmemektedir. Ancak Cumhurbaşkanının kanun tasarısını Federal Meclise geri gönderme ve Anayasa Mahkemesine incelenmek üzere başvurma yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan bu yetkinin de diğer yetkileri gibi sembolik olduğunu söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayan kanun tasarıları yasama sürecinde görevli organlar tarafından Anayasa Mahkemesine dava açılabilir⁴⁴¹. Anayasa Mahkemesi kanun tasarısını inceleyerek Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varırsa Cumhurbaşkanının ret kararı iptal edilir ve kanun yayımlanmak üzere resmi gazeteye gönderilir⁴⁴². Son olarak Cumhurbaşkanının önemli yetkileri anlaşmaları imzalamak, yüksek düzeyde memurları ve federal hâkimleri atamak ve af yetkisidir⁴⁴³.

1.3.3.1.1.2. Hükümet

Almanya’da hükümet Anayasanın 62. maddesine göre Başbakan olarak Şansölye ve bakanlardan meydana gelmektedir. Ancak Anayasaya göre Başbakan esas olarak yürütmenin en güçlü ve etkin konumunda bulunmaktadır. Zira bakanların sorumluluğu parlamentoya karşı değil doğrudan Başbakanadır⁴⁴⁴. Parlamentoda hükümeti siyasal sorumluluk içinde Başbakan temsil etmektedir. Başbakan geleneksel olarak parlamentoda çoğunlukta olan siyasi partinin gösterdiği aday arasından Anayasanın 63. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı tarafından önerilmekte olup, Federal Meclise sunulmaktadır⁴⁴⁵.

Değindiği üzere hükümet yapısında Başbakan güçlü bir konumdadır. Zira bakanlar doğrudan Başbakana karşı sorumludur. Bu bakımdan Başbakan politikaları kendi belirlemektedir⁴⁴⁶. Anayasanın 69. maddesi gereğince Bakanlar da Başbakana bağlı olup, Başbakanla birlikte görevleri sona ermektedir. Bakanların atanması ve görevden

⁴⁴¹ CANDAN, 2017, s. 58.

⁴⁴² MURATOĞLU, Tahir, “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2014, Cilt: 18, Sayı: 2, s. 322.

⁴⁴³ ÇAM, 2000, s. 295.

⁴⁴⁴ YILMAZ, 2020, s. 47.

⁴⁴⁵ YILMAZ, 2020, s. 47.

⁴⁴⁶ YILMAZ, 2020, s. 47.

alınması ise Anayasanın 64. maddesine göre Başbakanın önerisiyle Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Ancak Başbakan ve bakanlar ülkenin genel siyasetini ilgilendiren konularda birlikte karar verebilmektedir. Bu bakımdan kabinede bir fikir birliğine varılamaz ise kabinenin çoğunluğunun kararı ile hareket edilir. Ayrıca hükümetin kanun teklifi sunması veya hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi durumunda da aynı durum geçerlidir⁴⁴⁷. Anayasanın 80. maddesine göre ise kanun hükmünde kararnameler çoğunlukla Federal Meclisin onayından geçerek hükümete veya bir bakana verilebilmektedir. Bu bağlamda yasama ve yürütme arasında denge kurulduğunu söylemek mümkündür⁴⁴⁸.

1.3.3.1.2. Yasama

Almanya’da yasama organı ikili bir yapı göstermektedir. Bu ikili yapı üyelerinin halkoyuyla seçildiği Federal Meclis (Bundestag) ve üyelerini eyalet parlamentolarının seçtiği Federal Konseydir (Bundesrat)⁴⁴⁹. Bu bakımdan Federal Meclis, doğrudan halk tarafından seçilen tek devlet organı niteliğindedir. Anayasanın 39. maddesine göre Federal Meclisin yasama dönemi dört yıl olup, çalışma takvimini bağımsız olarak kendi düzenleyebilmektedir⁴⁵⁰.

Federal Meclis kanun yapmak, bütçeyi onaylamak ve denetlemek, hükümeti denetlemek, Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Başbakanı seçmek, Anayasa Mahkemesine üye seçmek ve Federal Konsey ile Cumhurbaşkanı seçimini yapmak gibi önemli görev ve yetkilere sahiptir⁴⁵¹. Yasama süreci bakımından ise Anayasa her iki meclisin uyum ve iş birliğini zorunlu tutmuştur. Bu bakımdan bazı kanunlar için yalnızca Federal Meclisin onayı yeterliyken, bir kısım kanunlar için ise her iki meclisin onayını şart koştur⁴⁵². Anayasaya göre Federal Devleti ilgilendiren savunma, dış ilişkiler, vatandaşlık ve

⁴⁴⁷ CANDAN, 2017, s. 63.

⁴⁴⁸ CANDAN, 2017, s. 64.

⁴⁴⁹ YILMAZ, 2020, s. 47.

⁴⁵⁰ TÜRER, Akın/ÇOLAK, Ali/TUNÇKAŞIK, Halit, vd., **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 5. EROĞUL, 2005, s. 218.

⁴⁵¹ CANDAN, 2017, s. 47.

⁴⁵² YILMAZ, 2020, s. 48.

askerlik gibi konularda Federal Meclisin onayı yeterlidir⁴⁵³. Ancak uyum ve iş birliğinin korunması amacıyla Federal Konseyin bu durumlar için itiraz yetkisi bulunmaktadır⁴⁵⁴.

Kanun teklifleri ise Anayasanın 76. maddesine göre Federal Meclise verilmekte olup, hükümet, meclis üyeleri ve Federal Konsey tarafından verilmektedir. Bütçe kanunu hariç olmak üzere hükümet tarafından verilen kanun teklifleri ilk olarak Federal Konseye, Federal Konsey tarafından verilen kanun teklifleri ise hükümete gönderilmektedir. Bütçe kanunu ise her iki meclise aynı anda gönderilmektedir. Federal Meclis üyeleri açısından kanun teklifleri için görüş alınma şartı yoktur⁴⁵⁵.

Önceki kısımda değinildiği üzere kanun teklifleri onaylanmak üzere Federal Meclise verilmektedir. Anayasanın 77. maddesine göre Federal Mecliste onaylandıktan sonra kanun teklifi Federal Konseye gönderilmektedir. Federal Konsey kanun teklifinde değişiklik teklifi yapar ise Federal Mecliste yeniden görüşülme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu bakımdan Federal Konseyin kanun teklifi üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoktur⁴⁵⁶. Federal Konsey kanun teklifini kabul ederse imzalanmak üzere Başbakan ve ilgili bakana sunulur. Ardından onaylanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilir. Ancak ret durumunda Federal Meclis veya hükümet uzlaşma komisyonunun toplanmasını isteyebilmektedir. Söz konusu kanun teklifi komisyonda müzakere edilerek yasama süreci işletilir⁴⁵⁷.

Parlamentonun diğer kanadı Federal Konsey ise kendine özgü bir meclistir. Anayasanın 51. maddesine göre üyeleri Federal Meclisin aksine seçimle değil tayinle gelmektedir. Üyeler eyalet parlamentoları tarafından seçilmektedir. Federal Meclisle kıyaslanacak olunur ise Anayasanın Federal Meclise üstünlük tanıdığını söylemek mümkündür. Zira

⁴⁵³ ÇAM, 2000, s. 292.

⁴⁵⁴ YILMAZ, 2020, s. 48.

⁴⁵⁵ CANDAN, 2017, s. 47.

⁴⁵⁶ CANDAN, 2017, s. 48.

⁴⁵⁷ CANDAN, 2017, s. 48-49.

kanun teklifi verme yetkisi Federal Meclis üyelerine aittir. Federal Konseyin yasama yetkisi ise sınırlıdır⁴⁵⁸.

1.3.3.2. Almanya’da Bütçe Süreci

1.3.3.2.1. Bütçe Sürecinin Yürütme Aşaması

Almanya Federal Bütçe Kanununun⁴⁵⁹ 4. maddesine göre mali yıl Almanya’da çoğu ülkede olduğu gibi takvim yılıdır. Mali yılbaşından on üç ay önce federal kurumlara Maliye Bakanlığı tarafından bütçelerinin hazırlanmasına ilişkin genelge gönderilmesi ile bütçenin hazırlanma süreci başlar⁴⁶⁰. Federal kurumların bütçe görüşmeleri için bakanlık bünyesinde bulunan Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından hazırlıklar yapılır. Bütçe Genel Müdürlüğü görüşmelerin usulüne ilişkin rehberlerin hazırlanmasından sorumludur. Federal kurumların bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı kabul etmeyebilir. Federal Bütçe Kanunu 27. maddesine göre bakanlığın ilgili kurumla görüşmek kaydıyla teklifler üzerinde değişiklik yapma yetkisi mevcuttur. Bu değişiklikler bölgesel, genel müdürlük ve bakanlık gibi farklı düzeylerde bütçe görüşmeleri kapsamında yapılmaktadır. Ancak görüşmelerde uzlaşa sağlanamaz ise ihtilaf federal hükümet tarafından çözüme kavuşturulur⁴⁶¹.

Federal Bütçe Kanunu 27. maddesine göre bütçenin hazırlanma sürecinde yürütme Federal Denetim Mahkemesinden de destek alabilmektedir. Mahkeme bütçeyle ilgili yorum yapabilmek için ihtiyaç duyduğunda federal yetkililerden teklif almaktadır. Ayrıca mahkemenin temsilcileri bütçe görüşmelerinde danışma görevini yürütmektedir⁴⁶². Hükümet tarafından son şekli verilen bütçe taslağı ise beş yıllık mali planla birlikte

⁴⁵⁸ ÇAM, 2000, s. 293.

⁴⁵⁹ Federal Bütçe Kanunu için bkz. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Resources/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (E.T. 07.06.2022)

⁴⁶⁰ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, 2019, s. 59.

⁴⁶¹ ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/SAYIN, Sibel Mutlucan, “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 163, s. 298.

⁴⁶² ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 297-298.

parlamentonun her iki kanadına da sunularak süreç tamamlanır⁴⁶³. Federal Bütçe Kanunu 30. maddesine göre hükümet bütçe kanunu taslağını 1 Eylül tarihini takiben Federal Meclisteki ilk oturum haftasından geç olmamak üzere parlamentoya sunmalıdır.

1.3.3.2.2. Bütçe Sürecinin Yasama Aşaması

Parlamentoda bütçenin görüşülmesi Eylül ayında başlamakta olup mali yılbaşına kadar toplam dört ay sürmektedir⁴⁶⁴. Önceki kısımda değinildiği üzere hükümet bütçe taslağını Anayasanın 110. maddesi uyarınca parlamentonun her iki kanadına da aynı anda sunmaktadır. Her iki meclise de bütçe taslağının eş zamanlı olarak sunulmasının nedeni bütçe hesaplarının aciliyetidir. Federal Konseyde ise bütçe taslağının görüşülmesi eyaletlerin de bütçe sürecine etki ettiğinin göstergesidir⁴⁶⁵. Söz konusu Anayasa hükmü gereği Federal Konsey bütçe taslağına ilişkin görüşlerini sunulma tarihinden itibaren altı hafta içerisinde vermesi gerekmektedir.

Federal Konseyde bütçe taslağını incelemekle görevli komisyon Maliye Komisyonudur. Almanya'da on altı eyalet bulunması nedeniyle komisyon on altı üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler eyaletlerin Maliye Bakanlarıdır. Bu komisyon Federal Meclisteki komisyonlardan farklı olarak hem bütçe hem de vergi ile ilgili düzenlemeleri görüşmekle görevlendirilmiş tek yetkili komisyondur. Zira Federal Mecliste bütçe ve vergiye ilişkin düzenlemeler ayrı komisyonlarda görüşülmektedir⁴⁶⁶.

Her ne kadar bütçe taslağı parlamentonun her iki kanadında da müzakere edilse de esas itibariyle bütçenin incelenmesi, değiştirilmesi, onaylanması ve denetlenmesi görevi Federal Meclise aittir. Uygulamada neredeyse hiç kullanmasa da Federal Meclisin bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi mevcuttur⁴⁶⁷. Ancak Anayasanın 113. maddesine göre gelirleri azaltan veya giderleri arttıran teklifler için hükümetin onay vermesi gerekmektedir. Federal Mecliste bütçe görüşmeleri Maliye Bakanının Eylül

⁴⁶³ OECD, Budget Review: Germany, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2014, Sayı: 2, s. 17.

⁴⁶⁴ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK vd., 2019, s. 60.

⁴⁶⁵ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 298.

⁴⁶⁶ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, vd., 2019, s. 60.

⁴⁶⁷ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, vd., 2019, s. 60.

ayının başında yaptığı bütçe konuşması ile başlar. Konuşmanın ardından milletvekilleri genel anlamda bütçe teklifi üzerindeki görüşlerini açıklarlar⁴⁶⁸.

İlk müzakereden sonra bütçe teklifi, detaylı bir inceleme yapan ve değişiklik tekliflerine karar veren Bütçe Komisyonuna gönderilir⁴⁶⁹. Federal Mecliste, Bütçe Komisyonu önemli bir konumdadır. Zira üye sayısı açısından en büyük daimi komisyondur ve yalnızca bütçe değil, harcamalara ilişkin kanun tekliflerini de incelemeye yetkilidir. Komisyonun üye sayısı kırktan fazla olmakla birlikte üyeler, parti gruplarının Federal Meclisteki oranına göre belirlenmektedir. Komisyon başkanı, komisyonun tarafsız ve uzlaşmaya dayalı bir şekilde çalışması için İngiltere'deki Kamu Hesapları Komisyonunda olduğu gibi geleneksel olarak her zaman ana muhalefet partisi üyelerinden seçilmektedir⁴⁷⁰. Bütçe Komisyonunun, Denetim Komisyonu ve Avrupa Birliği Komisyonu olmak üzere iki alt komisyonu vardır⁴⁷¹. Komisyon çalışmalarını daha da depolitize etmek amacıyla genellikle kamuya kapalı gerçekleştirmektedir. Ancak komisyon görüşme sonuçlarını yayınlamakta ve duruşmaları halka açık yapmaktadır⁴⁷². Komisyon çalışmalarını katı bir raportör sistemi ile organize etmektedir. Her seçim döneminin başında komisyon tarafından bir baş raportör atanmakta olup, her partiden birer tane olmak üzere de üç yardımcı raportör atanmaktadır⁴⁷³.

Bir grup komisyon üyesi tarafından bütçe komisyonunun bütçe teklifi üzerindeki kararları hazırlanır. Ardından bütçe teklifi Maliye Bakanlığı, Federal Denetim Mahkemesi ve ilgili federal kurumların temsilcileri ile müzakere edilir. Müzakereler neticesinde Bütçe Komisyonu vardığı bulguları meclis genel kuruluna sunmaktadır⁴⁷⁴. Ardından bir bütün

⁴⁶⁸ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 299.

⁴⁶⁹ KUNAS, Siegmars, "The Budget of the Federal Republic of Germany", **Public Budgeting and Finance**, Yıl: 1982, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 50.

⁴⁷⁰ OECD, Budget Review: Germany, 2014, s. 64.

⁴⁷¹ Deutscher Bundestag, **The Budget Committee**, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/81021500.pdf> (E.T 03.06.2022), s. 11.

⁴⁷² OECD, Budget Review: Germany, 2014, s. 64.

⁴⁷³ OECD, Budget Review: Germany, 2014, s. 64.

⁴⁷⁴ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 299.

halinde bütçe teklifi meclis tarafından oylanır. Federal Meclis tarafından onaylan bütçe, meclis başkanı tarafından Federal Konseye gönderilir⁴⁷⁵.

Federal Meclisin onayladığı bütçe, Federal Konsey tarafından onaylanmaz ise Anayasanın 77. maddesine göre kabul edildiği tarihten itibaren üç hafta içerisinde Federal Konsey Uzlaştırma Komisyonuna başvurabilmektedir. Uzlaştırma Komisyonu bütçe üzerinde değişiklik önerisi verdiği takdirde önerilen değişiklikler Federal Meclis tarafından tekrar oylanmak zorundadır. Bütçe teklifi kanun haline geldiğinde Federal Konseyin artık onayına gerek kalmamaktadır. Nitekim Federal Konsey iki hafta içerisinde itiraz etme hakkına sahip olsa da Federal Meclis, gerekli çoğunlukla bu itirazı reddedebilmektedir⁴⁷⁶.

Bütçe teklifi mali yılbaşından önce Aralık ayında kabul edilmelidir. Yasama sürecinden geçen bütçe kanun teklifi Maliye Bakanı ve Başbakan tarafından imzalandıktan sonra Cumhurbaşkanının imzasına sunulur. Cumhurbaşkanının da imzalamasıyla kanunlaşır ve ardından resmi gazetede yayımlanır⁴⁷⁷.

Alman bütçe süreci bağımsız ya da yarı bağımsız kurumlar için mali politika ve bütçe planlamasına katılma hususunda çeşitli fırsatlara imkân vermektedir. Bu bağımsız, yarı bağımsız kurumlar Ekonomik Uzmanlar Konseyi (Sachverständigenrat zur Begutachtung), ortak ekonomik tahminler üreten bağımsız ekonomik kurumlar, Vergi Geliri Tahmini Çalışma Grubu (Arbeitskreis Steuerschätzungen), İstikrar Konseyi (Stabilitätsrat) ve Federal Maliye Bakanlığı Danışma Kuruludur (Wissenschaftlicher Beirat). Bu kurumlar ayrı ayrı veya birlikte değerlendirildiğinde maliye politikasının üretiminde şeffaflığın artırılmasını sağlamaktadır⁴⁷⁸.

Ödenek aktarımları hususunda ise uygulamada Federal Meclis mali ihtiyatlılığı sürekli olarak tercih etmektedir. Ödeneklere ilişkin değişikliklerin çoğu oldukça küçük olma

⁴⁷⁵ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 299.

⁴⁷⁶ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 299.

⁴⁷⁷ OECD, Budget Review: Germany, 2014, s. 68.

⁴⁷⁸ OECD, Budget Review: Germany, 2014, s. 43.

eğilimindedir. Bütçe komisyonu yeni vergi tahminlerine göre genellikle daha yüksek seviyede tasarruflar elde etmeye ve açığı azaltmaya çalışmaktadır⁴⁷⁹. Bu bakımdan bütçe planı üzerindeki sapmaların Fransa’da olduğu gibi düşük tutulduğu söylenebilir. Ancak ABD’de

1.3.3.2.3. Bütçenin Denetimi

Bütçenin denetimi Almanya’da, bütçeyi kanunların anayasaya uygunluğu olarak denetleyen Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht), bütçenin hesaplara uygunluğunu denetleyen Sayıştay niteliğindeki Federal Denetim Mahkemesi (Bundesrechnungshof) ve Denetim Alt Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir⁴⁸⁰.

Federal Anayasa Mahkemesi bütçe sisteminin esasına ilişkin hükümler Anayasada yer aldığı için çıkarılan kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Ayrıca Federal Anayasa Mahkemesi kanun koyucunun bütçe kararlarının kanunlarla belirlenmiş sınırları aşmamasını sağlamakla görevlidir⁴⁸¹.

