

Prof. Dr. *FİGEN ALTUĞ*'a
ARMAĞAN

Editörler
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ



Editörler
ÇETİNKAYA - DEMİRBAŞ

Prof. Dr. *FİGEN ALTUĞ*'a
ARMAĞAN

EKİN Basım Yayın Dağıtım
Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.
Duraç Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA
Tel.: (0224) 220 16 72 - 223 04 37
Fax: (0224) 223 41 12
e-mail: info@ekinyayinevi.com

 Sipariş
www.ekinkitap.com

ISBN: 978-625-8117-88-2

9 786258 117882



Prof. Dr. **FİGEN ALTUĞ'**a
ARMAĞAN

Editörler

Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

© 2022 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

Sertifika No: 48743

ISBN: 978-625-8117-88-2

Sayfa Düzeni: Tolga DEMİRBAŞ

Kapak Tasarımı: Aslı AYRANCI

Baskı ve Cilt:

Sonçağ Yayıncılık

Matbaacılık Reklam

San Tic. Ltd. Şti.

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı

48/48 İskitler - Ankara

Tel.: (0312) 341 36 67

Sertifika No: 47865

Baskı Tarihi: Eylül 2022

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: info@ekinyayinevi.com

www.ekinkitap.com

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|------------|
| Prof. Dr. Emine Figen SARIÖKMEN ALTUĞ Hakkında..... | i |
| ÖNSÖZ | iii |
| Birinci Bölüm | |
| DİJİTAL VARLIKLARIN VERGİLENDİRİLMESİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER | 1 |
| <i>Adnan GERÇEK & Burçin BOZDOĞANOĞLU</i> | |
| İkinci Bölüm | |
| 19. YÜZYIL OSMANLI EKONOMİSİNDE PARA SİSTEMİ: DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİNE İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME | 19 |
| <i>Başak ERGÜDER</i> | |
| Üçüncü Bölüm | |
| KAPİTALİST SİSTEMDE YAŞANAN KRİZLER BAĞLAMINDA PANDEMİ SÜRECİNDE KULLANILAN TEMEL KAMU HARCAMALARI | 33 |
| <i>Berna UYMAZ & Aysel ARIKBOĞA</i> | |
| Dördüncü Bölüm | |
| VERGİ KAÇAKÇILIĞI SUÇLARINDA 7394 SAYILI KANUN DEĞİŞİKLİKLERİ ÇERÇEVESİNDE CEZALARIN ARTIRILMASI VE ZİNCİRLEME SUÇ | 51 |
| <i>Doğan ŞENYÜZ</i> | |
| Beşinci Bölüm | |
| İYİ BİR BÜTÇE SİSTEMİ MÜMKÜN MÜ? BÜTÇE SİSTEMİ VE BÜROKRASİNİN ROLÜ ... | 61 |
| <i>Erdal EROĞLU</i> | |
| Altıncı Bölüm | |
| NEGATİF DIŞSALLIKLARA KARŞI YEŞİL VERGİ TEŞVİKLERİ..... | 77 |
| <i>Filiz GİRAY</i> | |
| Yedinci Bölüm | |
| TÜRKİYE'DE İDARELERARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ KAPSAMINDA TAHSİS EDİLEN GELİRLERİN ESNEKLİK İLKESİ ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ | 93 |
| <i>Halil SERBES</i> | |
| Sekizinci Bölüm | |
| OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA RE'ÂYA'NIN ÖDEDİĞİ VERGİLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: MIGALKARA (MALKARA) KAZASINA TABİ ETRAFŞEHR NAHİYESİ ÖRNEĞİ (1475-1566) | 111 |
| <i>Hatice DAYAR & Ömer AYKAÇIN</i> | |
| Dokuzuncu Bölüm | |
| KÜRESELLEŞMENİN KURUMLAR VERGİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ | 125 |
| <i>Hüseyin Burak ÖZGÜL</i> | |

