

ANAYASAL AÇIDAN BÜTÇE HAKKI

*Yrd. Doç. Dr. Recep NARTER**

ÖZET

Çalışmada, parlamentonun doğuşuyla eş zamanlı olarak gelişen bütçe hakkı üzerinde durulmuştur. Bütçe hakkının diğer anayasal ilkelerle olan yakın ilişkisi ve çoğu zaman onları anlamlı kılma yönündeki önemli işlevi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bütçe hakkının etkin şekilde nasıl kullanılabileceğine yönelik eleştiri ve önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Hakkı, Parlamento, Denetim,

ABSTRACT

THE BUDGET RIGHT FROM CONSTITUTIONAL ASPECT

It is embhasized that the budget right which has been progressed as the same time parliament progress in the article. It is tried to put down to the fact that the budget right is close connected with other constitutional principles and it has some important functions that gives them the real meanings. There are some critics and suggestions in the article about how the budget right is managed more active and functional.

KeyWords: Budget Right, Parliament, Auditing.

GİRİŞ

Temsilciler aracılığıyla yönetilme, yönetme işinin tam anlamıyla yöneticilere bırakılmış olması anlamına gelmemektedir. Günümüz modern demokrasileri açısından “seçme” nin yanında “denetleme” de oldukça önemli bir fonksiyona sahiptir. Seçimler aracılığıyla oluşan siyasi yapılanmalarda, toplumsal tercihlerin siyasal kararlara yön vermesi ve bütçe yoluyla da kamu politikası-hizmetine dönüştürülmesi söz konusudur. Bu süreçte parlamentonun üstleneceği rol bütçe hakkı açısından büyük öneme sahiptir.

Bütçe hakkı yoluyla ve çoğu zaman parlamentolar aracılığıyla yöneticilere, sunacakları hizmetin kaynaklarını belirleme, toplama ve harcama konusunda yetki verilmekte ardından bu yetkinin yerinde kullanılmış olup olma-

* Karadeniz Teknik Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk ABD Öğretim Üyesi.

dığı denetlenmektedir. Gerek bütçeye ilişkin hemen her sürecin uzmanlık bilgisini gerektirmesi gerekse özellikle parlamenter demokrasilerde parlamento-hükümet ilişkilerinin ayrılığa değil işbirliğine dayanıyor olması, siyasi partilerin yapıları, yürütme organının parlamentolar karşısında giderek daha güçlü bir konuma gelmesi, bütçe hakkının etkin kullanımını engelleyecek şekilde gelişen bir süreci beraberinde getirmiştir. Gelişen teknoloji ile birlikte iletişim, haberleşme ve bilgi edinme kaynaklarının yaygın ve etkin şekilde kullanılabilir olması bu süreci bir ölçüde tersine çeviriyor olsa da tek başına yeterli olacağını söylemek mümkün değildir. Bu durumda bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayacak anayasal-yasal yolların işletilmesi de gerekmektedir.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Halkın, mutlak iktidarın sınırlanmasına yönelik talebi ilk olarak kendisini, vergilendirme alanında göstermiş ardından “bütçe hakkı” olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu talep ve girişim parlamentoculuğun da doğuşuna sebebiyet vermiştir. Zira halk, her türlü karar alma yetkisi ile birlikte vergi koyma ve toplanmasına izin verme; verginin harcanacağı yeri belirleme ve bu harcamanın denetimini yapma yetkisini de parlamentolara bırakmıştır. Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesi sonucunu da doğurmuştur.¹ Bu bakımdan, Tarihsel kökeni 1215 “Magna Carta Libertatum”la başlayan, gelir ve giderlerin tür ve miktarının belirleme yetkisinin kime ait olduğu konusunda yaşanan mücadelelerin sonucunda halkın temsilcilerinin bütçe üzerinde elde ettikleri, yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin² bütünü “bütçe hakkı” terimiyle karşılanmıştır.

1 “Parlamento bütçeyi görüşüp onamak için yaptığı incelemeler ve araştırmalar sırasında gelir ve giderlerin temeli ile ilgili siyasi tasarruflarda bulunmuş olur. Bütçeyi her sene yeni baştan tasdik etmek, zaruri olarak kabinenin gelir ve gider politikasını bir daha gözden geçirmek, hükümeti adeta umumi bir sorguya çekmek imkanı bahşeder. Demokratik memleketlerde ve bu arada bizdeki uygulama bu şekilde olmakta ve bütçenin özel bir önem kazanması bu siyasi kontrol fonksiyonundan ileri gelmektedir.” Bkz. FEYZİOĞLU, Necmettin Bedi; **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1976, s.7.

2 GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s. 746.

Bütçe, otoriterlikten demokrasiye geçişi ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerinde kullanacakları yetkinin kurallara bağlanmasını³ sağlayacak en önemli yollardan biridir.⁴ Bütçeler bu anlamda bir sözleşme fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu sosyal sözleşmenin bir tarafı vekili olduğu halk adına hareket eden parlamento iken diğer tarafı yürütme gücüdür. Parlamentolar bütçeye ilişkin süreçlerde yürütülecek bütün hizmetlere kaynak oluşturma yetkisinden harcama yapma yetkisine kadar yürütmeye yetki verme ve onu denetleme görevini üstlenmişken, yürütme gücü de devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır.⁵ Bu süreçlerin tamamının hukuki ilke ve kurallara tabi tutulması ve süreçlerin şeffaf şekilde işletilerek bütçe hakkının asıl sahibi olan halkın her aşamadan haberdar olabilmesi/bilgi edinebilmesi, ilgili hakkın anlam ifade edebilmesi için asgari koşullardır.

