

Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım

Mehmet Alpertunga AVCİ^(*)

Özet: *Günümüz modern çoğulcu demokrasilerinin paradoksal bir soruya cevap vermesi gerekmektedir. “Bütçe yasamanın bir hakkı mıdır yoksa gücü müdür?” Bu soruya aranacak yanıt, yasamanın bütçe hâkimiyetini ortaya koyacak bir kavrama işaret etmelidir. Nitekim İngiliz kaynaklı parlamentonun üstünlüğü anlayışı, yasamanın kamu kaynakları üzerindeki iradesini “bütçe hakkı” kavramıyla açıklamıştır. Anayasal düzenin mali teminatı olan bütçe hakkına dayanarak yasama; yürütmenin mali kararlarını sorgulama, yurttaş tercihlerine aykırı öngörülerini ve kanuna aykırı mali tasarrufları önceden engelleme fırsatına sahip olmaktadır. Buna karşın bütçe hakkı çeşitli uygulamalarla zayıflatıldıkça; yasama etkisizleşmekte ve yürütmenin de tahakkümü artmaktadır. Aynı zamanda sınırları ve temel prensipleri bilinmeyen bütçe hakkının kullanılması da yasal prosedürlerle sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle öncelikli olarak bütçe hakkının teorik yönü açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu çalışmanın amacı bütçe hakkının yasamanın ve dolayısıyla yurttaşın gücü olduğunu ortaya koymaktır. Bu amaçla, öncelikli olarak bütçe hakkının teorik çerçevesi belirlenmiş; ardından hükümet sistemlerinde bütçe hakkının kullanım esasları açıklanmış ve bu hakkın korunması için çeşitli önlemler tespit edilmiştir. Bu teorik yaklaşımla bütçe hakkının kullanılması noktasında, başkanlık hükümet sisteminde yasamanın bütçe sürecine faal bir şekilde dâhil olduğu sonucuna varılmıştır.*

Anahtar Kelimeler: Devlet bütçesi, bütçe hakkı, hükümet sistemi, gözetim, kamu kaynağı.

The Power of the Purse as the Main Powerful Weapon of the Legislature: A Theoretical Approach

Abstract: *There is the need for today's modern and pluralistic democracies around the world to give an answer to a paradoxical question: “Is public budget about a right or a power of the legislature?” The answer that is going to be sought for should be indicating to a notion where legislature budgeting sovereignty should exist. Hence, English originated understanding of supremacy of parliamentary puts the legislations' will on public funds via the power of the purse. Legislature holds the occasion of investigating decisions on fiscal policies what belongs to execution, foresights which contradict with the preferences of fellow citizens, preventing any illegal fiscal retrenchments beforehand by exercising the power of the purse as the fiscal assurance of constitutional order. Notwithstanding, as the power of the purse got weaken via the implementation of several practices, legislature gets ineffective and executive employs a more visible dominance. At the same time, where the limits and basic principles of the practice of the power of the purse is being remained the usage of the power of the purse is limited by the legal procedures. Therefore, initially theoretical perspective of power of the purse should be put forward. This study aims to describe the fact that power of the purse is a power of legislation and as a consequence the same condition for citizens. In this respect, firstly, theoretical framework of the power of the purse has been settled and following that main pillars of practices of the power of the purse under government systems has been explained and lastly there are some offerings to take some measures on the issue of protecting this power. Following this theoretical approach, there is the finding that presidential system is a one where legislation actively participates to budgetary process concerning the practicing the power of the purse.*

Keywords: Public budget, the power of the purse, government system, oversight, public fund.

*) Yrd.Doç.Dr., Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
(e posta: maavci@atauni.edu.tr)

Giriş

Yürütmenin kontrol altında tutulması bakımından yasamanın elindeki en etkili silah olan ve kökleri Orta Çağa uzanan bütçe hakkının önemi özellikle 1688 İngiliz Devrimi düşünürleri tarafından ortaya konmuş, Montesquieu ve James Madison gibi aydınlanma çağı düşünürleri tarafından güçlendirilerek günümüz batı siyasal düşüncesinin standart parçası hâline getirilmiştir (Cox, 2012: 2). ABD'nin kurucu babalarından James Madison 1788 yılında kaleme aldığı Federalist 58 numaralı makalesinde bütçe hakkını; her bir sorunun dinlenip çözüme kavuşturulması ve her tür adil ve yararlı önlemin hayata geçirilmesi konusunda hiçbir anayasanın halkın doğrudan temsilcilerine sağlayamayacağı en mükemmel ve etkili silah olarak değerlendirmiştir. Aynı adlı makalede Madison; bütçe hakkını, temsilciler eliyle etki ve nüfuz alanı günbegün genişleyen güçlü bir araç olarak değerlendirmiştir (United States Senate Committee on Appropriations, 2005: 23). Günümüze geldiğinde yürütmenin gelir, gider ve borçlanma kararlarının anayasal olarak yasama tarafından onaylanması veya reddi anlamına gelen klasik bütçe hakkı; yürütmenin kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisine yönelik yasama kontrolünün temelini oluşturmaktadır. Bu hak, kamu gelirlerinin yalnızca kanun kapsamında harcanmasını zorunlu kılmaktadır. Montesquieu'ye göre eğer yürütme erki yasamanın onayı olmaksızın kamu kaynakları üzerinde kanunsuz tasarrufta bulunacak olursa, artık orada özgürlükten bahsedilemeyecektir. Bu çerçevede yasamanın anayasa kaynaklı bütçe hakkıyla yürütmenin hesap verme sorumluluğu altında hareket etmesi sağlanırken, aynı zamanda meşruiyet ve iyi yönetim unsurları da güvence altına alınmış olacaktır (Cox, 2012: 2-3; Schiavo-Campo, 2007a: 58).

Bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak; tüm dünyada yasama organının, ulusal bütçeyi değerlendirme ve yürütmeyi gelir toplayıp gider yapmaya yetkilendirme yönünde anayasal bir gücü vardır (Stapenhurst, 2008: 53). Ancak bütçeye, yalnızca anayasaya uygun şekilde yürütülmesi gereken bir resmî doküman ve prosedür gözüyle bakılmaması gerekir (Schiavo-Campo, 2007b: 270). Zira modern demokrasilerde kamu bütçesi buzdağına benzer. Bir politika ürünü olarak bütçenin uzun vadeli etkileri ve harcama taahhütleri buzdağının suyun altında ve dolayısıyla yasama kontrolü dışında kalan kısmıdır. Buna karşın suyun üzerinde kalan ve görünen kısmı, uzun vadeli karar ve taahhütlerin yıllık bütçelerle hayata geçirilen kısmıdır. Yasama denetimi ve gözetimi özellikle bu yıllık bütçeler üzerinde kendini göstermektedir (Wildavsky, 2007: 115). Bu bakımdan bütçe hakkının yasama tarafından arzulandığı şekliyle kullanılabilmesi için bütçelerin anayasada tanımlanmamış olan uzun vadeli etkilerinin değerlendirilebilir olması ve yıllık bütçelerin mali yıldan belirli bir süre önce yasamanın değerlendirmesine ve onayına sunulması gerekir (Schiavo-Campo, 2007b: 271).

Ülkelerde yerleşik bütçe hakkı anlayışını ve yasama yürütme erkleri arasındaki ilişki ve çekişmeleri tarihî geçmişten, çeşitli kültürel ve siyasal etkenlerden soyutlamak mümkün değildir (Barraclough & Dorotinsky, 2008: 99). Bu noktada ülkelerin kabul etmiş

olduğu hükümet sistemi yaklaşımı bağlamında bütçe hakkının aynı zamanda bir güç aracı olarak da kullanıldığını unutmamak gerekmektedir. Zira demokratik gelişimin mali boyutunu teşkil eden bütçe hakkının kullanılma şekli de hükümet sistemleri bakımından farklılık göstermektedir. Nitekim bazı uygulamalarda; yasama etkin şekilde bütçeyi hazırlar, bazı uygulamalarda yasama yürütme tarafından hazırlanan bütçe tasarısını değiştirmeden onaylar, bazılarında ise bütçe sadece genel kurulda veya ilgili komitelerde ele alınır ve oylanır. Özellikle bütçe ve mali işlemler konusunda ihtisaslaşmış komiteler bütçe sürecini yakından takip ederek bu hakkı doğrudan kullanırlar (Stapenhurst, 2008: 52). Tüm bu bilgiler ışığında modern çoğulcu demokrasinin mali kanadını teşkil eden bütçe hakkının gerek teorik çerçevesini gerekse hükümet sistemleri bakımından fiilî uygulamasını yakından incelemek gerekir.

1. Bütçe Hakkının Konusu ve Sınıflandırması

Günümüzde bütçe hakkının kullanılması noktasında hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama, denetim ve aklama şeklinde ilerleyen bütçe sürecinde bütçe hakkının konusunun ve bu konuya bağlı olarak kapsamının açıkça ortaya konması demokrasinin gereğidir. Öncelikli olarak bütçe hakkının konusundan bahsetmek gerekirse, elbette ilk değinilmesi gereken **bütçe** kavramı olacaktır. Edgar Allix'e göre bütçe; "*devletin, belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur (Aksoy, 1993: 9)*". René Storum'a göre bütçe; "*kamu gelir ve giderlerinin mali yıl girmeden önce yapılan tahminler ile uygulanmasına izin veren bir Parlamento tasarrufudur (Aksoy, 1993: 8)*". Bedî Necmettin Feyzioğlu'na göre bütçe; "*Devletin (veya diğer âmmî şahıslarının) gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukukî tasarruftur (Feyzioğlu, 1981: 14-15)*". Nihat Sayar'a göre bütçe; "*Devlet, il ve belediye gibi kamu hükmî şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanunu, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur (Sayar, 1974: 7)*". Maliye bilim insanları tarafından yapılmış olan tanımlardan yola çıkarak bütçeyi;

Gelecek mali yıl girmeden önce devlet, il ve belediye gibi kamu hükmî şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların gelir ve giderlerini tahmin eden, ilgili mali yılda gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren, gelir ve giderlerin uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan Parlamento'ya ait bir hukukî tasarruf olarak tanımlamak mümkündür.

Bütçeye bağlı ve yine hukuki bir tasarruf olan **kesin hesap** veya diğer bir ismiyle **yıllık harcama raporu** (annual expenditure report) da yine bütçe hakkının konusunu oluşturmaktadır.

Kesin hesap; bilanço, gelir ve harcama tabloları, nakit akım tablosu, performans raporları ve diğer ilgili tablolarından oluşan devlet muhasebesi kayıtları dikkate alınarak ve bütçe ile benzer şekli kurallara uygun olarak mali yılın sona ermesinden sonra yürütme tarafından hazırlanan, bir yıllık bütçe uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren ve yasamaya bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini veren hukuki bir tasarruftur (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003: Md. 42).

Yasama, kesin hesap incelemesi ile yürütmenin bir önceki yıl kendinden almış olduğu harcama yapma ve gelir toplama yetkisini yerinde kullanıp kullanmadığını değerlendirmektedir. Bu değerlendirme aşamasında yasamaya yüksek denetim kuruluşu (Sayıştay) hazırlamış olduğu denetim raporları ile destek vermektedir. Kesin hesabı ve hazırlanmış olan yüksek denetim raporunu bir bütün halinde değerlendiren yasama, yürütmenin aklanmasına (ibrasına) veya aklanmamasına karar verir. Yürütmenin aklanmaması hali - özellikle parlamenter hükümet sisteminde- hükümetin istifası ve hatta yasamanın feshine kadar gidebilecek çeşitli siyasal sonuçlar doğurmaktadır (Atay, 1997: 25-26; Edizdoğan vd., 2011: 496; Altuğ, 1999: 80-81).

Bütçe ve kesin hesap tekliflerinin değerlendirilmesi ve yeri geldiğinde değiştirilmesi noktasında, çoğulcu sistemin ana mali felsefesini yansıtan bütçe hakkının kullanılış şekli farklılık arz edebilmektedir. Bu farklı değerlendirme şekli bütçe hakkında bir sınıflandırmaya gitmeyi de gerekli kılmaktadır. Özellikle yasamanın bütçe üzerinde değişiklik yapması noktasında dört farklı uygulama ile karşılaşmaktadır. Bunlardan en uç ve kısıtlayıcı ilk uygulama -çoğunlukla otoriter rejimlerde görülen- **kabul ve redde dayalı bütçe hakkıdır**. Bu uygulamaya göre bütçe teklifi üzerinde hiçbir değişiklik yapamayan yasamanın önünde sadece bütçeyi ret veya kabul seçenekleri bulunmaktadır (Wehner, 2008: 81). Kısmen daha esnek olan ikinci uygulama ise **sınırlı bütçe hakkıdır**. Daha çok İngiltere gibi parlamenter hükümet sisteminin ve Fransa gibi yarı başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde kullanılan sınırlı bütçe hakkına göre; bütçe üzerinde yasamanın değişiklik yapma hakkı sınırlı tutulmuştur. Nitekim yürütmenin mali politikası korunurken, yasamanın belirli bir limite kadar bütçedeki gelirleri azaltıp giderleri artırmasına veya sadece ödeneklerde kesinti yapmasına izin verilmektedir. Buna karşın yasamaya ödeneklerin yerini değiştirme, ödenek kalemlerini artırma veya yenilerini ihdas etme imkânı verilmemektedir. Buna karşın Almanya örneğinde, söz konusu değişiklikler aynı zamanda yürütmenin onayına diğer bir ifadeyle kabulüne bağlıdır (Schiavo-Campo, 2007b: 273; (Wehner, 2008: 81). Ancak önemle belirtmek gerekir ki yasamanın bütçe üzerindeki bu sınırlı yetkisi, yasamanın bütçeye etki edemeyeceği anlamına gelmez (Stapenhurst, 2008: 54). Bütçe hakkının sınıflandırılması noktasında bir diğer uygulama ise sınırlı bütçe hakkı ile sınırsız bütçe hakkı arasında değerlendirilebilecek **dengeli bütçe hakkıdır**. ABD’de “pay-as-you-go -PAYGO” prensibi olarak da adlandırılan ve bütçenin tarafsızlığı ilkesinin gereği olan dengeli bütçe hakkına göre, yürütme tahminî bütçe açığı-

nı artıracak herhangi bir yasayı yürütemez. Diğer bir ifadeyle kamu gelirlerine ve zorunlu harcamalara yönelik yeni yasal düzenlemelerle tahmini bütçe açıkları artırılmaz (PAYGO Act, 2010). Bu prensibin uygulanabilmesi için hem iktisadi yapının güçlü olması hem de ekstra ve alternatif gelir kaynaklarının mevcut olması gerekmektedir (Hou, 2013: 220). PAYGO prensibi sadece yürütme ile sınırlı olmayıp yasama için de geçerlidir. Eğer ki yasama belirli bir zorunlu harcamayı yapmaya yönelik gider artırıcı bir teklifte bulunacak ise -PAYGO prensibi gereğince- bu harcama için önceden kaynağı da bulmalıdır. Bu tip bir bütçe hakkında gözetilen ana amaç, bütçe dengesinin dışına çıkmadan yasamaya -zorunlu kaynak ihtiyacı olan sektörler için kaynak tahsisi yapmak suretiyle- etki sahası açmaktır (Keith, 2010: 8-9-10; Schiavo-Campo, 2007b: 273). Bütçe hakkı sınıflandırması bağlamında yasamaya en geniş hareket sahası sağlayan uygulama ise **sınırsız bütçe hakkıdır**. Başta ABD olmak üzere başkanlık hükümet sisteminin geçerli olduğu ülkelerde uygulanan sınırsız bütçe hakkına göre; yasama yürütmenin onayına bağlı kalmaksızın, hem gelirler hem de giderler üzerinde sınırsız şekilde değişiklik yapma ve ödenekleri artırma ve yeniden tahsis etme hakkına sahiptir. Kontrol ve denge (check & balance) yaklaşımı çerçevesinde, yasamanın yürütme üzerinde bu tip bir hakkı kullanması başkanlık vetosuyla dengelenmiştir (Wehner, 2008: 81; Schiavo-Campo, 2007b: 273). Diğer bir ifadeyle sert güçler ayrılığının geçerli olduğu başkanlık hükümet sisteminde, yasamanın bu tip değişiklik yapma hakkıyla yürütmenin işlerliğini engellememesi için başkana bütçe kanununu bir bütün halinde veya tek/birkaç madde bazında veto yetkisi tanınmıştır (Wehner, 2008: 83).

2. Bütçe Hakkının Tarafları ve Araçları

Modern demokrasilerde bütçe hakkı yurttaştan temsil yetkisini alan yasamaya aittir. Bu hakkı izin suretiyle kullanan ise yürütmedir. Ancak bütçe hakkı denilen kavram statik bir karakterde olmayıp, dinamik süreçler dizisinden oluşmaktadır. Bu süreçler dizisinde yasamanın, bütçe hakkını etkin şekilde kullanabilmesi ve yürütmenin kamu gelir ve mal varlığı üzerindeki tasarruf yetkisini sorgulayabilmesi için yardımcı kuruluş ve araçlara ihtiyacı vardır. Bu kuruluş ve araçlar aynı zamanda yasama denetiminin de temel unsurlarını teşkil etmektedir. Bu çerçevede bütçe hakkının *yardımcı kuruluşlarını* -bütçenin gözetim ve denetimini de gerçekleştirecek olan- kamu denetçisi, soruşturma kurulları, yüksek denetim kuruluşları, devlet muhasebesi yönetimi ve meclis ihtisas komiteleri ve/veya komisyonları oluşturmaktadır. Ülkelerin idari sistemlerinde yer alan bu kuruluşlara ilave olarak ayrıca çok uluslu kuruluşlar ve uluslararası mali kuruluşların da yasamaya özellikle bütçe üzerindeki kontrol ve gözetimi noktasında destek sağladığı görülmektedir (Pelizzo, 2008: 30; Staphenurst, 2008: 61; Jacobs, 2008: 67-68).

Bütçe hakkının *araçlarını* devlet muhasebesi kayıtlarına dayalı denetim, açık yargılama, gensoru ve soru önergesi oluşturmaktadır (Pelizzo, 2008: 30; Jacobs, 2008: 67). Bütçe hakkının etkin şekilde kullanılmasında ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde bu araçlar yasamaya; açık gözetim hakkını sağlayacak ve bütçe kanununda değişiklik

yapma imkânını verecek, komitelere ve parlamenterlere bütçe hakkını kullanırken yetkin bilgiyi sağlayacak, yasama ve yürütme arasında uyumu sağlayıp her türlü gerginliği azaltacak şekilde tasarlanmalıdır (Pelizzo, 2008: 31). Bunun için de parlamenterlere bütçeye yönelik her tür bilgiye erişme imkânı özellikle denetim raporları kanalıyla sağlanmalıdır (Wehner, 2008: 83).

3. Hükümet Sistemleri Işığında Bütçe Hakkı

Dünya genelinde mali kararların yasama onayına tabi olması şartı, demokratik bir esas olarak anayasalarda yer almıştır. Buna karşın ulusal meclislerin bütçeye ilişkin asli rolü noktasında ülkeler arasında keskin farklılıklar göze çarpmaktadır (Wehner, 2008: 79). Bunun doğal bir sonucu olarak bütçe hakkının ulusal meclisler tarafından kullanılmasında hükümet sistemleri bağlamında da farklılıklar görülmektedir (Stapenhurst, 2008: 55). Bu bakımdan temsilî rejim türlerinden başkanlık hükümet sisteminin, parlamenter hükümet sisteminin ve melez bir rejim olarak da yarı başkanlık sisteminin temel özelliklerine değinmek gerekir¹ (Erdoğan, 2005: 205).

Günümüzde istikrarlı ve klasik biçimi ile ABD’de uygulanan ve kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan *başkanlık hükümet sisteminde*; yürütme yetkisi başkanda yasama yetkisi ise bikameral yapıya sahip olan Kongre’dedir (federal yasama meclisindedir). Yasama ve yürütme ayrı seçimlerle doğrudan doğruya halk tarafından seçilmekte; Başkan yasama faaliyetlerine katılamazken, Kongre de yürütmenin faaliyetlerine karışmamaktadır. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler daimi komiteler kanalıyla kurulmaktadır. Yürütmenin ihtiyaç duyduğu mali destek yasamanın yetkisindedir (Kubalı, 1969: 294; Teziç, 2009: 442-445-446-447; Tanili, 1985: 385). Başkanlık hükümet sisteminde parti disiplini zayıftır. Bunun doğal bir sonucu olarak partilerde oy disiplini bulunmamaktadır (Gözübüyük, 2013: 40; Erdoğan, 2005: 117). Her ne kadar bu hükümet sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı geçerli olsa da yasama ve yürütme arasında kopukluğu gidermek amacıyla; yürütmenin bazı işlemleri ve atamaları, bütçenin kabulü doğrudan Kongre’nin onayına tabi kılınmış, Başkana da Kongre’nin çıkardığı kanunları veto etme yetkisi tanınmıştır. Buna “kontrol ve denge (check and balance)” de denilmektedir (Atar, 2009: 145; Erdoğan, 2005: 208). Şunu önemle belirtmek gerekir ki Kongre’nin Başkan üzerindeki bağlayıcı etkisi özellikle bütçe ile kendini göstermektedir. Nitekim Kongre bütçeye yönelik getireceği kısıtlamalarla Başkanın karar ve faaliyetlerini etkileme gücüne sahiptir (Göze, 2013: 543).

Kuvvetlerin hukuki ayrılığına ve fakat siyasi birliğine dayanan ve pek çok Kıta Avrupası, Commonwealth, Uzak Doğu ülkesinde uygulanan *parlamenter hükümet sisteminde*; kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusu olup, yasama ve yürütme arasında işbirliği ve karşılıklı etkileşim mekanizmaları vardır (Erdoğan, 2005: 205-213; Atar, 2009: 146).

1) Meclis Hükümet Sistemi (İsviçre örneği) temsili rejim türleri arasında yer almasına karşın, bütçe hakkı bakımından bu hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemine benzer niteliklere sahip olması nedeniyle çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusu olduğu için Parlamenter hükümet sisteminde; yasama işlevi parlamento tarafından yerine getirilir, yürütme devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı bir yapıya sahiptir, yürütmenin devamlılığının ve istikrarının sağlanabilmesi için devlet başkanı siyasi olarak sorumsuzdur, yürütmenin eylem ve işlemlerinden başbakan ve bakanlar kurulunun sorumluluğu vardır ve yürütme yasamayı feshetme yetkisine sahiptir (Erdoğan, 2005: 213; Teziç, 2009: 421-423). Başkanlık hükümet sisteminin aksine parlamenter hükümet sisteminde, yürütme yasamanın çoğunluğuna dayanmaktadır. Yasamada çoğunluğu elde eden parti, hükümeti kurma hakkını kazanmakta ve parti başkanı da başbakan olmaktadır (Gözübüyük, 2013: 32). Bu yönüyle özellikle parlamenter hükümet sisteminde katı bir parti disiplinin varlığından söz edilebilir (Tanili, 1985: 388-389).

Başkanlık hükümet sistemiyle parlamenter hükümet sisteminin çeşitli unsurlarını bir araya getiren, bu yönüyle melez rejim olarak da değerlendirilen *yarı-başkanlık (başbakanlık) sisteminde*²; önemli anayasal yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı halk tarafında seçilmekte, başbakan ve bakanlar yasamaya karşı sorumlu olmaktadır (Atar, 2009: 147). Her ne kadar bu sistemde devlet başkanı olan cumhurbaşkanı önemli anayasal yetkilerle donatılmış olsa da yalnız başına hükmetme yetkisine sahip değildir. Bu yönüyle cumhurbaşkanı yürütme yetkisini başbakanla paylaşmaktadır (Erdoğan, 2005: 222).

Hükümet sistemleri her ne şekilde düzenlenmiş olursa olsun, demokrasinin mali faktörü olan bütçe hakkı, her biri için geçerli öneme ve özelliğe sahiptir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, bütçe hakkının -ana felsefi korunmakla beraber- kullanılış şekli başkanlık hükümet sisteminde, parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık sisteminde farklılık gösterebilmektedir. Nitekim başkanlık hükümet sisteminde yasamanın, bütçeyi formüle edip inceleme ve bütçe politikalarına etki etme noktasında parlamenter hükümet sistemine ve yarı başkanlık sistemine nazaran daha önemli bir rolü vardır. Zira başkanlık hükümet sisteminde Kongre üyelerinin en büyük silahı -anayasal bir gereklilik olarak- ödenekler üzerindeki onay ve ret hakkıdır. Parlamenter hükümet sisteminde; yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler işbirliği esasına dayandığı için bütçe hakkına yönelik yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler eşit oranda sorumluluk anlayışı üzerine inşa edilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde bütçe oylaması aynı zamanda hükümetin gensoru oylamasına eşdeğer kabul edilirken, oylama neticesinde bütçenin reddi hükümetin istifasını gerektirebilmektedir. Buna karşın başkanlık hükümet sisteminde, sert güçler ayrılığının doğal bir sonucu olarak, bütçenin reddi yasama ile yürütme arasında çatışmaya neden olabilir. Ancak hükümetin dolayısıyla başkanın istifası gerekmez. Bütçe hakkına yarı başkanlık sistemi perspektifinden bakılacak olursa; hem başkanlık hem de parlamenter hükümet sisteminden farklı bir resimle karşılaşılabacaktır. Zira yarı başkanlık sisteminde,

2) Yarı-Başkanlık Sistemi; İrlanda, İzlanda ve Avusturya gibi devletlerde parlamentonun üstünlüğüne, Fransa'daki şekliyle de devlet başkanının (cumhurbaşkanının) üstünlüğüne dayanmaktadır (Gözübüyük, 2013: 44-45).

yasamanın bütçe sürecinde çok kısıtlı bir rolü olduğu görülmektedir (Wehner, 2008: 79; Barraclough & Dorotinsky, 2008: 108-109; Stapenhurst, 2008: 55).

Bütçe hakkına aynı zamanda hükümet sistemlerinde parti disiplinin zayıf ve güçlü olması çerçevesinden de bakmak mümkündür. Özellikle parti disiplinin zayıf olduğu sistemlerde, yürütmenin bütçenin kabulüne yönelik geniş bir koalisyon kurması gerekmektedir. Bunun doğal sonucu olarak yasamanın bütçe üzerindeki olası etkisi de artacaktır. Buna karşın güçlü ve baskın parti disiplinin olduğu sistemlerde, yasamanın bütçeye yönelik etki kabiliyeti de zayıflayacaktır (Stapenhurst, 2008: 56). Bu bilgiler ışığında parti disiplinin zayıf olduğu başkanlık hükümet sisteminde bütçe hakkını yasamanın etkin şekilde kullanacağını ve bütçeye etki imkânının artacağını; buna karşın parti disiplinin güçlü olduğu parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık hükümet sisteminde yasamanın bütçe üzerindeki etki seviyesinin düşük olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak parlamenter hükümet sistemine ve yarı-başkanlık sistemine ilişkin bir ayrımın atlanmaması gerekir: Parti disiplinin güçlü olduğu bu sistemlerde yasamanın bütçe üzerindeki etki seviyesinin zayıflığı ve kuvveti, meclis çoğunluğu ile doğrudan bağlantılıdır. Nitekim koalisyon hükümetlerinin kurulduğu dönemlerde yürütme -tıpkı başkanlık hükümet sisteminde olduğu gibi- bütçenin kabulüne yönelik geniş kapsamlı koalisyon ihtiyacı duyacağından, bu tip dönemlerde bütçe hakkının yasama tarafından etkin şekilde kullanılacağını unutmamak gerekmektedir. Ancak parlamentoda çoğunluğu elinde tutan ve hükümet etme yetkisini elde etmiş olan bir siyasi parti, bu tip koalisyon ihtiyacı duyacağından, parti disiplininin istifade etmek suretiyle yasamanın bütçe üzerindeki etki ve kontrol seviyesini zayıflatıp bütçenin kabulünü sağlayacaktır.

Bütçe hakkının bir uzantısı olarak kamu hesapları üzerindeki meclis araştırması da hükümet sistemine göre farklılık gösterebilmektedir. Nitekim parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık sisteminde, kamu hesapları üzerinde meclis araştırması yaygın bir uygulamadır. Buna karşın başkanlık hükümet sisteminde kamu hesaplarına yönelik bu araştırmaların daha sınırlı olduğu görülmektedir (Stapenhurst, 2008: 57). Bu çerçevede başkanlık hükümet sisteminde *ex-ante* denetimin; parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık sisteminde *ex-post* denetimin tercih edildiği söylenebilir.

4. Bütçe Hakkının Korunması İçin Gereken Önlemler

Teorik çerçevesi iyi tanımlanmış ve hükümet sistemleri bakımından genel özellikleri ortaya konmuş bir bütçe hakkının her zaman kusursuz bir şekilde kullanıldığını söylemek çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira yasama anayasadan almış olduğu yetkiye dayanarak bütçe hakkı kanalıyla hâkimiyet alanını genişletme, yürütme ise politika kararlarına dayalı bütçe politikasını hiçbir engel ve kısıtlama olmadan hayata geçirme gayreti içerisinde olacaktır. Yasama ve yürütme arasındaki bu çekişmenin bütçe hakkına ve dolayısıyla yurttaş beklenti ve tercihlerine zarar vermeyecek ölçü ve sınırlarda olması gerekir. Aksi bir durumda bütçe hakkı yasamanın elinde bir tahakküm aracına, yürütmenin gözünde ise ortadan kaldırılması gereken bir ayak bağına dönüşecektir. Nitekim

2013 yılı ABD bütçesinin Kongre’den geçmemesi nedeniyle hükümetin kapanması bütçe hakkı konusunda karşılaşılabilecek sorunların en açık ve güncel örneğini oluşturmaktadır. “Obamacare” olarak bilinen sağlık reformu konusunda Cumhuriyetçiler ve Demokratlar arasında görüş ayrılıklarının ortaya çıkması nedeniyle reddedilen ABD bütçesine yönelik, Barack Obama’nın bu tip hal tarzını bir nevi şantaj olarak değerlendirmesi bütçe hakkının yasama tarafından bir güç aracı olarak kullanılmasına açıkça işaret etmektedir. Tüm bu bilgiler ışığında bütçe hakkının korunması noktasında alınması gereken önlemleri ana hatları ile şu şekilde sıralamak mümkündür:

Öncelikli olarak hükümet sistemi her ne şekilde olursa olsun geleneksel bütçe hakkı anlayışının sürdürülmesine özen gösterilmelidir. Nitekim geleneksel bütçe hakkına göre; yasamanın yıllık izni olmadan yürütme ne gelir toplayabilir, ne harcama yapabilir ne de borçlanabilir. Özellikle bütçenin yıllık olma ilkesi bu noktada büyük öneme sahiptir. Yasama bütçeye ilişkin yürütmeye bir süre kısıtlaması getirmek suretiyle, o süre içerisinde yürütmenin faaliyetlerini izleme imkânını elinde tutacaktır. Yürütme, yasamanın yıllık izni olmadan hiçbir harcamayı yapamayacak, geliri toplayamayacak ve herhangi bir borç taahhüdünün altına giremeyecektir. Bu durumun önemini Montesquieu “*kamu kaynaklarının artırılması konusunda yasama, yürütmeye yıldan yıla artırım yerine sınırsız bir yetki verecek olursa, bağımsızlığını yavaş yavaş kaybetme riskiyle karşılaşacaktır*” demek suretiyle ortaya koymuştur (Cox, 2012: 4-5). Aynı zamanda yürütmeye bütçe konusunda yıllık izin verilmiş olması da tek başına anlamlı değildir. Yürütme tarafından hazırlanan bütçenin, mali yılın başlamasından hemen önce makul bir süre içerisinde yasamaya incelenmek üzere gönderilmesi, bütçe üzerindeki meclis onayını daha anlamlı hale getirecektir (Barraclough & Dorotinsky, 2008: 101).

Tüm kamu idare ve kuruluşlarına ilişkin bilgilere erişme yetkisi ile donatılmış bağımsız ve ihtisaslaşmış meclis komiteleri, yasamanın bütçe karar alma sürecine aktif şekilde katılmasına imkân verecektir (Schiavo-Campo, 2007b: 274). Zira parlamentodaki ilgili komitelerin güçlü ve zayıf olmaları, yasamanın bütçe politikalarına etki veya bütçede değişiklik yapma kabiliyetini doğrudan etkileyecektir. Komitelerin güçlü olması; etkili bilgi erişimine, yetkin çalışan profiline ve bütçe üzerinde yeterli sürede tartışma imkânına bağlıdır (Barraclough & Dorotinsky, 2008: 106). Bu bakımdan bütçenin özellikle hazırlık aşamasından başlamak üzere görüşme, onaylama, uygulama, denetim ve aklama aşamalarında ihtisaslaşmış meclis komitelerinin varlığı, bütçe hakkının yalnızca meclis genel kuruluyla sınırlı kalmamasını sağlayacaktır. Bu sayede yasama, ilgili mali yıl bütçesi üzerinde daha uzun süre çalışma ve bütçeden daha yetkin şekilde bilgi sahibi olma imkânına kavuşmuş olacaktır. Ancak bu noktada iktidar ve muhalefet partisi milletvekillerinin komiteler içerisindeki sayısal dağılımları büyük önem taşımaktadır.

Bütçe hakkı yalnızca bütçenin görüşülmesi ve onaylanması aşamaları ile sınırlı tutulamaz. Nitekim bütçenin uygulanması çerçevesinde, ilgili mali yılda yapılacak bütçe değişikliklerinde bütçenin kabulü aşamasında izlenen yolun aynısı takip edilmelidir. Bir

mali yılda bütçede pek çok değişiklik yapılması bütçenin ve dolayısıyla da yürütmenin güvenilirliğini zayıflatacağından, yıl içerisinde yapılacak değişikliklerinin yasama eliyle sınırlandırılması gerekmektedir (Schiavo-Campo, 2007b: 274-275).

Bütçe hakkının korunabilmesi için geçici bütçe uygulamasının anayasal olarak sınırlandırılması gerekmektedir. Nitekim ilgili mali yıl bütçesinin hazırlanmamış olması veya hazırlanmakla beraber reddedilmiş olması halinde geçici bütçe uygulamasına gidilebilmektedir. Geçici bütçe de çoğunlukla bir önceki yıl bütçesinin sürdürülmesi şeklinde olmaktadır. Özellikle I. ve II. Dünya Savaşları ve Soğuk Savaş sonrası kurulmuş pek çok yeni ülke anayasasında, yürütme organları anayasal olarak geçici bütçe konusunda yetkilendirilmiştir. Geçici bütçe uygulamasının yürütme tarafından alışkanlık haline getirilmiş olması aynı zamanda yasamaya ait bütçe hakkının etkisizleşmesi tehlike ve sorununu da beraberinde getirmektedir (Cox, 2012: 3-8).

Yasamanın yürütmenin mali kararları üzerindeki gözetimini sağlayan temel unsurlardan biri de yüksek denetimdir. Özellikle bütçe uygulama sonuçlarının takip edilmesi bakımından hazırlanmış olduğu yıllık ve münferit raporlarla yasamanın ve dolayısıyla bütçe hakkının önemli bir parçası olan yüksek denetimin ve yüksek denetim kuruluşlarının bağımsızlığı, gerek anayasal gerekse yasal olarak güvence altına alınmalıdır. Bu güvence sağlanırken yüksek denetim kuruluşunun siyasi tartışma ve beklentiler ile zayıflatılması gerekmektedir. Zira yüksek denetim raporları üzerinde doğabilecek herhangi bir şaibe aynı zamanda bütçe hakkının da sorgulanması sonucunu doğuracaktır.