| | |
|--|------------|
| Onuncu Bölüm | |
| “BÜTÇE HAKKI” MI “BÜTÇE KUDRETİ” Mİ? | 139 |
| <i>Mehmet Alpertunga AVCİ</i> | |
| On Birinci Bölüm | |
| VERGİ SORUNLARININ ÇÖZÜMLENMESİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YERİ | 155 |
| <i>Mehmet YÜCE</i> | |
| On İkinci Bölüm | |
| DOLAYLI VE DOLAYSIZ VERGİ AYIRIMI VE SON YILLARDA TÜRKİYE’DEKİ GELİŞİMİ . | 171 |
| <i>Metin ERDEM & Ali TORUN</i> | |
| On Üçüncü Bölüm | |
| İNCELEMENİN YAPILACAĞI YERDEKİ KURAL DEĞİŞİKLİĞİNİN OLASI YANSIMALARI | 181 |
| <i>Metin TAŞ</i> | |
| On Dördüncü Bölüm | |
| AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ: HAZIRLIK, UYGULAMA VE DENETİM | 187 |
| <i>Mircan TOKATLIOĞLU</i> | |
| On Beşinci Bölüm | |
| COVID-19 DÖNEMİNDE MALİYE POLİTİKASI VE BÜTÇE UYGULAMALARI | 205 |
| <i>Murat ŞEKER & Şirin NAS</i> | |
| On Altıncı Bölüm | |
| BELEDİYELERİN BÜTÇE PERFORMANSLARININ SOSYO-EKONOMİK GELİŞİMİŞLİK DÜZEYLERİNE ETKİLERİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME | 221 |
| <i>Musa GÖK & R. Kutlu KORLU</i> | |
| On Yedinci Bölüm | |
| KAMU AÇIĞI VE CARİ İŞLEMLER AÇIKLARININ İLİŞKİLENDİRİLMESİ (İKİZ AÇIKLAR) . | 241 |
| <i>Nazan SUSAM</i> | |
| On Sekizinci Bölüm | |
| EMEKÇİLER, YOKSULLUK VE GÖÇMENLER ÜZERİNE..... | 263 |
| <i>Nihat FALAY & Ayşe GÖNÜLEREN</i> | |
| On Dokuzuncu Bölüm | |
| BÜTÇE HAKKININ DEMOKRASİ AÇISINDAN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ | 271 |
| <i>Özgür BİYAN</i> | |
| Yirminci Bölüm | |
| FİNANSAL OKURYAZARLIK VE BÜTÇE YÖNETİMİ AÇISINDAN ÖNEMİ | 283 |
| <i>Özhan ÇETİNKAYA</i> | |
| Yirmi Birinci Bölüm | |
| KAMU ÖRGÜN EĞİTİM HARCAMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME | 295 |
| <i>Pınar FEYZİOĞLU AKKOYUNLU</i> | |

| | |
|---|------------|
| Yirmi İkinci Bölüm | |
| TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ: PROGRAM SINIFLANDIRMASINA GÖRE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİNİN GELİŞİMİ ... | 309 |
| <i>Recep Emre ERİÇOK</i> | |
| Yirmi Üçüncü Bölüm | |
| SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA İÇİN SÜRDÜRÜLEBİLİR VERGİLENDİRME | 321 |
| <i>Reyhan LEBA</i> | |
| Yirmi Dördüncü Bölüm | |
| KAMU KESİMİNDE YOLSUZLUK ALGISI VE ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK ÖRGÜTÜ | 333 |
| <i>Rıdvan ENGİN & Selçuk İPEK</i> | |
| Yirmi Beşinci Bölüm | |
| 1920–1950 DÖNEMİNDE NÜFUS PLANLAMASINA YÖNELİK BİR VERGİ GİRİŞİMİ: BEKÂRLIK VERGİSİ..... | 357 |
| <i>Serkan BENK & Tamer BUDAK</i> | |
| Yirmi Altıncı Bölüm | |
| KAMU EKONOMİSİNDE ETKİNLİK KAVRAMININ ANAYASAL TEMELLERİ | 371 |
| <i>Şerif Emre GÖKÇAY</i> | |
| Yirmi Yedinci Bölüm | |
| TÜRKİYE'DE PERFORMANS DENETİMİNİN TEMEL SORUNLARI | 387 |
| <i>Tolga DEMİRBAŞ</i> | |
| Yirmi Sekizinci Bölüm | |
| BÜTÇE HAKKI KAVRAMI VE KULLANIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER | 403 |
| <i>Ufuk SELEN</i> | |
| Yirmi Dokuzuncu Bölüm | |
| GÜMRÜK VERGİSİNDE İTHALATTA GÖZETİM UYGULAMASI..... | 413 |
| <i>Yasemin TAŞKIN</i> | |
| Otuzuncu Bölüm | |
| 6183 SAYILI AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ HAKKINDA KANUN'DA HÜKME BAĞLANAN YETKİ UNSURUNA YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME | 429 |
| <i>Yeliz Neslihan AKIN BASA</i> | |
| Otuz Birinci Bölüm | |
| VERGİ HUKUKUNDA YENİDEN YAPILANDIRMA MÜESSESESİNİN VERGİ PLANLAMASI KARŞISINDAKİ KONUMU VE MALİYE POLİTİKALARINA ETKİSİ | 447 |
| <i>Zinnur TUNÇ</i> | |
| Otuz İkinci Bölüm | |
| PARİS KULÜBÜ: BORÇ TAHSİLDARLIĞINDAN BORÇLARIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE | 461 |
| <i>Zuhal AKBELEN</i> | |

