

HAZİNE-İ CELİLE...¹ NİZAMNAME²'SİNDEN, KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUN'A UZANAN MODERN TÜRK MALİ YÖNETİMİ'NİN, CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MALİ REFORMLARI KAPSAMINDA İNCELENMESİ

Atakan SOYDAN³ 

ÖZET

Mali Yönetim olgusunun; modern kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olduğu özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde sıklıkla ifade edilmektedir. Nizamnamelerden başlayıp günümüze uzanan modern Türk Maliyesi 'ne yeni hükümet sisteminin etkisinin tartışılması Türk Kamu Yönetiminin, mali yapısı açısından önemli görülebilecektir. Bu makalenin amacı ise; yeni hükümet sisteminin, mali yönetimize etkisini, geçmişten günümüze Türk Mali Yönetimi'nin yasal dayanakları üzerinden yola çıkarak tartışmaktır. Mali Yönetim alanında yeni bir ekonomik yapı ihtiyacı doğuran hızlı değişimler mali yapı ile hükümet sistemlerinin değişimini ve uyumunu mecbur kalmıştır. Bu kapsamda kamu mali yönetiminin yeni hükümet sistemi ile aldığı cari görünümün ifade edilmesi bu çalışmanın sonuçları açısından dikkat çekici bulanabilecektir.

Anahtar Kelimeler: *Bütçe, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, Mali Yönetim, Nizamname*

Geliş Tarihi: 17.12.2020

Kabul Tarihi: 31.12.2020

¹ Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname.

² Nizamname kelimesinin günümüzdeki karşılığı tüzük, yasa, yönetmeliktir.

³ Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalı Siyaset Bilimi Bilimdalı Tezli Yüksek Lisans Mezun, atakansoydan@ibu.edu.tr



AN EVALUATION OF THE TURKISH FINANCE MANAGEMENT FROM THE BUDGET REGULATIONS (HAZİNE-İ CELİLE ...) OF 1855 TO THE PUBLIC FINANCE MANAGEMENT AND CONTROL ACT WITHIN THE CONTEXT OF THE FINANCIAL REFORMS OF THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

Financial management has been pronounced as one of the most fundamental elements of modern public management, especially within the framework of the Presidential Government System. Therefore, it may be beneficial for the financial structure of the Turkish Public Administration to discuss the effects of the new governmental system on Turkish finance, which has a deep-rooted history that begins with the Ordinances. The present article aims to discuss the impacts of the new governmental system on financial management practices with reference to the legal foundations of Turkish Financial Management from the past to the present. The rapid change that required the creation of a new economic structure in the field of Financial Management also made it necessary for the financial and governmental structure to change and to adapt. Hence, the description of the current state of the public financial management resulting from the new governmental system may yield remarkable findings.

KeyWords: *Budget, Presidential Government System, Public Financial Management And Control Law, Financial management, Ordinance*

1.GİRİŞ

Modern maliyenin başlangıcını siyasi ve iktisadi bir dizi gelişme sonucu 16.yüzyılda ortaya çıkan merkantilizme dayandırmak mümkündür. Devletlerin, mali gücünü sahip olduğu madeni zenginliklere göre ölçen merkantilizmle birlikte ithalat, ihracat, gümrük tarifeleri, ülke içi ticaret serbestileri, bütçe gibi mali kavramlar, ulusal mali yönetim alanında hazine raporlarına girmeye başlamıştır. Feodalizm sonrası ortaya çıkan bu gelişmeler erken dönem kapitalizmiyle beraber nitelikli bir kamu maliyesini zorunlu kılmıştır. Kamu maliyesinin konusu, artık sadece devletin gelir giderlerini raporlayan hazine bilgisi değil; bu bilginin yönetilmesi, planlanması anlamına gelmekteydi (Aydemir ve Güneş, 2006: 144-147). Bu kapsamda; geleneksel toplumdaki modern topluma geçişteki kamusal ihtiyaçların çeşitliliği ve artışı devletleri gelirlerinin ve harcamalarının dağılımını bir plan ve program çerçevesinde yapmaya mecbur bıraktı. Böylece Fransızca “*Bougette*” kelimesinden dilimize geçmiş olan bütçe terimi ortaya çıkmış oldu. Bütçe ile birlikte hazine ’deki birikimin kimler için, ne ölçüde, hangi kapsamda, hangi amaçla, ne kadar bir süre için harcanabileceği kurala bağlanabilecekti (Gölçek, 2014: 132-133).

Modern Türk Mali Yönetimi’nin başlangıcı olan Osmanlı Maliye’sinde; ilk bütçe yapımı ve modern mali yönetim ihtiyacının ortaya çıkışı yukarıda bahsettiğimiz merkantilizm sonrası dönemin, ihtiyaçlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Osmanlı Maliyesi, 18.yüzyılın ikinci yarısıyla beraber ağır ekonomik koşullar içerisine girmiştir. Üretimin azalması vergi gelirlerinde büyük bir kayıp yaşanmasına neden olmuştur. Devlet harcamalarının, bu dönemde önceki dönemlere nazaran %30; savaş dönemlerinde ise %100 arttığı söylenebilir. Vergi gelirindeki düşüş ve harcamalardaki bu artış “*hazine bilgisinin*” yönetimini ve planlamasını Osmanlı Maliyesi için bir zorunluluk haline getiriyordu (Genç, 2005: 211-218). Osmanlı Maliyesi bu türden zorunlulukların sonucu olarak; 3 Ağustos 1855 tarihinde kabul edilen 16 Ağustos 1855’de Takvim-i Vekayi’de yayınlanan “*Hazine-i Celile’nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname*” adlı ilk bütçe nizamnamesini çıkaracaktır. Günümüzde kullanılan bazı mali kavramların köklerine bu belgede mümkündür. Devletin gelir ve giderlerinin denkleştirilmeye çalışılıp kayıtlanması, kurala bağlanması amaç edinilmekle beraber 13 maddeden ibaret 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi, 1874 yılında 16 maddeye çıkacaktır. Bu nizamnamenin, Tanzimat sonrası maliye alanındaki dönüşümün ilk adımı olduğu söylenebilir (Çakır, 2001: 61). Bu nizamname ile devlet masrafları ikiye ayrılmıştır. Birinci kısım; dairelerin⁴ önceden planmış özel masraflarıdır. İkinci kısım ise; Maliye Nezareti’nin genel harcamalarıdır. Devlet masraflarındaki bu sınıflandırmanın günümüzdeki özel ve genel bütçe ayırımına zemin oluşturması önemli bulunabilecektir. 1879 yılına kadar bu kapsam da *1864 Vilayet Nizamnamesi* ile *1871 İdare-i Umumiye Nizamnamesi* çıkarılmış vilayetlerdeki mali sorumlu olan defterdarın yanı sıra livalarda mali sorumlu olan

⁴ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanundaki ifade edilen “*Harcama Birimleri*” ifadesinin ilk ortaya çıkışı.

