

## Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı

Mehmet Selim Bağlı\*

### Özet

Modern devletin ortaya çıkması ile birlikte “bütçe hakkı” kavramı da gündeme gelmiştir. Halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının vatandaşlardan alınacak kamusal yükümlülüklerle izin vermesi ve sunulacak kamusal hizmetlere yetki vermesini içeren “bütçe hakkı”, İngiltere, Fransa, Almanya ve ABD’de belirli bir tarihsel gelişim çizgisi izleyerek oluşmuştur. Söz konusu hakkın kapsamı yasama organının yürütme tarafından hazırlanan bütçeyi görüşerek onaylaması, bütçe uygulamasını izlemesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesidir.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, Bütçe Hakkı, Onaylama, İzleme, Denetleme

---

\* A.Ü. Kamu Ekonomisi Doktora Öğrencisi, TBMM İç Denetçisi.

## **Budget Right in Retrospect and Theory**

### **Abstract**

Along with modern state foundation “budget right” term has been at the top of the agenda. Budget right includes that legislation body consists of representatives of the people, endorse public responsibilities and give an authority for public services. It has come into existence through historical progress in England, France, Germany and USA. Legislation body approves budget which is prepared by executive body following negotiations, monitors budget implementations and audits implementation results in the scope of budget right.

**Keywords:** Budget, Budget Right, Approval, Monitoring, Audit

## Giriş

Küreselleşme dinamiğine bağlı olarak yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin ekonomideki rolü ve saydamlık-hesap verebilirlik gibi kavramlar üzerinde en çok çalışılan ve tartışılan konular haline gelmişlerdir. Kamu maliyesi alanında da değişikliklere yol açan bu tartışma ve çalışmalar başta bütçe sistemi olmak üzere geleneksel kamu maliyesi kurumlarında reformları gündeme getirmiştir. Genel olarak kamu maliyesi, özel olarak bütçe sistemi reformları tartışılırken “bütçe hakkı” kavramı da hem kapsam hem de derinlik açısından tekrar önem kazanmaya başlamıştır.

Temsili/parlamentar demokrasiye gelişimi ile yaşıt olan “bütçe hakkı” kavramı mutlak monarşilerden temsile dayalı modern ulus devlete geçişte hem işlevsel bir rol üstlenmiş hem de bu değişimin en temel belirleyici göstergelerinden biri olmuştur. Geleneksel anlamda yasama organının yürütme organına gelir toplama (vergi tahakkuk ve tahsili) ile gider yapma (kamu hizmet sunma) yetki ve görevini içeren “bütçe hakkı”; yeni devlet ve kamu maliyesi yaklaşımına bağlı olarak farklı anlam ve işlevler üstlenmeye başlamıştır. Söz konusu değişim ve dönüşümü sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için “bütçe hakkı” kavramı ve “bütçe” kurumunun tarihsel ve kurumsal arka planını irdelemek gerekmektedir.

Bu çalışmada öncelikle “bütçe” kavramından yola çıkılarak “bütçe hakkı”nın anlamı kavramsal çerçevede ele alınmış ve söz konusu kavramın İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya’daki tarihsel gelişimi kısaca gözden geçirilmiştir. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısının yasama organınca görüşülüp onaylanması, bütçe uygulamalarının aynı organ tarafından izlenerek uygulama sonuçlarının denetimini içeren “bütçe hakkı” kavramı Türkiye’de ilk defa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu mali yönetim hukukunda açıkça ifade edilmiştir. Pozitif hukuk sisteminde ilk defa açıkça yer alan “bütçe hakkı”nın ne olduğu ve hangi unsurları içerdiği hususu bu çalışmanın temel amacı olduğu için; tarihsel değerlendirmeden sonra, bütçe hakkının unsurları ve bu unsurların gerek ve gerekçeleri üzerinde durulmuştur.

## 1. Bütçe Kavramı

Bütçe tarihsel olarak İngiltere’de geliştiği için İngilizlerin “Budget” olarak yazıp “Bodcet” olarak telaffuz ettikleri kelime, köken itibariyle Latince’den eski Fransızca’ya “Bouge” ya da “Bougette” olarak geçen “dağarcık”, “çanta”, “çekmece” anlamı taşımaktadır.<sup>1</sup> “Budget” kelimesinin kökünün Latince “Bulga” olduğu söylenmekle beraber, eski Fransızca bir kelime olan “Bouge”nun küçültülmüş şekli “Bougette” olduğu da iddia edilmektedir.<sup>2</sup> Almanca’da ise “Budget” veya “Haushaltplan” olarak kullanılmaktadır.<sup>3</sup> Orta Çağ’da İngilizler; çanta, torba manasındaki “Bouget” kelimesini; Fransızlar, yine aynı anlamda birlikte, hücre, oda, çekmece manasındaki “Bouge” ve “Bougette” kelimelerini kullanmışlardır. Bu kelimeler zamanla “Budget” şeklini almıştır.<sup>4</sup>

Önceleri İngiltere’de Maliye Bakanı, kamu gelir ve giderleri ile belgeleri deri bir çanta “Leather bag” içinde Parlamento’ya getirmekte ve bütçe görüşmeleri bu çantanın açılması “opening the Budget” ile başlamaktaydı. Bugün de İngiltere’de Maliye Bakanının bütçe nedeniyle yaptığı takdim konuşmasına “Opening the Budget” denildiğine göre<sup>5</sup> kelime ilk kez 18. yüzyılda İngiltere’de kullanılmıştır. Fransızlar 17 ve 18 inci yüzyıllarda “Etta, prospectus, livere, aperçu” gibi çeşitli kelimeleri kullandıktan sonra, 17’nci yüzyıl sonlarında “budget” kelimesini almış, 19’uncu yüzyıl başlarında da bu kelimeyi resmi yazışmalarda ve kanun metinlerinde kullanmaya başlamışlardır.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Bedri Gürsoy, Kamusal Maliye:Bütçe, 2.Cilt, A.Ü. S.B.F Yayınları, Ankara, 1980, s.1.

<sup>2</sup> Nihat S.Sayar, Kamu Maliyesi: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, 2.Cilt, Sermet Matbaası, İstanbul, 1970, s.2.

<sup>3</sup> Şerafettin Aksoy, Kamu Bütçesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s.4.

<sup>4</sup> Sayar, 1970, s.3.

<sup>5</sup> Bedii N. Feyzioğlu, Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 7.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s.12.

<sup>6</sup> Sayar, 1970, s.3.

Mali bir kavram ve kurum olarak bütçenin tanımına baktığımızda ise temelde aynı olmakla birlikte vurgu açısından farklılık taşıyan tanımlamalarla karşılaşılmaktadır. Fransız bilginlerinden Rene Stourm'e göre bütçe, kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile bu tahminlerin tasvip edildiğini belirleyen bir parlamento tasarrufudur. Bir diğer Fransız maliyeci Prof. Edgar Allix'e göre ise bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve masraflarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, masrafların yapılmasına izin veren bir kanundur.<sup>7</sup> Paul Lorey-Bealieu'nün eserinde bütçe, belli bir zaman devresi içindeki gelir ve masrafların önce tahmini ve karşılaştırmalı cetvelinin meydana getirilmesi, sonra da gelirlerin elde edilip masrafların yapılması için yetkili makamlar tarafından müsaade verilmesi<sup>8</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalarda sadece devlet bütçeleri ele alınmış ve bütçelerin yıllık olma ilkesi henüz tam olarak uygulanmadığı için tanımlamalarda yıllık ifadesine yer verilmemiştir.<sup>9</sup> Bütün sosyal kurumlar gibi bütçe de, sosyal bir kurum olduğu için, zamanın akışı içinde devletin siyasi, hukuki ve ekonomik gelişmesine paralel olarak şekillenmiş ve anlam kazanmıştır.<sup>10</sup>

Bedri Gürsoy, bütçeye ilişkin literatürdeki çeşitli tanımlamalardan yola çıkarak söz konusu tanımlamaların bütçenin niteliğini ortaya koyacak on altı husus üzerinde durduğunu belirtmektedir.<sup>11</sup> Nihad Sayar, çeşitli bütçe tanımlamalarından yola çıkarak, bütçenin zamanla üstlendiği işlevleri de dikkate alarak, bütçeyi, "Kamu tüzel kişileriyle yarı resmi veya özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların tahsil ve tediyesine önceden mezuniyet veren kanun, tüzük, kararname gi-

---

<sup>7</sup> Gürsoy, 1980, s.3.

<sup>8</sup> Sayar, 1970, s.5.

<sup>9</sup> Nihat Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989, s.4.

<sup>10</sup> Aksoy, 1993, s.9.

<sup>11</sup> Gürsoy, 1980, s.4-5.

bi hukuki tasarruf”,<sup>12</sup> Batırel ise bütçeyi “kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı”<sup>13</sup> olarak tanımlamaktadır.

Bütçeye yönelik farklı yazarların çeşitli tanımlamalarına daha yakında baktığımızda; bütçe, devletin ya da diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruf;<sup>14</sup> devletin bir yıl gibi belirli bir süre içinde gider ve gelirlerini öngören ve bunların uygulanmasına yetki veren bir yasama tasarrufu<sup>15</sup>; devletin kaynakları ve olanakları ile ihtiyaçlarını karşılaştırdığı ve bunlara akılcı ölçülerle öncelikler ve büyüklükler saptadığı bir mali doküman,<sup>16</sup> kamu ihtiyaçlarının saptanmasına, bu ihtiyaçların karşılanmasında kamu fonlarının akılcı bir şekilde kullanılmasına, yönetim fonksiyonlarının etkin şekilde yerine getirilmesine ve kamu yönetimi verimlilik ve etkinlik sağlanmasına imkân veren bir yönetim aracı;<sup>17</sup> kamu hizmetlerinin üretimi için gerekli nakit akımını sağlayan anayasal yetkilendirme belgesi, hükümetin bürokrasiden yapmasını istediği kamu hizmetlerinin sipariş listesi;<sup>18</sup> toplumsal karar alma sürecinin ile vergi yükünün belirlenmesine aracılık eden bir kurum;<sup>19</sup> kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda ver-

---

<sup>12</sup> Sayar, 1970, s.7.

<sup>13</sup> Ömer Faruk Batırel, Kamu Bütçesi, İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1979, s.8.

<sup>14</sup> Feyzioğlu, 1984, s.14.