ON DOKUZUNCU BÖLÜM

**BÜTÇE HAKKININ DEMOKRASİ AÇISINDAN
GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ****Özgür BİYAN*****I. GİRİŞ**

Kamu hukukunun önemli alt dallarından biri olan mali hukuk, kamu giderlerinin gerçekleştirilmesi sırasındaki uyulması zorunlu olan usul ve esaslar ile kamu gelirlerinin elde edilmesi sırasında uyulması gereken usul ve esasları düzenleyen bilim dalıdır. Bu bilim dalının giderler kısmı gider (bütçe) hukukunu oluştururken, kamu gelirleri ile ilgili kısım ise gelir (vergi) hukukunu oluşturmaktadır. Gelir Hukuku yerine genel olarak vergi hukuku ifadesinin tercih edilmesinin sebebi ise kamu gelirleri arasında en önemli ve başlıca gelir kaynağı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu iki kardeş bilim dalı (bütçe ve vergi hukuku) birbirinden ayrı ve farklı gibi görünse de bir madalyonun iki tarafını oluştururlar. Gelir kısmı kusursuz olsa giderlerdeki sorunlar var olduğu sürece mali hukukun bir ayağı hep sorunu kalır. Aynı şekilde giderler kısmındaki eksiklikler tamamlansa dahi gelir kısmındaki sorunların düzeltilmemesi de aynı etkiye sahiptir.

1982 Anayasası'nın birçok maddesi mali hukuku doğrudan ya da dolaylı etkilemektedir. Özellikle bütçe hukukunu doğrudan ilgilendiren 161. madde, vergi hukuku ile ilgili 73. madde mali hukukun temel ilkelerinin belirlenmesinde büyük rol oynamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemektedir. Gelir kısmında ise çok daha fazla sayıda kanun vergi hukukunun esaslarını kapsamaktadır.

Her iki hukuk dalı da çağlar boyunca insanoğlunun büyük mücadeleler vererek yönetimde söz sahibi olmasını sağlayan, monarşinin yarattığı

* Prof. Dr., Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.
E-posta: obiyar@bandirma.edu.tr

adaletsizliklerin, eksikliklerin ve hatalı uygulamaların ortadan kaldırılması için tek ve en büyük fırsat olan demokrasi ile yakından ilintilidir. Halkın yönetimde söz sahibi olabilmesi ile birlikte toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması ve bu ihtiyaçların finansmanının sağlanması için de demokrasinin uzantısı olan bütçe hakkının kullanılması hususu ön plana çıkmıştır. Keza aynı şekilde vergi hukukunda da demokrasinin getirdiği “temsilsiz vergileme olmaz” kuralı ile birlikte hem giderlerin yapılmasında hem de gelirlerin toplanmasında halkı temsil eden parlamentonun onayı olmadan bu işlemlerin yapılamaması kuralı benimsenmiştir. Günümüzde çağda ülkelerde bütçe hakkı demokrasinin vazgeçilmez bir göstergesi olarak kalıcı şekilde uygulanmaya devam edilmektedir.

Türk bütçe hukuku açısından değerlendirme yapıldığında bütçe hakkının uygulanabilmesine yönelik pozitif düzenlemeler görmek mümkündür. Parlamentonun etkin bir şekilde bütçe hazırlık süreçlerinde söz sahibi olabilmesi için kanuni alt yapının oluşturulmasına yönelik gayret dikkat çekmektedir. Öte yandan 2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte bütçe hukukunda da bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu bölümde mali hukukun önemli bir ayağını oluşturan bütçe hakkı tarihsel detaylara girilmeksizin 2018 yılından bu yana yapılan düzenlemeler çerçevesinde demokrasinin işleyişi açısından özet olarak değerlendirilmektedir.

II. DEMOKRASİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Uzun yıllardır gündemden yeri düşmeyen demokrasi Yunanca kökenli bir terimdir. Terim içindeki “demos”u Yunanlılar o dönemde “halk” olarak kullandıkları gibi “fakirler” ve “çoğunluklar” olarak da kullanmışlardır. Hatta bu açıdan o dönemdeki aristokratların kendi kontrollerindeki yönetimi ellerinden alan halkı küçümsemek için kullandıkları bir terim olduğu dahi ileri sürülmektedir (Özdemir vd., 2006: 260-261). Egemenliğin kaynağının millette ait olduğu ve egemenliğin kullanım şeklinin kuvvetler ayrılığına uyumlu bir şekilde oluşturulduğu devlet demokratik devlet olarak kabul edilir (Çınar, 2018: 275). Günümüzde demokrasi, toplumun en küçük yapı taşı olan aileden geniş topluluklara kadar herkesi bağlayıcı kurallar ve politikalar konusundaki kararlarla ilgili ortak ve genel bir kavram olarak ifade edilmektedir. Söz konusu kararlar adı geçen topluluklar için müşterek ve bağlayıcı nitelikte olup siyasal alanı da oluşturmaktadır. Bunun dışındaki kararlar ise bağlayıcı olmadıklarından

siyasal alanın dışında varsayılır. Bireysel tercihlere ne kadar geniş ve esnek bir alan bırakılıyorsa o toplumdaki “özgür bir toplum” olarak bahsedilir. Ancak demokrasi sadece bu ortak karar alınması ile ilgili bir konu değildir. Esas olan bu alınan ortak konuların “nasıl” alındığıdır (Can, 2019: 2158).

