

**SELÇUK HUKUK KONGRESİ I**  
**2020**  
**KAMU HUKUKU TEBLİĞLERİ**  
**TAM METİN KİTABI**

Editörler:

**Prof. Dr. Ü. Süleyman ÜSTÜN**

**Doç. Dr. Alper UYUMAZ**

**Doç. Dr. Mehmet AKÇAAL**

**Dr. Öğr. Üyesi Ebru Tüzemen ATİK**

**Dr. Öğr. Üyesi Ayşegül ÇOBAN ATİK**

**Dr. Öğr. Üyesi Tuğba BAYRAKTAR**



## SELÇUK HUKUK KONGRESİ I -2020 KAMU HUKUKU TEBLİĞLERİ TAM METİN KİTABI

Selçuk Hukuk Kongre Serisi Yayın No: 3

Selçuk Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No: 17

ISBN : 978-625-406-852-2

Basım Sayısı : 1. Baskı, Aralık 2020

Yayın No : 3143

Beşeri Bilimler : 244

© Copyright 2020, NOBEL AKADEMİK YAYINCILIK EĞİTİM DANIŞMANLIK TİC. LTD. ŞTİ.

SERTİFİKA NO: 40340

*Bu baskının bütün hakları Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.ne aittir. Yayınevinin yazılı izni olmaksızın, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik ya da fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltımı ve dağıtımı yapılamaz.*

Genel Yayın Yönetmeni : Nevzat Argun -nargun@nobelyayin.com-

Yayın Koordinatörü : Gülfem Dursun -gulfem@nobelyayin.com-

Kapak Tasarım : Mehtap Yürümez -mehtap@nobelyayin.com-

Baskı ve Cilt : Atalay Matbaacılık / Sertifika No.: 15689

Büyük Sanayi 1 Cad. Elif Sok. No.:7/236-237 İskitler / ANKARA

### Kütüphane Bilgi Kartı

#### SELÇUK HUKUK KONGRESİ I 2020 KAMU HUKUKU TEBLİĞLERİ TAM METİN KİTABI

**Editörler:** Prof. Dr. Ü. Süleyman ÜSTÜN, Doç. Dr. Alper UYUMAZ, Doç. Dr. Mehmet AKÇAAL,  
Dr. Öğr. Üyesi Ebru Tüzemen ATİK, Dr. Öğr. Üyesi Ayşegül ÇOBAN ATİK, Dr. Öğr. Üyesi Tuğba BAYRAKTAR  
1. Basım, 280 shf, 16 x 24 cm. ISBN: 978-625-406-852-2

### Genel Dağıtım

#### ATLAS AKADEMİK BASIM YAYIN DAĞITIM TİC. LTD. ŞTİ.

**Adres:** Bahçekapı mh. 2465 sk. Oto Sanayi Sitesi No:7 Bodrum Kat Şaşmaz-ANKARA - siparis@nobelyayin.com-

**Telefon:** +90 312 278 50 77 - **Faks:** 0 312 278 21 65

**E-Satış:** www.nobelkitap.com - www.atlaskitap.com - **Bilgi:** esatis@nobelkitap.com - info@atlaskitap.com

**Dağıtım ve Satış Noktaları:** Alfa Basım Dağıtım, Ana Basım Dağıtım, Arasta, Arkadaş Kitabevi, Başarı Dağıtım, D&R mağazaları, Dost Dağıtım, Güneş Dağıtım, Kitapsan, Nezh Kitabeveleri, Prefix, Remzi Kitabeveleri, TveK Mağazaları

## İÇİNDEKİLER

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ SONRASI BÜTÇEDE ÖN İZİN İLKESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	1
Ümit Süleyman ÜSTÜN	
KAMU YARARI KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ .....	33
Ahmet Ziya ÇALIŞKAN	
COVID-19 SALGINI DÖNEMİNDE ALINAN KARARLARIN HUKUKİLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRK HUKUKUNDAKİ MEVCUT DURUMA YÖNELİK DÜŞÜNCELER VE ÖNERİLER.....	43
Cem ŞENOL	
KAMU HİZMETİNİN İFASINDA GÖNÜLLÜ (ARIZİ) İŞBİRLİKÇİLERİN UĞRADIĞI ZARARLARDAN İDARENİN SORUMLULUĞU .....	53
Selman Sacit BOZ	
DEPREMDEN DOĞAN ZARARLARDA SOSYAL RİSK İLKESİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ.....	111
Sezin ÖZTOPRAK	
HIRSIZLIK SUÇUNUN MADDİ UNSURLARINDAN “MALIN BAŞKASINA AİDİYETİ” VE BU UNSURUN KAST BAĞLAMINDA YOL AÇTIĞI SORUNLAR .....	133
İsmail ÇINAR	
KLASİK CEZA MUHAKEMESİNE ALTERNATİF USULLERDE YAPTIRIMIN BELİRLENMESİ VE BİREYSELLEŞTİRİLMESİ.....	185
Ercan YAŞAR	
TÜRK HUKUKUNDA GENEL VE ÖZEL AF.....	213
M. Emre TULAY	
DEVLET SORUMLULUĞU VE COVID-19 PANDEMİSİ.....	231
Mesut ŞÖHRET	
ROBOT HUKUKUNDA ETİK .....	261
Burcu GÖRKEMLİ	



# CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ SONRASI BÜTÇEDE ÖN İZİN İLKESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ümit Süleyman ÜSTÜN\*

## ÖZET

Bütçe hakkının kapsamı içinde yer alan, kamu gelir ve giderlerinin her yıl bütçe kanunu ile tasdikinin tekrarlanması ve bu suretle bütçe kanunuyla gelir ve giderlerin “uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin” verilmesi (5018 sayılı Kanun, madde 15) aşaması ön izin (önceden izin) ilkesi olarak kabul edilmektedir.

Meclis bütçeyi kabul etmemiş olsaydı, hükümetlerin hangi gelirleri toplayıp ne harcamalar yapacakları bilinemezdi. İşte, bütçe gelir toplamak ve harcamaya yapmak için meclisin, hükümete verdiği bir yetki, bir ön izin olarak ifade edilebilir.

Kamu gelirleri bakımından ön izin ilkesinin önemi büyüktür. Çünkü vergi kanunlarının o yıl uygulanabilmesi için Bütçe Kanununun C Cetvelinde yer alması gerekir.

Ön izin ilkesi vergilerin yanı sıra kamu harcamaları için de önem taşımaktadır. Ancak kamu harcamalarının her yıl bütçe kanununda yer almasının dayanağını anayasa oluşturmaktadır.

Ön izin ilkesi uyarınca, bütçenin ait olduğu malî yıla girmeden önce meclis tarafından tasdik edilmesi gerekir. Bu şekilde ön izin verilmiş olur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bütçenin reddi artık müeyyidesiz hale gelmiştir. Anayasanın 161/4. maddesindeki “Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır” hükmü bunu göstermektedir. Bu hüküm yasama yetkisini sınırlandırmakta ve böylece, yasamanın en temel işlevlerinden biri olan bütçe kanununu görüşme ve kabul etme fonksiyonunun zedelendiği söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında ön izin ilkesi incelenecek, ön izin ilkesinin Cumhurbaşkanlığı sistemi sonrası görünümü değerlendirilmeye çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe hakkı, Bütçenin kanuniliği ilkesi, Ön izin ilkesi, Yeniden değerlendirilme oranı, Cumhurbaşkanlığı sistemi.

---

\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Ana Bilim Dalı öğretim üyesi.  
Orcid no: 0000-0003-0710-3312.

## EVALUATION OF THE PRIOR AUTHORISATION/PERMISSION PRINCIPLE IN THE BUDGET AFTER THE PRESIDENTIAL SYSTEM

### ABSTRACT

Repeating the certification of public revenues and expenditures each year by budget law and thus the stage of granting “authorization and authority to implement and execute” revenues and expenditures with the budget law (Law No. 5018, Article 15), is accepted as the principle of pre-authorization (prior permission) within the scope of the power of the purse.

If the parliament had not accepted the budget, it would not be known what revenues the governments would collect and what expenditures they would make.

Here, the authority given to the government by the parliament to collect budget revenues and expenditures can be expressed as the principle of pre-authorization (prior permission).

The principle of prior authorization has great importance in terms of public revenues. Because tax laws must be included in the Schedule of the Budget Law (in the C Ruler Chapter) in order to be applied that year.

The principle of prior authorization is important for public expenditures as well as taxes. However, the source of the inclusion of public expenditures in the budget law every year comes from the constitution.

According to the principle of prior authorization, the budget must be approved by the parliament before entering the fiscal year to which it belongs. The pre-authorization is given by this way.

With the presidential system of government, the rejection of the budget has now become without sanction. The provision in Article 161/4 of the Constitution shows this situation: “If the provisional budget law cannot also be enacted, the budget of the previous year shall be applied increasingly as per the revaluation rate until the new budget law is adopted”. This provision limits the legislative power and thus it can be said that the function of negotiating and adopting the budget law, which is one of the most basic functions of legislation, is damaged.

Within the scope of this study, the pre-authorization principle will be examined and the outlook of the pre-authorization principle after the Presidential system will be evaluated.

**Keywords:** The power of the purse, The principle of legality of the budget, The principle of prior authorisation/permission, The revaluation rate, The presidential system.

## I. GİRİŞ

Bütçede ön izin ilkesi, her sene toplanacak vergilerin ve yapılacak kamu harcamalarının bütçe kanunu ile önceden belirlenip bunların gerçekleştirilmesi için izin ve yetki verilmesini ifade eden bir kavramdır. Bu itibarla milletlerin hayatı bakımından büyük önem taşımaktadır.

Devlet egemenliğinin iki temel unsurunu teşkil eden vergi ve bütçe hakkı, aynı zamanda kişilerin hürriyetleriyle de yakından ilgili olmaları hasebiyle, milletin bizâtihi karar verip uygulaması gereken bir hakkı da ifade etmektedir. Milletler kendilerine yüklenecek malî yükümlülüklerle kendileri karar verme hakkına (vergi hakkı) sahip olduğu gibi; kendilerinden toplanan paraların da nerelere harcanacağına yine kendileri karar verme ve tüm bunlara düzenli onay verme hakkına sahiptir. Bunlar, milletlerin en temel haklarının başında yer alırlar.

Bütçe hakkı, vergi hakkından daha sonra doğmuş ve onu tamamlayan bir haktır. Halktan alınacak vergilerin nasıl keyfilikten uzak bir şekilde halkın rızası ile belirlenmesi gerekiyorsa; toplanan vergilerin halkın razı olacağı alanlara harcanması da gerekmektedir. Vergi alma ve harcama yapmaya da her yıl ayrıca onay verilmelidir. İşte bu her yıl onay alınması (toplanacak vergilere izin; yapılacak harcamalara yetki verilmesi) bütçenin ön izin ilkesi olarak ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanlığı sistemiyle beraber, kuvvetler ayrılığındaki nispi yumuşaklık yerini bir bakıma nispi bir sertliğe bırakmış oldu. Bu değişim kapsamında bütçede ön izin ilkesinin muhtevasında da farklılaşmadan bahsetmek mümkündür.

Bu çalışma kapsamında bütçenin ön izin ilkesi ve bu ilkenin Cumhurbaşkanlığı sistemi akabindeki görünümü ele alınıp değerlendirilmeye çalışılacaktır.

## II. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI<sup>1</sup>

Bütçe hakkı, meclislerin, yürütme organının vergileri toplamasına izin ve harcamaları yapmasına onay vermesine ilişkin hak ve yetkilerinin tümü olarak tanımlanmaktadır<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bütçe hakkı kavramı, bunun vergi hakkı kavramı ile karşılaştırılarak incelenmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ÜSTÜN Ümit Süleyman, *Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Ankara 2019, s. 1 vd., 85, 191.

<sup>2</sup> GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, Bursa 2011, s. 746; NARTER Recep, “Anayasal Açından Bütçe Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVI, S. 1-2, 2012, s. 36; “[B]ütçe gelir ve giderlerinin parlamentodan geçirilerek onlara kanun niteliğinde hukukilik kazandırmak, her şeyden önce bütçe hakkının bir gereğidir”. MUTLUER M. Kâmil/ÖNER Erdoğan/KESİK Ahmet, *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul 2013, s. 326.

Bütçe hakkı, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının nev'ini ve miktarını, tayin ve tasdik etme hakkıdır<sup>3</sup>: “Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının nevi ve miktarını belirleme ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı (*Le droit budgétaire*) adı verilir. Tarifte yer aldığı gibi bütçe hakkı 3 aşamada gerçekleşmektedir. -Vergi alma hakkı, -Harcama yapma hakkı ve -yıllık bütçeyi onama hakkı”<sup>4</sup>.