Sayıştay niteliğindeki Federal Denetim Mahkemesi, Federal Bütçe Kanunu 88. maddesine göre özel fonlar ve işletmeler kapsam içinde olmak üzere devletin tüm bütçesini ve mali durumunu denetlemektedir. Mahkemenin görev alanı yalnızca temel kamu kurumları değil aynı zamanda federasyonla ilişkili diğer kurumları da kapsamaktadır⁴⁸². Federal Denetim Mahkemesi Kanunu⁴⁸³ 3. maddesine göre Denetim Mahkemesinin Başkanı ve Başkan yardımcısı kıdemli denetim direktörleri ve direktörler arasından atanmaktadır. İlgili kanunun 5. maddesi uyarınca Denetim Mahkemesinin

⁴⁷⁹ OECD, Budget Review: Germany ,2014, s. 69.

⁴⁸⁰ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 302.

⁴⁸¹ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 302.

⁴⁸² ŞANLI DAĞLIOĞLU, İcelal/ÇİÇEK, Şefika, “Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yüksek Denetim”, *Sayıştay Dergisi*, Yıl: 2015, Sayı: 96, s. 14.

⁴⁸³ Federal Denetim Mahkemesi Kanunu için bkz. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/19-85-07-11-federal-court-of-auditors-act.html> (E.T 03.06.2022)

Başkanı ve Başkan yardımcısı hükümet tarafından parlamentonun her iki kanadına seçilmek üzere sunulmaktadır. Seçilenler Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır.

Federal Denetim Mahkemesinin üyeleri Anayasanın 114. maddesi gereğince görevlerini icra ederken yargısal bağımsızlığa sahiptir. Bu bakımdan Anayasa, Federal Denetim Mahkemesinin bağımsızlığını sağlamış olmakla birlikte mahkemeyi bağımsız bir mali denetim organı olarak nitelendirmiştir. Zira yürütmenin hiçbir organı mahkemeyi etkileme olanağına sahip değildir. Nitekim yasamanın da aynı şekilde yasal olarak etkilemesi mümkün olmasa da uygulamada Federal Denetim Mahkemesinin parlamentonun istek ve teklifleri doğrultusunda genellikle denetimlerini gerçekleştirmesi, parlamentonun yardımcı bir organı olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır⁴⁸⁴.

Federal Denetim Mahkemesi, mali yılın bitiminden itibaren Maliye Bakanlığı tarafından gönderilen bütçe hesaplarının denetimi sonucunda elde edilen bulguları iki ay ile dört aylık bir süre içerisinde ilgili birimlere bildirilir. Önemli bir mali etkisi olan denetim sonuçları ise Maliye Bakanlığına gönderilir⁴⁸⁵. Belirtmek gerekir ise Federal Denetim Mahkemesi esasen Anayasanın 114. maddesine göre performans ve uygunluk denetimi yapmaktadır. Zira mahkemenin denetçileri gerekli evrakların düzenlenip düzenlenmediğini, gelir ve harcamaların doğruluğunu, fonların ekonomik ve verimli kullanıp kullanılmadığını denetlemektedir. Denetim faaliyetlerinin zaman ve kapsamı yönünden mahkeme takdir yetkisine sahiptir⁴⁸⁶. Ayrıca Federal Bütçe Kanunu 95. maddesine göre denetim amacıyla denetim kapsamındaki kurumlardan bilgi ve belge talep etme yetkisi de mevcuttur. Mali etkisi olacak konular ve denetime ilişkin hususlarda mahkemenin onayı istenmekte veya görüşünün alınması gerekmektedir⁴⁸⁷.

Federal Denetim Mahkemesinin denetimler neticesinde verdiği tavsiyeler ve değerlendirmelerin, denetlenen kurumlar için yasal bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak denetlenen kurumlar mahkemenin değerlendirmelerini ve tavsiyelerini yerine getirmekte

⁴⁸⁴ KÖSE, 2007, s. 128-129.

⁴⁸⁵ ÇİÇEK/SAYIN, 2012, s. 302-303.

⁴⁸⁶ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, vd., 2019, s. 64.

⁴⁸⁷ ŞANLI DAĞLIOĞLU/ÇİÇEK, 2015, s. 19.

dikkat ederler. Zira Federal Denetim Mahkemesinin verdiği tavsiye ve değerlendirmeleri doğrultusunda yasama organı mali sonuçlar doğuracak kararlar alabilmektedir⁴⁸⁸.

Federal Denetim Mahkemesi önemli konularda, özellikle parlamentonun acil olarak bilgilendirilmesi gereken durumlarda hem parlamentonun her iki kanadına hem de hükümete hazırladığı özel raporları sunmaktadır. Denetim sonuçlarını ise yıllık rapor olarak hem parlamentoya hem de hükümete sunmaktadır. Mali açıdan özel öneme sahip konulara ilişkin ise raporlar hazırlamakta ve denetim bulgularını yasama ve yürütmenin onayına sunarak iki organ arasında sürdürülebilir bir koordinasyon da sağlamaktadır⁴⁸⁹.

Son olarak bütçe denetiminde diğer bir birim parlamentoyla ilişkili Denetim Alt Komisyonudur. Denetim Alt Komisyonu Bütçe Komisyonunun alt komisyonu olup, üyeleri Bütçe Komisyonunun üyeleridir⁴⁹⁰. Denetim Alt Komisyonu, Federal Denetim Mahkemesi tarafından hazırlanan yıllık rapora göre harcamaların yürütülmesini parlamento adına denetlemektedir⁴⁹¹. Bütçe fonlarının yetkilendirilmesinden Bütçe Komisyonu sorumlu iken, Denetim Alt Komisyonu farklı olarak bütçenin denetiminden sorumludur. Nitekim Bütçe Komisyonunun üyeleri aynı zamanda Denetim Alt Komisyonunun üyesi oldukları için Bütçe Komisyonu bütçenin hem denetiminden hem de yetkilendirilmesinden sorumludur. Bu bakımdan bütçenin denetiminin son derece etkin olmasının sağlandığını söylemek mümkündür⁴⁹².

Ayrıca uygulamada Denetim Alt Komisyonu aldığı kararlarda Federal Denetim Mahkemesinin görüşlerini dikkate almaktadır⁴⁹³. Bu bağlamda Denetim Alt Komisyonunun Bütçe Komisyonu ile arasındaki koordinasyon ilişkisi Federal Denetim

⁴⁸⁸ KÖSE, 2007, s. 134

⁴⁸⁹ ŞANLI DAĞLIOĞLU/ÇİÇEK, 2015, s. 18.

⁴⁹⁰ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, vd., 2019, s. 64.

⁴⁹¹ LINN, Susanne/SOBOLEWSKI, Frank, "The German Bundestag Functions and procedures", <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>, (E.T. 26.12.2021), s. 48.

⁴⁹² ÇİÇEK/ SAYIN, 2012, s. 303.

⁴⁹³ Deutscher Bundestag, (The Budget Committee), s. 11.

Mahkemesi açısından da görülmektedir. Bu durum bütçenin denetimini arttırması nedeniyle bütçe hakkının etkinliğini güçlendirmektedir⁴⁹⁴.

1.3.3.2.4. Almanya’da Bütçe Hakkı Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Almanya’da yürütme bütçeyi mali yılbaşından on üç ay önce hazırlama sürecine başlamaktadır. Yasamanın ise bütçeyi müzakere etmek ve onaylamak için dört ay süresi vardır. Bu bakımdan bu süre ABD’ye nazaran kısa olmakla birlikte Fransa ve İngiltere’ye göre uzun ve yeterli bir süredir. Zira OECD’nin yasama organına bütçeyi onaylaması için mali yılbaşından en az üç ay süre tanınmasına ilişkin kriterinin karşılandığı görülmektedir⁴⁹⁵.

Almanya’daki federal yönetim sistemi dolayısıyla çift meclisli yapıya sahip olması bütçe sürecinde de etkisini göstermektedir. Zira bütçe her iki meclisin de komisyonlarında görüşülerek detaylıca analiz edilmekte ve sağlıklı değerlendirmeler yapılabilmektedir. Eyaletlerin temsilcilerinin bulunduğu Federal Konseyde bütçe taslağı Maliye Komisyonunda incelenmektedir. Federal Mecliste ise görevli komisyon Bütçe Komisyonudur. Bütçe Komisyonu diğer daimi komisyonlardan farklı ve önemli bir statüdedir. En fazla üyeye sahip daimi komisyon olup, yalnızca bütçeye ilişkin değil harcamalar konusunda da görevli komisyondur. Bu bakımdan Almanya’nın etkin bir komisyon yapısına sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca komisyon başkanının tarafsızlığının sağlanması amacıyla geleneksel olarak muhalefetten seçilmesi bütçe hakkının etkinliğini artıran bir durumdur.

Federal Meclis, ABD’nin aksine bütçeyi hazırlama yetkisini haiz değildir. Ancak uygulamada genel olarak kullanılsa da bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yapabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca yasama Kongre Bütçe Ofisi gibi bütçe sürecinde destek alabileceği bir bağımsız bütçe biriminden de yoksundur. Bu durumun İngiltere’de olduğu gibi Almanya’da da yasamanın bütçe üzerinde değişiklik yapmamasından

⁴⁹⁴ TÜRER/ÇOLAK/TUNÇKAŞIK, vd., **2019**, s. 64.

⁴⁹⁵ OECD, **2014**, s. 91

kaynaklandığını söylemek mümkündür. Zira Federal Meclis bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapma yetkisini kullanmaması bağımsız bir bütçe birimine ihtiyaç duymadığını da göstermektedir. Bu bakımdan Almanya’da, İngiltere’de olduğu gibi yasama organı bütçeyi onaylamaktan başka bir işlev yerine getirmemektedir.

Alman bütçe sürecinin ise bağımsız ya da yarı bağımsız kurumlara maliye politikası ve bütçe planlamasına katılmasına imkân vermesi bütçe hakkı açısından olumludur. Çünkü bu kurumlar maliye politikasının üretiminde şeffaflığın artırılmasını sağlamaktadır. Ayrıca ödenek aktarımlarının Fransa’da olduğu gibi düşük tutulması bütçe planı üzerindeki sapmaları azaltsa da ABD’deki gibi ödenek aktarımlarının yasama organının onayına tabii olmaması nedeniyle tam olarak engelleme mekanizmasına sahip değildir.

Almanya’da bütçe denetiminde Federal Anayasa Mahkemesi, Sayıştay niteliğindeki Federal Denetim Mahkemesi ve Bütçe Komisyonunun alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonu sorumludur. Federal Denetim Mahkemesinin denetim yetkisi son derece geniş olup, bütün federal kurumları kapsamaktadır. Üyeleri yargısal bağımsızlığa sahip olması yürütmenin etki etmesini engellemektedir. Ancak uygulamada parlamentonun etkisi altında kalmaktadır. Ayrıca mahkeme diğer bir denetim birimi olan Denetim Alt Komisyonu ile koordineli olarak çalışmaktadır. Bu bakımdan üyelerinin yargısal bağımsızlığa sahip olması, denetim yetkisinin geniş olması ve Denetim Alt Komisyonu ile koordineli olarak çalışmalarını icra etmesi denetimin etkinliğini arttırmaktadır.

Denetim Alt Komisyonu ise Bütçe Komisyonunun alt komisyonudur. Üyeleri Bütçe Komisyonunun üyeleridir. Dolayısıyla bütçenin yetkilendirilmesinden ve denetiminden Bütçe Komisyonunun sorumlu olması denetimin etkinliğini arttırmaktadır. Ancak komisyonun üye dağılımının parlamentodaki siyasi parti gruplarının sandalye dağılımına göre olması, denetimin etkinliğini zayıflatmaktadır. Neticede Federal Denetim Mahkemesi ve Denetim Alt Komisyonunun koordineli çalışması ve yetkileri nedeniyle bütçe denetiminin Almanya’da yüksek olduğunu söylemek mümkündür.

Sonuç olarak bütçe hakkı etkinliği açısından Almanya’da yasamanın bütçenin hazırlanması sürecinde ABD’ye kıyasla bir etkisi yoktur. Yasama bütçenin onaylanması

sürecinde etkindir. Bu bakımdan yasamanın İngiltere'nin aksine bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi olsa da parlamenter sistem nedeniyle yürütmenin bütçesini değiştirmesi güçtür. Zira değinildiği üzere bu yetkisini de uygulamada neredeyse hiç kullanmamıştır. Ancak yasama, süre yönünden ve destek aldığı bağımsız mali birimler itibariyle bütçenin müzakeresinde yeterli analizler ve değerlendirmeler yapabilmektedir. Bütçe denetimi konusunda ise Federal Denetim Mahkemesi ve yasamanın sahip olduğu araçlar açısından son derece etkin olduğunu söylemek mümkündür. Denetim Alt Komisyonunun Bütçe Komisyonunun bünyesinde olması, bütçenin denetimi ve yetkilendirmesinin tek bir birimden icra edilmesini sağlamakta ve yürütmenin hesap verilebilirliğini güvence altına almaktadır.

3. BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE

SÜRECİ VE BÜTÇE HAKKI

1.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. 24 Haziran 2018 seçimleri itibariyle yürürlüğü girmiş olan bu sistemde başkan ifadesi yerine Cumhurbaşkanı ifadesi kullanılmakla birlikte siyaset bilimi ve anayasa hukuku teorisi bakımından bu sistem aslında bir başkanlık sistemidir⁴⁹⁶.

Öncelikle parlamenter sistem açısından Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi incelenecek olursa değinildiği üzere parlamenter sistemde yürütme yasama organından çıkmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme, Almanya ve İngiltere’de olduğu gibi yasama organının içinden çıkmamaktadır. Zira yürütmenin başı konumunda olan Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve kabinesi parlamentoya karşı sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı ise Almanya’da olduğu gibi sembolik yetkilere sahip değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme tek bir kişi olan Cumhurbaşkanı tarafından oluşmakta, parlamenter sistemde olduğu gibi kolektif bir organ değildir. Zira önceki kısımlarda incelenen parlamenter sistem örnekleri olan İngiltere ve Almanya’da yürütme kolektif bir organ niteliğindedir.

⁴⁹⁶ ATAR, 2021, s. 175.

Nitekim başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerinden temel farklılığı olarak iddia edilen yasama ve yürütmenin birbirini feshedememesi durumu bakımından Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ayrılmaktadır. Zira Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme karşılıklı olarak birbirini feshedebilmektedir. Ancak değinildiği üzere Lijphart'a göre bu ayrım başkanlık sistemi için temel bir ölçüt değildir⁴⁹⁷. Neticede belirtilen nedenlerle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğinin parlamenter sistem olmadığı söylenebilecektir.

Yarı başkanlık sistemi açısından ise önceki kısımlarda değinildiği üzere devlet başkanı halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak seçilmekte ve parlamenter sistemdeki devlet başkanına göre önemli yetkilere sahiptir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu kriteri sağlamaktadır. Zira Fransa'da olduğu gibi Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte ve parlamenter sistemdeki devlet başkanına göre önemli yetkilere sahiptir. Ancak yarı başkanlık sisteminin ayırt edici özelliği olarak vurgulanan çift yürütme yapısı olarak Fransa'daki gibi parlamentoya karşı sorumlu bir kabine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına ve doğrudan kullanabilmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yarı başkanlık sisteminden ayrılmaktadır.

Önceki kısımda başkanlık sistemi, saf başkanlık sistemi temel alınarak tanımlaması yapılmıştı. Saf başkanlık sistemi ABD örneği üzerinden hayat bulan, Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde görülen anayasal yetkileri fazla ve denge ve denetleme mekanizmalarından muaf tutulmuş başkanların bulunduğu sistemlerden son derece farklılık göstermektedir. Bu bakımdan başkanlık sistemi, yürütmenin gücünün denge ve denetleme araçlarıyla sınırlanıp sınırlanmadığına göre gruplaşmaktadır⁴⁹⁸.

ABD başkanlık sisteminden esinlenen, fakat bu sistemin temel taşı olan kuvvetler ayrılığı ve uygulamadan kaynaklı özelliklerinden uzaklaşan sistemler başkancı⁴⁹⁹ veya

⁴⁹⁷ LIJPHART, 1999, s. 126.

⁴⁹⁸ BOYUNSUZ, 2017, s. 164-165.

⁴⁹⁹ TEZİÇ, 2014, s. 516.

delegasyoncu demokrasi⁵⁰⁰ olarak adlandırılmaktadır. Başkanlık sisteminin bu modeli saf başkanlık sisteminden önemli bir konuda ayrılmaktadır. Söz konusu modelde, ABD'deki kuvvetlerin birbirini dengelemesi ve denetlemesi dikkate alınmamaktadır. Bu açıdan delegasyoncu demokrasilerde başkan yasama organını kontrol edecek anayasal araçlarla donatılmıştır. Ayrıca yasama organında çoğunluğu sağlamasına yönelik bir anayasal araç olarak eş zamanlı seçim yoluna da başvurabilmektedir⁵⁰¹.

Anayasa değişikliği ile Anayasanın 77. maddesine göre yeni sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılmaktadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ABD'den farklı olarak eş zamanlı seçim formülü benimsenmiştir. Zira değinildiği üzere ABD başkanlık sisteminde seçim döngüsü formülü uygulanmaktadır. Bu sistemde yasama organının üçte ikisi başkanlık seçimiyle birlikte belirlenmektedir. Seçim döngüsü saf başkanlık sisteminin temel özelliklerinden yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetimi sağlayan önemli bir araçtır. Fransa'da ise eş zamanlı seçimin başka bir görünümü olan yakın zamanlı seçim sistemi benimsenmiştir⁵⁰². Bu sistemin amacı Cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğun farklı siyasi partiden olması durumunu engellemektedir⁵⁰³. Nitekim eş zamanlı seçimin kabul edildiği bir durumda seçilen devlet başkanı, seçilmesini sağladığı yasama üyeleri üzerinde güçlü bir etkisi olacaktır. Bu durum yasama organı içerisindeki koalisyonların belirlenmesinde de önemli bir rol oynayacaktır. Eş zamanlı seçim siyasi istikrarı sağlayacak, ancak yasama organı üyelerinin devlet başkanı ile aynı siyasi partiden olması dolayısıyla yasamanın yürütmeyi denetlemesinin etkinliği ortadan kaldıracaktır⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ O'DONNELL, Guillermo, "Delagative Democracy", **Journal of Democracy**, Yıl: 1994, Cilt: 5, Sayı: 1, s. 60.

⁵⁰¹ ANAYURT, Ömer/EKİNCİ, Ahmet, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması", **Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan**, (der. Abuzer Kendigelen ve Saadet Yüksel.), 1. Basım, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, s. 232.

⁵⁰² ATAR, **2021**, s. 176-177. ANAYURT/ERDOĞAN/EKİNCİ, **2019**, s. 190.

⁵⁰³ DUNBAY, **2012**, s. 303-304.

⁵⁰⁴ ANAYURT/ERDOĞAN/EKİNCİ, **2019**, s. 193-194.

Yasama organındaki çoğunluğun siyasi aidiyetinin devlet başkanı ile aynı olmasını sağlayan tek araç eş zamanlı seçim değildir. Seçim sistemi, siyasi parti sayısı, seçimlerin zamanı, partilerin esnek veya disiplinli oluşları gibi anayasa dışı faktörler de etkilidir⁵⁰⁵.