II. TARİHİ GELİŞİM

İlk demokrasi savaşımının mutlak iktidarların vergilendirme konusundaki keyfi tutumlarına karşı başlatılması, halk temsilcilerinden oluşan mekânizmaların(yasama organı) ilk yetkilerini vergilendirme alanında düzenleme yapmak şeklindeki kazanımlarına sebep olmuştur.⁶ Mutlak iktidarın sınırlanmasının tarihsel simgesi olan Magna Carta, halk hareketine dayanmasa da vergilendirme yetkisine konulmuş ilk sınırlama olması bakımından oldukça önemlidir. Ancak asıl önemli adımlar 17. yy'da İngiltere'de (Petition of Rights ve Bill of Rights) ve ardından Fransa'da devrimin önde gelen sebeplerinden biri olarak kralın sınırsız ve keyfi vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması talebinin İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ne yansıtılması olmuştur.⁷ Amerika'da ise ulusal bağımsızlığın kazanılması ve demokratik bir sistemin kurulması; İngiltere'nin savaşın finansmanı için koyduğu vergilere

3 “Zira, bütçeye kanun şeklini vermek ve millet meclislerinin tasdikinden geçirmekle güdülen asıl pratik gaye, kesenin kordonunu millet mümessillerinin elinde bulundurmaktır.” Bkz. FEYZİOĞLU, a.g.e. s. 12,13.

4 Benzer yönde bkz. TÜĞEN, Kamil; **Devlet Bütçesi**, 10. Baskı, İzmir, 2011, s. 3.

5 BAĞLI, Mehmet Selim; “Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi”, **Yasama Dergisi**, S. 17, Ocak-Şubat-Mart-Nisan, 2011, s. 41.(39-80).

6 ÇAĞAN, Nami; “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 37, S. 1-4, 1980, s. 131; GÖZLER, a.g.e., s. 748-752.

7 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, m. 13, 14, bkz. http://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsan_ve_Yurtta%C5%9F_Haklar%C4%B1_Bildirisi, (Erişim: 09.05.2012).

karşı The Tea Party'nin başlattığı hareketle gerçekleşmiştir.⁸ 1776'da ilan edilen Bağımsızlık Bildirisi'nde ise rızasız vergi konulamayacağı ilkesi ile gerçek ifadesini bulmuştur. Bütçe hakkının, yürütme organının vatandaşlara ülkenin yönetiminde söz hakkı tanımaksızın vergi koyma yetkisinin olmayacağı şeklindeki en temel ilkesi, Amerikan Devrimine ilham kaynağı olmuş ve "Temsilsiz vergi olmaz." şeklinde sloganlaşmıştır.⁹ Bu evrilme İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi 17/2. m.' si ve İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmeye Ek Protokol'ün 1.m.'si ile devam etmiştir.¹⁰ İngiltere'de 19. Yy, Fransa'da 1950'li ve Amerika'da 1960'lı yıllarda modern anlamda bütçe anlayışı ve ona bağlı olarak bütçe hakkı oturmayaya ve daha işlevsel şekilde kullanılmaya başlanmıştır.¹¹

Yaklaşık yedi yüzyıl süren tarihsel gelişiminden sonra bugünkü anlamını bulan bütçe hakkı; devletin yapacağı harcamaların yeri ve çerçevesini ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir. Bu bakımdan bütçe hakkı, mali alandaki egemenlik yetkisinin açık bir göstergesi haline gelmiştir.¹²

III. ANAYASAL KAVRAMLARLA İLİŞKİSİ

Bütçe hakkı ile demokrasi kavramının yakın ilişkisinden bahsetmek mümkündür. Demokrasinin günümüzde kazandığı anlam bakımından, seçmen, seçimler aracılığıyla kendisine sunulacak kamu hizmetini yaratacak ve sağlayacak makamları belirlemekte ve bu makamların ilgili hizmetleri yerine

⁸ CAN, Osman; **Yol Ayrımında: Statükodan Önce Son Çıkış**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2012, s. 57-58; NAHİT, Yüksel; "Anayasa Yargısında 'Olağanlık' ve 'İlgililik': Bütçe Yasaları", Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 50. Yıl Armağanı, (Ed. Alparslan Altan, Engin Yıldırım, Erdal Tercan, Hikmet Tülen, Ali Rıza Çoban), **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 2012, s. 603-604.

⁹ Bildiri için bkz. http://tr.wikisource.org/wiki/Amerikan_Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z%C4%B1k_Bildirgesi, (Erişim: 10.05.2012).

¹⁰ İlgili metinlere; www.mevzuat.adalet.gov.tr adresinden ulaşılabilir. (Erişim: 10.05.2012).

¹¹ Batıda bütçenin gelişimiyle ilgili süreç için bkz. TÜĞEN, **a.g.e.** s. 5-12; FEYZİOĞLU, **a.g.e.** s.15-37; Bu konuda ayrıca bkz. VURAL, Tarık/RAKICI, Cemil; "Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi (İngiltere ve Türkiye)", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 225, Haziran 2007, s.144- 155.

¹² YILMAZ, Hakan M./BİÇER, Mustafa; "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010, s. 206.

getirebilmesi için kullanacağı yetkiye onay vermekte, ardından bu yetkinin veriliş amacına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir. Demokratik bir sistemde bütçe hakkı; kamu gelirinin kaynağının, nasıl elde edileceğinin ve harcandığı yerin bilinmesi, bütçeyi meydana getirecek ve kullanacak makam ve kişilerin seçim yoluyla belirlenmesi ya da demokratik, hukuki usullerle değiştirilebilmesi imkânını vererek seçmeni sürece hâkim kılmaktadır.¹³ Bu anlamda modern dünya anayasalarında olduğu gibi vergi vermenin bir hak olduğuna yönelik yaklaşım ve İtalya (Any. m. 53)¹⁴ ve Türkiye’de (Any. m. 73) olduğu gibi vergiye ilişkin düzenlemelerin siyasal haklar ve yükümlülüklerle ilişkilendirilmesi bunun somut göstergesidir(Any. m. 73).¹⁵

Bütçe hakkı ile ilgili olarak demokrasi açısından denetim kavramının da büyük bir önemi vardır. Denetim, esas olarak, yetki devri suretiyle gerçekleştirilen faaliyetlerin, devredilen yetkinin, devir kıstasları çerçevesinde kullanılmasının temini amacına hizmet eder.¹⁶ Bu nedenle, başkalarına ait kaynağı ya da yetkiyi kullanmanın var oluşundan beri kontrolün veya denetiminde var olduğu ya da var olması gerektiği söylenebilir. Bütçe açısından ele alındığında bütçe ile ilgili doğrudan karar verme konusunda parlamentoların yetkisinin gerekli olmadığı söylenebilirse de bütçeye ilişkin başlangıçta verilen yetkinin ve parlamenter demokrasilerde(ve tabi ki diğer hükümet sistemlerinde) hükümetin kuruluşunda kendisine verdiği onayın o çerçeveye uygun kullanılıp kullanılmadığının etkili şekilde denetlenebilmesi gerekmektedir.