“muhasebeci” unvanı mali yönetimimize ilk defa girmiştir. Bu nizamnamelerin, diğer bir önemi sadece maliye alanında olmayıp idari alanlarda da yardımcı hükümlere sahip olmasıdır (Kılıç, 2002: 359-360). Mali ve idari yönetimin bu şekilde aynı hukuki dayanakla birlikte düzenlenmesi çalışmamızda incelediğimiz hükümet sistemi değişikliklerinin mali yönetim üzerindeki etkisi bakımından tarihsel bir delil kabul edilebilecektir. Türk Maliye’sinin modernleşmesi kapsamında ortaya çıkan diğer nizamname, 11 Kasım 1879 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnamesidir. Bu nizamname ile bütün mali işlemler maliye nezaretine bağlanmıştır. Dikkat çekici olan ise; görece özerk sayılabilecek Tahsilat-ı Umumiye idaresinin maliye nezareti içerisinde kurulmasıdır. Vergi tahsilinin sivilleşmesi de bu nizamname ile gündeme gelecektir. Diğer bir gündeme gelecek husus ise; vergi toplama işinin birleştirilerek merkezileşmesiydi. Diğer yandan vergi tahsil işini belirli usul ve esaslara bağlayarak idarenin keyfiliğinin önüne geçilmeye de çalışılmaktaydı (Ürkmez, 2006: 89). Bu nizamnameden sonra çıkarılan 2.nizamname; 1886 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnamesidir. Bu nizamname ile getirilen yenilik; tahsildarların denetim görevini de üstlenmesidir. Böylece mali unsurların denetim görevini ifa etmesinin hukuki dayanağı ortaya çıkmış bulunmaktaydı. Bu nizamnameyi takiben 8 sene sonra 1894 senesinde 3. Tahsil-i Emval Nizamnamesi çıkarılacaktı. Bu nizamname ile vergi hesaplaması “vergi tezkeresi” adıyla yerel unsurlardan alınıp merkeze bağlı unsurlara verilmekteydi bu sayede vergi hesaplanmasında uygulama birliği amaçlanmaktadır (Özbek, 2010a: 177-179). Bu yenilik, Türk Maliye’sindeki vergi tarifelerinin başlangıcı olması açısından önemli görülebilecektir. 19. yüzyılın maliye alanındaki bu son nizamnamesinden sonra aşağıda ifade edeceğimiz şekilde nizamnamelerin hızlandığı söylenebilir. 20.yüzyıl ile birlikte artık maliye alanındaki modernleşmenin hızlandığı birer yıl arayla çıkarılan üç Nizamname-Talimatname ’den anlaşılabilir. Bunlardan ilki; 1902 senesindeki Tahsil-i Emval Nizamnamesidir. Bu nizamname, Türk Mali yönetimine tahsilat müfettişliği ve tahsilat ketebeliği unvanlarını getirmiştir. Merkezden tahsis edilen bu unvanlar ile birlikte merkeze bağlı memurlar mali sistem içerisinde ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda; vergi komisyonu başkanlıkları maliye memurlarına devredilmiştir (Özbek, 2010a: 181). 20.yüzyıl’da Osmanlı vergi ve maliye sistemine iki ayrı “nizamname-talimatname” ile servet vergileri, sermaye üzerinden alınan vergiler girmiştir. Bunlar; 1903 yılında çıkarılan Vergi-i Şahsi Nizamnamesi ile 1905 senesinde çıkarılan Vergi-i Şahsi Talimatnamesidir. Böylece şahsi vergilerin hesaplanması merkezin belirlediği usul ve esaslara göre yapılacaktı. (Özbek, 2010b: 62-67). 1910 senesine gelindiğinde ise merkezden yapılan bir diğer mali düzenleme, 1855 tarihli “Hazine-i Celile’nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname” adlı ilk bütçe nizamnamesinden sonra çıkarılan “Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu”dur. 20 yüzyılın başı itibarıyla bütçenin nizamnamelerle değil kanunla düzenlemeye başlanması dikkat çekicidir. Bu kanun 1912 yılında Kanun-ı Muvakkat adıyla yeniden düzenlenmiş ileride değineceğimiz bütçenin yıllık olması, harcamaların nasıl tahakkuk edilip nasıl ödeneğine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi böylece kanun düzeyinde mali yönetimimize girmiştir (Doğan,

2018: 30). Osmanlı maliyesindeki bu hukukileşme ve merkezileşmenin; Türk Mali modernleşmesinin tarihsel istikametlerinden olduğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reformları kapsamında da ifade edilecek olup çalışmamızın ulaştığı sonuçların başında yer almaktadır. Osmanlı Maliyesinin modernleşme çabaları ile başlayan modern Türk Mali Yönetimi cumhuriyet döneminde de geniş kapsamlı mali yasalarla sürecektir.

2.CUMHURİYET SONRASI TÜRK MALİYESİ

Cumhuriyet sonrası Türk Mali Yönetimi’ni üç evreye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki; 1927 tarihli 1050 sayılı *Muhasebe-i Umumiye Kanunu* ikincisi; 2003 tarihli 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu* ve üçüncüsü *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* değişiklikleri sonrası dönemleridir.

2.1 1050 Sayılı Muhasebe-İ Umumiye Kanunu Sonrası

1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye kanunu” 26.05.1927’de kabul edilmiş 09.06.1927 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, 1927 yılında çıkarılmış olsa da geçmişte ikinci “II. Meşrutiyet” dönemine kadar gitmektedir. “*Muhasebe-i Umumiye*” kanunun ilk metni 1910 yılında hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Yasa çeşitli değişikliklere uğrayarak 1927 yılına kadar gelmiş ve 1927 yılında yapılan değişikliklerle son halini almış başlığı korunarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın, 1927 yılında yürürlüğe giren halinin en önemi özelliklerinden biri idari yapı ile mali yapı arasındaki ilişkiyi o dönem için çağdaş bulanabilecek mali esaslara göre düzenlemesidir (Bayar, 2003: 48).