Bütçe her şeyden önce bir kanundur. Bu kanunla yürütme organına, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması bakımından izin ve yetki verilmektedir<sup>5</sup>. Buna göre, meclis her yıl bütçe kanunu ile “bir taraftan vergilerin toplanmasına yetki, diğer taraftan toplanan vergilerin harcanmasına izin vermek suretiyle millet adına bütçe hakkını kullanmaktadır”<sup>6</sup>.

Bütçe hakkının tam anlamıyla kullanılabilmesi, kesin hesapların da yasama denetimine tâbi olmasına bağlıdır. Bu itibarla bütçe hakkı, “yasamanın, yani ulusun hükûmete izin verme hakkı ile bu iznin gerektiği gibi kullanılıp kullanılmadığını denetleme hakkından oluşur”<sup>7</sup>.

Halktan alınacak vergilerin nasıl keyfilikten uzak bir şekilde halkın rızası ile belirlenmesi gerekiyorsa; toplanan vergilerin harcanmasında da yine halkın rızası aranmalıdır. Vergi alma ve harcama yapmaya her yıl ayrıca onay da verilmelidir. Bu itibarla vergi hakkı ile harcama yapma hakkı terazinin iki ayrı kefesi olarak görülebilir<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> SAYÂR Nihad S., *Kamu Maliyesi Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, İstanbul 1974, s. 17; GÜRSOY Bedri, *Kamusal Maliye, Bütçe*, 2. Cilt, s. 72; YILMAZ H. Hakan/BİÇER Mustafa, “Parlamentonun Bütçe Hakkının Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 158, Ocak-Haziran 2010, s. 203; BİÇER Mustafa, *Türkiye’de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2017, s. 10; GÖRGEÇ Sevim, *Bütçe Hakkı İle Seçim Sistemleri Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin 2017, s. 1, 6; ÜSTÜN, s. 20.

<sup>4</sup> YILMAZCAN Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, *Anayasal Mali Düzen, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998*, İstanbul 2000, s. 163. Ayrıca bkz. BAĞLI Mehmet Selim, *TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2014, s. 34; Bkz. OKTAR S. Ateş, “Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler”, *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, İstanbul 2012, s. 191.

<sup>5</sup> “[K]amu gelirlerinin toplanması ve giderlerin gerçekleştirilmesi bakımından “bütçe kanunu”nun çıkartılması büyük önem taşımaktadır”. AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Ankara 2017, s. 338.

<sup>6</sup> PEHLİVAN Osman, *Kamu Maliyesi*, Trabzon 2017, s. 206; AKDOĞAN, s. 338.

<sup>7</sup> OKTAR, s. 198.

<sup>8</sup> ÜSTÜN, s. 19.



Vergi hakkı, milletin kendisinden alınacak vergiye rıza göstermesi hakkı olup aynı zamanda bu rıza doğrultusunda vergi alma konusunda milletin (devlet organları eliyle) sahip olduğu fiilî ve hukukî gücü de ifade eder. Vergi hakkı, milletin kendi kendisini vergileme hakkıdır<sup>9</sup>.

Harcama (harcama yapma) hakkı ise, vergi hakkını tamamlayan haktır. Vergi hakkı ile harcama hakkı terazinin iki kefesine benzetilebilir. Harcama hakkı, vergi hakkına anlam kazandırır. **Eğer harcama hakkı gerçekleştirilmezse, o zaman vergi hakkının bir anlamı kalmayacaktır.** Halktan onların rızası doğrultusunda (meclislerce) konulan vergilerin, yine halkın rızası doğrultusunda (meclisler eliyle) israf edilmeden hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi, büyük önem taşımaktadır. Toplanan vergiler halkın rızası doğrultusunda harcanmıyorsa, terazinin öbür kefesini teşkil eden vergilerin halkın rızası doğrultusunda toplanmasının pek de bir anlamı kalmayacaktır<sup>10</sup>.

Bütçe hakkı ise vergi hakkı ile harcama yapma hakkının toplamından ve ayrıca bunların her yıl tasdiki ile denetiminden oluşan daha geniş kapsamlı bir hak olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe hakkı, vergi hakkını da içine alan bir kavramdır<sup>11</sup>.

Vergi hakkından daha sonra tekâmül etmiş olan bütçe hakkı, sadece toplanan vergilerin değil, aynı zamanda yapılacak kamu harcamalarının da meclisin onayına tâbi olmasını ve bunun her yıl onaylanmak suretiyle denetimini ifade eden bir kavramdır. Doktrinde bütçe hakkının vergi hakkını kapsadığını şu şekilde ifade etmektedir: *"Bütçe hakkı'nın içinde vergileme hakkı da vardır"*<sup>12</sup>. Bu itibarla meclislerin, yürütmenin vergi toplamasına izin ve harcama yapmasına onay vermeye ilişkin hak ve yetkilerinin tümü olarak tanımlanmaktadır<sup>13</sup>.

Tarih içinde önce, vergi hakkının millete ait olduğu ve bunun meclis eliyle kullanılması gerektiği yönünde adımlar atılmıştır. Bunun akabinde toplanan vergilerin nerelere harcanacağına karar verme hakkının da aynı şekilde millete ait olduğu; alınan vergilerin ve yapılacak harcamaların milletin onayından geçmesi gerektiği ve bunun da yine meclisler eliyle kullanılacağını ifade eden (bu itibarla vergi hakkını da içeren) bütçe hakkı kavramı ortaya çıkmıştır. Günümüzde devletin egemenliği kapsamı içinde yer alan bu iki unsur, aynı zamanda milletlerin en temel haklarını da teşkil etmektedir<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> ÜSTÜN, s. 85.

<sup>10</sup> ÜSTÜN, s. 200-201.

<sup>11</sup> ÜSTÜN, s. 19.

<sup>12</sup> GÜRİSOY, s. 72; AKSOY Şerafettin, *Kamu Bütçesi*, İstanbul 193, s. 10-11.

<sup>13</sup> NARTER, s. 36; MUTLUER/ÖNER/KESİK, s. 326; ÜSTÜN, s. 192.

<sup>14</sup> ÜSTÜN, s. 1-2.

Demokratik sistemin gelişimi ile yaşıt kabul edilen<sup>15</sup> bütçe hakkı, hem devlet egemenliğinin kapsamındaki en mühim iktidarlardan, hem de yoğun mücadeleler sonucu milletin elde edip söz sahibi bulunduğu en seçkin haklardan birini teşkil etmektedir<sup>16</sup>.

Bütçe hakkı muhtevasında iktidar/güç barındırmaktadır. Bu itibarla bütçe hakkı, hem kamu gelir ve harcamalarının nevi ve miktarını tayin, tasdik ve kontrol hakkı, hem de bunların onayının her yıl tekrarlanması ve tüm bunları gerçekleştirme konusunda millet egemenliğine dayanan fiilî ve hukukî güçtür şeklinde tanımlanabilir<sup>17</sup>.

Bütçe hakkı, bütçe üzerinde meclisin söz sahibi olup her zaman son sözü meclisin söyleyecek olmasıdır<sup>18</sup>. Bütçe gelir ve harcamalarının meclisten kanun şeklinde geçirilmek suretiyle onlara hukukîlik kazandırmak, bütçe hakkının temel bir gereğidir. Böylece bütçenin hem hukukî, hem de siyasî niteliği gerçekleşmiş olur<sup>19</sup>.

## II. BÜTÇENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ

Millete ait olan vergi alma, harcama yapma haklarını kapsayan bütçe hakkının, yine millet adına, milletin rızasını ortaya koyabilmek için meclisler tarafından kullanılmasına yönelik çok büyük mücadeleler verilmiştir. Bütün bu

<sup>15</sup> BAĞLI Mehmet Selim, "Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı", *Yasama Dergisi*, S. 20, 2012, s. 41; "Gösterilen uzun ve kanlı direnişlerin ardından milletler, temsilcileri (parlamento üyeleri) aracılığıyla, daha sene başlamadan, hükümranın sınırsız vergileme ve harcama yetkilerini "sınırlandırma" (tahdit) hak ve yetkisini elde etmişlerdir. Bu bakımdan, toplumların demokrasi mücadelesi tarihi, aynı zamanda bütçe hakkına yönelik haklı isyan ve arayışların tarihidir", AKBEY Ferhat, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu", *International Journal of Public Finance*, C. 5, S. 1, s. 4.

<sup>16</sup> ÜSTÜN, s. 191; "İnsanlık tarihinde birçok devrimlerin önemli etkenlerinden birisi olmuş bulunan bütçe ve vergi işlerine ilişkin anayasal kuralların tarihî gelişim açısından değerlendirilmesi dahi bizi bu sonuca götürür. Anayasa'nın 61. Maddesinin temelinde yatan düşünce, vergiye ilişkin önemli konuların Yasama Meclisince düzenlenmesini sağlamaktır. Kuralların yorumu sırasında, onların konulu amaçları bir yana bırakılmaz. Amaca dayanan yorum ise, 61. Maddedeki (koyma) kavramını, az önce belirtildiği üzere, geniş biçimde yorumlama zorunluğunu doğurur". *AyM*. 23-24-25.10.1969, E. 1967/41, K. 1969/57, RG. 12.03.1971, S. 13776.

<sup>17</sup> ÜSTÜN, s. 196, 200.

<sup>18</sup> "Bütçenin parlamento tarafından onaylanması demek, parlamentoların devletin bir yıllık dönem zarfında yapacağı harcamaların ve elde edeceği gelirlerin tutarları ve terkibi üzerinde son sözü söylemeleri demektir". Bkz. GÜNEŞ Gülsen, "Hukuksal Teknik Açından Bütçede "Önceden İzin İlkesi"nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi", *Anayasal Mali Düzen*, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, İstanbul 2000, s. 176.

<sup>19</sup> MUTLUER/ÖNER/KESİK, s. 326; ÜSTÜN, s. 199.

mücadelelerin temelinde yöneticilerin bu konuda kendilerine ait olan yetkileri keyfi kullanmaları yatmaktadır. Bu yoğun çabalar sonucu elde edilen kanunilik ilkesi sayesinde, günümüzde gerek vergileri koymak, gerekse bütçeyi onaylamak konusundaki iktidar, münhasıran yasama organına aittir<sup>20</sup>.

Millete ait olan vergi ve bütçe hakkının, yine milletin içinden çıkan bir parça olan meclisler eliyle kullanılması gerekir. Bu durum, kanunilik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Kanunilik ilkesi, hem 'vergi'ler ve hem de 'bütçe'<sup>21</sup> bakımından geçerlidir<sup>22</sup>.

Vergilerin kanuniliği ilkesi, vergileme hakkına yasama organının sahip olması anlamına gelmektedir. Anayasanın 73/3. maddesinin temelinde yatan düşünce, vergiye ilişkin önemli konuların yasama organınca düzenlenmesini sağlamaktır<sup>23</sup>. Anayasanın 73/3. maddesine göre vergileme yetkisinin, milletin temsilcisi durumunda bulunan yasama organının eliyle kullanılması, aynı zamanda halkın kendi iradesiyle kendisini vergilendirmesi anlamına gelmektedir<sup>24</sup>. En temel mânâsıyla vergilerin kanuniliği ilkesi, çağdaş demokratik ülkelerde, kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler dengesi ilkeleri çerçevesinde, vergi hakkına yasama organının sahip olmasını ifade etmektedir<sup>25</sup>.

Anayasamıza göre vergi hakkı yasama organına aittir ve aslı yetkili organ durumundadır. Yürütme organı ise istisnaî olarak yetkili olup tali/türev yetkili konumdadır<sup>26</sup>. Ayrıca vergilerin kanuniliği ilkesi, yasama organının yürütme

<sup>20</sup> ÜSTÜN, s. 22-23.

<sup>21</sup> "[Verginin yasallığı] ilkesi gibi "bütçenin yasallığı ilkesi"ni de telâffuz etmek gerekir. Bununla birlikte, bütçenin yasallığı ilkesinin, tarihi seyir içinde daha önce kabul edilen verginin yasallığı ilkesinin gölgesinde kaldığı da bir gerçektir". OKTAR, s. 191.

<sup>22</sup> ÜSTÜN, s. 22.

<sup>23</sup> KANETİ Selim, "Türk Vergi Hukukunun Anayasal Temelleri", *Makaleler*, İstanbul 2011, s. 225.

<sup>24</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Vergi Hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 261.

<sup>25</sup> ÇAĞAN Nami, *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982, s. 7; GÜNEŞ Gülsen, *Verginin Yasallığı İlkesi*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1998, s. 15.

