

## OSMANLI İMPARATORLUĞUNDAN GÜNÜMÜZE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİM SÜRECİ

Zuhal ERGEN<sup>1</sup>  
Burcu DURAK OLDAÇ<sup>2</sup>

### ÖZ

Parlamente sistemlerin gelişim süreciyle birlikte halkın mali konular hakkında söz sahibi olması şeklinde tanımlanan bütçe hakkı, yaklaşık 800 yıllık bir demokrasi mücadelesi neticesinde elde edilmiştir. Bütçe hakkına ilişkin ilk kıvılcım İngiltere’de ateşlenmiş ve ardından diğer ülkelere yayılmıştır. İngiltere’de yönetim ve millet arasındaki mücadele neticesinde imzalanan ilk yazılı belge Magna Carta’dır. Ülkemizde ise bütçe hakkının gelişimi cumhuriyet öncesi dönemde batıdaki aksine halk iradesini kabul ettirme çabaları sonucunda değil yenilikçi devlet adamlarının girişimleri neticesinde yaşanmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra ise gerek çıkarılan anayasalarda gerekse kanunlarda bütçeye ve bütçe hakkına dair kesin ve net hükümlere yer verilmiştir. Bu çalışmada bütçe ve bütçe hakkı kavramlarına yer verildikten sonra ülkemizde bütçe hakkının gelişim süreci hakkında bilgi verilip, çıkarılan anayasalar ve kanunlar çerçevesinde ne gibi düzenlemeler yapıldığı açıklanmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, Denetim, Osmanlı İmparatorluğu, Bütçe Hakkı, Türkiye Cumhuriyeti

### DEVELOPMENT PROCESS OF BUDGET RIGHT FROM THE OTTOMAN EMPIRE TO PRESENT

#### ABSTRACT

With the development of parliamentary systems, budget right, defined as the public having a say about financial issues, has been obtained as a result of the struggle for democracy for nearly 800 years. The first spark on the right to budget was fired in the UK and then spread to other countries. The first written document signed in Britain as a result of the struggle between the administration and the nation is Magna Carta. In our country, the development of the budget right was not a result of the efforts of the people to accept the will of the people in the pre-republic period, as a result of the initiatives of innovative statesmen. After the proclamation of the Republic, both the constitutions and the laws issued included definite and clear provisions on the budget and the right to budget.

In this study, after giving place to the concepts of budget and budget right, we will give information about the development process of the budget right in our country and try to explain what kind of regulations are made within the framework of the constitutions and laws.

**Keywords:** Budget, Budget Right, Auditing, Ottoman Empire, Turkey Republic

#### 1. Giriş

Tarihi çok eskilere dayanan denetim kavramı, insanın çevresindekiler üzerine hakimiyet kurma güdüsüyle ortaya çıkmış ve insanların topluluk halinde yaşamaya başlaması ile

<sup>1</sup>Doç. Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, [zergen@cu.edu.tr](mailto:zergen@cu.edu.tr), ORCID: 0000-0002-7064-9046

<sup>2</sup>Arş. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, [burcu.durak@deu.edu.tr](mailto:burcu.durak@deu.edu.tr), ORCID:0000-0001-8711-7057

Received/Geliş: 03/10/2019 Accepted/Kabul: 13/07/2020, Conceptual Article/Kavramsal Makale

Cite as/Alıntı: Ergen, Z., Durak Oldaç, B. (2020), “Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, cilt 29, sayı 3, s 239-253.

vazgeçilemez bir olgu olmuştur. Geçmişten günümüze gelinceye kadar siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel sahada yaşanan gelişmeler ışığında denetim kavramına da farklı anlamlar yüklenmiş, demokratik yönetim şekillerinin ortaya çıkması ile birlikte denetim kavramı günümüzdeki anlamını karşılamaya başlamıştır.

Tarihi milattan önceye dayanan denetim kavramının günümüzde kamu kesimi üzerinde kullanımı, “bütçe” olarak adlandırılan mali araç vasıtasıyla. En genel ifade ile bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Önemli bir denetim aracı olarak kullanılan bütçeler sayesinde parlamento, yürütme erkininin yaptığı faaliyetleri kontrol edebilmektedir.

Uzun mücadeleler neticesinde bütçe bir hak olarak kabul edilmiştir. Bütçe hakkı, vergi ve benzeri kamu gelirleri ile kamu giderlerinin tutar ve bileşimini belirleme yetkisi şeklinde tanımlanabilir. Bütçe hakkı, parlamenter yönetim modelinin ortaya çıkması ile kamu gelir ve harcamalarını kullanan yürütme organının halkın temsilcileri olan parlamento tarafından denetlenme gereksiniminin sonucudur.

## 2. Bütçe Kavramı

Kökeni Latince “bulga” olan kelimeye dayanan, İngilizcede budget kelimesine karşılık gelen bütçe kavramı, Latince de para torbası, deri çanta, çekmece, kamu cüzdanı gibi anlamları ifade etmektedir (Tügen, 2013, s. 1). İngiltere’de bütçe görüşmelerinin yapılacağı zaman Maliye Bakanının gerekli belge ve dokümanları deri bir çanta içinde meclise getirdiği ve bütçe tartışmalarının bu çantanın açılması ile başlatıldığı bilinmektedir (Mutluer, vd. 2011, s. 7). Bu yüzden parlamentonun, devletin masraflarını görüşmek üzere yapacağı özel toplantıya deri çantanın açılacağı toplantı anlamına gelen “opening of the budget cession” adı verilmiştir. Zamanla Bougette, budget halini almış, budget ise çantalıktan çıkarak bütçeyi ifade etmeye başlamıştır (Gürsoy, 1980, s. 1) Şu an bile İngiltere’de bütçe görüşmelerinin başlaması esnasında Maliye Bakanının yaptığı bütçeyi takdim konuşmasına “opening the budget” denilmektedir (Mutluer, vd. 2011, s. 7).