Ülkelerin siyasal sisteminin işlerliğinin sağlanmasına göre devlet başkanlığı ve yasama seçimlerinin zamanlaması değişiklik göstermektedir⁵⁰⁶. Zira Sartori'ye göre seçimlerin ayrı veya eş zamanlı olup olmayacağı ülkelerin önceliklerine bağlı bir durumdur. Eğer bir ülkede kamuoyuna karşı duyarlılık, yönetebilirlikten ve bölünmemiş çoğunluktan daha çok önemseniyorsa seçimlerin ayrı olması kabul edilmelidir. Ancak işleyen ve sorumlu bir hükümet ihtiyacı önemseniyorsa eş zamanlılık tercih edilmelidir⁵⁰⁷. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin eş zamanlı seçimi benimsemesi, yeni sistemin işleyen ve sorumlu bir hükümet ihtiyacının önemsendiğini göstermektedir. Ayrıca eş zamanlı seçim nedeniyle Cumhurbaşkanı ile yasamanın çoğunluğunun aynı siyasi partiden olması bakımından da denge ve denetimin etkinliğinin yeni sistemde zayıf olduğunu söylemek mümkündür.

Önceki kısımlarda belirtildiği üzere doktrinde kabul edilen görüşe göre başkanlık sisteminin zorunlu unsurlarından biri yasama ve yürütmenin birbirini feshedememesidir. Ancak Lijphart'a göre bu kriter başkanlık sisteminin zorunlu bir unsuru değildir⁵⁰⁸. Zira yazar bir hükümet sisteminde eğer başkan ve yasama karşılıklı olarak birbirini feshedebiliyor ve fesih sonucunda hem başkanlık hem de yasama seçimleri yapılıyorsa, ortada başkanlık sisteminden bahsedilebileceğini ileri sürmektedir⁵⁰⁹.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Anayasanın 116. maddesine göre yasama ve yürütme karşılıklı olarak birbirini feshedebilmektedir. Seçimlerin yenilenmesi kararı Cumhurbaşkanı veya TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla verilebilmektedir. Seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı seçimi ile

⁵⁰⁵ BOYUNSUZ, Şule Özsoy. "Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 2013, Sayı: 51, s. 420.

⁵⁰⁶ ANAYURT/ERDOĞAN/EKİNCİ, 2019, s. 191.

⁵⁰⁷ SARTORI, 1997, s. 231.

⁵⁰⁸ LIJPHART, 1999, s. 125-126.

⁵⁰⁹ LIJPHART, 1999, s. 117.

TBMM genel seçimi birlikte yapılacaktır. Bu durum başkanlık sistemi açısından doktrinde tanımlayıcı unsur olarak kabul edilen yasama ve yürütmenin birbirini feshedememesi unsuruna aykırı bir durum oluşturmaktadır⁵¹⁰. Ancak Lijphart'a göre yasama ve Cumhurbaşkanının karşılıklı olarak birbirini feshedebilmesi ve seçimlerin her ikisi için de yapılması dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sistemi olarak kabul edilebilecektir.

Juan Linz'e göre başkanlık sisteminin en önemli sorunlarından biri yasama ve yürütmenin ihtilafa düşmesi durumundaki kriz ve tıkanıklıktır. Taraflar arasındaki uyuşmazlıkların çözülememesi durumunda fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlarla birbirlerinin görevlerine son verememesi, tarafları anayasa dışı seçenekleri uygulamaya sevkettiği yazar tarafından ileri sürülmektedir. Bu bakımdan TBMM ve Cumhurbaşkanının birbirini feshedebilmesi yetkisini haiz olması bu tıkanıklığı çözümede etkili olacağı ileri sürülmüştür⁵¹¹. Ancak bu durum bütçe hakkı etkinliğini son derece zayıflatmaktadır. Zira devlet başkanı ile yasama organının çoğunluğunun aynı siyasi partiden olmasını sağlayan bu araç, taraflar arasındaki uzlaşmayı ortadan kaldırmaktadır. Fesih yetkisi siyasi istikrarı sağlasa da komisyonlardaki çoğunluğun devlet başkanının etkisinde olacak olması yasa yapım sürecini ve özellikle bütçe sürecini önemli ölçüde müzakereden mahrum bırakacaktır. Özellikle önceki kısımlarda değinilen denetim komisyonlarının üye dağılımının iktidar ve muhalefet arasında eşit dağıtılması durumunda fesih yetkisinin kullanımının söz konusu olacağını söylemek mümkündür. Bu bağlamda bütçe sürecinde yasamanın etkisinden söz edilemeyecektir.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, ABD'deki sert kuvvetler ayrılığının görünümü olan saf başkanlık sisteminden farklılık göstermektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, başkanlık sisteminin denge ve fren mekanizmalarının zayıf olduğu delegasyoncu demokrasi modeline daha yakın olduğunu söylemek mümkündür. Zira Cumhurbaşkanının yasama organında çoğunluğu sağlaması amacıyla eş zamanlı seçim formülünün benimsenmesi ve fesih yetkisinin tanınarak

⁵¹⁰ BOYUNSUZ, 2017, s. 106-107.

⁵¹¹ ATAR, 2021, s.177.

yasama üzerinde kontrol sağlayabilmesi denge ve fren mekanizmalarının Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde zayıf olduğunun göstergesidir.

1.1.1. Yürütme Organı Olarak Cumhurbaşkanı

Anayasanın 8. maddesine göre yürütme görevi ve yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. Cumhurbaşkanı yürütmenin ve devletin başı konumundadır. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Seçilen Cumhurbaşkanı en fazla bir defa daha seçilebilmektedir. Bu bakımdan ABD ve Fransa ile benzerlik göstermektedir. Seçilen Cumhurbaşkanının TBMM üyeliği varsa sona ermektedir. Aynı durum Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için de geçerlidir. Böylece başkanlık sistemin gereği olarak yürütme ve yasamanın sert ayrılığı ortaya konulmuştur.

Belirtildiği üzere yürütme hem görev hem de yetki olarak nitelendirilmiştir. Yürütmenin yetki ya da görev olması birbirinden farklı bir durumdur. Zira yürütmenin yetki olarak nitelendirilmesi, yürütmenin işlemlerinde yalnızca yasama organının iradesine bağlı olmak zorunda olmaması, doğrudan Anayasadan kaynaklı düzenlemeler yapabilmesi ve hareket serbestinin olması anlamına gelmektedir. Yürütmenin doğrudan Anayasadan kaynaklı düzenlemeleri ise ABD ile Fransa'daki yürütmenin düzenleyici işlemleri ile benzerlik gösteren Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir⁵¹².

Cumhurbaşkanının kurumsal anlamda tarafsızlığı önem taşımaktadır. Anayasada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi seçilen Cumhurbaşkanının partisi ve milletvekilliğinden ayrılmasının düzenlenmesi tarafsızlığı sağlamaya yöneliktir. 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesine ilişkin söz konusu düzenleme kaldırılmış ve 1924 Anayasası dönemindeki partili Cumhurbaşkanı uygulaması yeniden uygulama bulmuştur. Değişikliğin yeni sistemin mantığına uygun olduğunu söylemek mümkündür. Zira Anayasa değişikliği öncesi sistemde Bakanlar Kurulu yürütme içerisindeki siyasi sorumluluk taşıyan organ olup, Cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuz konumdaydı. Ayrıca Anayasa değişikliği öncesi genel siyasetin

⁵¹² ANAYURT, Ömer, **Anayasa Hukuku**, 3.Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020, s. 300.

yürütülmesinden Bakanlar Kurulunun başkanı Başbakan sorumlu iken yeni sistemde Cumhurbaşkanının sorumlu olması da siyasi tarafsızlığın kaldırılmasını gerekli kılmaktadır⁵¹³.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı tekçi bir yapı içerisinde yalnızca Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar tek başına politika belirleme yetkisini haiz değildir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanının politikalarını uygulamakla görevli kamu görevlileridir⁵¹⁴.

Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, TBMM üyesi olanların üyeliği atanmalarıyla birlikte sona ermektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı yardımcısı ABD'deki Başkan yardımcılığından ayrılmaktadır. Zira değinildiği üzere Başkan yardımcısı yasama organı Kongrenin üst kanadı olan Senatonun da başkanıdır. Cumhurbaşkanı yardımcısının ise sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak yasama organında bir görevi bulunmamaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcısına Cumhurbaşkanına vekâlet görevinin verilmesi de sert kuvvetler ayrılığı prensibinin sonucudur⁵¹⁵.

Başkanlık sistemlerinde, genellikle başkan yardımcıları başkanla birlikte aynı görev süresi için halk tarafından seçilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olduğu gibi atama usulüyle göreve gelen örnekleri de bulunmaktadır. Bakanlar ise başkanlık sistemlerinin hepsinde başkan tarafından atanmaktadır. Başkanlık sisteminde bakanlıklar bakımdan farklılık oluşturan durum ise bakanların atamasının gerçekleşmesi için yasama organından onay alınıp alınmadığıdır⁵¹⁶. Önceki kısımlarda değinildiği üzere ABD'de bakanların atanması senatonun onayından geçmektedir⁵¹⁷. Bu bakımdan

⁵¹³ EREN, Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 3. Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 888-889.

⁵¹⁴ ATAR, 2021, s. 288.

⁵¹⁵ EREN, 2021, s. 889.

⁵¹⁶ EREN, 2021, s. 927.

⁵¹⁷ TEZİÇ, 2014, s. 511.

Cumhurbaşkanı bakan atarken ABD’de olduğu gibi yasama organının görüşüne bağlı değildir⁵¹⁸.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmekle görevli kılınmaktadır. Cumhurbaşkanının başlıca yetkileri ise yürütme organı olarak görev yapmak, bakanları, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile üst kademe yöneticilerini atamak, ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin Meclise mesaj vermek, milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak, ordunun başkomutanlığını Meclis adına temsil etmek, Anayasada belirtilen sınırlar çerçevesinde yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak, olağanüstü hâl ilan etmek, kesinhesap ve bütçe kanun teklifini TBMM’ye sunmaktır.

Cumhurbaşkanının yetkilerinden önceki Anayasalarda yer almayan Meclise mesaj verme yetkisi incelenecek olursa mesaj verme yetkisi başkanlık sistemlerinin genel olarak uygulanan bir araçtır. Başkanlık sistemlerinin sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak Cumhurbaşkanının yasama faaliyetlerine katılımı sınırlandırılmıştır. Zira kanun teklifi yetkisi ABD’de olduğu gibi Meclis üyelerine aittir. Cumhurbaşkanı, bütçe kanunu ve kesinhesap kanun teklifi hariç olmak üzere kanun teklifi verme yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan Meclise mesaj verme yetkisi, Cumhurbaşkanının program ve politikalarına ilişkin olarak yasama faaliyetlerinden beklentisini açıkladığı bir yetkidir. Böylece yasama faaliyetlerinde yasama ve yürütme arasındaki ilişki sağlanmaktadır⁵¹⁹. Ayrıca Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile bağı devam etmesi nedeniyle siyasi partisine mensup milletvekilleri aracılığıyla da yasama faaliyetine etki edebilmektedir⁵²⁰.

Cumhurbaşkanı sınırlı olarak yasama faaliyetlerine ABD’de olduğu gibi veto yetkisi ile katılmaktadır. Anayasanın 89. maddesine göre Cumhurbaşkanı kanun teklifini kısmen veya tamamen uygun bulmazsa TBMM’ye bir daha görüşülmek üzere geri

⁵¹⁸ GÖZLER, 2019, s. 878.

⁵¹⁹ ALKAN, Haluk, **Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi; Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1.Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2018, s. 70-71.

⁵²⁰ ATALAN, Mustafa, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, 1.Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 393.

gönderebilmektedir. Geri gönderilen kanun teklifinin kanunlaşması için TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin niteliği bir tür zorlaştırıcı vetodur⁵²¹.

Bu yetkilerden en dikkat çekici olanı ise önceki kısımlarda değinilen ABD'deki yürütme emirleri ve Fransa'daki genel düzenleyici işlem niteliğindeki kararnamelerle benzerlik gösteren Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Yargı denetimi bakımından Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olan ve idari işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM'nin yasama faaliyetlerine zarar vereceği ve kanun alanını daraltacağı endişesiyle tartışma konusu olmaktadır⁵²². Ancak başkanlık sistemi olarak yeni sistemin işlevselliğinin sağlanması için yürütme alanına ilişkin Cumhurbaşkanının gerekli teşkilatı oluşturma, personelini belirleme ve izleyeceği politikaları gerçekleştirmesini sağlayacak kurumsal revizyonu yapabilme yetkilerini haiz olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin tanınması bu husustan kaynaklanmaktadır⁵²³.

Anayasanın 104/17 maddesi ile Cumhurbaşkanına doğrudan doğruya yürütme yetkisine ilişkin konularda sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması yetkisi tanınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Türk hukuk sisteminde yeni bir hukuksal düzenleme değildir. Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 107. maddesinde⁵²⁴ düzenlenmekte olup, münhasıran Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin teşkilatının düzenlenmesine ilişkin olarak kapsamı son derece dardır. Ancak Anayasa değişikliği sonrası düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri,

⁵²¹ GÖZLER, 2019, s. 675.

⁵²² ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/DİKMEN, Süleyman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişin Bütçe Sistem ve Sürecine Yansımaları", **Vergi Dünyası Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 454, s. 26-27.

⁵²³ ALKAN, 2018, s. 40.

⁵²⁴ "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama İşlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir."

kapsamı toplumsal yaşamın birçok alanını düzenleyecek şekilde genişletilmiş bir asli nitelikte hukuksal düzenlemedir⁵²⁵.

Anayasanın 104/17 maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler*” düzenlenememektedir. “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda*” ve “*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda*” da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamamaktadır. Nitekim söz konusu maddeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda farklı hükümler bulunması durumunda, kanun hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca TBMM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz olacaktır.

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel düzenlenmesi olan 104/17 maddesinin haricinde düzenleme alanına ilişkin olarak özel hükümler de yer almaktadır. Bu bakımdan 104/9 maddesi “*Üst kademe kamu yöneticilerini atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların*”; 106/11 maddesi “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması*”; 108/4 maddesi “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri*”; 118/6 maddesi “*Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri*” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmektedir. Ayrıca Anayasanın 123/3 maddesinde kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacağı düzenlenmektedir.

Anayasanın 119/6 maddesi gereğince Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerektirdiği konularda 104. maddede belirtilen sınırlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Olağanüstü hal sırasında çıkarılan bu kararnameler kanun hükmündedir. Anayasanın 148. maddesine göre olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

⁵²⁵ SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2018, s. 48.

Anayasa Mahkemesinin denetimine tabii iken olağanüstü hal döneminde çıkarılan kararnameler Anayasa Mahkemesinin denetimine tabii değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bütçe hakkı bakımından da birçok sorunu beraberinde getirmektedir. 190 sayılı KHK ile kamu kurum ve kuruluşların kadroları bütçe hakkı gereğince kanunla ihdas edilirken yeni sistemle birlikte kadro ihdası 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması mümkün hale getirilmiştir. Günümüzde kamu bütçelerinin her yıl yaklaşık üçte birini personel giderlerinin oluşturduğu dikkate alındığında kamu harcamalarının belirlenmesi yetkisinin yasama organından alınıp yürütmeye verildiğini söylemek mümkündür⁵²⁶. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bütçe denetimi konusunda görevli olan Sayıştay'ın Başsavcısının görevden alınması veya atanmasının Cumhurbaşkanının takdirine bırakılması bütçe denetiminin etkinliğini zayıflatan diğer bir durumu ortaya çıkarmaktadır⁵²⁷.

Ancak en önem teşkil eden hususlardan biri 2017 Anayasa değişikliği ile gelen Cumhurbaşkanının Anayasanın 119/1⁵²⁸ maddesinde belirtilen haller baş gösterdiğinde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan etmesi yetkisidir. Değiniildiği üzere bu durumda Cumhurbaşkanı 104. maddede belirtilen sınırlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Söz konusu sınırlandırma getiren 104. maddeye göre Cumhurbaşkanı siyasi hak ve ödevler ile kişisel hak ve ödevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleyememektedir. Vergiler, Anayasanın dördüncü bölümünün siyasi haklar ve ödevler başlıklı ikinci kısmının 73. maddesinde ödev olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı olağanüstü hâl ilan etmesi

⁵²⁶ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 258.

⁵²⁷ AKBEY, 2020, s. 21.

⁵²⁸ “Cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir”

takdirinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile başta vergiler olmak üzere resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili düzenleme yapabilme yetkisini haiz olmaktadır⁵²⁹. Neticede bu düzenleme ile bütçe hakkının en temel ilkelerinden biri olan temsilsiz vergi olmaz ilkesi diğer bir ifadeyle verginin kanuniliği ilkesinin ortadan kaldırıldığı söylenebilir.

Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla Anayasanın 73. maddesi dördüncü fıkrası gereğince parlamentonun kamu gelirlerini belirleme yetkisinin istisnalarından biri olan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasa değişikliğinin hükmün esasına ilişkin olmaması nedeniyle uygulamada aksaklığa yol açmaması beklenilebilmektedir. Ancak Bakanlar Kuruluyla birlikte KHK'lerin ve Bakanlar Kurulu kararlarının kaldırılması Anayasa 73. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin ne tür bir düzenleyici işlemle gerçekleştirileceği ve bu duruma bağlı olarak yargı denetimi hususunda belirsizlik doğurduğunu söylemek mümkündür⁵³⁰.

Diğer bir istisna olarak Anayasanın 167. maddesi ikinci fıkrasına göre kanunla yetki verilerek dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler, Cumhurbaşkanı tarafından konulabilmekte ve kaldırılabilir.

Diğer bir dikkat çekici yetki ise çalışmanın da konusunu ilgilendiren bütçe kanun teklifini ve kesinhesap kanun teklifini sunma yetkisidir. Eski sistemde Bakanlar Kuruluna ait olan bu yetki Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla beraber Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

⁵²⁹ KARTALCI, 2019, s. 132.

⁵³⁰ AKÇAOĞLU, S. Ertuğrul/CANYAŞ, Oytun, “Anayasa'nın 73. Maddesi Uyarınca Cumhurbaşkanına Verilebilen Vergilendirme Yetkisinin Hangi Hukuk Kaynağıyla Kullanılacağı Sorunu Üzerine Bir Deneme”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 371, s. 119.

Bu bakımdan bütçenin hazırlanma ve uygulanma ve uygulama sonrası raporlama ve kesin hesap süreçlerindeki yetkiler Cumhurbaşkanlığında toplanmaktadır⁵³¹.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ise ABD'deki yürütme ofislerine benzer bir kurguyla ancak Türkiye'nin idari yapısı ve gelenekleri, stratejik öncelikleri ve siyasal kültürü göz önünde bulundurularak kendine özgü bir teşkilat olarak yapılanmıştır⁵³². Bu teşkilat Özel Kalem Müdürlüğü, danışmanlar, özel temsilci, Yüksek İstişare Kurulu, İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, politika kurulları, ofisler, Cumhurbaşkanlığına bağlı başkanlıklar ve bakanlıklardan meydana gelmektedir. Bu yapı içerisindeki ofisler ve politika kurulları Cumhurbaşkanının kamu politikasının oluşturulması ve uygulanabilirliğinin geliştirilmesi bakımından önem arz etmektedir⁵³³. Ancak çalışmanın konusu bakımından en önemli birimin Cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı olduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan çalışmanın ilerleyen kısımlarda Strateji ve Bütçe Başkanlığının yapısı detaylı olarak incelenecektir.