Demokrasinin bu siyasal tarafı dışında ekonomi ile de ciddi bir ilişkisi bulunmaktadır. Her ne kadar bu bölümün ana konusu değilse de biraz bahsetmekte fayda vardır. Ekonomik gelişmeyi yakından etkileyen bir yönetim biçimi olan demokrasi, siyasal istikrar sağlayarak ekonomik politikaların da sürdürülebilir ve birbirini destekleyecek şekilde uygulanmasına sebep olur. Hatta kıtlık gibi konuların çözümünde diğer yönetim biçimlerine nazaran daha başarılı bulunmaktadırlar. Dernekleşme hürriyeti, çok partili seçimlerin yapılması, insan haklarının korunması ekonomik gelişme için şart olan kurumsallaşma açısından önemlidir. Dolayısıyla aslında demokrasi bir lüks olmaktan ziyade katma değer yaratılmasında “esas” olarak kabul edilen bir olgudur (Doğan, 2005: 16).

Modern demokrasilerde günümüzde kabul edilen temel özelliklere bakıldığında yurttaş odaklılık, adil ve dürüst seçim, siyasal eşitlik, çoğunluk yönetimi, açık tartışmacı, iknacı ve uzlaşmaya dayalılık, açık ve sorumlu hükümet, sivil toplum, hukuk önünde eşitlik, azınlık haklarının korunması, yönetimin halkın tamamına ait olması, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, laiklik, ifade hürriyeti, kamu görevlerine girebilme hakkı, haberleşme hürriyeti, temel insan haklarının korunması sayılabilir (Özdemir vd., 2006: 265-266).

Demokrasilerde halk doğrudan kendini yönetemez. Periyodik olarak seçim yapılır ve kendi temsilcilerini seçerek onları iktidara getirir. İktidar tam bu noktada siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu sorumluluk siyasal iktidarın geçmişte kamuoyunu temsil etmiş olması nedeniyle varlığını her daim haklı çıkarması anlamına gelmez. Zira geçen zaman içinde halkın düşünce ve kanaati değişmiş olabilir (Can, 2019: 2161). Seçilen iktidar toplumun kesimlerini oluşturan ticari ve mesleki odalar, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, alınacak kararlarla doğrudan ilgili diğer gruplar vb. ile uzlaşma kültürü içinde hareket etmesi gerçek demokrasinin uygulanabilmesi ve etkinliğini kaybetmemesi açısından önemlidir.

Demokratik devletler esas itibarıyla kamusal mal ve hizmetleri üretirken ve sunarken, ayrıca kendisine yüklenen diğer görevleri yerine getirirken harcama yapmak ve bu harcamaları finanse edebilmek için vergi aracılığı ile ekonomiden

gelir sağlamak zorundadır (Doğan ve Şentürk, 2017: 355). Zaman içinde temsili demokrasinin kabul edilmesiyle oluşturulan parlamenter sistemler aracılığı ile halkın seçtiği yöneticiler (iktidar), yasama organı tarafından kabul edilen bütçe kanunları ve vergi kanunları aracılığı ile gider yapabilmekte ve gelir elde edebilmektedir. İşte tam bu noktada demokrasinin yansımaları da hukuk sistemlerinde yerini almıştır.

III. BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI

Bütçe genel bir tanımla bazen bir öğrencinin günlük veya haftalık harçlığı ile masraflarının, bazen bir ailenin aylık kazancı ve giderlerinin veya bir işletmenin yıllık gelir ve giderlerinin karşılaştırılıp hangi ihtiyaçlara ne kadar tahsis edileceği ile ilgili denkleştirme (Feyzioğlu, 1967: 4) olarak ifade edilir. Bu denkleştirme esnasında ortaya çıkan belge ise aslında bütçedir. Kamu bütçesi ise kamu ekonomisinin konusu olan mal ve hizmet üretiminin finansman aracı olarak kabul edilir ve kamu maliyesinin uygulama alanıdır. Bu kapsamda Türkiye’de genel yönetim kapsamındaki ve dışındaki kamu kurumlarının bütçelerine kamu bütçesi (Altuğ, 2019: 8) adı verilmektedir. Pozitif hukuk açısından bakıldığında bütçe tanımının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (RG, 24.12.2003/25326) kapsamında yapıldığı görülmektedir. Söz konusu Kanun’un 3/f bendi uyarınca bütçe, “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmıştır.

Bütçenin devletin idari tüm faaliyetlerini hukuki kurallara bağlayan, bütçe dışı veya bütçeye aykırı idari işlem ve kararların uygulanmasına izin vermeyen hukuki bir yönü de bulunmaktadır (Feyzioğlu, 1967: 4). Bütçe hukuku kamu harcamaları ile kamu gelir ve giderlerinin denkleştirilmesinin birlikte ele alınmasına (Mutluer, 2006: 14) yönelik usul ve esasları düzenleyen kurallar bütünüdür. Bütçe kanunları aracılığı ile gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına olanak verilir. Bu durum bütçe kanunlarını vergi kanunları açısından önemli bir kaynak haline getirir (Mutluer, 2006: 26).

Bütçe kanunları mutlaka yasama organınca kabul edilmektedirler. Bunun da nedeni derin tarihsel süreçlere kadar gitmektedir. Demokrasinin tam işlerliğini sağlamak adına hem gelirler hem de giderler bireylerin seçtikleri temsilciler aracılığı ile belirlenir. Toplumunu oluşturan bireyler de bu sayede doğrudan bütçe üzerinde söz sahibi olabilme şansını yakalamış olurlar. Tam bu

aşamada 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. Bütçe, hükümetin Meclis’e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan Kesin Hesap Kanunu ile denetlemektedir. Yani parlamenter sistemin özü ve demokratik hukuk devleti ilkesi halkın kamu yönetimi üzerindeki denetimini temsilcileri vasıtasıyla gerekli kılmaktadır (AYM, 2011).

Bütçe hakkının kullanımı yerel demokrasinin işleyişinde de kendini göstermektedir. Günümüzde katılımcı bütçeleme (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 48-49) ya da cinsiyete duyarlı bütçeleme (Genç, 2010: 35) gibi uygulamalarla bütçe süreçlerine daha geniş kitlelerin katkı sağlaması mümkündür (Narter, 2012: 39).

Bütçe hakkı, devlet gelir ve giderlerinin tayin, tespit ve kullanılmasından doğan gelişmeler sonrasında vergi kavramı ile ortaya çıkmıştır. Buna ek olarak bütçe hakkı üç aşamadan oluşmaktadır: Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı. Bu üç aşamadan oluşan bütçe hakkı sayesinde kamu politikalarını uygulayan iktidarlar ile bu iktidarları seçerek yetki ve gücünü veren bireyler arasında asil-vekil ilişkisi somut bir şekilde kendini göstermiş olur. Tabii tüm bu durumun sonucunda hesap verme sorumluluğu ve denetim de sonuç olarak ortaya çıkmış olur (Doğan ve Şentürk, 2017: 358). Magna Carta’dan bu yana tarihsel süreç içerisinde büyük zorluklarla edinilen bütçe hakkını oluşturan söz konusu üç aşama ile vergileme yetkisi sınırlandırılmış, devlet harcamalarının gösterildiği bütçenin parlamento onayından geçme zorunluluğu getirilmiş ve son aşamada bu kural kalıcı hale getirilerek gelir ve giderlerin yıllık bazda parlamento onayından geçmesi (yıllık olma) ilke(si) uygulanmaya devam etmiştir (Akbeş, 2020: 5). Parlamento onayından geçen bütçe, toplumsal bir uzlaşma haline bürünür. Bir diğer ifadeyle halkın seçtiği temsilciler halkın iradesini bütçeye yansıtarak oluşturur ve kabul eder. Bütçe süreçlerinde parlamentonun dahil edilmesi ile mali disiplinin sağlanması, kaynak

tahsisi etkinliğinin sağlanması, operasyonel etkinliğin sağlanması ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi amaçlanır. (Şahin İpek, 2017: 72).

Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel sürecine bakıldığında batıdaki gelişmeler sonrası ilk izdüşümün 1876 tarihli Kanuni Esasi de olduğu görülmektedir. 1908 yılında ikinci meşrutiyet ile beraber Kanun-i Esasi uygulanmaya çalışılmışsa da o zamanın konjonktürü nedeniyle başarılı olunamamıştır. Cumhuriyet dönemiyle birlikte 1924 Anayasası’ndan itibaren bütçeyi kabul veya red yetkisi TBMM’ye verilmiştir. Ne var ki gerçek anlamda bütçe hakkı varlığını hissettirememiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında da bütçeyi kabul veya red yetkisi TBMM’ye verilmiş, iki kez bütçesi red edilen hükümetin istifa etmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmış, parlamentonun bütçe üzerinde güçlü bir yapıda oluşması sağlanmaya çalışılmıştır (Durdu, 2020: 55). Son olarak 2018 yılındaki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile birlikte yeni düzenlemelerle bütçe hakkının seyrinde değişiklikler yapılmıştır.

Anayasa’nın 87. maddesine göre bütçe tekliflerini görüşmek ve kabul etmek TBMM’nin görevleri arasındadır. 161. maddesi uyarınca ise kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe Kanunları Resmî Gazete’de yayımlanırlar ve Cumhurbaşkanı tarafından veto edilemezler. Bütçe kanunları süreli kanunlardır ve genel olarak bir yıl için kabul edilirler. Kabul edildikleri yılın adını alırlar. Örneğin 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu gibi. Kabul edildikleri yıl yürütme organlarına da uygulama yetkisi verilmiş olur. Başka bir ifade ile Bütçe Kanunları kabul edilmezse yürütme organları harcama yapamayacağı gibi gelir de elde edemez. Dolayısıyla vergilerin de tahsil edilmesi söz konusu olmaz. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul

edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.

TBMM üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.

Bütçe Kanunu'nun özellikleri (Akbeý, 2020: 8-10) kısaca şöyle sıralanabilir:

- Bütçe Kanunu her yıl yenilenmesi zorunlu olan ve her yıl başından önce yasama organında kabul edilmesi gereken bir Kanun'dur.
- Bütçe Kanunu pek çok diğer kanunlar gibi sadece düz metinlerden oluşmaz. Orta Vadeli Malî Planı da içeren Bütçe Gerekçesi, Yıllık Ekonomik Rapor gibi belgelerin yanı sıra gelir ve giderleri gösteren ekli cetveller ek olarak yer alır.
- Bütçe Kanunu sadece yürütme organı tarafından parlamentoya sunulabilir. Oysa diğer Kanun teklifleri bir veya daha fazla milletvekilinin imzasıyla verilebilir.
- Normal bir kanunun TBMM başkanlığına sunulması ve komisyonlarda görüşülmesi ile ilgili usul ve esaslar farklı iken, Bütçe Kanunu'nun görüşülmesinde farklıdır.
- Cumhurbaşkanı kanunları veto etme yetkisine sahipken TBMM tarafından kabul edilmiş bütçe kanununu onaylamak zorundadır.
- Bütçe Kanunu kesin hesap kanun ile yeniden yasama organında görüşülmekte ve denetlenmektedir. Diğer kanunlarda böyle bir durum söz konusu değildir.

IV. BÜTÇE HAKKININ GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Yeni sistemle Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kalkmış, yerine Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ihdas edilmiş, Hazine Müsteşarlığı Maliye Bakanlığı ile birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı halini almış, Cumhurbaşkanlığına bağlı birçok Kurul ve birimin yanı sıra Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Bundan böyle Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Kesin Hesap Kanunu süreçleri, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonu ile sürdürülmektedir.

Bir önceki kısımda da ifade edildiği üzere demokratik yönetimlerde seçilen kişilerin seçmen ihtiyaçları doğrultusunda bütçe oluşturacağı düşünülerekten bütçe kanununun parlamentodan geçmesi gerektiği kabul edilmiştir. Bütçe'nin uygulanabilmesine yönelik teklif ve tasarının meclisten geçmesi ve kanun olarak kabul edilmesi ile vergi kanunları da uygulanabilir hale gelir. Bu duruma “*ön izin*” ya da “*önceden izin*” ilkesi adı verilmektedir. Ön izin ilkesi uyarınca vergi kanunlarının uygulanabilmesi için Bütçe Kanunu içinde uygulanmasına izin verilen vergi kanunlarının ismi tek tek sayılmaktadır. Sadece vergi kanunlarının değil tüm mali yükümlülüklerle ilişkin mevzuat bütçe içinde “C Cetveli” kapsamında yer alır. Yasama organınca bütçe kanunu kabul edilince (ön izin) vergi kanunları artık uygulanabilir hale gelir ve vergi idaresi vergileri tahsil edebilme yetkisine sahip olmuş olur. Eğer bir mali yükümlülüğe söz konusu cetvelde yer verilmemişse uygulanması da mümkün olamayacaktır. Ne var ki bu kural 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bu açık bir şekilde düzenlenmemekte sadece belirli maddelerin yorumlanması sonucunda çıkarım yapılabilmektedir. Bütçe hakkının hukuki güvenlik ilkesi açısından tereddüde yer bırakmayacak şekilde uygulanabilmesi için bu konuda açık bir kanuni düzenleme yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Çifci, 2020: 125).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanununu veto edememesi literatürde eleştirilmiştir. Zira kural itibariyle kanunları veto edebilen Cumhurbaşkanı'nın, Bütçe Kanunu teklifi yaptıktan sonra yasama organında muhalefet partilerinin çoğunlukta olması ve bu çoğunluğun bütçeyi değiştirmesi durumunda veto hakkı olmadığından herhangi bir şey yapamaması ve savunmasız kalacağı, bu nedenle de seçime kadar giden uyuşmazlıkların yaşanabileceği, üstelik buna partili Cumhurbaşkanı

olunabilmesine yönelik düzenlemeler de eklendiğinde demokrasiyle örtüşmediği (Akbeý, 2020: 15-16) ifade edilmiştir.