Kamu bütçesinin taşıdığı siyasi, mali, iktisadi ve hukuki niteliklerinden dolayı tanımı konusunda henüz bir birlik sağlanamamış ve çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Türk Dil Kurumu bütçeyi, “devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar” şeklinde ifade etmiştir (TDK, 2017) Dünya genelinde yapılan tanımlamalara baktığımızda Fransız maliyeci Allix’e göre bütçe; “devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına harcamaların yapılmasına izin veren bir tasarruftur.” Bir başka Fransız maliyeci Rene Stourm’e göre bütçe, “ kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile bu tahminlerin tasvip edildiğini belirleyen bir parlamento tasarrufudur”. Paul Lorey-Bealieu’a göre bütçe “gelecekteki belirli bir döneme ilişkin olarak, devletin veya başka bir kurumun gelir ve gider tahminlerinin ne olacağını saptayıp, biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen ad” şeklinde tanımlamıştır (Edizdoğan, 1995, s. 4). Mutluer-Öner-Kesik bütçeyi; “merkezi yönetime dahil kuruluşların belirli bir dönem

*çindeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanma esaslarını gösteren belge” olarak tanımlanmıştır (Mutluer, vd. 2011, s. 8). Edizdoğan’a göre bütçe ise; “ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu fonlarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır” (Edizdoğan, 1995, s. 6).*

Ülkemizde kamu mali yönetimi alanında çıkarılan kanunlar kapsamında bütçenin tanımına bakacak olursak 1927 yılında yürürlüğe giren ve 2003 yılına kadar yaklaşık seksen yıl uygulamada kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bütçeyi “*devlet daire ve müesseselerinin yıllık gelir ve gider işlemlerini gösteren ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanun*” şeklinde tanımlamıştır (Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 1927, Madde 5). Bu tanımlamaya göre bütçe, yürütme organına gelirlerin toplanması konusunda yetki, giderlerin yapılması konusunda izin veren bir kanundur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre bütçe, “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” biçiminde tanımlanmıştır (KMYKK, 2003, Madde 2).

Bütçe için yapılan değişik tanımlamalardan yola çıkarak bütçenin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;

- Bütçe hükümetin gelirleri toplamasına izin, harcamaları yapmasına yetki veren bir yasadır.
- Bütçe, gelecek bir yılda devletin gelir ve gider öngörülerini gösteren bir dokümandır.
- Bütçe, hükümetin gelecek bir yılla ilişkili olarak uygulayacağı politikayı gösteren bir belgedir.
- Bütçe, devletin sosyal, siyasi, iktisadi ve mali araçlarını uygulamada kullandığı maliye politikası aracıdır.
- Bütçe, hükümetin yapmakla mükellef olduğu fonksiyonlarını icra edebilmesi için hazırlanan bir finansman cetvelidir.
- Bütçe, devletin bir yıl içinde yapacağı hizmetleri listeleyen ve belirli bir takvime göre yürürlüğe koyduğu bir belgedir.
- Bütçe, kamu mali işlemlerinin ayrıntılı ve şeffaf bir biçimde görünmesini sağlayan bir dokümandır (Orhaner, 2007, s. 34).

### **3. Bütçe Hakkı ve Tarihsel Gelişimi**

Mutlak monarşiden demokrasiye geçişin anahtarı olan bütçe hakkı, hükümet erkinin bütçeyi kanun hükümleri ve öngörölmüş kurallar çerçevesinde kullanıp kullanmadığının milletin temsilcisi olan parlamento tarafından denetlenmesi şeklinde açıklanabilir (Narter, 2012, s. 37). Bütçe hakkı konusunda yapılan tanımlamalara baktığımızda James Madisson a göre bütçe hakkı, her türlü problemin çözülmesi ile yansız ve faydalı bütün tedbirlerin uygulanması hususunda hiçbir yasal oluşumun milleti temsil eden vekillere sağlayamayacağı gücü sağlayan etkin, kusursuz bir araç ve vekiller aracılığıyla kapsam

alanı gittikçe büyüyen bir vasıta (Avcı, 2015, s. 70). Gürsoy'a göre bütçe hakkı, devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerin neler olacağına karar verilmesi, hangi hizmete ne kadar para ayrılacağına rasyonel ölçüde belirlenmesi, kamusal hizmetlerin temini için gerekli olan kaynakları toplamanın halk üzerinde yaratacağı yükün ağırlığının tespiti görevinin halka ve halkı temsil eden meclise verilmesi durumudur (Gürsoy 1980, s. 56). Yani genel bir ifade ile bütçe hakkı, parlamento tarafından faaliyetlerini sürdürebilmesi için yürütme erkine harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin verilmesi şeklinde ifade edilebilir (Çeliker 2009, s. 3).

Demokrasilerin ortaya çıkmasıyla birlikte halkın devletin gelir ve harcamaları üzerinde söz sahibi olma hakkı olarak ifade edilen bütçe hakkı, 800 yılı aşkın bir sürecin sonucunda elde edilebilmiştir (Yılmaz Vd 2010, s. 202). Bütçe hakkının tarihsel gelişimi üç aşamada olmuştur.

- Kamusal ihtiyaçlar ve bunları kamu hizmetlerine konu yapma sorunu, (Harcama Yapma Hakkı )
- Kamusal ihtiyaçları karşılamak için gerekli olan kamu gelirlerinin çeşidi ve bunları toplama sorunu, (Vergi Alma Hakkı)
- Karar yetkisini kimin, ne zaman ve nasıl kullanacağı sorunu, (Her Yıl Bütçeyi Tasdik Hakkı).