1.1.2. Yasama Organı Olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi

Yasama yetkisi Anayasanın 7. maddesine göre TBMM'ye aittir ve devredilemez. Anayasanın 75. maddesine göre TBMM doğrudan halk tarafından seçilen altı yüz milletvekilinden oluşmaktadır. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimi beş yılda bir aynı zamanda yapılmaktadır. TBMM Başkanlık Divanı Meclis Başkanı; dört Başkanvekili; yedi Kâtip üye; üç İdare Amirinden meydana gelmektedir. Bir yasama döneminde Başkanlık Divanı için iki seçim yapılmaktadır. İlk seçimde görev süresi iki yılken, ikinci seçimde görev süresi üç yıldır. Başkanlık Divanın üye dağılımı siyasi parti gruplarının Genel Kuruldaki dağılımına göre gerçekleştirilmektedir. Meclis Başkanı Meclis üyeleri içerisinde seçilmektedir. Meclis Başkanı ve Başkanvekili başkanlık ettiği oturumda oy kullanma hakkı yoktur.

⁵³¹ KARTALCI, 2019, s. 122.

⁵³² SOBACI, Mehmet Zahid/MİŞ, Nebi/KÖSEOĞLU, Özer, " Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", **SETA Perspektif**, Yıl: 2018, Sayı: 206, s. 2.

⁵³³ SOBACI/MİŞ/KÖSEOĞLU, 2018, s. 2.

Anayasanın 87. maddesine göre TBMM'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilânına karar vermek olarak belirtilmektedir. Ancak TBMM'nin görev ve yetkileri söz konusu madde ile sınırlı değildir. Bu görev ve yetkilerden dikkat çekenlerden biri Anayasanın 98. maddesine göre TBMM'nin yürütmeyi Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru gibi geleneksel denetim araçlarıyla denetleyebilme yetkisidir. Ayrıca diğer bir denetim yolu olarak Anayasanın 105. maddesi ile TBMM bir suç işlediği iddiası ile Cumhurbaşkanına soruşturma açabilecektir.

Anayasa değişikliği öncesi TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasanın 98. maddesinde soru, Meclis soruşturması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması şeklinde yer almaktaydı. Söz konusu değişiklikte gensoru kaldırılmış ve yazılı veya sözlü olarak verilen soru uygulaması yazılı olarak değiştirilmiştir. Anayasa değişikliği ile kaldırılan 99. maddede bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilen gensoru önergesi ile Bakanlar Kurulu veya bir bakan düşürülebilmekteydi. Bu bakımdan yasamanın yürütmeye karşı en etkili denetim araçlarından birinin kaldırılmasıyla TBMM'nin yürütmeyi denetim yetkisinin zayıflatıldığı söylenilebilecektir⁵³⁴. Dolayısıyla yeni sistemde bütçe hakkının unsurlarından bütçe uygulamalarının izlenilmesi unsurunun da zedelendiğini söylemek mümkündür. Zira mevcut geleneksel denetim araçları yürütmeyi denetlemede gensoru denetimine göre etkin bir denetim sağlayamamaktadır⁵³⁵.

Meclis araştırması denetim yolu TBMM İçtüzük 104. maddesine göre en az yirmi milletvekili veya siyasi parti grupları tarafından bir önergeyle, belli bir konuda yapılan incelemedir. Genel görüşme ise TBMM İçtüzük 102. maddesi uyarınca meclis araştırması ile aynı şekilde en az yirmi milletvekili veya siyasi parti grupları tarafından bir önergeyle, TBMM Genel Kurulunda toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun

⁵³⁴ MÜFTÜOĞLU, Zeynep, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s. 230.

⁵³⁵ MÜFTÜOĞLU, 2019, s. 230.

görüülmesidir. Genel görüşme neticesinde Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısının veya bir bakanın sorumluluğunu doğuracak ve düşürülmesine yol açacak bir oylama ise yapılmamaktadır⁵³⁶.

Yazılı soru denetim yolu, TBMM İctüzük 96. maddesine göre yalnızca bir milletvekili tarafından verilen önerge ile en geç on beş gün içinde yazılı olarak cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı olarak soru sormasıdır. Anayasa değişikliği öncesinde Başbakana soru sormak mümkünken yeni sistemde yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanına soru sormanın mümkün olmaması dikkat çekicidir. Zira Cumhurbaşkanına devredilen yetki ve görevler eski sistemde Başbakana ait iken Cumhurbaşkanının yeni sistemde aynı yolla denetlenememesi yasamanın yürütmeyi denetim yetkisini zayıflatmaktadır⁵³⁷. Ayrıca Meclis araştırması ve genel görüşme denetim yollarında olduğu gibi yazılı soru neticesinde de oylama yapılmamakta ve Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan düşürülememektedir⁵³⁸.

Meclis soruşturması denetim yolu ise Anayasanın 106. maddesi ile Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları cezai sorumluluk bakımından soruşturma açılmasıdır. Soruşturma neticesinde Yüce Divana sevk kararı alınabilmektedir. Yüce Divan yargılaması sonucunda seçilmeye engel suçtan mahkûm edilirse Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona ermektedir. Bu bakımdan diğer denetim yollarına göre daha etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer bir önemli yetkisi ise önceki kısımda değinilen Anayasanın 116. maddesindeki üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesi kararını vererek karşılıklı olarak yürütmeyi fesih yetkisidir.

TBMM'nin yasama sürecine kısaca değinilecek olursa belirtildiği üzere sert kuvvetler ayrılığının gereği olarak yürütmeye kanun teklifi verme yetkisi tanınmamıştır. Dolayısıyla Anayasa değişikliğiyle tasarı-teklif ayrımı kaldırılmıştır. Kanun teklifini bir

⁵³⁶ GÖZLER, 2019, s. 684-685.

⁵³⁷ GÖZLER, 2019, s. 684.

⁵³⁸ GÖZLER, 2019, s. 684.

veya birden fazla milletvekili verebilmektedir. Kanun teklifi gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilir. Doğrudan Başkanlık tarafından kanun teklifi ilgili komisyonlara gönderilir. Kanun teklifi ilgili komisyonda müzakere edilir. Müzakereler neticesinde ilgili komisyon rapor hazırlar. Komisyonda üyeler kanun teklifi üzerinde değişiklik yapabilmektedirler. Kanun teklifi komisyonda kabul edildikten sonra Genel Kurula sunulur. Genel Kurulda milletvekilleri de kanun teklifinde değişiklik yapabilmektedirler. Genel Kurulda müzakereler neticesinde kanun teklifi toplantıya katılan üyelerinin salt çoğunluğuyla kabul edilir. Ancak bu sayı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Genel Kurulda kabul edilen kanun teklifi kanunlaşır ama yürürlüğe girmez. Zira kanunun yürürlüğe girmesi için Anayasanın 89. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması gerekmektedir. Neticede Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunan kanun Resmi Gazete’de yayınlanmasıyla yürürlüğe girer⁵³⁹.

Son olarak komisyonlara değinilecek olursa komisyonlar, bir konunun Genel Kurula gelmeden önce müzakere edilip olgunlaştırıldığı kurullardır⁵⁴⁰. TBMM İç Tüzüğü 20. maddesine göre daimi olarak görev yapan komisyonlar sayılmıştır⁵⁴¹. Komisyonların üye dağılımı Genel Kuruldaki siyasi parti gruplarının oranıyla aynıdır. Komisyonların üye sayısı ise Genel Kurul tarafından belirlenmektedir. Ancak Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın Mülga 162. maddesinde Bütçe Komisyonunun üye sayısı kırk olarak düzenlenmekteydi. Bu bağlamda Anayasa değişikliğiyle Bütçe Komisyonunun üye sayısının belirlenmesi diğer komisyonlar gibi Genel Kurula verilmiştir.

⁵³⁹ GÖZLER, 2019, s. 665-672.

⁵⁴⁰ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 14. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s. 304.

⁵⁴¹ Sayılan komisyonlar şu şekildedir: Anayasa Komisyonu; Adalet Komisyonu; Milli Savunma Komisyonu; İçişleri Komisyonu; Dışişleri Komisyonu; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Çevre Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu; Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını inceleme Komisyonu; Dilekçe Komisyonu; Plan ve Bütçe Komisyonu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.

1.2. BÜTÇE SÜRECİ

Anayasa değişikliği öncesi bütçenin hazırlanması ve uygulanması, bütçenin görüşülmesi, bütçede değişiklik yapılması ve kesinhesaba ilişkin hükümler Anayasanın 161-164 maddeleri arasında düzenlenmekteydi. Anayasa değişikliği ile birlikte söz konusu maddeler ilga edilmiş ve 161. maddede birleştirilmiştir. Anayasa değişikliği öncesindeki bütçeye ilişkin hükümler büyük ölçüde 161. maddeye taşınsa da bütçe hakkı açısından önemli değişiklikler olduğunu söylemek mümkündür.

Değişikliklere değinilecek olursa bütçeye ilişkin Anayasa hükümlerinde Bakanlar Kurulu ibaresi yürütmenin başı olması dolayısıyla Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir. Bütçe kanun teklifinin süresinde kabul edilmemesi halinde ise değişiklik öncesi Anayasada yer almayan geçici bütçe kanunun çıkarılmasına ilişkin hüküm eklenmiştir. Söz konusu geçici bütçe uygulaması eski sistemde Anayasada yer almasa da 5018 sayılı 19. maddesi üçüncü fıkrasında yer almakta olup, altı ay süreyle sınırlandırılmıştır. Anayasa değişikliği sonrası ilgili hükümden süre sınırı kaldırılmıştır. Geçici bütçe kanunun çıkarılmaması durumunda uygulanan bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak uygulanması ise tamamen yeni bir uygulamadır.

Anayasanın Mülga 162. maddesinde düzenlenen Plan ve Bütçe Komisyonu ise üye sayısının en az yirmi beşinin iktidar partisine ait olduğu kırk üyeden oluşan bir komisyon yapısına sahipti. Anayasa değişikliğiyle Bütçe Komisyonunun üye sayısının belirlenmesi diğer komisyonlar gibi Genel Kurula verilmekte ve üye dağılımı siyasi parti gruplarının Genel Kuruldaki oranına göre belirlenmektedir. Mülga 163. maddesindeki ödenek aktarmalarının kanunla yapılabileceğine dair hüküm ise yeni sistemle birlikte Anayasada yer almamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bütçe sürecine ilişkin yalnızca Anayasadaki hükümler değişikliğe uğramamış aynı zamanda görüldüğü üzere 5018 sayılı kanununda da değişiklikler olmuştur. Önceki kısımda değinilen geçici bütçe uygulamasının değişikliğinin yanında 11. maddede düzenlenen bakanlıklarda harcama biriminin üst yöneticisi değiştirilmiş ve 21. maddede yer alan ödenek aktarmalarının

oranı artırılmıştır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe süreci eski sistemden doğrudan geçen uygulamalar ve yeni sistemle gelen değişikliklerle birlikte incelenecek olup, bütçe hakkı açısından değerlendirmeler bu minvalde yapılacaktır.

1.2.1. Bütçe Kanununun Hazırlanması ve Onaylanması

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminleri merkezi yönetim bütçe kanununda yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçe kanunu ayrıca kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerinin uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.

5018 sayılı Kanunun 16. maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçe kanununu hazırlama görevi Cumhurbaşkanlığına aittir. Bu amaçla merkezi yönetim bütçe kanununun hazırlanmasında ilgili kamu idareleri ile koordinasyonun sağlanmasını Cumhurbaşkanlığı gerçekleştirmektedir. Bütçe kanunu hazırlanma süreci Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan orta vadeli programın Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlamaktadır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmaları sırasında uyacakları teknik ilke, esas ve usulleri tespit eder ve bütçe hazırlık çalışmalarını koordine içinde yürütür. 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçe kanun taslağını, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın gelir tahminlerine göre hazırladığı gelir bütçesi teklifi taslağı ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini esas alarak oluşturur.

Anayasanın 161. maddesi üçüncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM’ye sunmaktadır. Bu süre İngiltere ve Fransa’ya göre uzun olmakla birlikte Almanya ve ABD’ye göre kısa bir süredir. Bütçe teklifi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Komisyon bütçe teklifi üzerindeki

inceleme ve görüşmelerini elli beş gün içerisinde yapmaktadır. Değınildiği üzere 2017 Anayasa değişikliği öncesinde en az yirmi beş üyesi iktidar partisine ait olmakla beraber kırk üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonu değişiklikle birlikte otuz üyeden oluşmakta ve üye dağılımı Fransa, İngiltere ve Almanya’da olduğu gibi siyasi parti gruplarının genel kuruldaki parti gruplarının toplam sayısı içindeki yüzdelerine göre belirlenmektedir. Komisyon başkanı TBMM İçtüzük 24. maddesi üçüncü fıkrasına göre Almanya ve Fransa’dakinin aksine muhalefetten seçilmemekte, komisyon üyeleriyle yapılan toplantıda hazır bulunanların salt çoğunluğuyla seçilmektedir. Elli beş gün içinde kabul edilen bütçe kanun teklifi mali yılbaşına kadar karara bağlanmak üzere Genel Kurula gönderilir ve müzakereler başlamaktadır.

Bütçe sunuş konuşmasını TBMM İçtüzük 62. maddesine göre yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğu Genel Kurul oturumlarına yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilmektedirler.

TBMM üyeleri Anayasanın 161. maddesi sekizinci fıkrasına göre bütçe kanunu üzerinde öngörülen giderleri karşılayabilecek düzeyde mali kaynak göstermesi koşulu ile ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde bulunarak değişiklik yapabilmektedir.

Anayasanın 161. maddesi beşinci fıkrasına göre TBMM üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklayabilmektedir. Ancak Fransa ve İngiltere’de olduğu gibi gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Nitekim ABD’de Kongre Başkanın bütçe talebine bağlı olmayıp, dilediği değişikliği yapabilmektedir. Almanya’da ise gelirleri azaltan veya giderleri arttıran teklifler hükümetin onayına tabii olsa da parlamentonun bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yetkisi vardır. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunmakta ve oylamaya sunulmaktadır. Genel Kurulca kabul edilen bütçe kanununu Cumhurbaşkanı veto etme yetkisi bulunmamaktadır.

Mali yılbaşına kadar bütçe kanununun yürürlüğe konulamama durumunda ise ABD'deki hükümet kapatmanın aksine Anayasanın 161. maddesi dördüncü fıkrası gereğince geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar uygulanır. Bu uygulamanın Fransa'daki uygulamayla benzerlik taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak geçici bütçenin niteliği bakımından farklılık olduğunu söylemek mümkündür. Zira Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde geçici bütçe kanunla yürürlüğe konulurken, Fransa'da hükümet tarafından çıkarılan kararnameler ile yürürlüğe konulmaktadır. Fakat bu durum geçici bütçenin çıkarılmaması durumu için geçerli değildir.

5018 sayılı kanunun 19. maddesine göre geçici bütçe kanunun çıkarılması halinde geçici bütçede yer alan ödenekler bir önceki yıl bütçe kanununda yer alan başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak hazırlanmaktadır. Kanunda geçici bütçede yer alacak ödeneklere ilişkin oranın belirtilmemesi, oranın belirlenmesi hususunda yürütmeye takdir yetkisi vermektedir. Söz konusu kanun ayrıca geçici bütçe kanunun geçici nitelikte olduğunu, cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kalkacağını ve o tarihe kadar gerçekleşen harcamalar, taahhütler ve toplanan gelirlerin cari yıl bütçesine eklendiği belirterek vurgulamaktadır⁵⁴².

Olağan bütçe sürecine göre geçici bütçe, daha kısa sürede çıkarılmakta ve kamu hizmetlerinin aksamaması için gerekli olan asgari koşulları sağlamayı amaçlayan bir uygulama olarak başvurulmaktadır. Bu bakımdan olağan bütçe kanunu ile aynı usulle hazırlansa da olağan bütçe kanununa göre hızlandırılmış bir süreçten geçmektedir. Geçici bütçe kanun niteliğinde olup, olağan bütçe kanunu gibi yürütme tarafından Meclise teklif edilmekte, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda müzakere edildikten sonra Genel Kurul'da oylanmaktadır⁵⁴³.

⁵⁴² MÜFTÜOĞLU, Zeynep, “1982 Anayasası'nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, (der. Zeynep Müftüoğlu), 1. Basım, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 100.

⁵⁴³ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 100.

703 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinde değişiklik yapılmadan önce geçici bütçe uygulaması için altı ayı geçmemek üzere süre sınırı öngörölmekteydi. Ancak Anayasa değişikliğiyle birlikte 161. maddeye geçici bütçe uygulaması eklenirken, süre sınırı düzenlenmediği gibi 703 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinde yer alan geçici bütçenin uygulanma süresinin sınırına ilişkin ibare de kaldırılmıştır. Bu bakımdan geçici bütçenin uygulanma süresine ilişkin belirsizlik olduğunu söylemek mümkündür⁵⁴⁴.

Geçici bütçe kanununun çıkarılmaması durumunda ise Anayasanın 161. maddesine göre yeniden değerleme oranına göre arttırılarak bin önceki yılın bütçesi uygulanmaktadır. Geçici bütçede olduğu gibi uygulanmasına ilişkin bir süre sınırı düzenlenmemekte ve 5018 sayılı Kanunun 19. maddesi uyarınca cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kalkmakta ve o tarihe kadar gerçekleşen harcamalar, taahhütler ve toplanan gelirlerin cari yıl bütçesine eklenmektedir. Ancak yeniden değerleme oranına göre arttırılan bütçenin niteliği Anayasada belirtilmemektedir. Bu bakımdan yeniden değerleme oranına göre arttırılan bütçenin bir düzenleyici işleme yürürlüğe girme ihtimali bulunduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu durum yasama organının onayından geçmemiş bir bütçenin yürütölmesine neden olacaktır⁵⁴⁵.

Yeniden değerleme oranı ise 213 sayılı Vergi Usul Kanunu 298. mükerrer maddesinde “*yeniden değerleme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dahil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artış oranı*” olarak tanımlanmaktadır. Bu oran Resmi Gazete’de Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ilan edilmektedir. Söz konusu maddeye göre “*toptan eşya fiyatları genel endeksi*” ibaresi “*üretici fiyatları genel endeksi*” olarak uygulanmaktadır.

Bu bakımdan yeniden değerleme oranı, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından belirlenen ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca ilan edilen bir genel tebliğ niteliğindedir. Dolayısıyla yeniden değerleme oranına göre uygulanan bütçenin dayanağı olan genel tebliğin yargıya

⁵⁴⁴ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası’nın 161. Maddesi, **2020**, s. 100-101.

