

**Yayın Geliş Tarihi:** 26.03.2019  
**Yayına Kabul Tarihi:** 17.05.2019  
**Online Yayın Tarihi:** 26.03.2020  
<http://dx.doi.org/10.16953/deusosbil.544721>

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi  
Cilt: 22, Sayı: 1, Yıl: 2020, Sayfa: 151-170  
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

*Araştırma Makalesi*

## **CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ KAPSAMINDA BÜTÇE SÜRECİNİN ANALİZİ<sup>1</sup>**

*Baki YEGEN\**

### **Öz**

*Bir ülkede devlet aracılığıyla topluma kamusal mal ve hizmetlerin sunumu kamu gelirlerinin toplanmalarına ve toplanan kamu gelirleriyle kamu harcamalarının yapılmasına olanak sağlayan yegâne belge, aynı zamanda bir nevi kanun ve süreç olan kamu bütçesi ile mümkün olmaktadır. Kamu bütçesi temelde dört farklı aşamadan meydana gelmektedir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bütçenin hazırlanma aşamasında yürütme organı, onaylanma aşamasında yasama organı görev yapmaktadır. Yasama ve yürütme organında görevli aktörler ve söz konusu aktörlerin rolleri benimsenen hükümet sistemine göre farklılık göstermektedir. Bu durumdan hareketle çalışmada Türkiye’de yakın geçmişte gerçekleşen hükümet sistemi değişikliğinin bütçe süreci üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu doğrultuda Türkiye’de daha önce uygulanan parlamenter hükümet sistemi ile günümüzde uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, önce kısa bir şekilde yönetimsel kapsamda, daha sonra bütçe süreci kapsamında karşılaştırılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığının yumuşak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise sert olmasının sonucu olarak her iki hükümet sisteminin de bütçe görüşmeleri esnasında sistemsiz bazı sakıncaları olduğu anlaşılmıştır. Bu kapsamda günümüz itibarıyla Türkiye’de uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin yol açabileceği sistemsiz tikanıklar karşısında geçici bütçe uygulamasının meclisten geçmeyeceği durum göz önünde bulundurularak önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirme oranı nispetinde artırılmak suretiyle uygulanmasına yönelik alınan tedbire dikkat çekilmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Bütçe, Bütçe Süreci, Hükümet Sistemi.*

---

*Bu makale için önerilen kaynak gösterimi (APA 6. Sürüm):*

Yegen, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında bütçe sürecinin analizi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (1), 151-170.

<sup>1</sup> Bu çalışma Baki YEGEN’in “Türkiye’de ve Seçilmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngülerinin Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi (1996-2015)” isimli doktora tezinden (Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018) üretilmiştir.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ORCID: 0000-0003-4118-1445, bakiyegen@ohu.edu.tr

## ANALYZING THE BUDGET PROCESS IN THE SCOPE OF THE PRESIDENCY GOVERNMENT SYSTEM<sup>2</sup>

### *Abstract*

*The presentation of public goods and services through the state in a country is possible only public budget which is a document and a kind of law and process, also makes it possible to collect public revenues and to make public expenditures by collected public revenues. The public budget consists mainly of four different stages. In the countries where is governed by democracy, the executive is involved in preparation and legislative is involved in approval of budget process. The actors in legislative and executive and the roles of the actors vary according to the adopted government system. In this study, effects about the recent change in the government system in Turkey on budget process were examined. In this regard, parliamentary government system which applied in Turkey before, compared first shortly the administrative context, then compared within the budget process with presidency government system which has applied today. As a result, the separation of the powers between legislative with executive in parliamentary government system is soft, and presidency government system has strict separation of legislative and executive, both government systems have some systemic drawbacks during the budget negotiations. In this context, attention was drawn to the measure has been taken for to increase the budget of the previous year by increasing the revaluation rate by taking account of the fact that temporary budget application cannot pass through the legislative in the face of the systemic blockages that may be caused by the presidency government system implements in Turkey.*

*Keywords: Budget, Budget Process, Government System.*

### **GİRİŞ**

En basit şekliyle görevdeki hükümetin sınırlı bir süre içindeki (genellikle bir yıl olmak üzere) gelir ve gider kaydı olarak tanımlanabilen kamu bütçesi, uygulanmadan önce hükümetlerin söz konusu sınırlı süre dâhilinde yapmayı tasarladıkları faaliyetleri ve bu faaliyetler için ihtiyaç duydukları gelir kaynaklarını içeren belgelerdir. Kamu bütçesi hükümetin bir sonraki yıl için gelir & gider tahminlerini içeren bir belge olduğu gibi bütçenin uygulanmasına müteakip bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden nihai gelir & gider tutarlarını da yansıtmaktadır. Ayrıca kamu bütçesi farklı aşamalardan meydana gelen, karmaşık ve uzun bir süreç olarak ifade edilmektedir. Yürürlüğe girmesi bütçe kanununa bağlı olan bu süreç kapsamında kamu harcamalarının yapılmasına, kamu gelirlerinin kullanılmasına karar verilmektedir (Hagen, 2007: 28-29). Yönetim şekli olarak demokrasinin benimsendiği diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu bütçesi<sup>3</sup> diğer

<sup>2</sup> This paper is derived from Baki YEGEN's PhD dissertation titled "Comparative Evaluation of Political Budget Cycles in Turkey and Selected Countries (1996-2015)" (Pamukkale University, Graduate School of Social Sciences, 2018).

<sup>3</sup> Çalışmada kamu bütçesi kavramı ile ülkemizdeki merkezi yönetim bütçesi kastedilmektedir.

kanunlardan özellik arz eden ve kamu yönetiminin faaliyetlerini hukuki normlara bağlayan bir kanun olarak ifade edilmektedir. Ülkemizde kamu bütçesinin başta Anayasa, daha sonra 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) olmak üzere iki temel yasal dayanağı bulunmaktadır.

Ülkemizde kamu bütçe süreci ile ilgili olan Anayasa hükümlerinin dikkate alınarak incelendiği bu çalışmada kamu bütçe sürecini meydana getiren her bir bütçe aşaması üzerinde hukuki açıdan etkili olan aktörler ve aktörlerin rolleri açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda çalışmada temel olarak ülkemizde kamu bütçe sürecinde yer alan aktörler ve aktörlerin rolleri konusunda önemli birtakım anayasal değişikliklere neden olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili açıklamalara yer verilmektedir. Çünkü demokrasi ile yönetilen ülkelerde benimsenen hükümet sistemi ülkedeki bütçe süreci üzerinde belirleyici olmaktadır. Nitekim ülkemizde 16.04.2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum neticesinde parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi kabul edilmiş olduğu için bu durum bütçe süreci üzerinde dolayısıyla da bütçe aşamaları üzerinde anayasal düzenlemeler gerektiren önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu kapsamda çalışmada bütçe aşamaları üzerindeki değişikliklerin yapılmasına imkân sağlayan anayasal düzenlemeler, parlamenter sistemdeki anayasal düzenlemelerle karşılaştırılmak suretiyle incelenmekte ve bütçe aşamaları ile ilgili olarak her iki hükümet sistemi arasındaki benzer ve farklı yönleri dikkat çekilmektedir. Bu konuda yapılan açıklamalarda ise kamu bütçesi; hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim olmak üzere dört farklı aşama kapsamında değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

