DÜŞÜNCEDE VE UYGULAMADA MALİYE TARİHİ

Editör
Prof. Dr. Hakan AY

nobel

DÜŞÜNCEDE VE UYGULAMADA MALİYE TARİHİ

Editör: Prof. Dr. Hakan AY

Yayın No.: 3814
İktisat/Ekonomi/Maliye No.: 128
ISBN: 978-625-417-226-7
E-ISBN: 978-625-417-227-4
Basım Sayısı: 1. Basım, Aralık 2021

© Copyright 2021, 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.

Nobel Yayın Grubu, 1984 yılından itibaren ulusal ve 2011 yılından itibaren ise uluslararası düzeyde düzenli olarak faaliyet yürütmekte ve yayınladığı kitaplar, ulusal ve uluslararası düzeydeki yükseköğretim kurumları kataloglarında yer almaktadır.

Genel Yayın Yönetmeni: Nevzat Argun -nargun@nobelyayin.com-
Genel Yayın Koordinatörü: Gülfem Dursun -gulfem@nobelyayin.com-

Sayfa Tasarım: Leyla Kurt -leyla@nobelyayin.com-
Redaksiyon: Süleyman Gezgin -suleyman@nobelyayin.com-
Kapak Tasarım: Mehtap Yürümez -mehtap@nobelyayin.com-
Baskı Sorumlusu: Yavuz Şahin -yavuz@nobelyayin.com-
Baskı ve Cilt: Sarıyıldız Ofset Amb. Kağ. Paz. San. ve Tic. Ltd Sertifika No.: 23593
İvedik Ağaç İşleri San. Sit. 1354. Cad. 1358. Sok. No.: 31 Ostim / ANKARA

Kütüphane Bilgi Kartı

Ay, Hakan.
Düşüncede ve Uygulamada Maliye Tarihi / Prof. Dr. Hakan AY
1. Basım, vi + 374 s., 16x23,5 cm. Kaynakça var, dizin yok.
ISBN: 978-625-417-226-7
E-ISBN: 978-625-417-227-4
1. Maliye Tarihi 2. Mali Olayların Tarihsel Gelişimi 3. Osmanlı Devleti'nde Maliye.

Genel Dağıtım

ATLAS AKADEMİK BASIM YAYIN DAĞITIM TİC. LTD. ŞTİ.
Adres: Bahçekapı Mh. 2465 Sk. Oto Sanayi Sitesi No:7 Bodrum Kat, Şaşmaz/ANKARA
Telefon: +90 312 278 50 77 - **Faks:** 0 312 278 21 65 - **Sipariş:** siparis@nobelyayin.com-
E-Satış: www.nobelkitap.com - esatis@nobelkitap.com / www.atlaskitap.com - info@atlaskitap.com

Dağıtım ve Satış Noktaları: Alfa Basım Dağıtım, Arasta, Arkadaş Kitabevi, D&R Mağazaları, Dost Dağıtım, Ekip Dağıtım, Kida Dağıtım, Kitapsan, Nezih Kitabevleri, Pandora, Prefix, Remzi Kitabevleri

KİTAPTAKİ YAZILARIN SORUMLULUGU YAZARLARA AİTTİR

İÇİNDEKİLER

Yazar(lar)	Başlık	ss.
Önsöz		V
Ahmet Burçin YERELİ	İktisat Tarihi İçinde Maliye Tarihinin Başlangıcı: Devletin Ortaya Çıkışı	1
Alper DOĞAN Zeynep DEMİRCİ-ÇAKIROĞLU	İlk Çağda Vergi ve Mali Olaylar	19
Dilek BAŞARAN	Orta Çağ Avrupa'sında Vergi ve Mali Olaylar	35
Hakan HOTUNLUOĞLU Sercan YAVAN	Yeni Çağda Vergi ve Mali Olaylar	45
Abdullah Burhan BAHÇE Öner GÜMÜŞ	Tarihsel Süreçte Dinler ve Maliye: Dini Krallar ve Kutsal Devletlerde Mali Uygulamalar	65
Ayşe GÜNAY-BEKÂR	Seçilmiş Ülke Örneklerinde ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi	93
Ali Rıza GÖKBUNAR	Halk Ayaklanmalarının Şafağı: Vergileme İlkeleri	123
Hakan AY Merve YOLAL-EROĞLU	Geçmişten Günümüze İlginç Vergiler	135
Zeynep ARIKAN Salih GÜRBÜZ	Geçmişten Günümüze Belli Başlı Vergi Tahsil Yöntemleri	155
Hakan AY Oğuzhan Mehmet DEMİR	Dirlik Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci	179
Hamza KAHRİMAN	Bir Baş Vergisi Örneği: Cizye	193
İbrahim Attila ACAR	Osmanlı Devleti'nde Kamu Gelirleri	212
Haluk EGELİ Abdulkerim EROĞLU	Osmanlı Devleti'nde Bütçe ve Bütçe Giderlerini Belirleyen Faktörler: Tanzimat Sonrası Dönem	237
Pelin MASTAR-ÖZCAN Güngör ÖZCAN	Osmanlı Devleti'nde Maliye Teşkilatı	259
Altuğ Murat KÖKTAŞ Ali Gökhan GÖLÇEK	Osmanlı Devleti'nde Bitmeyen Senfoni: Mali Bunalım	279
Mehmet ÇETİN Doğan BAKIRTAŞ	Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Vergiler	303
Şaban ERTEKİN	Düyun-u Umumiye İdaresi ve Bu İdarenin Egemenlik Açısından Değerlendirilmesi	333
Mustafa SAKAL Nazmi Zarifi GÜRKAN	Varlık Vergisi Uygulamasının Türkiye'de Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve Siyasal Yansımaları	357

ÖNSÖZ

Maliye ilmini; iktisat, hukuk, sosyoloji, tarih gibi ilim dalları ile kıyaslandığımızda onlar kadar eski bir bilim dalı olmadığını söyleyebiliriz. Buna karşın maliye ilminin inceleme konularını olan mali olayları çok eskilere götürmek mümkündür. Çünkü "*nerede bir toplum varsa orada maliye vardır*" ve bu durumu eski maliyeciler *"ubi socites ubi finance"* diyerek ifade ederler. Dolayısıyla maliye ilminin inceleme konusu olan mali olayların çağlar ötesine kadar gittiğini söyleyebiliriz. Mali olayların bu kadar eskiye gitmesine karşın bu olayların tarihsel boyutunu ele alıp değerlendiren çalışmalar biraz ihmal edilmiş ve daha çok iktisat ilminin alt disiplini olan iktisat tarihi içerisinde incelenmeye çalışılmıştır. Ancak bu çalışmaların; maliye ilminin kapsamını dikkate aldığımızda arzu edilen düzeyde olmadığını ifade edebiliriz.

Maliye ilminin alt disiplini olan maliye tarihi alanındaki bu boşluğu doldurmak adına editörlü kitabın zorluklarına vakıf olmamıza rağmen böyle bir eserin kaleme alınmasına karar verilmiştir. Bu düşüncemizi ifade ettiğimiz değerli maliye bilim insanları, konuyu heyecan ile karşılamış ve bu heyecan ile **Düşüncede ve Uygulamada Maliye Tarihi** ortaya çıkmıştır. Bir yıl gibi bir sürede ortaya koyduğumuz bu eser, ülkemizde farklı üniversitelerde görev yapan maliye bilim insanlarının ortak çabasının bir ürünüdür. Kendilerine şükranlarımı arz eder, eseri basmayı kabul eden Nobel Yayınevine'de teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, çalışmaya yaptıkları bilimsel katkıları dışında formatından dizgisine kadar vermiş oldukları desteklerinden dolayı değerli dostum Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli'ye ve Arş. Gör. Ali Gökhan Gölçek'e de teşekkürlerimi sunmak isterim.

Eserimiz 18 bölümden oluşmaktadır. Bu bölümler 28 farklı yazar tarafından ele alınmıştır. Devlet olgusunun çıkışına kadar mali olaylar öncelikli olarak ele alınmış ve akabinde ilkçağ devletlerinde mali olaylar konusu değerlendirilmiştir. Devamında Orta ve Yeni Çağdaki mali olaylar iki farklı konu olarak ele alınmıştır. Mali olayları farklı yönleri ile ele almanın gerekli olduğunu düşündüğümüz için dinlerin mali olaylara bakışına da eserimizde yer verdik. Dünya siyasi tarihi açısından çok önemli sonuçlar ortaya çıkarması bakımından bütçe hakkının tarihsel gelişimi de ayrı bir konu olarak incelemenin gerekli olduğunu düşündük. Bu konu ile bağlantılı olduğunu düşündüğümüz vergiye karşı gösterilen tepki/ayaklanmalar ve bunların olmaması için geliştirilen vergileme ilkeleri yine eserimizde yer almıştır. Tarihte çok farklı ve çok ilginç vergilerin farklı devletler tarafından uygulandığı bilinen bir gerçektir. Böyle bir konunun da eserimize ayrı bir renk katacağını düşündüğümüzden incelemelerimize dâhil edilmiştir.

Devletler tarafından vergileme yapıldıktan sonra bunların tahsili ile ilgili sıkıntıların ortaya çıktığı tarihsel bir gerçekliktir. Tarihte çok farklı vergi tahsil yöntemleri uygulanmış olup, geçmişten günümüze farklı vergi tahsil yöntemleri ağırlıklı olarak Osmanlı Devleti'nde ama diğer devletlerden de örnekler verilmek suretiyle değerlendirilmiştir. Öte yandan Dirlik sistemi; çok farklı boyutları olup, Anadolu coğrafyasına miras kalan çok

önemli bir uygulamadır. Sadece Osmanlı Devleti'nde uygulandığı düşünülen oysa Osmanlıdan çok önceleri uygulanan dirlik sistemi başlı başına bir konu olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. İslam sonrası uygulandığı düşünülen cizyenin İslam öncesi dönemde de bir baş/kelle vergisi olarak uygulandığını ve farklı örneklerini ortaya koyan çalışma dirlik sistemini takip edecektir.

Bundan sonraki konularımız daha spesifik olarak Osmanlı Devleti'nde mali uygulamalardan ibarettir. Bu konular sırasıyla Osmanlı Devleti'nde; Kamu Gelirleri, Bütçe ve Bütçe Giderlerini Belirleyen Faktörler: Tanzimat Sonrası Dönem, Maliye Teşkilatı, Mali Bunalım, Meşrutiyetten Cumhuriyete Vergiler, Duyun-u Umumiye ve Egemenlik ile Varlık Vergisi şeklinde olacaktır.

Eserin Maliye camiasına fayda sağlaması ümidiyle...

Aralık, 2021

Prof. Dr. Hakan AY
Göztepe-İZMİR

Bölüm 6

SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİNDE VE TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ*

Ayşe GÜNAY-BEKÂR[1]

GİRİŞ

İnsanların toplum hâlinde yaşamaya başlamasıyla birlikte ortaya çıkan ve dünya nüfusu arttıkça daha belirgin hâle gelen ortak ihtiyaçlarını giderme zorunluluğu, "devlet" kavramını ve "devlet" teşkilatını ortaya çıkarmıştır. Topluluğun sürekliliğini sağlayabilmek için kararların alınabildiği bir düzen gerekmekte ve çağdaş toplumlarda bu düzen "devlet" tarafından kurulmaktadır.

Bir arada yaşayan insanların ortak ihtiyaçları kamusal ihtiyaçlar, bunların karşılanması adına devletin yaptığı hizmetler de kamusal hizmetler olarak adlandırılır. Devletin bu hizmetler nedeniyle gerçekleştirdiği kamusal giderler ile kamusal gelirler arasında dengeli bir bağ kuran araç ise "bütçe" olarak anılmaktadır. Bütçe sayesinde devlet faaliyetlerinin bir hukuki zemine dayandırılması ve bütçe dışında herhangi bir idari işlem ve kararın gerçekleştirilmemesi amaçlanır.

Kısaca, devletin egemenlik hakkının kullanılmasını ifade eden bütçe hakkı, mali kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ve yapılacak olan harcamaların miktar ve nicelik olarak millet tarafından belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bütçe hakkı, yüzyıllar içerisinde verilen çetin mücadeleler sonucunda kazanılmış bir haktır. Bütçe hakkının elde edilmesinde 1215 yılında İngiltere'de Magna Carta (Büyük Ferman) ile başlayan süreç, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya'da yaşanan aşamaların ardından günümüze ulaşmıştır.

Bütçe, Türkiye'de uygulanmaya başlamadan önce Batı ülkelerinde uygulama alanı bulduğu için, bütçenin ve bütçe hakkının tarihi gelişim sürecini ortaya koymaya çalışırken başlangıçta İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya'daki gelişimi üzerinde durulacak, ardından

---

* Günay-Bekâr, A. (2021), "Seçilmiş Ülke Örneklerinde ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi", içinde: H. Ay (ed.), *Düşüncede ve Uygulamada Maliye Tarihi,* (93-123), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

[1] *Dokuz Eylül Üniversitesi, ayse.gunay@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7181-240X.*

Türkiye özelinde öncelikle Osmanlı Devleti'ndeki gelişim sürecine ve Cumhuriyet dönemi gelişim sürecine dair ayrıntılı bilgiler verilmeye çalışılacaktır.

BÜTÇE VE BÜTÇE HAKKI KAVRAMI

Bütçe sözcüğünün kökeninin İngilizce "budget" ve Latince "bulga" kelimelerinden geldiği ileri sürülmektedir. Fransızcada "bouge, bougette, état, livre, budget", Almancada "Etat, soll-etat, das budget" gibi sözcükler de bütçe için kullanılmıştır (Sönmez, 1994: 11). Türkçede ise bütçe kavramı Tanzimat'tan sonraya ortaya çıkmış ve bu amaçla hazırlanan cetvellere "muvazene defteri" adı verilmiştir. Bütçe (büdçe) sözcüğü de Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk ve son anayasası olan 1876 Anayasası diğer adıyla Kanun-ı Esasi'nin 97. maddesi ile resmi olarak ilk kez kayıtlarda yer almıştır.