⁵⁴⁵ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası’nın 161. Maddesi, **2020**, s. 103.

intikal etmesi durumunda Danıştay tarafından iptal edilebilme ihtimali bulunmaktadır. Böyle bir durumun gerçekleşmiş olması, bütçeyi dayanaksız bırakacağından hukuki güvenlik ve bütçe hakkı açısından ciddi sorunlar doğuracaktır⁵⁴⁶.

1.2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Bütçenin uygulanması aşamasına geçmeden önce bütçenin hazırlanması açısından önemli ve yeni bir aktör olan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığını incelemekte fayda olduğunu söylemek mümkündür. Zira değinildiği üzere bütçenin hazırlanması ve uygulanması Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşu olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasından sorumlu birimler olarak görevlendirilmiştir. Parlamenter sistemde bütçenin hazırlanmasından sorumlu birimlerden Maliye Bakanlığı kaldırılmış ve Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak hazine ve maliye işlemleri tek çatı altında toplanmıştır. Bütçenin hazırlanmasından sorumlu diğer birim olan Kalkınma Bakanlığı da kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur⁵⁴⁷. Kurumun başkanı ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta olup, görev süresi atandığı tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi ile aynıdır.

Parlamenter sistemde Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunun onayına sunulan orta vadeli program, yeni sistemde Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ortak çalışmayla hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Ayrıca Maliye Bakanlığının Bütçe Kontrol Genel Müdürlüğü ikiye ayrılarak bütçe tarafı Bütçe Genel Müdürlüğü olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına geçmiş, mali kontrol tarafı ise Hazine ve Maliye Bakanlığının bünyesindeki Muhasebat Genel Müdürlüğü ile birleştirilmiştir⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 104.

⁵⁴⁷ YEĞEN, Baki, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi", **Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2020, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 158.

⁵⁴⁸ YEĞEN, **2020**, s. 159.

Strateji ve Bütçe Başkanlığının görevlerine değinilecek olursa en önemli yetkilerinden biri Hazine ve Maliye Bakanlığının yaptığı gelir tahminlerini esas alarak hazırladığı gelir bütçesi teklifi taslağı ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini konsolide ederek merkezi yönetim bütçe kanun teklif taslağını oluşturmaktır. Strateji ve Bütçe Başkanlığının bütçe kanun teklifinin hazırlanmasında ise kamu harcamalarına ilişkin etkisi daha ağır basmaktadır. Bu bakımdan bütçe kanun teklifinin gelir ve harcama kısmının parçalı yapıda olduğunu söylemek mümkündür⁵⁴⁹.

Strateji ve Bütçe Başkanlığının görevleri 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinde belirtilmektedir. Söz konusu maddeye göre üst politika metinleri olan kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve Cumhurbaşkanlığı programı ilgili kamu kurumlarının ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görüşleri alınarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Başkanlık ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte temel makro plan ve programlarının hazırlanmasında esas alınacak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri yapmakla görevli kılınmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı bu tahminleri yine Politika Kurullarının görüşünü alarak yapmaktadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı tarafından üst politika metinlerinin temel stratejisinin belirlendiğini söylemek mümkündür. Zira üst politika metinlerinin hazırlanmasında Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen Politika Kurullarının görüşünün alınması şart koşulmuştur⁵⁵⁰.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçeye ilişkin görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bütçe hazırlık sürecini koordine etmek ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin uyacakları usul, esas ve teknik ilkeleri belirlemekle görevlidir. Bütçe sürecine ilişkin diğer bir önemli görevi ise kesinhesap kanun teklifine ilişkindir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kesinhesap kanun teklifi taslağını nihai teklif taslağı haline Strateji ve Bütçe Başkanlığı getirmektedir.

⁵⁴⁹ AĞDEMİR, Zeynep, “Yeni Bir Kurum Olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Kısa Bir Değerlendirme”, **Bulletin of Economic Theory and Analysis**, Yıl: 2021, Cilt: 6, Sayı: 2, s. 103.

⁵⁵⁰ AĞDEMİR, 2021, s. 95.

Anlaşıldığı üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığı birçok görevi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa gerçekleştirmektedir. ABD'deki Bütçe Yönetim Ofisinden bu konuda farklılaştığını söylemek mümkündür. Strateji ve Bütçe Başkanlığının Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa gerçekleştirdiği görevlerde tek bir kurum gibi hareket edildiği ve kurumlar arası kolay bir etkileşim olacağı düşünülse de uygulamada görevlerin yerine getirilmesinde iki kurumun etkisinin düzeyi konusunda belirsizlikler olduğu söylenebilir⁵⁵¹. Bu bakımdan yürütmenin bütçe konusunda etkin çalışması, bütçeye ilişkin yetki ve görev konusunda koordinasyon sorunlarının engellenmesi ve özellikle gelir ve harcama konusundaki parçalı yapının ortadan kaldırılması için Bütçe Yönetim Ofisi gibi tek bir çatı altında Strateji ve Bütçe Başkanlığının görevlendirilmesi uygun olacaktır.

Diğer taraftan, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yapılan değişiklik öncesi kadro, pozisyon, atama izni ve açıktan alım izinlerine ilişkin işlemleri yapma görevi Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmişken, değişiklik sonrası söz konusu görevler Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Personel giderlerinin bütçe üzerindeki payı dikkate alındığında söz konusu hükümlerin doğrudan Cumhurbaşkanlığına verilmesi dikkat çekicidir⁵⁵². Zira tarihsel olarak kadro rejiminin denetimi bütçe aracılığıyla gerçekleştirilmiştir⁵⁵³. Bu bağlamda kadro, pozisyon, atama izni ve açıktan alım izinlerine ilişkin işlemleri yapma görevinin Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesinin kadro rejiminin denetimini etkinleştireceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

⁵⁵¹ YEĞEN, 2020, s. 159.

⁵⁵² AĞDEMİR, 2021, s. 105.

⁵⁵³ ALBAYRAK, Süha Oğuz, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl: 2020, Cilt: 75, Sayı: 4, s. 1534.

1.2.2. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin uygulama esasları 5018 sayılı KMYKK 20. ve 30. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Söz konusu kanuna göre ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanması, vize edilmesi, uygulanması ve uygulanmasının izlenilmesine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenmektedir.

Hükümet sisteminin değişmesi ile bütçenin uygulanma süreci de değişikliğe uğramıştır. Bu konuda söz konusu değişikliklerden biri harcama yetkilisidir. 5018 sayılı Kanuna göre harcama yetkilisi, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanmaktadır. Parlamenter sistemde 5018 sayılı Kanununun 11. maddesinde harcama biriminin üst yöneticisi *“Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı”* olarak tanımlanmışken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde söz konusu madde *“Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir”* olarak değiştirilmiştir. Görüldüğü üzere maddenin ilk halinde harcama biriminin üst yöneticisi olarak müsteşar belirtilmişken yapılan değişiklikle bakanlıkların harcama biriminin üst yönetici bakımından bir makam belirtilmemiş olup, üst yöneticiyi belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmaktadır. Dolayısıyla bakanlıklarda üst yöneticinin belirlenmesi konusunda esnek bir yapının ve belirsizliğin ortaya çıktığını söylemek mümkündür⁵⁵⁴.

Bütçenin uygulanmasına ilişkin diğer bir değişiklik ise merkezi yönetim bütçe içi, bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarmalarına ilişkin husustur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Anayasanın 163. maddesi ve 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi hükümleri uyarınca bölümler arası aktarmanın yalnızca kanunla yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştı. Ayrıca belirtilecek olursa 5018 sayılı Kanunda belirtilen bazı hallerde harcamacı kurumların bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe aktarma yapılacak tertipteki ödeneklerinin yüzde beşini aşmayacak bir biçimde ihtiyaç

⁵⁵⁴ AKBEY, 2020, s. 18.

duyulan tertiplere bölüm arası aktarma yapılabileceği istisna bir hüküm olarak da yer almaktaydı. Bölümler arası aktarmanın bu şekilde sınırlandırılması ile birlikte bütçe hakkının etkinliği açısından etkili bir koruyucu mekanizma kurulduğunu söylemek mümkündür⁵⁵⁵.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile beraber yine merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek aktarımları kanunla yapılırken, genel bütçe ödenekler toplamının %10'una kadar merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen yetkilendirme ile, aktarılacak tertipin %20'sine kadar harcamacı kurumun kararı ile ve son olarak %20'yi aşan ödenek aktarma işlemleri açısından kurum bütçesinin ödenekleri toplamının %20'sini geçmemek üzere Cumhurbaşkanınca ödenek aktarılması gerçekleştirilebilmektedir. Fransa ve Almanya'ya nazaran ödenek aktarımlarının oranının yüksek olduğu söylenilebilir. Zira Almanya'da ödenek aktarımları son derece düşük tutulmakta ve Fransa'da yürütme programlar arasında ödeneklerin yüzde 2'sine kadar aktarma yapabilmektedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD'de ise ödenek aktarımlarının onaylanması Kongrenin yetkisinde olup, istisnai durumlarda belirli oranlarda Kongre kurumlara ödenek aktarımı yetkisi vermiştir.

Diğer taraftan, Anayasanın 163. maddesinin kaldırılması ile ödenek aktarmalarının sınırını düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi değiştirildiğinde yürütme ödenek aktarmalarını sınırlama olmadan yapabilecektir. Sonuç olarak yapılan söz konusu değişikliklerle yasama organı tarafından belirlenmiş bütçe planı yürütme tarafından yıl içinde değiştirilebilmekte, başka bir ifadeyle bütçe hakkı etkinliği son derece zayıflatılmaktadır⁵⁵⁶.

TBMM bütçe uygulamalarının denetimi açısından geleneksel denetim araçlarını kullanabilmektedir. Bu denetim bakımından meclis araştırması, meclis soruşturması, yazılı soru, genel görüşme araçlarını kullanabilmektedir⁵⁵⁷. İngiltere'deki Kamu Hesapları Komisyonu, Almanya'daki Denetim Alt Komisyonu ve Fransa'daki

⁵⁵⁵ AKBAY, 2020, s. 19.

⁵⁵⁶ AKBAY, 2020, s. 19-20.

⁵⁵⁷ ÇOBAN, 2020, s. 135.

Değerlendirme ve Denetleme Misyonu gibi TBMM’de bütçenin gözetimi ve denetimine özgülenmiş bir komisyon bulunmamaktadır. Bu durumun parlamentonun bütçe denetimini zayıflattığını söylemek mümkündür.

Son olarak Anayasanın 160. maddesi, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapma görevini işlevsel ve kurumsal olarak bağımsız bir kurum olan Sayıştay’a vermektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununa göre Sayıştay Başkanı ve üyeler ABD, İngiltere ve Almanya’da olduğu gibi yasama organı tarafından seçilmektedir. Fransa’da ise Sayıştay başkanı önceki kısımlarda değinildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Sayıştay Başsavcısı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Sayıştay Kanunu 13. maddesi dördüncü fıkrasına göre Sayıştay Başkanı en fazla iki defa olmak üzere beş yıllığına seçilmektedir. Fransa ve Almanya’da olduğu gibi Sayıştay Başkanı ve üyeler kanunla teminat altına alınarak faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

1.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetimi

Sayıştay’a kamu idareleri tarafından gönderilen idari faaliyet raporları, Çevre Şehircilik Bakanlığınca hazırlanan mahalli idareler değerlendirme raporu ve Cumhurbaşkanlığınca düzenlenen genel faaliyet raporu Sayıştay tarafından dış denetim sonuçları dikkate alınarak ayrıca kendi görüşünü de belirterek TBMM’ye sunulmaktadır⁵⁵⁸. TBMM bu raporlar ve Sayıştay’ın görüşünü de dikkate alarak kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere kamu idaresinin üst yöneticisinin veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. Bu raporların düzenlenmesindeki asıl amaç bütçe hakkının gereği olarak bütçeyi denetleme yetkisinin sahibi ve bütçeyle kullanılan ödenekleri idarelerin kullanımına veren TBMM’ye bilgi ve

⁵⁵⁸ MUTLUER/ÖNER/KESİK, 2018, s. 312.

hesap vermektir⁵⁵⁹. TBMM’de Sayıştay’ın KİT denetimi sonucunu KİT komisyonu gibi bu işe özgülenmiş bir komisyonda görüşülürken diğer raporlar bütçe kanunu görüşmeleri sırasında ilgili kurumun bütçesi ve kesin hesabıyla birlikte görüşülmektedir⁵⁶⁰.

Parlamentonun diğer bir denetim şekli olarak kesinhesap kanunu ile TBMM merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını değerlendirmektedir. Muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanan kesinhesap kanun teklifi, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından değerlendirilen teklif nihai halini alarak mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulur. Sayıştay tarafından dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanan genel uygunluk bildirimini kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ye sunulur. TBMM Anayasasının 161. maddesi on birinci fıkrası gereğince kesinhesap kanun teklifini yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte müzakere ederek karara bağlar.

1.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BÜTÇE HAKKI ETKİLİLİĞİ

1.3.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylama Sürecinin Değerlendirilmesi

Yürütme organı olan Cumhurbaşkanının mali yılbaşından yetmiş beş gün önce bütçeyi meclise sunması ve TBMM’nin bütçeyi görüşmesi ve onaylaması için yetmiş beş gün tanınması dikkate alındığında önceki kısımlarda değinildiği üzere OECD’nin bütçe görüşmeleri için en az üç ay süre tanınması kriterinin karşılanmadığı görülmektedir⁵⁶¹. Zira her ne kadar Fransa ve İngiltere’ye nazaran yasama organına uzun bir süre tanınsa da başkanlık sistemiyle yönetilen ABD’nin aksine Cumhurbaşkanı TBMM’ye göre

⁵⁵⁹ KARTALCI, 2019, s. 120.

⁵⁶⁰ ÇOBAN, 2020, s. 136.

⁵⁶¹ OECD, 2014, s. 91.

bütçeyi hazırlama açısından daha uzun bir süre tanınmasının yasama ve yürütme arasındaki dengeyi bozduğunu söylemek mümkündür. Nitekim TBMM'nin bütçe yetkisini etkin kullanımı açısından bütçeyi detaylı incelemesi ve etkili müzakere etmesi yetmiş beş gün gibi kısa bir sürede mümkün gözükmemektedir. Ayrıca yürütme organının teknik bilgi ve uzman bir kadroya sahip Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi bir birimden destek almasına nazaran TBMM'nin bütçenin hazırlanması sürecinde ABD'deki Kongre Bütçe Ofisi gibi uzmanlaşmış bağımsız bir bütçe biriminden de destek alamaması, yasamanın yürütmeye rekabet kabiliyetini ortadan kaldırmaktadır.

Neticede TBMM'nin bütçe kanun teklifini onaylaması için kısa süre tanınması ve bütçe komisyonuna yardımcı olabilecek, bütçenin gözetim ve yürütmenin mali hesap verilebilirliğini arttıracak bir bağımsız birimin yokluğu bütçe hakkının etkinliğinin son derece işlevsiz olduğunu göstermektedir⁵⁶².

Bütçe hakkının etkinliği bakımından yetkin bir komisyonun varlığının önemli bir etken olduğu göz önünde bulundurulduğunda Plan ve Bütçe Komisyonunun yetkin bir komisyon yapısına sahip olmadığı söylenebilir. Değindiği üzere yetkin bir komisyonun varlığı bütçe teklifinde değişiklik yapabilme kapasitesine ve bütçe görüşmeleri ve incelenmesi için yeterli zamana sahip olması ile mümkündür⁵⁶³. Nitekim komisyonun bütçeyi görüşme süresi elli beş gün gibi kısa bir süredir. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe kanun teklifinin yanında kesinhesap kanun teklifi, kalkınma planları, teşkilat kurulmasına ilişkin kanun teklifleri ve ödenek kanun tekliflerinin görüşülmesi gibi görevlerinin de olması karmaşık hale gelen bütçenin görüşülmesi sırasında etkinliğini azaltmaktadır⁵⁶⁴. Komisyon başkanının ise tarafsızlığın ve uzlaşının sağlanması amacıyla Almanya'da olduğu gibi muhalefet partisinden seçilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

⁵⁶² DİKMEN/ÇİÇEK, 2018, s. 283.

⁵⁶³ KRAFCHİK/WEHNER, 1999, s. 9-14.

⁵⁶⁴ ÇİFTEPİNAR, Remzi, **Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2007, s. 69.

Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe üzerinde değişiklik yapabilme kapasitesi değerlendirilecek olursa komisyon bütçe kanun teklifi üzerinde gelir arttırıcı ve azaltıcı değişiklikler yapabilmektedir. Ancak bütçe kanun teklifinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında milletvekilleri Fransa ve İngiltere’de olduğu gibi gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütmenin eş zamanlı seçilmesi ve Cumhurbaşkanına fesih yetkisinin verilmesinin Cumhurbaşkanının yasamanın çoğunluğunu desteğini almasının kolaylaştırılması nedeniyle TBMM’nin bütçe üzerinde değişiklik yapabilmesinin mümkün olmadığı söylenebilir⁵⁶⁵. Komisyonların da üye yapısının siyasi partilerin genel kuruldaki dağılımına göre belirlendiği göz önünde bulundurulduğunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Cumhurbaşkanının bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapabilmesinin beklenmediği ifade edilebilir. Zira ABD’nin aksine Cumhurbaşkanına bütçe kanun teklifi üzerinde veto yetkisi verilmemesi de bu duruma güvenin bir göstergesi olduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan ABD başkanlık sisteminde uygulanan seçim döngüsü formülü ve yasama ile yürütmenin birbirini feshedememesine ilişkin hükümler Anayasaya getirilerek yürütmenin yasama üzerindeki etkisi engellenmelidir.

Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının maliye politikasını uygulamak görevi olduğu düşünüldüğünde, komisyonun bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi olmasına rağmen veto yetkisinin olmamasının bir tür fonksiyon gaspına yol açtığı söylenebilir. Bu bağlamda yürütmenin maliye politikasını gerçekleştirmesi için veto yetkisinin tanınması gerekmektedir⁵⁶⁶. Nitekim Anayasa değişikliği öncesi komisyonun kırk üyesinin en az yirmi beş üyesini iktidar partisine verilmesine ilişkin Anayasa hükmünün kaldırılması bütçe hakkı etkinliğini sağlamaya yönelik yerinde bir düzenlemedir.

Son olarak Fransa’daki uygulamaya benzer şekilde Anayasa değişikliği ile gelen bütçe kanun teklifinin onaylanmaması durumunda geçici bütçe kanunu çıkarılması, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanması durumu ele alınılacak olunur ise söz konusu

⁵⁶⁵ ÇOBAN, 2020, s. 141.

⁵⁶⁶ AKBAY, 2020, s. 23.

değişikliğin bütçe hakkının temel unsurlarından parlamentonun bütçeyi onaylama yetkisinin etkisiz bırakıldığı ifade edilebilir.

Fransa'daki uygulamadan farklı olarak geçici bütçe bir kararname ile değil, olağan bütçe gibi kanun ile yürürlüğe konulmaktadır. Geçici bütçenin kanunla yürürlüğü konulması bütçe hakkı bakımından olumlu bir durum olsa da süre bakımından bir sınırlama getirilmemesi Meclis'in bütçe yetkisini zayıflatmaktadır. Geçici bütçe kanunun çıkarılmaması durumunda, bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanan bütçe uygulaması açısından ise aynı şekilde süre sınırı getirilmemektedir.