<sup>15</sup> Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Devlet Bütçesi Özeti, M.T.K. Neşriyatı, Ankara, 1969, s.39.

<sup>16</sup> Gürsoy, 1980, s.6.

<sup>17</sup> Atilla Dicle, Kamu Mali Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi(PPBS), Balkan Basımevi ve Ciltevi, Ankara, 1973, s.25-26.

<sup>18</sup> Kenan Bulutoğlu, Kamu Bütçesi: Kamu Harcamaları Kamu Borçları, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.11.

<sup>19</sup> Gürsoy, 1980, s.5.

diği yetkiyi gösteren belgedir<sup>20</sup> şeklinde tanımlanmıştır.

Nihad Sayar, bütçenin mutlaka dört temel niteliği taşıması gerektiğini ve bunların tahdit (belirli bir süre ile sınırlılık), tahmin, tevzin (gelir ve giderlerin denkleştirilmesi) ile tasdik (gelir ve giderlerin uygulamadan önce onaylanması) olduğunu belirtmektedir.<sup>21</sup> Duverger'e göre bütçe aynı zamanda kamu makamlarının aşmamaları gereken kesin sınırları da göstermektedir.<sup>22</sup> Edizdoğan'a göre ise çağdaş bütçeciliğe geçilirken mali ve ekonomik şartların yanında siyasi ve sosyal ihtiyaçlar neticesinde bütçenin yapı, işlev ve kapsamında değişiklikler meydana gelmiş ve bu da kavramın anlam değişmesi-ne/gelişmesine uğramasına yol açmıştır.<sup>23</sup> Bu bakımdan bütçe kavramının tanımlanmasında, bütçenin çağdaş ilke ve işlevlerini de dikkate almak gerekmektedir. Çünkü bütçe artık sadece toplumsal ihtiyaçların saptanması ve karşılıklarının bulunması ile sınırlı olmayıp aynı zamanda kamu gelir ve giderleri başta fiyat istikrarı ve tam istihdam olmak üzere makro ekonomik işlevler de üstlenmiştir.<sup>24</sup>

Batrel'e göre kamu bütçesi, ulusun kendi adına hareket eden otoriteyi denetleme aracı olduğu kadar kamu yönetiminin temel aracıdır, yöneticilik başarısını ölçer ve aynı zamanda bir planlama aracıdır.<sup>25</sup> Bütçenin klasik işlevlerinin yanında üstlendiği modern işlevler de dikkate alındığında bütçeyi, 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 kararının alınma-

---

<sup>20</sup> Batrel, 1979, s.1.

<sup>21</sup> Sayar, 1970, s.9.

<sup>22</sup> Maurice Duverger, Amme Maliyesi Çeviren: İsmail Hakkı Ülkmen, y.y., Ankara, 1955, s.65.

<sup>23</sup> Edizdoğan, 1989, s.5.

<sup>24</sup> İsmail Türk, Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, y.y, Ankara, 1975, s.313.

<sup>25</sup> Batrel, 1979, s.2.

sı 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 yürütülmesini mümkün kılan bir araç,<sup>26</sup> temel ekonomik amaçları, büyüme, istikrar, eşitlik ve etkinlik<sup>27</sup> olan bir kurum olarak tanımlamak mümkündür.

## 2. Bütçe Hakkı

Devlet gelir ve giderlerinin tayin ve tespitinden kaynaklanan olaylar vergi ve bütçe haklarının meydana gelmesine sebep olmuştur. Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı (*Le droit bugetaire*) denir.<sup>28</sup> Bütçe hakkı (*Le droit budgetaire*), vergi ve sair gelirlerden elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve tasdik etme hakkı olarak üç aşamada gerçekleşmiştir: vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı.<sup>29</sup> Bütçe hakkı denildiği zaman, bütçenin hangi organ tarafından hazırlanacağı ve hangi organ tarafından müzakere ve tasdik edileceği hususları anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle bütçe hakkı deyimi ve kavramı, bütçenin hazırlanması ile müzakere ve tasdikini de içermektedir.<sup>30</sup>

Bütçenin bir hak olarak görülmesi ve bir kurum olarak gelişmesinde, insan ve toplumun akılcı, sorgulayıcı davranışları belirli olmuştur. Hükümdarlar kişisel gelir kaynaklarının yetersizliğiyle beraber, yaptıkları işler için vatandaşlarından vergi istemeye başladıkları zaman, bu vergiyi ödeyenler zamanla

---

<sup>26</sup> Dicle, 1973, s.26.

<sup>27</sup> Otto Eckstein, *Public Finance*, Prentice-Hall Inc, New Jersey, 1964, s.3.

<sup>28</sup> Sayar, 1970, s.18.

<sup>29</sup> Dilek Yılmazcan, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul, 2000, s.163.

<sup>30</sup> Aksoy, 1993, s.15.



paranın ne için istendiğini soruşturmaya başlamışlardır. Hükümdarlar kamu harcamalarını karşılamada halkından katılma payı isterken halkı buna zorunlu tutuyorlardı. Ancak, halk bu harcamaların yapılmasına ve bunun için fedakârlıkta bulunmaya razı mıdır? Toplanan vergiler keyfi midir, hangi alanlarda harcanacaktır, devlet hazinesinin bu kaynaklara ihtiyacı var mıdır? Bu sorular toplumun genelinde yaygınlaştıkça bütçe kavramının bir hak olarak görülmesi de kabul görmeye başlamıştır.<sup>31</sup>

Bütçe hakkının gelişmesi üç aşamada incelenebilir: Vergi alma hakkı, harcamaya hak ve yıllık bütçeyi onama hakkı. Bütçe hakkı konusunda önce vergilerin genel meclisler ve parlamento tarafından onama hakkı elde edilmiştir. İngiltere’de “Common Council”, Fransa’da “Etats Generaux” adını taşıyan bu genel meclislerin onayı olmaksızın vergi alınmaması, İngiltere’de 1215 tarihinde Magna Carta’nın Kral tarafından kabulü ile (ancak bu hakkın kesin olarak elde edilmesi 1688 tarihinde Bill of Rights adlı kanundan sonra gerçekleşmiştir), Fransa’da ise kesin olarak 1789 İhtilali’nden sonra sağlanmıştır. Vergi alma hakkından sonra, ödenekler aracılığı ile giderlerin onanması hakkının halk temsilcilerine tanınması izlenmiş ve son olarak da, gelir ve giderlerin onama işlemlerinin sürekli hale getirilmesi ve yıllık bütçe onanması hakkı kabul edilmiştir.<sup>32</sup>

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi olarak tanımlandığında bütçe hakkının başlıca üç unsurdan oluştuğu görülmektedir. Bunlar;

- Toplum içinde toplumsal ihtiyaç sayılan ihtiyaçlar ile bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu,

---

<sup>31</sup> Tülin Canbay ve Güneş Çetin Gerger, “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”, Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler, Editör: A. Kemal Çelebi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, s.161.

<sup>32</sup> Batrel, 1979, s.5-6.

- Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,
- Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu.

Bu üç unsurun ortak yanı, tercih ve karar içermesidir. Bu karar ve tercihler demeti toplumsal hayatı ilgilendirdiği ve toplum içinde bulunan bireylerin yaşamını etkileyeceği ve onları bazı konularda zorlayacağı için kaçınılmaz olarak siyasi bir nitelik taşımaktadır.<sup>33</sup> Bu anlamda bütçe hakkı, toplumsal tercihlerden hangilerinin kamusal politikalara dönüşeceğine dair verilen siyasal karardır. Dolayısıyla bütçe hakkı, siyaset kurumu içerisinde işlerlik kazanmakta ve kamu mali hukuku aracılığıyla somutlaşmaktadır. Onun için bütçe hakkı bir yönüyle siyaset biliminin ilgi alanına girerken bir yönüyle de kamu hukukunun bir parçasıdır.<sup>34</sup>

Bütçeyi oluşturan gider bütçesi dağıtılacak yükleri, gelir bütçesi ise dağıtmanın tabi olacağı esasları belirler.<sup>35</sup> Özel ekonomiden farklı olarak kamu ekonomisinde mal ve hizmet üretiminde arz ve talep mekanizması kendiliğinden işlemediği için, talebin siyasal yollarla açıklanması, arzın da yasalarla kurulan örgütlerce üstlenmesi gerekmektedir. Ulusal kamu mal ve hizmet üretiminin tür, nitelik, miktarının belirlenmesi ve maliyetinin karşılanması siyasal süreçte belirlendiği<sup>36</sup> için bütçe hakkı söz konusu belirlemeye işaret etmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı en genel anlamda hangi mal ve hizmetlerin kamu mal ve hizmeti olarak sunulacağını, bunların miktarını ve maliyetini tayin ve tespit etme yetkisidir. Bu bağlamda bütçe hakkı, kamu ekonomisinin sınırlarını, kapsamını ve işleyiş şartlarını belirleme yetkisi olarak da değerlendirilebilir.

Bütçe olmaksızın kamu yönetiminin işlemesi olanaklı olmadığı gibi, yasa-

---

<sup>33</sup> Edizdoğan, 1989, s.19.

<sup>34</sup> Gürsoy, 1980, s.34.

<sup>35</sup> Duverger, 1955, s.8.

<sup>36</sup> Bulutoğlu, 2004, s.17.

ma organı, bütçe aracılığıyla hangi kamu hizmet programının uygulanacağına ve bu hizmet program maliyetlerinin nasıl finanse edileceğine karar verir. Bütçe olarak somutlaşan bu karar bir kamusal tercihi yansıtır.<sup>37</sup> Kamu kesiminde karar verme süreci, bir kısım işlerin kamusal kuruluşlar (geniş kapsamlı devlet) eliyle yapılması biçiminde sonuçlanır. Toplum adına bir işin yapılması, bütçe içine alınması ile mümkündür. Bütçe içine alınan hizmetler, o hizmetleri yapmada kullanılacak ödeneklerden para harcanarak yürütülürler. Dolayısıyla, toplum adına karar alma sürecinin bir yönü, hangi hizmetlerin bütçe içine alınmasının uygun olacağını belirlemek anlamına gelmektedir. Toplum adına karar alma sürecinin bir diğer anlamı da bütçe içine alınan hizmetlerden her birine ne kadar kaynak tahsis edileceğinin belirlenmesidir. Bütçe hakkı, toplum adına yapılacak yani bütçe içine alınacak hizmetlerin belirlenmesi ve bunlar için katlanılacak fedakârlıklar hususunda karar verilmesini içermektedir.<sup>38</sup> Bütçe hakkı, devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla halka ne gibi yükümlülükler yükleneceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları durumunu anlatmaktadır.<sup>39</sup> Bütçe hakkının millet temsilcilerine tanınmış olması, fertlerin vergi mükellefi olmalarından değil, milletin hükümlanlık hakkına sahip olmasından ileri gelmektedir. Demokratik rejimin olduğu tüm ülkelerde hükümlanlık millette olduğu için, bütçeyi onama ve denetleme hakkı da ulusa aittir. Bu gibi memleketlerde, oyunu kullanma hakkına sahip olan her vatandaş bütçe hakkını da kullanmış olur.<sup>40</sup>

Bütçe hakkının vergi mükellefi olup olmadığına bakılmaksızın tüm vatandaşlara ait olması, ulusal egemenliğin en önemli sonucu ve gereğidir. Sayar'ın tanımlamasına göre yurttaşlara ait olan bütçe hakkını, temsili demokrasilerde vatandaşlar bu hakkını seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolar aracılığıyla kullanmaktadır. Bütçe hakkının topluma kazandırdığı önemli kat-

---

<sup>37</sup> Batrel, 1979, s.4-7.

<sup>38</sup> Gürsoy, 1980, s.33.

<sup>39</sup> Gürsoy, 1980, s.56.

<sup>40</sup> Sayar, 1970, s.18.

kılardan biri de vatandaşların devleti kontrol etme ve denetleme imkânını elde etmesidir. Toplumlar ödedikleri vergiler karşılığında aldıkları hizmetleri sorgulama bilincine erişmiştir.<sup>41</sup>

İktisadi ve mali araç olan devlet bütçesinin devletin ne yapıp ne yapamayacağını belirten tercihleri göstermesi, iki politika veya bölge arasındaki öncelikleri ortaya koyması ve hesap verebilirliğe yönelik olması gibi çeşitli özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri itibarıyla politik tercihleri yansıtan devlet bütçesinde özel sektörden farklı olarak birçok aktör bulunmakta ve bunlar toplumsal kaynakları kullanmaktadır.<sup>42</sup> Hükümet bütçe hazırlayarak kamu kesimine ayrılan kaynakların hangi hizmetlere, ne ölçüde dağıtılacağını belirlemekte ve gelirlerin tahsili ile harcamaların yapılması yetkisini kullanmaktadır. Bu yönüyle temelde ulusa ait olan bütçe hakkını, ulus adına ulus temsilcileri kullanmaktadır. Demokratik ve parlamenter ülkelerde bütçe hakkı, millet adına parlamento tarafından kullanılmaktadır.<sup>43</sup> Parلمانonun bütçe üzerindeki yetkisi, millet adına egemenliği kullanmasından kaynaklanmaktadır. Millet çeşitli mücadeleler sonucu elde ettiği bütçe hakkını parlamento eliyle kullanmaktadır. Bu durumda parlamento hukuki anlamda bir “bağlı yetki”ye sahiptir.

Henry Laufenburger’in belirttiği gibi bütçe, bir çeşit “filtre”dir ve toplumsal politika yönünden kuvvetli bir araçtır. Çünkü bütçe, bir rakamlar yığını olmanın ötesinde, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, toplumsal ihtiyaçların giderilmesini sağlayan ve dolayısıyla toplumsal refahı etkileyen, devlet-toplum ilişkilerini belirleyen bir dokümandır. Dolayısıyla bütçe hakkının millete ait olması, milletin belirlediği ve arzuladığı yönde tüm bu sayılanları kökten değiştirme ve farklılaştırma gücüne sahip olmasını sağlamaktadır.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Canbay ve Gerger, 2012, s.190.

<sup>42</sup> Irene S. Rubin, “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, Budgeting and the Management of Public Spending, Ed. Donald J. Savoie, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham:UK, 2000, s.1-7.

<sup>43</sup> Bedii N. Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Sermet Matbaası, İstanbul, 1965, s.111.

<sup>44</sup> Canbay ve Gerger, 2012, s.175.

Devlet bütçesi, milletin seçtiği temsilciler aracılığıyla hükümetten istediği hizmetlerin bir sipariş listesi<sup>45</sup> olduğuna göre bütçe hakkı da millet temsilcilerinde oluşan parlamentoların yürütme organına ve onun emrindeki idareye hizmet sipariş listesi verme anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı parlamentonun yürütmeyi ve idareyi harekete geçirme yetkisidir. Bu yetki bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini içermektedir.

Parlamentoların anayasal olarak sahip oldukları “bütçe hakkı”nın en görünür olduğu süreç; bütçenin onama ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi sürecidir. Bu süreçlerde egemenliğin hangi organda olduğu ve milletin hangi makam ve mercilerce temsil edildiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bütçelerin parlamento tarafından denetlenmesi “milli irade” ilkesinin temel gerekleri arasında ilk sırada yer almaktadır.<sup>46</sup> Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkararak olgu, bütçenin yasallığı ilkesi ile bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesidir. Bütçenin, yasama organınca gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında yürütme organına izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir kanun olması nedeniyle, bu izin ve yetkinin kanunlara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve belirlenmesi gerekir.<sup>47</sup> Bu yönüyle bütçe hakkı, bütçenin hazırlık aşamasından başlayıp uygulama süresince devam eden ve en son uygulama sonuçlarının denetimi ile son bulan bir bütündür. Bütçe ve kesin hesap “bütçe hakkı” nedeniyle birer kanun olarak parlamentolarca onaylanmaktadır.

Geleneksel bütçe hakkı anlayışına göre; parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması, parlamentonun kamu maliyesindeki mutlak gücünün bir göstergesi olmakla birlikte, bu gücün, politika oluşturma ve bütçeleme sürecinde parlamentolar tarafından ne düzeyde etkin kullanıldığı tartışmalıdır. Çünkü anayasalarla parlamentoya büt-

---

<sup>45</sup> Bulutoğlu, 2004, s.76.

<sup>46</sup> Gülay Coşkun, Kamu Mali Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1978, s.95.

<sup>47</sup> Akif Erginay, Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1985, s.243.

çeyle ilgili verilen geniş biçimsel yetkiler, her zaman parlamenter kontrolün etkinliğini göstermeyebilmektedir. Onun için uygulamada biçimsel yetkilere rağmen parlamentoların bütçe sürecindeki ve dolayısıyla kamu politikalarının kararlaştırılması noktasındaki etkinliği sorgulanmaktadır. Son yıllarda kamu mali yönetimi alanında yaşanan reformlar doğrultusunda, bütçe hakkının asli sahibi olan yurttaşların, halkın kamu maliyesini nasıl kontrol edeceği; öte yandan da parlamenter kontrolün nasıl daha etkin olabileceğine ilişkin arayışlar önem kazanmıştır.<sup>48</sup>

### 2.1. Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Tarihsel olarak bütçeler ilk dönemlerde yasama organının yürütmeden hesap sorma aracı olarak kullanılmışlardır.<sup>49</sup> Bütçe hakkı, yöneticilerin zora dayalı olarak saldıkları ağır vergilere karşı gelişen tepkiler ve bunun sonucunda ortaya çıkan isyanlar sonucunda elde edilen bir haktır. Mutlak monarşilerin tüm çabalarına karşın, toplumun diretmesi sayesinde bütçe hakkı ortaya çıkmıştır.<sup>50</sup> Dolayısıyla bütçe hakkı, örgütlü ve itiraz edebilen toplumun ortaya çıkarttığı bir haktır.

Millet iradesinin kendisini hükümdara ve saraya kabul ettirmesi mücadelesi ile bütçe kavramının gelişmesi, el ele, birlikte cereyan etmiştir. Parlamenter sistemin gelişmesi, hükümdar yetkilerinin zamanla halkı temsil eden kurumlara geçmesi anlamına geldiği gibi bütçe hakkının ortaya çıkmasına ve onunla birlikte demokratik sistemin kuruluşuna öncülük etmiştir.<sup>51</sup> Bütçe ve

---

<sup>48</sup> Hakkı Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, S.158, 2010, s.213.

<sup>49</sup> Arigapudi Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice, IMF, Washington D.C., 1983, s.35.

<sup>50</sup> Canbay ve Gerger, 2012, s.161.

<sup>51</sup> Gürsoy, 1980, s.57.

toplum arasında var olan ilişki sonucunda bütçe süreçleriyle demokrasi gelişimi arasında sıkı bir ilişkisellik bulunmaktadır.<sup>52</sup>

Bütçenin hazırlanmasını, kabulünü, uygulanmasını, denetlenip- aklanmasını anayasal düzen belirler. Anayasal hareketlerin kökeninde ise halkın devlet bütçesi, özellikle vergiler üzerinde söz sahibi olma iradesi vardır.<sup>53</sup> Bütçe hakkı, kamu harcamalarının beraberinde getirdiği kişi üzerine konulan yükümlülükler dolayısıyla ortaya atılmıştır. Devlet (hükümdar) masrafını keyfince arttırdığında, bu durumun kendisine daha fazla ve daha ağır yükümlülük getirdiğini gören vatandaşlar bu konuya ilgi duymaya başlamışlardır. Hükümdara duyulan ilk tepki “nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın bize söyle ve bize danış” biçiminde olmuştur. Dolayısıyla “bütçe hakkı”nın içinde “vergileme hakkı” bulunmaktadır.<sup>54</sup>

Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesine yol açmıştır. Tarihsel süreç içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmışlardır. Bu gelişme, yani halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabası, “bütçe hakkı” (power of the purse) olarak kavramsallaştırılmıştır.<sup>55</sup>

Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi tarihi süreçte başlıca üç aşamada tamamlanmıştır. İlk aşamada vergiler ve diğer gelir kaynakları parlamento onayından geçerek alınabilir duruma gelmiştir. Böylece bütçenin gelir kesimi hukuki bir yapıya kavuşmuştur. İkinci aşamada giderlerin parlamento tarafından onaylanması sağlanmıştır. Üçüncü aşamada ise, ilk iki aşamanın sonucu olarak devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin her yıl parlamento ta-

---

<sup>52</sup> Rubin, 1996, s.187.

<sup>53</sup> Bulutoğlu, 2004, s.30.

<sup>54</sup> Gürsoy, 1980, s.56.

<sup>55</sup> Yılmaz ve Biçer, 2010, s.202.

rafından yapılması esası getirilmiştir.<sup>56</sup> Bütçe hakkının tarihsel akışına baktığımızda, monarşiye karşı parlamentoların vergi koyma, kaldırma hakkını elde etmelerinden sonra harcama kontrolüne geçtiklerini görmekteyiz.<sup>57</sup>

Ortaçağ devletlerinde kamu bütçesi ile prensin (hükümdarın) malikâne gelirleri ve giderleri birbirinden ayrılmamıştı. Kamu hazinesi, ulusal devletlerin, merkeziyetçi krallıkların ortaya çıkmasından sonra, kralın kesesinden ayrılıp yasal düzenleme konusu olabilmıştır. Batıda merkeziyetçi ulus devletlerin kurulması ile birlikte artan düzen, savunma, adalet giderleri kralların malikâne gelirlerinden karşılanamadığı için, halktan alınan vergiler artırılmıştır. Malikâne devletleri zamanla yerini vergi devletlerine bıraktıkça, artan vergilerin halkın rızasına dayanması, harcamaların da halkın isteklerini karşılaması için, kralların danışma meclisleri gittikçe daha geniş halk tabakalarını temsil edecek şekilde genişletildi ve yetkileri artırıldı. Önce sadece asiller ve ruhbanlardan oluşan meclisler burjuvaziye de temsil etmeye başladı ve gittikçe daha çok halk egemenliğinin temsilcisi oldu. Başlangıçta vergileri, kamu harcamalarını ve bazı yasaları danışmak için toplanan meclisler, halk hareketleri ve devrimler sonunda halk adına egemenliğin temsilcisi haline geldiler.<sup>58</sup>

Bütçelerin meclislerce müzakere edilip onanmasından doğan<sup>59</sup> bütçe hakkı, mutlak monarşilere karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonunda elde edilebilmiştir. Bütçe hakkı ile ilgili çabalar, devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını sağlamış, bir başka deyişle, bütçenin kurumsallaşması demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine yol açmıştır.<sup>60</sup> Çünkü bütçeler ancak temsili hükümet sistemi yerleştikten ve geliştikten sonra “toplum adına karar alma işleminin” düzenlenmesine, ya da

---

<sup>56</sup> Feyzioğlu, 1965, s.15.

<sup>57</sup> Premchand, 1983, s.36.

<sup>58</sup> Bulutoğlu, 2004, s.30.

<sup>59</sup> Gürsoy, 1980, s.7.

<sup>60</sup> Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.53.



toplumun kendi adına yapılacak işlere katılmasına yardımcı bir uygulama yöntemi haline gelebilmiştir.<sup>61</sup> Yaklaşık yedi yüzyıl süren tarihsel gelişiminden sonra bugünkü anlamını kazanan bütçe hakkı; devletin nerelere ne kadar harcayacağı ve bu harcamaları için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkını, kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün parlamento tarafından onanması<sup>62</sup> olarak tanımlamak mümkündür.

Devletin gelir ve harcamalarının millet tarafından tayin, tasdik ve kontrol edilmesi, yüzyıllarca süren fikir mücadelelerinden, kanlı savaşımlardan ve büyük devrimlerden sonra sağlanabilmiştir<sup>63</sup>. Ortaçağda mutlak monarşilerde bütçe hakkının kapsamına giren tüm kararlar hükümdarlar tarafından verilmekteydi. Yani bütçe hakkını tek başına hükümdar kullanmaktaydı. Bu yetkiler zaman içinde, büyük uğraşlar sonucunda mutlak hükümdarın elinden alınarak parlamentolara verilmiştir. Bütçe hakkının çeşitli ülkelerde geçirdiği gelişme aşağıda özet olarak belirtilmiştir. Parlamentolar, Orta Çağ'dan beri, demokratik düzeylerini vatandaşlar adına yükseltmek amacıyla bütçe hakkını bir araç olarak kullanmışlardır.<sup>64</sup>

### 2.1.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

İngiltere'de 10'uncu yüzyılda doğan meşruti fikirler, 1215'teki Magna Carta (Büyük Hürriyet Berati) ile gelişmeye ve yerleşmeye başlamıştır. 1215 tarihli "Büyük Hürriyet Berati", halktan vergi alma yetkisini genel meclisle-

---

<sup>61</sup> Gürsoy, 1980, s.6.

<sup>62</sup> Bora Ocakçioğlu, "Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s.450.

<sup>63</sup> Sayar, 1970, s.18.

<sup>64</sup> Rick Staphenurts, "The Legislature and The Budget", Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective, WPI Development Studies, The World Bank, Washington D.C., 2008, S.52.

re ait bir hak olarak tanımlamıştır. Buna rağmen krallar ihtiyaç duydukları gelirleri parlamento tarafından kabul edilmese de, krallığın kanunların üstünde ilahi bir kuvvet olduğu iddiasına dayanarak, vergi olarak tahsil etmeye çalışıyorlardı. Buna karşılık parlamentolar, millerin rıza ve muvafakati olmadan kralların hiçbir surette vergi alamayacaklarında ısrar edip, halkta meşruiyet fikirlerinin yerleşmesine katkıda bulunmuşlardır.<sup>65</sup>

Tarih içinde bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı vesika olan 1215 tarihli Fermanın 12'nci maddesinde “*Hükümdar, kendini esaretten kurtarmak, oğluna esaret unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan katılma yapı(vergi) isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde, ancak Genel Meclis (Commun Council) karar verirse halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade, ister Kral'dan ister Genel Meclis'ten gelsin, yükleyeceği yük makul ve mutedil olmak gerekir.*” denilmektedir. Kral John'u bu fermanı imzalamaya zorlayan İngiliz Lordları (o zamana göre halkın temsilcileri), Kralın neyi, ne ölçüde, nereye ve niçin harcadığı ile meşgul olmayıp sadece vergi alacağının kendilerine sorulmasında ısrarcı olmuşlardır. Masraflar üzerindeki parlamento denetimi, yani hükümdarın neyi, nereye, ne miktar ve niçin harcadığının meclislerce karara bağlanması meselesi çok daha sonları, 18'inci yüzyıl İngiltere'sinde ortaya çıkmıştır.<sup>66</sup>

İngiltere'de Kral I. Charles, 1625-29 tarihleri arasında tarh etmek istediği vergiler için parlamentonun onayını alamayınca 1629'da parlamentoyu dağıtmıştır. Ship Money (Donanma Vergisi) adı altında ihdas edilen vergiye vatandaşların direnmesi sonucu Kral on bir yıl aradan sonra 1640'ta parlamentoyu toplantıya çağırarak zorunda kalmıştır. Buna rağmen artan karışıklıklar nedeniyle çıkan iç savaşta Kral I. Charles 1648'de öldürüldü ve Kral tarafından gasp edilen vergi ve bütçe hakları, milleti temsil eden Parlamentaoya iade edildi.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Sayar, 19870, s.19-20.

<sup>66</sup> Gürsoy, 1980, s.58.

<sup>67</sup> Sayar, 1970, s.20-21.

Kral II. Charles tahta çıktığında duruma tamamen egemen olan parlamentonun denetimine karşı çıktığı için 1688 ayaklanması patlak vermiştir. 1688 tarihli İngiliz Devrimi'nde Bill of Rights (İnsan Hakları Yasası) neşredilmiştir. Tarihte bütçe hakkına ilişkin ikinci en önemli metin olan Bill of Rights ile<sup>68</sup> millet hâkimiyeti kesin bir şekilde yerleştirilmiş, devlet hazinesi ile Kral hazinesi ayrılmış, kamu masraflarıyla Saray masrafları ayrı ayrı cetvellerde gösterilmeye başlanmış ve bütçe hakkı tamamen parlamentoya, millet temsilcilerine verilmiştir.<sup>69</sup> Kabul edilen yasada “*Bundan böyle, Parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiçbir kimse vergi, hediye, katılma payı ya da bağış altına bir ödemede bulunmaya zorlanamaz.*” denilmektedir. Parla- mentonun devlet harcamaları üzerinde tesis ettiği ilk denetim de yine bu yıllara rastlamaktadır. 1688 İhtilali'nde öldürülen Kral II. Charles'ın Hollandalılarla sürdürdüğü savaş için koymaya çalıştığı vergiyi parlamento, hasılatını tutar olarak önceden belirlemek suretiyle, bu savaşın masraflarını karşılamaya tahsis etmiştir. Bunun anlamı, hükümdarın savaş için harcama yapmasını parlamentonun uygun bulmasıdır. Parlamento bu işlemi ile, savaşa ayrılacak ödenekleri, getireceği gelir tutarı belli olan bir vergiyi o işe tahsis etmek suretiyle önceden belirleyip sınırlamıştır. Harcama tutarını bir şekilde belirleyen bu işlemle parlamentonun devlet harcamaları üzerindeki denetimi sağlanmaya başlanmıştır.<sup>70</sup>

1688 İhtilali ile birlikte, millet temsilcilerinin rıza ve muvafakati olmadan herhangi bir vergi mükellefiyeti konulmaz, millet temsilcilerinin rıza ve muvafakati olmadan herhangi bir kamu masrafı yapılmaz ve millet temsilcileri her yıl belli zamanlarda Kral tarafından toplantıya çağrılır prensipleri kabul edilmiştir. Birinci prensip eskiden beri var olup 1688 İhtilali sonunda yenilenerek kesinleşmiştir. İkinci prensip, hangi kamu hizmetine ne kadar para tahsis edileceğini parlamentonun takdir ve onayına bırakma esasını kabul etmiş-

---

<sup>68</sup> Gürsoy, 1980, s.59.

<sup>69</sup> Sayar, 1970, s.21.

<sup>70</sup> Gürsoy, 1980, s.59.

tir. Üçüncü prensip ise parlamentonun her yıl ve düzenli bir şekilde Kral tarafından toplantıya çağrılmasını zorunlu hale getirmiştir.<sup>71</sup> Böylece parlamentonun kamu gelir ve giderleri üzerindeki yetkisi düzenli bir şekilde sağlanmıştır.

İngiltere Parlamentosu'nun 1706 tarihli 66 No.'lu İçtüzük (Standing Order) Kararı, bütçe tasarısını hazırlayıp teklif etme yetkisini hükümete bırakmıştır. Hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısını, Meclis müzakere ve kabul ettikten sonra uygulama görevi de yine hükümete verilmiştir. Teklif etme hakkı hükümete, müzakere edip kabul veya reddetme hakkı Meclise, uygulamada iyi sonuç alıp bunun hesabını meclise verme yetkisi (hakkı) hükümet erkine bırakılmıştır. Bütçenin kim tarafından hazırlanıp hangi organ tarafından kabul edileceğini de içeren "Bütçe Hakkı" deyimi ve kavramının İngiltere'deki tarihi gelişmesi bu şekilde özetlenebilir.<sup>72</sup>

### 2.1.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Orta Çağ'da Fransa'da krallar, soylu ailelerce yönetilen toplumda, önde gelen kişilerdi. İngiltere'de olduğu gibi soylu kişilerden ve kilise temsilcilerinden oluşan Genel Meclisler (Etats Generaux) vardı. Krallık giderlerinin çoğu mülk gelirleri ya da Krallara ayrılmış ayrıcalıklı gelirlerden oluştuğu için, özellikle savaş ödemeleri gibi bu tür gelirlerle karşılanmayan masrafları ödeyebilmek için Krallar Genel Meclis'in iznini almak suretiyle geçici olarak vergilendirmeye başvurabiliyorlardı. Genel Meclis üyeleri bu meclise Kral emriyle seçildiklerinden vergilendirme konusunda fazla titiz davranmazlardı. Buna rağmen Kralın vergi koymasını için senyörlerin ve yarı bağımsız şehirlerin iznini alması gerekiyordu. Çünkü bunlar kendiliklerinden vergi koyma hakkına sahip olup, halktan keyfi vergiler topluyorlardı. Halbuki 14'üncü yüzyılda Kralın vergi koyabilmesi ancak Genel Meclis veya Halk

---

<sup>71</sup> Sayar, 1970, s.22.

<sup>72</sup> Gürsoy, 1980, s.61.

Meclisi denilen Etats Generaux'nun onayı ile mümkündür.<sup>73</sup> Fransa tarihinde 1314-1614 arasında geçen üç yüz yıllık zaman, genel meclisler devri olarak kabul olunmaktadır. Bu tarihten sonra 1789 Büyük İhtilali'ne kadar geçen 175 yıllık devre içinde her ne kadar aman zaman, düzensiz aralıklarla, bazı meclisler toplanmışsa da, bunlar halkı temsil eden genel meclisler mahiyetinde olmadığı için iki asra yakın olan bu zaman Fransız tarihinde "Meclissiz Devir" olarak tanımlanmaktadır.<sup>74</sup>

Meclissiz devirde, Fransa'daki siyasi ve sosyal gelişmeler İngiltere'den farklı olarak gelişmiş ve 15'inci yüzyılda kesin olarak yerleşmiş olan vergi koyma hakkının Halk Meclislerince kullanılması ya da onların onayına tabi tutulması ilkesi 16'ncı yüzyılda tamamen ortadan kalkmıştır.1624'te 13'üncü Louis'in Genel Meclis'i dağıtması ile başlayan mutlakiyet idaresi teorik desteğini, Kralın kutsal hakları ve mutlak hakimiyet tezlerinden almıştır. 1789 tarihli ünlü Fransız Devrimi'nden itibaren toplanan Millet Meclisi ilk iş olarak "Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz" ilkesini koyan bir kanun çıkartmıştır. Bununla da yetinmeyip sadece vergileri değil, bütün kamu gelirlerinin tasdiki ilkesini benimsemek suretiyle bütçe hakkının birinci aşamasını gerçekleştirmiştir.<sup>75</sup> Fransız İhtilali ile birlikte verginin konu, matrah, yükümlü ve oranlarıyla tahsil şekillerinin tayini ve her sene yeniden tasdiki, gelirlerin hangi kamu hizmetlerine ve ne miktarda tahsis edileceğinin tespiti ve nihayet devlet harcama ve gelirlerinin denetim hakkı, açık ve kesin bir şekilde millet temsilcilerine geçmişse de, uzun yıllar devlet gelir ve masrafları hakkında kontrol edilememiştir.<sup>76</sup>

Fransa'da Millet Meclisi (Assemblée Nationale) devlet gelirleri üzerinde tesis ettiği hakimiyeti, uzun yıllar kamu harcamaları üzerinde kuramamıştır. Sadece devlet hazinesini kral hazinesinden ayırmak suretiyle vergi koyma

---

<sup>73</sup> Bedii N. Feyzioğlu, Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s.19-20.

<sup>74</sup> Sayar, 1970, s.26.

<sup>75</sup> Feyzioğlu, 1984, s.20.

<sup>76</sup> Sayar, 1970, s.27.

hakkının Millet Meclisine ait olduğu bir anayasal hüküm haline gelmiştir. Hatta, Millet Meclisinde kurulmuş olan “Hazine Komitesi” bütün devlet harcamaları ile ilgili ita amirleriyle ödeme işlerini denetlemekle görevlendirilmiş, böylece bu komite adete yürütmenin görevini de üstlenmiştir.<sup>77</sup> Ayrıca mali konularda Millet Meclisinin hâkimiyetini ve üstünlüğünü sağlamak için bütçe teklif hakkı hükümetten alınmak suretiyle Millet Meclisine verilmiştir. Bu durum Napolyon’un İmparator olması ve İhtilal anayasalarının yürürlükten kaldırılması sonucunda tekrar değiştirilmiştir.<sup>78</sup>

Fransa’da kanuna dayanarak vergi alınabileceği ilkesi, Büyük İhtilal’le kabul edilmesine karşın 1814 tarihli Restorasyon Anayasası’nda bile devlet giderlerinin onanması konusunda bir hüküm yer almış bulunmamaktadır. 25 Mart 1817 tarihinde yürürlüğe giren bir kanunla bakanlıklara ve hükümet dairelerine ödenek verme yetkisi, yasama organına tanınmıştır.<sup>79</sup> Ödenekler önceleri bakanlıklar itibariyle toptan verilirken, sonraları bölümler itibariyle onanma usulü benimsenmek suretiyle, yasama organına devlet giderleri açısından da tam yetki verilmiştir.<sup>80</sup> Bakanlıkların kendilerine verilen ödenekler içinde harcama yapma ilkesi 1817’de konulduktan sonra, 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişiklikler ile kamu hizmetlerinin türlerine ve her hizmet bölümündeki programlara göre hazırlanmış masraf cetvelleri bütçelere eklenmeye başlamıştır. Böylece, parlamentonun devlet giderleri üzerindeki denetimi de giderek genişleyip artmıştır. 1862 tarihli “Genel-Kamusal Muhasebe Kararnamesi” ile bütçe hakkı Fransa’da gelişimini modern maliyenin anladığı anlamda tamamlamıştır.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Gülay Coşkun, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s.14.

<sup>78</sup> Aksoy, 1993, s.18.

<sup>79</sup> Feyzioğlu, 1984, s.21.

<sup>80</sup> Aksoy, 1993, s.18.

<sup>81</sup> Coşkun, 1986, s.14.

### 2.1.3. Almanya’da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Almanya’da Orta Çağ’da, kamusal ihtiyaçların karşılanması için devletin mülk gelirleri ile gümrük resimlerinden faydalanılmıştır. Ancak 15’inci yüzyıldan itibaren, kamusal ihtiyaçların artması üzerine yeni gelir kaynaklarına başvurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.<sup>82</sup> Çoğunlukla ruhban ve şövalyeler gibi imtiyazlı sınıf mensuplarından oluşan Genel Meclislerin (Landstande) onayı alınmak suretiyle vergiler tarh olunmaktaydı. 16 ve 17’nci yüzyıllar boyunca devam eden bu usullere zaman zaman ve her yerde riayet edilmediği gibi, bu meclislerin onayı alınmaksızın bir kısım vergilerin tarh edildiği görülmekle beraber, 18’inci yüzyılda da gene aynı ilkeler hâkim olmaya devam etmiştir. 19’uncu yüzyılın başlarında, bu ilkelere riayet edilmeksizin, keyfi ve indi vergiler konmaya başlandığında Bavyera ve Saksonya gibi devletlerde ilk hareketler başlamıştır. 1791 ve 1793 Fransız Esas Teşkilat kanunlarından ilham alan bir kısım Alman devletleri “Landtag” adını verdikleri bir çeşit millet meclislerine kamu gelir ve giderlerini tayin hakkını tanımışlardır. Böylece Almanya’da bütçe hakkının millet temsilcilerine bırakılması esas kabul edilmeye başlanmıştır.<sup>83</sup>

1850’de Prusya Anayasası ile meşrutiyet idaresi uygulanmaya başlayınca kamu gelir ve giderleri belirleme yetkisi yani bütçe hakkının kullanılması izni Mebusan ve Ayan Meclislerine tanınmıştır. 1862 yılında Prusya Mebusan Meclisi (Landtag Prussien) hükümetin savunma harcamalarını arttırma talebini reddedince, Başbakan Bismarc bütçe tasarısını Mebusan Meclisinden çekecek Ayan Meclisi onayına sunmuş ve bu uygulama 1866’ya kadar sürmüşse de Kral Guillaume, kendisi ve hükümet adına Meclisten özür dileyerek, bütçe hakkının 1850 Anayasası’ndaki hükümlere uygun olarak millet temsilcileri tarafından kullanılmasına başlanmıştır.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Edizdoğan, 1989, s.24.

<sup>83</sup> Sayar, 1970, s.28.

<sup>84</sup> Aksoy, 1993, s.22.

#### 2.1.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Amerikan Bağımsızlık Savaşı, İngiltere'nin koyduğu vergilere karşı başlatılmış ve 1783'te yapılan barış antlaşması ile Amerika'nın bağımsızlık ve hükümler hakları tanınırken vergi ve bütçe hakkı da Amerikan Halkının temsilcilerine geçmiştir. Amerikan Anayasası'nın 1'inci maddesinin 8'inci bendinde "Her çeşit vergi, resim, harç ve benzeri mükellefiyetler koymak, borçlanma kararı vermek, Kongrenin yetkileri arasındadır." denilmekte ve aynı maddenin 9'uncu bendinde de "Kanun gerekli tahsisi yapmadıkça, Hazine hesabına harcama yapılamaz. Toplumun ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar, zaman zaman yayınlanacaktır." hükümleri yer almış bulunmaktadır.<sup>85</sup>

İlk başlarda bütçe konusunda inisiyatif tamamen Kongre'nin elindeyken zamanla yürütme (Başkan) erki hakim hale gelmiş ve bütçenin hazırlanması Kongre'den alınarak yürütme erkinin eline geçmiştir. Buna rağmen 1802-1865 yılları arasında Kongre'nin bütçe hazırlama süreci üzerindeki belirleyiciliği devam etmiştir.<sup>86</sup>

#### 2.2. Bütçe Hakkının Unsurları

Tarih boyunca bütçeler hesap sorma, yönetme ve ekonomi politikası aracı olarak kullanıldığına göre<sup>87</sup> bütçe hakkı her şeyden önce parlamentoların siyasal iktidara hesap sorma aracı olarak gelişmiştir. Bütçenin geleneksel dönemde üstlendiği işlevlere uygun olarak üretilen<sup>88</sup> bütçenin hazırlık, müzakere, onaylama, uygulama ve denetim safhalarını ilgilendiren kurallardan oluşan bütçe ilkeleri<sup>89</sup> aslında bütçe hakkının unsurlarını ve çerçevesini de belirle-

---

<sup>85</sup> Aksoy, 1993, s.23.

<sup>86</sup> Gürsoy, 1980, s.67-68.

<sup>87</sup> Premchand, 1983, s.36.

<sup>88</sup> Gürsoy, 1980, s.115.

<sup>89</sup> Sayar, 1970, s.65.



mektedir. Bu ilkelere göre bütçe hakkı, üç temel unsur olarak bütçe yasa tasarısının yasama organı tarafından onaylanması ve bütçe uygulama sonuçlarının aynı organca izlenerek denetlenmesini içermektedir. Bütçenin yasama organında onama ve tasdiki, bütçe hakkının ulus tarafından kullanılmasının doğal bir sonucudur. Bütçe hakkı basit bir şekilde tanımlanacak olursa, kamu harcamaları ve gelirlerinin miktar ve bileşimini belirleme hakkıdır.<sup>90</sup>

### 2.2.1. Bütçenin Onaylanması

Bütçenin yönetim aracı olması, demokratik parlamenter rejimlerde siyasi iktidarların hükümet politikası olmasından kaynaklanmaktadır. Bundan dolayı, bütçenin onanması, hükümet politikasının onanması anlamına gelir.<sup>91</sup> Bütçe tekrarlanan güvenoyudur. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı müzakere ve onaylama için yasama organına sunulur. Devlet gelir ve masraflarının miktarını tayin ve tespit etme hakkı, yani bütçeyi müzakere ve onaylama yetkisi yasama organına aittir. Bütçe ilkelerinden üçü “harcamaların gelirlere önceliği”, “önceden yetki” ve “ayrılık” ilkeleridir. Ayrılık ilkesine göre bütçeler nitelik açısından, nicelik açısından ve zaman açısından ayırma tabi tutulmaktadır. Nitelik açısından ayırım, hizmetler arasında çeşit ve içerik itibarıyla ayırım yapmaktadır. Birbirine benzeyen hizmet çeşitleri bir fasıl (bölüm) içinde toplanmaktadır. Nicelik bakımından ayırım, ayırma tabi tutulan her hizmet için bir yıl içinde sarf edilecek para miktarının tespitidir. Zaman bakımından ayırım ise, bütçenin belirli bir devre için onaylanması ve o devre içinde uygulanmasıdır.<sup>92</sup>

Bütçe bir hükümet planı ve yönetim aracı olduğu için bütçeyi hazırlama görevini yürütme organı üstlenmiştir.<sup>93</sup> Çağdaş devletlerde bütçelerin artan teknik niteliği nedeniyle bütçe hazırlama görevi yürütmeye verilmişse de, bu

---

<sup>90</sup> Batirel, 1979, s.5.

<sup>91</sup> Batirel, 1979, s.8.

<sup>92</sup> Sayar, 1970, s.125-129.

<sup>93</sup> Batirel, 1979, s.73.

durum parlamentonun bütçe üzerindeki yetkilerinin kısıtlanması anlamına gelmemektedir. Meclislerin bütçe tasarıları üzerinde yaptığı inceleme ve onaylama, meclis üstünlüğü ve millet adına egemenlik kullanımı bakımından önemli<sup>94</sup> olduğundan bütçe hakkının ihlali ulusun egemenlik hakkının zedelenmesine yol açmaktadır.<sup>95</sup>

Bütçenin onaylanması aşamasında yürütme gücünün rolü üç kategoriye ayrılmaktadır. Birinci kategoride yürütme gücü bütçenin tespit ve tasdiki konusunda tam yetkiye sahiptir. Demokratik ülkelerde görülen bir durum olmakla birlikte, iktidarın bir ihtilal yapmak suretiyle bir diktatör tarafından ele geçirilmesi veya yasama organının geçici olarak bütçeyi onama yetkisini yürütme organına bırakması ya da yasama organının bütçeyi zamanında tasdik etmemesi nedeniyle yürütmenin bütçeyi kendiliğinden yürürlüğe konması durumunda, yürütmenin bütçe tespit ve onaması üzerindeki tam yetkisi ortaya çıkabilir. İkinci kategori yürütme gücünün tespit ve tasdik konusunda sınırlı yetkiye sahip olmasıdır. Burada hükümetçe hazırlanan bütçe tasarıları, Parlamentonun bütçe hakkını kullanmasını sınırlayabilmektedir. Üçüncü kategori ise yürütme gücünün sadece bütçeyi teklif etmesi ve yasama gücünün ise bütçe konusunda tam yetkili olmasıdır.<sup>96</sup> Demokratik rejimlerin ayırt edici özelliği, bahse konu üçüncü kategorinin genel kural olmasıdır.

Bütçe sürecinde parlamentonun sahip olduğu üstünlük, hükümetin hazırladığı bütçe yasa tasarısının uygulamaya konulabilmesi için parlamentonun onayına sunulması zorunluluğu ile bağlantılı olmakla birlikte parlamentonun üstünlüğü aynı zamanda yürütmenin parlamentoya bütçe uygulamaları ile ilgili rapor sunumunu da gerektirmektedir.<sup>97</sup> Dolayısıyla bütçenin yasama or-

---

<sup>94</sup> Gürsoy, 1980, s.273-274.

<sup>95</sup> Güneş Gülsen, "Hukuksal Teknik Açısından Bütçede Önceden İzin İlkesinin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İncelenmesi", XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu "Anayasal Mali Düzen", İstanbul, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, s.193.

<sup>96</sup> Aksoy, 1993, s.296-298.

<sup>97</sup> OECD, The Legal Framework for Budget System An International Comparison, Ed. Ian

ganı tarafından onaylanması, bütçenin uygulama aşaması ile uygulama sonuçları hakkında parlamentonun bilgi sahibi olmasını da gerektirmektedir. Parlamentonun bütçe sürecindeki rolünün ağırlığı, parlamentoya sunulan bütçe tasarısının ne kadar değiştiğine bağlı olarak değişmektedir.<sup>98</sup>

Hükümetin hazırlayarak parlamentoya sunduğu bütçe tasarısı hükümetin bir yürütme programıdır ve bunu uygulama sorumluluğu da hükümete aittir. Hükümet meclisten güvenoyu almak suretiyle iktidara geldiğinde ve o güven devam ettiği sürece iktidarda kalabildiğine göre, hükümetin hazırlamış olduğu bütçe tasarısını değiştirmekte bir yarar düşünülemez. Yasama organı, bu durumda bütçe hakkını, hükümetin bütçe teklifini olduğu gibi onaylayıp bütçenin uygulama sonuçlarını denetlemek suretiyle kullanabilir. Bütçe hakkının etkinliği de, gelir ve gider tahminlerinin ne oranda gerçekleştiğinin, verilen izinler ne oranda uyulduğunun araştırılıp anlaşılmasıyla sağlanabilir<sup>99</sup>. Bu görüşe göre yasama organının bütçeyi onaylaması daha sonra bütçe uygulama sonuçlarının denetimi için yapılan bir ön-işlem mahiyetindedir.

### 2.2.2. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi

Vergileme yetkisinin milletin temsilcilerinden oluşan parlamentoya geçmesi ile ortaya çıkan “bütçe hakkı”, zamanla her yıl tekrarlanan şekilde kamu gelir ve giderlerinin parlamento tarafından önceden verilen izin ve yetkiye bağlanması ile tarihi gelişimini tamamlamış<sup>100</sup> ise de parlamentonun sahip olduğu “bütçe hakkı” sadece onama ve denetlemeyi değil aynı zamanda gözetimi de kapsamaktadır. Parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim hakkı ve yetkisi, planlama aşamasından bütçenin uygulama ve sonuçlandırma aşamasına kadar olan tüm süreçlerde parlamentonun etkin ve yeterli bir şekilde bilgilendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Etkin ve yeterli bir bilgilen-

---

Lienert and Moo Kyung, OECD Journal on Budgeting Volume 4-No. 3, Paris, 2004, s.134.

<sup>98</sup> Allen Shick, “Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budget Policy”, Budget: Towards a New Role for The Legislature, Paris, OECD, 2001, s.28.

<sup>99</sup> Feyzioğlu, 1984, s.235.

<sup>100</sup> Şerafettin Aksoy, Kamu Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s.387.

dirme ise mali saydamlığın tam anlamıyla tesis edilmesi ve iyi işleyen bir hesap verme sisteminin kurulması ile mümkündür. Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin olmadığı bir ortamda parlamento sadece yürütme organının kararlarını onaylayan bir konuma düşeceği gibi, yürütme organı da emrindeki idare üzerinde etkin olma imkânına sahip olmayacaktır.

Bir kontrol ve denetim aracı olarak bütçe kanunu, yürütmeye ve onun emrindeki bürokrasi üzerinde, nerelere ve ne kadar para harcanacağını göstermek suretiyle, yasama organının denetimini kurar.<sup>101</sup> Parlamento, her kanun üzerinde yaptığı gibi, bütçe kanununun uygulanışını da denetleyebilir. Bütçe kanununun uygulanışını denetlemede kullanılan normal yöntemler diğer yasaların uygulanışını denetlemede kullanılanların aynısıdır.<sup>102</sup> Yasama organının bütçe uygulamalarını izlemesi, yürütme organını genel denetleme usullerine uygun olarak soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluyla gerçekleştirebilmektedir.<sup>103</sup>

Bütçe kanunu, parlamentoya ait bit yetkinin mali yıl süresince kullanılmasını kayıtlı ve şartlı olarak yürütmeye devreder.<sup>104</sup> Yasama organı nasıl ki, bütçeyi görüşme ve onaylama hakkına sahipse, bütçenin uygulama aşamalarını takip ve uygulama sonuçlarını denetleme hakkına da sahiptir.<sup>105</sup> Yasama organı bütçe kanunundaki kayıt ve şartlarla devredilen yetkinin kullanılmasını izleme hak ve yetkisine sahip olmak zorundadır. Fakat bu yetkisini kullanırken güçler ayrılığı prensibine ve yetki devri ilkesine bağlı kalmakla da yükümlüdür. Nitekim güçler ayrılığı prensibi gereği normal şartlarda parlamento, bütçenin uygulama, kontrol ve denetimine doğrudan karışmayıp, yürütmenin iç kontrol ve denetim sistemini dış denetim raporları aracılığıyla gözetlemektedir.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Gürsoy, 1980, s.296.

<sup>102</sup> Gürsoy, 1980, s.440-441.

<sup>103</sup> Aksoy, 1993, s.387.

<sup>104</sup> Gürsoy, 1980, s.306.

<sup>105</sup> Sayar, 1970, s.272.

<sup>106</sup> Ian Lienert, Role of The Legislature in Budget Process, Washington D.C., IMF Tech-

Yasama organı bütçe yasa tasarısını onaylamakla bütçe yetkisini yürütme organına devretmekte,<sup>107</sup> yürütme de yasamanın bir aygıtı olarak bütçeyi uygulamaktadır. Dolayısıyla bütçe uygulama sürecinde parlamentonun bilgilendirilmesi, parlamentonun devrettiği bütçe yetkisinin kaçınılmaz bir gereğidir. Bütçe uygulama sürecinde parlamento bütçe kontrolünü yürütmenin hazırlayıp parlamentoya sunduğu raporlarla yerine getirmektedir.<sup>108</sup> Onun için bütçe uygulama sürecinde parlamentonun gözetleme ve izleme rolünün etkinliği, yürütme ve dış denetimin parlamentoya sunduğu raporlara bağlı olarak değişmektedir.

### 2.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürerek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişlerle, bunlara yönetme yetki ve gücünü veren vatandaşlar arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu anlamda bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yoluyla yürütmeden hesap sorma imkânını sağlamaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasinin esasını tekil ettiği gibi, bütçe hakkının kullanılmasının da en doğal sonucudur.<sup>109</sup> Çünkü bütçe yapmak, bütçe hakkının sadece bir parçasını meydana getirmektedir. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için bütçe uygulama sonucunun da parlamentoca denetlenmesi gerekir. Yani gelirlerin bütçede ifade edildiği gibi toplanıp top-

---

<sup>106</sup> Ian Lienert, Role of The Legislature in Budget Process, Washington D.C., IMF Tech-

<sup>107</sup> Schick, 2001, s.21.

<sup>108</sup> OECD, 2004, s.27.

<sup>109</sup> Hakkı Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, S. 13, s.64.

lanmadığının ve kamu harcamalarının olması gereken şekilde harcanıp harcanmadığının parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekir. Bu, esasında bütçe yapmak kadar hatta ondan daha da önemlidir.<sup>110</sup> Bütçenin denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılmasıdır. Yetkisinin yasal düzenlemelere ve çerçeveye uygun biçimde olup olmadığının denetimi hukuki ya da yasal denetim, ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı da ekonomik denetimdir.<sup>111</sup>

Devlet bütçesinin denetimi, bütçe hakkı ile sıkı sıkıya ilgilidir. Bütçeyi tasdik hakkına sahip olan hâkim kuvvet, uygulamasını da kontrol hakkına sahip olmalıdır.<sup>112</sup> Bu yönüyle bütçe denetimi bütçe hakkından kaynaklanan bir olgu olduğu kadar bütçe hakkının tamamlanması için gerekli bir aşamadır. Bütçenin geleneksel fonksiyonu denetimdir. Bütçe kurumu üzerinde yapılacak tarihsel bir incelemede, bu kurumun kurulmasındaki amacın, halkın yöneticilerini siyasal bakımdan baskı altına almak ve denetlemek olduğu kolayca anlaşılabilir. Bütçe, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde, ilk olarak halk hareketlerinin siyasal baskısı sonucu ortaya çıkmıştır. 1215 yılında Magna Carta'nın (Büyük Berat) Kral John tarafından imzalanması ile başlayan demokrasi hareketinde ilk bütçe fikrinin yer aldığı söylenebilir.<sup>113</sup>

Parlamento, hükümete bir mali yılda harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdikten sonra mali yılın bitiminden itibaren geçecek makul bir süre sonunda vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemesi bütçe hakkının bir gereğidir. Parlamento bu denetim yetkisini kesin hesap kanunu ile yerine getirmektedir. Hukuki dayanağını anayasadan alan kesin hesap kanunu,

---

<sup>110</sup> Erdoğan Öner, "Bütçe Uygulama Aşamasında Parla­mentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi", Bütçe Sürecinde Parla­mentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, Ankara, TBMM Basımevi, 2008, s.270.

<sup>111</sup> Batirel, 1979, s.125.

<sup>112</sup> Sayar, 1970, s.236.

<sup>113</sup> Batirel, 1979, s.2-3.

hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.<sup>114</sup>

Bütçe uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetlenmesi, bütçe hakkının bir diğer unsurunu oluşturmaktadır. Kesin hesap yasa tasarısı ile gerçekleştirilen bütçe uygulama sonuçları üzerindeki yasama organı denetimi ile millet adına egemenlik kullanan organ, bütçe kesin rakamları üzerindeki denetimi yaparak bütçe hakkının kullanılmasını tamamlamaktadır.<sup>115</sup> Bütçe hakkının bir gereği olarak bütçeyi onaylayan parlamento, aynı hakkın bir gereği olarak bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarısını da görüşerek kanunlaştırmakta ve böylece mali yıl başında hükümete bütçe kanunu ile verdiği yetkinin sonuçları hakkında hem bilgilenmekte hem de bu sonuçları onaylayarak yürütme organını ibra etmektedir.

Temsili demokrasi temelde bir asil-vekil ilişkisinin kurumsallaşması olarak tanımlanabildiğine göre asil-vekil ilişkisinin temelinde vekilin asile hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yalın bir ifadeyle hesap verme yükümlülüğü, genel olarak, kendisine emanet edilen para veya malları yöneten ya da bu görevi ifa eden bir kişinin, başkalarına, bu para veya malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap vermesi gerektirir.<sup>116</sup> Bütçe hakkı gereği yürütme organına kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu gideri gerçekleştirme görev ve yetkisini tevdi eden yasama organının, yürütme organından hesap sorması bütçe uygulama sonuçlarının denetimi yani kesin hesap denetimi ile mümkün olmaktadır. Dolayısıyla kesin hesap denetimi aslında yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütçeyi onaylayıp, devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin

---

<sup>114</sup> Mutluer, Öner ve Kesik, 2007, s.484.

<sup>115</sup> Aksoy, 1993, s.371.

<sup>116</sup> İlhan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Parlamento ve Sayıştay Denetimi, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000, s.118.

ve yetkisini yürütme organına veren parlamentonun, bütçe hakkının sonucu olarak, bütçe denetimini yapmak durumundadır. Gerçekten, parlamento bütçeyi onaylamak suretiyle uygulanmasına yetki verdiği işlemlerin yürütme organınca nasıl uygulandığını, sonuçların ne olduğunu araştırmaz ise yetki vermesinin de anlamı kalmaz. Kaldı ki demokratik ülkelerde milli egemenliği temsil eden ve denetleme hakkını elinde bulunduran parlamentonun bu hakkı kullanmaması da düşünülemez.<sup>117</sup> Bu hakkın kullanılmasını mümkün kılan kesin hesap kurumu, bütçe hakkının bir gereği olduğu kadar kamusal hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir. Parlamentodan bütçe yasa ile yetki alan yürütme organı, kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla aldığı bu yetkinin kullanımı hakkında parlamentoya bilgi ve hesap vermektedir. Bu açıdan kesin hesap yasa tasarıları, kamu mali yönetiminin temel ilkeleri olan mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesinde hayati önem taşımaktadırlar.

Parlamentar demokrasinin zorunlu şartı olan parlamenter bütçe denetiminin en etkili yolu muhakkak ki, bütçe hesaplarının tanzim ve tevdi edilmesinden sonra yapılan veya yapılması gereken denetimdir<sup>118</sup> ki bu denetim ancak kesin hesap yasa tasarısı görüşmeleri ile gerçekleştirilmektedir. Çünkü bütçe gerçekleştirmelerinin denetimi kesin hesap kanunu üzerinden yapılmaktadır. Bu yönüyle kesin hesap kurumu, bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkartıp somut bir hukuksal işleme dönüştürmektedir. Nitekim geleceğe ilişkin plan ve tahminler bütünü olan bütçeye karşılık, kesin hesap yasa tasarısı önceki dönemin uygulama sonuçlarını gösteren ve dolayısıyla somut içerikli bir belgedir. Nitekim, Anglo-Sakson sistemini kabul eden ülkelerde parlamentolarca bütçe hakkının kullanılması, bütçe tasarısının görüşülmesinden çok, kesin hesapların ibrasıyla ilgili görüşmelerde ortaya çıkmaktadır.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Hasan Bek, "Bütçe Denetimi Açısından Kesin Hesap", Maliye Dergisi, S.119, 1995, s.45.

<sup>118</sup> Bedii N. Feyzioğlu, "Bütçe ve Parlamento", İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Konferansları, İstanbul, Güney Matbaası, 1988, s.9.

<sup>119</sup> Feyzioğlu, 1988, s.11.



Parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliği belirli süreçlerle ortaya çıkmaktadır. Parlamento, ancak bütçe uygulaması sona erdikten ve bütün bütçe hesapları idare tarafından tanzim edilerek bunların doğrulukları ve birbirlerine uygunluğu bağımsız bir denetim organınca onaylanıp, sonuçları uygunluk bildirimleri ve senelik raporlarla parlamentoya sunulduktan sonradır ki, bütçenin tümü üzerindeki nihai bir denetim icra edecektir. Esasen parlamenter rejimlerde bütçe hukukun temeli olarak ifade edilen yasama denetim ile daha ziyade bütçenin uygulanmasının sona ermesini müteakip yapılan bu denetleme kastedilmektedir.<sup>120</sup> Yasama denetiminin temeli olan kesin hesap yasa tasarısı görüşmeleri ve kesin hesabın yasalaşması, parlamentonun bütçeyi onaylama, izleme ve denetleme sürecinin son halkasını oluşturmaktadır.

Bütçe hukuku açısından olaya bakıldığında bütçe denetiminin temeli kesin hesaptır. Çünkü yasama organı mali yılbaşında verdiği harcama yetkisinin ne şekilde kullanılmış olduğunu bu belge aracılığıyla kontrol eder.<sup>121</sup> Yürütme organı tarafından hazırlanarak Parlamenta sunulan kesin hesap kanun tasarısı, ilgili olduğu yılın bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir. Bütçe denetiminin son evresi olan Parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, bütçe uygulamaları tamamlanıp ilgili hesaplar kapatıldıktan sonra gerçekleştirilmektedir. Bu yönüyle bütçenin asıl denetlendiği evre, bütçe uygulama sonuçlarının Parlamento tarafından denetlendiği evredir, denilebilir. Yasama organı dışında bütçe üzerinde idari ve yargısal açılardan yapılan denetimler varsa da bunlar daha çok yasama denetiminin hazırlayıcısı veya yardımcısı nitelikte olması yönüyle tali denetimlerdir.<sup>122</sup>

Yasama organının yürütme organına, belirli bir dönem için vermiş olduğu harcama yapma ve gelirleri toplama yetkisinin nasıl kullanıldığının mali yılın

---

<sup>120</sup> Feyzioğlu, 1965, s.449.

<sup>121</sup> Hikmet Tosun ve Uğur Cebeci, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu(Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, 2006, s.113.

<sup>122</sup> Ekrem Candan, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007, s.181.

bitiminden makul bir süre geçtikten sonra denetlenmesi, parlamentonun bütçe hakkının bir gereğidir. Bu denetim yetkisi de esas olarak kesin hesap kanunları ile işlerlik kazanmaktadır.<sup>123</sup> Kesin hesaplar, devletin bir bütçe yılına ait mali bilgilerinin Raporlanmasıdır.<sup>124</sup> Kesin hesap kanunu ise, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirlerle, yine ilgili yıldaki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösteren kanundur. Kesin hesap kanunu, bir bakıma yürütme organına verilen harcama yetkisinin yürürlükteki mevzuat çerçevesinde etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının yasama organı tarafından denetlenmesi anlamına da gelmektedir.<sup>125</sup>

Anayasal bir kurum olan “kesin hesap kanunu”, yukarıda belirtildiği üzere pür hukuki bir metin olmanın ötesinde işlevlere sahiptir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim de, salt hukuki ya da siyasal bir denetim olarak değerlendirilemez. Her şeyden önce, kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.<sup>126</sup> Kesin hesap yasa tasarısının görüşmeleri, hükümetin mali, iktisadi, diplomatik, idari ve siyasi performansının denetlenmesi anlamına gelmektedir. Yasama organının, yürütmenin hazırladığı kesin hesap yasa tasarısını kanunlaştırması, en azında siyasal olarak daha önce bütçe kanunu ile verilen icra yetkisinin yerinde ve uygun kullanıldığı anlamına gelmektedir.

Bütçe gibi bütçenin denetimi de salt hukuki (anayasal) veya mali bir süreç olmaktan öte anlam ve işlevlere sahiptir. Bütçenin denetimi siyasal, hukuki, iktisadi ve mali anlam ve işlevlere sahiptir. Çünkü bütçenin denetimi; yasama organının daha önce almış olduğu kararların yürütme organınca yeri-

---

<sup>123</sup> Ahmet Kesik, “Türkiye’de Yüksek Denetim”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.23.

<sup>124</sup> Kesik, 2006, s.24.

<sup>125</sup> Baki Kerimoğlu, “Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi” Mali Kılavuz Dergisi, S.23, 2004, S.19.

<sup>126</sup> Kerimoğlu, 2004, s.19.

ne getirilmesi açısından siyasi, devlet gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu sağlama yönüyle de mali nitelikler taşımaktadır. Bütçe uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetimi olan kesin hesap kurumu da doğal olarak siyasi, hukuki ve mali iş ve işlemleri içeren özellikle sahiptir.

Hukuki olduğu kadar siyasal nitelik de taşıyan kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla bütçe denetimi, siyasal iktidarların performansını ortaya koymaktadır. Yasama organı, kesin hesap kanun tasarısını görüşürken, bütçe yılının başında yürütme organına verdiği yetkinin ne şekilde kullanılmış olduğunu, yapılmasına izin verdiği giderlerin ne derecede gerçekleştirildiğini, tahsiline yetki verdiği gelirlerin ne kadarının tahsil edildiğini ve yürütme organının başarı veya başarısızlığını tespit edebilir<sup>127</sup> Kesin hesap yasa tasarısı ile, yürütme organı olan siyasal iktidarın ve onun emrindeki idare teşkilatının bütçe yılı içindeki bütün iş ve işlemlerinin mali boyutu), yasama organının bilgisine sunulmaktadır. Böylece yasama organı, kesin hesap yasa tasarısı ile “bütçe hakkı”ndan kaynaklanan bilgilenme ve sonuçtan haberdar olma imkânına kavuşmaktadır.

## Sonuç

Bütçe hakkı tarihsel olarak bütçe kavramından daha sonra ortaya çıkmış ve temsili demokrasinin yerleşip gelişmesine bağlı olarak işlevsel anlam kazanmıştır. Vatandaşların temsilcilerinden oluşan yasama organının yürütme organına karşı verdiği güç/iktidar mücadelesinin en somut görüldüğü alanların başında bütçe kurumu gelmektedir. Nitekim başta İngiltere olmak üzere mutlak monarşilerin zamanla sınırlandırılması ve ortadan kalkması bütçe üzerinde verilen mücadelelerle eş anlı gerçekleşmiştir. Bu anlamda bütçe kavramı ile demokrasi, hukuk devleti ve modern ulus devlet eş anlı ortaya çıkıp birbirilerini karşılıklı olarak belirlemiş kavram ve kurumlar olarak öne çıkmaktadırlar.

---

<sup>127</sup> Bek, 1995, s.68.

Bütçe hakkı tarihsel ve teorik gelişimin sonucunda halkın/vatandaşların temsilcileri eliyle ve aracılığıyla kamu politikalarını tayin ve tespit sürecinde belirleyici olması şeklinde anlam ve içerik kazanmıştır. Yürütme organının hazırladığı bütçenin yasama organınca görüşülerek onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi en genel anlamda vatandaşların temsilcilerinin kamu yönetimi ve kamusal karar alma süreçlerinde söz sahibi olmalarını temin etmektedir. Bu anlamda temsili demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesi ile bütçe hakkının kurumsallaşması eş anlamlı oldukları kadar temsili demokrasinin kurumsallaşması da ancak bütçe hakkının etkin kullanımı ile mümkün olmaktadır.

**KAYNAKÇA**

- Aksoy, Şerafettin, Kamu Bütçesi, İstanbul, 1998, Filiz Kitabevi.
- Aksoy, Şerafettin, Kamu Bütçesi, İstanbul, 1993, Filiz Kitabevi.
- Batirel, Ömer Faruk, Kamu Bütçesi, İstanbul, İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No:312/540, 1979.
- Bek, Hasan, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, Maliye Dergisi, Mayıs-Ağustos 1995, S. 119.
- Bulutoğlu, Kenan, Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004.
- Canbay, Tülin ve Gerger, Güneş Çetin, “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, 2012.
- Candan, Ekrem, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007.
- Coşkun, Gülay, Devlet Bütçesi, Ankara, Turhan Kitabevi, 1986.
- Coşkun, Gülay, Kamu Mali Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayınları No: 171, 1978.
- Dicle, Atilla, Kamu Mali Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), Ankara, Balkan Basımevi ve Ciltevi, 1973.
- Duverger, Maurice, Amme Maliyesi, (çev. İsmail Hakkı Ülkmen), Ankara, 1955.
- Eckstein, Otto, Public Finance, New Jersey, Prentice-Hall Inc, 1964.
- Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.
- Erginay, Akif, Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Devlet Bütçesi-Maliye Politikası-Kamu Borçları), Ankara, Turhan Kitabevi, 1985.
- Feyzioğlu, Bedii. N, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965.
- Feyzioğlu, Bedii. N, Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1984.

- Feyzioğlu, Bedii. N, “Bütçe ve Parlamento”, İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Konferansları, İstanbul, Günay Matbaası, 1988.
- Gören, İlhan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.
- Gürsoy, Bedri, Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yayınları, 1980.
- Kerimoğlu, Baki, “Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, Mali Kılavuz Dergisi, S.23, Ankara, 2004.
- Kesik, Ahmet, “Türkiye’de Yüksek Denetim”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış, (ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik), Ankara, Seçkin Yayınları, 2006.
- Lienert, Ian, Role of The Legislature in Budget Process, Washington D.C, IMF Technical Notes and Manuals, 2010.
- Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Devlet Bütçesi Özeti, Ankara, M.T.K. Neşriyatı, 1969.
- Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Ocakçioğlu, Bora, “Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar”, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, 5-7 Şubat 1982, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını, 1982.
- OECD, The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison (ed. Ian Lienert and Moo Kyung), Paris, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No.3, 2004.
- Öner, Erdoğan, “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum, Ankara, TBMM Basımevi, 2008.
- Premchand, Arigapudi, Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise, Washington D.C, IMF, 1983.
- Rubin, Irene S., “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, Budgeting and the Management of Public Spending(ed. Donald J. Savoie), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 1996.

- Sayar, Nihad S., Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, İstanbul, Sermet Matbaası, 1970.
- Schick, Allen, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”, Budget: Towards a New Role for the Legislature, Senate-Pa-  
ris, OECD, 2001.
- Stapenhurst, Rick, “The Legislature and the Budget”, Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective, WPI Development Studies, Washing-  
ton, D.C, The World Bank, 2008.
- Tosun, Hikmet ve Cebeci, Uğur, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.
- Türk, İsmail, Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara, 1975.
- Yılmaz, Hakkı Hakan ve Biçer, Mustafa “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, S.158, 2010, s.201-225.
- Yılmaz, Hakkı Hakan ve Biçer, Mustafa Yılmaz, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Yasama Dergisi, S. 13, 2010, s.45-84.
- Yılmazcan, Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu “Anayasal Mali Düzen”, İstanbul, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12, 2000.