Latince'de "küçük deri çanta, çekmece, para torbası, kamu cüzdanı" gibi anlamları olan bütçe kelimesi bugün, devletin gelecek bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bu tahminlerin yürütülüp uygulanması için parlamentonun hükûmete yetki ve izin verdiği bir kanun olarak tanımlanmaktadır (Tüğen, 2019: 1).

Bütçe kavramı için yapılan tanımları, bilimsel (ilmî) ve hukuki (yasal) tanımlar şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Bilimsel tanımlar ağırlıklı olarak batılı bilim adamları tarafından yapılmıştır. Fransız maliyeci Paul Leroy-Beaulieu'nun tanımına göre; "*bütçe, belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar, yetkili organlar tarafından giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için verilen bir izindir*" (Aksoy, 1993: 8). Bir başka Fransız Maliyeci Edgar Allix ise bütçeyi "*Devletin belli bir süre içindeki gelir ve masraflarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına ve masrafların yapılmasına izin veren bir kanundur*" şeklinde tanımlamaktadır. "Economics: Dictionary" yazarları olan Amerikalı iktisatçılar Harold S. Sloan ve Arnold J. Zurcher ise bütçeyi, "*Belli bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerini kapsayan, uygulayacak kurumun özelliğine göre şekli, nitelikleri ve tasdik makamı değişen mali doküman*" (Gürsoy, 1980: 3) şeklinde kaleme almışlardır.

Bütçe konusundaki hukuki tanımlara örnek olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'ndan önce ülkemizde uzun yıllar boyunca bütçe uygulamalarının hukuki çerçevesini çizmiş olan 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun (Genel Muhasebe Kanunu) 6. maddesinde yapılan tanım verilebilir. Bu maddede bütçe; "*Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun*" (MUK/Md.6) biçiminde ifade edilmiştir. KMYKK ise bütçeyi 3. maddesinde, "*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*" (KMYYKK/Md.3) olarak tanımlamıştır.

Mali yönetim anlamında bütçenin gelişimi, siyasal yönetimin tarihi gelişimiyle eşzamanlı olarak gerçekleşmiştir. Yönetenin mutlak güce sahip olduğu anti-demokratik yönetim şekillerinin karşısında, elindeki gücü toplumla paylaşan ve güç kullanımının denetimini icra eden otoritelere imkân veren demokratik yönetim yapıları tarihsel süreçte ortaya çıkmıştır. Toplumsal ve ekonomik hak ve hürriyetlerin gelişimine paralel olarak, güç paylaşımı ve güç kullanımının denetimine ilişkin ilkeler de oluşmuştur. Ekonomik ve

toplumsal haklar kapsamında gelişme gösteren bütçe hakkı; yönetim sistemleri içinde yöneten, yönetilen ve denetleyen taraflar arasındaki güç paylaşımlarının temel esaslarını içeren bir kavramdır (Selen ve Tarhan, 2014: 1).

Tarihi oldukça eskiye dayanan denetim faaliyeti, kamu kesimi üzerinde öncelikle "bütçe" vasıtasıyla yapılmaktadır. Bütçeler sayesinde parlamentolar, yürütme erkininin yaptığı faaliyetleri kontrol edebilme şansına sahip olmuşlardır (Ergen & Durak-Oldaç, 2020: 240). Toplumsal tercihler, toplum üyelerinin kendi adlarına karar alma ve uygulama yetkisini aktardıkları (yetki devri) meclisleri aracılığıyla somutlaştırıldığından, meclis üyeleri bütçe hakkı kapsamında yürütme organının faaliyetlerini bütçe aracılığıyla toplum adına yönlendirmektedirler. Bütçenin yürürlüğe konulmadan önce meclis denetiminden geçmesi; alınan yetki ölçüsünde bütçenin uygulanması ve mali yıl sonunda devralınan yetkinin yürütme organınca nasıl kullanıldığının hesabının yine meclise verilmesi suretiyle meclis, toplumdan aldığı bütçe hakkı ile yürütmeye tanıdığı bütçe uygulama yetkisini toplum adına denetlemekte ve bütçenin siyasi işlevini de yerine getirmiş olmaktadır (Altuğ, 2020: 12).

Bütçe hakkı, vergi ve benzeri kaynaklardan sağlanan gelirlerle kamu harcamalarının tür ve miktarını tespit etme ve onaylama hakkıdır (Sayar, 1970: 18). Bütçe hakkı denildiğinde, bütçenin hangi organca hazırlanacağı ve hangi organ tarafından görüşülüp onaylanacağı hususları anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkı, bütçenin hazırlanmasının yanı sıra görüşülme ve onay sürecini de kapsamaktadır (Aksoy, 1993: 15). Bütçe hakkı, devletin hangi hizmetlere ne kadar para harcaması gerekeceğine ve bunun için vatandaşa hangi yükümlülükler yükleneceğine, millet adına karar verme yetkisi olan temsili parlamentoların söz sahibi olmaları anlamına gelmektedir (Gürsoy, 1980: 56). Milletin hükümranlık hakkına sahip olmasından dolayı bütçe hakkı, millet temsilcilerine (parlamentolar) tanınmış bir haktır. Demokratik yönetimlerin olduğu tüm toplumlarda hükümranlık millete aittir.

Parlamentolar giderler ve gelirler için yürütme erkine izin ve yetki verirken iki temel prensipten kuvvet almaktadır (Ertuğruloğlu, 1967: 69):

- Bütün vatandaşların vergiye doğrudan doğruya veya temsilcileri vasıtası ile muvafakatlarını bildirmeleri maliye biliminin esaslı ilkelerinden birisidir. Demokratik ülke anayasalarında bu ilke açık şekilde yer almaktadır.
- Anayasalarda kuvvetler ayrılığı da bir prensip olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle bütçenin kabulü ile uygulanması birbirinden ayrılmakta; parlamentonun onayladığı bütçe yürütme organı tarafından uygulanmaktadır.

Devlet bütçesi, halkın temsilcileri vekiller aracılığıyla hükûmetten talep ettiği hizmetler için sipariş listesi niteliğindedir. Bütçe hakkı da vekillerden oluşan parlamentoların yürütme organına hizmet sipariş listesi vermesi anlamına gelmekte ve parlamentonun yürütmeyi harekete geçirme yetkisi olarak ifade edilebilmektedir. Bu yetki aynı zamanda, bütçenin onaylanması, uygulanmasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetime tabi tutulmasını da içermektedir (Bağlı, 2012: 51).

BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL SÜREÇTE GELİŞİMİ

Vergiler ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının türlerini ve miktarını belirleme ve onaylama hakkı olarak tanımlanan bütçe hakkının doğması ve gelişmesi, tarihsel süreçte üç aşamada tamamlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 22):

- "Vergi ve diğer gelir kaynaklarının parlamento onayından geçerek alınabilir hâle gelmesi" birinci aşamadır. Bu aşama ile bütçenin gelir tarafı hukuki bir yapıya sahip olmuştur.
- "Kamu giderlerinin ödenek tahsisi yöntemi ile parlamento tarafından onaylanması" ikinci aşamada sağlanmıştır.
- "Devletin gelir-giderlerine ait tasdik muamelesinin genellikle her yıl parlamento tarafından yapılması esasının getirilmesi" de üçüncü aşamada gerçekleşmiştir.

Uluslar bütçe hakkının elde edilmesinde hayata geçirdikleri mücadelelerde, önce "vergi hakkını", yani "milletin izni olmaksızın vergi salınmaması" esasını kabul ettirmişlerdir. İngiltere ve Fransa gibi krallıkla yönetilen ülkelerde, önceleri krallar hiç kimseye danışmadan vergi alıyorlardı. Krallar, devlet giderleri arttıkça, mülk gelirlerinin artan giderleri karşılayamaması nedeniyle halktan daha fazla vergi toplamaya başlayınca, halkın tepkisi artmaya başlamıştır. Bunun sonucunda tarihte ilk defa İngiltere'de 1215 yılında Magna Carta ile vergi toplamak, parlamentonun iznine tabi tutulmuştur. Daha sonraları toplumlar kamu harcamalarının da parlamento tarafından onaylanmasını (harcama yapma hakkı) ilke olarak benimsemişler ve kamu gelir ve giderlerinin idaresi yasama organın iznine tabi olmaya başlamıştır. Parlamentonun önceden izin ve yetki vermesi işleminin her yıl tekrarlanmasıyla, "bütçenin yıllık olması ilkesi" yerleşmiş ve bütçe hakkının tarihi gelişim süreci de tamamlanmış oldu (Aksoy, 1993: 10).

Bütçe hakkı kapsamında ilk gelişmeler İngiltere'de başlamış, buradan önce Kıta Avrupa'sına ve Amerika'ya, ardından tüm dünyaya yayılmıştır. Bu çerçevede bütçe hakkının tarihi gelişim sürecini ele alırken önce İngiltere'deki gelişiminden bahsedilecek, ardından Kıta Avrupası ülkelerinden Fransa ve Almanya'da bütçe hakkının gelişimi incelenecektir. ABD'ndeki gelişimi ele aldıktan sonra da Türkiye'de bütçe hakkının geçirdiği tarihi süreç Osmanlı Devleti dönemi de dikkate alınarak ortaya konmaya çalışılacaktır.

İNGİLTERE'DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Birleşik Krallığı (United Kingdom) oluşturan dört ülkeden en büyüğü olan İngiltere (diğerleri İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda), *"üzerinde güneş batmayan imparatorluk"* olarak anılmaktadır. "İngiltere" isimli bir siyasi oluşum aslında resmi olarak olmasa da İngiltere adı günümüzde genellikle Birleşik Krallık veya Büyük Britanya anlamında kullanılmaktadır. İngiltere, Krallığın en büyük ve merkezi parçası konumundadır.

Parlamenter rejimin doğduğu ve Birleşik Krallık çatısı altında hâlen uygulandığı bir ülke olan İngiltere'nin, "Westminster Modeli" olarak da bilinen parlamenter rejiminde yasama gücü, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organında vücut bulmakta ve başka hiçbir kurumca paylaşılamamaktadır[2]. Birleşik Krallık anayasal monarşi ile yönetilse de Monark resmiyette devlet başkanı olarak sembolik konumdadır. Yasama yetkisi parlamentoya aittir ve Parlamento Crown (Kral-Kraliçe/Taç), Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olarak üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Yasaların hayata geçmesinde, bu üçlü yapının uyumu ve onayı gerekmektedir.

İngiltere parlamentosunun dünyadaki diğer meclisler için model oluşturması; bütçe hakkının ilk kez ortaya çıktığı yer olması; iki meclisli, Krallık iktidarından oluşan Parlamentoya sahip olması; kaynağını yazılı anayasa yerine yasalardan, içtihat ve göreneklerden alan anayasal hukuk düzenine sahip olması; İngiliz siyasal sistemi ve bütçe sürecinin özgün yapısının arkasındaki temel unsurları betimlemektedir (Karahanoğulları, 2014: 79-80).

İngiltere, bütçe kavramının doğduğu ve parlamenter sistemle geliştiği ilk ülkedir. Tarihsel süreç içinde oluşan bütçe kavramı aslında, halkın hükümdarlara karşı kazandığı "bütçe hakkını" ifade etmektedir. Devletlerin tarihsel süreç içerisinde teşkilatlandıkça halkın üzerinde egemen bir güç hâline gelerek güçlenmeleri ile birlikte bütçe hakkı daha fazla önem kazanmış ve demokrasinin de bir göstergesi olmuştur (Akça, 1996: 3). İngiltere'de de bütçe hakkının gelişim süreci öncelikle gelirlerin parlamento tarafından onaylanması ile başlamış, giderlerin parlamento tarafından onaylanması ile devam etmiştir. Son olarak da kamuya ait gelir ve giderlerin her yıl itibariyle parlamento tarafından onaylanması ile bütçe hakkının da gelişim süreci tamamlanmıştır.

İngiliz adaları üzerinde yaşayan halk ile yöneticileri arasındaki vergilemeye ilişkin ilk demokratik mücadelelerin X. ve XI. yüzyıllarda ortaya çıktığı görülmektedir. İngiliz tarihçilerine göre bu geleneğin ne zaman başladığı tam bilinmemekle birlikte, bu gelişmelerle ilgili ilk yazılı doküman 1215 tarihli "Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı)"dur (Gürsoy, 1980: 57-58). Magna Carta, dünyada ilk defa vergi hakkının resmi olarak belirtildiği hukuki belgedir. İngiltere'de 12. ve 13. yy.'da sürekli olarak yapılan savaşların giderlerinin karşılayabilmek için kral tarafından devamlı vergi talep edilmekteydi. İngiliz halkı ve baronlar, ağır vergilerden şikâyet etmeye başlayınca, baronların talebi ve ısrarı üzerine Kral John (Yurtsuz John), 15 Haziran 1215 tarihinde Magna Carta'yı imzalamak zorunda kalmıştır (Mutluer vd., 2005: 54). Magna Carta, Londra'nın 30 kilometre batısındaki Taymis Irmağı kenarında, o dönemde mesire yeri olarak kullanılan "Runnymede" çayırlığında imzalanmıştır. Bu çayırlıkta toplanan İngiliz soyluları, Kralları John'u Büyük Ferman'ı imzalamaya zorlamışlardır. Çayırlığın karşısında yer alan Taymis Irmağı içindeki ada "Magna Carta" adası olarak bugün de anılmaktadır (Gürsoy, 1980: 58).

Magna Carta'nın değerlendirilmesi yapılırken dikkate alınması gereken önemli bir nokta, fermanın çıkarıldığı zamanın toplum şartlarıdır. 1215 yılında İngiltere, feodal düzenin hüküm sürdüğü orta çağda yaşamaktadır. Büyük Özgürlükler Sözleşmesi olarak

2 <https://tr.wikipedia.org/wiki/Birle%C5%9Fik_Krall%C4%B1k>, 17.05.2021.

da bilinen ve 63 maddeden oluşan Magna Carta'nın özellikle 12., 14. ve 15. Maddelerinde feodal düzenin mali yönüne, feodal vergilerin düzenlenmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu maddeler şu şekildedir (İlal, 1968: 216-217):

> *"XII - Kendimiz için kurtuluş akçesi, büyük oğlumuzun şövalye olması ve sadece bir kere büyük kızımızın evlenmesi sebepleriyle toplananlar dışında, krallığımızda genel onaylama olmadan hiçbir vergi veya yardım toplanamayacaktır. Bu sebepler için de ancak makûl seviyede bir yardım toplanabilir. Londra şehrinden istenecek yardımlarda benzer şekilde hareket edilecektir.*
>
> *XIV - Yukarıda belirtilen üç istisna dışında bir yardım veya vergi kararlaştırılırken gerekli genel onaylamayı alabilmek için başpiskopos, piskopos, rahip, kont ve büyük baronları kendi adlarına göndereceğimiz mektuplarla davet edeceğiz. Bizimle dolaysız olarak toprak ilişkisi olan herkese, şerifler ve diğer memurlarımız aracılığıyla, belirli bir günde (asgari kırk gün mühlet vererek) belirli bir yerde toplanmak için çağrıda bulunacağız. Bütün çağrı mektuplarında, çağrının sebebi yer alacaktır. Böyle bir çağrı çıkartılınca, o gün için kararlaştırılan iş mevcudun iradesine uygun olarak yapılacak, çağırılan herkesin gelmiş olması aranmayacaktır.*
>
> *XV - Gelecekte kimsenin, kendi hür adamlarından, kendi kurtuluş akçesi, büyük oğlunun şövalye olması ve büyük kızının bir kere evlendirilme masrafları dışında bir sebeple yardım toplamasına müsaade etmeyeceğiz. Bu sebeplerle de ancak makûl bir yardım toplanabilir."*

Fermanın 12. maddesinde, üç özel durum dışında (Kralın kendini esaretten kurtarması, oğluna şövalye unvanı vermesi ve büyük kızını bir kere evlendirmesi) ve bunlarda dahi makûl olmak şartıyla, vergi toplanabilmesi için genel onaylamayı zorunlu kılmakta; 14. maddeyle de genel onaylama yapacak meclisin toplanma şeklini düzenlemektedir. Aslında genel oylamaya katılacak kişilerin "başpiskopos, piskopos, rahip, kont ve büyük baronlar" şeklinde sayılması, göreve seçimle gelerek halkın temsilcilerinden oluşan günümüz parlamentoları yerine içinde bulunulan dönemde "soylular meclisi"nden bahsetmektedir.

12. ve 14. maddeler, özellikle 18. ve 19. yy. İngiliz hukukçuları tarafından "temsilsiz vergi olmaz" ilkesini getiren hükümler şeklinde nitelendirilmişlerdir. Bu dönemin hukukçularından William Stubbs'a göre söz konusu maddeler anayasa hukuku açısından oldukça ilgi çekicidir, çünkü vergi koyma hakkının milletin sahipliğinde olduğunu kabul etmekte ve yöntemini göstermektedir. Hukukçu Sir James Mackintosh'a göre ise Magna Carta, *"vergi koyma hakkını hürriyetin kalkanı"* konumuna getirmiştir (İlal, 1968: 228-229). Anlaşılacağı üzere Magna Carta, özellikle 18. yüzyıl sonrasında, "bütçe hakkı"na ilişkin ilk yazılı belge olma niteliğini daha fazla taşımaya başlamıştır.

Vergileme hakkının doğuşundan daha sonraki yıllarda, hükümdarın harcamaları parlamento tarafından denetlenmeye başlamıştır. Zaman içerisinde vergi yükünün ağırlaşması ve paralelinde demokratik hareketlerde meydana gelen gelişmeler sonucunda, halkın temsilcilerinden meydana gelen parlamentolar, toplanan vergilerin de nerelerde ve nasıl kullanılması gerektiğine karar vermeye başlamışlardır (Aksoy, 1993: 12). Özellikle

Magna Carta'dan uzun yıllar sonra kraliyet ve hükûmetin keyfi davranışlarını sınırlamak ve halkın hak ve hürriyetlerini daha fazla koruma altına almak amacıyla önemli 4 (dört) ek düzenleme daha yapılmıştır (Mutluer vd., 2005: 55):

- 1625 yılında tahta geçen Kral I. Charles döneminde, kralın parlamentonun onayı olmadan vergi toplayamayacağı ve sebepsiz tutuklamaları kınayan 17 Haziran 1628 tarihli ve 11 maddeden oluşan "Petition of Rights (Haklar Dilekçesi)",
- Tutukluların yargıç karşısına hemen çıkarılmalarını şart koşarak kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkını sağlam temellere oturtan (Keskin, 2002: 49) 1679 tarihli "Habeas Corpus Act (Habeas Corpus Yasası)",
- Vergiler konulmadan önce parlamento üyelerine serbest konuşma hakkı veren ve parlamentonun izninin alınmasını öngören 1689 tarihli "Bill of Rights (İnsan Hakları Bildirgesi)",
- İngiltere'de kralın kendi isteği doğrultusunda karar vermeyen hâkimleri görevinden azledebilmesinin önüne geçen (Saçar, 2016: 549) ve anayasal monarşinin kurulmasını sağlayan 1701 tarihli "Act of Settlement (Uzlaşma Yasası)".

Magna Carta ile çizilen konularda Kral ve ileri gelenler arasındaki mücadeleler sonrasında da devam etmiş, I. James (1603-1625) parlamento onayından geçmeyen vergileri yürürlüğe koymaya çalışmıştır. Kral I. Charles döneminde (1625-1649) ise parlamento, krala ödenek vermeyi kabul etmemiş; Kral da parlamentoyu birçok kez feshetmiştir. Ancak her seferinde yeniden oluşturulan parlamento krala karşı gelmeye devam etmiş ve Kral I. Charles, birinci parlamentonun isteklerini kabul ederek 1628'de "Petition of Rights (Haklar Dilekçesi)"ı imzalamak zorunda kalmıştır. Haklar Dilekçesi ile kimsenin Parlâmentonun onayı olmadıkça vergi ödeme zorunluluğunun olmadığı ilkesi yeniden ilân edilmiştir (Gözler, 2009: 370-371).

Haklar Dilekçesi'nin 10. maddesi bütçe hakkına vurgu yapmaktadır[3]:

"*...Parlamentonun genel onayı olmadıkça, hiç kimsenin ödünç para, bağış, vergi veya armağan vermeye ya da benzer bir ödemede bulunmaya zorlanmasını ve böyle bir ödemede bulunmayı reddetti diye, kimsenin sorguya çekilmemesini, yemin etmeye zorlanmamasını, hücreye kapatılmamasını, tutuklanmamasını ya da başka biçimde eziyet çektirilmemesini ve rahatsız edilmemesini, yüce Majestelerinizden rica ediyoruz. Hiçbir özgür kişi, bunların hiçbirinde yasaklanmamalı ve gözaltına alınmamalıdır.*"

Kral I. Charles, sömürgeci politikası nedeniyle vergi gelirlerini yeterli bulmayarak halk temsilcilerinin rızasını almadan yeni vergiler koymaya kalkışmış ancak halkın direnmesiyle karşılaşmış ve bir kısım askerleriyle kaçmıştır. Parlamentonun sadık askerleri tarafından yakalanması üzerine, 1649 yılında parlamento önünde kurulan bir mahkemede yargılanarak idama mahkûm edilmiş ve 30 Ocak 1649'da idam edilmiştir.

[3] *<https://hukukbook.com/ingiliz-haklar-bildirgesi-petition-of-rights/>, 01.06.2021.*

Kamu gelirlerinin yanı sıra kamu giderlerinin de parlamento onayına sunulması gerekliliği, bütçe hakkının yerleşmesi için ikinci önemli adımdır. İngiltere'de bu adım, Magna Carta ruhunu taşıyan 1689 tarihli İnsan Hakları Bildirgesi (Bill of Rights) ile atılmıştır. I. Charles'ın idam edilmesi üzerine tahta II. Charles (1660-1685) gelmiş, kendisinin de parlamento denetimini gereksiz bulması üzerine 1688 İhtilali (ayaklanma) çıkmış ve akabinde İnsan Hakları Bildirgesi kabul edilmiştir.

İngiltere'de bütçe hakkına yönelik ikinci önemli belge niteliğindeki İnsan Hakları Bildirgesi'nde, "*Bundan böyle, Parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiç kimse vergi, armağan, katılma payı veya bağış adı altında bir ödemede bulunmaya zorlanamaz*." denilerek, vergileme hakkının Parlamentoya ait olduğu kesin bir dille bir kez daha ifade edilmiştir (Aksoy, 1993: 13). Parlamentonun devlet harcamaları üzerindeki ilk denetimi de bu yıllara denk gelmektedir. Kral II. Charles'ın 1688 İhtilali'nde öldürülmesi üzerine, Hollandalılarla sürdürdüğü savaşın finansmanı için koymak istediği vergiyi Parlamento, miktarını tutar olarak önceden tespit etmek suretiyle bu savaşın masraflarını karşılamak için tahsis etmiştir. Tahsis aslında, hükümdarın savaş harcaması yapmasını Parlamentonun uygun bulması anlamına da gelmektedir (Gürsoy, 1980: 59).

Harcamalar üzerindeki Parlamento denetimi daha yavaş seyretmiştir. Savaş harcamaları üzerine getirilen ilk denetimin ardından İngiliz hükümdar ailesinin gelir ve giderlerini gösteren bir cetvel düzenlenmiştir (1689). "Civil List" adı verilen bu cetvel sayesinde, hükümdar harcamaları sınırlandırılarak denetime tabi tutulmuştur. Önceleri sadece savaş ve askeri harcamalar üzerinde yapılan denetim giderek artmış ve devlet harcamaları ile hükümdar harcamalarının birbirinden ayrılarak, Parlamentoların devletin tüm gelir ve giderleri üzerinde egemenlik kurmasına yardımcı olmuştur. Bu dönemde ayrıca, denetim hakkının daha etkin kullanılabilmesi için, gider kanunlarının kullanımı açısından Avam Kamarasının Lordlar Kamarasına üstünlüğü kabul edilmiştir (Gürsoy, 1980: 60; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 25).

Parlamentonun hükümdarlar üzerindeki mali denetimi ise ancak 1760'tan sonra tamamlanmıştır. Kral III. George döneminde (1760-1820), kraliyet gelirlerinin büyük bölümü ve Kral IV. George (1820-1830) ile IV. William (1830-1837) dönemlerinde kralın harcamaları üzerinde yapılan denetimle birlikte, kral üzerinde büyük ölçüde mali denetim sağlanmış ve sonuçta bütçe hakkı tümüyle millet temsilcilerinin yer aldığı parlamentoya verilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 25).

1787 yılı, İngiltere bütçe tarihinde yaşanan gelişmeler bakımından önemlidir. Bu yılda "Consolidated Fund Act (Konsolide Fonlar Kanunu)" parlamento tarafından kabul edilerek, İngiliz bütçelerinin kaynakları ne olursa olsun tüm devlet gelir ve giderlerini kapsayarak "genellik ilkesi"ne uygun hazırlanması mümkün hâle gelmiştir. 1802 yılından itibaren bütçeler hem yıllık olma ilkesine uygun hazırlanmaya başlamış hem de bütçe kanununda ekli gelir-gider cetvelleri bulundurulması usulü benimsenmiştir (Tüğen, 2019: 5-6).

İngiltere'de bütçe tasarısını hazırlama görevini hükûmet yerine getirmektedir. İngiliz Parlamentosunca çıkarılan 1706 tarih ve 66 sayılı İçtüzük (Standing Order) ile bütçe tasarısını hazırlayıp meclise sunma yetkisi hükûmete verilmiştir. Hazırlanan bütçe tasarısını Avam Kamarası görüşerek kabul eder ve Lordlar Kamarası da kabul edilmiş bütçeyi aynen onaylar. Bütçe hakkının halkın temsilcilerine ait olması sebebiyle Lordlar

Kamarası'nın bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoktur (Mutluer vd., 2005: 55-56). 1909'da Lordların bütçeyi reddetmesi sonrası 1911'de çıkarılan yasa ile bütçeyi veto edebilme yetkisi Lordlardan alınmıştır. Parlamento İçtüzüğü Lordlar Kamarası'na, kamu maliyesini ilgilendiren yasa tasarıları üzerinde değişiklik yapma yetkisi vermemiştir (Karahanoğulları, 2014: 83).

Geçmişten günümüze bütçe hakkının gelişimine önder olan İngiltere'de halk hâlâ devlet bütçesine büyük ilgi göstermekte[4] ve pek çok ülke, bütçe süreçlerinin geliştirilmesinde İngiliz modelini örnek almaya devam etmektedir.

FRANSA'DA BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen, Avrupa'nın en büyük yüzölçümüne sahip ülkesi olan resmi adıyla Fransız Cumhuriyeti, üniter devlet yapısına sahip olup yarı başkanlık sistemi ile yönetilmektedir.

1789 Fransız Devrimi'ne kadar Krallık ile yönetilen Fransa, bu tarihten sonra anayasal yönetimlere geçmiştir. Devrim'den bugüne kadar on beş farklı anayasa ile yönetilen Fransa'da, şu an itibariyle yürürlükte olan Fransız Anayasası 4 Ekim 1958'de kabul edilmiştir. Üçüncü Cumhuriyet'i kuran 1875 Anayasası yetmiş yıl boyunca yürürlükte kalmasına rağmen tam istikrarı sağlayamamıştır. Bu süreçte Fransa'da yüz dört farklı hükûmet görev yapmıştır. Dördüncü Cumhuriyet'in sonlarında oluşan istikrarsızlıklar bir kez daha Fransızları Beşinci Cumhuriyet Anayasası'nı hazırlamaya yöneltmiştir. 28 Eylül 1958'de gerçekleştirilen referandum sonucunda onaylanan Beşinci Cumhuriyet Anayasası, devlet başkanına daha fazla yetkiler tanımakta, Parlamentoda Fransa Ulusal Meclisi ve Senato olmak üzere ikili bir yapı kurmaktadır[5].

Bütçe hakkının gelişimi çerçevesinde bütçenin tasdik edilmesi bakımından Fransa, İngiltere ile ABD arasında bir yer işgal etmektedir (Laufenburger, 1956: 15). Fransa'da bütçe hakkının gelişimi İngiltere'ye nazaran daha geç olmuştur. Krallık döneminde Krallar kendi öz gelirleri ile giderlerini karşılayamadıklarında, vergi toplamak için kilise temsilcilerinin ve soylu kişilerin oluşturduğu meclisin onayını alırlardı. Krallar, vergileme hususunda fazla özenli davranmayan meclisi, çok defa istedikleri zaman toplamışlar ve hatta 1614 yılında Kral XIII. Louis (1610-1643) meclisi gereksiz bularak feshetmiştir (Tüğen, 2019: 6). Dönemin önemli düşünürlerinden J. Jacques Rousseau, Mantesquieu, Mirabeau; devlet gelir ve giderlerini belirleme hakkının Krala veya Hükümdara değil, ulusun tümüne ait bir hak olması gerektiği ilkesini savunmuşlardır (Falay, 1989: 42).

Fransa halkı da uzun yıllar boyunca vergi hakkını elde etme mücadelesi vermiştir. Kralın vergi koyabilmesi, soylu kişiler ve kilise temsilcilerinden oluşan Genel Meclislerin

---

[4] *İngiltere'de halk bütçeye ilgi göstermektedir. Yazılı medyanın, bütçe sunuşunun yapıldığı gün bütçeye ilişkin haberlere verdiği önem, bu ilginin göstergesidir. Bütçe sunuşunu takip eden günde çoğu gazetede kapsamlı bütçe ekleri yayınlanmaktadır. Örneğin, 23 Nisan 2009'da Financial Times 28 sayfalık, Guardian 16 sayfalık, The Times 24 sayfalık bütçe ekleri, 25 Mart 2010'da The Daily Telegraph 20 sayfalık, The Independent 24 sayfalık bütçe ekleri yayımlamışlardır. Bu durum farklı siyasal düşüncelerin ve kamuoyunun ilgisinin bir göstergesidir (Karahanoğulları, 2014: 94-95).*

[5] *<https://diam.sakarya.edu.tr/tr/icerik/10436/41762/fransa>, 17.04.2021.*

(Etats Gènèraux) onayını gerektirse de kralların meclis üzerinde geniş etkiye sahip olması ve vergileme hakkının kendilerine Tanrının bahşettiği bir hak olarak kabul görmesi sebebiyle keyfice bu yetkilerini kullanmışlardır (Canbay ve Çetin-Gerger, 2012: 168-169).

1789 Devrimine kadar Fransa koyu bir istibdat dönemi yaşamış, ancak büyük Fransız Devriminden itibaren toplanan Milli Meclis öncelikli olarak *"Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınamaz"* ilkesini yerleştiren bir kanun çıkarmıştır. Bununla birlikte, sadece vergiler değil tüm kamu gelirlerinin onaylanması ilkesi benimsenerek bütçe hakkının birinci aşaması gerçekleştirilmiştir. Bundan sonra da bütün Fransız Anayasalarında, devlet gelirlerinin onanması ilkesi hüküm olarak yer almıştır (Aksoy, 1993: 17). Fransız Devrimi ile birlikte egemenlik deyiminde de önemli değişim yaşanmış, egemenlik monarktan alınarak ulusa verilmiştir. Egemenliğin özü olan ulusal egemenlikte, hiçbir kişi ya da kurum ulustan kaynaklanmayan bir otoriteyi kullanamamaktadır (Ay & Uçar, 2015: 201).

İhtilal sonrasında Fransa'da 26 Ağustos 1789'da ilan edilen "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi"nde vergi koyma hakkının, Millet Meclisine ait olduğu ifade edilmiştir. Toplamda on yedi maddeden oluşan bildiri özetle, insanların özgür doğduğunu, eşit şekilde yaşamaları gerektiğini, egemenliğin esasının millete dayalı olduğunu, insanların zulme karşı direnme hakkına sahip olduğunu, devleti yönetenlerin millete karşı sorumlu olduğunu ortaya koymakta olup, vergilere ilişkin hükümler Bildiri'nin 13. ve 14. Maddelerinde yer almaktadır (Saraç & Eroğlu, 2021: 91):

> *"13.madde: Kamu gücünün devamını sağlamak ve idarenin masraflarını karşılamak için herkesin bir vergi vermesi kaçınılmazdır. Vergi tüm yurttaşlar arasında olanakları ölçüsünde eşit olarak dağıtılır."*
>
> *"14.madde: Tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri vasıtası ile verginin gerekliliğini belirlemeye, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçimini ve süresini belirlemeye hakkı vardır."*

Özellikle bu iki madde bütçe hakkının hukuki değer kazanması adına önem taşır. Vergilemede genellik ve eşitlik ilkelerine 13. Maddede, vergilerin belirliliği ve kanuniliği ilkelerine de 14. Maddede vurgu yapılmaktadır. 1789 Devrimi ile sahip olunan bütçe hakkı sonucunda, 31 Ekim 1790 tarihli Kararname ile ticaretin gelişimine engel teşkil eden tüm vergi, resim vb. yükümlülükler kaldırılarak burjuvazi, sanayici ve tüccarlar lehine önemli değişiklikler yapılmıştır (Canbay ve Çetin-Gerger, 2012: 169).

1791 Anayasası'nda "*mali yükümlülükler her yıl yasama organınca görüşülüp onaylanacak ve kesin olarak yenilenmedikleri takdirde yürürlükte kalamayacaktır*" hükmü ile verginin yıllık olması ilkesi kabul edilmiştir. Kamu giderleri için ise, dolaylı olarak bütün giderlerin yıllık olacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelere rağmen yine de krallık dönemlerinde iç çatışmalar ve savaşlar nedeniyle esaslı bir bütçe hazırlanıp tasdik edilememiştir (Çataloluk, 2008: 88).

Fransa'da kanunla vergi konulması ilkesinin Büyük Devrim'le kabul edilmesine karşın, parlamentonun bütçenin harcama kalemleri üzerindeki denetimi, Napolyon döneminden sonra "Yenilenme ve Onarım Dönemi"nde (Restorasyon Devri) daha yavaş

icra edilmiştir. Önceleri meclis harcamaları kabul eder ancak yürütmenin işine karışmaz, hükûmet de yürütme sorumluluğu kapsamında gelirleri istediği gibi harcamakta serbest bırakılırdı. Bakanlıkların kendilerine tahsis edilmiş ödenekler dâhilinde harcama yapmaları ilkesi 1817'de kabul edilmiştir. 1827 ve 1831 yıllarındaki değişikliklerle, bütçe hizmet türlerine göre sınıflandırılarak masraf cetvelleri bütçelere eklenmiştir. Bu sayede harcamalar üzerindeki parlamento denetimi giderek artmıştır. 31 Temmuz 1862'de III. Napolyon (1852-1870) döneminde çıkarılan "Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi" ile "bütçe hakkı", çağdaş nitelikleri kazanmıştır (Gürsoy, 1980:65). Kararnamede, *"Her hesap döneminde yapılacak kamu giderleri ile toplanacak kamu gelirlerine, yıllık bütçe kanunları ile izin verilir."* ifadesi yer almıştır. Bu hükmün kanun yerine kararname ile getirilmesi eleştirilmişse de Fransız Parlamentosu bütçe hakkına ve bütçe görüşmelerine bu dönemde önem vermiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 28-29).

1875 Anayasası sonrası meclis, bütçenin tüm ayrıntılarına müdahaleye yetkili kılınmış, fakat bu durum, bütçenin harcama yapısı ve dengesinin Maliye Bakanlığı'nca tahmin edilenden oldukça farklı oluşmasına yol açmıştır. Özellikle Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde (1870-1940) meclis, farklı sebeplerle bütçenin hazırlık ve uygulama süreçlerine gerekli gereksiz müdahaleler yapmıştır. 25 Ekim 1945 tarihinde yapılan bir düzenlemeyle, *"bütçelerin mecliste görüşülmesi sırasında milletvekillerinin ödeneklerin artırılması konusunda herhangi bir öneride bulunamayacakları"* hükme bağlanmış; fakat 13 Ekim 1946'da referanduma sunulan Anayasanın 17. maddesi ile de "milletvekillerinin ödenekler konusunda öneride bulunma hakkı" yeniden elde edilmiştir (Tüğen, 2019: 7).

Dördüncü Cumhuriyet döneminde (1946-1958), 1953'te gerçekleşen Poujade Hareketi de Fransa için vergileme alanında oldukça önemlidir. Hareketin temelinde mali neden ön planda olmuş olsa da o dönemdeki iktisadi, sosyal ve siyasal şartların bütünü sonucunda yaşanmıştır. Poujade hareketinde iki unsur öne çıkmaktadır: Birincisi, verginin tahsiline fiili olarak engel olmak, ikincisi ise parlamento ve hükûmet üzerinde baskı oluşturmaktır. Poujade Hareketi özellikle küçük esnafın üzerindeki vergi yüküne yönelik olarak başlatılmış bir hareket olmasına rağmen, kamuoyu nezdinde vergi yönetiminin ve diğer vergilerdeki sorunların da tartışılmasına yol açmıştır (Erdal ve Özkan, 2014: 400).

4 Ekim 1958'de yürürlüğe giren yeni anayasa ile Fransa'da Beşinci Cumhuriyet dönemi başlamış ve hâlen devam etmektedir. 1958 Anayasası çeşitli değişikliklere uğramışsa da hâlâ yürürlüktedir. 1958 Anayasası ile hem 1946 Anayasası hem de 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde tanımlanan ulusal egemenlik ve insan haklarına bağlılık kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra kanun önünde eşitlik, ulusal egemenlik, keyfi tutuklama, inançlara saygılı olma gibi birtakım ilkeler de ön planda tutulmuştur (Dunbay, 2012: 302).

Fransız sisteminin Türk idare sisteminde etkili olması sebebiyle bütçe sistemi de bütçe sistemimiz üzerinde etkili olmuş ve yapılan kanunlarda Fransız kanunları da örnek alınmıştır (Akça, 1996: 5).

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Amerikalıların 4 Temmuz 1776'da yayınlanan Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi ile bağımsızlıklarını ilan etmeleri üzerine kurulan Amerika Birleşik Devletleri, federal bir yapıya ve demokrasi ile idare edilen bir başkanlık sistemine sahiptir.

Başkanlık sistemini dünyada ilk kez denemiş ve başarılı sonuç almış, birçok dünya ülkesine örnek teşkil etmiş bir memleket olarak ABD, kısa olmasına karşın oldukça ilginç bir maliye tarihine sahiptir (Gürsoy, 1980: 67). İngiltere'nin kolonisi olan Kuzey Amerika'nın bağımsız bir devlet olarak örgütlenerek ABD olmasının temelinde, vergi ve bütçe hakkı bulunmaktadır (Batırel, 2007: 19). Bağımsızlık öncesi dönemde bütçe hakkı konusunda İngilizlerle Amerikalılar arasında uzun tartışmalar yaşanmıştır.

ABD'nin bağımsızlık mücadelesinin temelinde *"temsilsiz vergileme olmaz (no taxation without representetion)"* ilkesi yatmaktadır. 1765 yılında İngiltere'nin çıkardığı Damga Vergisi Yasasına (Stamp Act) Amerikalılar karşı çıkmış, parlamentoda temsil edilmedikleri sebebiyle söz konusu vergiyi ödemeyeceklerini savunmuşlardır. ABD'nde ilk kez vergi hakkının o dönemde var olan 13 eyalet meclisine ait olduğu kabul edilmiştir. İngiltere 1766'da damga vergisini kaldırmış, 1767'de ise Townshend yasaları ile cam, boya, kâğıt, kurşun ve çay üzerine yeni vergiler koymuş, ancak toplumsal direnme hareketi üzerine 1770 yılında çay vergisi haricinde diğer vergileri de kaldırmıştır. Çay vergisinin, bir anlamıyla ABD kolonileri üzerindeki egemenlik ve denetim hakkı olarak kabul edilmesi, bağımsızlık hareketinin de başlangıcı sayılmaktadır (Batırel, 2007: 19-20). Ancak koloniler, miktarı küçük olsa da çay üzerine konulan vergiye de itiraz etmişler ve çay vergisini protesto amacıyla Boston kenti halkı, 1773'te "Boston Çay Partisi" adlı isyanda İngiliz gemilerine yüklenmiş çay balyalarını denize atmışlardır[6].

Başlangıçta dar bir amacı olan eylemler daha sonra bağımsızlık taleplerine dönüşmüş ve sonuçta 18-19 Nisan 1775'te Boston civarındaki Lexington kasabasında Amerikalılar ile İngiliz askerlerinin birbirlerine karşı ateş açmalarıyla birlikte Amerikan devrimi de başlamıştır (Mutluer vd., 2005: 59). ABD'nde vergi hakkı, egemenliğin temeli olarak benimsenmiş ve 4 Temmuz 1776'da on üç eyalet (İngiliz kolonisi) tarafından kabul edilen Bağımsızlık Bildirgesi'ne (Declaration of Independence) kadar bağımsızlık mücadelesi devam etmiştir. Bağımsızlık Bildirgesi'nde, rıza ve izin alınmadan İngilizlerce vergi konulması zulüm olarak nitelendirilmiş ve eleştirilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 30-31).

1778'de İngiltere Parlamentosu kanun çıkararak *"koloni ve dominyonlarda, orada yaşayan halkın rızası alınmadan vergi salınmayacağı"* kararını alıp vergileri kaldırmasına rağmen, Amerikalıların bağımsızlık hareketinin sonucunu değiştirmemiştir. Neticede vergilere karşı yürütülen mücadele ve altı yıl süren savaştan sonra 1783 yılında İngiltere, ABD'ni tanımak zorunda kalmıştır (Canbay ve Çetin-Gerger, 2012: 171).

[6] *<https://tr.wikipedia.org/wiki/Amerika_Birle%C5%9Fik_Devletleri_tarihi>, 27.05.2021.*

Federal Cumhuriyetle yönetilen ABD'de yürürlükteki yazılı anayasa 17 Eylül 1787 tarihli Anayasa'dır. Anayasanın 1. maddesine göre, *"yasama organı iki meclisli Kongre'den (Temsilciler Meclisi ve Senato) oluşur ve federal yasaları yapmakla"* yükümlüdür.

Bağımsızlık savaşının ardından Amerikan halkı kolayca müdahale edilemeyecek katılıkta Anayasa talep etmiştir. ABD Anayasasındaki bir değişiklik hem Kongrenin hem de Temsilciler Meclisi'nin değişikliği kabulüyle mümkündür. Değişiklik ayrıca federe devletlerin dörtte üçünün meclisleri tarafından onaylanmalıdır. (İktisadi Kalkınma Vakfı, 1997: 8).

1775-1783 yılları arasındaki Amerikalıların İngilizlere karşı başlattıkları bağımsızlık mücadelesi döneminde, İngiliz bütçe sistemi ve bütçe hakkının gelişimi henüz tümüyle tamamlanmamıştı. Bu nedenle ABD bütçe sistemi için bir model oluşturmuyordu (Aksoy, 1993: 22-23). "Amerikan Devrimi" olarak da bilinen Amerikan Bağımsızlık Savaşını, aydınlarla eşraf çiftçiler (toprak ağaları) gerçekleştirmiş olup, bunların içinde devlet maliyesi konusunda bilgi sahibi kişilerin çok az olması sebebiyle de Amerikan Anayasasında bütçe ve genel mali konulara ilişkin ayrıntılı hükümler yer almamaktadır (Gürsoy, 1980: 67). ABD Anayasasının 1. maddesinin 8. kısmında Kongre'nin yetkileri sayılmıştır. Kongre'ye tanınan ilk yetkileri düzenleyen bent;

> "*Vergi, resim, harç, gümrük, tüketim ve üretim vergisini belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek, Birleşik Devletlerin ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak (ancak Birleşik Devletlerin tümünde aynı gümrük, tüketim ve üretim vergisi uygulanacaktır); Birleşik Devletler adına borç almak;*"[7]

şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla, her çeşit vergi ve benzeri mali yükümlülükler koymak, borçlanma kararını vermek ABD Kongresinin yetkileri arasında bulunmaktadır.

Anayasanın 1. Maddesinin 9. Kısmında ise, "*Yasa'nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilemeyecek ve belirli zamanlarda kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır.*" hükmü yer almaktadır. 1789'da Kongre tarafından çıkarılan bir kanunla kurulan ABD federal hükûmetinin hazinesi ve maliyeden sorumlu Hazine Bakanlığı (U.S. Department of the Treasury), kuruluş kanununa göre, federal devletin gelir ve giderlerinin tahminlerini yapma; bunları dikkatle izleme ve inceleme; gelir artırıcı tedbirleri arayıp bulma ve bunları yıllık raporlar biçiminde Kongre'ye sunma görevlerine sahiptir.

Görüldüğü üzere ABD'nde bütçe hakkı bağımsızlık mücadelesi sonrası ve federal düzeyde ABD kongresi tarafından kullanılmaya başlamış, ancak federal devlet yapısı gereğince eyalet meclislerine de eyalet bütçelerini belirleme ve tasdik etme hakkı verilmiştir. Sonuç itibariyle ABD, İngiltere ve Fransa'dan farklı olarak bağımsızlık mücadelesi sonucu bütçe hakkını elde etmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 31). ABD, bugüne kadar bütçe sistemleri konusunda gerçekleştirdiği reformlarla ise, Türkiye'nin de içinde bulunduğu pek çok dünya ülkesinin bütçe uygulamalarına örnek teşkil etmiştir.

[7] *https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, 12.06.2021.*

ALMANYA'DA BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Almanya'nın devlet teşkilatı İngiltere ve Fransa'nın devlet teşkilat yapısına benzememektedir. Bütçe mevzuatı da Belçika ve Fransa bütçe mevzuatından ağırlıklı olarak alınmış olmasına rağmen, bu ülkelere oranla daha geç gelişmiştir. Almanya'da bütçe hukukunun ana hatlarıyla düzenlenebilmesi, 1850 yılından sonra mümkün hâle gelmiştir (Mutluer vd., 2005: 57).

Avrupa Birliği'nin en büyük nüfusuna (83 milyon) sahip olan ve federal parlamenter sistemle yönetilen Almanya Federal Cumhuriyeti, 16 eyaletten oluşmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Doğu Almanya ve Batı Almanya olarak ikiye ayrılan ülke, 03.10.1990'da yeniden birleşerek bugünkü adını almıştır. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin yürürlükteki Anayasası (Grundgesetz) 23.05.1949'da devlet yaşamına özgürlükçü-demokratik bir düzen vermek amacıyla kabul edilmiş ve öncelikle Batı Almanya'da yürürlüğe girmiştir. Grundgesetz, 1990 yılındaki Alman yeniden birleşmesinden sonra başlangıç bölümleri ile son maddesinde yapılan değişikliklerle günümüzde tüm ülke genelinde varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Tarihte İngiltere ve Fransa'da bütçe hakkı ve bütçe uygulamaları üzerine yaşananlar, Almanya üzerinde de oldukça etkili olmuş ve bütçe hakkı konusunda geçmişten bugüne önemli gelişmeler yaşanmıştır.

XI. yüzyıla gelinceye kadar Kutsal İmparatorluk'da (Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu) kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanılan kamu harcamaları, ağırlıklı olarak devletin mülk (emlak) gelirleri ve gümrük resimleri ile finanse edilmekteydi. İmparatorluğa dâhil prenslikler de giderlerini emlak gelirleri ile farklı bazı gelirlerden karşılıyordu. XV. yüzyıldan itibaren kamu hizmetlerinin artmasıyla birlikte yeni kamu gelirlerine ihtiyaç duyulmaya başlamış ve çoğunluğu din adamları ve şövalyeler gibi imtiyazlı sınıf temsilcileri tarafından oluşturulan Genel Meclislerin (Landstande) izni alınarak mevcut vergiler artırılmış ya da yeni vergiler konulmaya başlamıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 29; Mutluer vd., 2005: 57).

XVI. yüzyılın sonlarından XVIII. yüzyıla kadar, İmparatorluk'ta kameralizmin gelişmesine katkı sağlayan yazarlar, genellikle devlet yönetimi ile ilgilenmişler ve hazinenin de zenginleşmesi amacıyla bazı görüşler ve öneriler öne sürmüşlerdir. Örneğin, Kameralizmin ileri gelen temsilcilerinden Alman politik iktisatçı J.H. Gottlob von Justi (1717-1771), verginin meşrutiyeti üzerinde durmakta ve hükümdarın vergi hakkını ülkenin zenginleşmesine engel teşkil etmeyecek şekilde kullanmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Justi, önem sırasına göre kamu gelirlerini şöyle sıralamıştır (Aksoy, 1993: 20-21):

- Mülk gelirleri,
- Regalian gelirler (Hükümranlık haklarından doğan gelirler),
- Vergi gelirleri,
- Diğer gelirler (Resimler, harçlar, bağışlar).

Kamu harcamaları ise, yine önem sırasına göre şu şekilde sınıflandırılmıştır (Aksoy, 1993: 21):

- Askeri masraflar,
- Hükümdar sarayı ve çevresine ait masraflar,
- Hükümdarın kişisel ve ailesine ait harcamaları,
- Kamu yönetimi giderleri,
- Vergi toplama giderleri,
- Memur ve emekli maaş giderleri,
- Tarım alanları açmak, ülkeyi geliştirmek için lüzumlu harcamalar,
- Kilise ve okullara yapılan yardım harcamaları.

XIX. yy. başlarında Genel Meclislerin izni alınmadan keyfi olarak vergilerin konulması üzerine Saksonya ve Bavyera gibi Alman devletlerinde ilk tepkisel hareketler başlamıştır. Fransız devrimi ile 1791 ve 1793 tarihli Fransa Anayasalarının etkisi altında kalan bazı Alman devletlerinde, Mebusan Meclisi olarak nitelendirilebilecek "Landtag"lar kurularak, bunlara kamu gelir ve giderlerinin miktarını tespit etme yetkisi verilmiş ve böylece Almanya'da da bütçe hakkının gelişiminde kamu gelir ve giderlerinin millet temsilcilerine bırakılması ilkesi kabul edilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 29).

1850 yılında Almanya'da Prusya Anayasası ile meşrutiyet idaresi uygulanmış ve kamu gelir ve giderlerindeki bütçe hakkının kullanılması izni Mebusan ve Ayan Meclislerine tanınmıştır. Ancak, 1862'de Prusya Mebusan Meclisi (Landtag Prussien) hükûmetin askeri harcamaları artırma önerisini kabul etmemiş ve dönemin hükûmet başkanı Bismarck bütçe tasarısını Mebusan Meclisinden geri çekerek Ayan Meclisinin onayına sunmuştur. Sonuçta bütçe tasarısı, Ayan Meclisinin ve kralın tasdiki ile yürürlüğe konulmuştur (Aksoy, 1993: 22). Mebusan Meclisinin onayının alınmaması 1866'ya kadar devam etmiş, ancak Kral Guillaume'nin Meclisten hem kendisi hem de hükûmet adına özür dilemesi ve bundan sonra 1850 Anayasasının hükümlerinin uygulanmasına aykırı hareket edilmeyeceği yönünde güvence vermesi üzerine, yanlışlık düzeltilmiş ve bütçe hakkı tekrar 1850 tarihli Anayasanın uygulanmasına geçilmesiyle birlikte millet temsilcileri tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 30).

Günümüzde 1949 tarihli Almanya Anayasası yürürlüktedir. Anayasanın Onuncu Bölümü "Mali Rejim" başlığında düzenlenmiş olup, gelir-harcama paylaşımı, bütçe, vergi, borçlanma konuları ele alınmaktadır. Örneğin, Anayasanın 105. maddesi "Yasama Yetkileri"ni ele almaktadır. Bu maddede, *"Federasyon ve Eyaletlerin mali yükümlülüklerin tahsiline yönelik olarak yasama yetkisine sahip oldukları"* belirtilmiştir (Günay, 2007: 194). Vergileme hakkının gereği olarak yasama yetkileri federal meclis ve eyalet meclisleri tarafından kullanılmaktadır.

OSMANLI DEVLETİ'NDEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Türkiye'nin bütçe hakkının kazanılması ve uygulanması bakımından batı ülkeleri ile kıyaslandığında geç kaldığı görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkı batı ülkelerindeki devrimler ve siyasal çatışmalar ardından değil, birkaç idealist devlet yöneticisinin ülke yönetimine, akılcı bir sistem getirip yerleştirme çabaları sonucu elde edilmiştir. Osmanlı'da batı ülkelerindekine benzer şekilde padişahların emir ve fermanları yasa özelliği taşımaktaydı. Bunlarla yeni vergiler konulup mevcut vergiler artırılır ya da harcama kararları alınabilirdi. Osmanlı Devleti'nde özellikle Tanzimat öncesi dönemde bütçesel belgeler düzenlenmiş olsa da bütçe hakkı kapsamında değerlendirildiğinde tam anlamıyla bütçe özelliği taşımamaktadır (Falay, 2007: 111).

Türkiye'de bütçe kavramı özellikle Tanzimat'ın ardından kullanılmaya başlanmış ve ilk bütçe hazırlığı 1839'da Tanzimat'ın ilan edilmesinden 25 yıl kadar sonra gerçekleşebilmiştir (Mutluer vd., 2005: 63). Türkiye'de bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetim yetkisinin millet meclisine geçmesi, büyük zorluk ve gecikmeler sonrası ancak XIX. yüzyıl sonlarında mümkün olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 31).

Türkiye'de bütçe hakkının gelişim süreci, Osmanlı Devleti dönemini de (1299-1922) göz önüne alarak incelenecektir. Osmanlı Devleti dönemi, "Tanzimat öncesi" ile "Tanzimat Dönemi ve sonrası dönem" olarak iki başlık altında ele alındıktan sonra "Türkiye Cumhuriyeti dönemi" irdelenecektir.

Osmanlı Devleti'nde Bütçe Hakkının Gelişimi

1299 yılında temelleri atılan Osmanlı Devleti (Osmanlı İmparatorluğu), Orta Çağ'da, Anadolu'yu Türkleştirmiş olan Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu Devletlerinden sonra kurulmuştur.

Osmanlı Devleti, Oğuz Türkleri'nden Osman Gazi'nin kurduğu Osmanoğlu Hanedanı'nın hükümranlığında Orta Çağ'dan başlayarak Yakın Çağ'a kadar varlığını sürdürmüş bir devlettir. 1299'da günümüz Türkiye'sinin Bilecik'e bağlı Söğüt kasabasında kurulmuş bir beylik iken, 1453 yılında II. Mehmed'in İstanbul'u fethedip Bizans İmparatorluğu'na son vermesiyle imparatorluk hâline gelmiştir. 1699'da Karlofça Antlaşması sonrası gerileme süreci başlamış ve 1922'de saltanatın kaldırılmasıyla yıkılmıştır[8].

Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkının gelişim süreci aşağıda sınıflandırdığımız alt başlıklar kapsamında aktarılmaya çalışılacaktır.

[8] *<https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanl%C4%B1_%C4%B0mparatorlu%C4%9Fu>, 29.05.2021.*

Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi (1299-1839)

Yönetimde başlangıçta İslâm-Türk etkileri hâkimdir. Osmanlı Devleti'nin sınırları Avrupa'nın merkezine yayıldıktan sonra Bizans ve Avrupa etkileri kamu yönetimi üzerinde hissedilmeye başlamıştır. Osmanlı Devleti'nin idaresinde sağlıklı ve oldukça sağlam bir düşünce yapısı mevcuttur. Osmanlı Devlet yapısını en iyi ifade eden dönemin tarihçi ve saray yazarı Naîmâ (Halepli Mustafa Naîmâ Efendi), düşüncelerini şu şekilde kaleme almıştır: "*Mülk (ülke-vatan) askerlerle korunur. Asker (ordu) için para gereklidir. Ülke bayındır, toplum refah içinde olursa, Devlet aradığı parayı kolay bulur. Refah, iyi idare, tedbirli politika ile sağlanır. İyi idare ise, adalete dayanır.*" (Gürsoy, 1980: 79).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin gelirleri ağırlıklı olarak zekât, öşür, haraç ve cizye gibi şer'i gelirler ile mahalli ticaretten ve zanaat üzerinden alınan örfi gelirlerden oluşmaktaydı.

Kuruluş yıllarında devlet yönetiminde maliyeye verilen önemin anlaşılması için Sultan Osman tarafından oğlu Sultan Orhan'a yapılan önemli vasiyeti hatırlamak mümkündür (Gürsoy, 1980: 79):

> "*Hiçbir işe, gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster. Devlet Hazinesini dolu tutmanın yollarından biri, elindeki imkânları iyi kullanmaktır. Olanla yetinmeyip "Beytülmalı" (Devlet Hazinesini) dolu tutmaya gayret etmelisin. Bunun için de devlet gelirlerini artırıcı tedbirlere başvurmalısın.*"

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin gelir ve giderleri ayrıntılı şekilde kayıt altına alınmış, muhasebe işlemlerinin sağlıklı yürütülmesine özen gösterilmiştir. 15. yüzyıldan itibaren yılsonlarında, mali idarenin yöneticisi konumundaki baş defterdar tarafından muhasebe kayıtlarından yararlanılarak devletin gelir ve gider cetvelleri hazırlanırdı. Gelir fazlalığı oluştuğunda bu fazlalık Enderun hazinesine (padişahın iç hazinesine) verilir, açık var ise de iç hazine devlet hazinesine (Hazine-i Amire) yardım ederdi. Bu dönemde hazırlanan gelir ve gider cetvelleri, bugünkü bütçe niteliğinde değil, birer kesin hesap cetvelleri (hesap hulâsaları) niteliğindeydi (Mutluer vd., 2005: 63). 17. yy.'da bütçeye benzer belgelerin sadece bazı yıllar için hazırlanan hesap cetvellerinden ibaret olduğu bilinmektedir (Falay, 2007: 115). Hesap cetvellerinin en tanınmışları I. Ahmet zamanında 1609 yılında Ayni Ali Efendi'nin hazırladığı "Masraf Cetveli", IV. Mehmet zamanında 1653'te hazırlanan Tarhoncu Ahmet Paşa "Layihası" ve 1660 tarihli Eyyubi Efendi "Cetveli"dir (Tüğen, 2019: 12).

Padişah II. Mahmud Döneminde (1808-1839) Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa, devletin durumunu görüşmek amacıyla hükûmet temsilcileri ile Anadolu ve Rumeli ayan temsilcilerini bir araya getirmiş ve Sened-i İttifak Sözleşmesiyle alınan kararlar padişah tarafından onaylanmıştır (Tüğen, 2019: 12; Erdal ve Özkan, 2014: 400). Türklerin "Magna Carta"sı olarak da isimlendirilen ve İngiltere'den yaklaşık olarak altı yüzyıl sonra 7 Ekim 1808'de kaleme alınan"Sened-i İttifak", padişahla âyanlar, valiler ve beyler arasındaki ilişkileri kapsamaktadır (Bayır, 1993: 17). Sened-i İttifak ile âyanların varlığı kabul

edilerek onlara bazı haklar tanınmıştır. Bu sayede padişahın da mutlak otoritesi üzerine bir sınırlama konulmuştur (Öner, 2005: 765).

İmparatorluğun zayıflamasıyla ayanların bölgesel güçleri artmış; 1808'de Sened-i İttifak ile padişahın vergilendirme gücü ayanlar lehine sınırlandırılmıştır. Senedi İttifak hem vergilendirme gücünü sınırlandırma şekli hem de etkileri açısından Magna Carta ile benzer noktalara sahiptir (Öncel vd., 2003: 9). İttifak'ta "vergi düzeni" ve "adil ve eşit vergileme" hakkında hükümler mevcuttur.

Âyan ve eyalet valileri Sened-i İttifak'ı imzalayarak padişaha bağlılıklarını belirtmişler, sadrazamı padişahın mutlak temsilcisi olarak göreceklerine söz vermişlerdi (Madde/1,4). İmparatorluğun bütün eyaletlerinde Osmanlı vergi düzeni uygulanacaktı ve padişaha ait gelirlere el konulmayacaktı (Madde/3). Padişah, eşit ve adil vergiler koymaya ve vergilerin halkın ödeyebileceği oranda olmasına söz vermekteydi (Madde/7) (Bayır, 1993: 18). Sened-i İttifak'ta yer alan hükümler genel olarak vergi hakkına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Tanzimat öncesi dönem maliyesinde bugünkü anlamda bütçe uygulamasına rastlanmamaktadır.

Tanzimat Dönemi (1839-1875) ve Sonrasında (1876-1922) Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı Devleti'nde 16. yy. sonlarından itibaren mali bunalım artmış ve 19. yy. başlarında giderek ağırlaşan sorunlar Tanzimat adı verilen reform tedbirleri ile sonuçlanmıştır. Tanzimat ile birlikte bugün de geçerliliğini koruyan mali yönetimde merkeziyetçiliğin temelleri atılmış, eski defterdarlık örgütleri yerine Tanzimat'ın bir yıl öncesinde 1838'de Maliye Nezareti kurulmuştur (Falay, 2007: 116). Tanzimat Dönemi, 3 Kasım 1839'da Sultan Abdülmecit'in, sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan Tanzimat-ı Hayriye Fermanı'nı (Gülhane Hatt-ı Hümayûnu) ilan etmesiyle başlamaktadır.

Tanzimat Fermanı, modern anlamda bir anayasa olmasa da anayasa benzeri bir yapıt niteliğindedir. Çünkü kamu gücünün kullanılmasına kurallar getirerek yetkinin sınırlandırılması örneği sergilemektedir (Tanör, 1992: 92). Fermandaki hükümlere göre devlet, memleketin muhafazası ve savunması için gerekli mali kaynağı, halktan alacağı vergilerle sağlayacaktır. Ancak, verginin mali güce göre salınıp kimseden fazla vergi alınmaması öngörülmektedir (Bayır, 1993: 19). Fermanın ilanıyla birlikte, vergilemede iktidar ve ılımlılık ilkeleri kabul edilmiş, herkesten ödeme gücüne göre vergi alınması sağlanarak, padişahın harcamalarıyla devlet harcamalarının birbirinden ayrı tutulması hedeflenmiştir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 36-37). Ayrıca iltizam usulleri kaldırılarak mali teşkilat genişletilmiş ve vergilerin memurlar aracılığıyla tahsil edilmesi yöntemi benimsenmiştir (Ay, 1991: 324).

1854 yılında Osmanlı Devleti Rusya'ya karşı Kırım Savaşı'nın hazırlıkları sebebiyle müttefik batı ülkeleri olan İngiltere ve Fransa'dan borç almak zorunda kalmıştır. Bu borçlanmayı 1855 ve sonraki yıllarda yenileri takip etmiş, mali açıdan dış borç yükü sorunu ortaya çıkmıştır (Tüğen, 2019: 13).

Tanzimatın ilk yıllarında bütçe konusunda bir düzenleme yapılamamıştır. Devlet bütçesinin hazırlık, onay ve denetim sürecine ilişkin ilk düzenleme, 1855'de 13 maddeden oluşan "Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname"nin (tüzük) çıkarılmasıdır. Bütçeler bu esasa göre yapılmaya başlanmıştır (Bayır, 1993:19). Bu düzenleme ile bütçenin idari bir belge olarak önemi artırılmış, metinde "bütçe" kelimesi yerine "Muvazene Defteri" deyimi kullanılmıştır (Meriç, 1993: 239). Muvazene denge, denklik anlamına gelmektedir.

1855'te yayınlanan Nizamname ile devletin bütün gelir ve giderlerinin Muvazene Defteri'nde yer almasına; gelir ve giderlerin her sene Maliye Nezareti'nce belirlenmesine ve mali yılbaşı olan 1 Mart'tan en az iki ay önce Babıâli'ye (Bakanlar Kurulu) sunularak ardından Tanzimat Meclisi'nde görüşülmesine karar verilmiştir. Meclisin onayladığı "Muvazene Defteri" en son padişahın onayına sunuluyordu. İçinde bulunulan dönemde Meclis halkın temsilcilerinden meydana gelmediği için gerçek manada bütçe hakkından söz edilememektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 37).

Kırım Savaşı'nın ardından 18.02.1856'da Müslümanlarla gayrimüslimlerin eşitliğini sağlamak ve tebaanın haklarını belirlemek üzere Islahat Fermanı yayınlanmıştır. Ferman ile *"vergi vb. yükümlülüklerde sınıf ve mezhep ayrımına gidilmemesi, vergilerin toptan değil kısım kısım alınması, aşarın alınmasında yolsuzlukların yapılmaması, saraya ait olan yıllık gelir ve gider defterlerinin düzenlenmesi"* öngörülmüştür (Falay, 2007: 116).

Islahat Fermanı sonrası 1858 yılında Sultan Abdülmecit, hazinenin mali sıkıntısına çare bulmak için bir ferman çıkararak başta saray harcamaları olmak üzere tüm gider kalemlerinde tasarrufa gidilmesini buyurmuştur. Bu amaçla 1859'da Maliye Nezareti'ne bağlı "Islahat-ı Maliye Komisyonu" oluşturulmuştur (Öner, 2005: 279).

İlerleyen dönemde 1872'de kabul edilen "Devlet-i Âliyenin Bütçe Nizamnamesi"nde ilk kez "bütçe" kavramı kullanılmaktadır. Nizamnamenin özellikleri şunlardır: Bu döneme kadar önce harcamalar belirlenmekteyken, önce gelirler belirlenmeye başlamıştır. Bütçe tasarısı önce bütçe komisyonunda incelenecek, kesin hesaplar ise Divan-ı Muhasebat' da denetlenecektir. (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 37).

Tanzimat döneminin sonuna doğru 1875'te Sultan Abdülaziz tarafından Adalet Fermanı (Ferman-ı Adalet) çıkarılmıştır. Adalet Fermanı'na göre, *"vergilerin mükelleflerin varlıkları ölçüsünde hak ve adalete uygun şekilde toplanması kabul edilmiş ve vergilerin devlet giderlerini karşılayamadığı durumlarda gelir kaynaklarının artırılması"* öngörülmüştür. Ekonomik kriz döneminde Fermanın çıkarılmış olması ve ardından 1876 Anayasasının (Kanun-i Esasi) yürürlüğe girmesi fermanın uygulamaya konmasını imkânsızlaştırmıştır[9].

Anayasaların öncüleri konumunda olan ve anayasa benzerleri olarak ifade edebileceğimiz bu hat ve fermanlar ile Osmanlı devlet yönetimi yumuşatılmış ve bütçe hakkının meclis tarafından elde edildiği ilk anayasa olarak II. Abdülhamit'in tahta çıkmasının (31 Ağustos 1876) ardından 23 Aralık 1876'da Kanun-i Esasi yürürlüğe konulmuştur.

Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda bütçe geleneği doğmuş olmakla beraber bütçe hakkı ancak 1876 Anayasası ile elde edilmiştir. 119 maddeden

[9] *<https://hukukbook.com/adalet-fermani-ferman-i-adalet/>, 01.07.2021.*

oluşan Anayasa, Fransız Anayasasına benzer şekilde hem vergileri onaylama hakkına hem de bütçe hakkına yönelik hükümler getirmiş, kesin hesap kanunu ve Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) denetimini kabul etmiştir. Bu Anayasa ile *"Devletin gelir ve giderlerinin meclis tarafından kabul olunan yıllık muvazene-i umumiye (genel bütçe) kanunları ile yapılacağı, vergilerin herkesin mali gücüne göre kanunla konulup salınacağı ve tahsil edileceği, özel bir kanunla belirtilmedikçe bütçe dışında ek harcama yapılamayacağı*" gibi pek çok mali hüküm de yürürlüğe girmiştir (Öner, 2009: 31).

İlk Anayasa olarak Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle ortadan kaldırılması neredeyse bir olmuştur. Dönemin padişahı II. Abdülhamit anayasanın yürürlüğe konmasını ertelemiş; 1908'de İkinci Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar, Anayasanın hükümleri siyasi ve hukuki bakımdan resmi olarak yürürlükte olsa bile fiili olarak yürürlüğe girememiştir. Bu nedenle bütçe, hukuki yapısını 1876 Anayasası ile kazanmasına rağmen tam anlamıyla uygulanamamıştır (Çiçek ve Dikmen, 2015: 94). Sonraları, meclisin görüşme-onaylama-denetleme yetkisine sahip olmadığı "Sâl Muhasebe Cetvelleri" (Yılı Muhasebe Cetvelleri) denilen belgelerde devletin gelir ve giderleri yer almış; 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanı sonrası 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe girmiştir. (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 37).

Osmanlı Devleti'nde ilk çağdaş bütçe, II. Meşrutiyet'in ilanını takiben hazırlanan, onaylanan ve uygulanan 1909 yılı bütçesidir. Bütçede yer alan ilkelerin devamını sağlamak için 1910'da Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) kabul edilmiştir. Bu kanun ile bütçenin hazırlanması, uygulanması, devlet hesaplarının tutulması ve denetimine yönelik usuller yasal bir zemine oturtulmuştur. 1910 tarihli bu kanunda, bütün devlet gelirlerinin hazinede toplanması ve bütün devlet harcamalarının genel hazineden yapılması esasının benimsendiği temel ilkeler, 1927'de aynı adla yeniden düzenlenen 1050 sayılı Kanun ile de benimsenmiş ve ülkemizde 24.12.2003'te RG.de yayınlanan 5018 sayılı KMYKK'na kadar uzun süre uygulamada kalmıştır (Mutluer vd., 2005: 66-67).

1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın çıkması ve Osmanlı Devleti'nin savaşa dâhil olması sonucunda, bütçeye yönelik yeni gelişmeler olamamıştır. 1918 bütçesi, Osmanlı Devleti'nin kanunlaşan en son bütçesidir. Birinci Dünya Savaşı'nın sonunu izleyen yıllarda Osmanlı Devleti yıkılarak tarihteki yerini almış, Mustafa Kemal Atatürk'ün önderliğinde yürütülen Kurtuluş Savaşı mücadelesinde önce 23 Nisan 1920'de TBMM açılmış, ardından mücadelenin zaferle sonuçlanması üzerine 29 Ekim 1923'te Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmuştur.

Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye'de bütçenin bugünkü anlamıyla iktisadi, siyasi, hukuki ve teknik bir belge olarak hazırlanıp uygulanması Cumhuriyet dönemi ile başlamaktadır. Millî mücadelenin finansmanı vergileme, borçlanma, yardım ve zorunlu borçlanma gibi kaynaklarla yapılmıştır. Özellikle en büyük katkı vatanın istiklali için canını dahi feda etmeyi görev sayan Türk halkının gönüllü yardımlarından oluşmuştur. Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı, Milli Hükûmeti ilk yıllardan itibaren mali kanunlar çıkarmaya mecbur bırakmış, ancak maliye alanında önemli değişiklikler Cumhuriyet'in ilanından sonra başlayan devrimler döneminde gerçekleştirilmiştir (Gürsoy, 1980: 92). Örneğin, savaşın finansmanı amacıyla Meclis açılışından bir gün sonra, 24

Nisan 1920'de çıkarılan 1 No'lu kanunla Ağnam Vergisi (hayvan varlıkları vergisi) dört kat artırılmıştır. Bu tarihlerde Osmanlı Devleti'nden devralınan gelir yapısı içinde tarım üzerinden alınan vergiler de önemli bir yer tutmaktadır (Tüğen, 2019: 15).

Cumhuriyet döneminde bütçe hakkının gelişimini, yürürlüğe konulan anayasalar çerçevesinde sırayla incelemek yerinde olacaktır.

- **1921 Anayasası Dönemi**

Cumhuriyet'in ilan edilmesinden önce TBMM toplanarak Türk devletinin ilk Anayasası olarak 20.02.1921'de, 85 numaralı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu çıkartmış ve 1. maddede *"Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir."* hükmü konulmuş; bu sayede egemenlik padişahtan alınmış ve millete teslim edilmiştir. Yasama ve yürütme yetkisi de milletin temsilcilerinden oluşan TBMM'ne ve TBMM Hükûmeti'ne verilmiştir (Madde 2-3). TBMM'nin kabul ettiği bu ilk Anayasa'da bütçe konusunda ayrıntılı hükümler yer almamaktadır.

TBMM hükûmetleri kurtuluş mücadelesi yıllarında 1920-1923 yılları bütçelerini Osmanlı Devleti'nin 1918 yılı bütçesini esas alarak hazırlamış ve harcamalar yapılmıştır. Bu sayede TBMM hükûmetlerinin ilk dönemlerinde mali düzen sağlanabilmiştir (Falay, 2007:119). Kurtuluş Savaşı mücadelesinin zaferle sonuçlanması 29 Ekim 1923'te Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasını sağlamış ve bütçe hakkını geliştirerek çağdaş uygarlık düzeyine ulaşabilmenin ilk adımları atılmaya başlamıştır.

- **1924 Anayasası Dönemi**

Cumhuriyet Hükûmetince hazırlanıp TBMM'nde kabul edilen 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924 Anayasası olarak modern hükümler içermektedir. Anayasa'da bütçenin müzakere edilmesi ve tasdikinin TBMM'ne ait olduğu vurgulanmaktadır.

1924 Anayasası'nın 84. maddesi *"Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir."* hükmü ile vergi kavramını tanımlamış; 85. maddesinde *"Vergiler ancak kanunla konulur ve alınır."* hükmü ile de vergilerin kanuniliği ilkesine atıfta bulunulmuştur.

Bu Anayasa'nın 95-99 maddeleri arası "Umuru Maliye (Maliye İşleri)" başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddelerde genel hatları ile "Devlet kaynaklarının bütçe dışında harcanamayacağı, Bütçe Kanununun geçerlilik süresinin bir yıl olduğu, Kesin hesap kanununun, ait olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle yine o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanun olduğu, her yıla ait kesin hesap kanunu tasarısının o yılın sonundan başlamak üzere en geç ikinci yıl Kasım başına kadar TBMM'ne sunulacağı" hususları hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 100. ve 101. Maddeleri ise bütçe uygulamalarının Meclis adına Sayıştay tarafından denetleneceğine ilişkin hükümler içermektedir.

1924 Anayasası'nın 35. Maddesi ile Bütçe Kanununun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yayınlanması ve ilan edilmesi öngörülmüşken, Cumhurbaşkanına veto hakkı verilmemiştir. Yürütme organına da kararname çıkararak bütçe hakkını kullanma yetkisi tanınmamıştır. (Feyzioğlu, 1984: 32). 1924 Anayasasındaki bu hükümler vasıtasıyla bütçe

hakkının TBMM'ne teslim edildiği görülmektedir. 1924 yılı bütçesi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin resmi anlamda ilk bütçesini oluşturmaktadır. 1927'de uygulamaya konulan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile de modern anlamda bütçe uygulama esasları yeniden belirlenmiştir.

- **1961 Anayasası Dönemi**

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrasında 1924 Anayasasının yerini 09.07.1961'de kabul edilen 334 sayılı T.C. Anayasası almıştır. 1961 Anayasası ilk defa referandumla kabul edilmiş olup, aynı zamanda bu Anayasa ile kanunların anayasaya uygunluğunun denetimini yapmak üzere Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.

1960 ihtilalinin ardından 1961 Anayasası Kurucu Meclis tarafından hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasası, birçok temel hak ve özgürlüklerle birlikte bütçe hakkıyla da ilgili ilkeler getirmiştir. Bütçe hakkı Anayasada açık şekilde ortaya konmuş ve Milli Bütçe terimi gibi modern kavramlar da bünyesinde yer bulmuştur (Günay, 2007: 368). 1961 Anayasası'nın bütçe ile ilgili temel hükümlerine baktığımızda öncelikle vergi ödevine ilişkin düzenleme göze çarpmaktadır. Anayasanın 61. Maddesinde yer alan *"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur."* hükmü ile vergilerin ödeme gücüne göre alınması ve vergilerin kanuniliği ilkesine vurgu yapılmıştır.

Anayasanın 94'üncü maddesinde ise, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra batı ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaya başlayan "Milli Bütçe" kavramı çağdaş bütçe anlayışının bir yansıması olarak öne çıkmaktadır. 94. maddede; "Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporun, mali yılbaşından en az üç ay önce Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ne sunulacağı, bu tasarılar ve raporun, otuz beş milletvekiliyle on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşan karma komisyona verileceği, karma komisyonun sekiz hafta içinde kabul edeceği metnin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülerek on gün içinde karara bağlanacağı ve Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metnin de en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere karma komisyona verileceği vurgulanmış; komisyonca kabul edilen son metnin de TBMM'nde görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanacağı" ifade edilmiştir. Ayrıca "TBMM üyelerinin genel kurulda, bütçeler hakkındaki düşüncelerini açıklayabilecekleri, ancak bütçe kanunu tasarılarının kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ya da gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamayacakları" ifade edilmiştir. Milli Bütçe Tahmin Raporunun bütçe tasarısına eklenmesiyle birlikte, bütçe hakkını kullanma yetkisi genişletilmiştir.

1961 Anayasası aynı zamanda, kalkınma plan ve programları ile bütçeler arasında bağ kurulmasına da hizmet etmiştir (Tüğen, 2019: 16). Anayasanın 126. Maddesinde *"Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı, Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağının kanunla gösterileceği, Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı."* belirtilmiştir. Denetim konusunu ele alan 127. Madde ile de Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini

kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiştir. 128. Maddede kesin hesap kanunu hakkında düzenleme yapılmıştır. Burada yer alan *"Kesin hesap kanunu tasarıları, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, TBMM'ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar."* hükmü, hükûmete verilen gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin nasıl kullanıldığını yasama organınca denetleyebilmek adına önemli bir düzenlemedir.

- **1982 Anayasası Dönemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bütçe Hakkı**

1960 ihtilali sonrasında yürürlüğe konulan 1961 Anayasası, 12 Eylül 1980 Askeri Harekâtı ile yürürlükten kaldırılmış; Harekâtın ardından kurulan Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi tarafından 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı yeni T.C. Anayasası kabul edilmiştir. 1982 Anayasası da Referandumla kabul edilmiş olup, TBMM tek meclis hâline getirilerek Anayasa Mahkemesi muhafaza edilmiştir.

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasındaki vergi ve bütçeye ilişkin temel hükümler çoğunlukla korunmuştur. Anayasanın 73. Maddesinde vergi ödevinden söz edilmektedir. Ayrıca Bütçe ve Kesin Hesap Kanun tasarılarının TBMM'ne sunulmasına ilişkin sürelerde kısaltmaya gidilmiştir. Buradaki amaç, gecikme olmadan Kesin Hesap Kanun tasarılarının TBMM'nde görüşülüp onaylanmasının sağlanmasıdır. Bütçe hakkının TBMM tarafından, bütçenin kesin sonuçları üzerinde de kullanılması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından önemlidir.

1982 Anayasasının yürürlüğe konulmasının ardından pek çok madde hükmünde zaman zaman değişikliğe gidilmiştir. Özellikle bütçeye ilişkin düzenlemeleri içeren mali hükümlerde bugüne kadar iki ayrı dönemde değişiklik yapılmıştır. Bunlardan birincisi 29.10.2005'te kabul edilen 5428 sayılı Kanunla yapılan değişikliktir. Değişikliğin nedeni, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırarak Türkiye'de kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, bütçelerin hazırlanma, uygulanma, muhasebeleştirilme, raporlanma ve mali kontrol süreçlerini düzenleyen 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYKK ile getirilen bazı tanım değişiklikleridir. Örneğin, 5018 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeye istinaden, Anayasada "genel ve katma bütçe" ifadesinin bulunduğu maddelerde, "merkezi yönetim bütçesi[10]" şeklinde değişiklik yapılmıştır. TBMM'nde kanunlaşarak mali yıl başı itibari ile yürürlüğe giren bütçe kanunu Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'dur. Mali hükümlerdeki ikinci önemli değişiklik ise, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı T.C. Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliğin temel sebebi de hükûmet sistemi değişikliğidir.

5018 sayılı KMYKK'nun 5. Maddesinde "Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri" sıralanmıştır. Bu ilkelerden birisi *"Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin*

[10] *5018 sayılı KMYKK'nun 12. Maddesinde "Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur." biçiminde tanımlanmaktadır. Bu idareler ise, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşmaktadır.*

bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür" (5018/Md.5-d) ilkesi olup, TBMM'nin sahip olduğu bütçe hakkı vurgulanmıştır.

23 Nisan 1920'den bu yana neredeyse bir asırdır uygulana gelen parlamenter hükûmet sistemi, 16 Nisan 2017'deki Anayasa değişikliği referandumu ile nihayetlendirilmiş ve 24 Haziran 2018'de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri akabinde Türkiye'de hem yasal hem de fiili olarak adına "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi" denilen yeni hükûmet sistemine geçilmiştir. Bu kapsamda, 1982 Anayasasının vergileme ve bütçeye ilişkin hükümlerini bütçe hakkı açısından değerlendirirken günümüzde yürürlükte olan son hâlini dikkate almanın daha faydalı olacağı düşünülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçilmesi sonrası bakanlar kurulu ve başbakanlık kaldırılmıştır. Bütçenin hazırlanmasında yürütme organı olarak sorumluluk Cumhurbaşkanındadır (Yegen, 2020: 156). Yeni sitemde devletin temel idari fonksiyonları; merkezi idare kuruluşları, özellikle de merkez örgütünü oluşturan, Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Kabinesinden (Cumhurbaşkanı Yardımcıları-Bakanlıklar) oluşmaktadır. Türkiye'nin yeni yönetim düzeni, bir hükûmet sistemi değişikliğidir ve devletin yürütme gücünü yeniden şekillendirmiştir. Yeni sistem ile yürütmenin bir kanadı olan hükûmet ve onun başındaki başbakanlık sistemi kaldırılarak yetkiler Devletin başı olarak nitelendirilen Cumhurbaşkanında toplanmış ve yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir (Günay-Bekâr, 2021: 60).

Yürürlükte olan 1982 Anayasasının 73. maddesi "Vergi Ödevi"ni düzenlemektedir. Söz konusu maddede şu hükümler sıralanmaktadır:

> "*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*"

73. Madde hükmü ile vatandaşların vergi ödemekle yükümlü oldukları ve vergilemede ödeme gücü ilkesinin dikkate alınacağı vurgulanmıştır. Ayrıca adalet ilkesine de atıfta bulunularak, maliye politikasının sosyal amacı çerçevesinde, vergi yükünün adil bir biçimde dengeli dağılması gerektiği belirtilmiştir. Vergilerin kanuniliği ilkesi 1982 Anayasasında da korunmuş olup, 1961 Anayasasından farklı olarak "Cumhurbaşkanına" (Yönetim sistemi değişikliği öncesi "Bakanlar Kurulu" idi.) kanunda izin verilmiş olmak kaydıyla, vergi, resim, harç vb. mali yükümlülüklerin muaflık, indirim, istisnalar ve vergi oranlarını, belirlenen alt ve üst sınırlar arasında değiştirme yetkisi verilmiştir. Anayasanın 73. Maddesinin dördüncü fıkrası ile yapılan bu düzenleme aslında, uzun mücadeleler sonucu elde edilerek parlamentoya tanınan bütçe hakkının kısmi de olsa zarar görmesine ve bütçe hakkının bu konularda hükûmete devredilmesine yol açmıştır. Yönetim sistemi değişikliği öncesinde en azından bu yetki

Bakanlar Kurulu olarak bir gruba ait iken, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişle birlikte yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanına verilerek tek bir kişinin iradesine bırakılmıştır.

Anayasada sayılan TBMM'nin görev ve yetkilerinden biri *"Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek"*tir (Md./87). TBMM'nin kamu mali yönetim ve kontrolü açısından iki temel fonksiyonu mevcuttur. Bunlardan birincisi yasama yetkisinin kullanımı yoluyla bütçe hakkı kapsamında bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmektir. İkincisi ise, Anayasayla kendisine verilen bilgi edinme ve denetim yolları ve Sayıştay aracılığıyla uygulamayı izlemek, Hükûmeti ve kamu idarelerini denetlemektir (Candan, 2012: 39).

Yürürlükteki yönetim sisteminde TBMM'ne bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmasında kendisine, teknik bilgiye sahip olan birtakım kuruluşlar destek olmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçenin hazırlanmasında müştereken görev almaktadırlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçilmesi 1982 Anayasası'nın "Mali Hükümler" bölümünde düzenlenen devlet bütçesi konusunda da anayasal değişikliği zorunlu kılmıştır. 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın 161. maddesi değiştirilmiş, ayrıca 162. 163. ve 164. maddeleri yürürlükten kaldırılarak, bütçe ve kesin hesap konusundaki düzenlemeler tek bir maddeye sığdırılmıştır. 161. Maddede yapılan değişiklikler bütçe ve kesin hesap sürecine yönelik olup, bütçenin hazırlanma, onaylanma ve meclis denetimi safhalarını kapsamaktadır.