Diğer taraftan, geçici bütçe kanunundan farklı olarak yeniden değerlendirilme oranına göre uygulanan bütçenin hukuki niteliği belirsizdir. Bu bakımdan yeniden değerlendirilme oranına göre artırılan bütçenin denetimi açısından da belirsizlik oluşturmaktadır. Zira bütçenin kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi durumunda Anayasanın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacaktır. Cumhurbaşkanı kararı ile düzenlenmesi durumunda ise 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereğince Danıştay'ın denetimine tabii olacaktır. Dolayısıyla aynı nitelikte ve içerikte olmasına rağmen yalnızca adı nedeniyle bütçenin yargı denetimi farklılaşacaktır. Bu durumun bütçe hakkının en önemli unsuru olan bütçenin denetimi unsurunu zayıflattığı söylenilebilecektir⁵⁶⁷. Ayrıca süre sınırının düzenlenmemesi ve bütçenin reddi halinde müeyyidesinin olmaması yürütmenin yasamayla uzlaşmasını zorlamamaktır⁵⁶⁸. Değindiği üzere ABD'de ise bütçenin reddi durumunda uygulanan hükümet kapatma, Başkan Kongreyle uzlaşmaya zorlayan bir mekanizmadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı bütçenin reddi halinde her yıl tekrarlanabilecek şekilde düzenleyici bir işlemle bütçeyi yürürlüğe koyabilecektir⁵⁶⁹.

Sonuç olarak TBMM'nin bütçe yetkisini sağlamak amacıyla bütçenin reddi durumunda müeyyide oluşturacak bir mekanizmanın kurulması gerekmektedir. ABD'de bütçenin

⁵⁶⁷ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 103.

⁵⁶⁸ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 103-104.

⁵⁶⁹ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 104.

reddi halinde uygulanan hükümet kapatma bütçe hakkının etkinliği arttıran bir araç olsa kamu hizmetlerinin aksaması yönünde bir problem doğurduğunu da söylemek mümkündür. Bu bakımdan öncelikle geçici bütçe kanunun uygulanmasına ilişkin süre sınırı Anayasada düzenlenerek belirlilik sağlanmalıdır. Geçici bütçe kanunun çıkarılmaması durumunda ise bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre arttırılarak uygulanan bütçenin niteliği bütçe hakkı gereği Anayasada kanun olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır. Ancak görüşülme yönteminin geçici bütçe kanununun dahi çıkarılmayacak şartlarda uygulandığı dikkate alınarak olağan bütçe kanununa göre hızlandırılmış bir usul uygulanması ve süre sınırının düzenlenmesi bütçe hakkı etkinliğini arttıracaktır⁵⁷⁰.

1.3.2. Bütçe Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi

TBMM bütçe uygulamalarını yazılı soru, meclis araştırması meclis soruşturması gibi geleneksel denetim yolları ile denetlemekte olup, denetim için özgülenmiş bir alt komisyona haiz değildir. Parlamentolarda güçlü ve etkin komisyonların varlığı parlamentoların yürütmenin bütçe uygulamaları üzerindeki denetimini arttıran bir durumdur⁵⁷¹. Bu bağlamda TBMM'nin yürütmeye karşı bütçe üzerindeki denetimini arttırmak için Fransa'daki Değerlendirme ve Denetleme Misyonu adlı komisyona benzer şekilde başkanının muhalefet partisinden bir üyenin olduğu ve üye dağılımının iktidar ve muhalefet partisi arasında paylaştırıldığı bir komisyonun varlığı bütçe hakkının etkinliği bakımından yerinde olacaktır. Almanya'daki Denetim Alt Komisyonu ile sayıştay niteliğindeki Federal Denetim Mahkemesi arasındaki koordineli çalışmanın Türkiye'de de gerçekleştirebilecek bir düzenlemenin yapılması bütçe denetiminin etkinliğini arttıracaktır. Ayrıca değinildiği üzere TBMM'ye destek olabilecek uzman kadro ve teknik bilgiye sahip bağımsız bir bütçe biriminin varlığı da etkin ve yeterli bir bilgilendirme sağlayarak, mali saydamlığın gerçekleştirilmesi ve iyi işleyen bir hesap verme mekanizmasının tesis edilmesinde etkili bir rol oynayacaktır.

⁵⁷⁰ MÜFTÜOĞLU, 1982 Anayasası'nın 161. Maddesi, **2020**, s. 106.

⁵⁷¹ ÇOBAN, **2020**, s. 142.

TBMM'nin bütçenin uygulama safhasında denetimi için bağımsız bir bütçe birimi ve yetkin bir alt komisyon bulunmamasına karşın Sayıştay gibi bir kurumun TBMM'nin bütçenin uygulama safhasındaki denetimine destek olması bütçe hakkının etkinliğine katkı sağlayan bir durumdur. Sayıştay'ın kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemesi ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlaması gibi bütçe denetiminde büyük roller üstlenmesi bu durumun göstergesidir⁵⁷².

Bütçe uygulama safhasında TBMM'nin içsel denetim yollarının ise işlevsiz olduğunu söylemek mümkündür. Zira Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte TBMM'nin yürütmeyi denetlediği en etkili yollarından biri olan gensoru kaldırılmıştır. Çünkü gensoru önergesi ile bakanlar kurulu veya bir bakanın düşürebilmesi mümkünken yeni sistemde uygulanan yazılı soru, Meclis araştırması ve genel görüşme denetim yolları ile mümkün değildir. Ayrıca Anayasa değişikliği ile yazılı soruya göre biraz daha etkili olan sözlü soru uygulamasının kaldırılması ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına yazılı soru ile soru sorulamaması bütçe hakkının etkinliğini azaltan diğer bir husustur⁵⁷³. Bu bakımdan içsel denetiminin zayıf olması, dışsal denetim mekanizması olarak Fransa'daki Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu gibi bağımsız bir bütçe biriminin kurulmasının gerekliliğini ortaya koymaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile beraber harcama yetkilisi açısından bakanlıklarda üst yönetici belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi bütçe uygulamalarının denetimini zorlaştıran bir durumdur. Zira üst yöneticinin belirlenmesinde eski sistemde olduğu gibi müsteşarlığın olmaması belirsizlik yaratmaktadır. Bu belirsizlik nedeniyle TBMM adına bütçe hakkı çerçevesinde denetim yapan Sayıştay bu bakımdan muhatapsız bir usulsüzlükle karşılaşabilecektir. Dolayısıyla denetimin neticelendirilmesi ve amacına uygun şekilde gerçekleştirilmesi bakımından bakanlıklarda üst yöneticinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi hükmü kaldırılıp

⁵⁷² ÇOBAN, 2020, s. 142.

⁵⁷³ GÖZLER, 2019, s. 685.

yerine üst yöneticinin bakan olduğunu belirten bir hükmün eklenmesi yerinde olacaktır⁵⁷⁴.

Kamu personel giderlerinin bütçe üzerindeki payı dikkate alındığında kadro ihdasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleştirilmesi bütçe hakkını zedeleyen önemli bir değişiklik olup, Anayasa 161. maddesine göre de aykırı bir düzenlemedir. Anayasa Mahkemesi de kadro ihdasının bütçe hakkıyla ilgili olduğunu belirtmektedir ve bir kararında⁵⁷⁵ “*Anayasa'nın 162. maddesine göre, genel ve katma bütçeler Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından incelenip karara bağlandığından, aylık ve ödeneklerini bu bütçelerden alacak olan memurların kadrolarının da Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması, kanunla düzenlenmesi gerekir.*” diyerek kadro iptal ve ihdas yetkisini Bakanlar Kuruluna veren düzenlemeyi iptal etmiştir. Söz konusu Anayasanın 162. maddesi hükmü 2017 Anayasa değişikliği ile ilga edilse de ilgili hüküm değişiklikle 161. maddede yer almaktadır. Bu bakımdan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kadro ihdasını öngören 5/1 maddesi Anayasanın 161. maddesine aykırıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 11.06.2020 tarihli bir kararında Zühtü Arslan'ın karşı oy gerekçesinde de bu durum şu şekilde belirtilmektedir⁵⁷⁶: “*Anayasanın “Bütçenin görüşülmesi” kenar başlıklı 162.maddesi 2017 yılında ilga edilmiş olmakla birlikte bu maddede yer alan hükümler önemli ölçüde mevcut 161.maddeye taşınmıştır. Yeni hükümet sisteminde de bütçenin karara bağlanması ve kadroların düzenlenmesi yetkisi yasama organına aittir. Yasamaya ait olan bu yetki yürütmeye devredilmemiştir.*” Neticede belirtilecek olursa bütçe hakkı gereği söz konusu düzenleme kaldırılarak kadro ihdas ve iptalinin kanunla yapılması gerekmektedir.

Ayrıca kadro ve teşkilat arasında sıkı bir ilişki vardır. Bir kurum ve kuruluşun kadrosu belirlenmeden teşkilatlanması mümkün değildir⁵⁷⁷. Zira bir kurumu çalışır hale getirecek olan personel kadrosudur⁵⁷⁸. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasanın 106/11 maddesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve teşkilatının

⁵⁷⁴ AKBEY, 2020, s. 19.

⁵⁷⁵ AYM E. 1987/21, K. 1988/25, T. 28.06.1988.

⁵⁷⁶ AYM E. 2018/119, K. 2020/25, T. 11.06.2020.

⁵⁷⁷ AYM E. 2018/119, K. 2020/25, T. 11.06.2020.

⁵⁷⁸ AYM E. 1965/32, K. 1966/3, T. 4.2.1966.

kurulmasına ilişkin hüküm; Anayasa 118/6 maddesi ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatının düzenlenmesine ilişkin hüküm; Anayasa 123/3 maddesi ile kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin hüküm de kadro ihdası yetkisinin yürütmeye verilmesinin bütçe hakkını zedelemesi nedeniyle Anayasanın söz konusu hükümlerinin değiştirilmesi yerinde olacaktır. Nitekim ABD gibi bütçe hakkına sadık başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde de bir kamu kuruluşunun ve programının kurulması kanunla mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ödenek aktarmaları yalnızca kanunla gerçekleştirilebilirken Anayasa değişikliği ile belirli oranlarda ödenek aktarımının yürütmeye devredilmesi TBMM'nin bütçe planının yürütme tarafından yıl içinde değiştirilmesine yol açmaktadır. Önceki kısımlarda değinildiği üzere ABD'de ödenek aktarımı Kongrenin onayına tabiidir ve belirli kurumlar bu kuraldan belirli oranlarda istisna tutulmuştur. Fransa ve Almanya'da ise yürütmenin ödenek aktarımı düşük tutulmuştur. Ancak bütçe hakkı açısından ABD'deki uygulama Fransa ve Almanya'ya nazaran bütçe planı üzerindeki sapmaları tam olarak engellemektedir. Bu bakımdan bütçe hakkını zedeleyen bu durumun ortadan kaldırılması amacıyla ödenek aktarımlarının yalnızca kanunla yapılması gerekmekte olup, istisnai durumlarda yürütmeye bu yetki tanınmasına ilişkin Anayasaya hüküm getirilmelidir.

Son olarak değinilmesi gereken husus; öncesinde kolektif bir organ olan Bakanlar Kuruluna tanınmış vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanına verilmesidir. Parlametonun bütçe hakkı gereği kamu gelirlerini belirleme yetkisinin istisnalarından biri olan bu yetkinin Bakanlar Kurulu gibi bir topluluğun iradesinden tek bir kişiye verilmesi müzakere ortamının yokluğuna yol açacak olup, demokrasi ile uyumlu bir görünüm sergilemeyecektir⁵⁷⁹. Ayrıca Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin hangi düzenleyici işleme yerine getirileceği ve bu duruma bağlı

⁵⁷⁹ KARTALCI, 2018, s.131. AKBEY, 2020, s.20.

olarak yargı denetimi hususunda hukuki bir belirsizlik doğurmasının, bütçe hakkı açısından sakıncalı olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer bir istisna olan dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler getirme yetkisi ise “*vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler*” ifadesinin içeriğinin belirsizliği nedeniyle tek kişilik bir irade olan yürütme organının başı Cumhurbaşkanına yasa koyucu gibi hareket edebilme imkânı tanımaktadır⁵⁸⁰. Ancak en önem teşkil eden istisna Anayasa değişikliği ile tanınan olağanüstü hal döneminde vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülüklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi hususudur. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde olsa da TBMM’de müzakere edilmeksizin yürürlükten kalkması ya da müzakere sonucu kabul edilmeyen kararnamelerin uygulanması verginin kanuniliği ilkesini zedelemektedir⁵⁸¹. Sonuç olarak temsilsiz vergi olmaz ilkesine uygun olarak hiçbir ülke anayasasında yer almayan vergilendirme yetkisinin yürütmeye devredilmesine ilişkin bu hükümlerin Anayasadan kaldırılması bütçe hakkının gereği olarak yerinde olacaktır⁵⁸².

1.3.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetim Sürecinin Değerlendirilmesi

Merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçları TBMM tarafından kesinhesap kanunu ile denetlenmektedir. Önceki kısımlarda değinildiği üzere kesinhesap kanunu bütçe kanun teklifi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükü dikkate alındığında kesinhesap kanunu için ayrı bir komisyon oluşturulmaması parlamentonun yürütmeyi denetim etkililiğine hanel getiren bir durum oluşturmaktadır. Nitekim iki kanun teklifinin birlikte görüşülmesi, zamanın dar olması ve uygulamada bütçe kanun teklifine daha fazla önem verilmesi nedeniyle gölgede

⁵⁸⁰ KARAKOÇ, Yusuf, “Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **DEÜHFD**, Yıl: 2014, Cilt: 15, Özel Sayı, s. 1270.

⁵⁸¹ KARTALCI, **2018**, s. 140.

⁵⁸² GERÇEK, Adnan/BAKAR TÜREGÜN, Feride/MERCİMEK, Fulya, vd., “Vergilemenin Anayasal Temellerinin Çeşitli Ülkeler Açısından Karşılaştırılması ve Türkiye İçin Çıkarımlar”, **AÜHFD**, Yıl: 2014, Cilt: 63, Sayı: 1, s. 111.

kalmakta ve yeterince müzakere edilmeden kabul edilmektedir⁵⁸³. Bu durum kesinhesap kanununun reddedilmesi halinde de kendini göstermektedir. Zira kesinhesap kanununun reddedilmesi durumu bütçe kanun teklifinin yasalaşması bakımından sorun doğuracağından etkin bir denetim yapılamamaktadır⁵⁸⁴. Bu bakımdan kesinhesap kanununun görüşülme yönteminin, bütçe kanun teklifine daha fazla önem verilmesi nedeniyle denetimin amacına uygun bir şekilde değiştirilmesi bütçe hakkı açısından olumlu bir gelişme olacaktır⁵⁸⁵.

Diğer taraftan, kesinhesap kanununu görüşmekle görevli bir alt komisyonun kurulması da elzemdir. Zira yetkin bir komisyonun varlığı alt komisyonlarının çalışmalarına bağlıdır. TBMM Başkanlığına 21 Ocak 2008 tarihinde sunulan 2/122 Esas sayılı TBMM İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifinde Kesinhesap Alt Komisyonun kurulması ve üye dağılımının Plan ve Bütçe Komisyonu ile aynı olması teklif edilmiştir⁵⁸⁶. Ancak Kesinhesap Alt Komisyonunun üye dağılımının Plan ve Bütçe Komisyonunun üye dağılımı gibi olması denetimin işlevsiz olmasına neden olacaktır. Bu bakımdan başkanın muhalefetten seçildiği ve üye dağılımının iktidar ve muhalefet arasında eşit dağıtıldığı bir komisyon, bütçe denetimini etkin kılacaktır.

Kesinhesap kanun teklifini incelemekle görevli bir alt komisyonun olmayışı TBMM'nin bütçe denetimini yapmasında zayıf kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle TBMM adına denetim yapmak ve hesapları kesin hükme bağlamakla görevli Sayıştay'ın denetim görevi önem kazanmaktadır⁵⁸⁷. Zira Sayıştay'ın İngiltere'deki Ulusal Denetim Ofisinden farklı olarak hesapları kesin hükme bağlamak gibi yargısal bir yetkisinin olması kurumun önemini göstermektedir. Bu bakımdan bütçe denetiminin etkinliğini artırdığını söylemek mümkündür. Ancak Sayıştay Başsavcısının Cumhurbaşkanı tarafından atanması bütçe

⁵⁸³ POLAT, Kerim, "Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu", **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 21, s. 126.

⁵⁸⁴ MÜFTÜOĞLU, **2019**, s. 222.

⁵⁸⁵ MÜFTÜOĞLU, **2019**, s. 325-326.

⁵⁸⁶ 21 Ocak 2008 tarihli 2/122 Esas sayılı TBMM İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0122.pdf> (E.T. 11.02.2022)

⁵⁸⁷ ÇOBAN, **2020**, s. 144.

denetimi açısından etkinliği zayıflatmaktadır. Bu nedenle Sayıştay Başsavcısının Sayıştay Başkanı ve üyeleri gibi TBMM tarafından atanması yerinde bir uygulama olacaktır.

Son olarak Cumhurbaşkanının kesinhesap kanun teklifinin TBMM’de kabul edikten sonra yeniden Cumhurbaşkanının onayına sunulması kamu maliyesinin temel ilkelerinden biri olan görevlerin ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Nitekim kamusal kaynakların nasıl harcandığına karar veren Cumhurbaşkanı, aynı zamanda bu harcama kararlarının denetim sonucunu da onaylamaktadır⁵⁸⁸.

Hiçbir şekilde hukuki sonuç doğurmayan tek kanun türü ise kesinhesap kanunudur. TBMM tarafından kesinhesap kanununun reddedilmesi halinde müeyyidesine ilişkin mevzuatta hüküm bulunmamaktadır⁵⁸⁹. TBMM’nin kesinhesap kanununu reddetmesi durumunda yürütmeye karşı bir yaptırım uygulanamaması yasamanın kesinhesap denetimini işlevsizleştirmektedir⁵⁹⁰. Zira bütçe uygulamalarının sonuçlarının yasama tarafından denetlenememesi, başlangıçta verdiği izin ve yetkiyi anlamsızlaştırmaktadır⁵⁹¹. Bu bakımdan kesinhesap kanununun neticesi kamuoyuna bağlıdır. Dolayısıyla siyasi bir netice doğurması nedeniyle bütçe denetiminin etkinliğini sağlamadığını söylemek mümkündür⁵⁹².

⁵⁸⁸ AKBEY, 2020, s. 21-22.

⁵⁸⁹ AKBEY, 2020, s. 22.

⁵⁹⁰ MÜFTÜOĞLU, 2019, s. 222.

⁵⁹¹ ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Yıl: 1985, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 210.

⁵⁹² AKBEY, 2020, s. 22.