Bütçe konusunda gelişen yeni yaklaşımlar demokrasinin uygulanabilirliğine de katkı yapmaktadır bu bakımdan “katılımcı bütçeleme”, “cinsiyete duyarlı bütçeleme” gibi bütçe yaklaşımları ve bu yönde gelişen adımlar büyük önem arz etmektedir.¹⁷

13 ÇAĞAN, Nami; “Demokratik Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 37, S.1-4, 1980, s. 130-131.

14 İtalyan Anayasası İngilizce metin için bkz. http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim: 12.05.2012).

15 Bu bölüm, NARTER, Recep; “Vergi Ödevi İlişkisinde Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Hukuk Biliminin Güncel Sorunları III. Uluslararası Kongre Bildiri Kitabı(Kamu Hukuku)**, Cilt I, 4-6 Mayıs 2012 Samsun, Adalet Yayınevi, s. 571-573’ten alınmıştır.

16 BAĞLI, a.g.m., s. 49.

17 TÜĞEN, a.g.e., s. 22-23; Katılımcı bütçeleme ve cinsiyete duyarlı bütçeleme için bkz. ÖZEN, Ahmet/YONTAR, İbrahim Güray; “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme” **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak- Haziran 2009 s.280-293; “İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme”, **TEPAV, Yönetişim Etüt-**

Bütçe hakkının kuvvetler ayrılığı teorisiyle de oldukça yakın ilişkisi vardır. Devletin egemenlik yetkisini parçalayarak, birbirini sınırlayıp denetleyecek organlara vermenin egemenlikten kaynaklanan yetkilerin sınırsız ve keyfi kullanımını engelleyeceği açıktır. Bu bakımdan egemenlik yetkisinin bir tezahürü olan vergiye ilişkin düzenleme yapma yetkisi parlamentolara ait kılınarak¹⁸ yürütme gücünün siyasi ya da başka amaçlarla yapacağı keyfi düzenlemelerin halkın doğrudan temsilcileri aracılığıyla önüne geçilmekte, aynı zamanda bağımsız yargı organları yoluyla da ilkinin yapacağı düzenlemelerin hukuka uygunluğu denetlenebilmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin bir biçimi olan parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinde bütçe konusu, yasama ve yürütme organları arasında en önemli etkileşim araçlarından biridir. Parlamenter sistemde bütçenin onaylanması yürütmeye siyasal anlamda verilmiş bir güveni ifade ederken, başkanlık sisteminde en az başkan kadar meşruiyete sahip parlamentonun, fren denge mekanizması içinde, başkana karşı kullandığı en önemli fren aracıdır. Örneğin Amerika'da Başkan, bütçesi için Kongreden onay almalıdır. Bu onayı alabilmek için de Kongreyle uyumlu çalışmalı işbirliği içinde olmalıdır.¹⁹

Hukuk devleti ilkesi ile olan ilişkisi ise çok daha somut olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira bütçe hakkıyla bağlantılı olarak vergilendirme yetkisiyle devlet doğrudan doğruya mülkiyet hakkına müdahale ederken, bunun yanın-

İeri Programı, Mart, 2007, (Erişim: www.tepav.org.tr, 04.04.2013); KLATZER, Elisabeth; "Yerel Yönetimlerde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Bütçeleme Kılavuzu", **TESEV İyi Yönetişim Programı**, (Erişim: www.tesev.org.tr, 04.04.2013).

¹⁸ Ancak klasik kuvvetler ayrılığı teorisinin, yerini güçlü yürütme talebine bırakmasıyla (örneğin başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve başkanlı parlamenterizm)-parlamenter sistemin zayıf (güçsüz/istikrarsız) yönlerine ilişkin tartışma için bkz.; GÖZLER, a.g.e. s. 613-618- yürütme açısından değerlendirilmesi çeşitli ülke anayasalarında ve Türkiye'de vergiye ilişkin düzenleme yapma yetkisi salt parlamentolara ait bir yetki olmaktan çıkmış ve ekonomiye etkin şekilde ve zamanında müdahale edebilmek amacıyla yürütmeye bu alanda yetkiler tanınmıştır. Vergilendirmenin ancak kanunla yapılabilmesi ilkesinin istisnalarına anayasalarında yer veren ülkeler açısından Alman Anayasasında vergilerin kanunilik ilkesi açıkça benimsenmiş olmakla birlikte (m. 72/2 ve 105) 80/1.maddesine göre vergilendirme yetkisinin yasama organından yürütme organına devri mümkündür. Fransız Anayasası 34/2.maddesinde verginin kanuniliğine ilişkin düzenlemenin ardından 47.maddesinde yürütme organına yetki vermiştir. İtalyan Anayasası 23. Maddedeki kanunilik prensibine uygun düzenlemesinin ardından 76 ve 77.maddesiyle bu durumun istisnasına yer vermektedir. 1961 Anayasasının 61/3(1971 değişikliği) ve 1982 Anayasasının 73/4.fıkra düzenlemesi de bu eğilimi göstermektedir. Fransız ve Alman Anayasa metinlerine <http://www.servat.unibe.ch/icl/> adresinden ulaşılabilir. Konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz.; ÖZ, Ersan; **Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 83-92.

¹⁹ GÖZLER, a.g.e., s. 579.

da kişilerin yapmayı düşündükleri işten seyahat özgürlüğüne kadar birçok temel hak ve hürriyet alanına da müdahil olmaktadır.²⁰ Bu açıdan, hukuk devletinin asgari şartlarının, devletin vergilendirme yetkisini kullanırken de sağlanmış olması gerekir. Vergilendirme yetkisi ile ilgili olarak bu şartlardan en önemlileri kuşkusuz bütçenin ve vergilerin kanuniliği, anayasaya uygunluk denetiminin mümkün olması, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması, kazanılmış haklara saygı, devletin mali sorumluluğu,²¹ yasama organından yürütme organına yetki devrinin şartlarının önceden belirlenmiş olması,²² vergi kanunlarının geriye yürümezliği, hukuki güvenlik²³ ilkeleri ve tabi ki bütçe ve onun uygulamasının parlamentonun kabulüyle hukuki bir belgeye dönüşmesidir. Bu ilkelerin varlığı ve kabulü, bütçe hakkının en üst, yani anayasal düzeyde korunması anlamına gelmektedir.²⁴

Osmanlı İmparatorluğu'nda yürütme organının yetkilerinin sınırlandırılmaya başlaması Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla gerçekleşmiştir. 1876 tarihli Kanunu-i Esasi ile bütçe hakkı ilk kez halk temsilcilerinin de katıldığı bir meclis olan Meclis-i Umumi'ye verilmiştir. Bu tarih Türkiye'de bütçe hakkının gelişiminde önemli bir dönem noktasını teşkil etmektedir. 1876 Anayasası ile Kesin Hesap Kanunu Tasarısının en geç dört yıl sonra Meclise sunulması ve devlet gelirlerinin toplanması ve harcanmasında yetkili olanların işlemlerini incelemek ve denetlemek için bir Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) kurulması öngörülmüştür. Bütçe hakkının uygulanmasında esas adım II. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. 1924 Anayasası ile vergilerin kanuniliği ile bütçe harcamaları ve kesin hesap denetimine ilişkin

20 TEKBAŞ, Abdullah, **Vergi Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi. Türkiye Değerlendirmesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını No. 2009/396, Ankara 2009, s. 200.

21 ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 114- 123.

22 TEKBAŞ, **a.g.e.**, s. 200.

23 AYM, E. 1995/6, K. 1995/29, K.T. 06.07.1995, R.G.: 10.02.1996-22550. Kararın karşı oy yazısında, kanunla bile olsa "...Getirilen yükümlülüğün ağırlığı temel hak ve özgürlükleri kullanılmaz hale getiriyorsa, Anayasa'ya aykırılıktan söz edilebilir." denmiştir. Ayrıca bkz. KUMRULU, Ahmet; "Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 36, S.1-4, Y. 1979, s. 153.

24 Kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti kavramlarıyla olan ilişkisi NARTER, **a.g.m.**, s. 570-573'ten alınmıştır.

modern esaslar benimsemiştir.²⁵ 1927 yılında 1050 sayılı Kanun adıyla revize edilen Kanunla merkezi idarenin yanı sıra belediyeler ile il özel idarelerinin hesap ve işlemleri de Kanun kapsamına alınarak, TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesine başlanmıştır. 1050 sayılı Kanun; 1924 ve 1961 Anayasaları süresince çeşitli değişiklik ve ilavelerle uygulanmış ve 1982 Anayasası'ndan sonra 2003 yılına kadar, yaklaşık 80 yıl yürürlükte kalmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten bir geçiş dönemi sürecinde kaldırılmış ve oldukça uzun bir dönem sonunda bütçe çerçeve kanun niteliğinde bir düzenlemeye sahip olmuştur. 1961 Anayasası; 1924 Anayasası'ndan daha etkili bir şekilde, Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarılarının TBMM'ye sunulma ve görüşülme süreci düzenlemiştir. Buna göre, Kesinhesap Kanunu Tasarısının, ilgili olduğu yılın sonunda başlayarak en geç bir yıl içinde Parlamente'ye sunulması, genel uygunluk bildirimini ise Sayıştay tarafından Kesinhesap Kanunu Tasarısının sunulmasından başlayarak en geç altı ay içinde sunulması ile bütçeyle ilgili en önemli yenilik olarak Bakanlar Kurulunun bütçe tasarısına "milli bütçe tahminleri" raporunun eklenmesinin hükme bağlanması ifade edilebilir. Milli bütçe tahminleri ile klasik anlamda bütçe hakkının, modern iktisat ve maliye görüşlerine paralel olarak milli ekonominin bütünü kapsayacak şekilde milli bütçeye doğru geliştirilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan, 1961'e kadar sadece TBMM İçtüzüğünde sınırlandırılmış bulunan milletvekillerinin bütçe ödeneklerinde değişiklik teklif etme hakkı, 1961 Anayasası'ndaki "gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamayacaklardır." ifadesi ile anayasal olarak sınırlandırmış ve iktisadi devlet teşekküllerinin TBMM'ce denetlenmesi esası getirilerek KİT'lerin ayrı bir ihtisas komisyonu aracılığı ile TBMM tarafından denetlenmesi sağlanmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeler yanında Kesinhesap Kanunu Tasarılarının yeni yıl Bütçe Kanun Tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınması, Genel Kurulda görüşülmesi ve birlikte karara bağlanmasını öngörmüştür. Bu değişiklikte kesinhesap sonuçlarının gecikmeksizin elde edilmesi sağlanmıştır. 1980 öncesinde bazı yıllar Kesinhesap Kanunu Tasarıları süresinde TBMM'de görüşülememiş ve on beş yıl, yirmi yıl gibi uzun yıllar geçtikten sonra kanunlaşabilmiştir.²⁶

25 Osmanlı döneminde bütçenin gelişim süreçlerine ilişkin ayrıntılı bir inceleme için bkz. MERİÇ, Metin; "Osmanlı Bütçe Sistemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8, S. 1, Y. 1993, s. 226-247.

26 Bu konuda ayrıntılı açıklamalar ile ilgili bkz. DİLEYİCİ, Dilek/ÖZKIVRAK, Özlem; "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci. Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 2, No: 1, 2010, s. 34-41;

Anayasaların, TBMM üyelerinin Genel Kurulda Bütçe Kanunu Tasarılarının görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı teklifte bulunmalarını sınırlayan hükümleri dikkate alındığında, bütçelerin görüşülmesinde esas ağırlığın Genel Kurula değil, bu konuda daha uzman üyelerden oluşan ve iktidarın çoğunlukta olduğu Bütçe Komisyonuna verildiği anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım, birinci düzeyde anlamlı görülmeyle birlikte, komisyonda ağırlığın belirgin bir şekilde iktidar grubunda olması, yasama yürütme arasındaki ilişkinin iktidar muhalefet olarak algılandığı durumlarda, parlamentonun bütçe denetim etkinliğinin azalmasına yol açabilmektedir.