İlk aşamada vergi ve diğer devlet gelirlerinin parlamentonun onayıyla toplanabilir olması ile bütçenin gelir bölümü için yasal bir taban oluşturulmuştur. İkinci aşamada kamu harcamaları açısından da parlamentonun onayının gerekliliği olduğu kabul edilmiştir. Üçüncü aşamada kamu gelir ve giderlerinin onay işlemlerinin her yıl parlamento tarafından yapılması kabul edilmiştir (Bağlı 2012, s. 40). Üç faktörün kesişim noktası tercih ve kararlarla ilgili olmalarıdır. Bütçe hakkı aslında, toplumun çıkarını maksimize edecek tercihleri uygulayan siyasi karar mekanizmasıdır ( Edizdoğan 1995, s. 18-19; Batirel 1984, s.5).

### 3.1. Dünyada Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Bütçe hakkını elde etme yönündeki ilk girişimler İngiltere'de ortaya çıkmış ve ardından Amerika ve Avrupa'ya yayılmıştır (Edizdoğan vd 2016, s. 368). İngiltere, Fransa gibi imparatorlukla yönetilen ülkelerde Krallık hazinesi vergi ve resimlerle, kralın mülk gelirlerinden oluşmakta ve krallar keyfi olarak vergi ve diğer gelirleri salmaktaydı. Krallığın mülk gelirleri ile karşılanan kamu giderlerinin artış göstermesi ile birlikte artan harcamaları karşılayabilmek için krallar keyfi bir biçimde vergiler koymuş ve bu keyfi vergi salmaya gösterilen halk tepkisi neticesinde Magna Carta kabul edilmiştir. Magna Carta Libertatum (1215) (Büyük Ferman Anlaşması) ile kamu gelirlerini toplama hakkı parlamentoya verilmiştir (Erginay, 1975, s. 191-192).

Magna Carta'nın 12. maddesinde:

*“Hükümdar kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet ünvanı tayin etmek ve bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için halktan harcamalara katılma payı (vergi) isteyebilir. Bu durum dışında kalan hallerde ancak genel meclisin kararı üzerine halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye zorlayan irade ister kraldan ister*

*Genel Meclisten gelsin yükleyeceği yükün makul(uygun) ve mutedil (ılımlı) olması gerekir”.*

Magna Carta batı dünyasında bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belgedir (Tüğen, 2013, s. 6). Büyük Ferman anlaşması ile edinilen bu hak sadece bütçedeki gelir kısmına ilişkindir ve bu vesika ile birinci aşama olan gelir toplama yetkisinin millet iradesine bırakılması gerçekleşmiştir (Aksoy, 1994, s. 430). Bütçe Hakkı ile ilgili bu ilk hareket ilerleyen yıllarda büyük kanlı mücadelelerin başlangıç noktasını oluşturmuştur (Uluatam, 1997, s. 117).

Magna Carta'dan sonra 1381 Watler İsyanı ile 1629 tarihli Hampden İsyanı keyfi bir biçimde vergi toplamaya karşı başlatılan önemli hareketleri oluşturmaktadır (Canbay ve Gerger, 2012, s. 167 ). Vergi vb gelirlerin toplanabilmesinin genel meclisin iznine bağlı olmasından dolayı bu durum kral ve meclis arasında sık sık anlaşmazlıklara sebep olmuştur. İlerleyen yıllarda genel meclis yerini parlamentolara bırakmıştır. Kral I. Charles halktan zorla vergi toplama yoluna gitmiş ve vergi salma hususunda parlamentodan izin alamadığı gerekçesiyle parlamentoyu birkaç kez feshetmiştir. Kralın bu hareketinden ötürü parlamento 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) isimli vergi ikazında bulunmuştur. Yapılan ikaz ile kralın zorunlu borçlanmasına itiraz edilmiş ve vergi alma yetkisinin çiğnendiği ifade edilmiştir. İmparator, yapılan bu uyarıya uymayarak parlamentoyu fesh etmiş ve donanma (Ship Money) vergisi adı altında vergi salmıştır (Yılmazcan, 2000, s. 164). 17.yy da meclise meydan okuyarak vergi koyan I. Charles idam edilmiş ve yerine geçen II. Charles parlamento denetiminin sıkı ve gereksiz olduğunu söyleyince 1688 ayaklanması gerçekleşmiş ve bu ayaklanmayı bütçe hakkını kapsayan ikinci önemli metin olan 1688 Haklar Yasası ( Bill of Rights) izlemiştir (Gürsoy, 1980, s. 59). 1627 yılında Petition of Rights ve adından 1688 yılında Bill of Rights (Haklar Kanunu) bu mücadelenin sacayakları olmuştur. Parlamenteoya, bütçenin giderlerini detaylara inmeden belirleme yetkisi veren Haklar Kanunu ile bütçe hakkının ikinci aşaması tamamlanmıştır (Uluatam, 1997, s. 117). Büyük Özgürlük anlaşmasında vergi ve benzeri gelirlerin meclis onayı olmadan toplanamayacağını kabul edilmesi sonucunda gelirlerin toplanması konusunda belirleyici olan halk, Haklar Yasası ile vergilerin toplanmasında söz sahibi olmak yanında vergilerin ne zaman, nerede ve ne ölçüde uygulanacağı hususunda da karar mercii olmuştur (Akyel ve Baş, 2010, s. 375).

İngiltere'de Bütçe hakkının elde edilmesinde ikinci önemli belge olan Bill of Rights (Haklar Kanunu) ile birlikte millet iradesinin üstünlüğü net bir şekilde görülmüş, devlet hazinesi ile kral hazinesi ayrılmıştır. (Bağlı, 2014, s. 42). Sonradan imparator ve hanedanlığın gelir ve harcamalarını içeren “Civil List” olarak adlandırılan bir cetvel düzenlenmiş ve imparatorluğun giderleri kısıtlanarak denetim kapsamına alınmıştır. Önceleri sadece askeri harcamaların denetimi ile başlayan süreç, imparatorluk harcamalarının da dahil edilmesi ile devlet ve imparatorluk harcamaları birbirinden ayrılmıştır. (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s. 25).

Kralların yaptıkları ekonomik faaliyetlerin tam anlamıyla denetimi ise, 1760'dan sonra Kral III. George'un kraliyetin gelirlerinden vazgeçip meclis tarafından her yıl düzenli olarak kendisine bahşedilen miktarda gelire razı gelmesiyle gerçekleşmiştir. Parlametonun böyle bir yetkiye sahip olması bütçe hakkının kullanımı açısından büyük önem arz etmektedir (Başoğlu, 2014, s. 33-34). 1787 yılında kabul edilen Consolidated Fund Act (Konsolide Edilmiş Fon Kanunu) ile giderlerin detaylı bir ölçüde denetimini

kapsayan yasama denetimi önemli bir aşama kaydetmiştir (Uluatam, 1997, s. 117). Sonuç olarak devletin gelir ve giderlerinin idame yetkisinin halkın vekili olan meclisin yetki ve iznine bağlanması ile birlikte modern anlamda bütçe hakkı ya da bütçe hukukunun temellerinin atıldığı söylenebilir (Erginay, 1975, s. 191-192). Ayrıca bu yasa ile bütçeler devletin tüm gelir ve giderlerini içine alacak şekilde genellik ilkesine uygun ve yıllık olarak hazırlanmaya başlamıştır. 1802 tarihinde bütçe kanununa ekli gelir ve gider cetvellerinin eklenmesi usulü getirilerek bütçenin birlik ilkesinin uygulamaya konmasıyla bütçe hakkının üç unsuru tamamlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s. 26). 1802 tarihinin başlarında devletin ekonomik halini yansıtan rapor açıklanmış ve 1822 yılından itibaren ise bu rapor parlamentoya arz edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda 1822 yılının tam anlamıyla bütçe hakkının kullanımı açısından önemli bir yıl olduğunu söyleyebiliriz (Başoğlu, 2014, s. 33-34).

İngiltere dışında bütçe hakkının gelişimine bakıldığında Fransa'da hükümdarlar, vergi salma hakkının kendilerine Tanrı tarafından bahşedildiğini öne sürerek uzun yıllar vergi salmışlardır. 14. yüzyılda hükümdarlara vergi salarken "Etats Generaux" olarak adlandırılan meclisten onay alma zorunluluğu getirilmesine rağmen 1789 Fransız İhtilaline kadar bu söz konusu olmamıştır (Dileyici, Özkıvrak, 2010, s. 35-36). İhtilalden sonra Fransa'da meclisin rızası olmadan vergi ve benzeri yükümlülüklerin konulamayacağı belirtilerek, millet iradesine dayalı olarak vergi alınacağı, vergi salma hakkının milleti temsil eden parlamentoya ait olduğu net ve açık bir şekilde açıklanmıştır. 1791 ve 1793 anayasalarında giderlerin onaylanması konusunda yasal düzenlemeler yapılmış fakat başarıya ulaşamamıştır. Fransız İhtilali sonrası meclisin yetkisinin sadece vergi ve kamu gelirlerini kapsadığı giderler ve harcamaların bu kapsama alınmadığı söylenebilir. Bu nedenle İhtilal hareketinden sonra dahi tam anlamıyla bir bütçe hakkının vukuu bulunduğunu söylemek imkansızdır. Bütçenin modern anlamda hazırlanıp, giderlerin meclis denetimi kapsamına alınması ancak Napolyon'dan sonraki Yenilenme Döneminde olmuştur (Çataloluk, 2008, s. 87-88). Bu dönemde bakanlıklara kendilerine verilen ödenekler ile tutarlı giderde bulunma prensibi getirilmiş ve 1862 yılında "Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi" çıkarılmıştır (Dileyici, Özkıvrak, 2010, s. 35-36). Bu "Kamusal Muhasebe Kararnamesinde" bütçe, devlet ve diğer kamu birimlerinin gelir ve giderlerini her yıl düzenli bir biçimde tahmin edip, uygulayan bir yasa şeklinde açıklanmıştır. Bu kararname ile birlikte bütçe hakkının elde edildiği söylenebilir (Bülbül, 2014, s. 4). 1875 anayasasının uygulamaya konması ile parlamentonun bütçe kapsamındaki bütün detaylara karışmaya yetkili olduğu anayasal olarak da kabul edilmiştir. Ancak parlamentonun gereksiz bir biçimde bütçenin hazırlık ve uygulama evrelerine müdahalesi sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Tüğen, 2013, s. 8). 1934-1936 yıllarında bütçe hakkı parlamento aleyhine dönmeye başlamış ve 1940 tarihinde tamamıyla hükümete geçmiş, kısa süre sonra 1946 anayasasına konan " bütçeyi millet meclisi onaylar" hükmü ile bütçe hakkı tekrardan esas sahibi olan parlamentoya verilmiştir. Esasında Fransa'da bütçe hakkı İngiltere'den daha geç elde edilmiş olsa da Fransız bütçe sisteminin başta ülkemiz olmak üzere birçok Kıta Avrupası ülkesine örnek teşkil ettiği bir gerçektir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s. 29).