Nizamnamelerden başlayarak bu kanunda dâhil olmak üzere mali sistemimiz ve yasal mevzuatımız kıta Avrupa’sından özellikle Fransa’dan örnek alınarak oluşturulmuştur. Mali bütünlük, kamu kaynaklarının önceden belirlenmiş stratejik hedefler doğrultusunda etkin dağıtılması, kaynak ve harcamaların yasallaşması, ekonomik planlama gibi amaçlar bu kanun ve amaçladığı reformun unsurlarıdır (Görgün, 2011: 5). Bununla birlikte bu unsurların günümüzde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ’de mali amaçları açısından önemini koruduğu söylenebilir Kamu mali yönetimi alanında, cumhuriyet döneminde yapılan en kapsamlı düzenleme olan 1050 sayılı kanun, yürürlüğe girdiği 09.06.1927 yılından; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun yürürlük tarihi olan 01.01.2006 yılına kadar uygulanarak Türk Kamu Mali Yönetim’inin en uzun soluklu yasası olabilmıştır. 1050 sayılı yasanın uygulandığı döneme baktığımızda genel ve katma bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler ve fonlar, mahalli idarelere ait özel bütçe, kamu tüzel kişiliğine sahip idarelere ait bütçeler, kamu iktisadi teşebbüslerine ait özerk bütçeler olmak üzere çok sayıda bütçe ile karşılaşmaktayız (Bozkurt, 2009: 31). 2006 yılına kadar yürürlükte olan 1050 sayılı kanuna göre; hazırlanan bütçelerde kalkınma planlarının, yıllık planların mali sistemde yer alması olumlu bulunsa da

bunlar arasında ilişki kurulamaması, koordinasyon eksikliğinden dolayı kamu kurumlarına fazla üstünlük verilmesi bu kanunun eleştirilen hususlarından (Kolçak, 2006: 368-375). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin mali reformlarının, özellikle koordinasyon kapsamında gündeme getirdiği merkezileşme, bu eleştiriler çerçevesinde anlamlı bulunabilecektir. 1050 sayılı kanunun, mali yönetim alanında düzenlediği diğer alan uygulanacak bütçe sistemleridir. 1050 sayılı kanunun uygulanma süreci içerisinde 1973 yılına kadar klasik bütçe sistemi hâkim olmuş 1973 yılından 2006 ya kadar ise program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bu çerçevede 2006 yılına kadar uygulanan iki bütçe sisteminden ilki olan klasik bütçe; kamu giderlerinin ve ödeneklerinin ilk olarak idari kuruluşlar bazında taksiminin yapıldığı ayrıntılı harcama kalemlerinin ise ilgili kurulaşa ayrılan kaynaktan sonra belirlendiği ödenek sistemidir. *Klasik bütçe* yıllıktır. Harcama kalemlerinin ayrıntılandırılmış halinin sonradan belirlendiği bu sistemde bütçe geliri ile gideri arasında bir verimlilik ilişkisi kurulmayıp harcamanın mali yönü ortaya konulmaya çalışılmıştır. Öyle ki bu bütçe sisteminin diğer adı "*harcama kalemleri bütçesi*"dir (Özşen, 2006: 13-54). Bu ilişkinin kurulmaya çalışılması bizi program bütçeye götürecektir. Program bütçede önce hizmetler sınıflandırılır daha sonra idari birimlerin yürütmüş oldukları hizmetler ana sınıflara ayrılır sonra bunlar belirli hizmet fonksiyonlarını kapsayacak şekilde alt gruplara ayrılırlar ve en sonunda hizmetin temel unsurlarını oluşturan faaliyet grupları belirlenir. Böylece kamu mali yönetimi bütçe unsuru çerçevesinde bir verimlilik kazanırken devlet yapmış olduğu hizmetleri fonksiyonlarına göre gruplandırarak bu hizmetler için katlanacakları giderlerde tasarruf yapmış olur (Zekioğlu, 2009: 41-42).

1864 Vilayet, 1871 İdare-i Umumiye, 1902 senesindeki "Tahsil-i Emval" nizamnameleriyle Türk Mali Yönetimine ilişkin "muhasibeci", "tahsilat müfettişliği", "tahsilat ketebeliği" gibi eklenen mali unvanlardan bahsetmiştik. 1050 sayılı kanun bu unvanlara "ita amiri", "tahakkuk memuru", "sayman" gibi yenilerini ekleyerek mali fonksiyonu idari görev üzerine tanımlamıştır. Böylece kanunun, Türk Mali Yönetimi'ne getirdiği yenilik sadece yeni mali unvanlar olmayıp ilk defa idari unvanla, mali fonksiyon arasındaki ilişkiyi düzenlemiş olmasıdır. Buna göre: mali unvan ve sorumluluklar idari görev çerçevesinde verilmektedir (Zekioğlu, 2009: 86-88). Bununla birlikte; mali sorumluluk çerçevesinde bakanların sorumluluğuna yönelik eleştiriler de söz konusudur. Örneğin; 1050 sayılı yasada Bakanlar ve bakan adına hareket eden yüksek dereceli memurlar "*Birinci derece ita amiri*" olarak tanımlanmış ve kural olarak mali sorumlulukları yoktur. Öyleki; sadece yazılı şekilde açık emirleri sonucu mali sorumluluk alabilmektedirler (Bayar, 2008: 15). Bu durum; ileride değineceğimiz 5018 sayılı yasa ile 1050 sayılı Kanu'nun uygulandığı dönemde bakanlara verilen ita amirliği yetkisi bakanlardan alınıp ödenek tahsis edilen birimin yöneticisi olan harcama yetkililerine verilmiştir. Böylece bu mali sorumluluk harcama yetkilisinin mali sorumluluğu kapsamında yeniden düzenlenecektir (Bozkurt, 2009: 35). 1050 sayılı kanuna bu çerçevede yöneltilen eleştiriler sadece bütçe ve mali sorumluluk alanlarına yönelik değildir. Kanun'un, küresel veya ulusal ölçekli krizlere ilişkin piyasalara karşı yeterli

açıklık ve şeffaflıkla bilgi sağlama mekanizması öngörmemesi diğer eleştiri konusudur. Kanun'un, dönemin şartlarına göre kapsamlı ve iyi hazırlanmış olduğu düşünülse bile 5018 öncesi dönem için kapsamı ve bilgi paylaşımı zamanın gerisinde kalmış mali ihtiyaçlara cevap verememiştir. Örneğin; Türk mali yönetimdeki saydamlık ilkesi bu ihtiyacın ürünüdür (Görgün, 2011: 8-9) Bu tartışma sadece 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve kontrol Kanuna geçişle sınırlı kalmayacak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reformlarının da gerekeceği olacaktır.

Özetle, 1050 sayılı yasanın aksaklıklarını genel olarak şu şekilde ifade etmek mümkündür. 1)Özel kanunlarla tanınan ayrıcalıklarla birlikte birçok kurum bütçesi, döner sermaye, fonların kapsam dışında kalmasından dolayı bütçe kapsamının dar olması. Öyle ki bütçe dışı faaliyetlerin büyüklüğü %30 lardan %60 lara kadar çıkmaktadır. Bütçe dışı faaliyetler mali olarak büyüklüğü ele geçirmiştir..(DPT, 2000: 31) 2)Bütçe ile kamusal hedefler arasındaki bağın kurulamayı⁵ 3)Mali süreçlerdeki yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması. Siyasi tasarrufla bakan olarak görevlendirilen ita amirlerinin bu çerçevede mali sorumluluk almayı⁶ 3)Çağdaş kamu mali yönetiminin sahip olduğu stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, program bütçenin etkin bir şekilde uygulanamaması⁷ 4)Bütçe kodlarının uluslararası sisteme uygun olmaması 5)Mali denetimin bütçe dışı faaliyetlerden ötürü gerekli kapsayıcılığı sağlayamaması ve tüm harcamaların denetlenememesi gibi birçok eleştiri yöneltilmiştir (Candan, 2006: 188). Kanuna getirilen ifade ettiğimiz eleştiriler ve mali süreçlerin hızla değişen yapısı kendi dönemine göre iyi hazırlanmış devrim niteliğindeki bu yasanın kaldırılıp yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun gelmesine yol açacaktır.