## **HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ**

Demokratik rejim ile yönetilen anayasal ülkelerde uygulanan hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı teorisi kapsamında ülkelerin sahip oldukları yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkilere bağlı olarak farklılık göstermektedir (Karatepe, 2013: 223). Hükümet sistemleri temelde başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem olmak üzere üç farklı şekilde sınıflandırılmakla birlikte uygulamada daha çok başkanlık sistemi veya parlamenter sistem tercih edilmektedir. Her hükümet sisteminin kendine has güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Bu nedenle sistemler arasında iyi & kötü sistem ayırımı yapılması doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Sistemler arasında ayırım yapılmasından ziyade sistemlerin sahip oldukları özellikler karşılaştırılarak ve ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik yapısı dikkate alınarak ülke için en uygun olan hükümet sisteminin tercih edilmesi daha doğru bir yaklaşım olmaktadır. Şöyle ki bir ülkede başarıyla uygulanan hükümet sistemi, aynı sistemi uygulayan farklı bir ülkede aynı başarılı sonuçları vermeyebilmektedir. Bu yüzden hükümet sistemlerinin avantajları ve dezavantajları iyi anlaşılmalı ve hükümet sistemi tercihi yapılırken bu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (Korkmaz, 2016: 51-52).

**Tablo 1:** Hükümet Sistemlerinin Sahip Oldukları Avantaj ve Dezavantajlar

	Avantajlar	Dezavantajlar
Parlamente Sistem	Yasama-yürütme arasında kilitlenme riski bulunmaz.	Hükümet istikrarsızlıklarına neden olur.
	Esnek ve çözüm üretilebilir bir sistemdir.	Güçsüz ve verimsiz hükümetler kurulur.
	Demokratik ömrü uzun olan bir sistemdir.	Yürütme organı üyeleri aynı zamanda yasamada yer aldığı için parlamentonun önemi azalır.
	İktidarın paylaşımını artırarak kutuplaşmayı azaltır, uzlaşmayı kolaylaştırır.	Çift başlı yönetim söz konusudur.
	Halkın katılımını ve demokratik temsili güçlendirir.	Öngörülebilirlik ve hesap sorulabilirlik açısından daha az elverişlidir.
	Devlet başkanlarının uzlaştırıcı etkisi vardır.	-
Başkanlık Sistemi	İstikrarlı bir yönetim sunar.	Rejim krizlerine yol açabilir
	Güçlü bir yönetim sunar.	Başkanlık sistemi katıdır
	Demokratik bir yönetim sunar	Çift meşruluk sorununa yol açabilir
	Uzlaşma zorunluluğu sağlar	Siyasal kutuplaşmaya yol açabilir
	Öngörülebilirlik ve hesap sorulabilirlik açısından daha elverişlidir.	İktidarın kişiselleşmesine yol açabilir
	Sert kuvvetler ayrılığı parlamentoya daha çok önem atfeder	-

**Kaynak:** Tunçkaşık (2017), Erdem (2017), Gözler (2010), Korkmaz (2016), Ustabulut'un (2016) çalışmalarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 1'den anlaşıldığı üzere hükümet sistemleri farklı olumlu ve olumsuz niteliklere sahip olmaktadır. Bu nedenle ülkelerin hükümet sistemleriyle ilgili tercihleri de farklılık gösterebilmektedir. Hükümet sistemleri farklılık gösterse de yönetim biçimi demokrasi olan bütün ülkelerde topluma sunulacak kamusal mal ve hizmetler yürütme organının sorumluluğunda, yasama organının onayıyla kamu bütçeleri vasıtasıyla halka sunulmaktadır. Yani kamu bütçesinden birinci derecede yürütme organı sorumlu olmaktadır. Ancak yürütme organının niteliği ülkede benimsenen hükümet sistemine<sup>4</sup> göre farklılık gösterebilmektedir. Yürütme organının farklılık göstermesi ise kamu bütçe sürecinde yer alan aktörler açısından da farklılığa neden olmaktadır. Bu yüzden bir ülkede tercih edilen hükümet sistemi bütçe süreci üzerinde belirleyici olmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan hükümet sistemi ile ilgili olarak yakın zamanda önemli bir gelişme yaşanmıştır. Buna göre ülkemizde uzun zaman parlamenter hükümet sistemi uygulanmış, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması neticesinde başkanlık tipi hükümet sisteminin ülkemiz açısından uyarlanmış şekli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi kabul edilmiş ve 24.06.2018 tarihinde gerçekleştirilen seçimlerden sonra sisteme fiilen geçilmiştir.

<sup>4</sup> Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılmakta, başkanlık hükümeti sisteminde yürütme yetkisi sadece halk tarafından seçilen başkana ait olmaktadır.

Parlamentar hükümet sisteminin terk edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi anayasal düzeyde düzenlemeler gerektirmiştir. Bu kapsamda anayasal düzenleme gerektiren alanlardan biri de kamu bütçesi alanı olmuştur. Şöyle ki Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının mali hükümler başlığı altındaki 161. maddesi değiştirilmiş, 6771 sayılı kanunun on altıncı maddesiyle de Anayasa'nın 162. 163. ve 164. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Anlaşıldığı üzere değişiklikler kapsamında temelde Anayasa'nın mali hükümler başlığı altında 161. maddesinde yer alan hükümler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne göre revize edilmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi beraberinde anayasal düzeyde bütçe süreci ile ilgili bir takım değişiklikler getirmiştir. Değişiklikler temelde bütçenin hazırlanma, onaylanma ve denetim (yasama denetimi) aşamaları ile ilgili olup, söz konusu bütçe aşamaları üzerinde etkili olan aktörlere ve ilgili aktörlerin rollerine ilişkin açıklamalara aşağıda yer verilen başlıklar altında değinilmektedir.

#### **HAZIRLANMA AŞAMASINDA YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ**

Bütçe aşamaları arasında ilk sırada bütçenin hazırlanma aşaması gelmektedir. Çünkü bütçenin hazırlanma aşaması bütçenin temelini oluşturmakta, diğer aşamalar ise hazırlanma aşamasını takip etmektedir. Bütçenin hazırlanma aşamasında bir sonraki mali yılbaşından itibaren uygulanması düşünülen gelir gider rakamları tahmini olarak belirlenmekte, belirlenen rakamlar ise daha sonra bütçe kanun teklifinde yer almak suretiyle TBMM'ne sunulmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminin ihtiyaç duyacağı gelirlere ve yapacağı giderlere yönelik tahminlerini içeren kamu bütçesinin yürürlüğe girmesi diğer kanunlarda olduğu gibi kanun teklifi şeklinde yasama organına sunulmasına ve yasama organının onaylamasına bağlı olduğu için bütçe aynı zamanda kanun niteliğine sahip bir belge olmaktadır.

Ülkemizde bütçe ile ilgili yasal düzenlemelere Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK'da yer verilmektedir. Söz konusu yasal düzenlemeler dikkate alındığında ülkemizde bütçenin hazırlanma aşamasında başta yürütme organı olmak üzere yürütme organına bütçenin hazırlanması hususunda yardımcı olan kamu idarelerinin ve diğer kamu idarelerinin görev aldıkları anlaşılmaktadır.

#### **Cumhurbaşkanı (Yürütme Organı)**

Halk adına halkı temsil eden kişilerden oluşan parlamentonun devletin bütçe çerçevesi içinde yapacağı harcamaları ve bu harcamaları uygulamaya olanak sağlayacak gelir kaynaklarını düzenlemesi ve son şeklini vermesi anlamına gelen bütçe hakkı, demokratik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde parlamentolar tarafından kullanılmaktadır (Tüğen, 2013: 232). Bütçe hakkı demokratik yönetimlerde halkı temsil eden kişilerden oluşan meclise/meclislere diğer ismiyle parlamentolara verilmiş olsa da bu hak doğrudan parlamentolar tarafından kullanılmamaktadır. Bu nedenle parlamentoların özellikle hazırlanma aşaması kolay olmayan ve teknik anlamda bilgiye ihtiyaç duyulan bütçe ile ilgili haklarını

bütçe kanunu vasıtasıyla yürütme organlarına devrettikleri görülmektedir. Yani yasama organı bütçenin hazırlama aşamasında bütçe hakkını yürütme organına geçici olarak vermekte ve yürütme organının söz konusu hakkı kullanması halkı temsil eden yasama organının onayına bağlı olmaktadır.

Fransız maliyeci R. Stourm'a göre yürütme organı, merkezde idarenin ve hiyerarşik teşkilatın başında bulunmasından dolayı ülkenin her yerine zamanında müdahale edebildiği, genel ihtiyaç ve istekleri iyi bilip değerlendirme imkânına sahip olduğu için toplumsal ihtiyaçların gerektirdiği bütçe ödeneklerini hesap ve tahmin etmek hususlarında herkesten daha elverişli durumdadır. Stourm'un düşüncesine benzer şekilde ünlü maliye yazarlarından Fransız G. Jeze, İngiliz Higgs, Bastable, Young, Shirras, İtalyan Nitti, Flora ve Alman Wagner, Von Stein gibi birçok yazarın bütçenin yürütme organı tarafından hazırlanması gerektiğini savundukları bilinmektedir (Feyzioğlu, 1984: 145-146). Gerçekten de topluma sunulacak kamu mal ve hizmetlerinin türleri, büyüklükleri ve bileşenleri gibi pek çok önemli husus kamu bütçeleri aracılığıyla belirlenmekte, belirlenen bütçeleri kullanma hususunda yürütme organı ön plana çıkmaktadır.

Yönetim şekli olarak genellikle demokrasinin tercih edildiği günümüzde ülkelerde kamu bütçeleri yürütme organları tarafından hazırlanılmaktadır. Bu bakımdan ülkemizde de bütçenin en önemli aşamalarından biri olan hazırlık aşamasının yürütme organı tarafından koordine edildiği ve yürütüldüğü bilinmektedir. Fakat yürütme organı ülkede benimsenen hükümet şekline göre değişiklik gösterebilmektedir. Nitekim ülkemizde daha önce parlamenter hükümet sistemi uygulandığı için ilgili dönemlerde yürütme organı olarak başbakan başkanlığındaki bakanlar kurulu faaliyet göstermiştir. Ancak 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne fiilen geçilmesiyle birlikte bakanlar kurulu ve başbakanlık kurumu kaldırılmış ve ülkemizde bu tarihten sonra bütçenin hazırlanmasından yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı sorumlu olmuştur.

Hükümet sistemi değişikliği beraberinde bütçe ile ilgili bazı önemli değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Öncelikle parlamenter sistemde yürütme organının kanun tasarısı adı altında TBMM'ye kanun önerisi sunma yetkisi bulunmaktayken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanı'nın kanun önerme yetkisi sadece bütçe kanunu teklifi kapsamında belirlenmiş, bütçe kanunu dışında kanun teklifi verme yetkisi TBMM'ye bırakılmıştır. Bu yönü ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yasama ile yürütme arasında bir denge denetim mekanizması sunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama ile yürütme arasında dağıtılan yetkiler her iki organı da kontrollü hareket etmeye teşvik etmektedir. Şöyle ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kanun çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki nedeniyle Cumhurbaşkanı meclisle uzlaşmak zorunda kalmakta, parlamenter sistemde ise başbakan hem yürütme hem de yasama organında etkili olduğu için yasama ve yürütme organları birbirlerini sınırlandırma konusunda sorun yaşamaktadırlar

(Tunç & Yavuz, 2009: 20-21). Parlamenter sistemde yasama organı yürütme organının içinden çıktığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise yasama ve yürütme ayrı seçimlerle belirlendiği için söz konusu organlar arasında parlamenter sistemde bir bağ bulunmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde söz konusu bağ bulunmamaktadır. Şöyle ki parlamenter sistemde yürütme organı bütçeyi hazırlayıp içerisinden çıktığı meclise sunmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasamandan bağımsız seçilen yürütme organı olan Cumhurbaşkanı bütçeyi hazırlayıp meclise sunmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme organı bütçenin mecliste kabul edilmesi hususunda yasama organı ile mutabakat sağlamak zorunda olmaktadır. Oysa parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasında kuvvetler ayrılığı kesin bir şekilde görülmediği için bütçe tasarılarının meclisten geçmeleri görece daha kolay olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama, bütçenin onaylanması hususunda sahip olduğu güçle yürütmenin eylemlerini frenleyebilmesine rağmen, parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasındaki ayrılığın yumuşak olması nedeniyle yasamanın yürütmeyi frenlemesi mecliste iktidar partinin sayıca üstün olduğu durumlarda zor olabilmektedir.

Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde etkili denge ve denetim mekanizması olarak kabul edilen bütçe sayesinde yasama, bütçe aracılığıyla yürütmeyi denetleyebilmektedir (Zengin, 2016: 11). Yani kuvvetler ayrılığı ilkesi kapsamında bütçe onayının yasamaya bırakılması yürütmenin bütçe konusunda serbest davranması engellemektedir. Ancak bu hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde bu durum bazen sistem tıkanıklıklarına yol açabilmektedir. Çünkü bir ülkede yürütmenin vergi toplaması ve harcama yapabilmesi yürütmenin sunduğu bütçenin yasama tarafından onaylanmasına bağlı olmakta, bütçenin yasama tarafından onaylanmadığı durumlarda yürütme ile yasama arasında anlaşma sağlanıncaya değin sistem tıkanmakta dolayısıyla halka sunulacak kamusal mal ve hizmetler aksayabilmektedir. Yani yürütme ile yasamanın bütçe üzerinde anlaşma sağlayamadıkları durumlarda durum ortadan kalkana kadar süreç tıkanabilmekte hatta Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi bu tip tıkanıklıklar demokratik sistemin kesintiye uğramasına bile neden olabilmektedirler (Aydın, 2016: 32). Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte bütçenin uygulanmasına engel teşkil edebilecek olası bu durum karşısında Anayasal bir önlem alınmış olduğunu görmekteyiz. Söz konusu önleme göre mecliste görüşülüp karara bağlanacak olan bütçe kanunu, mecliste onaylanmadığı takdirde öncelikle geçici bütçe<sup>5</sup> hazırlanmakta, geçici bütçenin hazırlanamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilene kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek yürürlüğe konulmaktadır. Böylece

<sup>5</sup> 6771 sayılı kanunla değiştirilmeden önce geçici bütçe uygulamasına Anayasa'da yer verilmemiş, geçici bütçe uygulaması ile ilgili düzenleme sadece 5018 sayılı kanunun 19. maddesinde yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sistem tıkanıklığına yol açabilecek bir zaafın ülkemiz uygulamasında görülmemesine yönelik bir çözüm yolu getirilmiştir.

Öte yandan parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de yürütme organına kamu bütçesi üzerinde sahip olduğu yetkiyi kullanırken gerekli teknik bilgiye sahip olan bazı teşkilatlar ve kuruluşlar yardımcı olmaktadır. Şöyle ki bütçenin hazırlanması ile ilgili Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve sorumluluklar başta Cumhurbaşkanı'na bağlı bakanlıklar olmak üzere bu bakanlıklar kapsamında görevli olan kamu kurumları ile diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmektedir.

### **Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı**

Kamu idareleri devlet eliyle topluma sunulacak mal ve hizmetlere ilişkin giderlerin tayin edilmesi hususunda birinci derecede yetkili organlardır. Ancak kamu idarelerinin belirledikleri bütçelerin uygulamada doğrudan yürütme organına iletmedikleri bilinmektedir. Şöyle ki kamu idareleri tarafından hazırlanan bütçeler kamu idareleri ile hükümet arasında bir nevi köprü görevi gören organlarca incelenmekte ve bu kapsamda kamu idareleri belirli kurallara uymak zorundadırlar (Akdoğan, 2011: 368). Kamu idareleri tarafından belirli bir usul ve düzen çerçevesinde uyulması gereken söz konusu kurallar ülkemizde 5018 sayılı kanunda belirlenmiştir. Ancak 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerin ardından ülkemizde daha önce uygulanmakta olan parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi Anayasa yanında 5018 sayılı kanunda da bir takım değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu değişikliklerden biri de kamu bütçesinin hazırlanması konusunda yetkili olan kurumlarla ilgili olmaktadır. Şöyle ki parlamenter sistemde maliye bakanlığı ve kalkınma bakanlığı bütçe hazırlama konusunda kamu idarelerini yönlendiren ve sürecin başlamasını sağlayan kurumlar olarak görev yapmışlardır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte günümüzde bütçenin hazırlanmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı görevli olmaktadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde parlamenter sistemde maliye bakanlığı olan kurumun çatısı altında hazine ve maliye işlemleri toplanmış, ismi Hazine ve Maliye Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca yine parlamenter sistemde bütçenin hazırlık aşamasında yer alan kalkınma bakanlığı kaldırılmış ve bütçenin hazırlık aşamasında görevli kurum olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

KMYKK'nın on altıncı maddesinde ifade edildiği üzere merkezî yönetim bütçesi hazırlık süreci Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın (OVP) Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlamaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde orta vadeli program, kalkınma bakanlığı tarafından hazırlanmış ve bakanlar kurulunun onayına sunulmuş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığı



Hükümet Sistemi'nde söz konusu belgenin Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlandığı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı sunulmakta olduğu görülmektedir.

Bütçenin hazırlık aşamasındaki bir diğer belge orta vadeli mali plan olmaktadır. Nitekim KMYKK'nın on altıncı maddesinde "*Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazetede yayımlanır.*" hükmüne yer verilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte orta vadeli mali planın (OVMP) hazırlanılmasında yetkili kurum ve onaya tabi tutulduğu organ da değişiklik göstermiştir. Şöyle ki parlamenter hükümet sisteminde OVMP yalnızca maliye bakanlığı tarafından hazırlanılmakta ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaya tabi tutulmuş olmasına rağmen şunda uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde aynı belge Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca ortak bir şekilde hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanı'nın onayına tabi tutulmaktadır.

Anlaşıldığı üzere gerek orta vadeli programı gerek orta vadeli mali planı parlamenter sistemde sadece her bir ilgili kurum (kalkınma bakanlığı, maliye bakanlığı) tek tek hazırlamışken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde söz konusu belgelerin Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı olmak üzere iki farklı kurum tarafından ortaklaşa hazırlanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Bütçe sürecine yön veren bu iki önemli belgenin de parlamenter sistemin aksine aynı iki kurum (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı) tarafından ortaklaşa hazırlanması esasen tek bir kurum gibi hareket edildiğini, bu yönüyle ilgili belgeler arasında daha kolay etkileşim sağlanacağını düşündürse de ilgili kurumların belgelerin hazırlanılmaları esnasında hangi şekilde ve hangi ağırlıkta sürecin içerisinde söz sahibi olduklarına dair bazı belirsizlikler bulunmaktadır. Çünkü parlamenter sistemde maliye bakanlığının bünyesinde faaliyet göstermiş olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte ikiye ayrılmış ve bütçe bölümü Cumhurbaşkanlığına (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) dâhil edilmiş, mali kontrol bölümü ise muhasebat genel müdürlüğü ile birleştirilerek, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü halini almıştır. Yani şu anki ismi ile Hazine ve Maliye Bakanlığının bütçe kısmı Cumhurbaşkanlığı bünyesine geçmiştir. Bu durumda orta vadeli programın ve orta vadeli mali planın hazırlandıkları esnada Hazine ve Maliye Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müşterek yürüteceği çalışmalarda katkısının hangi birim vasıtasıyla ve hangi oranda olacağı soruları akla gelmektedir.

## Kamu İdareleri

5018 sayılı kanununun 16. maddesine göre “Kamu bütçesinin hazırlık aşaması yasal olarak orta vadeli program ile başlamakta, onu orta vadeli mali plan takip etmekte, bu iki aşamadan sonra süreç Cumhurbaşkanlığı tarafından Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmi Gazete'de yayımlanması” ile devam etmektedir. Bu kapsamda parlamenter sistem ile karşılaştırıldığında daha önce bütçe çağrısı ve hazırlama rehberinin maliye bakanlığınca, yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberinin kalkınma bakanlığınca hazırlanmış olduğu anlaşılmalıdır. Birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildiği için söz konusu her iki belgenin de Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Yine aynı kanun maddesinde “Bütçe hazırlama rehberi ve yatırım programı hazırlama rehberinin bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerdikleri” belirtilmektedir.