Almanya'da orta çağda, devlet kamusal hizmetleri icra edebilmek için gerekli sermayeyi vergilerden elde etmiştir. Fakat kamusal ihtiyaçların giderek artış göstermesi sonucunda devlet bu gereksinimleri karşılayabilmek için yeni gelir kaynaklarına ihtiyaç

duymuştur. Devlet yeni gelir kaynaklarını ayrıcalıklı sınıf olan genellikle şövalye ve ruhban kesimden oluşan bugünkü anlamda meclis fikrinden uzak olan genel meclisin rızasını alarak saldırdığı vergilerle temin etmiştir. Ancak 16. ve 17. yüzyıllarda bu koşula uyulmamış, meclisin rızası alınmadan da vergi salınmıştır. Bu durum 18. yüzyılda da devam edince 19. yüzyılda Almanya'nın Bavyera ve Saksonya gibi bazı eyaletlerinde tepkiler, isyanlar ve karşı çıkmalar başlamıştır. Bu isyanlar sonucunda 1791 ve 1793 anayasalarından ilham alınarak "*landtag*" olarak adlandırılan meclise kamu gelir ve harcamalarını belirleme yetkisi verilmiştir. İşte bu hareket ile bütçe hakkı esas sahibi olan meclise bırakılmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s. 29-30).

### **3.2. Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi**

Osmanlı İmparatorluğu döneminde hükümdarlar hem siyasal hem de mali idareye sahip olmuşlar ve halka İmparatorluğun gelir ve harcamalarının belirlenmesi konusunda söz hakkı tanımamışlardır. Osmanlı devletinde Tanzimat'ın ilanına kadar geçen süre zarfında bütçe hakkı padişahlar tarafından kullanılmış ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru bu hak milletin temsilcilerine geçmiştir (Yılmazcan, 2000, s. 165). Cumhuriyet öncesi dönemde bütçe hakkı ile ilgili yaşanan gelişmeler batıdaki gibi halk iradesini kabul ettirme çabaları sonucunda değil yenilikçi devlet adamlarının girişimleri neticesinde yaşanmıştır. Osmanlı İmparatorluğunu kurtarmak, yabancı devletlerden borç alımını sağlamak amacıyla bütçe hakkı kapsamında önemli adımlar atılmıştır (Taşpınar, 2014, s. 182). Bu adımlar daha çok Fransız Anayasasındaki hükümler esas alınarak belirlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğunun yeniden yapılandırma girişimleri neticesinde bütçe düzenine ilişkin yapılan ilk uygulamalara 1837 yılında Selçuklulardan kalma bir kurum olan Defterdarlığın, Maliye Bakanlığına dönüştürülmesi ve devamlı bütçe hazırlama sürecine girilmiş olması örnek olarak verilebilir. Ardından 1859 yılında oluşturulan Maliye Komisyonu Osmanlı'nın ilk bütçesini hazırlama girişimlerinde bulunmuş ancak batılı anlamda ilk bütçe ancak 1863 yılında hazırlanmıştır (Uluatam, 1997, s. 117-118).

Osmanlı Devletinde modern anlamda bütçe hazırlanmasına dair ilkeleri gün yüzüne çıkaran ilk uygulama 1855 yılında Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tazminine Dair 13 maddelik bütçe nizamnamesidir. Bu nizamnamede devlet bütçesinin hazırlanma, gözden geçirilme, onaylanma, yürütülme ve denetlenme konuları net ve açık bir biçimde açıklanmıştır. Nizamnamede süreç şu şekilde işlemektedir. Yıllık olarak bütçenin gelir ve gider kısmı ayrı ayrı defterlere yazılmak suretiyle mali yılbaşı olan Mart ayından en az iki ay önce Maliye Bakanı aracılığıyla yönetime sunulacak, hükümet tarafından ilk hazırlıklar tamamlandıktan sonra, gelir ve gider defterleri ile tasarı gözden geçirilmek üzere Meclis-i Tanzimat'a gönderilecektir. Daha sonradan bütün bakanların hazır bulunacağı bir mecliste bütçe okunacak, her birimin mali durumu tartışılıp dairelerin gelir ve giderleri konusunda çoğunluk sağlandığı takdirde onaylama işlemi yapılacaktır (Varcan, 1993, s. 67). Bu nizamname bütçe sürecine ilişkin önemli bilgiler içermesinin yanında bütçeyi hazırlama ve tasdik etme görevini tayin ile oluşturulan meclise vermesi ile bütçe hakkı konusunda önemli bir adım atılmasına aracılık etmiştir (Çiçek ve Dikmen, 2015, s. 96). Nizamnamede üzerinde durulması gereken diğer bir husus da giderlerin çok fazla dile getirilmesi, gelirlerin belirlenmesi durumunun göz ardı edilmesidir. Bu yaklaşım bize Osmanlı bütçesinde gider kontrollü bir yapının mevcudiyetini açıkça göstermektedir. 1855 tarihli nizamnamenin ardından 1871 ve 1876 yıllarında

nizamnameler hazırlanmıştır. Hazırlanan bu nizamnamelere bakıldığında 1871 nizamnamesi, 1855 nizamnamesinin birebir aynısı olmakla birlikte aralarındaki tek fark bütçe denetiminin Sayıştay tarafından yapılması hususunda olduğunu görmekteyiz. 1874 yılındaki nizamnamede ise bütçe hazırlama ve uygulama konusunda bazı farklılıklar bulunmaktadır (Topçu, 2014, s. 31-33). 1856 yılında kurulan Islahatı Maliye Komisyonu, ilk bütçeyi hazırlama girişimine başlamış ve 1863-1864 yılı bütçesi hazırlanmıştır. Osmanlının ilk bütçesi olarak kabul edilen 1863-1864 yılı bütçesi esasında ülkenin ekonomik durumunu yabancı ülkelere tanıtmak ve onlardan borç alınmasını sağlamak maksadıyla oluşturulmuştur. Bu dönemdeki bütçelerin temel özelliğine baktığımızda, gelir ve gider tahminlerinin samimi yapılmadığı görülmektedir. Kamu kurumlarının bütçe hazırlarken faydalanabileceği bilgilerin yeterli olmaması, maliye hazinesi haricinde özel gelirlerinin bulunması ile harcamaların ödenekler çerçevesinde gerçekleşmemesi gibi durumlar durumun böyle olmasına zemin hazırlamıştır. Yani bu dönemde mali denetim eksik aklmış ve bunun sonucunda bütçede disiplin gerçekleşmemiştir (Öner, 2007, s. 3).