SONUÇ

Bütçe yapısı itibariyle tanımlanması son derece güç bir kavramdır. Çalışmanın birinci bölümünde birçok yazarın bütçe tanımına yer verilmiş olup, tanımlar neticesinde birbirinden farklı tanımlamalar yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Yapılan tanımlardan bütçenin devletin gelir ve giderlerinin toplanılmasına ilişkin bir icazet, izin olmasının yanında modern maliye anlayışı çerçevesinde geçirdiği dönüşümle kamu ekonomisine şekil veren bir araç olduğu sonucuna varılmıştır.

Bütçenin tanımlarına ilişkin farklılık kendini bütçenin hukuki niteliği açısından da göstermektedir. Bütçenin fonksiyonel açıdan çok yönlü olmasının bu farklılığının doğmasında ana sebep olduğunu söylemek mümkündür. Bu hususta yapılan tartışmalar ise bütçenin kanun olup olmadığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Nitekim bütçenin hukuki niteliğinin bütçe hakkı gereği kanun olduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar diğer kanunlardan birçok yönden farklılık gösterse de bütçenin meşruluğu bütçe hakkı bakımından kanunlaşmasına bağlı bir durumdur.

Halkın devletin mutlak iktidarını sınırlandırma çabası olarak ortaya çıkan bütçe hakkı ise geçmişten günümüze demokrasilerin vazgeçilmez bir olgusu olmuştur. Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onaylama hakkı olmak üzere üç aşamadan oluşan bütçe hakkı; yapısında bütçenin onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve bütçe sonuçlarının denetimi gibi unsurları barındırmaktadır. Yasama organına tanınan bir yetki olması dolayısıyla hükümet sistemlerinde yasamanın konumunun farklılaşması nedeniyle bütçe hakkının etkinliği değişiklik göstermektedir. Bu durum parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde de ortaya çıkmaktadır.

Farklı hükümet sistemlerinde yasama organının konumunun farklılık göstermesi nedeniyle başkanlık sistemi örneği olarak ABD, yarı başkanlık sistemi örneği olarak Fransa ve parlamenter sistem örnekleri olarak İngiltere ve Almanya'daki durum incelenerek bütçe süreçleri ve bütçe hakkı etkinliği karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Bu bakımdan bir sıralama yapmak gerekir ise ABD'deki başkanlık

sisteminde bütçe hakkı etkinliğinin düzeyinin diğer ülkelere nazaran daha yüksek olduğu söylenebilecektir. Zira bütçenin hazırlanması ve onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenilmesi ve bütçe uygulama sonuçlarının denetimi açısından yasama organı bütçe yetkisini son derece etkin kullanabilmektedir.

Bütçe hakkı etkinliği açısından ABD'nin ardından Almanya gelmektedir. Almanya da bütçenin hazırlanması ve onaylanması, bütçenin uygulamasının izlenilmesi ve bütçenin uygulama sonuçlarının denetimi bakımından etkindir. Ancak ABD'ye göre bütçe hakkının etkinliğinin zayıf olmasının nedeni parlamentonun ABD'nin aksine bütçe hazırlama yetkisine sahip olmaması, bağımsız bir bütçe biriminden destek almaması ve bütçe üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi olmasına rağmen uygulamada hiç kullanmamasıdır.

Fransa ise Almanya'ya nazaran bütçe hakkı etkinliği açısından daha zayıf kalmaktadır. Parlamento bütçenin uygulamasının izlenilmesi ve uygulama sonuçlarının denetimi açısından bütçe yetkisi etkindir. Ancak bütçenin hazırlanması ve onaylanması açısından parlamentonun yeterli süreye sahip olmaması, bağımsız bir bütçe biriminin olmaması, bütçe üzerinde sınırlı değişiklik yapabilmesi ve yürütmenin bütçeye ilişkin hükümleri kararname ile yürürlüğe geçirebilmesi nedeniyle bütçe hakkı etkinliği zayıftır.

Son olarak İngiltere bütçe hakkının doğum yeri olmasına rağmen incelenen ülke örnekleri içerisinde bütçe hakkı etkinliğinin en zayıf olduğu ülkedir. Zira parlamento bütçenin hazırlanması ve onaylanması, bütçenin uygulamasının izlenilmesi ve bütçe denetimi açısından bütçe hakkını etkin kullanamamaktadır.

Farklı hükümet sistemleri bakımından incelenen bu ülke örneklerinden hükümet sistemlerindeki yasama ve yürütmenin birbirinden farklı konumlandırılması bütçe hakkını etkileyen önemli bir faktördür. Özellikle kuvvetler ayrılığının bütçe hakkı üzerinde ciddi bir etkisi vardır. Ancak bütçe hakkını etkileyen faktörler yalnızca hükümet sistemlerinin yapısıyla ilgili değildir. Bu bağlamda, yasamanın bütçe üzerindeki değişiklik yapabilme kapasitesi, bütçenin onaylanma ve müzakere süresi, bütçe sürecindeki komisyonların yapısı ve üye dağılımı, alt komisyonların varlığı, yasamanın

bütçe sürecinde destek alabileceği bağımsız bir bütçe biriminin varlığı, bütçe planı üzerindeki sapmalar, denetimde yürütmenin etkisi, Sayıştay niteliğindeki kurumların idari yapısı, kararlarının etkililiği ve denetim yetkisinin kapsamı gibi faktörlerin bütçe hakkının etkinliği konusunda temel belirleyici etkenler olduğu sonucuna varılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkı incelenirken öncelikle yeni sistemin niteliği ortaya konmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi temel olarak başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilse de bazı yönlerden özgün bir sistemdir. Özellikle ABD'deki saf başkanlık sisteminden yürütmenin yasama üzerinde kontrol sağlayacak anayasal araçlarla donatılmasıyla farklılaşmaktadır. Bu anayasal araçlar ise eş zamanlı seçim ve karşılıklı fesih yetkisidir. İki araç da Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin çoğunluğunun aynı siyasi partiden olmasını sağlamaktadır. Bu durum yasamanın yürütmeyi denetlemesini etkisizleştirdiğinden bütçe hakkının etkinliğini de zayıflatmaktadır. Bu bakımdan bütçe hakkının etkinliğinin sağlanması açısından ABD'deki saf başkanlık sisteminde uygulanan seçim döngüsü ve karşılıklı olarak kuvvetlerin birbirine feshedememesi Anayasada düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber yasama ve yürütme arasındaki dengenin yürütme lehine bozulduğu ifade edilebilmektedir. Nitekim bu durum kendini bütçe sürecinde dolayısıyla bütçe hakkının etkinliğinde de göstermektedir. Öncelikle farklı hükümet sistemlerindeki bütçe hakkı etkinliği değerlendirildiğinde ABD'deki başkanlık sistemiyle benzerlikler içeren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bütçe hakkı etkinliği bakımından ABD'ye nazaran son derece zayıf kaldığını söylemek mümkündür. Bu zayıflık bütçenin bütün unsurlarında yer almaktadır. Şu şekilde ifade edilecek olunur ise;

Bütçenin onaylanması sürecinde TBMM'nin bütçe kanun teklifini yetmiş beş gün gibi kısa bir sürede incelemesi ve müzakere etmesi OECD'nin kriterlerini karşılamamaktadır. Bu bakımdan bütçe kanun teklifinin incelenmesi ve görüşülmesi için en az üç ay süre tanınması gerekmektedir. Zira TBMM'ye destek olabilecek Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi bağımsız bir bütçe birimi de bulunmamaktadır. Bütçe hakkının etkin kullanımı açısından TBMM'ye destek olabilecek teknik bilgi ve uzman kadroya sahip Kongre

Bütçe Ofisi gibi bağımsız bir bütçe birimi kurulmalıdır. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonunun çalışmalarında tarafsızlığının sağlanması amacıyla Almanya'da olduğu gibi komisyonun başkanının muhalefetten seçilmesi yerinde olacaktır.

ABD'deki bütçenin onaylanmamasının yol açtığı sistem tıkanıklıklarını çözmek amacıyla getirilen geçici bütçe uygulaması ise yasamanın yürütmeye karşı frenleyici etkisini azaltmaktadır. Bu bakımdan ABD'de olduğu gibi bütçenin reddi durumunda kamu hizmetlerinin aksamaması için geçici bütçe kanununun uygulanma süresi Anayasada düzenlenerek uygulanma süresine ilişkin belirsizlik kaldırılmalıdır. Geçici bütçe kanununun çıkarılmaması durumunda yeniden değerlendirme oranına göre artırılan bütçe uygulaması ise hukuki niteliğinin ve uygulanma süresinin Anayasada düzenlenmesi bütçe hakkı etkinliği açısından uygun olacaktır. Ancak yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanan bütçenin çıkarıldığı şartlar dikkate alındığında diğer kanunlardan farklı olarak hızlandırılmış bir usulle çıkarılması yerinde olacaktır.

Yeni sistemle birlikte bütçenin uygulanması son derece belirsiz hale getirilmiştir. Öncelikle bakanlıklarda harcama yetkilisi olarak üst yöneticinin belirlenmesi yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Makamın el değiştirmesi söz konusu olduğundan Sayıştay'ın yaptığı denetimlerde muhatap bulunmama tehlikesini ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle harcama yetkilisinin bakanlıklarda bakan olduğuna ilişkin hüküm getirilmesi yerinde bir düzenleme olacaktır. Ödenek aktarmalarının belirli oranlarda yürütmeye devredilmesi ise TBMM'nin bütçe yetkisini zedelemesi nedeniyle ABD'de olduğu gibi Anayasaya ödenek aktarmalarının yalnızca kanunla yapılmasına ilişkin hüküm getirilmelidir. Ayrıca TBMM'ye ait olması gereken kadro ihdası yetkisinin de kanunla yapılması bütçe hakkının etkinliğini güçlendirecektir. Ancak kadro ihdasının kanunla yapılmasının sonucu olarak Cumhurbaşkanına idari teşkilat kurmasına ilişkin yetki veren Anayasal hükümlerin de kaldırılması uygun olacaktır.

Bütçe uygulamalarının denetimi açısından ise TBMM'nin bu denetime özgülenmiş bir komisyonunun bulunmaması ve geleneksel denetim yollarının işlevsiz olması TBMM'nin yürütme üzerindeki denetimini zayıflatan diğer bir durumdur. Bu bakımdan Fransa'daki Değerlendirme ve Denetleme Misyonu adındaki komisyona benzer şekilde

başkanının muhalefet partisinden bir üyenin olduğu ve üye dağılımının iktidar ve muhalefet partisi arasında paylaştırıldığı bir komisyonun varlığı bütçe hakkının etkinliği bakımından gereklidir. Almanya'da olduğu gibi denetim komisyonunun Sayıştay ile koordineli çalışmasını sağlayacak düzenlemeler de yapılmalıdır. Ayrıca Fransa'daki Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu gibi bağımsız bir bütçe birimi de bu denetimi güçlendiren bir etken olacaktır.

Bütçe hakkının en temel gereği olan temsilsiz vergi olmaz ilkesinin istisnalarından Cumhurbaşkanına vergilendirme yetkisi veren Anayasal hükümlerin kaldırılması önem teşkil etmektedir. Zira hiçbir ülkenin anayasasında yer almayan bu hükümlerin bütçe hakkına son derece zarar verdiğini söylemek mümkündür.

Bütçe hakkının en önemli unsuru olarak ifade edilebilecek bütçenin sonuçlarının denetimi bakımından da TBMM etkili araçlara sahip değildir. Zira TBMM bütçenin mali yılsonu performansını gösteren bir belge olan kesinhesap kanununun incelenmesi ve görüşülmesi için ayrı bir komisyona sahip değildir. Kesinhesap kanunu Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmekte olup komisyonun iş yükü ve inceleme süresinin darlığı denetimi etkisiz hale getirmektedir. Ayrıca kesinhesap kanununun reddi, bütçe kanun teklifinin yasalaşması bakımından sorun doğurması ve bütçe kanun teklifine daha fazla önem verilmesi de denetimi etkisizleştirmektedir. Bu bakımdan başında muhalefet partisinden üye bir kimsenin bulunduğu, üye dağılımının muhalefet ve iktidar partisi arasında eşit dağıtıldığı bir alt komisyonun varlığı ve denetimin amacına uygun şekilde kesinhesap kanununun görüşülme yönteminin değiştirilmesi yasamanın yürütme üzerindeki denetimini güçlendiren bir uygulama olacaktır.

Diğer taraftan, denetimle görevli kurum olan Sayıştay'ın Başsavcısının yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı tarafından atanması bütçe denetimini zayıflatan diğer bir durumdur. Yapılması gereken Sayıştay Başkanı ve üyelerinin atanması gibi Sayıştay Başsavcısının da TBMM tarafından atanmasıdır. Kamusal kaynakların nasıl harcanması gerektiğine karar veren Cumhurbaşkanının kamusal harcamalarının denetim sonucunu onaylaması olarak kesinhesap kanununun onaylaması uygulamasının kaldırılması bütçenin denetiminin etkinliğini sağlayacaktır.

Neticede belirtilecek olursa Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bütçe hakkının etkinliği bakımından yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Zira bütçe hakkının bütün unsurları bakımından TBMM etkili araçlara sahip değildir. Hükümet sistemi açısından benzer bir sistem olan ABD’de bütçe hakkının son derece etkin olmasına rağmen bu durum Türkiye bakımından tam tersidir. Bu durum kendini Fransa ve Almanya ile mukayesesinde de göstermektedir. Bu bakımdan TBMM’nin bütçe yetkisini etkin kullanabilecek araçlara sahip olması gerekmektedir. Önceki kısımda değinilen öneriler dikkate alındığında bütçe hakkının etkinliğini arttıracak düzenlemelerin yapılması yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlayarak yürütmenin mali hesap verilebilirliğini gerçekleştirebilecektir.

KAYNAKÇA

AĞDEMİR, Zeynep, “Yeni Bir Kurum Olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Kısa Bir Değerlendirme”, **Bulletin of Economic Theory and Analysis**, Yıl: 2021, Cilt: 6, Sayı: 2, (s. 91-113).

AKBEY, Ferhat, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu”, **International Journal of Public Finance**, Yıl:2020, Sayı: 5(1), (s. 1-26).

AKÇAOĞLU, S. Ertuğrul/CANYAŞ, Oytun, “Anayasa’nın 73. Maddesi Uyarınca Cumhurbaşkanına Verilebilen Vergilendirme Yetkisinin Hangi Hukuk Kaynağıyla Kullanılacağı Sorunu Üzerine Bir Deneme”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 371, (s. 117-129).

AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, 21. Basım, Gazi Kitabevi, Ankara, 2020.

AKTAŞ, Murat, “Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1.Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, (s. 119-152).

ALBAYRAK, Süha Oğuz, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 2020, Cilt: 75, Sayı: 4, (s. 1517-1549).

ALKAN, Haluk, **Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi; Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1.Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2018.

ANAYURT, Ömer, **Anayasa Hukuku**, 3.Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020.

ANAYURT, Ömer/EKİNCİ, Ahmet, “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması”, **Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, (der. Abuzer Kendigelen ve Saadet Yüksel.), 1. Basım, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, (s. 227-332).

ANAYURT, Ömer/ERDOĞAN, Murat/EKİNCİ, Ahmet, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, **Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, (der. Abuzer Kendigelen ve Saadet Yüksel.), 1. Basım, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, (s. 183-225).

ARIN, Tülay, “Parlamente Bütçe Denetimi- Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

ARSEL, İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Doğu Matbaacılık, 1964.

ARSLAN, Rıza, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 2.Basım, Dora Yayıncılık, Bursa, 2015.

ATALAN, Mustafa, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, 1.Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 14.Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

BAĞLI, Mehmet Selim, “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 20, (s. 39-77).

BAĞLI, Mehmet Selim, **TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2014.

BARNETT, Hilaire, **Constitutional and Administrative Law**, 10.Basım, Routledge, 2013.

BARRACLOUGH, Katherine/DOROTİNSKY, Bill, “The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review”, **Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective**, (der. Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Lisa von Trapp), WBI Development Studies, Washington D.C., 2008, (s. 99-110).

BAŞOĞLU, Mehmet, “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2014, Sayı: 28, (s. 30-65).

BATIREL, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, 6. Basım, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Yardım ve Yayın Vakfı Yayınları, İstanbul, 1990.

BİLGİN, Murat, “Parlamente Sistemine Doğduğu Ülke: İngiltere”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamento Sistemi (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, (s. 183-229).

BLÖNDAL, Jón R./KRAAN, Dick-Jan/RUFFNER, Micheal, “Budgeting in the United States”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2003, Cilt: 3, Sayı: 2.

BOYUNSUZ, Şule Özsoy, **Başkanlı Parlamento Sistemi**, 2.Basım, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.

BOYUNSUZ, Şule Özsoy, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 1.Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

BOYUNSUZ, Şule Özsoy. “Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihini”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 2013, Sayı: 51, (s. 416-429).

BRASS, Clinton T./BRUDNICK, Ida A./KEEGEN, Natalie, vd., **Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects**, Congressional Research Service, 2018, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34680.pdf> (E.T. 06.06.2022).

BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971.

CANBAY, Tülin/ÇETİN GERGER, Güneş, “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”, **Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**, (der. A. Kemal Çelebi), 1.Basım, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, (s. 159-194).

CANDAN, Kadir, “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, (s. 33-101).

CAREY, John Micheal, “Presidential versus Parliamentary Government”, **Handbook of New Institutional Economics**, (der. C. Menard ve M. M. Shirley), Springer, The Netherlands, 2005, (s. 91-122).

CHEIBUB, Jose Antonio, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, 1. Basım, Cambridge University Press, New York (USA), 2007.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFİCE, **An Introduction to the Congressional Budget Office**, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/Intro-to-CBO-2021.pdf> (E.T. 19.10.2021), s.1.

CONTRUBIS, John, **Executive Orders and Proclamations**, <https://sgp.fas.org/crs/misc/95-772.pdf> (E.T. 13.10.2021).

COŞKUN, Gülay, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, 6. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Yıl: 1985, Cilt: 2, Sayı:1, (s. 199-224).

ÇAĞAN, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **AÜHFD**, Yıl:1980, Cilt:37, Sayı:1, (s. 129-151).

ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, **Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 183-192).

ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000.

ÇATALOLUK, Cuma, “Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2008, Cilt: 10, Sayı: 2, (s. 72-94).

ÇELEBİ, Fatih, “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 21, (s. 51-84).

ÇINAR, Özgür Heval, “Birleşik Krallık’ta Hükümet Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1.Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, (s. 153-184).

ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/DİKMEN, Süleyman, “Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 11, Sayı: 2, (s. 83-98).

ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/DİKMEN, Süleyman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişin Bütçe Sistem ve Sürecine Yansımaları”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 454, (s. 24-39).

ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü/SAYIN, Sibel Mutlucan, “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 163, (s. 290-315).

ÇİFTEPINAR, Remzi, **Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2007.

ÇOBAN, Hatice, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi SBE, 2020.

DEMİRBAĞ, Cengiz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2019, Sayı: 39, (s. 13-50).

DENİZ, Şadiye, **Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, Muğla Üniversitesi SBE, 2005.

Deutscher Bundestag, **The Budget Committee**, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/81021500.pdf> (E.T 03.06.2022).

DİKMEN, Süleyman, **Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014.

DİKMEN, Süleyman/ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü, “Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi.”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 174, (s. 270-298).