Devletin mali idaresi ve bütçe süreçleri alanlarında yapılan reformların üç önemli prensibe dayandığı söylenebilir. Bunlar; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir. Bu yaklaşım dikkate alınarak hazırlanan 5018 sayılı Kanun da TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. TBMM'nin "bütçe hakkı" alanındaki yetkileri, 5018 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde "Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür." yönündeki düzenleme ile güçlü bir şekilde vurgulanmıştır.²⁷

IV. BÜTÇE HAKKININ İŞLEVSEL KULLANIMI

Halkın, bütçe hakkının kullanım yetkisini parlamentoya devretmiş olması, zamanla bu yetkinin kullanımının etkinliğinin derecesinin tartışılmaya başlanmasına sebep olmuştur. Zira, demokratik sistemlerde bütçenin hazırlanmasında yürütmenin etkinliği, parlamentolara göre tartışmasız üstünken, bütçeye ilişkin yetkilerin siyaseten ve hukuken doğru kullanılıp kullanılmadığının denetimi parlamento ve diğer yetkili organların elindedir. Bu durum özellikle parlamenter demokrasi açısından önemi, bütçesi parlamento tarafından onaylanmayan hükümetlerin parlamentodan güven alamamış sayılması ve anayasalarda konuya ilişkin açık hüküm olmasa bile hükümetlerin istifasıyla sonuçlanmasıdır.²⁸ Benzer şekilde Amerika Birleşik Devletle-

YILMAZ/BİÇER, *a.g.m.*, s. 204-205; ÖNDER, Özgür/TÜRKOĞLU, İrfan; "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C. 8, S. 17, 2012, s. 200; TÜĞEN, *a.g.e.* s. 12-20.

²⁷ YILMAZ/BİÇER, *a.g.m.*, s. 205-206.

²⁸ Örneğin Türk siyasal tarihinde 1965 yılında İnönü Hükümeti ve 1969 yılında Demirel Hükümetinin bütçelerinin kabul edilmemesinin ardından istifa etmişlerdir.

ri'nde de bütçe süreçleri başkan ve Kongre arasında tartışmalara sebep olmaktadır.

Esasen son dönemlerde bütçe hakkının gelişimi açısından yeni bir sürece girildiği görülmektedir. Uluslararası düzeyde benimsenen yeni kurum ve ilkeler çerçevesinde ülkeler, bütçe reformları aracılığıyla bu ilkeleri hızlı bir biçimde uygulamaya aktarmaktadır. Reformların ortak özelliği kamu maliyesi alanında gelenekselleşen kurum ve kuralların, ekonominin değişen gereksinimleri ve demokrasinin kazandığı yeni anlam açısından yeniden belirlenmesidir. Değişimin temel çizgileri; hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yönetsel-mali sistem ve süreçlerin oluşturulması yönündedir. Bu çerçeveyi mümkün kılacak değişiklikler bütçe sürecinin tüm aşamalarında gerçekleştirilen yeniliklerle sağlanmaktadır. Bu değişimin en belirgin sonuçlarından biri parlamentoların kamu kaynakları üzerindeki rolünün güçlendirilmiş olmasıdır.²⁹

Bütçe hakkının gelişiminde rolü olan önemli süreçlerden biri de özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçiş ile birlikte temsili demokrasilerin etkinliği sorgulanmaya başlanmış olmasıdır. Vatandaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları ön plana çıkmış, yeni bütçe anlayışı, bütçe hakkı doğrultusunda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, kamu kaynağının kullanımında ekonomiklik, etkinlik ve verimliliğin ilkelere sağlanması, saydamlık, performans dayalı ve hedeflere yönelik mali yönetim anlayışı, güvenilir iç kontrol sistemi ve etkin bir dış denetim yapısının kurulması esasları doğrultusunda gelişmiştir. Esasında teknolojideki bu gelişme iletişim ve haber alma araçlarını da yaygın ve etkili hale getirmiş, vatandaşların hem hükümet politikalarıyla ve tabi ki bütçeyle hem de parlamentolarda yaşanan süreçlerle daha yakından ilgili olmasını sonuçlamıştır. Şeffaf bir demokrasi ve bütçe hakkının etkili kullanımı açısından bu gelişme elbette ki oldukça önemlidir, ancak tek başına yeterli değildir.

Bütçe hakkının etkili kullanımını etkileyen bir başka parametre, bütçe sürecinde yasama ve yürütme arasındaki anayasal yetki paylaşımından kaynaklanabilmektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde parlamentoya; Westminster tipi parlamenter rejimlerde yürütmeye daha güçlü bir rol düştüğünü görmek mümkündür. Örneğin ABD Kongresinin, ödenek tertiplerinde ekleme çıkarma yapabilme veya belirli

²⁹ BİÇER, Mustafa/ŞAHİN, Mustafa; "Editorial Not", **Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim, 2008, s. 19.

harcamalara yönelik kullanım koşulları getirebilme yetkisi nedeniyle bütçe sürecinde aktif bir rolü vardır. İki kanatlı Kongre’de, federe devlet nüfuslarıyla orantılı şekilde oluşturulmuş Temsilciler Meclisi; gelir artırıcı kanun tekliflerinin sunulmasında eşit temsil ilkesine göre oluşturulmuş Senato’ya göre daha fazla yetkili kılınmıştır.³⁰ Diğer yandan, yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesine göre şekillenen siyasal yapılarda, siyasi parti yapısı ve seçim sisteminin de etkisiyle yürütme sisteminin asıl sahibi konumuna gelmektedir. Bu anlamda, bütçe süreçleri üzerinde de asıl belirleyici mekanizma yürütme gücü olmakta, parlamentoların etkileri azalmaktadır. Örneğin, Avrupa’da ödenekler üzerinde fiilen hiçbir değişiklik yapma yetkisi olmayan parlamentolar yanında, Çek Cumhuriyeti, Danimarka ve Macaristan Parlamentolarında olduğu gibi çok sık olmamakla birlikte bütçede değişiklikler yapılabilen; ancak, pek çok ülkede hükümetin bütçe tasarısı, yalnızca önemsiz değişikliklerle veya hiçbir değişiklik yapılmaksızın kabul edilmektedir. Parlamentoların bütçe üzerinde değişiklik yapma etkinliğini ölçmek üzere Wehner tarafından 30 ülke için yapılan endeks çalışmasına göre; ABD Kongresi 88,9 ile bütçe üzerinde en yüksek etkinliğe sahip parlamento olmuştur. İzleyen iki parlamento 66,7 ve 65,3 ile Macaristan ve İsveç Parlamentoları olmuştur. Son üç sıradaki ülkeler sırasıyla İrlanda 16,7, Fransa 18,1 ve Yunanistan 19,4 olmuştur. İlgili çalışmada TBMM 36,1 ile İspanya, Polonya ve Finlandiya gibi bütçe üzerinde orta düzeyde etkinliğe sahip parlamentolar kategorisinde yer almaktadır.³¹