Yani bu dönemde hazırlanan bütçeyi hukuki, siyasi ve teknik açıdan gerçek anlamda bir bütçe olarak nitelendirmek mümkün değildir (Tüğen, 2013, s. 33).

Osmanlı'da bütçe hakkının gelişiminde yaşanan önemli olaylardan biri de 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile birlikte bütçe hakkının halk temsilcilerinden oluşan Meclis-i Umumi'ye verilmesidir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 204) Kanun-i Esasinin 64. 97. 98. 99. 100. 101. ve 102. maddelerinde bütçe sürecine dair ibarelere yer verilmiştir. İlgili maddelerde bütçe hakkının Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Ayan'a ait olduğu ifade edilmiştir. 102. Maddede padişaha bütçeyi onaylama ve önceki bütçenin bir yıl daha uygulanması sağlama görevi verilmiş, 98. ve 102. Maddelerde bütçenin "yıllık olma ilkesi" ile "gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onaylanması ilkesinin" altı çizilmiştir. Ancak kanun-i Esasinin uygulamaya girmesi ile uygulamadan kaldırılması bir olmuş, 1908 tarihli ikinci meşrutiyetin ilanına kadar bu anayasa ile bütçeye dair yapılan düzenlemeler kanuni bakımdan varlığını sürdürmüş olup fiili açıdan uygulanma olanağı bulamamıştır. Sonuç olarak, bütçe hukuki temelini 1876 anayasası ile elde etmiş ancak fiilen uygulanma olanağı bulamadan yürürlükten kalkmıştır (Çiçek ve Dikmen, 2015, s. 93-94).

Hazırlanma, onaylanma ve uygulanma açısından bütçe hakkının gerçek manada uygulandığı bütçe 1909 bütçesi olarak nitelendirilebilir. 1910 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye kanunu ile bütçe ve bütçe hakkına getirilen düzenlemeler sürekli hale getirilmiştir. Muhasebe-i Umumiye kanununun kabulüyle birlikte bütçeler genellikle ve birlik ilkesine uygun olarak hazırlanmış ancak birinci dünya savaşının ortaya çıkmasıyla bu ilkeler tam manasıyla uygulanma fırsatı bulamamıştır (Öner, 2007, s. 3-4). Bütçe ve Bütçe hakkı I. Dünya Savaşı sebebiyle cumhuriyetin ilanına kadar gündeme alınamamıştır (Meriç, 1993, s. 229).

Cumhuriyetin ilanını takiben Türkiye Cumhuriyetinde siyasi, mali ve hukuki açıdan ilk modern bütçe uygulaması 1924 yılında gerçekleşmiş ve bütçe hakkına ilişkin ilk hükümler bu anayasada yer almıştır (Sakal, 2003, s. 95). 1927 yılında ise Türkiye'nin ilk mali anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulamaya konulmuştur (Orhan, 1994, s. 9).



1924 anayasasının 95. maddesinde “*Bütçe Kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçelerin Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulacağı*” ifadesi ile bütçe kanun tasarısının meclise sunulma süresi, 96. maddede “*Devlet mallarının bütçe dışı harcanamayacağı*”, 97. maddede Bütçe Kanununun geçerliğinin bir yıl olduğu yani bütçenin yıllık olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir. 98. maddede “*Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır*” ifadesiyle kesin hesap kanunu tanımlanmıştır. 99. maddede “*Her yılın kesin hesap kanunu tasarısının o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisine sunulacağı*” ifadesi ile bütçeyi inceleme ve denetleme hakkının TBMM’ye ait olduğu 100. maddede “*Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulacağı*” ve 101. maddede “*Sayıştay’ın, genel uygunluk bildirimine ilişkin kesin hesap kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunacağı*” belirtilmiştir. 1924 anayasasında belirtilen bu hükümlerden yola çıkarak bugünkü anlamı ile bütçe hakkının tam olarak uygulama olanağı bulduğu söylenebilir (Selen ve Tarhan, 2014, s. 9).

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrası uygulamaya konan 1961 anayasasının bütçeye ve bütçe hakkına ilişkin getirdiği hükümler 94. 126. ve 128. maddelerde düzenlenmiştir. 94. maddede “*Genel ve Katma Bütçe tasarıları ile Milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur*” hükmünde belirtildiği üzere, bütçe tasarısına milli bütçe tahmin raporu eklenmesi koşulu getirilmesi ile klasik anlamda bütçe hakkı yerine modern iktisat ve maliye görüşleriyle tutarlı olarak tüm milli ekonomiyi kapsayan milli bir bütçe oluşturulması hedeflenmiştir (Narter, 2012, s. 42). “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar*” ifadesi ile milletvekillerinin bütçe ödeneklerinde değişiklik teklif etme hakları anayasal olarak kısıtlanmıştır. 126. maddede:

*“Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel vatandaşlarının harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”*

ifadesi ile modern bütçe anlayışına hizmet eden plan bütçe ilişkisi kurulmuştur. 128. Maddede “*Kesin hesap kanunun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar*” ifadesi ile kesin hesap kanun tasarılarının Büyük Millet Meclisine sunulma ve görüşülme süreci yanında bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetleme görevi üstlenen Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildiriminin meclise sunulma süreci açıklanmıştır. 1982

yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa ile Bütçe Kanun tasarısı ve Kesin Hesap Kanun tasarılarının meclise sunulma süreleri değiştirilmiştir (Tügen, 2013, s. 19).