DOĞAN, İlyas, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (der. İlyas Doğan ve Serdar Üner), 1. Basım, Astana Yayınları, Ankara, 2017, (s. 16-45).

DOĞAN, Kadir Caner/ŞENTÜRK, Suat Hayri, “İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamenterizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:2017, Sayı 14, (s. 353-373).

DRIESEN, Grant A., “**The Federal Budget: Overview and Issues for FY2019 and Beyond**”, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45202.pdf> (E.T. 14.10.2021).

DUNBAY, Seda, “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 3, (s. 291-316).

DUVERGER, Maurice, “A New Political System Model: Semi-presidential Government”, **European Journal of Political Research** 8, Yıl: 1980, (s. 165-187).

DUVERGER, Maurice, **Amme Maliyesi**, (çev. İsmail Hakkı Ülkmen), AÜSBF Yayınları, Ankara, 1955.

EDİZDOĞAN, Nihat/ ÇETİNKAYA, Özhan, **Kamu Bütçesi**, 9.Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

EFE, Haydar/KOTAN, Muhammed Lütfi, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **KAÜ İİBF Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 6, Sayı: 9, (s. 65-94).

ELGIE, Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, **Semi-presidentialism in Europe (Comparative European politics)**, (der. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford UK, 1999, (s. 1-21).

ELGIE, Robert, **Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance**, Oxford University Press, New York (USA), 2011.

ERÇİN, Cezmi, **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Devlet Basımevi, İstanbul, 1938.

ERÇİN, Cezmi, **Hukuki Bakımdan Bütçe**, Hapisane Matbaası, Ankara, 1937.

ERDEM, Kasım, “Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, (der. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Basımevi, Ankara, 2014, (s. 1-21).

ERDEM, Kasım, “Anayasal Organlar ve Kuvvetler Ayrılığı”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (der. Murat Bilgin ve Mehmet Burak Ünal), 1. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, (s. 1-13).

EREN, Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 3.Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, 7.Basım, Sevinç Matbaa, Ankara, 1979.

ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, 17. Basım, Savaş Yayınları, Ankara, 2003.

FEYZİOĞLU, Bedi Necmeddin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5. Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976.

FEYZİOĞLU, Bedi Necmettin, “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları**, 29. Seri, Yıl:1983-1984, (s. 3-28).

Financial Scrutiny Uncovered, 2017,
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/Scrutiny-Unit/Financial-Scrutiny-Uncovered-booklet-2017-edition-3.pdf>, (E.T. 05.12.2021).

GERÇEK, Adnan/BAKAR TÜREGÜN, Feride/MERCİMEK, Fulya, vd., “Vergilemenin Anayasal Temellerinin Çeşitli Ülkeler Açısından Karşılaştırılması ve Türkiye İçin Çıkarımlar”, **AÜHFD**, Yıl: 2014, Cilt: 63, Sayı: 1, (s. 81-130).

GIOVANNI, Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

GÖK, Abdülkerim, “Vergi Direncinin Gelişimi”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Yıl: 2014, Cilt: 22, Sayı: 1, (s. 143-163).

GÖLÇEK, Ali Gökhan, “Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme”, **Vergi Raporu Dergisi**, Yıl:2014, Sayı: 182, (s. 132-139).

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1**, 1.Basım, Ekin Yayınları, Bursa, 2011.

GÖZLER, Kemal, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, 1. Basım, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, (s. 365-374).

GÜLLER, Abdülsamet, **Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi**, Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi SBE, 2020.

GÜNEŞ, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBE, 1992.

GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliye 2.Cilt Bütçe**, 2. Basım, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1981.

GÜVEYİ, Ümit, “Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımdan Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl: 2019, Cilt: 14, Sayı: 155, (s. 1360-1370).

HENIFF, Bill, **Formulation and Content of the Budget Resolution**, CRS Report for Congress, 2007, <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-512.pdf> (E.T. 17.10.2021).

HENNESSEY, Keith, **What is a budget resolution?**, <https://keithhennessey.com/2010/06/11/what-is-a-budget-resolution/> (E.T. 16.10.2021).

House of Commons, **Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office Crutiny Unit**, http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html(E.T. 10.12.2020).

HÜDAİ, Şencan, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, (der Semra Gökçimen.), 2. Basım, TBMM Basımevi, Ankara, 2017, (s. 25-100).

İBRAHİMOVA, Saadat, **Türk Bütçe Sistemi ile Azerbaycan ve Rusya Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi SBE, 2019.

İLAL, Ersan, “Magna Carta”, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1968, Cilt: 34, Sayı: 1-4, (s. 210-242).

JOHNSON, J.K./STAPENHURST, R., “The Growth of Parliamentary Budget Offices”, **Performance Accountability and Combating Corruption**, (der. Anwar Shah), The World Bank, Washington D.C., 2007, (s. 359-378).

KAMA, Sezen, “Parlamente Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 22, Sayı: 2, (s. 161-201).

KARA, Fatih, “Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2014, Sayı: 27, (s. 121-152).

KARAHANOGULLARI, Yiğit, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, Yıl: 2011, Sayı: 160, (s. 269-288).

KARAHANOGULLARI, Yiğit, “Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci.”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 2014, Cilt: 69, Sayı: 1, (s. 77-107).

KARAKOÇ, Yusuf, “Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **DEÜHFD**, Yıl: 2014, Cilt: 15, Özel Sayı, (s. 1259-1308).

KARTALCI, Kadir, **Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci**, 1. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

KAYATEKİN, Beyhan Kaptıkaçtı/ÇELİKER, Ercan/ÖKSÜZ, Duygu, vd., **İngiltere Avam Kamarasında Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019.

KESİK, Ahmet, “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 287-300).

KESKİNKILIÇ, Erdoğan, “Yenileşme Dönemi Osmanlı Bütçeleri Üzerine Genel Bir Bakış”, **OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Yıl: 2003, Cilt: 14, Sayı: 14, (s. 319-345).

KILINÇ, Doğan, “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 20, Sayı: 1, (s. 447-510).

KIZILTAŞ, Emine, “Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Yıl: 2004, Sayı: 18, (s. 10-15).

KOCABAŞ, Bilal, “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, **Sayıştay Dergisi**, Yıl: 2008, Sayı: 69, (s. 91-106).

KOPITS, George, “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2011, Sayı: 11(3), s. 2.

KÖSE, Ömer, H., **Dünyada Yüksek Denetim**, 2. Basım, 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007.

KRAFCHİK, Warren/WEHNER, Joachim, The Role of Parliament in the Budget Process, **Institute for Democracy in South Africa Budget Information Service**, Cape Town, 1999.

KUNAS, Siegmar, “The Budget of the Federal Republic of Germany”, **Public Budgeting and Finance**, Yıl: 1982, Cilt: 2, Sayı: 3, (s. 43-52).

KUZU, Burhan, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, 2. Basım, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2012.

LIENERT, Ian, **Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission**, Finance Committee, Parliament of Scotland, 2015.

LIENERT, Ian, Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission, 2015, http://archive2021.parliament.scot/S4_FinanceCommittee/General%20Documents/SFC_IFIs_Lienert_Research_Oct_2015.pdf, (E.T. 05.12.2021).

LIJPHART, Arend, **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, 1999.

LINN, Susanne/SOBOLEWSKI, Frank, “The German Bundestag Functions and procedures”, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>, (E.T. 26.12.2021).

LINZ, Juan José, “Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı (8-10 Ekim 1992)**, (çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, (s. 117-134).

MAGNET, J./MELLER, C. Camby, “Fransız Sayıştayı”, **Sayıştay Dergisi**, Yıl: 1993, Sayı: 12, (s. 3-7).

MEYER, Annette E., **Evolution of United States of Budgeting**, Praeger Publishers, United States of America, 2002.

MİŞ, Nebi/ASLAN, Ali/AYVAZ, M. Erkut/DURAN, Hazal, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili)**, 2.Basım, SETA Yayınları, İstanbul, 2016.

MORDACQ, Frank, “Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi”, **Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 135-150).

MORETTI, Delphine / KRAAN, Dirk, “Budgeting in France”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2018, Sayı: 2.

MURATOĞLU, Tahir, “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2014, Cilt: 18, Sayı: 2, (s. 291-366).

MUSGRAVE, Richard A. / MUSGRAVE, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5. Basım, McGraw-Hill Book Company, 1989, s.6.

MUTLUER, Mehmet Kâmil /ÖNER, Erdoğan/ KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, 4. Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018.

MÜFTÜOĞLU, Zeynep, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, (der. Zeynep Müftüoğlu), 1. Basım, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, (s. 89-108).

MÜFTÜOĞLU, Zeynep, “Yetki Devri Kurumunun İdare Hukuku ve Bütçe Hakkı Bakımından Karşılaştırmalı Analizi”, **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt 2**, 1. Basım, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2020, (s. 901-916).

MÜFTÜOĞLU, Zeynep, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

National Democratic Institute for International Affairs, **Legislatures and the Budget Process-An International Survey**, Washington D.C, 2003.

OCAKÇIOĞLU, Bora, “Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Uluslararası Sempozyum(5-7 Şubat 1982)**, Marmara Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1982.

OCAKLI, Fatih Çağrı / PALABIYIK, Hakan / SOLAK, Mehmet, vd., **Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019.

O'DONNELL, Guillermo, “Delagative Democracy”, **Journal of Democracy**, Yıl: 1994, Cilt: 5, Sayı: 1, (s. 55-69).

OECD, Budget Review: Germany, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2014, Sayı: 2.

OECD, **Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries**, OECD Publishing, 2014, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059696-en.pdf?expires=1635024822&id=id&accname=ocid43023557&checksum=711F3F2D36E3C89BB23FC630BEF285B9> (E.T. 24.10.2021).

OECD, “Special Issue - The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison (countries covered: Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Japan, Korea, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, United Kingdom, United States)”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl: 2004, Cilt: 4, Sayı: 3.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **Analytical Perspectives: Budget of the US Government Fiscal Year 2017**, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2017-PER/pdf/BUDGET-2017-PER.pdf> (E.T. 16.10.2021).

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **The Mission and Structure of the Office of Management and Budget**, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/organization_mission/ (E.T. 17.10.2021).

ONAR, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, (s. 71-104).

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Yıl: 1982, Cilt: 15, Sayı: 1, (s. 83-104).

ÖNER, Cihat, “Bütçe Dışı Hükümler”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:2009, Sayı: 4, (s. 65-74).

ÖNER, Erdoğan “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 269-286).

ÖRS, Birsen, “Siyasi Temsil”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2006, Sayı: 35, (s. 1-22).

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 14. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

ÖZTÜRK, Namık Kemal/KURT, Hüseyin, “Amerikan Başkanlık Sistemi”, **Başkanlık Sistemi**, (der. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), 1.Basım, Liberte Yayınları, Ankara, 2015, (s. 51-77).

PAMİR, Aybars, “Osmanlı Egemenlik Anlayışında Senedi İttifak’ın Yeri”, **AÜHFD**, Yıl:2004, Sayı: 53, (s. 61-82).

PELIZZO, Ricardo/STAPENHURST, Rick, **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, Policy Research Working Paper**, No.3388, World Bank Washington D.C., 2004.

POLAT, Kerim, “Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2012, Sayı: 21, (s. 119-143).

PREMCHAND, Arigapudi, “**Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice**”, IMF, Washington D.C., 1983.

ROGERS, Robert / WALTERS, Rhodri, **How Parliament Works**, 5.Basım, Pearson Education Limited, Essex (England), 2004.

ROSKIN, Micheal G., **Çağdaş Devlet Sistemleri**, (çev. Bahattin Seçilmişoğlu), 3.Basım, Adres Yayınları, Ankara, 2012.

RUBIN, Irene S., “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, **Budgeting and the Management of Public Spending**, (Ed. Donald J. Savoie), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham:UK, 2000, (s. 179-189).

SAHGAL, Vinod, “Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması & Uygulanması ve Dış Denetim & Kontrol”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 165-180).

SAKURAI, Keiko, “Analysis on Budget System”, **Government Auditing Review**, Yıl:2004, Sayı: 11, (s. 55-64)
<https://www.jbaudit.go.jp/english/exchange/pdf/e11d04.pdf> (E.T. 23.09.2021).

SATURNO, James V. / HENIFF, Bill / LYNCH, Megan S., **The Congressional Appropriations Process: An Introduction**, Congressional Research Service, 2016,

<https://www.senate.gov/CRSPubs/8013e37d-4a09-46f0-b1e2-c14915d498a6.pdf> (E.T. 18.10.2021).

SATURNO, James V. / LYNCH, Megan S., **The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration**, Congressional Research Service, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44058.pdf> (E.T. 17.10.2021).

SATURNO, James V., **The Congressional Budget Process: A Brief Overview**, Congressional Research Service, 22 Ağustos 2011, <https://www.senate.gov/CRSPubs/1ae50b22-5a09-4259-8fdf-728eb32f35db.pdf> (E.T. 22.09.2021).

SAYAR, Nihad, **Amme Maliyesi 2.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 3. Basım, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, İstanbul, 1964.

SCHICK, Allen, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, **OECD Journal on Budgeting**, Yıl:2002, Sayı: 1, (s. 15-42).

SCHICK, Allen, **The Federal Budget Politics, Policy, Process**, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.

SELEN, Ufuk/ TARHAN, Ahmet Bora, **Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı**, 1. Basım, Uşak Üniversitesi Yayını, Uşak, 2014.

SHUGART, Matthew Soberg, “Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries”, **Constitutional Political Economy**, Yıl: 1999, Sayı: 10, (s. 53-88).

SHUGART, Matthew Søberg, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, **French Politics**, Yıl: 2005, Sayı: 3, (s. 323-351).

SHUGART, Matthew Søberg/CAREY, John Micheal, **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992.

SOBACI, Mehmet Zahid/MİŞ, Nebi/KÖSEOĞLU, Özer, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, **SETA Perspektif**, Yıl: 2018, Sayı: 206, (s. 1-6).

SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2018.

STAPENHURTS, Rick, “The Legislature and The Budget”, **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective**, WBI Development Studies, The World Bank, Washington D.C., 2008, (s. 51-65).

STEPAN, Alfred/SKACH, Cindy, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, **World Politics**, Yıl: 1993, Cilt: 46, Sayı: 1, (s. 1-22).

STOURM, René, **The Budget**, (çev. Walter Flavius Mccaleb), The Institute for Government Research, New York, 1917.

ŞAHİN İPEK, Elif Ayşe, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi.”, **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 2017, Sayı: 107, (s. 69-108).

ŞANLI DAĞLIOĞLU, İclal/ÇİÇEK, Şefika, “Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yüksek Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Yıl: 2015, Sayı: 96, (s. 5-23).

ŞENER, Hasan, **Federal Almanya Bütçe Sistemi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1983/251.

TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Basım, Say Yayınları, İstanbul, 1981.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 33. Basım, YKY Yayınları, İstanbul, 2020.

TARSCHYS, Daniel “Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (7-8 Ekim 2008)**, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, (s. 259-268).

TBMM, **Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları**, TBMM Basımevi, Ankara, 2012.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 17. Basım, Beta Basım, İstanbul, 2014.

THE CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES, **Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process**, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-7-03bud.pdf> (E.T. 17.10.2021).

The National Assembly in The French Institutions, https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf (E.T. 11.11.2021).

TÖGEL, Akif, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, 1. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

TUNÇKAŞIK, Halit, “Parlamentar Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, (der. Semra Gökçimen), 2. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, (s. 1-18).

TURAN, İlter, “Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, (s. 113-124).

TÜĞEN, Kâmil, **Devlet Bütçesi**, 10. Basım, Bassaray Matbaası, İzmir, 2011.

TÜRER, Akın/ÇELİKER, Ercan, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, (der. Murat Bilgin ve Mehmet Burak Ünal), 1. Basım, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, (s. 233-282).

TÜRER, Akın/ÇOLAK, Ali/TUNÇKAŞIK, Halit, vd., **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019.

TÜRKER, Muammer, **Amerika Birleşik Devletlerinde Yönetim Sistemi**, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm (E.T. 15.10.2021).

ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, 13. Basım, İmaj Yayınevi, Ankara, 2014.

ULUŞAHİN, Fatma Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanması”na”, **AÜHF**, Yıl: 2003, Cilt: 52, Sayı: 2, (s. 199-233).

UNITED STATES GOVERNMENT MANUAL, **Government Accountability Office**, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVMAN-2020-11-10/pdf/GOVMAN-2020-11-10.pdf> (E.T. 21.10.2021).

VATANSEVER ÖZTÜRK, Müge, “Vergilerin Kanunîliği İlkesinin Tarihî Gelişimi”, **DEÜHF**, Yıl: 2014, Cilt: 16, Özel Sayı, (s. 4815-4841).

YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 4.Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

YEĞEN, Baki, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi”, **Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2020, Cilt: 22, Sayı: 1, (s. 151-170).

YILMAZ, Hakkı Hakan/BİÇER, Mustafa, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Yıl:2010, Sayı:158, (s. 201-225).

YILMAZ, Hasan, “Almanya'nın Federal ve Parlamenter Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerinden İncelenmesi”, **Analytical Politics**, Yıl: 2020, Cilt: 1, Sayı: 2, (s. 40-54).

YILMAZCAN, Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu “Anayasal Mali Düzen (14-16 Mayıs 1998)**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12, İstanbul, 2000, (s. 163-172).

YÜCEL, Ökkeş/AĞCAKAYA, Serpil, “Yargısal Yüksek Denetim Modelinde Fransa Sayıştayının Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2018, Cilt: 23, Sayı: 3, (s. 1117-1130).

ZABUNOĞLU, Hamdi Gökçe, “Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke’un Devlet Anlayışı”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 7, Sayı: 2, (s. 431-456).

ZENGİN, Mehmet Ali, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **TAAD**, Yıl: 2016, Sayı: 28, (s. 1-28).

MAHKEME KARARLARI

AYM E. 1965/32, K. 1966/3, T. 4.2.1966.

AYM E. 1987/21, K. 1988/25, T. 28.06.1988.

AYM E. 2018/119, K. 2020/25, T. 11.06.2020.

AYM E. 2018/119, K. 2020/25, T. 11.06.2020.

AYM E. 2008/84, K. 2010/121, T. 30.12.2010.

İNTERNET KAYNAKLARI

https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire#XII._FINANCES_OF_THE_EMPIRE (E.T 23.09.2021).

<https://republicans-budget.house.gov/about/history/> (E.T. 16.10.2021).

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (E.T. 28.10.2021).

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf> (E.T. 19.10.2021).

<https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/> (E.T. 11.10.2021).

<https://silo.tips/download/law-constitutional-by-law-no-of-1-august-2001-on-budget-acts>
(E.T. 10.11.2021).

<https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0122.pdf> (E.T. 11.02.2022).

<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/DEU> (E.T. 19.04.2022).

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg877.pdf>
(E.T. 05.06.2022).

<https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf> (E.T. 06.06.2021).

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf> (E.T. 07.06.2022).

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (E.T. 07.06.2022).

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Resources/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (E.T. 07.06.2022).

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/19-85-07-11-federal-court-of-auditors-act.html> (E.T. 03.06.2022).

https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (E.T. 06.06.2022).

www.mevzuat.gov.tr

EK 1. ORJİNALLİK RAPORU

EK 2. ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU