

# Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü ve Latin Amerika Ülkeleri ile Mukayesesi

Muhammet Durdu\*

## Öz

Türkiye’de 2017 yılında 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği neticesinde hükümet sistemi değişmiş ve başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik ile beraber bütçe sistemi de değişmiş ve yürütmenin bütçenin tasdiki açısından ciddi güç kazandığı görülmüştür. Bu durumun kuvvetler ayrılığı, denge-denetleme ve bütçe hakkı açısından ciddi sakıncaları doğuracağı düşünülmüştür. Başkanlık sistemini uygulayan diğer devletlerle mukayesesi için Latin Amerika ülkeleri seçilmiş, bu ülkelerin bütçe hakkı açısından ortak özellikleri ortaya konmuş ve Türkiye’nin yeni sistemi ile mukayesesi sağlanmıştır. Netice itibarıyla, Türkiye’nin, yürütmenin güçlü olduğu Latin Amerika ülkelerine benzer bir sisteme geçiş yaptığı görülmüş, yasamanın güçlendirilmesine yönelik tavsiyeler vurgulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe hakkı, Cumhurbaşkanlığı sistemi, Latin Amerika.

## The Appearance of Budget Right in The Presidential System of Turkey and Comparison with Latin American Countries

### Abstract

As a result of the constitutional amendments made by Law No. 6771 in 2017, government system has been changed and the presidential government system was introduced in Turkey. Along with this change, the budgetary system has also changed and the executive gained significant power in terms of the approval of the budget. It was considered that this situation would have serious drawbacks in terms of separation of powers, balance-control and budget right. Latin American countries are selected for comparison in terms of those states implementing the presidential system, common features of these countries in terms of budget right are set out, and the comparison with Turkey’s new government system is provided. As a result, it is observed that Turkey switched to a similar system with Latin American countries where the executive is powerful, and accordingly recommendations are highlighted as to strengthen legislation in Turkey.

**Keywords:** Budget right, Presidential system, Latin America.

\*Arş. Gör. | Necmettin Erbakan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi | mdurdu@erbakan.edu.tr  
ORCID: 0000-0003-4912-4410 | DOI: 10.36484/liberal.739812  
*Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl: 25, Sayı: 99, Yaz 2020, ss. 49-78.  
Gönderim Tarihi: 19 Mayıs 2020 | Kabul Tarihi: 2 Eylül 2020

## Giriş

Türkiye’de 2017 yılında önemli bir anayasa değişikliği yapılmıştır. Yapılan değişiklikler ile hükümet sistemi değiştirilmiş, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş yapılmıştır. Bu değişiklik ile bütçe hakkı açısından da ciddi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Başkanlık sistemlerinde sert kuvvetler ayrılığı olduğu için yasama ve yürütme birbirlerine karşı sorumlu olmamakla birlikte, birbirlerinin yetki alanlarına da girmemeleri gerekmektedir. Bütçenin tasdiki ve kontrolü, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yasama organına ait olması gereken bir yetkidir. Aksi durumda yürütme üzerinde ciddi bir yetki birikimi olacak ve kuvvetler ayrılığı ile denge-denetleme mekanizmalarının iyi çalışmaması sonucu ortaya çıkacaktır. Zaten bütçe hakkının gereklerinden biri, denge-denetleme mekanizmalarının çalıştırılmasıdır.

Türkiye’de parlamenter sistemde bütçeler, hükümetler için bir tür güven oylaması niteliğinde iken, 2017 yılında geçilen başkanlık sisteminde ve yeni bütçe sisteminde durum bu yönde ilerlememiştir. Artık parlamentonun, yürütme tarafından önerilen bütçeyi reddetmesinin, yürütmeyi engelleyen bir yönü yoktur. Bu durum bütçe hakkı açısından ciddi soru işaretleri doğurmuştur ve başkanlık sistemi ile idare edilen diğer devletlerdeki durumun ortaya konmasını gerektirmiştir. Bu çalışmada, bütçe hakkı açısından Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemlerindeki durumun incelenmesine çalışılmıştır.

Çalışmada öncelikle, öz olarak, bütçe hakkı kavramı üzerinde durularak 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye’deki durum ortaya konmaya çalışılmıştır. Daha sonra Latin Amerika ülkelerindeki durum incelenerek Türkiye ile mukayesesi sağlanmıştır.

## Bütçe Hakkı Kavramı

Devlet, sahip olduğu egemenliğe binaen ülkesinde birçok yetkiye sahiptir. Mesela belirlediği kurallara aykırı davrananlara müeyyide uygulama yetkisi, devletin egemenlik haklarına dayanarak uyguladığı bir yetkidir. Aynı şekilde belirlediği mahkemelerde muhakeme yapılmasını temin, hem göreve hem de bir yetki olarak öne çıkmaktadır. Bunun yanında devletin, ülkesinde sahip olduğu egemenliğe dayanarak kullanacağı en önemli yetki, vergi koyma ve topladığı gelirleri harcama yetkisidir (Üstün, 2019: 5). İşte bu önemli yetkileri devlet içerisinde kim veya hangi organ tarafından kullanılacağı sorunsalı, bütçe hakkının konusunu teşkil etmektedir. Bütçe hakkı kavramıyla bu yetki veya hakkın millete ait olduğu kabul edilmektedir. Bu açıklamalar ışığında

bütçe hakkını, kamu gelir ve harcamalarının her sene tayin, tasdik ve kontrol edilmesini sağlayan, millete ait hukuki ve fiili bir güç olarak tanımlamak mümkündür (Üstün, 2019: 22) (Bağlı, Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, 2012: 48, 49) (Yılmaz & Biçer, 2010: 206). Vatandaş bütçe hakkı ile devlet idaresinde esas söz sahibinin kendisi olduğunu hatırlamaktadır (Çataloluk, 2008: 93). Bütçe hakkı halk adına parlamentolar tarafından kullanılmaktadır. Bütçenin parlamento tarafından denetimi, bütçenin siyasi fonksiyonunun tekemmülünü sağlamakta, halkın bu konuda bilgilendirilmesi ise onların tatminini temin etmektedir (Feyzioğlu, 1954: 4-7).

Anayasa Mahkemesi, bir kararında bütçe hakkını kavramlaştırmakta ve açıklamaktadır:

*“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 faaliyeti ile denetlemektedir. Yani parlamenter sistemin özü ve demokratik hukuk devleti ilkesi halkın kamu yönetimi üzerindeki denetimini temsilcileri vasıtasıyla gerekli kılmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 2019).<sup>1</sup>*

Bütçe hakkı üç temelin üzerinde durmaktadır. Bunlar; en önemli kamu geliri olan vergi ve benzeri kamu gelirlerinin halkın rızası ile toplanması<sup>2</sup>, kamu harcamalarının halkın rızası ile yapılması ve kamu gelir/giderini gösteren bütçenin her sene millet onayından geçmesidir (Yılmazcan, 2000: 163). Bu yetkilerin hepsinin bir arada bulunması bütçe hakkının tesisi için vazgeçilmezdir. Aksi durumda bütçe hakkının anlamı kalmayacaktır. Doktrinde bu hususlara özelleştirme, fon uygulamaları ve borçlanma yetkilerinin de eklendiği görülmektedir (Üstün, 2019: 204, 311) (Gürsoy, 1981: 72). Özelleştirme, milletin geçmişten günümüze biriktirdiği ortak varlıklarının satılması anlamına geldiği için, borçlanma ise milletin gelecekteki gelirlerini ipotek

1 30.12.2010 tarih ve 2008/84, K. 2010/121, RG: 12.07.2011-27992.

2 Günümüzde vergilerin kanuniliği ilkesi bu durumu ifade etmektedir. Bu kavram için doktrinde “vergi hakkı” tabiri kullanılmaktadır. Bu ilkenin ve hakkın tam olarak sağlanabilmesi için, vergi kanunlarının TBMM’den üye tam sayısının salt çoğunluğuyla çıkması gerektiği belirtilmektedir. (Üstün, 2019, s. 19, 98). Başka bir görüş ise nitelikli çoğunluk aramanın gerekliliğini savunmakla birlikte oran belirtmemiştir (Başaran Yavaşlar, 2013, s. 203-206).

altına aldığı için bütçe hakkı kapsamına dâhil edilmelidir. Fon uygulamaları ise gerek bütçe içinde olsun gerek bütçe dışında olsun yürütme organına, yasamanın kontrolü dışında çok fazla yetki alanı bıraktığı için bütçe hakkına aykırılık oluşturmaktadır. Gerçekten bu hususların da bütçe hakkına dâhil edilmesi elzemdir. Aksi takdirde, yürütme organı elindeki yetkiyi hoyratça, özensizce kullanarak kamu mallarını zayi etmektedir. Nitekim Türkiye'nin geçmiş döneminde, farkına varmadan ödediği bir borcu tekrar ödemeye kalktığı iddia edilmiştir. Neyse ki alacaklının uyarısıyla bu zarardan dönülmüştür (Kızılot, 2014).

Günümüzde bütçe hakkı, millet adına meclisler tarafından kullanılmaktadır. Bu sebeple halkın vekâlet yoluyla bu yetkiyi kullandığı belirtilmektedir ve bunun oluşturduğu asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan temsil sorunlarıyla mücadele edilmektedir. (Gölçek, 2014: 134). Başka bir görüşe göre ise meclisler, milletin özünü teşkil etmektedir. Millet ile meclis üyeleri arasındaki ilişkiyi bir vekâlet ilişkisi olarak tanımlamamak gerekir. Zira demokratik usullere uygun olarak teşekkül eden meclisler, zaten milletin özünü teşkil etmekte, aldıkları kararlar doğrudan millet kararı olmaktadır. Bu sebeple meclisleri, milletin bir cüzü olarak kabul etmek, yürütme organını ise milletin vekili olarak kabul etmek, bütçe hakkına daha doğru bir yaklaşım olacaktır (Üstün, 2019: 42). Anayasa Mahkemesi bu konuda bir kararında bütçe hakkını, meclis açısından bir görev olarak kabul etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2019).<sup>3</sup>

Bütçe hakkı Batıda, hükümdar ile halk arasındaki çekişmelerin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu mücadelenin halk lehine ilk kazanımı 13. yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkmıştır. 1215 tarihli Magna Carta ile İngiltere Kralı'nın vergiler konusundaki mutlak iktidarı sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırma bir Meclis lehine yapılmıştır. Bu Meclisin bugünkü anlamda halkı temsil eden bir Meclis olmadığı görülmektedir. Zira bu Meclis, halkın temsilcileri ile değil, toplumun önde gelen kesimi olan "baron" ismi verilen kişilerden müteşekkildir (İlal, 1968: 240). İngiltere'de yaşayan halkın sadece ayrıcalıklı kesimi hak sahibi kişilerdi. Diğer kesimler herhangi bir hakka sahip değildi. Bu sebeple bu Meclis halkın tamamını temsil eden bir hüviyette değildir (Holt, 2015: 49). Bununla beraber hükümdarın sınırsız vergileme yetkisinin, sadece bir kesimi de olsa, halk lehine sınırlandırılması bütçe hakkının temininde önemli bir adımdır. Aksi görüş olsa da (İlal, 1968: 239), bütçe hakkının bir parçası olan vergi hakkının kısmen de olsa temin edildiği görülmektedir. İngiltere'de, Magna Carta'dan sonra gelişen siyasi olaylar ile hükümdar ve halk arasındaki hak-yetki mücadelesi sürmüştü ve 17. yüzyılda halk lehine önemli

3 04.12.2014 tarih ve E. 2013/114, K. 2014/184, RG: 16.07.2015-29418.

gelişmeler vuku bulmuştur. Bu dönemde 1688 İhtilali ve takip eden olaylarla birlikte hem harcama yetkisinin hem de bütçenin her yıl yapılması hakkının meclise geçtiği görülmüştür (Çataloluk, 2008: 85) (Gürsoy, 1981: 75-77).

İngiltere'nin ardından Fransa, Almanya ve ABD'de benzer şekilde halkın iktidarı yönünde önemli gelişmeler olduğu belirtilmektedir (Çataloluk, 2008: 86-92) (Bağlı, Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, 2012: 58-62) (Gürsoy, 1981: 80-97). Tüm bu gelişmelere bakıldığında zaman, kamu gelirleri ve harcamaları üzerinden yürütülen mücadele, demokrasi mücadelesinin kendisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten halk yığınları, siyasi olaylara ilgi duyabilmek için ekonomik güdülere ihtiyaç duymaktadır. Ekonomik açıdan daha iyisini elde edebilmek adına siyasi açıdan söz sahibi olmak istemektedirler. Bununla birlikte doktrinde, demokratik parlamenter bir sistemde bütçe hakkının kesinlikle var olduğunun iddia edilemeyeceği ileri sürülmüştür (Bülbül, 2017: 1904). Nitekim Fransa ve İngiltere gibi sanayileşmiş ve demokratik gelişimini tamamlamış ülkelerde, meclislerin bütçe üzerinde son derece sınırlı etkiye sahip olduğu belirtilmiştir (Wehner, 2008: 79). Şüphesiz, demokratik olarak kabul edilen bir ülkede, ciddi bütçe hakkı ihlalleri baş göstermesi, o ülkedeki demokrasinin varlığını zedeleyecektir. Hatta doktrinde; *“demokrasi halkın egemenliğini ifade ediyorsa, bütçe hakkı da bu egemenliğin mali boyuta taşınması demektir”* cümlesiyle demokrasi-bütçe hakkı ilişkisi bir şekilde ifade edilmiştir (Şahin & Uysal, 2013: 206). Başka bir görüşe göre bütçe hakkı *“bir milletin hâkimiyet hakkının en açık ve kesin ifadesini bulduğu noktadır”* (Feyzioğlu, 1983-84: 3).

Batılı kökenlerine bakıldığında zaman bütçe hakkı, kısmen veya tamamen halkı temsil eden meclislerin, demokratik meşruiyeti olmayan krallara karşı kazandığı bir hak olarak ortaya çıkmaktadır. Zamanla meclislerin halk adına bu hakkı sahiplenmesi yerleşmiş, kuvvetler ayrılığı bağlamında bütçe hakkı meclislerin görevi ve yetkisi haline gelmiştir. Günümüzde özellikle başkanlık sistemlerinde yürütmenin de halk tarafından belirlendiği düşünülürse, bütçeyi belirleme ve kontrol yetkilerinin meclislerden alınarak başkanlara (yürütme organına) verilmesi bütçe hakkını ihlal edecek midir? Eğer bütçe hakkı, meclislerin halkı temsil etmesi sebebiyle meclise veriliyorsa bu soruya olumsuz cevap vermek gerekecektir. Zira günümüzde başkanlık sistemlerinde yürütme organı da doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclislerde milletvekili sayılarının fazla olduğu, ülkenin farklı yerlerinden görüşlerin temsil edildiği, bu sebeple farklı görüşlerin, düşüncelerin, kararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu düşünülebilir. Fakat Türkiye gibi parti disiplinin çok yüksek olduğu ülkeler için bu görüş geçerli olmayacaktır. Zira milletvekilleri, farklı görüşler ileri sürmek yerine, parti başkanının emir-komuta

zinciri altında çalışmaktadır. Bu sebeple bütçe hakkı günümüzde meclislerin halkı temsil etmesinden ziyade, kuvvetler ayrılığı bağlamında yasama organına tevdi edilmelidir. Nasıl ki ceza yargılaması işleri, demokratik meşruiyeti olması sebebiyle meclislere veya seçilmiş devlet başkanına verilmiyorsa, bütçenin tasdik ve kontrol yetkisi de kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği meclislere ait kabul edilmeli, yürütmenin bu alanlara el atması, idare hukuku anlamında fonksiyon gaspı sayılmalıdır. Bununla birlikte, yürütme organının zamanla demokratik meşruiyet kazanması ve güncel şartların zorlamasıyla birlikte yasamanın bütçe hakkını yürütme ile paylaşması sonucunu doğurmuştur (Yılmaz & Biçer, 2010: 202). Bunun somut örnekleri, 1982 Anayasası'nın 73/4 hükmüne göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler hususunda kanunla belirlenmiş sınırlar dahilinde Cumhurbaşkanı'na yetki verilmesi veya bütçe içerisinde bütçe kanununda belirtilen oranlar dahilinde yürütme organına ödenek aktarma yetkisi verilmesidir.

Günümüzde dünya genelinde uygulanan üç farklı demokratik sistemde bütçe hakkının farklı şekillerde tezahür ettiği görülmektedir. Klasik parlamenter sistemde, yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibi geçerli olduğu için genelde yasama ve yürütme uyumlu çalışır. Fakat aykırı düştükleri zamanlarda bütçenin reddedilmesi halinde yürütme organının istifası gerekir. Başkanlık sistemlerinde kural olarak ne başkanın önerdiği bütçe meclisi, ne de meclisin kabul ettiği bütçe başkanı bağlar. Ancak kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için iki tarafın uzlaşması gerekir. Bazı ülkelerde ise bu çatışma Başkan lehine çözümlenebilmektedir. Yarı başkanlık sistemleri ise, yasamanın en zayıf olduğu sistemler olarak tavsif edilmektedir. Bu tür sistemlerde Başkan hem yasamaya hem yürütmeye hâkim olabilmektedir (Avcı, 2015: 75). Hükûmet sistemlerinin genel özellikleri bu olmakla birlikte, dünya genelinde gün geçtikçe yürütme organlarının güç kazanması sebebiyle, bütçe hakkının liberal demokrasi açısından soyut ve ikincil bir element olduğu ifade edilmiştir. Bütçe hakkı, bazı ülkeler için yürütmenin sınırlarını aşmasının engellenmesinde anahtar faktör olarak durmaya devam ederken, diğer ülkeler için yasama denetimi açısından anayasal bir efsane olarak varlığını sürdürmektedir (Wehner, 2008: 91).

Türkiye'de bütçe hakkı ile alâkalı gelişmelerin Batıdaki seyrini takip etmediği görülmektedir. Osmanlı döneminden itibaren halkın, kamunun gelir ve giderleri üzerinde söz sahibi olma talebi zayıf kalmış, bunun yerine batıdaki demokratik gelişmelerden etkilenen bürokratların çabalarıyla bütçe hakkı ve demokrasi hususunda gelişmeler görülmüştür. Bu açıdan ilk somut örneğin 1876 Kanun-i Esasi olduğu belirtilmektedir (Yılmazcan, 2000: 167) (Feyzioğlu, Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı, 1983-84: 7). Bu anayasa ile bütçeyi

görüşüp kabul etme yetkisi, içerisinde halk temsilcilerinin de bulunduğu Meclis-i Umumi'ye verilmiştir. Bununla beraber padişahın mezkûr Meclis'i fesih yetkisi de korunmuştur. Zaten dönemin şartları gereği 1908 yılında ilan edilecek olan ikinci meşrutiyet idaresine kadar Meclis feshedilmiştir. İkinci meşrutiyet ile birlikte Kanun-i Esasi'de yer alan hükümler uygulanmaya başlanmış fakat devletin içinde bulunduğu durum ve kapitülasyonlar, ortada kullanılacak bir bütçe hakkı bırakmamıştır. Bu sebeple Türkiye'de gerçek anlamıyla bütçe hakkının Cumhuriyet dönemiyle başladığı belirtilmektedir (Üstün, 2019: 81).<sup>4</sup> Bu hak, devleti idare edenler tarafından halka lütfedilmiştir. Hâlbuki bütçe hakkı normalde örgütlü ve itiraz edebilen bir toplumun ortaya çıkardığı bir haktır (Bağlı, Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı, 2012: 52).

1924 Anayasası'ndan itibaren bütçeyi kabul veya red yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Bununla birlikte fiilen çok partili hayata geçilen 1950 yılına kadarki süreçte, gerçek anlamda bütçe hakkının varlığından söz edilemeyeceği düşünülmektedir. 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde bütçeyi kabul veya red yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Hatta hukuki bir zorunluluk olmamasına rağmen, iki kez bütçesi reddedilen hükümet istifa etmiştir (Narter, 2012: 43, 28 no'lu dipnot). Bu durum Türkiye'de parlamentonun güçlü yapısına işaret etmektedir. Bununla beraber 1961 ve 1982 Anayasası'nın yapılmasından önceki askeri idare zamanlarında bütçe hakkının varlığından söz edilemeyecektir (Feyzioğlu, 1983-84: 14).

Bütçe hakkının kullanımı açısından iki farklı sistemin varlığından söz edilmiştir. İlk sistem kıta Avrupası sistemidir. Bu sistemde esas ağırlık bütçe kanununa verilmekte, sonrasında kesin hesap kanunları ise çok fazla gündeme gelmemektedir. İkinci sistem ise Anglo-Sakson sistemidir. Bu sistemde ise parlamento kural olarak bütçe teklifi üzerinde çok ciddi değişiklik yapmamakla beraber, verilen yetkinin usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir (Feyzioğlu, 1983-84: 22-25). Türkiye uygulamasında kıta Avrupası sistemi uygulandığı için kesin hesap kanunları fazla gündeme gelmeden Meclis'ten geçmektedir. Hâlbuki bütçe hakkının tam olarak teşekkül etmesi için kesin hesap kanunlarının da Meclis tarafından ayrıntılı incelemesi gerekir. Meclis verdiği yetkinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemelidir. Aksi durumda verdiği yetkinin çok dışında uygulamalar olabilecektir. Nitekim Türkiye uygulamasında da öyle olmaktadır. Yürütme yıl içinde verilen ödeneği aşmakta, aşarken Meclis'e tekrar ek ödenek kanunu göndermek yerine sene sonunda topluca tamamlayıcı ödenek vererek kesin hesap kanunu ile kanunlaştırmaktadır. Kesin hesap kanunlarının ise yeterince incelenemediği

4 Doktrinde başka bir görüşe göre bütçe hakkı 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulü ile 1927 yılında kazanılmıştır (Bülbül, 2017, s. 1906).

bir ortamda tamamlayıcı ödenek uygulamasının da bütçe hakkını zedelediği belirtilmelidir. Bunun için bütçe içerisinde yapılacak değişikliklerin tamamlayıcı ödenekle değil de ek bütçe kanunu uygulaması ile yapılması gerektiği belirtilmektedir (Üstün, 2019: 299). Kesin hesap kanununun yeterince incelenmemesi bütçe hakkına aykırılık teşkil etmenin yanında, yürütme organına sorumsuz bir şekilde tamamlayıcı ödeneğe başvurma hakkı da vermektedir. Bu sebeple kesin hesap kanunlarının bütçe kanunları ile birlikte görüşülmesi yerine mali yılbaşından itibaren bir ya da iki aylık bir süreç içinde TBMM’de tartışılarak kanunlaştırılmasının bütçe hakkına riayet açısından daha faydalı olacağı düşünülmektedir. Doktrinde Sayıştay’ın denetim amacıyla sunduğu raporların Plan ve Bütçe Komisyonu’nda yeterince görüşülemediği belirtilmektedir (Bülbül, 2017: 1910).<sup>5</sup> Mezkûr tavsiye uygulamaya geçerse, bütçe kanunu kanunlaştıktan sonra kesin hesap kanunu ve Sayıştay raporlarının incelenmesi için daha geniş bir süre ve imkân ortaya çıkacaktır. Başka bir görüş ise, Plan ve Bütçe Komisyonunun altında, plan ve bütçe komisyonu ile kesin hesap komisyonunun ayrı ayrı teşkilatlanmasını ve Mecliste teknik destek için ayrı bir bütçe biriminin kurulmasını önermiştir (Şahin İpek, 2017: 103). Farklı bir görüş ise, bütçenin denetimi için kesin hesap kanununu gereksiz görmekte, İngiltere’de olduğu gibi uzman kuruluşların raporları üzerinden denetimi savunmaktadır (Feyzioğlu, 1983-84: 26). Bir diğer görüşe göre ise, bütçenin Meclis tarafından yapılan “ardıl” denetimi muhalefet partisi üyelerinin çoğunlukta olduğu bir komisyon tarafından icra edilmelidir (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013: 79). Görüldüğü üzere Meclis’in bütçenin denetlenmesi hususunda eksik kaldığı herkesçe kabul edilmekte, bu sorunun çözümü için çeşitli öneriler ileri sürülmektedir.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte en azından mevzuat itibariyle, Sayıştay’ın daha etkin bir denetim yaptığı, bütçe sisteminin daha etkili ve açık hale geldiği kabul edilmektedir (Yılmaz & Biçer, 2010: 219, 220) (Konukman, 2015: 38, 39).<sup>6</sup> Bununla birlikte hâlâ eksik hususlar bulunduğu da belirtilmektedir. Mesela, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu m. 2 gereği yargılamaya esas rapor sadece genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin işlemleri hakkında düzenlenebilmektedir. Bu sebeple Sayıştay bir fonu veya mahalli idareyi denetlerken oluşan hukuksuzlukları sadece rapor etmekte, sorumlular hakkında yargılama yapılması için rapor düzenleyememektedir. Bu sebeple genel yönetim kapsamı dışında kalan kamu harcamaları için

5 Yazar bunun için Sayıştay hesaplarının görüşüleceği ayrı bir komisyon kurulmasını gündeme getirmektedir. Bkz: (Bülbül, 2017, s. 1915).

6 Bununla beraber yapılan bir saha araştırmasında, TBMM’ye bütçe ile ilgili sunulan raporların bütçe hakkını temin konusunda yeterince etkili görülmediği belirtilmiştir. Bkz: (Bağlı, 2014, s. 330, 332).



kontrolün tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Bu durum açıkça bütçe hakkını zedelemektedir (Bülbül, 2017). Ayrıca TBMM'nin ve Sayıştay'ın bütçenin uygulanmasında etkinlik denetimini hiç yapamadığı veya çok sınırlı düzeyde yapabildiği belirtilmiştir (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013: 74, 75).

Bütçe hakkının ilk ve belki de en önemli unsuru olan, kamu gelirlerini belirleme yetkisinin, sadece yeni bir vergi kanunu ihdas etmekten ibaret olmadığı belirtilmektedir. Aynı zamanda vergi kanunlarının uygulanacakları yılın bütçe kanununda yer alması, kamu gelirlerinin meclis tarafından belirlenmesi yetkisinin tamamlayıcısı durumundadır. Mevcut uygulamada merkezi yönetimin gelirlerinin hukuki dayanaklarının bütçe kanununda yer alacağı, mali anayasa olan 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. Doktrinde bu durumun bir eksiklik olduğu, bu kuralın anayasal bir dayanağa sahip olması gerektiği belirtilmiştir (Güneş, 2000: 193, 194).

Doktrinde, Türkiye'de ödenekler arası aktarma oranlarının diğer OECD ülke oranlarının çok üzerinde olduğu belirtilmektedir. Bu aktarmaların bütçe hakkını ihlâl edebileceği, bu sebeple yürütmeye çok fazla esneklik sağlanmaması gerektiği belirtilmektedir (Kıral & Akdemir, 2019: 127, 128). Aksi görüşe göre ise, idarelere ödenekler arası aktarma yetkisi verilmezse, birçok ödeneğin kullanılmayarak iptali, birçok ödenekte ise ödenek aşımının söz konusu olacağı belirtilmektedir (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013: 78). Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye'nin başkanlık sistemine geçtiği düşünülürse, bu sistemde yürütmeye ödenekler arası aktarma yetkisinin verilmesi sistem gereği olarak kabul edilmektedir (Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 278). Nitekim Türkiye'de henüz başkanlık sistemine geçmeden evvel, 6761 sayılı Kanun ile 2016 yılında yürütmenin ödenek aktarma yetkisi genişletilmiştir.<sup>7</sup>

Bu çalışmanın amacı cumhurbaşkanlığı sisteminin bütçe hakkı üzerindeki etkilerini incelemek ve bunun Latin Amerika ülkeleri ile mukayesesini yapmak olduğu için cumhurbaşkanlığı sistemi öncesi var olan ve günümüzde çoğu halen devam eden sorunlar üzerinde durulmayacaktır. Bununla birlikte bu hususta şunu belirtmek gerekir ki, önceki sistemde TBMM'nin bütçe hakkını kullanma gücü, yapılan milletlerarası bir çalışmada dünyada orta sıralarda görülmüştür (Wehner, 2008: 89).

## Cumhurbaşkanlığı Sistemi Sonrası Bütçe Hakkının Görünümü

2017 senesinde Türkiye'de 6771 sayılı Kanun ile çok önemli bir Anayasa değişikliğine gidilmiştir. Bu değişikliklere göre Türkiye'de hükümet sistemi

<sup>7</sup> Bu kanunun çıkış sebepleri ve ilgili AYM kararları için bkz: (Kıral & Akdemir, 2019, s. 124-127)

değişikliği yaşanmış, parlamenter sistemden, bir tür başkanlık sistemi olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Başkanlık sisteminin dünyadaki uygulamalarına bakıldığı zaman iyi veya kötü yönde farklı uygulamalar görülmektedir. Demokratik ve gelişmiş ülkelerin çoğunluğu parlamenter sisteme sahipken, siyasi ve demokratik olarak istikrarsız ülkeler başkanlık sistemi ile idare edilmektedir. Gerçekten başkanlık sisteminin iyi bir demokrasi uygulaması olduğu tek örneğin ABD sistemi olduğu belirtilmektedir. Bunun dışındaki ileri demokrasi ülkelerinde parlamenter sistem uygulanmaktadır. Başkanlık sisteminin ABD dışındaki ülkelerde başarısız olmasının temel sebepleri; ülkelerin başkanlık sistemini alırken bazı eklemeler veya çıkarmalar yapması yahut başkanlık sistemini alan ülkelerin sosyal ve siyasi hususiyetlerinin bu sisteme uymaması olabilir. Çoğu örnekte her ikisi aynı anda gerçekleşmektedir. Bununla beraber Latin Amerika örneklerinin çoğunda temel problem başkanın geniş yetkileri haiz olmasıdır (Erdoğan, 2016: 9-12). Zaten başkanlık sistemi, özü itibarıyla yürütmenin tahakkümüne açık bir sistemdir. Zira doğrudan halk tarafından seçilen ve tamamen bağımsız olan Başkan, parlamento onayını yok sayarak ve yargısal sınırları zorlayarak çalışmaya meyillidir (Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 246).

Bu değişiklik vesilesiyle konumuzu ilgilendiren, Anayasa'nın bütçe ile ilgili hükümleri baştan düzenlenmiştir. Yeni sistemde Anayasa'nın 161/4 hükmüne göre;

*“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır”.*

Bu hüküm Türkiye’de uygulanan bütçe sisteminin anlamını baştan aşağı değiştirmiştir. Parlamenter sistem döneminde bütçeler, hükümetlerin, en zor sınavları verdiği ve en çok eleştiriye maruz kaldığı kanunlar olmuştur. Bütçenin kabul edilmemesi, TBMM’nin içinden çıkan ve O’na karşı sorumlu olan hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi anlamına gelmekteydi. Her ne kadar bu kural Anayasa’da yazmasa da geçmiş dönemde bütçesi reddedilen hükümetlerin istifasına rastlanmıştır (Narter, 2012: 43, 28 no’lu dipnot). Yeni getirilen bu hüküm ile edinilen izlenim, yürütme organı olan Cumhurbaşkanı’nın, en önemli siyaset uygulama aracı olan bütçenin tayin ve tasdiki hususunda TBMM’ye ihtiyacı kalmadığı yönündedir. Zira Cumhurbaşkanı’nın hazırladığı bütçenin reddedilmesi Cumhurbaşkanı’nın istifasını doğurmadığı gibi, yürütme organı tarafından tayin edilen yeniden değerlendirilme

oranı<sup>8</sup> kadar artırılarak uygulanması öngörülmüştür. Günümüzde bu şekilde uygulanacak olan geçici bütçe uygulaması, anayasal dayanağa sahip değilken bile eleştirilmekteydi (Avcı, 2015: 78). Şüphesiz bu durum TBMM'nin bütçe üzerinde sahip olduğu söz hakkını sorgulanır hale getirmiştir, hatta bütçe hakkının özünü ihlâl etmiştir. Mevcut durumda TBMM'de yapılan bütçe görüşmelerinin “*dostlar alışverişte görsün*” yaklaşımının bir tezahürü olacağı belirtilmiştir (Üstün, 2019: 275, 286). Başka bir şekilde ifade edilecek olursa, TBMM'nin bütçeyi görüşme ve onaylama hakkı “*bypass*” edilmiştir (Ateş, 2017: 118). 6771 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeden önce, tüm eksikliklerine rağmen Meclis'in bütçeyi etkileme gücünün olduğu belirtilmiştir (Şahin İpek, 2017: 102). Fakat günümüzde bu gücün, en azından teorik olarak daha azaldığı belirtilmelidir. Bütçe hakkı açısından ülkelerin önünde iki yol vardır. İlk olarak devlet faaliyetlerinin devam etmesini buna bağlayarak, yasama ve yürütmeyi uzlaşmaya zorlamak yoluna gidilebilir. İkinci yol ise, kamu hizmetlerinin devamını ön plana alarak, bütçe konusunda uzlaşma olmaması durumunda hizmetlerin devamı için geçici çözümler sunulur (Dorotinsky, 2008: 111). Türkiye'nin 6771 sayılı Kanun ile ikinci yoldan gittiği anlaşılmaktadır.

Bu konuda doktrinde bir yazarın ifadeleri, önemine binaen aynen alınmıştır; “*Teoride tavsiye edilmeyen, uygulamada pek fazla görülmeyen, bütçenin reddi eğer hükûmetin düşmesi sonucunu doğuruyorsa, orada gerçek demokrasinin bulunduğu ve parlamentonun bütçe hakkına tam manasıyla sahip ve hakîm bulunduğu kabul olmak gerekir. Aksi var ise yani parlamentonun bütçeyi reddetme yetkisi yoksa veya bütçenin reddi hükûmetin çekilmesi neticesini hasıl etmiyorsa o ülkede veya o devrede bütçe hakkının gerçekte mevcut ve müessir olmadığıнын ifadesi lazım gelir*” (Feyzioğlu, 1983-84: 28).

Doktrinde mevcut düzenlemenin bütçe hakkına uygun hale getirilebilmesi için iki tavsiye ileri sürülmüştür. İlkine göre, Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye gönderdiği bütçe reddedilirse 6 aylığına geçici bütçe devreye girecek, bu sürenin sonunda uzlaşma sağlanmazsa mecburi seçim yolu görülecektir. İkinci tavsiyeye göre ise mevcut uygulama sadece bir seneye sınırlı tutulmalıdır. Başka bir ifadeyle TBMM tarafından bütçesi reddedilen Cumhurbaşkanı geçen yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında artırmak suretiyle bir sene daha uygulamakla beraber ikinci kez bütçesi reddedilirse otomatik olarak seçimlerin yenilenmesi yoluna gidilmelidir (Üstün, 2019: 377).

Bununla beraber TBMM'nin tamamen elinin kolunun bağlı olduğu söylenemez. Cumhurbaşkanı'nın gönderdiği bütçeyi tamamen değiştirip kendi is-

8 213 sayılı Vergi Usul Kanunu mükerrer m. 298 uyarınca yeniden değerlendirme oranı, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı TÜİK tarafından tayin edilen ÜFE esas alınarak oluşturulmaktadır.

tediği şekilde kabul etme imkânı bulunmaktadır. Anayasa'nın 89. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanununu veto yetkisi yoktur. Başka bir ihtimalde, Cumhurbaşkanı'nın gönderdiği bütçenin reddedilmesine rağmen geçen yılki bütçenin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanmaya devam edilmesi durumunda, TBMM uygulanan bütçe kanununu değiştirmek isterse ne olacaktır? 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ilgili fıkrasına göre "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir". Her ne kadar bu düzenlemede ödeneklerin kısılmasından bahsetmese de, bu durum yasaklanmamaktadır. Bu sebeple Cumhurbaşkanı'nın uyguladığı bütçe TBMM üyeleri tarafından ek bir kanun ile ödenekler kısılsa ne olacaktır? Bütçesi reddedilen bir Cumhurbaşkanı'nın kesin hesap kanunu da reddedilirse, yine de yoluna devam edebilecek midir? Cumhurbaşkanı yasamadan hiç bütçe onayı almadan 5 yıllık görev süresini tamamlayabilecek midir (Üstün, 2019: 287)? Bu sorular yeni sistemin çıkmazları arasında görülmektedir. Bütün bu sorunların kaynağı, yasama karşısında gereğinden fazla güçlendirilen bir yürütmenin olmasıdır. Zira başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ülke olarak kabul edilen ABD'de, bütçe sürecinde yasama ve yürütme uzlaşmaya zorlanırken (Küçük, 2017: 165), Türkiye'de bu çatışma tamamen yürütme lehine çözülmüştür. Zaten dünyada ve Türkiye'de hükümetler, parlamentolara karşı gittikçe güç kazanmaktadır (Yılmaz & Biçer, 2010: 206) (Narter, 2012: 49). Bu son değişiklik, yürütmenin bütçe konusunda kazandığı bir başka güçtür (Ataay, 2017: 89). Aynı zamanda Meclis, yürütme üzerindeki "son silahını" kaybetmiştir. Bütçe silahını kaybetmiş bir parlamento, "sözde parlamento" olarak kalacaktır (Gözler, 2017).<sup>9</sup>

Bu konu ile ilgili şu hususun vurgulanması da şarttır ki; Türkiye'de uygulamaya geçen mezkûr uygulama dünya üzerinde ilk değildir. Günümüzde birçok ülke, bütçe hakkını idare edilebilirlik uğruna feda etmiştir. 2003 verilerine göre yapılan bir çalışmaya göre, ülkelerin % 41'i Türkiye'deki mevcut sistemi benimsemiştir. OECD ülkeleri arasında oran % 23'e düşse de hâlâ yüksektir. Bütçenin reddi ile hukuki bir zorunluluk olarak hükümetin düştüğü ülkelerin oranı ise sadece % 3'tür. OECD ülkeleri arasında ise bu oran % 4'tür. Bu % 4'lük ülkelerin tamamı parlamenter sisteme sahiptir (Dorotinsky, 2008: 112, 113). Gerçekten 2017 senesinde Türkiye'de yapılan anayasa değişikliği ile dünyada bir akım haline gelen bütçe hakkı konusunda yürütmeyi güçlendirme eğilimine Türkiye de dâhil olmuştur.

9 Bununla birlikte yürütmenin istikrarı adına bu değişikliği destekleyen görüşler için bkz: (Fendoğlu, 2016, s. 31) (Akçakaya & Özdemir, 2018, s. 937) (Ertekin & Gül, 2018, s. 290).

2017 yılında kabul edilen Anayasa değişikliğinden önceki parlamenter sistemde, yürütme organı olan Bakanlar Kurulu'na en önemli kamu geliri olan vergilerle ilgili yetki verilmesi desteklenebilmekteydi. Zira eski dönemde hem yürütme organı yasamanın içinden çıkmaktaydı hem de yasamaya karşı sorumlu idi. Ancak, 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye, resmi adı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olsa da, başkanlık sistemine geçmiştir. Bu sistemde yasama ve yürütme tamamen birbirinden bağımsızdır. Bu sebeple bütçe hakkının bir parçası olan gelirleri belirleme konusunda Cumhurbaşkanı'na çok daha az yetki verilmesi gerekmektedir. Bu sebeple doktrinde eski sistemde Bakanlar Kurulu'na verilen; *vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin* bütçe kanunu ile kullanılması gerektiği belirtilmektedir. (Üstün, 2019: 143, 157).

6771 sayılı Kanun ile getirilen bir başka bütçe hukuku değişikliği, Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki çoğunluk üyelerin iktidar grubuna mensup olması kuralının ilgasıdır. Bundan böyle Plan ve Bütçe Komisyonu da, diğer komisyonlar gibi partilerin Genel Kurul'daki milletvekili sayısının oranlarına göre şekillenecektir. 6771 sayılı Kanun'dan evvel, esas değişikliklerin ve görüşmelerin Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılması hasebiyle mezkûr hükmün bütçe hakkını tahrip edebileceği belirtilmiştir (Yılmaz & Biçer, 2010: 205) (Narter, 2012: 43). Günümüzde bu hükmün kaldırılması bütçe hakkı açısından olumludur. Zira meclis çoğunluğu muhalefet partilerine ait olursa, Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan, Cumhurbaşkanı'nın mensup olduğu partinin isteğinden çok farklı bütçeler ortaya çıkabilir. Bu sebeple Meclis'in her ne kadar bütçeyi reddetmesinin siyasi ve hukuki pek bir sonucu kalmamış olsa da, bu hükmün kaldırılması dolayısıyla, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Cumhurbaşkanı'nın önerdiğinden çok daha farklı bir bütçe ortaya çıkarabilir. Zira Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bütçe üzerinde çok önemli yetkileri vardır. Genel Kurul'da milletvekillerinin, bütçe kanunu hakkında gider artırıcı veya gelir azaltıcı teklif sunamayacakları yönündeki anayasa kuralı Plan ve Bütçe Komisyonu için geçerli değildir. Bu sebeple eski dönemin aksine Meclis, bütçe üzerinde çok daha fazla değişiklik yapma imkânına sahip olabilir.<sup>10</sup> Şüphesiz Meclis, Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan Cumhurbaşkanı'nın rızasına tamamen zıt bir bütçe çıkarsa bile bunun etkinliği kesin hesap kanununun sağlam bir denetime tabi tutulması ile mümkündür. Kesin hesap kanununa eklenen tamamlayıcı ödenekler yoluyla yürütmenin, istediği şekilde bütçeyi

<sup>10</sup> Eski dönemde TBMM'nin, enflasyon oranının çok yükseldiği dönemler hariç, yürütme organının gönderdiği bütçe üzerinde çok az değişiklik yapabildiği. Öyle ki çoğu sene yapılan değişikliklerin oranı %1'in altında kalmıştır. Bkz: (Yılmaz & Biçer, 2010, s. 211, 212)

uygulama imkânı mevcut bulunmaktadır. Zira bütçe kanununun, Meclis tarafından reddedilmesinin siyasi bir sonucu olmadığı gibi kesin hesap kanununun reddedilmesinin de siyasi bir sonucu yoktur. Sadece Sayıştay raporları sonucu soruşturma açılabileceği düşünülebilir. Fakat Sayıştay'ın denetim yetkisi sadece hukukilik ve verimlilik açısından dır. Siyasi kararlar üzerinde denetim yetkisi olmadığı aşikârdır. Netice itibariyle, ilk bakışta bütçe hakkı açısından olumlu görünen bu değişikliğin, Cumhurbaşkanının istemesi halinde çok fazla pratik sonucunun olmadığı görülmektedir.

Yürütmenin TBMM karşısında bu denli güç kazanması eleştirilse de, TBMM'nin, bu yetkiyi yürütmeye kendisinin vermiş olması ilginçtir.<sup>11</sup> Bu yetkiyi tekrar uhdesinde toplamak yetkisinde olduğu gibi, güncel koşullar gereği yürütmenin güçlü devam ettirilmesi de mümkündür. Zaten dünyanın başka yerlerinde milletlerarası kuruluşlar lehine bütçe hakkının budandığı da görülmektedir. Bu konuda ileri demokrasi ülkeleri olarak görülen AB ülkelerinde bile bütçe hakkı aleyhine gelişmeler olduğu belirtilmektedir (Kökman, 2015: 30, 31).

### Latin Amerika Ülkelerinde Bütçe Hakkının Durumu

Farklı ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerinde bütçe hakkının nasıl işlediğini tespit etmek, Türkiye'deki uygulama ile mukayesesini ve demokratik gelişim durumunu tespit bakımından önemlidir. Bu sebeple bu çalışmada, Latin Amerika ülkelerinde bütçe hakkının durumu incelenmeye çalışılacaktır. Zira Latin Amerika ülkeleri, bağımsızlıklarını kazandıktan sonra, kuzeylerinde yer alan ABD'nin sistemini taklit ederek başkanlık hükümet sistemini benimsemiştir. Demokratik ve iktisadi açıdan Latin Amerika ülkeleri Türkiye'ye daha çok benzediği için bu çalışmada ABD yerine Latin Amerika ülkelerinin durumu incelenmek istenmiştir.

Bununla birlikte ABD sisteminde Kongre'nin bütçe hakkına ciddi önem atfedildiği belirtilmelidir. Başkan, yetkilerini kullanabilmek için, en önemli politika uygulama aracı olan bütçe hususunda Kongre'nin onayını almak zorundadır. Kongre bütçeyi zamanında kabul etmediği zaman ara çözümlere başvurulmamakta devlet işleri durmaktadır. Bu sebeple Başkan, kendisini Kongre ile anlaşmak zorunda hissetmektedir. Kongre ise bütçeyi en önemli denge, denetleme mekanizmalarından biri olarak kullanmaktadır (Gülener, 2016: 59).

<sup>11</sup> Doktrinde daha önce yasama aleyhine yapılan değişiklikler için bu husus vurgulanmıştır. Gerçekten yasama kendi gücünü zayıflatırken, bunu kendisi yapmaktadır (Cilavdaroğlu & Ekici, 2013, s. 86).

Bu bölümde öncelikle Latin Amerika ülkelerinde bütçe ile ilgili benzer özellikleri somut örnekler ışığında ortaya konmuştur. Her ülkenin spesifik durumunu tek tek açıklamak bu çalışmanın kapsamını çok fazla aşacağı için somut örnekler ışığında genel değerlendirmeler yapılmış ve istisnai durumlar gösterilmiştir. Bu sayede Türkiye’de cumhurbaşkanlığı sistemi sonrasında, bütçe hakkı açısından ortaya çıkan durumun, genç demokrasi sayılabilecek Latin Amerika ülkelerindeki durum ile mukayesesi sağlanmıştır. Latin Amerika ülkelerinin federal devlet olması münasebetiyle yalnızca federal devletin bütçe sürecine yoğunlaşmış, federe devletlerin bütçesi kapsam dışı bırakılmıştır.

### Latin Amerika Ülkelerinde Bütçe Hakkının Genel Görünümü

Latin Amerika ülkeleri, bağımsızlıklarını kazandıktan sonra kuzeylerinde ABD tarafından iyi bir şekilde uygulanan başkanlık hükümet sistemini benimsemişlerdir. Bunun yanında, tıpkı ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi federal yapı ve buna bağlı olarak çift kamaralı meclis yapısı göze çarpmaktadır. Fakat yürütmenin ve yasamanın güç dengesi açısından ABD ile ciddi farklılıklara sahip oldukları müşahede edilmektedir. Ülkeler arası farklar olmakla birlikte, genellikle yürütmenin yasama üzerinde önemli bir üstünlüğü görünmektedir. Latin Amerika parlamentoları genellikle yürütmenin politikalarına karşı tepkisel faaliyetlerde bulunmakta, yeni politika üretimi yapamamaktadır. Hâlbuki bu durum ABD ve birçok Avrupa parlamentosu için çok farklıdır (Morgenstern, 2002: 413, 414). Ayrıca parti disiplini ve seçim sistemleri sebebiyle yasamanın oluşumunda halk etkisinin yanında başka etmenlerin de çok etkin olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminde beklenenden çok daha fazla yasama koalisyonları ortaya çıkabilmektedir (Neto, 2002: 48). Bütün bunların neticesinde zayıf bir yasama organı<sup>12</sup> ve bütçe hakkının yetersiz kullanımı ortaya çıkmaktadır. Bu ülkelerde yürütme o kadar güçlüdür ki, uygulanan sisteme başkanlık değil “başkancı sistem” dendiği görülmektedir.<sup>13</sup> Öyle ki Başkan’ın tüm politikalarını uygulamak için yapması gereken tek şey seçilmektir (Ekinçi, 2019: 15). Bunun sonucu olarak bürokratlar ve seçilmişler arasında yolsuzluk olayları yaygınlık kazanmaktadır. Halkın politikacılara olan güveni azalmaktadır. Genellikle genç demokrasilerde yaşanan bu tür olaylar, parlamento denetimini daha da gerekli kılmaktadır (Desposato, 2008: 193).

12 Yasama organının zayıflığının sebepleri farklı olabilmektedir. Mesela Şili’de anayasal yapı sebebiyle Başkan güçlü Kongre zayıfken (Siavelis, 2002), Meksika’da anayasa güçlü bir parlamento öngörmesine rağmen uygulamada parti disiplini sebebiyle Başkan çok daha baskın olmaktadır (Casar, 2002).

13 Aynı zamanda yürütmenin güçlü olduğu başkanlık sistemlerine “aşırı başkanlık sistemi (hyper presidentialism)” denilmektedir (Rose-Ackerman, Desierto, & Volosin, 2011, s. 247).

Latin Amerika ülkelerinde yasama organlarının yürütmeye karşı zayıf bir konumda olması, yürütmenin, yaptığı işlemlerden dolayı denetlenmesini güçleştirmektedir. Yürütmenin hesap verebilirliği ve sorumluluğu ABD'ye göre çok daha düşük seviyelerdedir. Bu ülkelerde devlet başkanı ülkenin genel siyasetini kontrol altında tutan organ hüviyetindedir. Ülkenin genel siyasetini en çok gösteren araç olan bütçe konusunda da başkanın temel belirleyici organ olduğu görülmektedir. Meclislerin yeterince hukuki yetkiye sahip olamamasının yanında, hukuken sahip oldukları yetersiz yetkileri bile fiilen kullanamadıkları görülebilmektedir (Santiso, *Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America*, 2008: 244). Öyle ki yetkilerini kullanamamaları sebebiyle, başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan sorunların müsebbibi olarak başkan değil parlamentoların gösterildiği de müşahade edilmiştir (Neto, 2002: 49). Bu durum ise bütçe hakkının varlığını veya derecesini sorgulama ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır.

Bir ülkede bütçe hakkının tam olarak tesis edilebilmesi için; parlamento- nun hukuken bütçeyi kabul ve denetleme yetkisinin olması, parlamentonun bunu yapabilmek için teknik kapasiteye sahip olması, milletvekillerinin yürütmeyi denetlemek için siyasi teşvik olması ve ülkenin genel yönetiminde yönetim kurallarının hâkim olması gerekir (Santiso, 2005: 18). Fakat aşağıda görüleceği üzere, ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte Latin Amerika ülkeleri bu konularda zayıf kalmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde, meclislerin bu denli zayıf olmasının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunların, meclislerin kendisinden kaynaklanan sebepler ve dış kaynaklı sebepler olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir (Santiso, 2005: 2). Bu sebeplerin birbirinden ayrılması zor olduğu için bu çalışmada böyle bir ayırım yapılmadan bağlantılı sebepler birlikte değerlendirilecektir.

### **Latin Amerika Ülkelerinde Bütçe Hakkının Kullanımını Engelleyen Sebepler**

Latin Amerika ülkelerinde, meclislerin hükûmeti yeterince denetleyememesinin sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Toplum yapısı,
- Seçim sistemleri,
- Parti disiplini,
- Meclis ve bütçe komisyonu yapısı,
- Meclislerin teknik yetersizliği,
- Milletvekillerinin gerekli nitelikleri haiz olmaması,



- Yürütmenin aşırı yetkileri,
- Bütçenin reddi durumunda ciddi sonuçlar ortaya çıkmaması.

### Toplum Yapısı Sebebiyle Oluşan Engeller

Latin Amerika ülkelerinde halkın, ABD’de olduğu kadar demokratik meşruiyet talepleri içerisinde olmadığı görülmektedir. Yapılan bir araştırmaya göre, bu ülkeler bütçe hakkı konusunda eksik görülmesine rağmen, Latin Amerika ülkelerinde yaşayan halkın ortalama %41.6’sı<sup>14</sup> bütçe konusunda meclislerin yeterli denetleme imkânına sahip olduğunu bütçe üzerinde yeterince tartışma yapıldığını düşünmektedir (Santiso, 2005: 9). Şili’de parlamenterler bile Başkan’ın bütçe sürecine hâkim olması gerektiğini düşünmektedir (Siavelis, 2002: 100). Gerçekten bu tür ülkelerde halkın, daha çok karizmatik liderlerin etkisinde kalarak, onların denetlenmesi gereğini ihmal ettikleri görülmektedir. Hatta Brezilya’da halkın yürütme organı yetkilileri hakkında “çalışıyor ama çalışıyor” anlayışına sahip olduğu belirtilmiştir (Desposato, 2008: 196). Hükümetlerin hukukun yüklediği görevleri yerine getirmesinin onların yaptığı hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmayacağı gerçeğinin, bu tür toplumlarda yeterince yerleşmediği görülmektedir. Bu açıdan Brezilya örneğinin Türkiye ile benzeştiği söylenebilir. Türkiye’de de yakın geçmişte bir sunucu televizyon programında Türk halkında “*bal tutan parmağını yalar*”, “*çalışıyor ama çalışıyor*” anlayışının yerleşmiş olduğunu belirtmiştir (El, 2014).

Brezilya, toplum yapısı itibarıyla başka problemler de barındırmaktadır. Yasama organının iki kanadında da birçok parti bulunmaktadır. Başkanın partisi dâhil hiçbir parti yasama çoğunluğunu sağlayamamaktadır. Bu sebeple Başkan, yürütme işlevini sorunsuz idame ettirebilmek için başka partilerdeki milletvekillerinin desteğini almak zorunda kalmaktadır. İşte bu noktada milletvekilleri/partiler/başkan üçgeninde pazarlıklar başlamaktadır. Milletvekilleri kendi seçim bölgeleri için çıkarılacak ödenekler veya yapılacak özel atamalar karşılığında Başkanı destekleyebilmektedir. Böyle bir sistemde milletvekillerinin temel amacı Başkan’dan kendi siyasi yararlarına menfaat koparma karşılığında onu desteklemektir. Zaten halk yığınları da bu sistemi benimsemiştir. Milletvekilleri oy toplayabilmek için halka çeşitli bireysel veya grupsal vaatlerde bulunmakta hatta para karşılığı kişilerin oylarını satın almaktadır. Bu tür saiklerle oy kullanan kişilerin, milletvekillerinden yürütme organını denetleme talebinde bulunması söz konusu olmamaktadır. Milletvekilleri de bir daha seçilmek için uzman ve demokratik denetim yapmak yerine seçim bölgelerine ödenek alma peşinde koşmaktadır (Desposato,

<sup>14</sup> Bu oran ülkelerin ortalamasıdır. Ülkeler arasında küçük farklılıklar vardır.

2008: 195). Milletvekilleri, yürütmeyi denetleme görevini yeterince yerine getirmemekle birlikte, denetleyenleri denetleyen halk da görevini yerine getirmemektedir. Başkan, diğer partilerle kurduğu koalisyonda yüksek yasama hâkimiyetine sahip olsa bile, birçok siyasi kararda yasama ile ayrı düşebilmektedir. Yakın geçmişte, 2010 yılında yapılan seçimlerde Brezilya'da Başkan seçilen Dilma Rousseff, kurduğu geniş koalisyon ile yasama organının bir kanadında %78 diğer kanadında %64'lük desteğe kavuşsa da, istediği kanunları çıkaramadığı durumlar olduğu gibi, yasamadan rızası hilafına kanun geçtiği de olmuştur. Bu durum bu ülkedeki çok sesliliğinin ilginç bir örneğidir (Hiroi, 2013: 39, 40).

Latin Amerika ülkelerinin sosyal ve iktisadi yapısı gereği bütçelerin büyük bir bölümü sabit harcamalardan oluşmaktadır. Mesela Brezilya'da bütçe harcamalarının %90'ının her yıl yapılan sabit harcamalardan oluştuğu belirtilmiştir (Santiso, 2005: 25). Bütçenin sabit yapısı sebebiyle sadece yasamanın değil, yürütmenin de bütçeye istediği kadar müdahale edemediği belirtilmiştir (Alston, Melo, Mueller, & Pereira, 2009: 87). Aynı şekilde Arjantin'de; uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar, makroekonomik şoklar, ve yürütme dışındaki diğer devlet aktörlerinin etkileriyle bütçe sert bir yapıya kavuşmuş ve bütçe üzerinde tarafların pazarlık yapma oranı azalmıştır (Abuelafia, Berensztein, Braun, & Gresia, 2009: 24). Böyle bir durumda, yasamanın zaten değişiklik yapabileceği bütçe kısmı çok küçük kalmaktadır.

#### **Seçim Sistemleri, Parti Disiplini ve Meclis Yapısı Sebebiyle Oluşan Engeller**

Latin Amerika ülkelerinde seçimlerde aday belirleme ve seçimleri uygulama sistemi de başkan lehine çalışmaktadır. Gerçekten bu ülkelerde çoğu ülkede, dar bölge seçim sistemi yerine, geniş seçim bölgelerinde geçerli liste usulü uygulandığı için milletvekillerinin seçildikleri bölgenin halkı ile ilişkisi çok zayıf olmaktadır. Bunun sonucu olarak bölgelerden bütçeyi etkilemek amacıyla gelen talepler çok sınırlı kalmaktadır. Milletvekili listeleri parti yönetimi tarafından hazırlanmaktadır. Parti başkanının devlet başkanı olduğu durumlarda, adeta devlet başkanı tarafından atanan milletvekili görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Böyle bir sistemde yasama organındaki bu tür milletvekillerinin hükûmeti denetleme konusunda ne kadar istekli olacakları aşikârdır. Özellikle başkanın tabi olduğu parti aynı zamanda yasama organına hâkimse, meclis başkanın sekreteryası gibi çalışacaktır. Zira böyle bir sistem kendiliğinden disiplinli partileri doğuracaktır. Parti disiplini yüksek olan sistemlerde ise, milletvekillerinin bağımsız faaliyet yürütmesi çok zordur (Morgenstern, 2002: 442).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Bu durumun en güzel örneği Meksika'dadır. Meksika'nın en büyük partisi "*Partido Revolucionario*

Bunun yanında siyasi yapı gereği meclisteki çoğunluk başkanın partisiyle aynı partiye ait olabilmektedir. Komisyonlarında meclis yapısına göre şekillenmesi sonucu, başkanlık sistemlerinde oluşması beklenen yasama-yürütme çekişmesi olmamakta, meclis gündemindeki bütçe dâhil her şey başkanın istediği yönde ilerlemektedir (Bonvecchi, 2010: 36) (Santiso, 2005: 15). Bu durum parti disiplini ve seçim sisteminin etkileriyle de birleşince daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu ülkelerde genellikle parti disiplini yüksek olduğu için mecliste çoğunluğu elde eden başkanın partisinin meclisi kontrol altına alması söz konusu olmaktadır. Milletvekilleri, adeta asker-komutan ilişkisi gibi başkandan aldıkları emirleri derhal yerine getirmektedir. Böyle bir ortamda, milletvekillerinin yürütmenin başı olan başkanı denetlemesi söz konusu dahi olmamaktadır.

Bu durumun istisnası Brezilya'da görülmektedir. Brezilya'da Başkan'ın partisi dahi yasama çoğunluğunu elde edememektedir. Bu sebeple Başkan, yürütme görevini icra edebilmek için diğer partilere mensup milletvekillerinin desteğine muhtaç kalmaktadır. Bu noktada, milletvekilleri ile Başkan arasında, bazı durumlarda her milletvekili ile tek tek, pazarlıklar yapılmaktadır. Milletvekilleri kendi bölgeleri için sağlayacakları menfaatler karşılığında Başkan'a destek vermekte, sağladıkları menfaatler sebebiyle o bölgeden yeniden seçilme ihtimalleri artmaktadır. Bu örnekte, demokratik denetim ve farklı görüşleri ve taleplerin ülke gündemine girmesi açısından olumlu özellikler görülse de, sağlanan faydalar bölgesel, hatta bireysel düzeyde kalmaktadır. Ayrıca bütün milletvekilleri bütçe görüşmeleri için yapacakları pazarlıklara odaklanmakta, uygulanan veya uygulanmakta olan bütçelerin denetimi konusunda eksik kalmaktadırlar (Santiso, 2005: 5, 6).

Yapılan bir çalışmada Latin Amerika ülkelerinde genel olarak demokrasiye geçiş ile birlikte kamu çalışanlarının sayısı hızla artmıştır. Bu durum, politik destekçilerin bürokrasiye kazandırılması yarışı neticesinde gerçekleşmiştir. Sadece kamuya yeni personel alımı ile değil, kamuda personel maaşlarının belirlenmesi, askerlerin ekonomik olarak ciddi yükler ortaya çıkarması, politik gayelerle harcanan kamu paraları sebebiyle oluşan enflasyon, Latin Amerika'da kişisel veya grupsal siyasi çıkarların ülkenin kamu harcamaları veya gelirleri üzerinde ciddi etkisi olduğunu göstermektedir (Ames, The Politics of

---

*Institucional*" hem parlamentoya hem de başkanlığa hâkim olmuş ve bu hâkimiyetini yüksek parti disiplini ile perçinlemiştir (Casar, 2002, s. 142). Arjantin'de de parti disiplini yüksek seviyededir. Genelde çift kanatlı parlamentoyu ve federe devletlerin idaresini iki parti kontrol etmektedir. Bazı durumlarda küçük partilerde yaptıkları ittifak ile sürece dâhil olabilmektedir (Jones, 2002, s. 147-184). Bu durumun istisnası Brezilya'da yaşanmaktadır. Hem tek bir parti parlamentoya hâkim olamamakta ve koalisyonlar kurulmakta hem de parti içi disiplin düşük seviyelerde kalmaktadır. Başkan, meclisteki her görüşme için farklı koalisyonlar kurabilmektedir. (Neto, 2002, s. 50) (Ames, 2002, s. 213).

Public Spending in Latin America, 1977: 152, 153). Nitekim seçim zamanlarında, Latin Amerika ülkelerinin mali yapılarının bozulması bu durumu kanıtlar niteliktedir (Nieto-Parra & Santiso, 2009: 24). Yasamanın bütçe hakkını artırma adına yürütme zayıflatıldığı veya yürütmenin aşırı güçlendirildiği durumlarda bu tür olumsuzlukların ortaya çıkması, mali disiplin ile yürütmenin hesap verebilirliği arasında hassas bir denge kurulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Yürütme mali disiplin ile bütçeyi hazırlayıp uygularken, yasama organı, bütçenin uygulanmasını izlemeli ve uygulamadan sonra performansı değerlendirmelidir (Santiso, 2005: 5, 6).

Bütçe ile ilgili komisyonlar, genellikle genel kurul oranlarına göre şekillendiği için genel kurul benzeri sonuçlar çıkmaktadır. Ayrıca bu komisyon üyelerinin sürekli değişmesi, uzmanlaşmayı engellemektedir. Bu komisyonların bilgi konusunda çoğunlukla yürütmeye bağlı kalması başka bir olumsuz husustur. Sayıştay benzeri kuruluşlar yasama ile yeterince iletişime geçemekte ve yeterli raporlar ortaya koyamamaktadır. Koydukları raporların gereği ise yerine getirilememektedir (Abuelafia, Berensztein, Braun, & Gresia, 2009: 48). Özellikle bazı ülkelerde bulunan kesin hesap benzeri komisyonlar hem ülke gündemine gelmemekte hem de teknik olarak zayıf kalmaktadır. Hâlbuki kesin hesap benzeri komisyonlara en güçlü muhalefet partisinin hâkim kılınması demokratik denetime katkı sağlayabilir. Tüm bunlara rağmen Latin Amerika ülkelerinin yasama organlarında, teknik bilgi gereksinimini artırmak amacıyla önemli adımlar da atılmaktadır (Santiso, 2005: 26-30).

### **Meclislerin Teknik Yetersizliği ve Milletvekillerinin Uzmanlıktan Yoksun Olması**

Latin Amerika ülkelerinde bütçe hakkının kullanımı, meclislerin bütçe hakkında yeterince bilgi edinememesi ve milletvekillerin yeterli imkânının olmaması sebeplerinden de kötü yönde etkilenmektedir. Birçok Latin Amerika ülkesinde meclise bütçe konusunda teknik destek sağlayacak bütçe ofisinin ve milletvekillerine yardımcı olacak yeterli ve uzman danışmanların olmadığı görülmektedir. Mevcut milletvekili danışmanlığı müesseselerinin de yeterince kurumsallaşmadığı belirtilmektedir (Santiso, Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America, 2008: 257). Bununla birlikte Brezilya'da son yıllarda bu konuda ciddi gelişmeler olmaktadır. Milletvekillerine bütçe konusunda danışmanlık ve rehberlik yapacak uzman kişilerin ve kuruluşların geliştirilmeye çalışıldığı söylenmiştir (Alston, Melo, Mueller, & Pereira, 2009: 76).

Bütçenin görüşülme süresi genel olarak OECD'nin tavsiye ettiği 90 günlük süre ile uyumludur. Fakat parlamentoların daha çok bütçenin kabul aşamasına yoğunlaştığı, bütçenin uygulanması esnasındaki denetimi, bütçede yapılan değişiklikleri ve uygulama sonrası denetimleri yeterince önemsemediği belirtilmektedir (Santiso, *Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America*, 2008: 253). Hâlbuki verilen bir yetkinin, uygun kullanılıp kullanılmadığı denetlenmiyorsa, yetki alan kişinin sınırsız yetkilere sahip olduğu söylenebilir.

Bazı ülkelerde milletvekillerinin ikinci kez seçilme oranının çok düşük olması, uzman milletvekili profilinin ortaya çıkmasını engellemektedir.<sup>16</sup> Tekrar seçilseler bile, bütçenin esas görüşüldüğü yer olan komisyonda sürekli görev almamaları da aynı sonucu doğurmaktadır. Tekrar seçilme ihtimali düşük olan milletvekilleri, hem hükümeti denetleme konusunda kişisel motivasyondan mahrum kalmakta hem de yeniden seçilebilmek için devlet başkanı ile iyi ilişki çabasına girmektedir. Zira devlet başkanından kendi bölgesi için "kopya" ödenekler veya başkan ile kuracağı kişisel ilişkiler, yeniden seçilme ihtimalini artıracaktır. Bu sebeple milletvekilleri, "milletvekilliği" görevini tam olarak yapmamakta, bunun yerine uzman bir politikacı fakat amatör milletvekili olmaktadır (Santiso, *Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America*, 2008: 259). Şüphesiz bu durum Latin Amerika ülke halkaları tarafından da gözlenmektedir. Halkın milletvekillerine güvenme oranı ortalama %16,4 olarak ölçülmüştür (Santiso, 2005: 8).

Milletvekillerinin bütçe hususunda uzmanlaşmaması yanında, hukuki düzenlemelerin de yerleşmediği, bu sebeple bütçe açısından kurumsallaşmanın sağlanamadığı durumlar söz konusu olabilmektedir. Mesela Arjantin'de 1988-2008 arasında vergi kanunları 80'den fazla kere, kamu maliyesine ilişkin kanunlar 14 kere, bütçe ile ilgili kanunlar ise 16 kere değişmiştir (Bonvecchi, 2010: 2). Böyle bir ortamda, uzmanlaşılması gereken mali yapı oturmadığı için uzmanlaşma ve ayrıntılı denetim mümkün olmamaktadır.

Milletvekillerinin uzlaşması önemli bir sorun olmakla beraber, bütçe ve ilgili dökümanların mümkün olduğu kadar anlaşılır olması da gerekmektedir. Bu, hem milletvekillerinin hem de bütçe hakkının esas sahibi olan halkın, bütçeyi anlamaları için gereklidir. Eski ABD Başkanı olan Thomas Jefferson bu durumu güzel bir şekilde ifade etmiştir: "*Birleşik Devletlerin mali yapısını*

<sup>16</sup> Buna mukabil ABD'de Kongre'de Temsilciler Meclisi üyelerinin %90'ı bir kez daha seçilmeyi istemekte, istekli olanların %90'ı bir kez daha seçilmektedir. Tekrar seçilmeyi isteyen milletvekillerinin oranı Arjantin'de %26, Brezilya'da %70, Şili'de %70'dir. İstekli olanların yeniden seçilme oranları ise aynı sırayla %67, %62 ve %78'dir. Meksika'da ise milletvekillerinin yeniden seçilmesi yasaklanmıştır. (Morgenstern, 2002, s. 415, 416).

bir tüccar kitabı kadar açık ve anlaşılır görmeyi umabiliriz. Bu sayede, her Kongre üyesi ve Birleşik Devlet içinde farklı düşünceye sahip herkes, onu kavrayabilmesi, kötüye kullanımları araştırabilmesi ve dolayısıyla onları kontrol edebilmelidir” (Walker, 2004: 10). Bu yorumu 19. yüzyıl başında (1801-1809) başkanlık yapmış bir Başkan’ın söylemesi, ABD siyasi kültüründe, yasamanın ve halkın bütçe hakkının nasıl korunduğunu göstermesi açısından dikkat çekicidir. Şüphesiz halkın doğrudan bütçe hakkını kullanabilmesi için temel kural şeffaflığın sağlanmasıdır. Latin Amerika ülkelerinde bu yönde çabalar olsa da yeterli gelişme gösterilememiştir ve şeffaflık temel bir problem olarak görülmektedir (Curristine & Bas, 2007: 35, 36).

### Yürütmenin Aşırı Yetkilere Sahip Olması

Latin Amerika ülkelerinde ABD örneği aksine, Başkanın ciddi yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Özellikle sahip olduğu kararname yetkisi ile başkan her konuda düzenleme yapma hakkına sahiptir. Hatta kimi ülkelerde kararname ile bütçede dahi değişiklik yapma hakkı bulunmaktadır. Ülke yönetiminde kararnameler o kadar çok kullanılmaktadır ki, doktrinde bu hususa “*kararname bağımlılığı*” ismi verilmiştir (Santiso, Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America, 2008: 258). Şüphesiz bu tür bir uygulama bütçe hakkının varlığını ortadan kaldırmaktadır. Zira meclisin onayladığı bütçeyi Başkan, istediği şekilde, sınırsızca değiştirebilmektedir. Bu şekilde yılbaşında onaylanan bütçelerle yılsonu uygulanmış bütçe arasında ciddi farklar oluştuğu görülmektedir. Kesin hesap görüşmelerinin de dünyanın çoğu yerinde olduğu gibi bütçenin gölgesinde kalması sonucu yürütmenin bütçe uygulaması esnasında tam bir hürriyete sahip olduğu söylenebilir.

Yürütmenin bütçe hususunda yetkilerini artıran bir diğer husus, bütçenin merkezileşmesidir. Bu sayede bütçeye dair her karar Başkan’ın kontrolünde olmaktadır. Bunun en zararlı sonucu ise, Başkan ile halk arasındaki bürokraside yozlaşmalar ve yolsuzluklar ortaya çıkmasıdır (Santiso, Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America, 2008: 249).

Arjantin’de her ne kadar bütçeyi onaylama yetkisi yasama organında olsa da, yürütme, kararnamelerle bütçe kanununda değişiklik yapabilir.<sup>17</sup> Bütçenin fazla vermesi durumunda ise artan kısmı dilediği şekilde harcayabilir (Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 281). Bununla birlikte vergiler konusunda

17 Arjantin’de yürütmenin kararname yetkisi, başka bir açıdan, ülke içerisinde yasama-yürütme çatışmalarını engellemektedir. Böyle bir çatışma olursa Başkan’ın dediği olmaktadır. Zira Başkan’ın çıkardığı kararnamenin yürürlüğe girmesini engellemek için Kongre karar alabilir. Fakat bu kararı Başkan’ın veto yetkisi vardır. Bu noktadan sonra Kongrenin kararnameyi yürürlüğe girmekten alıkoyması için yapacağı şey, Senato kanadında 2/3 çoğunlukla karar almasıdır. Bu oranı yakalamak ise fiiliyatta çok zordur (Mustapic, 2002, s. 29-32).

yürütmenin değişiklik yapması yasaklanmıştır (Gülener, 2016: 59) (Tunçkaşık, 2017: 93). Nitekim 2011 yılında Başkan, Kongre'den bütçe onayı alamamış olsa da faaliyetlerine devam edebilmiştir. Ayrıca bu ülkede Başkan'ın kamu fonları üzerinde tasarruf yetkisi olduğu için, hem federe devletlere hem milletvekillerine karşı bu fonları pazarlık unsuru yapabilmektedir. Başka bir ifadeyle Başkan, kamu fonlarını kişisel siyasi çıkarı için kullanabilmektedir (Tunçkaşık, 2017: 116, 143). Parlamento'nun bütçe üzerindeki etkisi o kadar azdır ki, uluslararası kuruluşlar, lobiler ve federe devletlerin valileri, federal devlet bütçesinde parlamentodan daha etkin olabilmektedir. Bütçe üzerindeki değişiklikler, onaylanırken parlamentoda değil, uygulanırken yürütme tarafından kararname ile yapılmaktadır. Parlamento istisnai özel durumlar hariç bütçeyi neredeyse aynen onaylamaktadır (Abuelafia, Berensztein, Braun, Gresia 2009: 35, 42). Benzer durumlar Brezilya ve Peru'da da yaşanmaktadır. Öyle ki, Peru'da bütçe henüz uygulanmaya başlamışken, Ocak ayında, kararname ile değiştirildiği görülmektedir (Santiso, 2005: 31, 32). Şili'de sadece olağanüstü durumlarda uygulanması gereken kararnameler adeta olağan kanun yapma yöntemi olmuştur (Siavelis, 2002: 92).

Yürütmenin önerdiği bütçe üzerinde yasama değişiklik yapsa bile, bu değişiklikler yürütmenin vetosuna takılmaktadır. Gerçekten sadece üç Latin Amerika ülkesinin (Ekvador, Kosta Rika, Honduras) bu konuda yürütmeye veto hakkı vermediğini ortaya koymuştur (Santiso, 2005: 22). Bu durumda çoğu zaman milletvekilleri veya partiler bütçede yapmak istedikleri değişiklikleri Başkan'la anlaşarak yapmak zorunda kalmaktadırlar. Zira yasama organının vetoyu aşması ancak nitelikli çoğunluk ile mümkün olmaktadır.<sup>18</sup> Latin Amerika ülkelerinde bu sorunların yeni olmadığı görülmektedir. 1970'li yıllarda yapılan bir çalışmada, Latin Amerika ülkelerindeki kamu harcamalarında yaşanan dalgalanmaların bir sebebi olarak, yürütme organının siyasi çıkarları için yaptığı harcamalar gösterilmiştir (Ames, *The Politics of Public Spending in Latin America*, 1977: 150).

### Bütçenin Meclis Tarafından Kabul Edilmemesinin Müeyyidesi

Yürütmenin, yasamaya bütçeyi onaylatmak "zorunda" olması, belki de bütçe hakkının en önemli unsurudur. Zira yürütme, bütçe yasama organı tarafından kabul edilmediğinde veya reddedildiğinde dahi, hiçbir şey olmamış gibi faaliyetlerine devam ediyorsa, bütçe hususunda yasamanın görüşünü çok fazla dikkate almayacaktır. Bütçe hakkının tesisi açısından en iyi yöntemler, önerdiği bütçe kabul edilmeyen yürütme organının istifa etmiş sayılması

<sup>18</sup> Mesela Arjantin'de Kongre'nin Başkan'ın vetosunu aşmak için Senato kanadında 2/3 çoğunluğa ihtiyacı vardır (Abuelafia, Berensztein, Braun, & Gresia, 2009, s. 41).

veya zorunlu olanlar dışında kamu faaliyetlerinin durdurulmasıdır. Bütçesi yasama tarafından kabul görmeyen bir yürütme organı bu tür müeyyidelerle karşılaşır, yasama organının bütçe konusundaki görüşlerini göz ardı edemeyecektir. Bu tür uygulamalara en güzel örnek ABD’de yaşanan “*shutdown*” olaylarıdır. Bu olaylar, yasama ve yürütmenin mali yılbaşına kadar bütçe hususunda anlaşamaması sebebiyle hükûmetin kapanmasını tavsif etmektedir. Nitekim 2013-14 mali yılında bu sebepten ötürü ABD’de 16 gün süren sistem kapanması yaşanmıştır (Gülener, 2016: 61). ABD’de uygulama bu olmakla beraber, başkanlık sistemine geçiş yapan Türkiye’de, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonucu, TBMM’nin bütçeyi reddetmesinin herhangi bir müeyyidesinin kalmaması, yukarıda ciddi eleştiri konusu yapılmıştı. Latin Amerika uygulamasına bakıldığında, bu hususta, genel itibarıyla, Türkiye’den daha iyi olmadığı görülmektedir.

Mesela Arjantin’de bütçe Kongre tarafından 60 günlük süre içerisinde kabul edilmese bile kanunlaşır. Aynı şekilde Şili’de de, yasama bütçeyi kabul etmezse kendiliğinden kanunlaşır. Bu ülkede ayrıca yasamanın bütçe üzerinde sadece giderleri kısma yetkisi vardır (Gülener, 2016: 59, 60).<sup>19</sup> Paraguay, Uruguay, Guatemala’da ise, parlamento bütçeyi kabul etmezse geçen yılın bütçesi yürürlükte kalmaya devam etmektedir (Santiso, 2005: 22). Bu tür yetkiler bütçe sürecinde başkan adeta tek hâkim haline getirirken bütçe hakkını da buharlaştırmaktadır. Fakat uygulamada Şili Devlet Başkanı’nın milletvekillerinin gayrı resmi olarak görüşleri doğrultusunda bütçeyi hazırladığı belirtilmiştir (Gülener, 2016: 60).

Bununla birlikte Meksika örneğinde, Başkanın bütçesini geçirememesinin, kendisi açısından olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Meksika yasama organının bütçeyi onaylama, düzeltme ve reddetme hakkı vardır. Buna mukabil Başkan’ın yasama organının düzenlediği bütçeyi veto etme hakkı yoktur (Gülener, 2016: 60). Bununla birlikte Meksika’da Başkan anayasal bir yetki olarak olmasa bile, parti disiplini sayesinde parlamentoyu kontrol altında tutarak bütçeyi tamamen kendisi kontrol etmektedir (Weldon, 2002: 377, 378). Brezilya’ya bakıldığında ise Başkan, Kongrenin onayladığı bütçeyi veto etme hakkına sahiptir. Buna mukabil Kongre, üye tam sayısının

<sup>19</sup> Şili Anayasası’nın 67. maddesine göre;

*“Bütçe kanunu teklifi, yürürlüğe girmesinden en az üç ay evvel Başkan tarafından Kongre’ye sunulur ve Kongre 60 gün içinde kabul edip göndermezse, Başkan’ın teklifi yürürlüğe girer.*

....

*Millet Meclisi, bütçe kanunundaki gelir tahminlerinin ne artırılabilir ne eksiltebilir; O, sadece sabit bir kanuna tabi olmayan giderleri kısabilir”.*

Benzer şekilde Başkan’ın bütçesi süresinde kabul edilmese kendiliğinden yürürlüğe gireceği diğer ülkeler şunlardır: Bolivya, Kolombiya, Kosta Rika, Ekvador, Peru (Santiso, Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America, 2008, s. 254.



salt çoğunluğu ile vetoyu aşabilir. Bu durumda Başkan başka bir bütçe teklif etmek zorundadır (Santiso, *Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America*, 2008: 254).<sup>20</sup> Fakat Brezilya'nın siyasi yapısı sebebiyle Kongre'de çok sayıda parti bulunduğu için, üye tam sayısının salt çoğunluğunu bulabilmek, bunların birçoğunun ittifakına bağlıdır. Bu ise pratikte zor olduğu için Başkan'ın veto yetkisi ciddi bir yetki olarak öne çıkmaktadır. Bu sebeple milletvekilleri parçalı bir şekilde Başkan ile kendi siyasi ajandaları için pazarlık yapmaktadır. Bu pazarlıkta ne kadar başarılı olurlarsa sonraki seçimde yeniden seçilme ihtimalleri artmaktadır. Başkan ise bütçe kanununu geçirecek derecede çoğunluğu ikna edene kadar bu pazarlıklara mahkûm olmaktadır (Solak, 2017: 211, 230, 231). Bütün bu özellikleri ile Brezilya'da da Başkan'ın bütçe üzerinde ciddi etkileri görülmektedir. Arjantin gibi vahamet derecesinde olmasa da, Brezilya'da bütçe hakkı konusunda sıkıntılar vardır. Fakat bu sıkıntıların daha çok parçalanmış Meclis yapısı sebebiyle yasamadan kaynaklandığı belirtilmelidir. Farklı partilere üye olan milletvekillerinin Başkan'ın vetosunu aşmak için bir araya gelmesi zor olduğu için herkes bireysel veya grupsal siyasi çıkarı için Başkan ile pazarlık yapmaktadır. Bu da Başkan'ın bütçe konusunda takdir yetkisini artırmaktadır. Bu durum, başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan demokrasi sorunlarının kaynağını yasamaya bağlayan görüşleri haklı çıkarmaktadır (Neto, 2002: 49).

Şili parlamentonun bütçeyi red yetkisi hususunda önemli tecrübelerle sahip bir ülkedir. 1891 yılında yapılan devrim ile parlamentonun bütçeyi reddetmesi durumunda çözümsüzlük durumu kabul edilmiştir. Bu durum parlamentoya yürütme karşısında ciddi bir güç vermiştir. Bu dönemde Başkan olan Jose Manuel Balmaceda'nın bütçesi parlamento tarafından reddedilmiş, Başkan ise kararname ile geçen yılın bütçesinin yürürlükte kalacağını ilan etmiştir. Parlamento bunun üzerine Başkan'ı Anayasayı ihlal ile suçlamış ve devrim olmuştur. Bu olay parlamentonun kazancı ile sonuçlansa da, 1925 Anayasası'ndan itibaren Şili'de yürütme yasamaya karşı güç kazanmaya başlamıştır. 1980 Anayasası güçlü başkan modelini benimsemiştir (Siavelis, 2002: 83). Günümüzde parlamento 60 gün içinde bütçeyi kabul etmezse, bütçe kendiliğinden yürürlüğe girmektedir (Siavelis, 2002: 84) (Santiso, 2005: 14, 19). Bunun sonucu olarak parlamentonun bütçeyi değiştirme oranı çok düşük kalmaktadır. Hatta 2007, 2008 ve 2010 yıllarında yürütmenin önerdiği bütçe parlamentoda aynen kabul edilmiştir (Araya, 2015: 217).

<sup>20</sup> Meksika'da da, yasama Başkan'ın bütçesini kabul etmezse sistemde bir çıkmaz bulunmakta, yasama ve yürütme uzlaşmaya zorlanmaktadır (Santiso, *Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America*, 2008, s. 254).

Bütçenin yanında parlamentoların, kesin hesap kanunlarını veya bütçe hesaplarını onaylamaması durumunda nasıl bir durum ortaya çıkacağı belirsizdir.<sup>21</sup> Bu durum bütçenin uygulanmasından sonra yapılan denetimi daha da etkisiz hale getirmektedir. Zira yukarıda belirtildiği üzere milletvekilleri, gelecek yılın bütçesini etkilemek adına geçen yılın bütçesinin denetimini es geçmektedir. Bunun yanında kesin hesapların parlamentoya sunulması gecikebilmektedir. Mesela Arjantin’de 1990 senesinin kesin hesabı 1993’te, 1992 kesin hesabı 1997’de, 1999-2005 yıllarına ait yatırım bütçelerinin kesin hesabı ancak 2007 yılında görüşülebilmiştir (Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 279).

## Sonuç

Türkiye’de 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte bütçe sistemi de ciddi biçimde değişmiştir. Yapılan değişiklik ile beraber, yürütmenin önerdiği bütçeyi yasamanın kabul etmemesinin herhangi bir müeyyidesi kalmamıştır. Parlamentar döneminde bir nevi güven oylaması niteliğinde olan bütçelerin bu özelliği buharlaşmıştır. Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği parlamentonun Başkan’a güvenmesi gerekmemekle birlikte, yine kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği parlamentoya ait olması gereken bütçe hakkı, yürütmenin yetkisine bırakılmıştır. Bu husus şüphesiz parlamentonun, “*mali demokrasi*” açısından yerini sorgulanır hale getirmiştir.

Türkiye’nin 2017 yılında kabul ettiği başkanlık sisteminin dünyada en bilinen örneği ABD’de uygulanmaktadır. Bu ülkede Kongre’nin bütçeyi kabul etmemesi, devlet işlerinin durmasını, bunun sonucu olarak halk nezdinde hem Kongre’nin hem de Başkan’ın siyasi sorumluluğunu doğurmaktadır. Şüphesiz ABD vatandaşları, devleti hukuken işlemez hale getiren sorumlulara seçimlerde hesap soracaktır. ABD’de bütçe görüşmeleri, yasama-yürütme arasındaki denge-denetleme mekanizmasının en önemli unsurlarındandır. Başkanlık sisteminin ABD’de iyi bir şekilde uygulanmasının temel sebebi, denge-denetleme mekanizmalarının iyi çalışmasıdır.

Bununla birlikte başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerinin, ABD örneğinden ciddi şekilde farklılaştığı görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinde ya mevzuattan doğan yetkilerle veya hukuki yetkisi olmamasına rağmen, ülkelerin spesifik durumları gereği fiili olarak, yürütmenin yasama karşısında çok daha fazla yetkiye ve kontrole sahip olduğu belirtilmelidir.

<sup>21</sup> Sadece Peru’da böyle bir durumda, bütçe hesaplarının Sayıştay benzeri kurumlar tarafından doğrudan yürütmeye gönderileceği ve yürütme tarafından bir kararname ile onaylanacağını belirtmiştir. Bu Ülke’de de sorun yürütmeyi güçlendirecek şekilde çözülmüştür. Bkz: (Santiso, 2005, s. 23).

Demokrasinin mali alana yansması olan bütçe hakkı hususunda bu ülkelerde önemli sorunlar bulunmaktadır. Ülkeler arasında ciddi farklar bulunmakla beraber, bütçenin şekillenmesinde, değiştirilmesinde, uygulanmasında yürütme ön plandadır. Yasamanın yapması gereken denetim ise gereği gibi icra edilmemektedir. Meksika ve Brezilya örnekleri dışında yasama organlarının, yürütmenin önerdiği bütçeyi kabul etmemesinin bir sonucu olmamaktadır. Ya başkanların önerdiği bütçe her durumda yürürlüğe girmekte ya da geçen yılın bütçesi geçerliliğini korumaktadır. Brezilya ve Meksika örneklerinde ise, parti disiplini veya başkanlarının yüksek pazarlık gücü sebebiyle istedikleri bütçenin yürürlüğe girmesi zor olmamaktadır.

Türkiye’de 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği neticesinde, özellikle bütçe hakkı açısından Latin Amerika ülkelerine benzer bir hukuki yapı oluşmuştur. Bütçenin parlamento tarafından kabul edilmemesinin yürütmeyi etkilememesi, geçmiş dönemden gelen tamamlayıcı ödenek ve ödenek aktarma problemleri ile birleşince, yürütmeye ciddi bir “*bütçe hürriyeti*” sağlamıştır. Nitekim yürütme, şekillendirdiği bütçeyi parlamentoya sunacak, parlamentodan kabul çıkmazsa geçen yılın bütçesini yeniden değerlendirilerek artırarak uygulamaya devam edecek, bunun yanında ödenek aktarma ve tamamlayıcı ödenek araçlarını kullanarak, bütçe üzerinde, günün koşulları gereği istediği değişiklikleri yapabilecektir. Parlamento tamamen farklı bir bütçe kabul etse bile yine, ödenek aktarmaları ve tamamlayıcı ödenek yoluyla istediği bütçeyi uygulayabilecektir. Bu durumda Türkiye’de, cumhurbaşkanlığı sistemi ile beraber, parlamentonun bütçe hakkından daha çok yürütmenin “*bütçe hürriyeti*” ne sahip olduğunu belirtmek gerekir.

Mevcut uygulama bu olmakla birlikte, öğretilerde Üstün’ün görüşüne katılarak, denge-denetim mekanizmasının tesisi için, yürütmeye bütçesinin reddi durumunda tek seferlik geçici bütçe uygulama hakkı verilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir (Üstün, 2019: 377). Yürütme ikinci kez bütçesini parlamentoya onaylatamazsa seçimlerin yenilenmesi demokratik meşruiyet açısından yararlı olacaktır. Bunun yanında, Türkiye’de eski dönemden beri bütçe hakkı sorunu olan tamamlayıcı ödenekler ile kesin hesapların daha etkin denetlenmesi gereği ortada durmaktadır. Bu hususta iktidar kadar muhalefetin de kabahatli olduğu aşikârdır. Zira parlamentoda kesin hesap kanunlarının ne iktidar mensuplarınca ne diğer milletvekillerinca yeterli ilgiye mazhar olamadıkları görülmektedir.

## Kaynakça

- Abuelafia, E., Berensztein, S., Braun, M. ve Gresia, L. D. (2009), "Who Decides On Public Expenditures: The Importance Of The Informal Budget Process In Argentina", M. Hallerberg, C. Startascini, E. Stein (Ed), Who Decides The Budget, Inter-American Development Bank, ss. 23-57.
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, c. 53 s. 3, ss. 922-944.
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B. ve Pereira, C. (2009), "Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, And The Allocation Of Spending: The Case Of Brazil". M. Hallerberg, C. Scartascini, E. Stein (ed.), Who Decides The Budget, Inter-American Development Bank, ss. 57-91.
- Ames, B. (1977), "The Politics Of Public Spending In Latin America", *American Journal Of Political Science*, c. 21 s. 1, ss. 149-176.
- Ames, B. (2002), Party Discipline In The Chamber Of Deputies. S. Morgenstern, B. Nacif (ed.), *Legislative Politics In Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 185-222.
- Anayasa Mahkemesi (2019), *Kararlar Bilgi Bankası*, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/> (E.T. 12.10.2019).
- Araya, I. A. (2015), "Budgetary Negotiations: How The Chilean Congress Overcomes Its Constitutional Limitations" *The Journal Of Legislative Studies*, c. 21 s. 2, ss. 213-231.
- Ataay, F. (2017), "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş" *Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 10 s. 2, ss. 77-98.
- Ateş, Leyla (2017), *Yatırım Vergi Teşvik Politikasının Hukuki Çerçevesi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Avcı, Mehmet Alpertunga (2015), "Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım" *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 19 s. 1, ss. 69-80.
- Bağlı, Mehmet Selim (2012), "Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı" *Yasama Dergisi*, s. 20, ss. 39-77.
- Bağlı, Mehmet Selim (2014), *Tbmm'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkının Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sbe Maliye Abd Doktora Tezi.
- Başaran Yavaşlar, Funda (2013), "Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Alt İlkesi Olarak Vergi Hukukunda Yasallık İlkesi", E. Göztepe (ed.), *Hukuk Güvenliği*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları ss. 189-238.
- Bonvecchi, A. (2010), *The Political Economy Of Fiscal Reform In Latin America: The Case Of Argentina*. Inter-American Development Bank.
- Bülbül, Duran (2017), "Bütçe Hakkının Etkin Kullanılması: Sayıştay Raporlarının Tbm'de Görüşülmesi" *Legal Mali Hukuk Dergisi*, c. 13 s. 152, ss. 1903-1916.
- Casar, M. A. (2002), "Executive-Legislative Relations: The Case Of Mexico (1946-1997)". S. Morgenstern, & B. Nacif (ed.), *Legislative Politics In Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 114-147.
- Cilavdaroğlu, Ahmet A., & Kıcı, Birol (2013), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi" *Amme İdaresi Dergisi*, c. 46 s. 3, ss. 59-88.
- Currstine, T. ve Bas, M. (2007), "Budgeting In Latin America: Results Of The 2006 Oecd Survey", *Oecd Journal On Budgeting*, c. 7 s. 1, ss. 1-37.
- Çataloluk, Cuma (2008), "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri Ve Bütçe Hakkının Gelişimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 10 s. 2, ss. 72-94.
- Desposato, S. W. (2008), "Explaining Patterns Of Oversight In Brazilian Subnational Governments", R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. V. Trap (ed.), *Legislative Oversight*

- And Budgeting*, Washington/Abd: The World Bank, ss. 193-201.
- Dorotinsky, B. (2008), "A Note On What Happens If No Budget Is Passed Before The Fiscal Years Begins" R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. V. Trap (ed.), *Legislative Oversight And Budgeting*, Usa/Washington: World Bank Institute, ss. 111-115.
- Ekinci, Ahmet (2019), "Latin Amerika Ülkelerinde Başkan'ın Sorumluluğunu İşletmek İçin Parlamentoların Kullandığı Araçlar" *Tbb Dergisi*, s. 144, ss. 13-58.
- El, Banu (2014, 01 03), A Haber Moderatöründen Rüşvete Skandal Savunma! Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=F1dvouallay#!> (E.T. 19.11.2019).
- Erdoğan, Mustafa (2016), *Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye*. Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği / Liberal Perspektif.
- Ertekin, Ş. ve Gül, H. (2018). "Hükümet Sistemlerinin Bütçe Hakkının Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" S. Stanciu, A. R. Gökbunar, & T. Gündüz (ed.), *Yerelden Globale Stratejik Araştırmalar*, Londra/İngiltere: Ijopac Publication ss. 280-292.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2016), "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Kurumu Denetçiliği Tarafından Denetlenmesi" *Ombudsman Akademik* s. 5, ss. 13-36.
- Feyzioğlu, Bedi Necmettin (1954), *Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçenin Kontrolü*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Feyzioğlu, Bedi Necmettin (1983-84), "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, ss. 3-28.
- Gölcek, Ali Gökçen (2014), "Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme", *Vergi Raporu Dergisi* s. 182, ss. 132-139.
- Gözler, Kemal (2017, 02, 24), *Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Nereye Nisan'da Neyi Oylayacağız?* <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (25.11.2019).
- Gülener, Serdar (2016), *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, İstanbul: Setta.
- Güneş, Gülsen (2000), "Hukuksal Teknik Açısından Bütçede "Önceden İzin İlkesi" nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi". 13. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Muğla: Marmara Üniversitesi, ss. 173-196.
- Gürsoy, B. (1981), *Kamusal Maliye Bütçe*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Hiroi, T. (2013), "Governability And Accountability In Brazil: Dilemma Of Coalitional Presidentialism", *The Journal Of Social Science* s. 75, ss. 39-59.
- Holt, J. C. (2015), *Magna Carta (Third Edition)*, (G. Garnett, & J. Hudson, (ed.)) Uk/Cambridge: Cambridge University Press.
- İlal, Ersan (1968), "Magna Carta", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c. 34 s. 1-4 ss. 210-242.
- Jones, M. P. (2002), "Explaining The High Level Of Party Discipline In The Argentine Congress", S. Morgenstern, & B. Nacif (ed.), *Legislative Politics In Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 147-184.
- Kıral, Halis ve Akdemir, Tekin (2019), "Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi" *Sayıştay Dergisi* s. 112, ss. 107-135.
- Kızılot, Şükrü. (2014, 10, 12). *Türkiye Aynı Borcu İki Kez Ödemiş*, Hürriyet, <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/sukru-kizilot/turkiye-ayni-borcu-iki-kez-odemis-27370292> (11.12.2019).
- Konukman, Aziz (2015), "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri", *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, c. 1 s. 1, ss. 23-65.
- Küçük, Adnan (2017), "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler", *Liberal Düşünce Dergisi* s. 85, ss. 157-189.

- Morgenstern, S. (2002), "Explaining Lagislative Poitics İn Latin America", S. Morgentern, & B. Nacif (ed.), *Lagislative Politics İn Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 413-446.
- Mustapic, A. M. (2002), "Oscillating Relations: President And Congress İn Argentina", S. Morgenstern, & B. Naciff (ed.), *Legislative Politics İn Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 23-48.
- Narter, Recep (2012), "Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı", *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, ss. 35-52.
- Neto, O. A. (2002), "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, And Coalition Discipline İn Brazil". S. Morgenstern, & B. Naciff (ed.), *Legislative Politics İn Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press. ss. 48-79.
- Nieto-Parra, S. ve Santiso, J. (2009), *Revisiting Plititcal Budget Cycles İn Latin Amerika*, Paris/Fransa: Oecd Working Paper No: 281.
- Rose-Ackerman ve S., Desierto, D. A., Volosin, N. (2011), *Hyper-Presidentialism: Seperation Of Powers Without Checks And Balances İn Argentina And The Philipinnes*, Yale/Abd: Yale Law School Faculty Scholarship Series: 4155.
- Santiso, C. (2005), *Budget Institutions And Fiscal Responsibility: Parliaments And The Political Economy Of The Budget Process İn Latin America*, Washington/Abd: World Bank Institute.
- Santiso, C. (2008), "Keeping A Watchful Eye? Parliaments And The Politics Of Budgeting İn Latin America", R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. V. Trap (ed.), *Lagislative Oversight And Budgeting*, Washington/Abd: The World Bank, ss. 243-267.
- Siavelis, P. M. (2002), "Exaggerated Presidentialism And Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations İn Chile", S. Morgenstern, & B. Nacif (ed.), *Legislative Politics İn Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 79-114.
- Solak, Mehmet (2017), "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya" S. Gökçimen (ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, Ankara: Tbbm Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, ss. 203-259.
- Şahin İpek, E. A. (2017), "Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından Tbbm'nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi", *Maliye Finans Yazıları* s. 107, ss. 69-108.
- Şahin, M., ve Uysal, Ö. (2013), Bütçe ve Mali Demokrasi. F. Altuğ, A. Kesik, & M. Şeker (ed.), *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin, ss. 203-220.
- Tunçkaşık, H. (2017), "Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi", S. Gökçimen (ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi*, Ankara: Tbbm Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, ss. 85-155.
- Üstün, Ümit Süleyman (2019), *Türkiye'de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Ankara: Nobel.
- Walker, D. M. (2004), "Addressing Fiscal Risks: A Case For Greater Truth And Transparency İn Government Financial Reporting", *International Journal Of Government Auditing*, c. 31 s. 1, ss. 7-10.
- Wehner, J. (2008), "Assessing The Power Of The Purse: An Index Legislative Budget Institutions", R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. V. Trap (ed.), *Legislative Oversight And Budgeting*, Usa/Washington: World Bank Institute, ss. 79-96.
- Weldon, J. A. (2002), "The Legal And Partisan Framework Of The Legislative Delegation Of The Budget İn Mexico". S. Morgenstern, B. Nacif (ed.), *Legislative Politics İn Latin America*, Cambridge/İngiltere: Cambridge University Press, ss. 377-413.
- Yılmaz, H. H., ve Biçer, M. (2010), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi* s. 158, ss. 201-225.
- Yılmazcan, D. (2000), "Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları", 13. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Muğla: Marmara Üniversitesi, ss. 163-172.