1982 anayasasının bütçeye ilişkin hükümleri 161, 162, 163 ve 164. maddelerde yer almış, bütçe hakkının TBMM'ye ait olduğu anayasanın 87. 160. 162. ve 164. maddelerinde belirtilmiştir (Taşpınar, 2014, s. 184). 87. maddede Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşülmesi ve kabul edilmesi ibaresi ile TBMM'nin görev ve yetkileri net bir biçimde açıklanmıştır. 160. maddede:

*“Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir”*

hükmünde yer alan TBMM adına denetlemek ibaresi bütçe hakkının parlamentoya ait olduğuna açıklık getirmektedir. 2005 yılında yapılan düzenleme ile mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin karara bağlanması görevi Sayıştay'a verilmiştir. 1982 Anayasasının 1961 anayasasına göre getirdiği en önemli yenilik Kesin Hesap Kanun Tasarısı ile ilgili olan ve TBMM'ne bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanma imkanı tanıyan 164. maddedir. 164. madde:

*“Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç altı ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar”*

şeklinde bilgileri içermektedir. Bu madde ile kesin hesap kanun tasarılarının meclise sunulma süresi kısaltılmıştır. Sürelerin kısaltılmasıyla Kesin Hesap Kanun tasarılarının görüşülmesi ve onaylanması sırasında yaşanan gecikmelerin önüne geçilmek istenmiştir (Tügen, 2013, s. 19).

*“Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar”*

hükmü ile kesin hesap kanun tasarılarının yeni yıl bütçe tasarıları ile birlikte bütçe komisyonunda gündeme alınması ve genel kurulda birlikte görüşülmesi karara bağlanmıştır.

*“Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez”* ifadesi ile kesin hesap kanun tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ne verilmesinin

Sayıştay'ın denetim ve hesap yargılaması yapmasına engel teşkil etmeyeceği belirtilmiştir.

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi ile 2005 yılında 5428 sayılı kanunla 1982 Anayasasının 160, 161, 162 ve 163. maddelerinde yer alan “genel ve katma bütçe” ibaresi “merkezi yönetim bütçesi” şeklinde genişletilmiştir. 5018 sayılı kanun ile bütçe hakkının etkin kullanımını sağlamak amacıyla bütçenin kapsamı genişletilmiş, uluslararası uygulamalar ışığında denetim kapsamına genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idareleri dahil edilmiştir. Böylece parlamentonun bütçe hakkını kullanma kapasitesinin artırıldığı söylenebilir (Aktan, 2008, s. 108).

2003 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılından itibaren uygulamaya konan KMYK kanununun Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri başlıklı 5. Maddesinin d bendinde ifade edildiği üzere “*Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür*” ibaresi ile TBMM'nin sahip olduğu bütçe hakkının altı çizilmiştir (Taşpınar, 2014, s. 184). Ayrıca ilk kez 1996 yılında 4149 sayılı kanunla kamu kurumlarına tahsis edilen ödeneklerin verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerine uygun bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının tespiti için Sayıştay'a verilen performans denetimi yapma yetkisinin kapsamı tüm kamu kurumları nezdinde genişletilmiştir. Bu karar bütçe hakkının tam anlamıyla kullanımı açısından büyük bir öneme sahiptir. Çünkü parlamentonun devletin vücut bulmuş hali olarak nitelendirilen siyasal iktidara verdiği kamu gelirlerini toplama ve kamusal harcamaları yapma yetkisinin usulüne ve kanunlara uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi yanında etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da denetim kapsamına alınması bütçe hakkının etkinliğini arttırmıştır.

2709 sayılı 1982 Anayasası'nın 21.01.2017 tarihinde ve 6771 sayılı kanunun 15. Maddesi ile yeniden düzenlenen dördüncü Kısım, mali ve Ekonomik Hükümler başlığı altında yer alan Bütçe ve kesin Hesaba ilişkin 161. Madde ile bütçe hakkı kavramına yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Bu bağlamda adı geçen madde:

*“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununda çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda*

*kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargulamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır”*

şeklinde ifade edilmiştir. 6771 sayılı Kanununun 15 inci maddesiyle 2709 sayılı 1982 anayasasının 162,163 ve 164. Maddeleri mülga hale getirilmiştir (6771 sayılı kanun, 2017).

#### **4. Sonuç**

Rousseau'ya göre devletin temelinde zorunluluklar ve özgürlük duygusu yatar. Toplum Sözleşmesi gereği devlet, toplumsal yaşama geçişle birlikte ortaya çıkmış, kamusal mal ve hizmetleri üretmek ve sunma görevini üstlenmiştir. Buna karşılık vatandaşlarda bu mal ve hizmetlerin sunulması için kamu görevlilerine yetki ve daha sonra vergi vermek sorumluluğunu üstlenmişlerdir.

Devlet, kurumlarını oluştururken, oluşturduğu kurumlara görevler verirken ve egemenlik hakkını kullanarak hukuki, ekonomik, sosyal ve diğer alanlarda politikalarını tespit ederken, kamunun yararına hareket etmeyi esas almalıdır. Kamusal alanda belirlenen hizmetlerinin arzında kamu giderlerini finanse etmek amacıyla kaynakların temini ve tahsisi politik süreç içinde belirlenir. Oluşturulan politikaların istenilen etkinlikte yaşama geçirilmesi ise sistemli bir planlama ve programlama gerektirmekte, planlanan politikalar ise bütçe ile pratiğe dökülmektedir (Mutluer vd, 2007, s. 23; Ergen, 2012, s. 317).