2.2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu Sonrası⁸

Dünya ekonomilerinde ve mali yönetimlerinde 1980'den sonra köklü, radikal değişimler yaşanmıştır. Ülkemiz de 24 Ocak 1980'de açıklanan kararlarının bu dönüşüme uyum sağlamak amacıyla çıkarıldığı söylenebilir. 1980 sonrası dönemde evrensel düzeyde kamu mali yönetimi literatürlerine; risk, stratejik plan, etkinlik, verimlilik, misyon, vizyon, mali disiplin, şeffaflık, fayda-maliyet analizi, sistem analizi, performans kriterleri, sürdürülebilir kalkınma, çok yıllık bütçeleme gibi kavramlar girmeye başlamışlardır (Toprak, 2008: 313-314).

1050 sayılı kanunun yukarıda bahsettiğimiz değişen dünya koşullarına karşı yetersiz kalması kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. 10/12/2003 tarihinde kabul

5 1927-1973 yılları arasında uygulanan "klasik bütçe" sistemi özelliklerinden dolayı.

6 5018 Sayılı Yasanın "Harcama Yetkilisi" unvanına getirilen mali sorumluluk bu çerçevede görülmelidir.

7 1973-2006 Yılları arasında benimsenen bütçe sistemi.

8 Bu bölümde kullanılan 5018 sayılı kanun metninin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" değişiklikleri öncesi hali olmasına dikkat edilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişikliklerinin metin üzerindeki değişiklikleri doğru ifade edilebilecektir.

edilen 24/12/2003 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 01/01/2006 tarihinde uygulamaya konulan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu bu çerçevede Türk Mali Yönetim hayatımıza girmiş oldu (Kolçak, 2006: 381-382). Osmanlı Maliye'sinden günümüze uzanan yaklaşık 160 yıllık mali hayatımıza giren en kapsamlı ikinci yasa olan 5018 sayılı yasa aynı zamanda da Türk Mali Yönetimi için cari durumdadır. 5018 sayılı kanunun ilk ortaya çıkışı; 2003 deki kabulünden iki, yürürlüğe girmesinden beş yıl önce 2001 yılında mali sistemin reforme edilmesine ilişkin Avrupa Birliği üyelik sürecinde yayınlanan *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı* kapsamında olmuştur. Buna göre 1050 sayılı yasanın kapsamı dar ve günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktır. Türk mali yönetiminin yeniden bir yasayla düzenlemesi bir anlamda da Avrupa Birliği üyelik süreci içerisinde mali uyum için bir zorunluluk olarak görülmektedir (Bilge, 2010: 318-319). Örneğin; Avrupa Birliği müktesebatı açısından Türkiye'deki kamu mali yönetimi reformu *32 Nolu Mali Kontrol Faslı* çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu fasıl kanunun yürürlük tarihinden neredeyse bir buçuk yıl sonra 26 Haziran 2007 tarihinde müzakerelere açılmıştır. Bu durum; 5018 sayılı kanunun ortaya çıkışındaki dış kaynaklı dinamiklerin Avrupa Birliği tarafını ifade etmektedir. Diğer dış kaynaklı dinamikler ise; Dünya bankasının "1995 Kamu Mali Yönetimi Projesi", 2000 yılında ki "Ekonomik Reform Kredisi" projeleridir. Diğerleri ise 2001 yılındaki "Kurumsal Kapasiteyi Geliştirme ve Güçlendirme" ile "Kamu Mali Yönetimi ve Kamu Sektörü Uyarlama Kredisi"dir (Ergen, 2016: 112). Dış kaynaklı dinamikler ve ülke içi mali ihtiyaçların mecbur bıraktığı kamu mali reformunun ürünü olan 5018 sayılı kanun, amacını şöyle ifade etmiştir; *"Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."* Bu amaçtan anlaşılacağı üzere mali saydamlık yeni kamu mali yönetiminin temel prensiplerinden biri olacaktır⁹ (Bilge, 2010: 320). Kanunda ki şekliyle mali saydamlık; hükümetin yapısı ve işlevlerinin mali politika ve vizyonunun, mali hedeflerinin tam bir bilgiyle kamuoyuna sunulması ve açık olmasıdır. Denetime ve değerlendirmeye açılan bu bilgilerin kapsamı bu ilkenin etkinliğini artıracaktır (DPT, 2000: 83-84). 5018 sayılı kanunla amaçlanan diğer mali düşünceler; mali disiplin, mali politikalarda bütünlük ve kapsayıcılık, etkin bir kaynak tahsisi, iç ve dış denetim gibi unsurlardan oluşmaktadır (Usta, 2011: 45). 5018 sayılı kanun; 1050 sayılı Kanun'un getirdiği çok parçalı mali yapıyı kaldırmış kanun kapsamındaki kamu idareleri tek tek sayılarak uygulama birliği amaçlanmıştır. Kanun uluslararası sınıflandırma ölçülerine uygun bir biçimde genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarını, Merkezi

⁹ Mali Saydamlığın önemi, 1050 sayılı yasaya getirilen eleştiriler kapsamında yeni mali reformun gerekçesi olarak ifade edilmişti.

Yönetim Kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idarelerden oluşan kamu kurumları olarak sınıflandırmıştır (Görgün, 2011: 15).

Özetle, 5018 sayılı yasanın Türk mali yönetimine getirdiği çeşitli yenilikler söz konusudur. Bu çerçevede bunların bir kısmını 1050 sayılı yasanın eksiklikleri olarak bir kısmını ise mali reformun gerekçeleri olarak ifade ettik. Tüm bu yenilikleri temel hatlarıyla ifade edecek olursak bunlar: 1) *Bütçe Türlerine İlişkin Tanım ve Kapsam Değişikliği* 2) *Bütçe İlkelerinin Çağdaş Hale Getirilmesi* 3) *Yeni Bütçe Hazırlık Süreci* 4) *Çok Yıllı Bütçe Sistemi* 5) *Performans Esaslı Bütçeleme* 6) *Kamu zararı dır* (Kanca, 2017: 495-503). 5018 sayılı yasanın kamu mali yönetimimize getirdiği en köklü değişikliklerden biri olan “*Bütçe Türlerine İlişkin Tanım Ve Kapsam Değişikliği*” mali reformun asli unsurlarından biri olduğu ifade edilebilir. 1050 sayılı yasa çerçevesinde daha önce ifade ettiğimiz; bütçe kapsamının dar oluşu hatta bütçe dışı faaliyetlerin büyüklüğünün %60 ları bulması durumuna 5018 sayılı kanunun bütçe kapsamının genişleterek neredeyse tüm mali faaliyetleri bütçe içerisine alarak çözüm bulmaya çalıştığı söylenebilir.(DPT, 2000: 31) 1050 sayılı yasa; genel ve katma bütçeli kuruluşlar, döner, kamu iktisadi teşebbüslerine ait özerk bütçeler, sermayeler ve fonlar, mahalli idarelere ait özel bütçeler, kamu tüzel kişiliğine sahip idareler ait bütçeler den oluşmaktadır. 5018 sayılı yasanın 12. Maddesinde bu durum “- *Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz*” şeklinde düzenlemiştir (Bozkurt, 2009: 31). Böylece yasa bütçe türleri kapsamını genişletmekle kalmamış kamu idarelerinin bütçe dışı faaliyet eğilimine karşın yasal bir tedbir alınmaya çalışılmıştır. Bu mali yönetimin; yürütme(idare) ve yasama alanındaki ilişkiyi düzenlemesi bakımından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reformlarının yasallığı açısından dikkat çekicidir.(Yegen, 2020: 155). Bu durum; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişiklikleri çerçevesinde de üzerinde duracağımız bir husus olacaktır. Bununla birlikte; mali saydamlık, hesap verilebilirlik, şeffaflık, güvenilirlik, etkinlik gibi kavramların kanun düzeyinde mali yönetim sistemimize girmesi ve bunun bir sonucu olarak kamuda raporlama, mali istatistik oluşturma, faaliyet ve mali durum raporlarının kamuoyunu bilgilendirme maksatlı yayınlanması, Türk mali yönetiminin tüm mali verilerinin kayıtlanması ve raporlanması ekonomi ve maliye yönetimi açısından önemli görülebilecektir (Söyler 2006: 295-296).

5018 sayılı kanunun getirdiği diğer bir reform, bütçenin kapsadığı döneme ve sistemine yöneliktir. 1050 sayılı yasaya yapılan eleştiriler kapsamında ifade ettiğimiz bütçenin yıllık olması durumunu değiştirerek yeni mali kanunla *Çok yıllık bütçeleme tekniğine* ne geçmiştir. Bütçe hedef ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasında öngörülebildiği arttırmayı amaçlayan bu teknikle üç yıl kapsayan bütçe hazırlanmaya başlanmıştır. Üç yıllık bir dönemin, bütçe için esas alınmasına rağmen kanunlaşan kısmı sadece uygulanacak ilk yıldır. İzleyen iki yıl ise kanunlaşmayıp tahmin düzeyinde kalmaktadır. Bu çerçeve de meclise kanunlaşması için gönderilen bütçe kanunun önceki 1050 sayılı mali

yasada olduğu gibi kanunlaşan kısmı yıllıktır (Söyler, 2006: 288). Böylece; çok yıllık bütçenin hazırlanmasının nedeni; kanunun uygulama süresini uzatmak değil bütçeyi orta vadeli bir mali plan hüviyetine sokmak kısa vadeli, gereksiz, değiştirici ve düzenleyici idari tasarruflardan etkilenmesini en aza indirmektir. Öyleki; “Çok yıllık bütçeleme” tekniğinin diğer bir adı “Orta Vadeli Harcama Sistemi”dir (Demirel, 2015: 160). Yeni mali kanunla *Performans Esaslı Bütçeleme* sistemine geçilmiştir. 1050 sayılı kanunla; önceki bölümlerde değindiğimiz üzere 1973 yılına kadar klasik bütçe 1973 yılı ile 5018’in yürürlük tarihi olan 2006 ya kadar program bütçe uygulanmıştır böylece “Performans Esaslı Bütçeleme” sistemi mali yönetimimize girmiştir (Özşen, 2006: 13-54). Performans başta olmak üzere etkinlik, verimlilik gibi kavramlar son 30 yıldır mali yönetim alanında sıklıkla karşılaştığımız kavramlardır. Bu kavramların, mali yönetim anlayışımıza sıklıkla girmesinin nedeni iktisadi ve rasyonel bir bakış açısını kamu sektörüne egemen kılma düşüncesidir. Ekonomi ve piyasaya özgü kavram ve kurumların kamu maliyesine taşınması¹⁰ *Performans Esaslı Bütçeleme* sistemine geçilmesini zorunlu hale getirmiştir (Demirel, 2015: 154-155). *Performans Esaslı Bütçeleme* sistemi stratejik planlamaya, performans göstergeleri ve bilgisine, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi ekonomik ölçütlere, süreçten çok çıktı analizine dayanan bir bütçe sistemidir (Özşen, 2006: 84-86). *Performans esaslı bütçeleme* sistemi; öncelikle kamu kurumlarının ana hizmet sınıflarını ve amaçlarını belirler. Bu belirlenen amaçların en efektif şekilde ifa edilebilmesi için gerekli olan kaynakların tahsisini ve kullanılmasını sağlar.¹¹ Daha sonra performans ölçümü yaparak amaçlanan hedeflere ulaşılp ulaşılmadığını değerlendirir ve bu sonuçları kayıtlar (Edizdoğan, 2007: 265).

Bu sistemi daha yalın bir şekilde net olarak ifade etmek gerekirse kamu kurumuna tahsis edilen ödenekle en yüksek hizmet çıktısının elde edilebilmesini amaçlayan sistemdir (Söyler, 2006: 288). Performans bütçe sisteminin; bu çerçevede 5018 sayılı kanun ile getirilmek istenen yeni mali anlayışa uyumlu olduğu, 1980’ler den sonra gerek ülkemizde gerek dünyada gelişen özel sektöre ait iktisadi ve ekonomik kavramların kamu sektörüne aktarılması düşüncesinin bir sonucu olarak bir bütçe sistemi olarak geliştiği ifade edilebilir (Özşen, 2006: 98). Son olarak performans bütçe sistemini bir örnek ile somutlamak gerekirse. Ana hizmet fonksiyonu meskenlere içme suyu sağlamak olan bir kamu kurumunun kendisine abone sayısı ve dağıtım alanı artışı gibi bir hedef koyup yatırımlarını, kaynaklarını, harcamalarını buna uygun olarak hazırlayıp sonunda da hizmet çıktısını bu hedefi gerçekleştirme yüzdesine göre ölçmesidir.

5018 sayılı kanunun mali yönetim anlayışımıza getirdiği değineceğimiz son yenilik “Kamu Zararı”dır. Mali kanunumuzda “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan*

¹⁰ Türkiye Varlık Fonu’nun kuruluşu çalışmamızda bu kapsamda dikkat çekici bulunmaktadır.

¹¹ Burada kastedilen “Etkin Kaynak Tahsisi”dir. 5018 sayılı kanun 13 g uyarınca düzenlenen “Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi.” durumuyla karıştırılmamalıdır.

mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır” şeklinde tanımlan kamu zararı kavramı, bu tanımın dışında esasları ayrıntıları ile düzenlenerek mali yönetimimize girmiştir. Kamu zararı, daha önce ifade ettiğimiz kişilerin sahibi oldukları idari unvan ile buldukları tasarruf sonucu aldıkları mali sorumluluk düşüncesinin bir sonucu olarak da hesap verilebilirliğin bir parçası olarak da görülebilir. Kamu kaynaklarının kullanılmasındaki tasarrufun bir mali sorumluk altında “Kamu Zararı” kavramı ile denetlenmesi aynı zamanda bu kanunun özlerinden birini oluşturan mali saydamlığında gereğidir (Kanca, 2017: 502-503).

2.3 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Değişiklikleri

16 Nisan 2017 tarihindeki halkoylaması sonucu kabul edilen 6771 sayılı anayasa değişiklikleri Kanunu’nun ardından; 24 Haziran 2018 tarihindeki yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye’de hem yasal hem de fiili olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni hükümet modeline geçilmiştir. Bu kapsamda yeni hükümet modeli; Türk Mali yönetiminde köklü değişiklikler getirmiştir (Turan, 2018: 43). Bu değişiklikler iki ana grupta tasniflenebilir. Bunlardan birincisi; Anayasanın mali hükümleri ve Türk Mali yönetiminin temel yasası olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu üzerindeki değişiklikler, ikincisi; Türk mali-ekonomi yönetiminin örgütlenme modeli kapsamında yapılan değişikliklerdir (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 94-97).

2.3.1 Anayasanın Mali Hükümleri İle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Üzerindeki Değişiklikler¹²

5018 sayılı kanun; 9.kısımda yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici maddeler ve yürürlük tarihini düzenleyen hükümler hariç toplam 8 kısım 80 maddeden oluşmaktadır. 16 Nisan 2017 de yapılan halkoylaması sonucu kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin 5018 sayılı yasa üzerindeki temel değişiklikleri 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹³ ile gerçekleşmiştir. Sekiz kısım, toplam seksen maddede seksen iki yerde değişiklik olmuştur. Bunların bir kısmı, teknik düzeyde yeni hükümet sistemi çerçevesinde yapılması zorunlu değişikliklerdir. Örneğin; *Bakanlar Kurulu* ifadesinin yerini *Cumhurbaşkanlığı*’na bırakması bu değişikliklerin on ikisi kadardır.¹⁴

5018 sayılı kanunun, kamu maliyesinin temel ilkelerini düzenleyen 5. Maddesinde “İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve

¹² 6771 Sayılı Anayasa Değişiklikleri Kanunu ile değişen anayasal mali hükümler ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu değişiklikleri tek bir anlatım planı üzerinden ifade edilmiştir.

¹³ 703 Nolu Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 9 Temmuz 2018, 30473 (3. Mükerrer).

¹⁴ Sayısal bilgiler; 5018 sayılı kanunun, <https://www.mevzuat.gov.tr/> adresindeki bugüne kadar yapılan tüm değişiklikleri tarih ve khk ya ilişkin bilgileriyle gösteren metni üzerinden ulaşılan çıkarımlara dayanmaktadır.

esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir ve izlenir.” hükmünde Maliye Bakanlığı’nın yerini Cumhurbaşkanı’nın alması bu türden bir düzenleme olmayıp Türk mali yönetiminde bir ilktir. Esasen bu reformun dayanağı kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasının yeni bütçe yapım süreci ile ilişkisidir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı bütçe yapım sürecinde temel aktör durumuna gelmiş böylece ilkeler ve politikalar bazında kamu idareleri açısından belirleyici olması gerekmektedir. Bunun diğer bir yansıması stratejik plan başlığında karşımıza çıkacaktır (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 97). 5018 sayılı kanunun, 9.maddesinin 1.fıkrası; “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar... Stratejik plan hazırlarlar.” şeklindedir. Bu kapsamda 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 9. Maddedeki “*Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar*” ifadesinin eklenmesi dikkat çekicidir. Böylece Türk Mali Yönetimi’nin unsurları olan kamu idarelerine nihai bir çerçeve ve kapsam belirlenmiş Türk Mali yönetimine, 5018 sayılı kanun ile giren stratejik planının asli kaynakları arasına “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar” dâhil edilmiş olup Türk Mali Yönetimi’nin unsurları arasında bir hiyerarşi ve bütünlük hedeflenmiştir (Akman ve İpek, 2019: 364-369). 1050 sayılı yasa çerçevesinde, kamu mali reformunun nedenlerinden biri olarak ifade edilen yürütmenin koordinasyon eksikliği (Kolçak, 2006: 368-375) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reformlarının da çıkış noktalarından biri olduğu söylenebilecektir. Bu kapsamda Türk Mali Yönetimi’nin, yönetim unsurlarının sorumluluğunu düzenleyen 5018 sayılı kanunun 10.maddesinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişiklikleri öncesi; “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar” şeklindeki hali gündeme gelecektir (Bozkurt, 2009: 35). 703 sayılı K.H.K ile “Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine” ifadesinin yerini Cumhurbaşkanı almıştır. Yürütmenin artık yasama içinden çıkmaması yürütme görevini kullanan Cumhurbaşkanı’nın ayrı bir seçimle iş başına gelmesinden dolayı bakanların kendisine karşı sorumlu olması anayasal yeni sistemin doğal bir uzantısı gibi görülse de bu durum mali reformların koordinasyon kapsamında bahsettiğimiz amaçları açısından da dikkat çekicidir (Sezer, 2020: 120-121).

Diğer bir dikkat çekici husus bütçe sürecindeki anayasal düzeyde önemli değişikliklerdir. Anayasada bütçe sürecini baştan sona düzenleyen 161, 162, 163, 164 maddeleri 161 nolu maddede birleştirilerek düzenlenmiştir (Yegen, 2020: 155-163).Anayasamızın 161. maddesi ve buna uygun olarak 5018 sayılı kanunda yapılan değişikliklerinden ilk ifade edeceğimiz bütçenin sunum şekli ve hazırlayan kurumdur. Önceki parlamenter modelde bütçe kanunu “tasarı” şeklinde bakanlar kurulu tarafından yasama organı olan T.B.M.M’ye sunulmakta iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bütçe kanunu “teklif” olarak Cumhurbaşkanı tarafından sunulabilmektedir.(Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 97). Bununla birlikte önceki parlamenter modelde bütçeyi maliye bakanlığı hazırlarken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı hazırlamaktadır. Böylece; Strateji Ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan, Cumhurbaşkanınca

T.B.M.M.'ye *teklif* olarak sunulan bütçe ilgili meclis komisyonuna sevk edilecektir (Akbeý, 2020: 14). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği diğer bir mali reform, bu komisyon yapısına ilişkindir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile bütçe kanununun yasama organında görüşüldüğü yer olan plan bütçe komisyonu üye dağılımında ciddi bir değişikliğe gidilmiştir. Önceki yasada; plan bütçe komisyonu üye sayısı ve dağılımı diğer komisyonlar gibi meclis iç tüzüğüne bırakılmamış sayısı ve dağılımı anayasal olarak düzenlemiştir. Buna göre komisyon 40 üyeden oluşacak en az 25 iktidar partisine ait olacaktır. Parlamenter modelde yürütmenin yasamanın içinden çıktığı düşünöldüğünde iktidar partisine tanınan bu avantaj sistemin doğası gereği uygun bulanabilecekti (Çeliker, 2006: 15-16). Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde hükümetin yasamanın içinde çıkmadığı ayrı bir seçimle iş başına geldiği düşünöldüğünde yasama ve yürütme ilişkisinin yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda yeni anayasa değişikliğiyle plan bütçe komisyonu üye sayısının kaç olacağı meclis iç tüzüğüne bırakılmıştır. Üye dağılımı ise; iktidar partisi gibi bir tanımlama mümkün olamayacağı için partilerin oy dağılımlarına göre meclis iç tüzüğü çerçevesinde belirlenecekti (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 98). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin; Plan Bütçe Komisyonunda hükümete tanınan sayısal avantajı ortadan kaldırması sistem krizi riskini beraberinde getirmektedir. Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ile farklı siyasal eğilimden olması durumunda Cumhurbaşkanının getirdiği bütçe teklifinin bahsettiğimiz çoğunluğa dayanılarak gerek plan bütçe komisyonunda gerek genel kurulda Cumhurbaşkanının tasarladığı maliye politikasının tersi istikametinde bir hale getirilmesi mümkün olabilecektir. Bu durum yeni hükümet sisteminin amaçladığı mali reformların tabiatına bütünüyle aykırıdır (Akbeý, 2020: 15-16).¹⁵ Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; bütçe teklifinin genel kurulda kabul edilmemesi durumunda ortaya çıkabilecek siyasal ve mali krize ise parlamenter sistemdeki *geçici bütçe*'ye yeni bir ek yaparak bir önlem almıştır. Anayasanın 161. Maddesine göre; "Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır." Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu madde özelinde getirdiği değerşiklik geçici bütçe çıkarılmaması durumuna ilişkindir. Bu durumda bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre tatbik edilecektir (Akbeý, 2020: 14). Mali sistem ve takvimin kilitlenme ihtimaline karşılık geliştirilen bu düzenleme anayasal hukukumuzda ilk defa girmiştir (Yegen, 2020: 167).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile bütçe görüşmelerinin genel kurul ayağına ilişkin getirilen diğer bir anayasal düzenleme görüşme usulüne ilişkindir. Bütçe kanunu görüşmeleri sırasında kamu kurumlarının bütçelerinin T.B.M.M genel kurulunda bölümler halinde okunup oylanması uygulamasına son verilip anayasanın 161. Maddesinin "*Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değerşiklik önergeleri,*

¹⁵Bu durum ile ilgili önerimiz çalışmamızın sonuç kısmında yer alacaktır.

üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır.” şeklindeki ifadesi ile genel kurul görüşmelerinin hızlanması amaçlanmıştır (Selen ve Taytak: 2017: 203). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi; anayasal ve yasal düzeyde Türk mali yönetimini yeniden düzenlemiş çalışmamızda bahsettiğimiz çeşitli süreç ve yasalara yönelik kimi yenilikleri, değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bunların dışında yeni hükümet sisteminin etkilediği diğer mali yönetim alanı ise Türk Mali- Ekonomi Yönetimi örgütlenmesi modelidir.

2.3.2 Yeni Mali-Ekonomi Yönetimi Örgütlenmesi

Türk mali-ekonomi yönetimin örgütlenmesi anayasal değişikliklere uygun olarak 703 sayılı kanun hükmünde kararname ve özellikle 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi başta olmak üzere müteakip kararnamelerle yeniden düzenlemiştir. Buna göre; Başbakan yardımcılığına bağlı Hazine Müsteşarlığı, Maliye bakanlığı ile birleştirilip Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı birleştirilip Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı birleştirilip Ticaret Bakanlığı adlarını almışlardır (Turan, 2018: 66). Böylece bakanlık ve yönetici sayısının, önceki duruma göre azaldığı iddia edilebilir. Bu düzenlemelerden en göze çarpanı; parlamenter sistemde başbakan yardımcılığına bağlı Hazine Müsteşarlığı'nın Maliye Bakanlığı ile birleştirilmesidir. Hazine müsteşarlığı bu düzenleme öncesinde bakanlığa bağlı olmayan hiyerarşik açıdan daha üst bir yapılanmaya bağlı görece özerk bir statüye sahipti (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 95). Modern Türk Mali yönetiminin yaklaşık olarak başlangıç döneminde ortaya çıkan Hazine Müsteşarlığı Maliye Nezareti bünyesinde 1863'de Hazine-i Vezne adıyla kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra 1927 yılında Hazine-i Vezne ve Muameleatı Nakdiye adını almıştır. 1942 yılında Hazine Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür. İlk olarak müsteşarlık halini alması 1983 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı adını almasıyla olmuştur. 1994 yılında ise Dış Ticaret Müsteşarlığı ayrılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi son şekli olan Hazine Müsteşarlığı adını almıştır. Hazine müsteşarlığının devlet bankaları ile ilişkisi ve sermaye desteği düşünüldüğünde Türk mali yönetiminin finansal piyasalara bakan yüzü olduğu söylenebilir (Keskin, 2020: 141). En son olarak maliye bakanlığı ile birleşerek Hazine Ve Maliye Bakanlığı olmuştur. Bu reformla; ekonomi yönetimi içerisindeki otonom alanların daraltılmasının amaçlandığı iddia edilebilir ise de amaçlanan diğer unsurun; modern kamu maliyesinin finansal piyasaları ve süreçleri tek elden takip etme isteği olduğu söylenebilir. Bu kapsamda Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı'nın birleştirilmesini kolaylaştıran en önemli unsurlardan biri kamu bankalarının aşağıda ayrıntılı olarak değineceğimiz Türkiye Varlık Fonu 'na devredilmiş olmasıdır. Türkiye Varlık Fonu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişiklikleri öncesinde kurulmuş olsa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reformları düşüncesinin bir ürünü olduğu söylenebilir.