Anayasanın 161. maddesine göre bütçelerin yıllık olma ilkesi korunmuş; Cumhurbaşkanı Merkezi Yönetim Bütçesi kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'ne sunmakla yükümlü tutulmuştur. TBMM'nin bütçe sürecindeki rolü ilk önce 30 üyeli Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesiyle başlamaktadır. Komisyon tarafından 55 gün içinde kabul edilecek metin, ardından Genel Kurul'da görüşmeye açılır ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. Siyasi açıdan Genel Kurul'da yapılan görüşmeler önemlidir. Bütçe hakkının bir gereği olarak TBMM üyeleri, harcamacı kurumların bütçeleri hakkındaki görüşlerini Kurul görüşmeleri esnasında dile getirebilir ancak gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

161. Maddeye göre bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler haricinde hiçbir hüküm konulamamaktadır. Anayasada Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin belirlendiği 104. Madde ile Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ait konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiş ancak bu yetki Anayasanın temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler ile ilgili konularda verilmemiştir. Anayasanın 73. maddesinde düzenlenen Vergi Ödevi de bu konular arasında yer almaktadır. Bu hüküm vergileme hakkının sadece TBMM'ne ait olduğunun da bir göstergesidir.

Anayasanın 161. ve aynı zamanda 5018 sayılı KMYKK'nun 42. maddeleri gereği, bütçe kanununun uygulama sonuçları merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi olarak TBMM'de görüşülüp oylanarak karara bağlanır. Her mali yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu uygulaması sona erdikten sonra, o mali yıla ait kesinhesap kanunuyla yeniden

tasdik edilmelidir. Başka hiçbir kanunda böyle bir yasama denetimi söz konusu olmayıp, sadece bütçe kanunu açısından geçerlidir (Akbey, 2020: 9). Bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi, 161. maddeye göre, ilgili olduğu mali yılın sonundan itibaren en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne sunulmalıdır. Bütçe hakkının kullanılmasında TBMM adına denetim görevini icra eden Sayıştay, hazırlayacağı genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin kendisine verilmesinden itibaren en geç 75 gün içinde TBMM'ne sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Anayasanın 160. maddesi de bütçenin yargı denetimini gerçekleştirmekle görevli "Sayıştay" teşkilatına ayrılmıştır. Sayıştay; genel yönetim kapsamında yer alan merkezi yönetim bütçesine dâhil idareler ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiş yüksek hesap mahkemesi niteliğinde bir denetim kuruluşudur. Bu sayede bütçe hakkının sahibi TBMM adına Sayıştay tarafından kamu hesaplarının geniş çaplı denetlenmesi mümkün hâle gelmiştir. Sayıştaylar, tarihsel süreçte bütçe hakkının öneminin artmasına paralel olarak bugün parlamenter demokrasinin vazgeçilmez organları hâline gelmişlerdir (Tüğen, 2019: 343).

1982 Anayasası'nın 167. maddesi "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" başlığını taşımaktadır. Bu maddede "*Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebileceği*" ifade edilmektedir. Burada ek mali yükümlülüklerin neler olduğu açıklanmamakla birlikte, uygulamada çoğunlukla "fon" biçiminde itibar gördükleri belirtilebilir (Vural ve Rakıcı, 2016: 145). Nitekim 02.02.1984 tarih ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesi ile bu konuda düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Uygulamada dış ticaret işlemleri üzerinden tahsil edilen Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Toplu Konut Fonu gibi mali yükümlülükler buna örnek verilebilir.

Bütçe hakkı konusunda önemli olan diğer bir düzenleme, Anayasanın 89. maddesinde yer almaktadır. 89. maddenin 2. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, TBMM'nce kabul edilen Bütçe Kanununu veto edememekte, aynen onaylamaktadır. 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer verilen bu hüküm, Cumhuriyet yönetiminin en başından beri bütçe hakkının TBMM'ne ait olması konusunda gösterdiği titizliğin bir yansıması niteliğindedir.

Lakin Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nde Cumhurbaşkanı aynı zamanda bir siyasi partinin başkanı olarak da görevine devam edebilmektedir. Dolayısıyla bu sistemde, bütçe kanununun milli egemenliğin sahibi olan Meclis'ten geçtikten sonra, onay için bir siyasi partinin başkanı olarak Cumhurbaşkanına gönderilmesiyle karşı karşıya kalınmaktadır. Demokratik sistemlerde, hiçbir siyasi aktörün milli egemenliğin üstünde olmaması gerektiği unutulmamalıdır. Bu nedenle yeni hükûmet sistemine yönelik olarak kısmi de olsa demokratik değerleri ve işleyişi sekteye uğratma potansiyeline sahip olduğu eleştirisini yöneltmek yanlış olmayacaktır (Akbey, 2020: 16).

SONUÇ

Yüzyıllar içerisinde verilen çetin mücadeleler sonucunda elde edilen bütçe hakkı, kısaca devletin egemenlik hakkının kullanılmasını ifade etmektedir. Bütçe hakkı, vergi ve benzeri kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkıdır. Bütçe hakkının elde edilmesinde ilk meşalenin yakıldığı İngiltere'de 1215 yılında Magna Carta ile başlayan süreç, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya'da yaşanan aşamaların ardından günümüze kadar ulaşmıştır.

Temsili demokrasinin gelişip yerleşmesiyle birlikte bütçe hakkı halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmiştir. Devletin nerelere hangi ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar sebebiyle halka ne gibi yükümlülükler yükleneceğine, millet adına karar verme yetkisi, temsili parlamentolara aittir. Milletin hükümranlık hakkına sahip olmasından dolayı bütçe hakkı, millet temsilcilerine tanınmış bir haktır. Demokratik yönetimlerin olduğu tüm toplumlarda hükümranlık millete aittir.

Tarihsel süreçte bütçe hakkının doğması ve gelişmesi üç aşamada gerçekleşmiştir. Milletler bütçe hakkını elde etmek amacıyla hayata geçirdikleri mücadelelerde, önce vergi hakkını, yani milletin izni olmaksızın vergi alınmaması ilkesini kabul ettirmişlerdir. Özellikle İngiltere ve Fransa gibi krallıkla yönetilen ülkelerde, önceleri krallar hiç kimseye danışmadan vergi alıyorlardı. Devlet giderlerinin artmasına paralel olarak krallar halktan daha fazla vergi toplamaya başlayınca, halkın tepkisi artmaya başlamış ve tarihte ilk defa İngiltere'de Magna Carta ile vergi toplamak, parlamentonun iznine bağlanmıştır. Sonrasında toplumlar kamu harcamalarının da parlamento tarafından onaylanmasını (harcama yapma hakkı) ilke olarak benimsemişler ve kamu gelir ve giderlerinin idaresi yasama organının onayına tabi olmaya başlamıştır. Parlamentonun önceden izin ve yetki vermesi işleminin her yıl tekrarlanmasıyla, bütçenin "yıllık olma ilkesi" yerleşmiş ve bütçe hakkının tarihi gelişim süreci de büyük ölçüde tamamlanmıştır.

Bütçe hakkı kapsamında İngiltere'de başlayan gelişmeler zaman içinde önce Kıta Avrupa'sına ve Amerika'ya, ardından tüm dünyaya yayılmıştır. Türkiye'de ise, bütçe hakkının iktisadi, siyasi, hukuki ve teknik yönleriyle gelişiminde temeller Osmanlı Devleti döneminde atılmış olsa da asıl olarak Cumhuriyet döneminde bu gelişim sağlanabilmiştir.

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında, devlete vergi toplama ve harcama yapma yetkisinin verilmesinde bütçe hakkı koruyucu bir kalkan niteliği taşımaktadır. Bu nedenle gelişimi ve yerleşmesi zorlu mücadeleler sonucunda mümkün olan bütçe hakkının başta parlamentolar aracılığıyla olmak üzere korunması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKLAR

ABD Ankara Büyükelçiliği (N/A), *ABD Anayasası*, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, 12.06.2021.

Akbey, F. (2020), "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu", *International Journal of Public Finance*, 5(1), 1-26.

Akça, Y. (1996), *Bütçe ve Devlet Muhasebesi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Basımevi.

Aksoy, Ş. (1993), *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Altuğ, F. (2020), *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.

Ay, H. & Ö. Uçar (2015), Devletin Gelişim Süreci, *İşletme Fakültesi Dergisi*, 16(2), 195-206.

Ay, H. (1991), "Osmanlı Devletinde Mali Bunalım ve Sebepleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 312-332.

Bağlı, M.S. (2012), "Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı", *Yasama Dergisi*, (20), 39-77.

Batırel, Ö.F. (2007), "Devlet Bütçesinin Dünyadaki Tarihi Gelişimi", içinde: *Devlet Bütçesi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını, No: 873, 15-26.

Bayır, A. (1993), *Bütçe hükümleri (Anayasa Benzerleri ve Anayasalarda) "1808-1982"*, Ankara: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını.

Canbay, T. & G. Çetin-Gerger (2012), "Batı'da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri", içinde: A.K. Çelebi (ed.), *Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/418, 159-194.

Candan, E. (2012), "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri: İşlevsel ve Yapısal Bir Analiz (I)", *Denetişim Dergisi*, (9), 33-54.

Çataloluk, C. (2008), "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 72-94.

Çiçek, H.G. & S. Dikmen (2015), "Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.

Dileyici, D. & Ö. Özkıvrak (2010), "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 33-55.

Dunbay, S. (2012), "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi", *Ankara Barosu Dergisi*, (3), 291-316.

Edizdoğan, N. & Ö. Çetinkaya (2012), *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Erdal, A. & D. Özkan (2014), "Bütçe Hakkı ve Tarihsel Gelişimi", içinde: K. Tüğen & A. Altay (ed.), *Prof. Dr. Fevzi Devrim'e Armağan*, İzmir: DEÜ Matbaası, 395-404.

Ergen, Z. & B. Durak-Oldaç (2020), "Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(3), 239-253.

Ertuğruloğlu, M. (1967), *Maliye Ders Notları*, Ankara.

Falay, N. (1989), *Maliye Tarihi Ders Notları*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Falay, N. (2007), "Türkiye'de Bütçe Hakkının ve Bütçe İlkelerinin Gelişimi", içinde: *Devlet Bütçesi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını, No: 873, 111-126.

Feyzioğlu, B.N. (1984), *Nazarî Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Gözler, K. (2009), "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı?", içinde: *Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 365-374.

Günay, A. (2007), *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2007/375.

Günay-Bekâr, A. (2021), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Mali Yönetim Sisteminde Rol Alan Önemli Kurumsal Aktörler", içinde: S. Ağcakaya, K. Tüğen & E. Uzunali (ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 59-109.

Gürsoy, B. (1980), *Kamusal Maliye-Bütçe*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436.

Hukuk Ansiklopedisi (N/A), *Adalet Fermanı*, <https://hukukbook.com/adalet-fermani-ferman-i-adalet/>, 01.07.2021.

Hukuk Ansiklopedisi (N/A), *İngiliz Haklar Bildirgesi*, <https://hukukbook.com/ingiliz-haklar-bildirgesi-petition-of-rights/>, 01.06.2021.

İktisadi Kalkınma Vakfı (1997), *Demokrasi ve İnsan Hakları*, İstanbul.

İlal, E. (1968), "Magna Carta", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 34(1-4), 210-242.

Karahanoğulları, Y. (2014), "Birleşik Krallıkta Merkezi Yönetim Bütçe", *A.Ü. SBF Dergisi*, 69(1), 77-107.

Keskin, S. (2002), "Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği Hakkına İlişkin Anayasal Değişiklikler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LX(1-2), 49-61.

Laufenburger, H. (1956), *Mukayeseli Maliye*, (Çev. B.N. Feyzioğlu & S. Barda), İstanbul: Sermet Matbaası.

Meriç, M. (1993), "Osmanlı Bütçe Sistemi", *D.E.Ü. İİBF Dergisi*, 8(1), 226-247.

Mutluer, K. vd. (2005), *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Öncel, M. vd. (2003), *Vergi Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Öner, E. (2005), *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369.

Öner, E. (2009), *Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/398.

Saçar, A. (2016), "Hakimlik Teminatı Kurumunun Ortaya Çıkışı", içinde: F. Gedikli (ed.), *II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri Cilt: I*, Oniki Levha Yayıncılık, 535-557.

Sakarya Üniversitesi, Diaspora Araştırmaları Merkezi (N/A), *Fransa*, <https://diam.sakarya.edu.tr/tr/icerik/10436/41762/fransa>, 17.04.2021.

Saraç, Ö. & A. Eroğlu (2021), *Vergileme İlkelerinin Anatomisi: Tarihsel Kökenler ve Ülke Anayasaları Üzerine Değerlendirme*, İstanbul: Efe Akademi.

Sayar, N. (1970), *Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, İstanbul: Sermet Matbaası.

Selen, U. & B. Tarhan (2014), *Türkiye'de Bütçe Hakkı Algısı*, Uşak: Star Ajans Ltd.Şti.

Sönmez, N. (1994), *Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası*, İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Tanör, B. (2002), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tüğen, K. (2019), *Devlet Bütçesi*, İzmir: Bassaray Matbaası.

Vural, T. & C. Rakıcı (2016), "Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi (İngiltere-Fransa-ABD ve Türkiye)", içinde: A.R. Gökbunar & A. Uğur (ed.), *Sümerlerden Türkiye Cumhuriyetine Maliye Tarihi*, İstanbul: Beta Basım Yayım.

Wikipedia (N/A), *ABD Tarihi*, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Amerika_Birle%C5%9Fik_Devletleri_tarihi>, 27.05.2021.

Wikipedia (N/A), *Birleşik Krallık*, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Birle%C5%9Fik_Krall%C4%B1k>, 17.05.2021.

Wikipedia (N/A), *Osmanlı İmparatorluğu*, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanl%C4%B1_%C4%B0mparatorlu%C4%9Fu>, 29.05.2021.

Yegen, B. (2020), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi", *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(1), 151-170.