İlgili kanun hükümlerinden de anlaşıldığı üzere OVP'de ve OVMP'de belirtilen hususları göz önünde bulundurmak suretiyle bütçe tekliflerini oluşturan kamu idareleri, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması aşamasında birinci derecede sorumlu olmaktadır. Nitekim kamu idareleri bütçe süreci içerisinde devlete ait gider bütçesinin ilk hazırlıklarını yapan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Edizdoğan, 1991: 195). Bu kapsamda kamu bütçesi kanun teklifi hazırlanırken kamu idareleri hazırladıkları gider teklifleri ile bütçe sürecinde önemli derecede rol oynamakta, bu hususta Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı müştereken kamu idareleri arasında koordinasyon ve uyum sağlamaktadır (Pehlivan, 2018: 150-151). Kamu idareleri gelir & gider tekliflerini gerekçeleriyle birlikte hazırlamakta ve yetkililerine imzalatılarak Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na göndermektedirler.<sup>6</sup> Cumhurbaşkanlığı'nda Strateji ve Bütçe Başkanlığınca incelenen bütçe teklifleri Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulan gelir bütçesi teklif taslağı ile birleştirilmektedir.<sup>7</sup> Anlaşıldığı üzere bütçe kanun teklifinin oluşturulmasında Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığıyla teklif taslağı hususunda ortaklaşa hareket etmektedir. Bütçe kanun teklifinin hazırlanması hususunda ilgili yasal düzenlemelerde kurumların ortaklaşa hareket etmeleri ile ilgili durum açık bir şekilde ifade edilmiş olmaktadır. Öte yandan müşterek şekilde oluşturulan taslak ise bütçe kanun teklifi şeklinde en son 17 Ekim'e kadar Cumhurbaşkanınca meclise sunulmaktadır. Anlaşıldığı üzere daha önce parlamenter sistem dâhilinde bakanlar kurulu aracılığıyla meclise sunulan bütçe

<sup>6</sup> 5018 sayılı KMYKK md. 17

<sup>7</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi md. 5

kanun tasarısı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte artık Cumhurbaşkanı tarafından bütçe kanun teklifi ismiyle meclise sunulmaktadır.

## **ONAYLANMA SÜRECİNDE YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ**

Devlet bütçe sürecinde hazırlık aşamasından sonra onaylanma aşaması gelmektedir. Onaylanma aşaması da en az hazırlık aşaması kadar önemli bir aşama olmaktadır. Çünkü bir milletin ulusal irade kapsamında bütçe hakkına sahip olup olmadığı milleti temsil eden temsilcilerin bütçeyi onama yetkileri ile ölçülmektedir (Feyzioğlu, 1984: 227). Diğer bir ifadeyle bir ülkedeki bütçe hakkı millet adına milleti temsil edenler tarafından bütçe teklifinin mecliste onaylanması ile kullanılmaktadır. Bu nedenle bütçenin onaylanma aşaması bütçe hakkının kullanılmasının bir sonucu olmaktadır. Bütçe hakkının kullanılarak bütçe teklifinin onaylanması halinde temsilcileri aracılığıyla millet kamu harcamalarının yapılmasına izin, kamu gelirlerinin toplanmasına yetki vermektedir.

Onaylanma aşamasında da hazırlık aşamasında olduğu gibi aktif olarak bir takım aktörler ön plana çıkmaktadır. Söz konusu aktörler içerisinde ise meclisler anahtar rol üstlenmektedirler (Stapenhurst, 2004: 2).

### **TBMM (Parlamentolar, Ulusal Meclisler ve/veya Senatolar)**

Bütçe hakkının tarihsel gelişimi dikkate alındığında bütçe kavramının parlamento kavramının güç kazandığı süreçle birlikte ortaya çıkmış olduğu anlaşılmaktadır. Günümüzde her ne kadar parlamentolar yasama organları olarak kanun yapma yetkisine sahip olsalar da parlamentoların tarihsel kapsamda ilk sahip oldukları yetki kanun yapma yetkisi değil, vergiye rıza gösterme ve bütçeyi kabul etme yetkisi olmuştur (Gözler, 2009: 365-372).

Çoğu anayasaya göre demokratik ülkelerde parlamento, kongre, millet meclisi, senato ve ulusal kurul gibi farklı isimlere sahip olan yasama organı bütçenin meşrulaştırılarak onaylanmasından sorumlu olmaktadır. Yani demokratik ülkelerde hazırlanan bütçe teklifinin hayata geçirilebilmesi yasama organı tarafından onaylanmasına bağlı olmaktadır. Onaylanma aşaması ise yürütme organı tarafından bütçe teklifinin resmi şekilde yasama organına sunulmasıyla başlamaktadır. Bu aşamada yasama organı yürütmenin harcama ve gelir tekliflerini incelemektedir. İnceleme neticesinde bütçe teklifi onaylanmakta, reddedilmekte ya da değiştirilmektedir (Norton & Elson, 2002: 12). Kısacası devlet bütçeleri demokrasi anlayışının benimsenmiş olduğu ülkelerde tek veya çift meclisli parlamentolar tarafından onaylanmaktadır. Parlamentoların devlet bütçelerinin onaylanmaları konusunda birinci derecede yetki organ olmaları yürütme organı tarafından hazırlanan bütçelerin kontrol edilmelerine, değiştirilmelerine, reddedilmelerine ya da onaylanmalarına olanak sağlamaktadır. Ülkemizde de devlet bütçesi diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi parlamento tarafından onaylanmaktadır.