Diğer yandan bütçe süreçlerinde önemli sorumluluğa sahip olan “harcama yetkilisi” konusu da yeni sistemde problemlili alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte müsteşarlık kaldırılmış, bakanlıkların en üst yöneticilerini atama yetkisi Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Bakanlıkların üst yöneticisi doğal olarak “harcama yetkilisi” konumuna geçmiştir. Dolayısıyla müsteşarlık makamının kaldırılması sıkıntılı süreçleri de beraberinde getirmiştir.

Keza merkezi yönetim bütçe süreçlerinde bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarmalarına ilişkin yapılan yeni yasal düzenlemeler ile de bütçe hakkının özüne dokunan değişiklikler yapılmıştır. Daha önce kanun ile yapılabilen bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarmaları artık kanun dışında, genel bütçe ödenekler toplamının %10’una kadar merkezi yönetim bütçe kanunu kapsamında yetkilendirme ile aktarılacak tertibin %20’sine kadar harcamacı kurum kararı ile ve yüzde 20’yi aşan aktarmalar ise kurum bütçesinin %20’sine kadar Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilebilmektedir. Bu durum yasa ile kabul edilen bütçenin idari işlemler değiştirilmesi anlamına geldiğinden bütçe hakkının özüne müdahale olarak görülmektedir (Akbeý, 2020: 20).

Sayıştay bütçe denetimi konusunda önemli kurumlardan bir tanesidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Sayıştay Başsavcısının görev süresi, atanması ve değiştirilmesi Cumhurbaşkanına bağlanması da bütçenin denetimini yakından ilgilendirmektedir. Bütçe hakkının doğru kullanımına ilişkin tek kontrol aracı olan denetimi yerine getiren kurumun başsavcısının Cumhurbaşkanının takdirine bırakılması, Cumhurbaşkanının teklif ettiği bütçenin doğru usulde yürütüldüğünü denetleyen Başsavcının, yapacağı soruşturmaları da şüpheli bir hale sokmuştur (Akbeý, 2020: 21). Halkın adına denetim yapan bir kurum yetkilisinin kendisini denetleyeceğini bilen yürütmenin başı tarafından atanması gerçekten demokrasinin işleyişi açısından doğru görünmemektedir.

Anayasa’nın 161/4 hükmü parlamentonun etkinliğini azaltmış Cumhurbaşkanlığı’nın bütçesinin red edilmesi durumunda, istifa vb. herhangi bir sonuç doğurmadığı gibi yeniden değerlendirme oranında geçmiş yıl bütçesinin uygulanmaya devam edebilmesi TBMM’nin bütçe süreçlerindeki rolünü azaltmış ve bütçe hakkının demokratik olarak işleyişini bozmuştur (Durdu, 2020:

58-59). Dolayısıyla parlamento bütçeyi ret etse bile önceki yıl bütçesinin otomatikman uygulanmaya devam etmesi bütçenin kabul edilmesi yönünde baskı yaratmakta (Eğilmez, 2017: 1), “nasıl olsa bir şekilde bütçe uygulanmaya devam edecek” anlayışının ortaya çıkması nedeniyle halk adına bütçeyi onaylayan yasama organının etkisini azaltmaktadır. Dolayısıyla parlamentonun bütçeyi gerçek anlamda ret edememesi ise bütçe hakkının etkili olamamasına neden olarak görülmektedir (Feyzioğlu, 1983: 28).

Yeni sistemde ise bütçe teklifi yine Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmektedir. Bütçe teklifinin Komisyonda görüşülme süresinde herhangi bir değişiklik olmamakla birlikte komisyonun üye yapısında değişiklikler meydana gelmiştir (TBMM, 2018: 88). Yapılan kanuni düzenlemeler ile Anayasadan söz konusu komisyonun üye sayısına ilişkin düzenlemeler çıkarılmış, yeni sistemde hükümetin parlamento çoğunluğuna dayalı olarak kurulmadığından, iktidar partisi ya da partilerinin çoğunluğunu sağlamaya yönelik sayısal bir istisnanın uygulanamamasına neden olunmuştur. Yapılan düzenlemeler sonucunda komisyonun üye dağılımının partilerin TBMM’deki üye sayısına göre belirlenmesi sağlanmış bu da komisyon üye sayısına ilişkin olarak kesinliğin ortadan kalkması yönünden bütçenin önemli ilkelerinden olan bütçenin aleniliği ve şeffaflığı ilkeleri çelişmiştir (Çalışkan vd., 2020: 731).