<sup>26</sup> DOĞRUSÖZ A. Bumin, "Yargı kararları ışığında Vergilerin Kanuniliği İlkesi Açısından Türk Vergi Mevzuatının Değerlendirilmesi", *Anayasal Mali Düzen, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998*, İstanbul 2000, *Yargı Kararları Işığında*, s. 136; "Bugün Anayasa 73. maddesinde yasallığı ilkesine uygun olarak asli vergilendirme yetkisini Parlamenta verir. Tali-türev yetkili organ ise Bakanlar Kurulu'dur [Cumhurbaşkanı'dır]". YALTI Billur, "Anayasa Mimarisinde Yeni Bir Yapıtışı: Mahalli İdarelerin Tali Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler", *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, İstanbul 2012, s. 345; BAŞARAN YAVAŞLAR Funda, "Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Alt İlkesi Olarak Vergi Hukukunda Yasallık İlkesi", *Hukuk Güvenliği, Kamu Hukukçuları Platformu, 8-9 Kasım 2013 Ankara*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2015, s. 201.

organına karşı üstünlüğünü sağlayan etkin bir araçtır<sup>27</sup>. Vergi idaresi de ancak kanunla belirlenen sınırlar dâhilinde hareket edebilmektedir. “Bu nedenle kanunun dışına çıkması keyfilik olarak nitelendirilir”<sup>28</sup>.

Vergilerin kanunîliği ilkesi özünde, devlet karşısında kişilerin (vergi idaresi karşısında vergi ödevlilerinin) temel hak ve özgürlüklerini hukukî güvenceye kavuşturma amacını taşımaktadır<sup>29</sup>. Amaç, vergi ödevlilerine daha fazla hukukî güvenlik sağlamaktır<sup>30</sup>.

Meclislerin kurulması, esas itibariyle iktidarların malî alandaki ifratlarına, yani bir taraftan şiddet ve baskılarına, diğer taraftan da israfına karşı halkı koruma endişesine dayanmaktadır<sup>31</sup>. Bu itibarla keyfiliğin önlenmesi gerek vergi hakkının, gerekse de bütçe hakkının özünde yer almaktadır<sup>32</sup>.

Anayasanın 161. maddesine göre, “Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin **harcamaları yıllık bütçelerle yapılır**”. Anayasanın bu hükmünde sadece kamu harcamalarından söz edilip kamu gelirlerine atıfta bulunulmaması önemli bir eksiklik. Bu itibarla madde, kamu gelirlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir<sup>33</sup>.

Bütçenin kanunîliği ilkesi, doğal olarak, bütçe hakkının tüm aşamalarını kapsamaktadır. Bu bağlamda bütçenin kanunîliği ilkesine tam olarak riayet edilmesi, sadece bütçe kanunlarının değil aynı zamanda kesin hesap kanunlarının da varlığını gerektirir<sup>34</sup>. Kesin hesapların onayı da ancak kanunla olmak zorundadır<sup>35</sup>.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 15. maddesinde, merkezî yönetim bütçe kanunu, “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idârelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun*” olarak tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun 37. maddesinde ise, “*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir*” hükmü yer almaktadır.

<sup>27</sup> ÜSTÜN, *Anayasal İlkeler*, s. 262.

<sup>28</sup> TAŞDELEN Aziz, “Vergi Kabahatlerinin Anayasal Temelleri Üzerine Düşünceler”, *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, İstanbul 2012, s. 105.

<sup>29</sup> TAŞDELEN, s.104; GÜNEŞ, *Yasallık*, s. 38.

<sup>30</sup> BAŞARAN YAĞAŞLAR, *Yasallık*, s. 202; ÜSTÜN, s. 100.

<sup>31</sup> DİKMEN Orhan, *Maliye Dersleri*, Birinci Kitap, İstanbul 1964, s. 81; GÜNEŞ, *Yasallık*, s. 15.

<sup>32</sup> ÜSTÜN, s. 211.

<sup>33</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 181; ÜSTÜN, s. 212.

<sup>34</sup> OKTAR, s. 191.

<sup>35</sup> ÜSTÜN, s. 212.

Bu hükümlerde bütçenin bir kanun olduğu açıkça belirtilmektedir. Bütçe her sene, gelir ve giderlerin “*tatbik ve icrasına mezuniyet veren*”, diğer bir ifade ile bunların “*uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren*” bir kanundur<sup>36</sup>.

Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkaran olgu, bütçenin kanuniliği ilkesidir<sup>37</sup>. Bütçenin kanuniliği ilkesi, bütçe hakkının üç aşamasının da (gelirlerin meclis tarafından tasdiki; harcamaların meclis tarafından tasdiki ve bunların her yıl meclis tarafından tasdikinin tekrarlanması)<sup>38</sup> kanunla yapılmasını, bunların hepsinde meclisin münhasır hakkının bulunmasını ifade eder. Buna göre bütçenin kanuniliği ilkesi, kamu gelirleri ve kamu harcamalarının bütçe kanununda düzenlenip kabul edilmesi ve bunun her yıl tekrarlanmasıdır<sup>39</sup>.

Bütün bunları nazara almak suretiyle bütçenin kanuniliği ilkesini, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının meclis tarafından kanunla kabul edilmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasının esas itibarıyla kanunla yapılması, bütçe sonuçlarının yine meclis tarafından kanunla kabul edilmesi ve bunların her yıl kanunla tasdik edilerek tekrarlanması olarak tanımlamak mümkündür. Kısaca bütçenin kanuniliği ilkesi, kamu gelirleri ve harcamalarının belirlenmesi ve onaylanmasının yanı sıra sonuçlarının onayının da kanunla yapılması ve bu sürecin her yıl kanunla tekrarlanmasıdır<sup>40</sup>.

Bu bağlamda bütçenin kanuniliği ilkesinin, başlı başına kişilerin hukuki güvenliklerini sağlamaya hizmet ettiğini söylemek mümkündür. Bireyler belli bir dönem için kendilerinden alınacak malî yükümlülükleri ve yapılacak harcamaları öngörebilmekte, sürpriz malî yüklerle karşılaşmayacaklarından emin olabilmektedirler<sup>41</sup>. Yapılacak harcamaların meclisin onayından geçeceğini, onaylanan ödeneğin üzerinde harcama yapılamayacağını ve bütçe uygulama sonucunun yine meclisin onayından geçeceğini bilmeleri kişilerin hukuki güvenliklerini temin eden unsurlardır. Bu itibarla bütçenin kanuniliği, kamu gelir ve harcamalarında keyfiliğin olmayacağını ana teminatı niteliğindedir<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> ÜSTÜN, s. 213.

<sup>37</sup> KONUKMAN Aziz, “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, S. 1, 2015, s. 25.

<sup>38</sup> OKTAR, s. 191.

<sup>39</sup> ÜSTÜN, s. 214.

<sup>40</sup> ÜSTÜN, s. 214-215.

<sup>41</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 179; Ayrıntılı bilgi için bkz. ÜSTÜN, s. 215.

<sup>42</sup> ÜSTÜN, s. 215.

### III. BÜTÇENİN KANUNİLİĞİ İLKESİNİN UNSURU OLARAK ÖN (ÖNCE DEN) İZİN (ONAY) İLKESİ

#### A.GENEL OLARAK

Bütçe hakkının kapsamı içinde yer alan, kamu gelir ve giderlerinin her yıl bütçe kanunu ile tasdikinin tekrarlanması ve bu suretle bütçe kanunuyla **gelir ve giderlerin “uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin” verilmesi** (5018 sayılı Kanun, madde 15) aşaması, ön izin (önceden izin) veya önceden onay ilkesi olarak kabul edilmektedir. Bu itibarla ‘bütçe hakkıyla organik bağlantısı olan’ ön izin ilkesi<sup>43</sup>, bütçenin kanuniliği ilkesinin bir alt ilkesi ya da unsur olarak ifade edilebilir<sup>44</sup>.

Ön izin ilkesi ile gelecek bir yıl içinde, bütçe kanunu ile getirilmiş esaslar ve sınırlar içinde, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki verilmiş olmasını belirtmektedir. Aksi halde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması gerçekleştirilemeyecektir<sup>45</sup>.

Ön izin ilkesi, bütçenin uygulamaya konulabilmesi için yasama organı tarafından onaylanmasını ifade eder<sup>46</sup>. Ön izin ilkesi uyarınca, bütçenin ait olduğu malî yıla girmeden önce meclis tarafından tasdik edilmesi gerekir. Bu şekilde ön izin verilmiş olur<sup>47</sup>. Ön izin ilkesiyle halkın bütçe hakkının son aşamasına erişerek gelirler ve harcamalar üzerinde her dönem için söz sahibi olduğu vurgulanmaktadır<sup>48</sup>.

Meclis bütçeyi kabul etmemiş olsaydı, hükümetlerin hangi gelirleri toplayıp ne harcamalar yapacakları bilinemezdi. İşte, bütçe gelir toplamak ve harcamaya yapmak için meclisin, hükümete verdiği bir yetki, bir ön izindir<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> “Ön izin ilkesi ile “Bütçe Hakkı” arasında organik bir ilişki vardır. Bütçeyi onama yetkisinin ancak ve sadece millet temsilcilerinde bulunmasına Bütçe Hakkı denir. Bütçe hükümetçe hazırlanır. Meclisten geçer. Sonra o bütçe meclisin güvendiği bir hükümetçe uygulanır. Meclis uygulamayı denetler. Meclis ön izin vermeyince ne gelir toplanabilir, ne de masraf yapılabilir. Bütçe denetiminin sonunda gelen aklama, her yapılanın verilen ön izne uygun olması anlamına gelir”. GÜR SOY, s. 150-151.

<sup>44</sup> ÜSTÜN, s. 216.

<sup>45</sup> AKDOĞAN, s. 345.

<sup>46</sup> PEHLİVAN Osman, *Devlet Bütçesi*, Trabzon 2018, s.46.

<sup>47</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 178.

<sup>48</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 179; ÜSTÜN, s. 221; “Buna göre, yasama organının önceden onayladığı bütçeye dayanmayan hiçbir kamu harcaması yapılamaz ve kamu gelirleri toplanamaz. Başka bir ifadeyle kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanması milletin temsilcisi konumunda olan yasama organı üyelerinin iznine tabidir”. PEHLİVAN, *Devlet Bütçesi*, s. 46.

<sup>49</sup> GÜR SOY, s. 150; SAYÂR, s. 77; ÜSTÜN, s. 217.

**Ön izin ilkesi**, kamu gelirlerinin toplanmasına ve kamu harcamalarının yapılmasına bütçe kanunuyla yetki ve izin verilmesini olarak tanımlanabilir. İzin ve yetkinin **ancak kanunla** verilmesi, bütçenin kanuniliği ilkesinin (ve o ilkenin alt ilkesini teşkil eden ön izin ilkesinin) bir gereğidir. Harcama kalemleri bakımından bütçe kanunundaki üst sınırın geçilmesi de yine **ancak bir kanunla** söz konusu olabilecektir<sup>50</sup>.

Bütçe kanununda ön izin verilmemesi halinde, söz konusu gelirler o yıl için toplanamayacak (o yıl için tatil edilmiş olacak<sup>51</sup>) yahut da söz konusu harcamalar o yıl için gerçekleştirilemeyecektir (veya bütçede izin verilen üst sınırdan daha fazla yapılamayacaktır). Yasama organının önceden onayladığı bütçeye dayanmayan hiçbir kamu geliri toplanamaz ve kamu harcaması yapılamaz. Diğer bir deyişle, kamu gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması milletin özünü teşkil eden yasama organı üyelerinin iznine tabidir<sup>52</sup>.

Tahsis gibi diğer bütçe ilkeleriyle beraber ön izin ilkesi, maliye politikasına ilişkin kararların meclis tarafından alınmasını ve hükûmete terk edilmesini öngörür<sup>53</sup>. Vergilerin ve harcamaların nev'ini, miktarını belirleme, aslında o siyaseti (maliye politikasını) tayin etme hakkını gösterir. Meclisin, maliye politikasını belirleme bakımından da yürütme organına karşı üstünlüğünü ortaya koymaktadır. Bu itibarla ön izin ilkesi, bütçenin kanuniliği ilkesinin ana unsurunu teşkil etmektedir<sup>54</sup>. Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkarıp somutlaştıran ana ilkedir<sup>55</sup>.

## B. KAMU GELİRLERİ İTİBARIYLA ÖN İZİN İLKESİ

Kamu gelirleri bakımından ön izin ilkesinin önemi büyüktür. Çünkü vergi kanunlarının o yıl uygulanabilmesi için Bütçe Kanununun C Cetvelinde yer alması gerekir. Bütçenin C cetvelinde gelirlerin kanunî dayanakları ismen sayılarak o gelirlerin o yıl için toplanmasına meclis tarafından izin verilmiş olur.

<sup>50</sup> ÜSTÜN, s. 220.