### **TBMM Bütçe Komisyonu**

Bütçe komisyonun bütçe süreci içerisindeki rolü ile ilgili husus Anayasa'nın 161. maddesinde düzenlenmektedir. Söz konusu maddede malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifinin öncelikle bütçe komisyonunda görüşüleceği, komisyonda görüşülme süresinin ise elli beş gün olduğu belirtilmektedir. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bütçe komisyonunun görevi ve bütçeyi görüşme süresi daha önce ülkemizde uygulanan parlamenter sistem ile aynı olmakla birlikte komisyon üye dağılımı ile ilgili olarak sistemler arasında fark bulunmaktadır. Şöyle ki parlamenter sistemde geçerli olan Anayasa'da bütçe komisyonunun kırk üyeden oluştuğu ve komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulması gerektiği ifade edilmiştir.<sup>8</sup> Genel kurulun aksine bütçe komisyonunun komisyon gündemindeki bütçe tasarısı üzerinde giderleri artırıcı ya da gelirleri azaltıcı yönde öneriler verip, kabul edilmesi halinde, değişiklik yapma imkânına sahip olması hususu düşünüldüğünde bütçe komisyon üyelerinin ağırlıklı olarak iktidar grubunu temsil etmeleri hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısının çoğunlukla değiştirilmeden kabul edilmesine yol açabilmektedir. Şöyle ki hükümetin meclisteki milletvekili oranı daha düşük olsa bile söz konusu durum hükümete komisyonda % 60'ı geçen bir çoğunluk sağlamaktadır (Bulutoğlu, 2004: 100). Bariz bir şekilde hükümete avantaj sağlayan bu düzenlemeyle hükümet tarafından hazırlanan bütçenin komisyondan gelir gider dengesi fazla bozulmadan rahatça geçerek bütçe bütünlüğünün ve tutarlığının sağlanması amaçlanmaktadır (Çeliker, 2006: 15-16). Ayrıca bu yönüyle bütçe tasarısının mecliste kabul edilmemesi önemli siyasi sonuçlar da doğuran bir uygulama olmaktadır. Şöyle ki yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısının meclisten geçmesi hükümet açısından güven göstergesi, geçmemesi ise güvensizlik göstergesi olarak kabul edildiği için bütçe tasarısı, içerisinden çıktığı meclis tarafından kabul edilmeyen hükümet görevden çekilme kararı alabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte bütçe komisyonu ile ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler kapsamında bütçe komisyonunun kırk üyeden oluştuğu ve üyelerin en az yirmibeşinin iktidar grubundan/gruplarından olması gerektiğini ifade eden Anayasa'nın 162. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimlerle görev başına geldikleri için parlamenter sistemin aksine yürütme organı yasama organının içerisinden çıkmamaktadır. Bu nedenle yasama organından bağımsız bir şekilde göreve gelen hükümet tarafından hazırlanacak bütçe teklifinin bütçe komisyonun görüşülmesi esnasında parlamenter sistemdeki iktidar grubunun/gruplarının sayısal üstünlüğünü sağlamaya yönelik

<sup>8</sup> Anayasa Madde 162 - (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.)

anayasal düzenleme<sup>9</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bütçe komisyonunun üye dağılımı meclis içtüzüğü uyarınca siyasi partilerin meclisteki üye sayılarına göre belirlenmeye başlanmıştır. Böylece daha önce parlamenter sistemde bütçe komisyonunda yapılan bütçe görüşmeleri sırasında iktidar grubuna/gruplarına avantaj sağlayan durumdan vazgeçilerek komisyonda yürütme organı ile doğrudan bağı bulunmayan yasama organının etkisi artırılmıştır.

### **TBMM Genel Kurulu**

Bütçe teklifi bütçe komisyonunda 55 gün içerisinde teknik açıdan görüşüldükten sonra TBMM genel kurulunda<sup>10</sup> 20 gün içerisinde görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. KMYKK'nın on dokuzuncu maddesi uyarınca "*TBMM, merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar.*" Bütçe teklifleri kamu idareleri itibarıyla görüşülüp oylandıktan sonra bütçe teklifinin tümü açık oyla oylanmaktadır. Oylama neticesinde kabul oylarının ret oylarından fazla olması durumunda bütçe teklifi TBMM'nin onayından geçmekte ve bütçe teklifi kanuna dönüşmektedir.

Ülkemizde TBMM'de görüşülerek oylanan bütçe kanun teklifi Anayasanın 89. maddesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. İlgili maddede "*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar.*" hükmü bütçe teklifinin TBMM tarafından kabul edildiği anda kanun sıfatı kazandığını ifade etse de Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmadığı sürece yürürlüğü askıda kalmaktadır. Bu yüzden Cumhurbaşkanı'nın kanunları yayımlama görevi kanunun varlığını belirleyen hukuki bir işlem olmakla birlikte kanunun bağlayıcılık kazanmasına ve yürürlüğe girmesine neden olmaktadır (İba, 2003: 301).

Bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmaları hususu diğer kanunlarla aynı olsa da Cumhurbaşkanı'nın kanunları geri gönderme yetkisi, diğer bir ifade ile veto etme yetkisi hususunda bütçe kanunları diğer kanunlardan ayrılmaktadır. Anayasanın 89. maddesindeki "*Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM'ye geri gönderir... Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.*" hükmünden anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları tekrar TBMM'ye geri gönderme yetkisine sahip olmasına rağmen ilgili hüküm gereğince bütçe kanunları söz konusu yetki dışarısında bırakılmaktadır.

<sup>9</sup> Anayasa Madde 162 - (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.)

<sup>10</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne fiilen geçişin sağlandığı 24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte TBMM'de daha önce 550 olan milletvekili sayısı 600'e çıkarılmıştır.

## **UYGULANMA AŞAMASINDA YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ**

Bütçe sürecinde hazırlanma ve onaylanma aşamalarından sonra uygulanma aşaması gelmektedir. Onaylanarak kabul edilen bütçe kesinleşmekte, bu nedenle tüm kamu birimleri faaliyetlerini belirlenen son rakamlara göre yürütmek zorundadır. Bütçe teklifi kanun haline geldikten sonra ilgili aktörler bütçenin yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. Söz konusu aktörler yürürlüğe giren bütçe kanununa göre kamu gelirlerini toplamak ve bu gelirleri planlanan hizmetler, yatırımlar ve programlar vasıtasıyla topluma sunmak suretiyle kamu bütçesinin uygulanmasını sağlamaktadırlar (Christensen, 2012: 6, Isaksen vd., 2007: 2).

Bütçenin uygulanma aşamasında yürütme organının ve idarenin farklı kademedeki birçok birimi görev almaktadır. Birimler arasında gerekli eş güdümün sağlanması açısından bütçenin uygulanmasında asıl yetkinin bir elde toplanması yani bütçenin yürütülmesinde merkezîyet bir başarı koşulu olarak görülmektedir (Edizdoğan, 1991: 215). Bu kapsamda ülkemizde parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde bütçenin yürütülmesinden bakanlar kurulu sorumlu olmakta ve sorumluluğunu sadece maliye bakanlığı aracılığıyla yerine getirmekteyken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte bütçenin yürütülmesinden Cumhurbaşkanı sorumlu olmakta ve sorumluluğunu bütçenin hazırlanma aşamasında olduğu gibi müşterek hareket eden Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı aracılığıyla yerine getirmektedir.

## **DENETİM VE DEĞERLENDİRME SÜRECİNDE YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ**

Yürütme organı tarafından hazırlanıp yasama organı tarafından onaylanan ve yine yürütme organı tarafından uygulanan bütçe, son olarak denetim aşamasına tabi olmaktadır (Feyzioğlu, 1984: 357). Denetim aşaması, kamu harcamalarının yasalara uygunlukları üzerinde durmakla birlikte kamu harcamalarının etkin kullanılıp kullanılmadıkları hususu üzerinde de önemle durmaktadır (Diamond, 2002: 4). Buna göre denetimin iki temel işlevi olduğu sonucuna varılmaktadır. Denetim, yönetimin ve çalışanların yasalara uygun davranmaları ve faaliyetlerin hukuki çerçeve dâhilinde sürdürülmesini sağlayarak usulsüzlüklerin önlenmesi sağlamaktadır. Ayrıca denetim, yönetim kalitesinin ve performansının yükseltilmesine olanak sağlayarak yönetim süreçlerinin geliştirilmesine de neden olmaktadır (Candan, 2007: 13-14).

Genel olarak ülkemizde bütçe denetimi kuvvetler ayrılığı ilkesi dâhilinde idari, yargı ve yasama denetimi olmak üzere üç farklı türde yapılmaktadır (Tügen, 2013: 344). Ülkemizde parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi bütçenin denetim aşamasında özellikle yasama denetimi hususunda bir takım değişikliklerin yapılmasına neden olmuştur.

## **İdari Denetim Kapsamında Kamu İdareleri**

İdari denetim, yürütme organının bütçe kanunuyla meclisten almış olduğu gelir toplama izni ve harcama yapma yetkisi kapsamında bütün kamu idarelerinin gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerin hukuki belgelere, öngörülen amaçlara, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kriterlerine uygunluklarının araştırılması olup ülkemizde 5018 sayılı kanunda yer alan, ön malî kontrol ve iç denetimden oluşan iç kontrol sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Anlaşıldığı üzere ön mali kontrol ve iç denetim iç kontrol sisteminin iki önemli unsuru olmaktadır (Kesik, 2005: 100). Bu kapsamda ülkemizde bütçenin idari denetiminde her bir kamu idaresi kendi iç yapısında bulunan ilgili hizmet birimi ve iç denetçi tarafından idari denetime tabi tutulmaktadır. Bu kapsamda kamu idarelerinde ön mali kontroller, malî hizmetler uzman yardımcısının ve malî hizmetler uzmanının çalışabildiği mali hizmetler birimi tarafından, iç denetimler ise bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından ilgili kamu idaresine atanan iç denetçiler tarafından yapılmaktadır.

## **Yasama Denetimi Kapsamında TBMM**

Demokratik sistemlerde milli iradeyi temsil ederek hukuk kuralları koyan meclislerin temel işlevlerinden birisi de söz konusu hukuk kurallarını uygulamakla yükümlü yönetimi devamlı gözetim ve denetim altında tutmaktır (Köse, 1999: 67). Bu durum kamu bütçesi için de geçerli olmaktadır. Çünkü yasama organı, bütçe kanunu ile yürütme organına kamu gelir ve giderleri ile ilgili işlemleri yapma konusunda izin ve yetki vermekte, yasama organı aynı zamanda bütçe hakkına sahip olduğu için hükümeti denetleyebilmektedir (Edizdoğan, 1991: 265).

Ülkemizde kamu bütçesinin yasama denetimi TBMM'ye ait olmaktadır. Yasama denetimi bütçe kanun teklifinin yasama organında görüşülmesi, kabul edilerek uygulanması<sup>11</sup> ve uygulama sonuçlarının yer aldığı kesin hesap kanun tekliflerinin kararlaştırılmaları aşamalarında yapılabilmektedir (Tüğen, 2013: 351-352).

Bütçe kanun teklifinin bütçe komisyonunda görüşülmesiyle ilgili hususlara daha önce değinildiği üzere ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte parlamenter sistemde bütçe komisyonuna sağlanmış olan sayısal üstünlük kaldırılmış, bütçe komisyonunun üye dağılımı meclis içtüzüğüne göre partilerin meclisteki üye sayıları dikkate alınarak belirlenmeye başlanmıştır. Bu düzenlemenin sonuçları ise bütçe komisyonunda bütçe kanun teklifiyle birlikte görüşülen kesin hesap kanun teklifi için de geçerli olmaktadır. Yani meclis tarafından kesin hesap kanun teklifinin görüşülmesi aracılığıyla yapılan yasama denetiminde bütçe komisyon üyelerinin ağırlıklı olarak iktidar

---

<sup>11</sup> TBMM yasama denetimini bütçe uygulandığı sırada Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla yani bilgi edinme ve denetim yolları ile de yapılabilmektedir (Anayasa md. 98).

grubundan/gruplarından olmaları gerektiği yönündeki uygulama terk edilmiş, böylece yasama organının yürütme organını daha objektif bir şekilde denetlemesi sağlanmıştır.

Ayrıca daha önce parlamenter sistemde kesinhesap kanunu tasarısının ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra TBMM'ye sunulması gerektiği ifade edilmesine rağmen, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle bu süre "en geç altı ay" şeklinde değiştirilmiştir. Yine daha önce parlamenter sistemde kesinhesap kanun tasarısının bütçe komisyonu tarafından inceleneceği ve ardından genel kurula sunulacağı ilgili anayasa maddesinde<sup>12</sup> açıkça ifade edilmiş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle yapılan anayasal düzenlemede bütçe komisyonunun kesinhesap kanun teklifiyle ilgili görevi hususunda herhangi bir açıklamaya Anayasa'da yer verilmemiş olduğu dikkat çekmektedir.

### **Yargı Denetiminde Görevli Kurum (Sayıştay)**

Yasama organı olan meclis, yürütme organına kamu bütçesini kullanma fırsatı vermekte ancak bu fırsata bağlı olarak yürütmenin işlemlerini vatandaşlar adına denetlemektedir. Ancak zamanla genişleyen görev alanları ve artan iş yükleri meclislerin denetim alanında uzmanlaşmış kurumlara ihtiyaç duyulmalarına neden olmuştur. Bu durum ise meclis adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının ortaya çıkmalarına yol açmıştır (Köse, 2001: 24-25).

Yüksek denetleme kurulunun sorumlulukları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Şöyle ki denetim kurumları hesap verme ve rapor verme konusunda sadece yürütmeye karşı, sadece meclise karşı ya da hem meclise hem de yürütmeye karşı sorumlu olmaktadır (Isaksen vd., 2007: 47). Yüksek denetleme konusunda ülkemizde Sayıştay görev yapmakta olup, Anayasanın 160. ve 5018 sayılı kanununun 68. maddesine göre TBMM'ne karşı sorumlu olmaktadır. Sayıştay'ın dış denetimi<sup>13</sup> ağırlıklı olarak hukuki ve biçimsel bir nitelik taşımakla birlikte aynı zamanda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadıklarının tespiti yönünde performansları inceleyen bir nitelik taşımaktadır. Yani ülkemizde kamu bütçesinin yargı denetimi bağımsız olarak

<sup>12</sup> Anayasa Madde 164 - (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.)

<sup>13</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2. maddesine göre; Sayıştay denetimi: Düzenlilik ve performans denetimini,

Düzenlilik denetimi: Mali denetim ve uygunluk denetimini, Mali denetim: Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi,

Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi,

Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini, ifade etmektedir.



TBMM adına inceleme ve denetim yapan, aynı zamanda sorumluların hesap ve işlemlerini hesap yargılaması yapmak suretiyle kesin hükme bağlayan yüksek denetleme kurumu ve yargı mercii olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Özetle ülkemizde kamu bütçesi idari denetim, yasama denetimi ve yargı denetimi olmak üzere farklı şekillerde denetime tabi tutulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte parlamenter sistemden farklı olarak yasama denetimi kapsamında bütçe komisyonu üye dağılımında yasama organını daha bağımsız kılacak yönde bir farklılığa gidilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

## **SONUÇ**

Faklı hükümet sistemleri bütçe süreci üzerinde farklı aktörlerin rol almalarına neden olmaktadır. Bunun bir örneği de yakın sayılabilen bir zamanda ülkemizde yaşanmıştır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde uzun süredir uygulanmakta olan parlamenter sistem terk edilerek yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi kabul edilmiş ve sisteme 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinden sonra fiilen geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise bütçe sürecini oluşturan bütçe aşamalarından özellikle hazırlanma, onaylanma ve denetim (yasama denetimi) aşamalarında anayasal düzeyde önemli değişikliklerin yapılmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda parlamenter sisteme göre yürütme organının değiştiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bütçe teklifinin hazırlanmasından Cumhurbaşkanlığı sorumlu olmaktadır. Bunun yanında bütçe teklifi ile birlikte kesin hesap kanun teklifinin onaylanma aşamasında TBMM'de bütçe komisyonunda görüşülmesi hususunda da önemli bir değişikliğe gidilerek daha önce bütçe komisyonunun üye dağılımı konusunda yürütme organına tanınan avantajlı durum uygulamadan kaldırılmıştır. Böylece daha önce bütçe komisyonunda yürütme ile yasama arasında olan yumuşak kuvvetler ayrılığı sert kuvvet ayrılığına dönüşmüştür. Bu durum her ne kadar yürütme ile yasama arasındaki kuvvetler farkını belirginleştirse de beraberinde bazı istenmeyen sonuçlar da doğurabilmektedir. Şöyle ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama ve yürütme ayrı seçimlerle görev başına geldikleri için yürütme tarafından hazırlanan bütçe teklifinin yasama organı tarafından onaylanmaması ihtimali ortaya çıkmakta ve böyle bir durum bütçenin zamanında yürürlüğe girememesine neden olacak sistem tıkanıklarına yol açabilmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bütçe ile ilgili getirilen değişikliklerden birisi de olası sistem tıkanıklarının önüne geçilebilmesi için yapılan düzenleme hususunda olmaktadır. Buna göre olası bir sistem tıkanıklığı durumunda geçici bütçenin uygulanacağı, geçici bütçenin uygulanamaması durumunda ise bir önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirme oranı nispetinde artırılmak suretiyle uygulanacağı ifade edilmektedir.

Özetle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yönetsel anlamda parlamenter sistemden farklılıklar göstermekte, her iki sistem de bazı avantajlara ve dezavantajlara sahip olmakta ve bu nedenle her iki hükümet sistemi de bütçe sürecini farklı şekilde etkileyebilmektedir. Bu kapsamda ülkemizde uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bütçenin onaylanma aşamasında ciddi sorunlar doğurabilecek hususları içermesine rağmen doğabilecek sorunların önüne geçebilmek için sistemde bir takım önlemlerin alınmış olduğu da görülmektedir.

### KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (2011). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aydın, R. (2016). Türk siyasi kültürü açısından hükümet sistemleri (parlamenter sistem ve başkanlık sistemi)'nin değerlendirilmesi. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3 (6), 13-41.
- Bulutoğlu, K. (2004). *Kamu bütçesi kamu harcamaları kamu borçları*. İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık.
- Candan, E. (2007). *Türk bütçe sisteminde performans denetimi*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Yayın No 2007/374.
- Christensen, M. D. (2012). *The executive budget process: An overview*, congressional research service (CVS). USA: CRS Report for Congress, Report Number R42633.
- Çeliker, E. (2006). Plan ve bütçe komisyonu: Gelişimi ve yasama sürecindeki işlevi. *Yasama Dergisi*, (2), 5-31.
- Diamond, J. (2002). *The role of internal audit in government financial management: An international perspective*. IMF (International Monetary Fund) Working Paper, WP/02/94.
- Edizdoğan, N. (1991). *Kamu bütçesi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Erdem, K. (2017). Yarı-başkanlık sistemi: Teori, pratik ve tartışmalar. S. Gökçimen (Der.), *Karşılaştırmalı hükümet sistemleri: Yarı-başkanlık sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya örnekleri)* içinde (ss. 1-24). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No 6, TBMM Basımevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1984). *Nazari tatbiki, mukayeseli bütçe*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gözler, K. (2009). İngiltere'de parlamento neden ve nasıl ortaya çıktı: Malî hukukun anayasa hukukundan eskiliği üzerine bir deneme. E. Akçaoğlu (Der.), *Prof. Dr. Mualla Öncel'e armağan* içinde (ss. 365-374). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No 243.

Gözler, K. (2010). *Anayasa hukukunun genel teorisi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Hagen, J. V. (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance. A. Shah (Der), *A primer on budgeting and budgetary institutions* içinde (ss. 27-51). Washington: The World Bank Publication.

Isaksen, J., Amundsen, I. & Wiig A. (2007). *Budget, state and people budget process, civil society and transparency in Angola*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI) Report.

İba, Ş. (2003). Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen veya tamamen uygun bulunmayan kanunların meclise geri gönderilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52 (3), 299-316.

Karatepe, Ş. (2013). Hükümet sistemleri ve Türkiye. *Yeni Türkiye*, (51), 223-235.

Kesik, A. (2005). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında ve AB sürecinde Türk kamu iç mali kontrol sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9), 94-114.

Korkmaz, T. (2016). Türkiye eksenli bir hükümet sistemi analizi. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3 (6), 43-57.

Köse, Ö. (1999). Denetim ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (33), 62-85.

Köse, Ö. (2001). *Parlamento adına denetim işlevi ve yüksek denetim kurumlarının parlamento ile ilişkileri*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 40. Seri, 23-58.

Norton, A. & Elson, D. (2002). *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute (ODI).

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

Stapenhurst, R. (2004). *The legislature and the budget*. Washington: The World Bank Publication.

Tunç, H. & Yavuz, B. (2009). Avantaj ve dezavantajlarıyla başkanlık sistemi. *TBB Dergisi*, (81), 1-39.

Tunçcaşık, H. (2017). Başkanlık sistemi: teori, pratik ve tartışmalar. A. Yıldız & H. Yapıcı Kaya (Der.), *Karşılaştırmalı hükümet sistemleri: Başkanlık sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya örnekleri)* içinde (ss. 1-20). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No 7, TBMM Basımevi.

Tüğen, K. (2013). *Devlet bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.

Ustabulut, B. (2016). Türkiye'nin hükümet sistemi: Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi tartışmaları. Ü. Güneş & E. Sami Yavaş (Der.), *V. Türkiye lisansüstü çalışmalar kongresi bildiriler kitabı – I* içinde (ss. 43-58). İstanbul.

Zengin, M. A. (2016). ABD başkanlık sisteminde fren ve denge mekanizması üzerine bir inceleme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (28), 1-28.