SONUÇ

Tarihsel derin bir bağ ile demokrasiye bağlı bir hak olan bütçe hakkı, çağdaş demokratik sistemlerle yönetilen ülkelerde halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlayan çok önemli bir haktır. Günümüzde kabul edildiği hali ile vergi alma, harcamaları gerçekleştirme ve yıllık bütçeyi onama hakkından oluşan bütçe hakkı anayasa başta olmak üzere kanuni düzenlemelerde de yerini almıştır.

Anayasa’da yer alan bütçe hakkına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte bir dizi değişikliğe uğramıştır. Bütçe süreçlerinde görev alan kurumların değişmesi ve prosedürlerin farklılaşması demokratik açıdan bütçe hakkının kullanımında eleştiri konusu yapılan birtakım sorunların da ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Yapılan değişikliklerle ilgili literatürde yer alan eleştiriler özetle şöyledir:

- Bütçe hakkının kullanımında önemi bir role sahip olan “ön izin ilkesi”nin pozitif hukukta somut olarak yer alması sağlanmalıdır.
- Bütçe süreçlerinde harcama yetkilisinin tespiti ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Özellikle bakanların Cumhurbaşkanınca atanması onları üst yönetici olarak “harcama yetkilisi” konumuna geçirmesi problemlili durumların ortaya çıkmasına sebep olabilir.
- Bütçe süreçlerinde bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarmalarına ilişkin yapılan düzenlemeler bütçe kanunu dışında, belirli oranlar çerçevesinde Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilebilmesi demokratik açıdan bütçe hakkının özüne müdahaledir. Bu konuda vergi kanunlarında olduğu gibi yetki verilecekse yasama organı tarafından verilmesi, bu yetkinin alt ve üst sınırlarının da Anayasa da düzenlenmesi mümkündür.
- Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan bütçesinin yasama organınca red edilmesi durumunda, otomatikman yeniden değerlendirme oranında geçmiş yıl bütçesinin uygulanmaya devam edebilmesi TBMM’nin bütçe süreçlerindeki rolünü azaltmıştır. Bütçe hakkının demokratik olarak işleyişini etkin hale getirmek adına bu uygulamanın yeniden düşünülmesinde fayda vardır.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu, *International Journal of Public Finance*, 5(1), 1-26.
- Altuğ, F. (2019). Kamu Bütçesi. Beta Basım A.Ş.
- AYM, (2011). *Anayasa Mahkemesi Kararı*, E:2008/84, K:2010/121, 12.07.2011 tarihli ve 27992 sayılı Resmî Gazete.
- Çalışkan, A., Kaya, P. B., Malak, M., (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22/3 (2020) 721-736.
- Can, M. (2019). İnsan Hakları ve Demokrasi Arasındaki İlişkinin Felsefi Analizi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 23, Özel Sayı, 2155-2167.
- Çınar, M. (2018). Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluş Felsefesinden Anayasal Demokrasi İdealinin Yansımaları. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (9), 271-288.
- Çifci, H. B. (2021). Bütçe Kanununda Yer Almayan Vergi Kanunlarının Hukuki Güvenlik İlkesi Bağlamında Uygulanabilirliği. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1), 105-127.

- Doğan, K. C., Şentürk, S. H. (2017). İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 353-373.
- Doğan, A. (2005). Demokrasi ve Ekonomik Gelişme. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0 (25), 1-19.
- Durdu, M. (2020). Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü ve Latin Amerika Ülkeleri ile Mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25 (99), 49-78.
- Eğilmez M., 12 Nisan 2017, Anayasa Değişikliğiyle Mali ve Ekonomik Hükümler Nasıl Değişecek?. *Kendime Yazılar*, <https://www.mahfiegilmez.com/2017/04/anayasa-degisikligiyle-mali-ve-ekonomik.html>, (Erişim Tarihi: 05.08.2022).
- Feyzioğlu, B. N. (1983). Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 0 (29).
- Feyzioğlu, B. N. (1967). Nazari, Tatbiki, Mukayeseli, Bütçe (2.b). Fakülteler Matbaası.
- Genç, M. (2010). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik. *Sayıştay Dergisi*, (77), 33-62.
- Mutluer, M. K. (2006). Vergi Genel Hukuku. Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir, Y., Şimşek U., Aktaş E. (2006). Demokrasi Üzerine. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 0(14), 259-269.
- Sakınç, S., Bursalıoğlu, S. A. (2014). Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme. *Ejovoc (Electronic Journal of Vocational Colleges)*, 4 (1), 1-10.
- Şahin İpek, E. A. (2017). Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi. *Maliye ve Finans Yazıları*, 1 (107), 70-107.