<sup>51</sup> "Herhangi bir vergi kanununun bütçede tahsile izin veren listeden (C Cetveli) çıkarılması yolu ile, bir yıl için tatil edilmesi (uygulamanın durdurulması), bütçe kanunu ile yapılabilecek bir işlemdir. Ancak iktisadi istikrar kaygısıyla, hükümetler genellikle bu yola gitmekten kaçınırlar". GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 181.

<sup>52</sup> PEHLİVAN Osman, *Devlet Bütçesi*, s. 46; BİÇER, *Bütçe*, s. 46; ÜSTÜN, s. 221.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu döneminde, bütçe kanunlarında, o bütçe yılı içinde uygulanmayacak gelir kanunları ya da harcamalara seyrek de olsa açıkça yer verilebilmekteydi. Bkz. GÜNEŞ, *Önceden İzin*, 182.

<sup>53</sup> BİÇER, s. 57, 122.

<sup>54</sup> ÜSTÜN, s. 218.

<sup>55</sup> Karş. KONUKMAN, s. 25.

Bu takdirde bütçe kanunuyla o yıl için ilgili vergilerin toplanmasına izin verilmiş olmaktadır ki bu izin, ön izin ilkesi olarak ifade edilmektedir<sup>56</sup>. Vergiler bakımından ön izin ilkesi, yasama organı tarafından belli bir malî yıl içinde vergilerin ve diğer malî yükümlülüklerin toplanması için bütçe kanunu ile yürütme organına izin verilmesidir<sup>57</sup>.

Bütçe hakkı, tarihte özellikle bir kerelik vergi almanın önüne geçmek için konulmuş kurallarla oluşmaya başlamıştır. Bu yüzden bir kerelik uygulamalar için konulmuş mahsus kanunların C cetveli dışında kalmaları, bütçe hakkının doğrudan ihlâlî anlamına gelmektedir<sup>58</sup>. Nitekim ön izin ilkesine göre, bir bütçe yılı içinde uygulanabilecek kanunun bütçe kanunundan önce yürürlüğe konulmuş olması gerekir. Bütçe yılı içerisinde yürürlüğe konulan kanunun, bütçe kanunu ile uygulanmasına izin verilmiş olması mümkün değildir. Gelirlerin C cetvelinde yer almaması halinde, ön izin ilkesinin yanı sıra hukukî güvenlik ilkesi de ihlâl edilmiş olur ve hukuktaki öngörülebilirlik kaybolur<sup>59</sup>. Bu itibarla, bütçe yılı içerisinde çıkarılan kanunların yürürlüğünün bir sonraki bütçe yılının başından başlatılması önerilmektedir<sup>60</sup>.

Vergiler bakımından ön izin ilkesi, halkın kendinden alınacak vergilere verdiği rızanın her yıl tekrarlanmasını ifade eder. Bu rızanın verilmediği yıllar için, bütçenin C cetvelinde yer almayan vergilerin uygulanması mümkün olmayacaktır. Vergiler bakımından bu ilkenin dayanağını 5018 sayılı Kanunun 37. maddesi oluşturmaktadır: "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir*".

Gelirler için verilen ön izin, yükümlülük doğuran, gelir sağlayacak kanunları sürekli uygulama iznidir. Bu izin gereğince yapılan uygulamada tahminlerin altında kalılabileceği gibi, üstüne de çıkılabilir. Önemli olan kanunları eksiksiz, sürekli uygulamaktır<sup>61</sup>. Ön izin ilkesi ile vergilerin konulması ve tahsili, vergilerin kanuniliği ilkesi yanında ek bir kurala, yani vergilerin her yıl bütçe kanunu ile onaylanması şartına da bağlanmış olmaktadır. Bu itibarla, vergi

<sup>56</sup> ÖNCEL Muallâ/KUMRULU Ahmet/ÇAĞAN Nami, *Vergi Hukuku*, Ankara 2015, s. 14; ŞENYÜZ Doğan/YÜCE Mehmet/GERÇEK Adnan, *Vergi Hukuku (Genel Hükümler)*, Bursa 2018, s. 34.

<sup>57</sup> ÇAĞAN, *Vergilendirme*, s. 104; ÜSTÜN, s. 218.

<sup>58</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 184.

<sup>59</sup> KARAKOÇ Yusuf, "Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 15, 2013, s. 1301. 1259-1308; GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 184; ÜSTÜN, s. 229.

<sup>60</sup> KARAKOÇ, *Anayasal*, s. 1301.

<sup>61</sup> GÜRSOY, s. 151-152.



kanunlarının ilgili malî yılda uygulanabilmesi için bütçenin C cetvelinde yer alması suretiyle ön iznin verilmesi zorunluluğu, kanunîlik ilkesinin ve parlamentar kontrolün gücünü görünüşte de olsa artırmaktadır<sup>62</sup>.

### C. KAMU HARCAMALARI İTİBARIYLA ÖN İZİN (ÖN YETKİ) İLKESİ

Ön izin ilkesi, vergilerin yanı sıra kamu harcamaları için de aynen söz konusudur. Ancak kamu harcamalarının her yıl bütçe kanununda yer almasının dayanağını, anayasa oluşturmaktadır. Anayasanın 161. maddesine göre, *Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır*". Buna göre bütçe harcamaları bakımından ön izin ilkesi, "öngörülmüş hizmetler için, bütçede yazılı miktara kadar harcama yapma konusunda izin demektir. Bütçenin belli bir bölümünde yazılı miktar ise o işe ayrılan paranın üst sınırını gösterir. Bu sınırın geçilmesi gerekirse, Anayasa uyarınca... yeni bir yetki kanununa başvurulması gerekecektir"<sup>63</sup>.

Kamu harcamaları için bütçeyle verilen ön izin, idareyi harcamada bulunmaya yetkili kılar, ama idareyi ilgili harcamayı yapmaya zorlamaz. Diğer bir deyişle, harcamalar için bütçenin verdiği ön izin, sarf yetkisidir. Gelirleri toplamak zorunlu olduğu halde, harcamaları yapmak zorunlu değildir. Ancak bütçe ile verilmiş sarf yetkisinin üzerinde harcama da yapılamaz<sup>64</sup>.

Uygulama yılı girmeden önce tasdik edilen bütçeler üzerinde yıl içinde yapılması gereken değişiklikler için ön izin ilkesi uyarınca meclisten izin alınması gereklidir. Malî yıl içinde olağanüstü yahut da ek ödenek alınması veya bölümler arası aktarmalar yapılması da ancak meclislerden ön izin almakla mümkün olabilir<sup>65</sup>.

### D. ÖN İZİN İLKESİNİN DAYANAĞI

Ön izin ilkesi, iki ana unsurdan oluşmaktadır. İlki kamu gelirlerinin toplanmasının ön izin verilmesi; ikincisi ise kamu harcamalarının yapılmasının ön izin (ön yetki) verilmesidir. Kamu gelirlerinin her yıl bütçede düzenlenmesinin ve onaylanmasının kanunî dayanağı olmasına rağmen, bu durum anayasal dayaktan yoksundur. Ancak kamu harcamalarının her yıl bütçe kanununda düzenlenmesinin ise Anayasanın 161. maddesi çerçevesinde anayasal dayanağı bulunmaktadır<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> ÇAĞAN, *Vergilendirme*, s. 104; ÜSTÜN, s. 219.

<sup>63</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 175.

<sup>64</sup> GÜRİSOY, s. 152; ÜSTÜN, s. 220.

<sup>65</sup> SAYAR, s. 78; ÜSTÜN, s. 220.

<sup>66</sup> ÜSTÜN, s. 228.

Kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı bir anayasa kuralı olduğu halde, vergilerin ve diğer kamu gelirlerinin yıllık bütçelerle toplanacağı hususu anayasal bir kurala bağlanmamış, bunun yerine devlet muhasebesi kanunlarında (5018 sayılı Kanunda) düzenlenmiştir. “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin **gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir**”. (5018 sayılı Kanunun, madde 37).

Bu durumun doğal bir sonucu olarak, bütçede izin verilmeyen gelir kaynaklarına yönelme ihtimali her zaman için söz konusu olabilmekte ve bu da malî disiplinin bozulmasına sebebiyet verebilmektedir<sup>67</sup>. Bu yüzden sadece gider bütçesinin değil, gelir bütçesinin de düzenli olarak tasdiki ilkesinin; kanunda düzenlenmek yerine bir anayasa kuralı olarak hükme bağlanması, büyük önem arz etmektedir<sup>68</sup>. Gelirlerin toplanmasına bütçe kanunu ile izin verilmesinin anayasal teminata bağlanması, bütçe hakkının sağlanması bakımından gereklidir. Bu, malî disiplinin de gerçekleştirilmesine katkı yapacaktır<sup>69</sup>.

Kamu gelirlerinin yıllık bütçede toplanması (her yıl gelirler için ön izin verilmesi), anayasal bir teminata bağlanmadığı için, bütçenin C cetvelinde sayılmayan bir kanunla vergi konulması durumuna rastlanabilecektir. Bu ise bütçe hakkına aykırılık oluşturacaktır<sup>70</sup>. Nitekim böyle bir duruma 3986 sayılı Kanunda<sup>71</sup> rastlanmıştır. Yıl ortasında çıkan bu kanunla yeni vergiler ihdas edilmiştir. Yıl içinde çıktığı için, o yılın bütçe kanununun C cetvelinde, ilgili vergi kanunu sayılmamıştır. Dolayısıyla o vergi için ön izin ilkesi gerçekleşmemiştir. Ancak ana sorun, ön izin ilkesinin anayasal teminata bağlanmamış olmasıdır. Ön izin ilkesi, o dönem için, mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda düzenlenmekteydi. Anayasa Mahkemesi itiraz yoluyla önüne gelen davada, bütçe hakkına hiç girmeden, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 3986 sayılı Kanunu, önceki-sonraki kanun ilişkisi içinde değerlendirmeye kalkmıştır<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> OKTAR, s. 199.

<sup>68</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 181-182; “Aksi halde, bütçe kanunu ile izin verilmeksizin, bir gelir kanununa dayanılarak tahsilât yapılmasının önünde bir engel olmayacaktır. Bu şekilde vergi tarh ve tahsiline izin verenler de, hukuka uygunluk sebebi bulunduğundan herhangi bir cezaya muhatap tutulamayacaktır”. OKTAR, s. 194.

<sup>69</sup> OKTAR, s. 194; ÜSTÜN, s. 229.

<sup>70</sup> ÜSTÜN, s. 229.

<sup>71</sup> 3986 sayılı Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası ile ... Sayılı Kanunların bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 07.05.1994, S. 21927.

<sup>72</sup> “3986 sayılı Yasa'nın 2. maddesine göre ekonomik denge vergisi, 1993 yılı kazançlarına ilişkin olarak 1994 takvim yılında verilmesi gereken beyannamelerde yer alan matrahlar üzerinden alınacaktır... Başvuru kararında, 3986 sayılı Yasa ile getirilen düzenlemenin olağanüstü bir vergi olduğu iddiasının kanıtı olarak, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye

Anayasa Mahkemesinin ulaştığı sonuç isabetsizdir. Çünkü somut durumdaki kanuna yön veren düzenleme Genel Muhasebe Kanunu değil, bizzat yürürlükte olan o yılın Bütçe Kanunudur<sup>73</sup>. Ayrıca önceki kanun – sonraki kanun ilişkisine sokulması ve değerlendirilmesi de hatalıdır<sup>74</sup>. Doktrinde bu karar gerekçe gösterilerek, vergi harcamaları bakımından değerlendirme yapılmaktadır. Buna göre, bütçe yılı içinde getirilecek bir vergi teşviki hükmünün carî yıl bütçe kanununa uygunluğunun aranmayacağı ve sonraki kanun hükmü olarak öncelikle uygulanacağı sonucuna ulaşılabileceğini ileri sürülmektedir<sup>75</sup>. Yani bu karara göre, Bütçe Kanununun C cetvelinde yer verilmeyen bir kanunla, sene içinde vergi teşviki getirilebilecektir<sup>76</sup>.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, ön izin ilkesinin kamu gelirleri yönünden anayasal dayanağa bağlanmasının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Mahkemenin bu kararı açıkça bütçe hakkını göz ardı etmektedir. Bu itibarla kişilerin hukukî güvenliklerini de zedeleyen bir durumla karşılaşılmaktadır<sup>77</sup>.

---

*Kanunu'nun 39. ve 42. maddeleri gösterilmekte; bütçe yasası ile verilen yetki dışında vergi alınamayacağı, oysa 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'na ekli B ve C cetvellerinde 3986 sayılı Yasa'ya yer verilmediği belirtilmektedir.*

*Hukukumuzda yasalar arasında hiyerarşik farklılık bulunmadığından yasanın yasaya uygunluğu zorunluluğu yoktur. Sonraki Yasa (Lex posterior) durumunda olan 3986 sayılı Yasa önceki yasanın kendisiyle çalışan kuralları yerine geçer.*

*Ayrıca, 1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın (C) cetvelinin sonunda "Bu cetvellerde herhangi bir şekilde belirtilmeyen Umumi ve Hususi Bircümle Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Kararname, Tüzük, Yönetmelik, Genel Tebliğ vesair mevzuat ile ikili ve çok taraflı her türlü anlaşmaların gelir, tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin hükümleri" denilerek çok geniş kapsamlı bir hüküm konulmuştur.*

*Öte yandan, 3986 sayılı Yasa'nın öngördüğü vergiler bir kez alınmaları nedeniyle olağanüstü olarak nitelendirilse bile, bu uygulamanın mutlaka olağanüstü hâlin ilânını takiben yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Önemli olan devlete ait vergilendirme yetkisinin, Anayasa'ya ve Anayasa'nın öngördüğü vergilendirme ilkelerine uygun kullanılmasıdır.*

*Anayasa'da bir defaya mahsus vergi alınmasını engelleyen herhangi bir kural bulunmamaktadır ve itiraz konusu kuralların, bu nedenle Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bir yönü yoktur". AyM, 06.07.1995, E. 1995/6, K. 1995/29, RG. 10.02.1996, S. 22550.*

<sup>73</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 192.

<sup>74</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 192; "Anayasa Mahkemesi'nin hukuk tekniği açısından hukukla bağdaşmayan ve sonuçta bütçe hakkı gibi önemli bir kuralı zedeleyen kararına göre, bütçe uygulamaları sırasında ön izin alınmadan çıkartılan vergi kanunları Anayasaya uygundur yargısı ile karşılaşılmış olmaktadır". GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 193.

<sup>75</sup> ATEŞ Leyla, *Yatırım Vergi Teşvik Politikasının Hukuki Çerçevesi*, İstanbul 2017, *Hukuki Çerçeve*, s. 124.

<sup>76</sup> ÜSTÜN, s. 231.

<sup>77</sup> ÜSTÜN, s. 231.

Hâlbuki kamu gelirleri bakımından ön izin ilkesine anayasal koruma sağlanırsa, carî bütçe kanununda yer verilmeyen bir vergi teşviki hükmü hakkında, bütçede verilen harcama yetkisi aşılarak ön izin ilkesi ihlâl edildiği gerekçeyle anayasaya aykırılık kararı verilebilecektir<sup>78</sup>. Sene içinde Bütçenin C cetvelinde yer verilmemiş bir kanuna dayanılarak vergi ya da vergi teşviki getirilmek istenmesi halinde, bütçe kanununun da değiştirilmesi ve bu hususta bütçe için anayasada öngörülen özel yöntem ve kurallara bağlı kalınarak değişiklik yapılması gerekmektedir<sup>79</sup>.

Doktrinde, vergi gelirleri bakımından bütçede ön izin ilkesinin malî hukuk ilkesi düzeyinde bulunduğunu, anayasal ilke olmadığını belirtilip bu kuralın anayasa dışında bırakılması hukuk devleti ayıbı olarak nitelendirilmektedir. Bütçe kanununun uygulanması sırasında çıkarılan vergi kanunlarına ön izin ilkesinin uygulanması için, anayasal düzeyde bir ilke olmasına ihtiyaç bulunmadığı da vurgulanmaktadır. Ancak uygulamada tereddütlere yol açmamak adına anayasanın bu ilkeye ilişkin suskunluğunu bozması gerektiği ileri sürülmektedir<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> ATEŞ, s. 124-125.

<sup>79</sup> Bkz. ATEŞ, s. 125; ÜSTÜN, s. 232.

Nitekim 1961 Anayasası döneminde verilen bir Anayasa Mahkemesi kararında bütçe kanunlarının meclise sunulmaları, görüşülmeleri ve kabul edilmelerinde farklı yöntemler belirlenmiş olduğu vurgulanmaktadır: *"Buna karşılık Bütçe Yasası tasarıları için Anayasada değişik bir yöntemin kabul edildiği görülmektedir... Anayasa, 91., 92., 93. ve 94. maddelerinde, yasa tasarısı ve teklifleri ile bütçe yasası tasarılarının Büyük Millet Meclisine sunulmalarını, orada görüşülüp kabul edilmelerini ve Cumhurbaşkanınca yayımlanarak yürürlüğe konulmalarını değişik yöntem ve kurallara bağlamıştır. Anayasanın 91. maddesine göre yasa önermeye Bakanlar Kurulu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri yetkili bulunduğu halde Bütçe Yasası tasarıları yalnız Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilir... Buraya kadar yapılan açıklamalardan doğal olarak çıkarılacak sonuç, Anayasanın birbirinden tümüyle ayrı düzenlediği bu değişik yasama yöntemlerinden ve biçimlerinden belli birisine göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yöntemlerden ve yollardan geçilerek sağlanabileceğidir. Hukukun genel kuralları da, hukuk alanında geçerli olan ve niteliğine göre değiştirilmesine veya kaldırılmasına da engel bulunmayan herhangi bir belgenin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının, tersine bir hüküm olmadıkça veya yetkili bir mahkeme kararı bulunmadıkça, o belgenin hazırlanmasında ve geçerli hale gelmesinde uygulanmış bulunan yol ve yöntemlerden geçirmek suretiyle mümkün olabileceği doğrudur."*

*Bu duruma göre bir yasa hükmünün, malî yıl gibi geçici bir süre için bile olsa, Bütçe Yasası ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına olanak bulunmadığı gibi öteki yasalarda da bütçe ödeneğine ilişkin hükümlerin yer alması aynı nedenlerden ötürü olanaksız olduğundan her iki hale de uymayan bir hüküm, Anayasa'nın açıklanan 92., 93. ve 94. maddelerine aykırı olur".* AyM, 21.12.1978, E. 1978/40, K. 1978/66, RG. 03.04.1979, S. 16598. Ayrıca bkz. ATEŞ, s.125-128.

<sup>80</sup> GÜNEŞ, *Önceden İzin*, s. 193-194.

## IV. BÜTÇENİN TASDİKİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ SONRASI ÖN İZİN İLKESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

### A. BÜTÇENİN TASDİKİ VEYA REDDİ

Bütçenin aşamalarından bütçenin tasdiki (onaylanması), bütçenin yürürlüğe girmesinden önce olur. Bu sebeple, bütçenin tasdiki, önceden izin ya da önceden onay ilkesini ifade etmektedir<sup>81</sup>.

Zaten ön izin ilkesi, bütçenin uygulamaya konulabilmesi için yasama organı tarafından onaylanmasını gerekli kılmaktadır. Buna göre, yasama organının önceden onayladığı bütçeye dayanmayan hiçbir kamu gelirleri toplanamaz ve kamu harcaması yapılamaz<sup>82</sup>. Bütçe hakkının bir sonucu olarak, bütçenin uygulamaya girmesi, meclisin onayını gerektirmektedir. Tasdik süreci meclise, bütçe hakkından doğan yetkilerini etkili bir biçimde kullanmasını sağlayan bir ortam sunmaktadır<sup>83</sup>.

Bütçenin uygulamaya girmesi, başka bir ifadeyle gelirlerin tahsil edilebilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için, yasama organının onayından geçmesi şarttır. Yasama organının bütçeyi onaylaması, kamu gelirlerinin toplanmasına ve harcamalarının yapılmasına izin vermesi (önceden iznin alınması) anlamına gelir<sup>84</sup>. Bütçe hakkının esas kullanılma alanı, bütçenin tasdiki aşaması olarak ifade edilebilir. Bütçe hakkı esas itibarıyla meclisin, bütçeyi kabul veya reddedebilmesi suretiyle kullanılmaktadır<sup>85</sup>.

Özellikle parlamenter demokrasilerde, bütçesi meclis tarafından onaylanmayan hükümetlerin güven alamamış sayılması ve bu durumun hükümetlerin istifasıyla sonuçlanması bunu göstermektedir<sup>86</sup>. Meselâ İngiltere’de, hükümetin Avam Kamarası’ndan bütçe onayı alamaması, hükümetin derhal düşmesi anlamına gelmektedir<sup>87</sup>. Parlamenter sistemde hazırlanan bütçenin, mecliste kabul edilmemesi sonucunda hükümetin istifa etmesi anayasal bir zorunluluk olmasa da bütçesi kabul edilmeyen bir hükümetin gensoru ile düşürülmesi mümkün olabilmektedir<sup>88</sup>. Bu nedenle bütçesi onaylanmayan hükümetler,

<sup>81</sup> PEHLİVAN, *Bütçe*, s. 46; ÜSTÜN, s. 276.

<sup>82</sup> PEHLİVAN, *Bütçe*, s. 46.

<sup>83</sup> BİÇER, s. 64; YIMAZ/BİÇER, s. 203; ÜSTÜN, s. 277.

<sup>84</sup> ÜSTÜN, s. 277.

<sup>85</sup> AKSOY, s. 295.

<sup>86</sup> NARTER, s. 43; ÜSTÜN, s. 278.

<sup>87</sup> BACON Richard, “Parlamentonun Denetimi ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi”, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*, Ankara 2009, s. 239.

<sup>88</sup> AKÇAKAYA Murat/ÖZDEMİR Abdülkadir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, C. 53, S. 3 2018, s. 937; ODYAKMAZ

güvensizlik oyu ile düşürülmek yerine istifalarını sunmayı tercih edebilmektedir<sup>89</sup>. Nitekim ülkemizde de 1965 yılında İnönü, 1969 yılında ise Demirel hükümetleri, bütçelerinin kabul edilmemesinin ardından istifa etmek zorunda kalmışlardır<sup>90</sup>.

Meclisin onaylamadığı bir bütçenin uygulanması (gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması), esas itibariyle, bütçe hakkı gereğince mümkün bulunmamaktadır. Nitekim doktrinde bütçe hakkı açısından, bütçenin meclis tarafından onaylanmasına verilen önem şu şekilde belirtilmiştir: *“Teoride tavsiye edilmeyen, uygulamada pek fazla görülmeyen bütçenin reddi eğer hükümetin düşmesi sonucunu doğuruyorsa, orada gerçek demokrasinin bulunduğu ve Parlâmento’nun bütçe hakkına tam manasile sahip ve hakim bulunduğu kabul olunmak gerekir. Aksi var ise, yani Parlâmento’nun bütçeyi reddetme yetkisi yoksa veya bütçenin reddi hükümetin çekilmesi neticesini hasil etmiyorsa o ülkede veya o devrede bütçe hakkının gerçekte mevcut ve müessir olmadığına ifadesi lazım gelir”*<sup>91</sup>.

Parlamente sistemlerinde, hükümetler meclisin güveni ile iktidara gelmekte ve hükümetlerin meclis ile uyum içerisinde çalışması gerekmektedir. Bu yüzden parlamente sistemlerinde, hükümetin bir politika uygulama aracı olan bütçelerin meclisler tarafından çok fazla değiştirilmeden kabul edilmesinin ve akabinde bütçe hakkının kesin hesap kanununun kabulü esnasında daha sıkı bir şekilde kullanılmasının amaca daha uygun düştüğü, ileri sürülmektedir<sup>92</sup>.

Başkanlık sisteminin en başarılı örneğini teşkil eden ABD’de çok katmanlı bir bütçeleme süreci bulunmakta olup Kongrenin bütçeyi istediği gibi belirlemesi, ödenekleri kesmesi, eklemeler yapması gibi geniş yetkileri vardır<sup>93</sup>. Bütçenin onaylanması (veya reddi), başkanlık sisteminde meclisin, fren denge mekanizması içinde, başkana karşı kullandığı en etkili fren vasıtasıdır. Yasama ve yürütme arasındaki kopukluğu gidermek amacıyla bütçenin kabulü Kongrenin onayına bağlanmış, başkana da veto yetkisi tanınmıştır. Bu yüzden ABD’de

---

Zehra/KAYMAK Ümit/ERCAN İsmail, *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, İkinci Sayfa Yayınevi, İstanbul 2011, s. 115’den nakleden: AKÇAKAYA/ÖZDEMİR, s. 937.

<sup>89</sup> Bkz. AKÇAKAYA/ÖZDEMİR, s. 937.

<sup>90</sup> NARTER, s. 43, dn. 28; *“1961 Anayasasının yürürlükte bulunduğu sürede bütçenin reddi, mutlaka hükümetin düşmesini gerektirirdi”*. FEYZİOĞLU Bedî Necmeddin, *Nazarî, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul 1984, s. 286.

<sup>91</sup> FEYZİOĞLU, *Bütçe Hakkı*, s. 28.

<sup>92</sup> BAĞLI, *Teorik*, s. 65; ÜSTÜN, s. 279.

<sup>93</sup> Bkz. KARAHANOĞULLARI Yiğit, *“ABD’nin Federal Bütçe Süreci”*, *Maliye Dergisi*, S. 160, 2011, s. 269-288; BİÇER, s. 148.

başkan, bütçesi için Kongreden onay almak ve bunun için de Kongreyle uyumlu çalışmak zorundadır<sup>94</sup>.

Bu süreçte Kongre kaynak göstermek şartıyla harcamaları artırıp bütçeyi onay için tekrar Başkan'a gönderebilmektedir. Aynı şekilde başkanın da bütçeyi onaylamaması ihtimali vardır. Başkan Kongre'den gelen bütçeyi veto ederse Kongre, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan iki kanadı ile birden 2/3 oranıyla kabul ettiği takdirde Başkan'ın veto hakkı kalmamaktadır. Netice itibariyle ABD'de bütçe sürecinde Başkan ve Kongre uzlaşmak zorunda olmasına rağmen, Kongrenin bir adım önde olduğu belirtilebilir. Kongre ve Başkan bütçe hususunda anlaşamadıklarında federal hükümetin bütçenin onaylanmasına kadar kapanması ve kamu hizmetlerinin durma noktasına gelme ihtimali bulunmaktadır<sup>95</sup>. Bu ise, bir bakıma parlamenter sistemde, meclisin bütçeyi onaylamadığı durumlarda hükümetin çekilmek zorunda kalmasına benzer bir durum olduğunu göstermektedir. Fakat başkanlık sisteminde hükümet düşmemekte, meclis ile uzlaşmak zorunda kalmaktadır. Yürütme, Kongre üyelerini bütçenin geçmesine ikna edebilmek için bazı politikalarını değiştirmek durumunda kalmaktadır<sup>96</sup>.

Ülkemizde, Cumhurbaşkanlığı sistemi sonrasında, Cumhurbaşkanının mecliste çoğunluğu bulunan partiden olmaması durumunda, bütçenin onayı aşamasında sıkıntılar olacaktır. Meclis bütçeyi değiştirebilecektir. Cumhurbaşkanı ile meclisteki iktidar gurubunun ayrı partilerden olması durumunda, bütçe üzerinde çok köklü değişiklikler yapılabilecektir. Ancak ABD'deki gibi bütçenin onaylanmamasında hükümetin kapanması gibi durumla karşılaşılmayacaktır. Çünkü bütçe reddedilse bile, önceki bütçe yeniden değerlendirilerek oranında artırılarak uygulanmaya devam edecektir<sup>97</sup>.

Parlamenter sistemde, bütçenin reddi ve akabinde siyasî istikrarın bozulması ihtimali varken; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bütçenin reddi herhangi bir siyasî krize yol açmayacaktır<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> NARTER, s. 40.

<sup>95</sup> KARAHANOGULLARI, s. 283; ÜSTÜN, s. 280; ABD'de Bütçe Krizi: Trump'ın Meksika Duvarı İçin İsteddiği Ödenekle İlgili Fikir Ayrılığı Nedeniyle Hükümet Altı Gündür Kapalı, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46698056> (E.t. 29.01.2019); ABD'de Federal Hükümet Kapandı, <https://www.haberler.com/abd-de-federal-hukümet-kapandı-11564015-haber/> (E.t. 29.01.2019).

<sup>96</sup> KOÇAK Konur Alp, "ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", *Başkanlık Sistemi, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri*, Ankara 2017, s. 70; ÜSTÜN, s. 280.

<sup>97</sup> ÜSTÜN, s. 281.

<sup>98</sup> AKÇAKAYA/ÖZDEMİR, s. 937.

## B. ÖNCEKİ YILIN BÜTÇESİNİN YENİDEN DEĞERLEME ORANINDA ARTIRILARAK UYGULANMASI

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte, Anayasanın 161/4. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: ***“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulmaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır”***.

Bütçe kanunu teklifi çeşitli nedenlerle mali yılın başına kadar hazırlanıp meclisin onayına sunulamazsa ya da meclis bütçeyi yeni mali yılbaşına kadar görüşüp onaylamazsa, kamu hizmetlerinde bir aksama yaşanmaması için birkaç aylık bir dönemi kapsayan geçici bütçe hazırlanır. Bu itibarla geçici bütçe uygulaması bir yıldan daha kısa süreli olduğundan, bütçenin yıllık olma ilkesinden bir sapmadır<sup>99</sup>.

5018 sayılı Kanununun 19/3. maddesinde geçici bütçe düzenlenmektedir: *“Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir”*.

Anayasa değişikliği öncesinde, geçici bütçe ile ilgili olarak anayasada hüküm bulunmamakta, sadece 5018 sayılı Kanunda zorunlu hallerde altı ayı geçmemek şartıyla geçici bütçenin çıkarılabileceğine yönelik düzenleme

<sup>99</sup> PEHLİVAN, *Bütçe*, s. 47, 58, 161; Anayasa Mahkemesi, geçici bütçenin anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir: *“Devlet yaşantısının gereklerinin ve gereksinmelerinin zorunlu kıldığı istisnai durumlarda, ana kural yine yıllık bütçe olmakla birlikte, geçici bütçelerle işlerin yürütülmesine gidildiği bir vakiadır ve olağan bütçelerin yıllık yapılması koşulu altında, böyle zorunlu, geçici bir tedbirin Anayasa ile çelişir sayılmayacağı ortadadır... Anayasa'nın 126. maddesinde Bütçe Kanununun bir yıllık olacağına işaret edilerek, bir kaç aylık belirli süreler için geçici nitelikte bütçe kanunları yapılabileceğine ilişkin bir açıklama bulunmamakla beraber... esas yıllık bütçeler yapıncaya kadar geçecek belli sürelerde Devlet işlerinin aksamasını önlemek amacıyla, işlerin geçici diye adlandırılan bütçelerle yürütülmesine gidildiği bir olgudur. Böylece zorunlu ve geçici bir tedbir olacak yapılagelmekte olan çözümün Anayasa ile de çelişmeyeceği ortadadır”*. AyM, 22.05.1974, E. 1974/9, K. 1974/22, RG. 19.07.1974, S. 14950.



bulunmaktaydı. Meclisin, zorunlu hallerde ortaya çıkan boşluğu doldurmasına hizmet eden müessese, ilk defa 5018 sayılı Kanunun 19. maddesi ile mevzuatımıza girmiştir<sup>100</sup>. 5018 sayılı kanunun selefi niteliğindeki 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda geçici bütçe ile ilgili hüküm bulunmamaktaydı. 6771 sayılı Kanun ile anayasada yapılan değişiklikle geçici bütçe müessesesi artık anayasal bir dayanak kazanmıştır<sup>101</sup>.

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile bütçenin reddi artık müeyyidesiz hale gelmiştir. Anayasanın 161/4. maddesindeki *“Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır”* hükmü bunu göstermektedir. Bu hüküm yasama yetkisini sınırlandırmakta ve böylece, *“yasamanın en temel işlevlerinden biri olan bütçe kanunu[nu] görüşme ve kabul etme fonksiyonu bypass edilmektedir”*<sup>102</sup>. Bu düzenleme ile bütçe hakkının en temel gerçekleşme alanlarından biri olan bütçenin onayı aşaması artık bir formaliteye dönüşmüş olmakta, meclisin bütçeyi reddetmesinin hiçbir anlamı kalmamaktadır<sup>103</sup>.

Bütçenin reddinin Cumhurbaşkanlığı sistemi ile artık herhangi bir hukukî sonucu kalmamıştır. Bu durum açıkça yürütmenin denetimsizliğine yol açacak niteliktedir. Gelir toplama ve harcama yapma konusunda güvenoyu alamayacak (milletin rızasını sağlayamayacak) durumda olan bir hükûmet, yine de bütçesini uygulama imkânına sahip bulunmaktadır. Bu da milletin rızasını anlamsız hale getirmekte; meclisin (dolayısıyla milletin) onayından geçmemiş bir bütçenin (harcamanın) yapılması anlamına gelmektedir. Meclisin bütçeden dışlanması aslında milletin kendinden alınacak vergiler ve bu vergilerle yapılacak harcamalarda söz sahibi olmasını ortadan kaldıracak niteliktedir<sup>104</sup>.

Nitekim doktrinde, önemli olanın bütçe teklifini hazırlamak değil, yapılmış teklifleri kabul ya da reddedebilme hakkını elde tutmak olduğu ifade edilmektedir<sup>105</sup>. Başka bir görüşte de meclisin, yürütmenin istediği bütçe kanununu kabul etmek zorunda olmadığı vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre, bütçe hakkı, yasamanın yürütme üzerindeki nihai silahıdır. Cumhurbaşkanına eski bütçeyle devam etme imkânının verilmesiyle, yasamanın Cumhurbaşkanı üzerinde

<sup>100</sup> ATEŞ, s. 118, dn. 251.

<sup>101</sup> ATEŞ, s. 118, dn. 251; ÜSTÜN, s. 283; AKBEY, s. 13-14.

<sup>102</sup> ATEŞ, s. 118, dn. 251.

<sup>103</sup> ÜSTÜN, s. 284.

<sup>104</sup> ÜSTÜN, s. 284.

<sup>105</sup> GÜRSOY, s. 132.

kullanabileceği bu son silahı da onun elinden alınmış olmaktadır<sup>106</sup>. Bütçenin reddi halinde yeniden uygulanmasının demokratik bir yöntem olmadığı da belirtilmektedir<sup>107</sup>. Cumhurbaşkanı'nın meclisin iznine gerek olmadan vergi toplayıp harcama yapabilmesinin gerek başkanlık ve gerekse de parlamenter hükümet sistemiyle çeliştiği, hatta bu durumun kuvvetler ayrılığı ilkesine de ters düştüğü vurgulanmaktadır<sup>108</sup>.

Mevcut düzenlemede meclisin bütçeyi reddetme hakkı olmasına rağmen, bu reddin yürütme organı üzerinde herhangi bir müeyyidesi kalmamıştır. Dolayısıyla mevcut düzenleme ile bütçe hakkı, özü itibarıyla ihlâl edilmiş olmaktadır<sup>109</sup>.

Meclisin bütçeyi ret ihtimali, Cumhurbaşkanı'nın seçildiği ilk yıldan itibaren bile olabilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı'nın partisi, TBMM'de çoğunluk olmasa bile bütçesini TBMM'ye onaylatma mecburiyetinde olmayacaktır. Üstelik bu-

<sup>106</sup> GÖZLER Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?", <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (E.t. 01.02.2019).

<sup>107</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 olmamakla 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, Parlâmentonun bütçe hakkını kullanmasını sınırlayabilmektedir. Üçüncü kategori ise yürütme gücünün sadece bütçeyi teklif etmesi ve yasama gücünün ise bütçe konusunda tam yetkili olmasıdır. Demokratik rejimlerin ayırt edici özelliği, bahse konu üçüncü kategorinin genel kural olmasıdır". BAĞLI, Teorik, s. 64.

<sup>108</sup> "Meclise ihtiyacı olmayan Cumhurbaşkanı'nın Meclisi feshetmeye de ihtiyacı kalmayacaktır. Görüldüğü gibi bütçe yetkisi bakımından da ABD'deki başkanlık sistemi ile Türkiye'de önerilen sistem arasında çok büyük fark vardır. Burada ayrıca belirtmek isterim ki, Cumhurbaşkanı'nın TBMM'nin iznine, yani bütçe kanununa ihtiyacı olmadan vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam edebilmesi, sadece başkanlık sistemiyle değil, parlamenter hükümet sistemiyle de çelişir. Hatta böyle bir şey, hükümet sisteminden de öte, doğrudan doğruya kuvvetler ayrılığı ilkesiyle çelişki halindedir. Yürütme organının yasama organının iznine tâbi olmadan vergi toplayabildiği ve harcama yapabildiği ve ülkede gerçek anlamda bir parlâmento olduğu söylenemez. Bütçe yetkisi elinden alınmış bir parlâmento, bir "sözde parlâmento"dan başka bir şey değildir. Böyle bir parlâmentonun olduğu bir ülkede hâliyle kuvvetler ayrılığı da yoktur. Konu hakkında bilgili olmayan pek çok kişi, bu eleştiriyi benim abarttığımı düşünebilirler. Bir şey abarttığım yok. Parlâmento tarafından bütçesi reddedilen bir Cumhurbaşkanı'nın vergi toplayabildiği ve harcama yapabildiği bir ülkede, parlamenter sistem de, başkanlık sistemi de, kuvvetler ayrılığı da, demokrasi de olamaz". GÖZLER, Neverland.

<sup>109</sup> ÜSTÜN, s. 286.

nunla ilgili herhangi bir sınırlamada yoktur. Cumhurbaşkanı uzlaşmak zorunda değildir<sup>110</sup>.

Meselâ Cumhurbaşkanının partisi çoğunluğu elde edemezse veya partisiz bir aday seçimi kazanırsa yahut seçime ittifakla giren partinin biri ittifakı bırakırsa ya da milletvekilleri başka bir partiye geçerse, daha ilk yıldan bütçenin reddi gibi bir ihtimal ortaya çıkabilir. Teorik olarak Cumhurbaşkanı görev süresi olan 5 yıl boyunca TBMM'den hiçbir bütçe onayı almadan görevini tamamlayabilecektir. Beş yılın tamamında bile milletin onayından geçmemiş bir bütçenin uygulanması söz konusu olur ki kesinlikle kabul edilemez bir durumdur. Bu husus ise bütçe hakkını ciddi anlamda sorgulanır hale getirmektedir<sup>111</sup>.

ABD'de kongre ve başkan anlaşamadığında hükûmetin geçici süre kapanması, kamu hizmetlerinin aksaması ihtimali gündeme gelmektedir. Elbette bu da istenmeyen bir durumdur. Fakat böyle bir düzenleme tarafları uzlaşmaya itmektedir. Ancak oradaki siyasî kültür, bu durumun bir silah olarak değil, bir pazarlık aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır<sup>112</sup>. Ülkemiz açısından uzlaşmayı mecbur kılan bir düzenleme olmadığı için, bütçenin reddi bir anlam ifade etmeyecektir. Yeniden değerlendirme oranında artırarak uygulama, ABD'de olduğu gibi kamu hizmetlerini aksatmaması noktasında olumlu bir düzenlemedir ancak, bütçe hakkının özüne aykırılık teşkil ettiği de şüphesizdir<sup>113</sup>.

Yeniden değerlendirme oranı VUK'un mükerrer 298/B maddesinde düzenlenmiştir: "Yeniden değerlendirme oranı, yeniden değerlendirme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dâhil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Türkiye İstatistik Kurumunun Üretici Fiyatları Genel Endeksinde (ÜFE) meydana gelen ortalama fiyat artış oranıdır. Bu oran Maliye Bakanlığınca Resmî Gazete ile ilân edilir".

<sup>110</sup> "Kanımızca parlamento çoğunluğunun desteğini kaybettiğini, bütçe kanunu teklifinin parlamentonun uygun gördüğü şekilde yasalaşacağını bilen bir Cumhurbaşkanı, bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak kullanmayı tercih dahi edebilir". YÜKSEL İsmail, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 2, 2017, s. 267.

<sup>111</sup> ÜSTÜN, s. 287.

<sup>112</sup> "Böylesi durumların sıkça yaşanması, Başkanlık sistemlerinde iki temel organ arasında krizlerin çıkmasına, sistemin kilitlemesine yol açabilecektir. ABD açısından böylesi bir durumun yaşanmaması, fren ve denge sisteminin iyi şekilde yürümekte olmasının yanı sıra demokrasi ve uzlaşma kültürünün gelişmiş olmasıyla yakından ilgilidir. Aksi halde, özellikle çok partili bir Kongrenin, farklı partiden bir başkanla çalışmak durumunda olduğu durumlarda, Kongre sık sık bütçe hakkına başvurarak hükümeti işlemez hale getirebilecektir. ABD'de yaşananlar krizlerin birkaç gün sürmesi, Kongrenin bunu başkanı ve hükümeti iş yapamaz hale getirmek için bir silah olarak değil, etkin bir pazarlık aracı olarak kullandığına işaret etmektedir". KOÇAK, s. 73.

<sup>113</sup> ÜSTÜN, s. 287.

Yeniden değerlendirme, esas itibarıyla Türk vergi sisteminde enflasyonun etkisini azaltmaya yönelik yer verilen düzenlemelerden biridir. Artan oranlı vergi tarife yapısına sahip vergilerde yüksek enflasyon sonucu gelir dilimi sürüklenmesi yaşanmakta, vergi kanunlarında yer alan maktu miktarlar da enflasyon sonucu aşınmakta ve bu aşınmalar devletin vergi gelirlerini olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzluğu gidermek amacıyla vergi kanunlarında, maktu vergi ve miktarların yeniden değerlendirme oranında artırılmasına yönelik hükümlere yer verilmektedir<sup>114</sup>. Başka kanunlarda yer alan çeşitli parasal sınırların artırılması da yeniden değerlendirme oranına bağlanmıştır.

Yeniden değerlendirme uygulaması, esasında maktu vergi ve miktarlardaki artışın **bir önceki dönem enflasyon artışı oranına göre belirlenmesini** ifade etmektedir. Bu yüzden önceki dönem verilerinin vergi miktarlarında artışı oranı olarak kabul edilmesi doğru bir yaklaşım değildir: *“Ancak vergi gelirlerinin ayarlanmasında önceki dönem verilerinin kullanılması doğru bir yaklaşım değildir. Nasıl ki bütçe hazırlanırken gelecek dönemin verileri tahmin edilmeye çalışılarak gelir ve giderler ona göre ayarlanıyorsa, maktu miktarların artırılmasında da buna benzer bir düzenlemeye gidilmelidir. Yeniden değerlendirme oranı olarak gelecek dönem için tahmin edilen enflasyon oranı esas alınabilir. Maktu miktarların hedeflenen enflasyon oranında artırılması, devletin gelirlerindeki artışın ekonomideki gelişmelere daha uygun olarak gerçekleşmesini sağlayacağı gibi, mükelleflerin mali güçlerinin gözönüne alınması bakımından da olumlu sonuçlar doğuracaktır”*<sup>115</sup>.

Maktu vergi miktarlarının bile geçmiş dönem verileri yerine gelecek dönem için tahmin edilen enflasyonu oranında artırılması ekonomideki gelişmelere daha uygun olacakken; bütçedeki gelir ve gider rakamlarının yeniden değerlendirme oranında artırılması ekonomik hayatın gerçeklerine aykırılık oluşturmaktadır.

Bütçe tahmin usulleri otomatik ve doğrudan takdir usulleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Otomatik usuller içinde yer alan bir önceki yıl usulü, ortalama usulü ve geçen yıllardaki ortalama artışa göre artırma usulünün bir takım sakıncaları bünyelerinde barındırdığı ifade edilmektedir: Şöyle ki esas alınan yılın normal bir yıl olmaması halinde büyük hatalara düşülebilir. Bu yıl bir buhran yılı olabileceği gibi, bir refah yılı da olabilir. Bu sebeple gelecek yılın

<sup>114</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman, “Vergi Ceza Miktarlarının Yeniden Değerleme Oranında Artırılması”, *Vergi Sorunları Dergisi*, S. 246, Mart 2009, s. 176.

<sup>115</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. ÜSTÜN Ümit Süleyman, *Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi*, Ankara 2007, s. 242.

kaderini, bir önceki yılın kaderine bağlamak sakıncalıdır. Günümüzdeki ekonomik hayat ve konjonktürel dalgalanmalara otomatik usuller uygun düşmemektedir. Bir önceki yılın rakamlarına dayanarak gelecek bütçe yılının gelir ve giderlerini tahmin etmek (hatta yeniden değerlendirme oranında otomatik olarak artırmak) gerçekçiliğe aykırılık oluşturacaktır<sup>116</sup>. Ülkemizde bütçe gelir tahminleri, doğrudan doğruya takdir yöntemine göre serbestçe yapılmaktadır<sup>117</sup>.

Bütçe geleceğe yönelik bir plandır. Bilançodan farklı olarak bütçe, geçmişe değil, geleceğe yönelik gelir ve giderleri gösteren ve onların karşılaştırılmasını yapan bir hukuki belgedir<sup>118</sup>. Bu itibarla gelecek dönemi ihtiva eden bütçenin rakamlarının da gelecek döneme ilişkin hedefler doğrultusunda artırılması gerekir. Geçmiş dönemin oranlarıyla gelecek dönemin planını yapmak, ekonomik gelişime ayak uydurulamaması sonucunu doğurabilecektir.

Bütçenin fonksiyonlarından birisi konjonktür fonksiyonudur. Bütçenin konjonktür fonksiyonu, ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların bütçe politikaları ile önlenmesini ifade eder. Bu kapsamda ekonomide istikrarı sağlamak için bütçenin temel ilkelerinden biri olan denklik ilkesinden belli bir dönem vazgeçilebilir. Ekonominin genişlemesi veya daralması durumlarına göre, bütçe açığı ya da bütçe fazlası verdirilerek konjonktürel dalgalanmaların olumsuz etkileri telafi edilebilir<sup>119</sup>. İşte geçmiş dönemin verileri alınarak bütçe rakamlarının artırılması, bütçenin fonksiyonlarını da etkisiz hale getirebilecektir.

Bütçe, devletin gelirleri toplamasına izin, harcamaları yapmasına yetki veren bir kanun olmasının yanında aynı zamanda ülkenin malî siyasetinin de temel bir belgesi niteliğindedir. Vergilerin adil olmasından gelir dağılımında adalet sağlanmasına kadar her hususun bütçe çerçevesinde ele alınması, bütçenin bu fonksiyonları ifa edecek nitelikleri haiz olması da gereklidir. Bütçenin bir malî siyaset belgesi olarak her yıl değişen şartlar altında yeniden ele alınması gerekir. Reddedilen bir bütçenin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanacak olması, ülkenin malî siyasetinin ve bunun somut belgesi niteliğinde olan bütçenin dünyadaki değişim ve gelişime ayak uyduramaması sonucunu doğuracaktır. Yürütmeyi güçlendirmek adına, uzlaşma yapılmasının da önüne geçilerek, hızlı değişen ve gelişen dünyanın ve ekonomik gerçeklerin gerisinde kalmayı kabul etmek isabetli bir yaklaşım tarzı değildir<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. AKSOY, s. 246-247.

<sup>117</sup> AKSOY, s. 248.

<sup>118</sup> AKSOY, s. 7-8.

<sup>119</sup> PEHLİVAN, *Devlet Bütçesi*, s. 76.

<sup>120</sup> ÜSTÜN, s. 287-288.

Reddedilen bütçenin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulaması, Kanun-u Esasî'deki düzenlemeye benzemektedir. Kanun-u Esasî'de hükümete bütçe konusunda yetki veren esas itibarıyla iki hüküm bulunmaktaydı. Bunlar, meclis toplantı halinde olmadığı zaman yürütme organına ödenek koyma yetkisi veren madde ile meclisin feshedilmesi halinde bir sene evvelki bütçeyi bir sene daha aynen uygulama imkânı veren maddedir<sup>121</sup>. Bu hükümler dolayısıyla Kanun-u Esasî'de, batı demokrasilerinde olduğu gibi bütçeyi müzakere ve tasdik hakkının tam olarak meclise tanınmamış olduğu belirtilmektedir<sup>122</sup>. Kanun-u Esasî'deki düzenleme bütçenin bir yıl daha aynen uygulanması iken, mevcut düzenlemede bütçenin teorik olarak beş yıla kadar yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanması ihtimali bulunmaktadır<sup>123</sup>.

Meclisin kendisinin "bypass edilmesi"<sup>124</sup> ihtimaline karşı, teorik olarak bütçede istediği gibi değişiklik yaparak bütçeyi o şekilde kabul etme imkânı bulunmaktadır. Meclisin bütçeyi reddedecek çoğunluğu varsa, bu durumda yürütmenin önceki bütçeyi yeniden değerlendirilme oranında artırarak uygulayacak olmasının da eleştirilmesi durumunda; meclisin inisiyatifi ele alarak bütçe üzerinde istediği değişiklikleri yapmak suretiyle bütçeyi kabul etme ihtimali de vardır. Ancak meclisin bu konuda yapabileceği değişikliğin de tabiatı gereği sınırlı olduğunu, toplam bütçe rakamını aşamayacakları, fakat bu miktarın bölünmesiyle ilgili değişiklik yapabileceklerini de unutmamak gerekir<sup>125</sup>. Doktrinde meclisin bütçe üzerinde, Cumhurbaşkanının tasarladığı maliye politikasının tam tersi yönde değişiklik yapması halinde, Cumhurbaşkanının tamamen

<sup>121</sup> FEYZİOĞLU, s. 29; "Hükümet tarafından teklif edilecek bir bütçenin Meb'usan Meclisi tarafından kabul edilmemesi ihtimaline karşı, meclisi feshetmek ve eski bütçesini bir yıl daha tatbik etmek salahiyeti Padişaha verilmişti". SAYÂR, s. 54.

<sup>122</sup> SAYÂR, s. 54.

<sup>123</sup> ÜSTÜN, s. 288.

<sup>124</sup> ATEŞ, s. 118, dn. 251.

<sup>125</sup> "Genel bir değerlendirme yapıldığında acaba parlamento, kendisine hükümet tarafından sunulan bütçeyi ne ölçüde değiştirebilmektedir? Başka bir deyişle kaynak dağılımının belirlenmesinde parlamento müdahalesi hangi oranda gerçekleşmektedir? Anayasa... uyanca milletvekilleri bütçe üzerinde değişiklik önergesi verebilirler; dolayısıyla bütçe üzerinde sadece biçimsel değil, gerçek ve maddi yetkileri vardır. Ancak bu yetki oylanan toplam bütçe rakamı ile sınırlıdır. Toplam miktarın bölünmesinde değişiklik yapılabilir. Parlatentonun Bütçe komisyonu çalışmaları sırasında daha geniş yetkileri sahip olduğu... Bununla beraber, gerek Bütçe Komisyonu aşamasında, gerek Genel Kurul aşamasında bütçe tasarısının bütün, toplam rakamı gözönüne alındığında, gerçekleştirilen değişikliklerin çok önemli olmadığı gözlemlenebilir". ÇAĞAN Nami, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlatenter Kontrolü", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 2, 1985, s. 206.

savunmasız olduğu da belirtilmektedir<sup>126</sup>. Bu yüzden Cumhurbaşkanına ABD’de olduğu gibi bütçe kanununu veto yetkisi tanınması önerilmektedir<sup>127</sup>.

Aslında olması gereken bütçeyi yürütmenin hazırlaması ve uygulamasıdır. Neticede siyasî sorumluluk hükûmette olup onun belirlediği (ve meclisin onayladığı) politikanın takibi gerekir. Bütçenin reddi halinde önceki bütçenin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması aynı zamanda meclisin onay vermediği politikanın da takibine devam edilmesi anlamı taşıyacaktır. Bu itibarla meclisin gerekli değişiklikleri yaparak bütçe miktarları arasındaki dağılımı istediği gibi yapması, reddedilen bütçenin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanmasına nazaran bütçe hakkına daha uygun olacaktır<sup>128</sup>.

## V. SONUÇ

Millet egemenliğinin temel tecelli alanlarından birisini teşkil eden bütçe hakkı kapsamında, takvim (bütçe) yılı öncesi bütçenin kanunlaşması büyük önem teşkil etmektedir. Bütçenin milletin özünü teşkil eden meclis tarafından kabul edilmesi, milletin kendisinden alınacak vergilere ve bu vergilerden yapılacak harcamalara (ve elbette yapılacak borçlanmalara ve özelleştirmelere de) rıza göstermesi anlamına gelecektir.

Milletin malî olaylarla ilgili izin ve yetki vermesi anlamına gelen bütçe hakkı tarih için çok yoğun mücadeleler neticesinde elde edilebilmiştir. Milletın kendisine yegâne güvendiği organ olan (milletin kendi içinden çıkan ve onun özünü teşkil eden) meclisin bu konularda son söz sahibi olmasını ifade eder.

Meclisin bütçeyi reddi halinde herhangi bir müeyyidenin olmaması, gerçekten de bütçe hakkının bir ‘dostlar alışverişte görsün’ yaklaşımından daha fazla bir anlam taşımayacağı sonucunu doğuracaktır<sup>129</sup>.

Yeniden değerlendirme oranında artırarak uygulama, ABD’de olduğu gibi kamu hizmetlerini aksatmaması noktasında olumlu bir düzenlemedir ancak, bütçe hakkının özüne aykırılık teşkil ettiği de şüphesizdir.

Reddedilen bir bütçenin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanacak olması, ülkenin malî siyasetinin ve bunun somut belgesi niteliğinde olan bütçenin dünyadaki değişim ve gelişime ayak uyduramaması sonucunu doğuracaktır. Yürütmeyi güçlendirmek adına, uzlaşma yapılmasının da önüne

<sup>126</sup> AKBEY, s. 15.

<sup>127</sup> AKBEY, s. 16.

<sup>128</sup> ÜSTÜN, s. 289.

<sup>129</sup> ÜSTÜN, s. 286.

geçilerek, hızlı değişen ve gelişen dünyanın ve ekonomik gerçeklerin gerisinde kalmayı kabul etmek isabetli bir yaklaşım tarzı değildir

İşte, meclis tarafından kabul edilmemiş bir bütçenin gelecek yıl için de yeniden değerlendirilmesinde artırılması, her şeyden önce milletin rızasını göz ardı eden ve millî egemenliği zedeleyen bir yaklaşım teşkil etmektedir. Bu durum aynı zamanda, siyasî iktidarın yürüteceği ve sorumlu olacağı bir politikanın da belirlenmesini engelleyen bir sonuca da yol açmaktadır. Çünkü kamu gelir ve harcamalarının nevi ve miktarının dağılımını, siyaseten sorumlu siyasî iktidara bırakmak gerekir.

Geçmiş dönemlerin enflasyon verilerini almak yerine gelecek dönemin tahminlerine göre bir plan yapılması icap eder. Aksi halde ekonomide meydana gelebilen olaylara karşı yeterince tedbir alınamaz. Konjonktürel dalgalanmalar göz ardı edilmiş olur. Dolayısıyla meclisin kabul etmediği bir bütçenin yeniden değerlendirilmesinde artırılarak uygulanması hem bütçe hakkının özüne aykırılık oluşturacak ve hem de ekonomik kalkınmayı sağlayacak bir malî politikanın izlenebilmesine de engel olacaktır.

Bütçe geleceğe yönelik bir plandır. Bu itibarla gelecek dönemi ihtiva eden bütçenin rakamlarının da –eğer otomatik olarak artırılması kabul edilecekse hiç olmazsa– gelecek döneme ilişkin hedefler doğrultusunda artırılması gerekir. Geçmiş dönemin oranlarıyla gelecek dönemin planını yapmak, ekonomik gelişime ayak uydurulamaması sonucunu doğurabilecektir. Geçmiş dönemin verileri esas alınarak bütçe rakamlarının artırılması, bütçenin konjonktür fonksiyonu gibi fonksiyonlarını da etkisiz hale getirebilecektir.

Bu yüzden kanaatimce, siyasî krizlerin çıkmasına engel olmak adına belli bir süre –en fazla bir bütçe yılı için– geçerli olacak şekilde bütçenin yeniden değerlendirilmesinde artırılarak (esasinda yeniden değerlendirilme oranı yerine, gelecek dönem için tahmin edilen enflasyon oranında artırılarak) uygulanması kabul edilmeli; sonraki yıllarda bütçenin reddi halinde ise seçimlerin yenilenmesine ilişkin anayasal düzenleme yapılmalıdır.

## KAYNAKLAR

- AKBEY Ferhat, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu", *International Journal of Public Finance*, C. 5, S. 1, s. 1-26.
- AKÇAKAYA Murat/ÖZDEMİR Abdülkadir, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, C. 53, S. 3 2018, s. 922-944.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 18. Baskı*, Gazi Kitabevi, Ankara 2017.



- AKSOY Şerafettin, *Kamu Bütçesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 193.
- ATEŞ Leyla, *Yatırım Vergi Teşvik Politikasının Hukuki Çerçevesi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2017.
- BACON Richard, "Parlamentonun Denetimi ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi", *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara 2009, s. 229-246.
- BAĞLI Mehmet Selim, "Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı", *Yasama Dergisi*, S. 20, 2012, S. 20, 2012, s. 39-77. (Teorik).
- BAĞLI Mehmet Selim, *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2014, (Bütçe Hakkı).
- BAŞARAN YAVAŞLAR Funda, "Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Alt İlkesi Olarak Vergi Hukukunda Yasallık İlkesi", *Hukuk Güvenliği, Kamu Hukukçuları Platformu*, 8-9 Kasım 2013 Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2015, s. 189-238. (Yasallık).
- BİÇER Mustafa, *Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2017.
- ÇAĞAN Nami, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 2, 1985, s. 199-224. (Parlamenter Kontrol).
- ÇAĞAN Nami, *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982.
- DİKMEN Orhan, *Maliye Dersleri*, İlaveli İkinci Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1964.
- DOĞRUSÖZ A. Bumin, "Yargı kararları ışığında Vergilerin Kanuniliği İlkesi Açısından Türk Vergi Mevzuatının Değerlendirilmesi", *Anayasal Mali Düzen*, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, İstanbul 2000, s. 135-160.
- FEYZİOĞLU Bedî Necmeddin, *Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984.
- GÖRGEÇ Sevim, *Bütçe Hakkı İle Seçim Sistemleri Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin 2017.
- GÖZLER Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?", <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (E.t. 01.02.2019).
- GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011. (Anayasa Teorisi).
- GÜNEŞ Gülsen, "Hukuksal Teknik Açından Bütçede "Önceden İzin İlkesi"nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi", *Anayasal Mali Düzen*, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, İstanbul 2000, s. 173-197. (Önceden İzin).

- GÜNEŞ Gülsen, Verginin Yasallığı İlkesi, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1998. (Yasallık).
- GÜRSOY Bedri, Kamusal Maliye, Bütçe", 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın no: 481, Yeniden Yazılmış, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 1981.
- KANETİ Selim, "Türk Vergi Hukukunun Anayasal Temelleri", Makaleler, İstanbul 2011, s. 157-176
- KARAHANOGULLARI Yiğit, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", Maliye Dergisi, S. 160, 2011, s. 269-288.
- KARAKOÇ Yusuf, "Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 15, 2013, s. 1259-1308.
- KOÇAK Konur Alp, "ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", Başkanlık Sistemi, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, Ankara 2017, s. 21-81.
- KONUĞMAN Aziz, "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, C. 1, S. 1, 2015, s. 23-65.
- MUTLUER M. Kâmil/ÖNER Erdoğan/KESİK Ahmet, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, Güncellenmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2013.
- NARTER Recep, "Anayasal Açından Bütçe Hakkı", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVI, S. 1-2, 2012, s. 35-52.
- ODYAKMAZ Zehra/KAYMAK Ümit/ERCAN İsmail, *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, İkinci Sayfa Yayınevi, İstanbul 2011.
- OKTAR S. Ateş, "Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler", Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, Editörler: YENİSEY Feridun/GÜNEŞ Gülsen/ŞİRİN Z. Ertunç, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 189-200.
- ÖNCEL Muallâ/KUMRULU Ahmet/ÇAĞAN Nami, Vergi Hukuku, Gözden Geçirilmiş Değişiklikler İşlenmiş 24. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.
- PEHLİVAN Osman, Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Göre Düzenlenmiş Yeni Baskı, Celepler Matbaacılık, Trabzon 2018. (Devlet Bütçesi).
- PEHLİVAN Osman, Kamu Maliyesi, Celepler Matbaacılık, Trabzon 2017.
- SAYÂR Nihad S., Kamu Maliyesi Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, II. Cilt, 5. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1974.
- ŞENYÜZ Doğan/YÜCE Mehmet/GERÇEK Adnan, Vergi Hukuku (Genel Hükümler), 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018.
- TAŞDELEN Aziz, "Vergi Kabahatlerinin Anayasal Temelleri Üzerine Düşünceler", Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, Editörler: YENİSEY Feridun/GÜNEŞ Gülsen/ŞİRİN Z. Ertunç, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 100-124.

- ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Vergi Hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 251-271. (Anayasal İlkeler).
- ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Vergi Ceza Miktarlarının Yeniden Değerleme Oranında Artırılması", *Vergi Sorunları Dergisi*, S. 246, Mart 2009, s. 175-192. (Yeniden Değerleme).
- ÜSTÜN Ümit Süleyman, *Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2007. (Takdir Yetkisi).
- ÜSTÜN Ümit Süleyman, *Türkiye'de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara 2019.
- YALTI Billur, "Anayasa Mimarisinde Yeni Bir Yapıtışı: Mahalli İdarelerin Tali Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler", *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, Editörler: YENİSEY Feridun/GÜNEŞ Gülsen/ŞİRİN Z. Ertunç, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 345-364.
- YILMAZ H. Hakan/BİÇER Mustafa, "Parlamentonun Bütçe Hakkının Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, S. 158, Ocak-Haziran 2010, s. 201-225.
- YILMAZCAN Dilek, "Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları", *Anayasal Mali Düzen*, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 12, İstanbul 2000, s. 163-172.
- YÜKSEL İsmail, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", *Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, 2017, s. 251-274.
- ABD'de Bütçe Krizi: Trump'ın Meksika Duvarı İçin İsteddiği Ödenekle İlgili Fikir Ayrılığı Nedeniyle Hükümet Altı Gündür Kapalı, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46698056> (E.t. 29.01.2019).
- ABD'de Federal Hükümet Kapandı, <https://www.haberler.com/abd-de-federal-hukümet-kapandi-11564015-haberi/> (E.t. 29.01.2019).