Bütçe hükümetlerin eğitimden, sağlığa birçok konuda öncelik ve hedeflerini somut olarak bir araya getirip uyguladıkları en önemli ve temel siyasi dokümandır. Bütçenin devlet ile toplum arasında bir sosyal sözleşme olması gereği, devletin milletten vergiler yoluyla aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm bilgi ve belgeleri somut ve anlaşılır bir şekilde vatandaşlarla paylaşmasını gerektirir (IMF, 2007; Çetinkaya 2010).

Bütçe hakkının etkinleştirilmesinin en önemli göstergelerinden biri yasama organının temsilcisi olduğu vatandaşların kamusal istek ve taleplerini karşılamada etkin, adil ve denetleyici rolünü arttırmasıdır. Türkiye’de genel olarak bütçenin gelişim sürecini dört aşamada ele almak mümkündür. İlk aşamada 1924 anayasası ve 1927 yılında kabul

edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanunu ile başlayan ve 1960 yılına kadar geçen süreçten bahsedilebilir. Bu süreçte ilk kez bütçe hakkından bahsedildiğini görmek mümkündür. 1961 anayasasının bütçeye ve bütçe hakkına ilişkin getirdiği hükümleri 94,126 ve 128. Maddelerde gözlemek mümkündür. 2709 sayılı 1982 anayasasının 87, 160, 162 ve 164. Maddelerinde bütçe hakkının TBMM'ye ait olduğu belirtilmiştir. 2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı kanun ile yapılan yeni anayasa düzenlemeleri sonrasında bütçe hakkının 161. maddede yeni bir boyut kazandığı söylenebilir.

### **Kaynaklar**

- Aksoy, Ş. (1994). *Kamu bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Aktan, H. B. (2008). *Bütçe reform süreci ve parlamentonun bu süreçteki rolü: Türkiye ve seçilmiş AB üyesi ülke deneyimleri*. TBMM Bütçe Sempozyumu (s. 107-118). Ankara: TBMM.
- Akyel, R. ve Baş, H. (2010). Kamu yönetimi ve denetimi bağlamında sayıştay'ın anayasal ve yargısal konumu, *Maliye Dergisi*, S. 158, s. 374-387.
- Avcı, M. A. (2014). *Çağdaş yüksek denetim ve etkin Türk sayıştayı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Avcı, M. A. (2015). Yasamanın birincil güçlü silahı bütçe hakkı: teorik bir yaklaşım. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.1, s. 69-80.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve tarihsel açıdan bütçe hakkı. *Yasama Dergisi*, S. 20, s. 39-76, Ankara.
- Bağlı, M. S. (2014). TBMM'nin bütçe hakkı kullanım durumu: 5018 sayılı kanun sonrası bütçe hakkı kullanımında etkinlik düzeyinin ölçümü. *Doktora Tezi*, Ankara.
- Başoğlu, M. (2014). İngiltere parlamentosu'nda bütçe süreci. *Yasama Dergisi*, 28, 30-65.
- Batirel, Ö. F. (1984). *Kamu bütçesi*. İstanbul.
- Canbay, T. ve Gerger, G. Ç. (2012). Batı'da bütçe hakkının gelişiminin toplumsal yapının değişimi üzerindeki etkileri. *Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler* (ed. Prof. Dr. A. Kemal Çelebi), Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Çataloluk, C. (2008). Batı toplumlarında toplumsal yapı değişimleri ve bütçe hakkının gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 2, s. 72-94.

- Çiçek, H. G. Dikmen, D., (2014).” Yüksek Denetimin Bağımsızlığı” Türk Sayıştay Örneği, 29. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 329-350.
- Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe anlayışındaki değişim süreci: denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 2, s.33-55.
- Edizdoğan, N. (1995). *Kamu bütçesi*. Bursa.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2014). *Kamu bütçesi*. Bursa: Ekin.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö, & Gümüş, E. (2016). *Kamu maliyesi*. Bursa: Ekin.
- Erginay, A. (1975). *Kamu maliyesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal maliye bütçe*. Ankara.
- Meriç, M. (1993). Osmanlı bütçe sistemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(1), 226-247.
- Mutluer, M. K., Öner, E., ve Kesik, A. ( 2011). *Bütçe hukuku*. 3. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Narter, R. (2012). Anayasal açıdan bütçe hakkı. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1-2), 35-52.
- Sakal, M. (2003). *Anayasal bütçe reformunun esasları*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Selen, U. ve Tarhan, A. B. (2014). *Türkiye’de bütçe hakkı algısı*. Ekin Yayıncılık.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlatentonun bütçe hakkını etkin kullanımının yeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, S. 158, s. 201-225.
- Yılmazcan, D. (2000). Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu “Anayasal Mali Düzen”. İstanbul, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12.
- Orhan, O. Z. (1994). *Türkiye’de bütçe ve maliye politikaları*. İstanbul Ticaret Odası Yayını.
- Orhaner, E. (2007). *Kamu maliyesi*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Öner, E. (2007). *Osmanlı bütçeleri (1864, 1869, 1877, 1880, 1897) Osmanlı muvazene defterleri*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Taşpınar, S. (2014). Bütçe hakkı ve Sayıştay. *Mali Kılavuz Dergisi*, S.64.

Topçu, F. S. (2014). Sultan Abdülaziz döneminde yaşanan mali bunalım ve uygulanan mali reformlar (1861-1876). *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara.

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

Uluatam, Ö. (1997). *Kamu maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi.

Varcan, N. (1993). *Maliye tarihi*. Eskişehir: Birlik Ofset Yayıncılık.

#### **İnternet Kaynakları**

<http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk.php>

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>