Sonuç

Modern çağın demokratik araçlarından biri olan bütçe hakkı, siyasal istikrarın korunması ve kamu kaynaklarının hukuka uygun şekilde kullanılması bakımından varlığı sorgulanamaz bir öneme sahiptir. Yasamanın mali kararlara katılımı ve yeri geldiğinde harcama, gelir ve borçlanmaya yönelik ret hakkını kullanması, yürütmenin politik kaygıları bir kenara bırakarak yurttaş tercihlerine en uygun politikayı hayata geçirmesine doğrudan araçlık etmektedir. Ancak özellikle kabul edilmiş olan hükümet sistemi yaklaşımının yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri doğrudan şekillendirdiği düşünülecek olursa, bütçe hakkının bir hak olarak mı yoksa bir güç olarak mı değerlendirileceği konusu sorunsal hale gelmektedir. Özellikle yasamanın bütçeye yönelik kabul ve ret mekanizmasındaki nitelikli yeri, söz konusu sorunsalı çözülebilir hale getirmektedir. Başkanlık hükümet sistemi ele alındığında; bütçe sürecinde tüm ödenek kalemlerinde azaltıcı ve artıcı değişiklik yapma, ödenek kalemleri arasında aktarıma gitme, bütçeyi siyasal krizlerden soyutlayarak bir bütün halinde kabul ve reddetme yönündeki nitelikli bir bütçe hakkının, yasamaya kayda değer bir güç sağladığı göze çarpmaktadır. Buna karşın parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık sisteminde bu hakkın büyük ölçüde sınırlandırıldığı ve yasamanın bütçeyi bir bütün halinde ret ve kabul seçenekleri arasında tercih yapmaya itildiği dikkati çekmektedir. Bu yönüyle başkanlık hükümet sisteminin diğer hükümet

sistemlerine kıyasla bir üstünlük sağladığı kanaati uyansa da politik kaygılarla güç ve hak arasındaki dengenin bozulması halinde, bütçe hakkının bir siyasal baskı aracı haline geleceği ve hatta kamu hizmetlerinin duracağı unutulmamalıdır.

Kaynakça

- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Altuğ, F. (1999). *Kamu Bütçesi* (1. Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Atar, Y. (2009). *Türk Anayasa Hukuku*. (5. Baskı). Konya: Mimoza Yayınları.
- Atay, C. (1997). *Devlet Yönetim ve Denetim*. İstanbul: Marmara Kitabevi.
- Barracough, K. & Dorotinsky B. (2008). "The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review". In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson & L.V. Trapp (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. (pp. 99-110). Washington DC: The World Bank.
- Cox, G.W. (2012). *The Power of the Purse and the Reversionary Budget*. http://pelg.ucsd.edu/cox_power_purse.pdf
- Edizdoğan, N.; Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2011). *Kamu Maliyesi* (3. Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi* (7. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Feyzioğlu, B.N. (1981). *Nazari, Tatbiki ve Mukayeseli Bütçe* (6. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Göze, A. (2013). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (14. Bası). İstanbul: Beta Basım.
- Gözübüyük, Ş. (2013). *Anayasa Hukuku* (19. Bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Hou, Y. (2013). *State Government Budget Stabilization – Policy, Tools, and Impacts*. New York: Springer Science+Business Media LLC.
- Jacobs, K. (2008). "Budgets-An Accountant's Perspective". In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson & L.V. Trapp (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. (pp. 67-78). Washington DC: The World Bank.
- "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu". (2003). *T.C. Resmi Gazete*, 25326, 24 Aralık 2003.
- Keith, R. (2010). *The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History*, Washington DC: Congressional Research Service.
- Kubalı, H.N. (1969). *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları – Yayın No: 1417.
- PAYGO Act (The Statutory Pay-As-You-Go Act). (2010). http://www.whitehouse.gov/omb/paygo_description/

- Pelizzo, R. (2008). "Oversight and Democracy Reconsidered". In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson & L.V. Trapp (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. (pp. 29-47). Washington DC: The World Bank.
- Sayar, N. (1974). *Kamu Maliyesi: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*. (5. Baskı). II. Cilt, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- Schiavo-Campo, S. (2007a). "The Budget and Its Coverage". In A. Shah (Ed.). *Public Sector Governance and Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions*. (pp: 53-88). Washington DC: The World Bank.
- Schiavo-Campo, S. (2007b). "Budget Preparation and Approval". In A. Shah (Ed.). *Public Sector Governance and Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions*. (pp: 235-278). Washington DC: The World Bank.
- Staphenurst, R. (2008). "The Legislature and the Budget". In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson & L.V. Trapp (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. (pp. 51-65). Washington DC: The World Bank.
- Teziç, E. (2009). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)* (13. Baskı). İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Tanili, S. (1985). *Devlet ve Demokrasi – Anayasa Hukukuna Giriş* (4. Bası). İstanbul: Say Kitap Pazarlama.
- United States Senate Committee on Appropriations. (2005). *138th Anniversary (1867-2005)*. Washington DC: United States Senate Committee on Appropriations.
- Wehner, J. (2008). "Assesing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions". In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson & L.V. Trapp (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. (pp. 79-97). Washington DC: The World Bank.
- Wildavsky, A. (2007). *Budgeting and Governing*. New Jersey: Transaction Pub.