V. PARLAMENTONUN BÜTÇEYE İLİŞKİN YETKİLERİNİN ETKİN HALE GETİRİLMESİ

Parlamentolar, bütçe ile ilgili görev ve yetkilerini yerine getirirken işin esasına ne kadar vakıf olabilmekte, bütçe hakkının kullanılması bakımından, ilgili süreçte ne kadar belirleyici olabilmekte ve etkili bir denetim gerçekleştirebilmektedir? Aşağıda genel olarak parlamentolar, ancak özellikle Türkiye’de ilgili parlamenter süreçler açısından açıklamalar yapılacaktır.

Parlamentonun etkinliği iki açıdan değerlendirilebilir: İlki parlamentonun doğrudan kendisinin kullanacağı araçlarla sürece hâkim kılınması;

³⁰ KOCABAŞ, Bilal; “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, *Sayıştay Dergisi*, S. 69, Nisan-Haziran, Y. 2008, s. 97.

³¹ YILMAZ/BİÇER, *a.g.m.*, s. 209; TARSCHYS, Daniel; “Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması”, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. 161.

Parlamentonun bütçe üzerinde en aktif şekilde rol üstleneceği süreçler olan Bütçe Kanunu ile Kesin Hesap Kanunu görüşmelerinin aynı anda yapılması daha başlangıçta bütçe hakkının işlevsel kullanımını engellemektedir. Aynı şekilde Kesin Hesap Kanununun ayrıntılı inceleme yapmaya fırsat vermeksizin bütçe görüşmeleriyle aynı döneme denk getirilerek parlamentodan geçirilmesi, yine bütçe hakkı kapsamında, yürütmenin bir önceki bütçe uygulamaları üzerinde etkin denetimi engellemektedir. Oysa prensip olarak bir önceki döneme ait bütçenin parlamentoda ayrıntılı şekilde tartışılması gerekir. Genel olarak parlamentoda yaşanan tartışmalar ise; yeni bütçeyi üzerinde yoğunlaşmakta, uygulanmış bütçenin hesabı tam anlamıyla sorulamamakta ve dolayısıyla parlamentonun denetim işlevi tam anlamıyla yerine getirilememektedir. Parlamentolar daha çok ileriye yönelik kararları etkilemeye çalışmakta ve onlarla ilgilenmektedirler. Bahsi geçen sakıncanın giderilmesi bakımından örneğin uzmanlık alanlarına önem verilerek oluşacak üyelere müteşekkil bir kesin hesap komisyonu oluşturulabilir.

Hükümetlerin bütçe dışı alan oluşturma eğilimleri de bütçe hakkını olumsuz etkilemektedir. Çıkarılan çeşitli kanunlarda “bütçe ile ilişkilendirilmeksizin” ifadesinin kullanılması bütçe dışı alanların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Hükümetlerin, uygulamada bütçe ile verilen yetkilerin dışına çıkma eğilimleri, eğer kanun yoluyla gerçekleşecekse, parlamentoda şekillenecek olan kanunlar için parlamentonun bu durumun önüne geçmesi gerekmektedir. Elbette ki bir kanunun çıkarılışında ulaşılması gereken asgari milletvekili oyuna bakıldığında hükümetlerin bu eşiği aşarak, kendilerine kolayca bütçe dışı bir alan oluşturmalarının mümkün olduğu söylenebilir. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz gibi iletişim ve haberleşme araçlarının oldukça yoğun şekilde kullanıldığı günümüz demokrasilerinde, hükümetlerin bu yöndeki girişimleri çok basit parlamenter denetim yollarıyla tüm kamuoyuna duyurulabilir. Ayrıca, Anayasaya aykırı olacak bu tür girişimlerin Anayasa Mahkemesi yoluyla denetlenmelerini sağlamak da mümkündür.

Türkiye’de parlamentoya, denetim fonksiyonunun yerine getirilmesi bakımından sunulan belge sayısı artmış olmakla beraber bunların kolay anlaşılabilir ya da parlamenterlerin tamamının anlayabileceği şekilde dokümanlar olmadıkları söylenebilir.³² Dolayısıyla bütçe konusunda bir ihtisas komisyonu olan TBMM Plan Bütçe Komisyonunun, kendisine sunulan belge ve bilgilere de derinlemesine vakıf olduğu söylenemez. Üstelik üyelere, yeterli teknik destek ve bilginin sağlandığını söylemek de güçtür. Komisyon üyeleri

³² ÖNER, Erdoğan; “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. 280-281.

ya tanıdıkları bürokratlardan ya da kendi danışmanlarından yardım almaya çalışmakta bu da çoğu kez yeterli ve sağlıklı bir yöntem olmamaktadır.³³

Komisyonun oluşumuna bakıldığında hükümetin güçlü kılınmış olduğu görülür(Any. m. 162). Üstelik Komisyon, bütçe tasarıları üzerinde parlamentodan daha geniş yetkilere sahiptir(Any. m. 163). Hükümet programının uygulaması anlamına gelecek bütçe üzerinde, hükümetin ağırlıklı şekilde temsil edildiği bir organın parlamentodan daha etkili bir şekilde yetki kullanabilecek olması doğal olmakla birlikte, etkin bir denetimin gerçekleştirilebilmesi açısından olumsuz bir sonuç doğurmaktadır.

Komisyonla ilişkin bir başka sorun da görüşme gündeminin oldukça sıkışık oluşudur. Aynı anda birçok kurum ve kuruluş bütçesinin görüşülmesi ile sağlıklı bir değerlendirme yapma imkânı olmadığı açıktır.³⁴ Anayasanın m. 162/4'teki bütçenin görüşülmesine ilişkin benimsemiş olduğu usul de parlamentoların etkili denetim hakkını engeller niteliktedir.

Parlamentonun dolaylı olarak Sayıştay aracılığıyla yapacağı işlemlerin etkili hale getirilmesi de bütçe hakkının işlevsel kullanımı açısından önemlidir.

Bu bakımdan, Sayıştay gibi parlamentolar adına denetim yapan kurumların görev alanlarının genişlemesi³⁵ yönündeki eğilim olumlu gelişmelerdendir. 6085 sayılı Kanunla Sayıştay'a verilen raporlama yetkisi genel olarak; dış denetim genel değerlendirme raporu(m.38), faaliyet genel değerlendirme raporu(m.39), mali istatistikleri değerlendirme raporu(m.40), genel uygunluk bildirimini(5013/m.43 ve 6085/m.41), KİT denetim raporları(m.43) ve m. 42'de belirtilen diğer raporlar başlıklarıyla özetlenebilir.

³³ Komisyon üyeliğine bu alanda teknik bilgiye sahip kişilerin seçilmesinin herhangi pozitif bir dayanağı yoktur, ancak bu konuda özen gösterilmektedir. ÇELİKER, Ercan; "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", **Yasama Dergisi**, S. 2, Temmuz-Ağustos-Eylül, Y. 2006, s. 17.

³⁴ KESİK, Ahmet; "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi", **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. 292.

³⁵ Türkiye'de gerek 5018 sayılı Kanun gerekse 6085 sayılı Kanun Sayıştay'ın görev alanını genişletmiştir. Buna göre Sayıştay'ın denetimi hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Ayrıca düzenlenecek rapor sayısı da artırılmıştır. SÖYLER, İlhami; "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi İçerisinde Sayıştay'ın Rolü", **Sayıştay Dergisi(Özel Sayı)**, S.87, Ekim-Aralık 2012, s. 62. Ancak bu gelişmenin tersine özellikle 5018 sayılı Kanunda 2005 yılında yapılan değişikliklerle Sayıştay denetimi dışında bırakılan kurumlar sebebiyle bütçe hakkının etkin kullanımının önemli ölçüde engellendiği söylenmelidir. SÖYLER, **a.g.m.** s. 64.

Sayıştay'ın denetimi sadece niceliksel olarak değil nitelik açısından da genişlemiştir.³⁶ Performans denetimi bu anlamda getirilen en önemli yeniliklerden birisidir. 6085 sayılı Kanun düzenlilik denetimine ilişkin de oldukça modern ilkeler kabul etmiştir(m. 35). Sayıştay denetiminin etkinliğini artırabilmek amacıyla parlamentoda bu alana özgü komisyonların kurulması düşünülebilir. Zira incelenecek belge sayısı ve niteliğine bakıldığında bunun gerekli olduğu görülmektedir. Denetim çerçevesinde parlamentoya sunulacak belgeler açık, anlaşılır ve güvenilir olmalıdır. Sayıştay tarafından hazırlanan raporların yapıcı ve sonuç almaya odaklı olması da oldukça önemlidir ve denetimin mümkün olduğunca uluslararası standartlara uygun şekilde gerçekleşmesine özen gösterilmelidir.³⁷

Bu noktada Sayıştay'ın kendisine yönelik sürekli bir yenileme ve gelişme çabası içerisinde olması önemli olduğu kadar, bu çabanın uygun hukuki mevzuatla desteklenmesi de gerekmektedir. Örneğin Sayıştay kendi performansını da değerlendirip kamuoyu ile paylaşabilir. Hazırlamak ve sunmakla yükümlü olduğu raporları tam ve eksiksiz şekilde ve ilgili mevzuatta gösterilen sürelerde sunması da dikkatle takip edilmesi gerekli bir konudur. Zira 2013 yılı bütçe görüşmeleri esnasında Sayıştay'ın Meclise sunmadığı/sunamadığı raporlar hususu, basında geniş yer almıştır.³⁸

SONUÇ

Demokrasinin tam anlamıyla uygulanabiliyor olmasının en önemli yollarından biri, bütçe hakkının etkili şekilde kullanılabilmesi olmasıdır. Temsili demokrasinin yaygınlaşmasıyla birlikte bu hak temsil edilenler adına parlamentolar tarafından yerine getirilmektedir. Bu bakımdan parlamentoların doğuşu ve gelişimi de bütçe hakkı ile paralel bir seyir izlemiştir.

³⁶ Sayıştay denetimine ilişkin oldukça önemli bir gelişme de Anayasa Mahkemesinin (27.12.2012 Tarih ve 2012/207 Karar, 2012/102 Esas Numaralı ve 02.04.2013 tarihli ve 28606 sayılı mükerrer Resmî Gazete 'de yayımlanan) *Sayıştay tarafından idarenin yalnızca mali nitelikteki hesap ve işlemlerinin değil; tüm hesap ve işlemlerinin denetleneceği, idarenin yaptığı işlerin, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından raporlanabileceği ve kamu idareleri tarafından düzenlenen rapor ve verilen görüşlere aykırı raporlar düzenlenebileceğine yönelik verdiği iptal kararıyla olmuştur.* Bu karar Meclisin bütçe hakkını etkin şekilde kullanabilmesi için de oldukça önemli gelişmelere sebebiyet verebilecek niteliktedir. Ayrıca bkz. AKYOL, Taha; "Devrim Gibi!", **Hürriyet Gazetesi**, 31.12.2012.

³⁷ SÖYLER, a.g.m., s.89-90.

³⁸ Birkaç örnek için bkz. "Sayıştay Raporu Olmadan 2013 Bütçesi Görüldü", **Birgün Gazetesi**, 01.01.2013; "Bütçe Maratonu Sayıştay Tartışmalarıyla Başladı", **Zaman Gazetesi**, 11.12.2012; "Devlet Malı Maliye'den Kaçtı", **Milliyet Gazetesi**, 22.01.2013.

Devlet organları arasında yürütmenin giderek daha fazla güç kazanıyor olması, başka diğer sebeplerle birlikte, parlamentoların bütçe hakkını etkin şekilde kullanmalarını engelleyecek bir süreci ortaya çıkarmıştır. Ancak son dönemlerde yaşanan gelişmeler; parlamentolara denetim fonksiyonunun yerine getirilmesinde yardımcı olacak önemli mekanizmaların oluşturulması, evrensel denetim standartlarının yaygınlaşması, kamuoyu denetiminin yaygınlaşması gibi gelişmeler sonuç itibarıyla, bütçe hakkının etkin şekilde kullanımını olumlu etkilemiştir. Elbette bu gelişimin devamlılığı sürekli bir çabayı gerektirmektedir. Özellikle bütçeyle ilgili süreçlerin daha şeffaf hale getirilmesi, denetim mekanizmalarının yetkilerinde bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayacak hukuki düzenlemelere gidilmesi ve evrensel standartların sürekli bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA**Kitaplar ve Makaleler:**

BAĞLI, Mehmet Selim; “Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi”, **Yasama Dergisi**, S.17, Ocak-Şubat-Mart-Nisan, 2011, s. (39-80).

BİÇER, Mustafa/ŞAHİN, Mustafa; “Editoryal Not”, **Bütçe Sürecinde Par-
lamentonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim,
2008, s. (19-24).

CAN, Osman; **Yol Ayrımında: Statükodan Önce Son Çıkış**, Timaş Yayın-
ları, İstanbul, 2012.

ÇAĞAN, Nami; “Demokratik Hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara
Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 37, S.1-4, 1980, s. (129-151).

ÇELİKER, Ercan; “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Süre-
cindeki İşlevi”, **Yasama Dergisi**, S. 2, Temmuz-Ağustos-Eylül, Y. 2006, s.
(1-27).

DİLEYİCİ, Dilek/ÖZKIVRAK, Özlem; “Bütçe Anlayışındaki Değişim Sü-
reci. Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, **Hukuk ve
İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. 2, No: 1, 2010, s. (33-55).

FEYZİOĞLU, Necmettin Bedi; **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**,
5.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, Ekin Basım
Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

KESİK, Ahmet; “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlatonun İzle-
me/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”,
Bütçe Sürecinde Parlatonun Değişen Rolü, TBMM Uluslararası
Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. (287-300).

KLATZER, Elisabeth; “Yerel Yönetimlerde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve
Bütçeleme Kılavuzu”, **TESEV İyi Yönetişim Programı**, (Erişim:
www.tesev.org.tr, 04.04.2013).

KOCABAŞ, Bilal; “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazır-
lanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, **Sayış-
tay Dergisi**, S. 69, Nisan-Haziran, Y. 2008, s. (91-106).

KUMRULU, Ahmet; “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”,
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 36, S.1-4, Y. 1979, s.
(147-162).

MERİÇ, Metin; “Osmanlı Bütçe Sistemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.8, S. 1, Y. 1993, s. (226-247).

NAHİT, Yüksel; “Anayasa Yargısında ‘ Olağanlık ’ ve ‘ İlgililik ’: Bütçe Yasaları”, **Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 50. Yıl Armağanı**, (Ed. Alparslan Altan, Engin Yıldırım, Erdal Tercan, Hikmet Tülen, Ali Rıza Çoban), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2012, s. (601-640).

NARTER, Recep; “Vergi Ödevi İlişkisinde Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Hukuk Biliminin Güncel Sorunları III. Uluslararası Kongre Bildiri Kitabı(Kamu Hukuku)**, Cilt I, 4-6 Mayıs 2012 Samsun, Adalet Yayınevi, s. (569-580).

ÖNDER, Özgür/TÜRKOĞLU, İrfan; “ Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, C. 8, S. 17, 2012, s. (197-214).

ÖNER, Erdoğan; ““Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi””, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. (269-286).

ÖZ, Ersan; **Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

ÖZEN, Ahmet/YONTAR, İbrahim Güray; “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme” **Maliye Dergisi**, Sayı: 156, Ocak- Haziran 2009 s. (280-293).

SÖYLER, İlhami; “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi İçerisinde Sayıştay’ın Rolü”, **Sayıştay Dergisi (Özel Sayı)**, S.87, Ekim-Aralık 2012, s. (61-96).

TARSCHYS, Daniel; “Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, TBMM Uluslararası Sempozyum, 8-9 Ekim 2008, s. (259-268).

TEKBAŞ, Abdullah, **Vergi Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi. Türkiye Değerlendirmesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını No. 2009/396, Ankara, 2009.

TÜĞEN, Kamil, **Devlet Bütçesi**, 10. Baskı, İzmir, 2011.

VURAL, Tarık/RAKICI, Cemil; “ Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi (İngiltere ve Türkiye), **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 225, Haziran 2007, s. (144-155).

YILMAZ, Hakan M./BİÇER, Mustafa; “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010, s. (201-225).

Diğer Kaynaklar:

İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme”, **TEPAV, Yönetişim Etütleri Programı**, Mart, 2007, (Erişim: www.tepav.org.tr, 04.04.2013).

AKYOL, Taha; “Devrim Gibi!”, **Hürriyet Gazetesi**, 31.12.2012

“Sayıştay Raporu Olmadan 2013 Bütçesi Görüşüldü”, **Birgün Gazetesi**, 01.01.2013. “Bütçe Maratonu Sayıştay Tartışmalarıyla Başladı”, **Zaman Gazetesi**, 11.12.2012. “Devlet Malı Maliye’den Kaçtı”, **Milliyet Gazetesi**, 22.01.2013.

AYM, E.2012/102, K. 2012/207, K.T.: 27.12.2012, R.G.: 02.04.2013-28606.

AYM, E. 1995/6, K. 1995/29, K.T. 06.07.1995, R.G.: 10.02.1996-22550.

Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi, http://tr.wikisource.org/wiki/Amerikan_Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k_Bildirgesi

İtalyan Anayasası İngilizce metin, http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html,

Fransız ve Alman Anayasa metinleri, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>

www.mevzuat.adalet.gov.tr