Türkiye Varlık Fonu olarak ifade edilen şirket “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş” adıyla Ağustos 2016 da 6741 sayılı kanunla kurulmuştur (Çetinkaya, 2017: 34). Dünya ekonomilerinde ve mali yönetimlerinde özellikle 1980 den sonra yaşanan köklü değişimler ülkemizi de etkilemiştir. Türk Mali Yönetimi ise buna uygun olarak kendini yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. Özellikle kamu mali yönetimine özel sektör kurgusunun girmesi bunun sonucudur (Toprak, 2008: 313-314). Türkiye Varlık Fonu bu düşüncenin en somut örneklerinden olup kamu iştiraklerini tek bir çatı altında toplayarak kamu kaynaklarını, bürokrasisinin ağırlığı ve aksaklığından kurtararak etkili ve verimli yönetmeye amaçlar. Fonun diğer bir fonksiyonu, kamu iştiraklerini özelleştirme kapsamından çıkarıp fona kaynak yaratmaktır (Çetinkaya, 2017: 34). Türkiye Varlık Fonu aynı zamanda günümüz küresel finans şartlarında ulusal ekonomilerin rekabeti için bir zorunluluk haline gelmiştir. 2016 yılı itibariyle toplam büyüklükleri 7.4 trilyon dolar olan varlık fonlarına, 2020 yılına kadar kurulması beklenen 21 yeni varlık fonunun ilavesiyle küresel çapta toplam büyüklüklerinin 15 trilyon dolara ulaşması beklenmektedir. 40 ülkede 80 den fazla ve bahsettiğimiz mali hacimdeki fonlara artık salt olarak emtia kaynaklı fonların¹⁶ yönetimi olarak bakılamayacağı ulusal ekonomilerinin küresel rekabeti için bir zorunluluk olduğu açıktır (Karagöl ve Koç, 2016: 7-9). Bu rekabet kapsamında; Türk mali yönetiminin bir tecrübe eksikliğinden bile bahsedilebilir. Öyle ki küresel ölçekte ilk varlık fonu 1953’de Kuveyt’de kurulmuş olup G 20 ülkeleri içerisinde en son ülkemizde kurulmuştur (Çetinkaya, 2017: 30-31). Ülkemizdeki varlık fonu daha öncede ifade ettiğimiz üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden kısa bir süre önce kurulmuş olsa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mali reform düşüncesinin bir ürünü olarak görülebilir. Öyle ki aşağıda ifade edeceğimiz cari görünümünü bu mali reformlardan¹⁷ sonra almıştır. Bunun yanı sıra 24 Ocak 1980 sonrası şekillenen Türk mali yönetim düşüncesinin en somut yansımalarından biri olarak da görülebilir.

Türkiye Varlık Fonu, varlığa dayalı kalkınma fonudur. 2016 yılında kurulan fon portföyünde 8 farklı sektörden 20 şirket, 2 lisans taşınmazı bulundurmaktadır. Bu sektörler ve fon içerisindeki büyüklükleri sırasıyla; Finansal Hizmetler %35, Enerji %27, Ulaştırma ve Lojistik %13, Madencilik %9, Şans Oyunları %8, Teknoloji ve Telekom %4, Tarım ve Gıda %2, Gayrimenkul % 2 dir. Özkaynak büyüklüğü ise 177 milyar dir. 11.09.2018 Tarihli 2018/162 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına Ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Değişiklik Yapılmasına dair karar” gereğince şirketin yönetim kurulu başkanı Cumhurbaşkanı’dır. Aynı karar gereğince, başkan Vekili Cumhurbaşkanı’nca yönetim kurulu üyeleri içerisinde görevlendirilir. Hazine ve Maliye Bakanı başkanvekili olarak atanmıştır (TVF, 2020).

¹⁶ Petrol, doğalgaz vb satışından kaynaklarından ihracat gelirlerinin ön planda olduğu fon yönetimi.

¹⁷ 11 Eylül 2018 Tarihli 2018/162 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.

Son olarak; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile getirilen kurul ve ofislerden,1 kurul ve 2 ofis doğrudan Türk mali yönetiminin ekonomik örgütlenmesi kapsamında görülebilecektir. Türk mali yönetimi için yenilik olan bu kuruluşlardan ilki *Ekonomi Politikaları Kurulu*'dur. Ekonomi alanında politika üretecek bu kurul, politika üretimi esnasında bakanlık ve veya maliye bürokrasisinin erişmekte zorlanabileceği tüm kesimleri kapsayarak politika oluşumundaki katılımı tüm paydaşlar seviyesine çıkaracaktır. Öneri haline getirdiği politikalardan, Cumhurbaşkanınca uygun bulunanların takibini ve uygulama sonuçlarını raporlaştırıp Cumhurbaşkanına sunacaktır. Kurul en az üç üyeden oluşmakta olup Cumhurbaşkanı kurulun başkanı olması sıfatıyla hem kurul üyelerini atamakta hemde başkanvekilini belirlemektedir (Akman, 2019: 665-666).

Bu kapsamda; Türk mali yönetimi kuruluşları arasına kurullarla birlikte giren diğer yenilik ofislerdir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan ofisler ise kurullardan farklı bir işlevi yerine getirmektedir. Bakanlıkları ilgilendiren konular da faaliyet gösteren ofisler, kurullara nazaran daha icracı bir işleve sahiptir. Bu yeni ofislerle; Bakanlık bürokrasinin taşıdığı yükün hafifletilmesi, ekonomi yönetimi içerisinde spesifik alanlara odaklanması amaçlanmıştır. Bu ofislerden doğrudan ekonomi yönetimi ile ilgili olduğu iddia edilebilecek ofisler; yatırım ve finans ofisidir. Dikkat çekici olan bu ofislerin kendilerine ait bütçesi idari ve mali özerkliğinin olmasıdır. Finans ofisinin; belirli bir lokasyon üzerinde (İstanbul) mali amacı olduğu söylenebilir. İstanbul'un küresel ölçekte finans merkezi olması projesinin takibi bu ofisin görevleri arasında en önemlilerindedir. Yatırım ofisi ise özellikle "*küresel ölçekte yatırımcı*" çekmeye yönelik bir yapıda kurgulanmıştır. "*Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı*"; bu kapsamda yatırım ofisine dönüştürülmüştür (Turan, 2018: 74-75).

3.SONUÇ

Modern Türk mali yönetiminin, nizamnameler ile başlayıp Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi mali reformlarına uzanan tarihsel seyri içerisinde mali yönetimin; hukuk ile ilişkisi diğer bir ifadeyle hukukiliği en başından beri dikkat çekicidir. Türk Mali Yönetimi'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde yürütme yapısı üzerindeki değişikliklerin, anayasa, kanun, khk, kararname gibi hukuki normlar üzerindeki değişikliklere dayandırılması bu ilişkinin yansıması olarak görülebilir. Bununla birlikte; hükümet sistemi değişikliğine ilişkin mali reformların çeşitli normlar üzerinde değişiklik yapacak şekilde düzenlenmesi gerekliliği ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, Türk Mali yönetiminin hukuki kaynakları arasına girmesi mali yönetim ve hukuk ilişkisinin boyutları açısından diğer bir dikkat çekici sonuçtur. Cumhurbaşkanı'nın kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına yönelik usul ve esasları belirlemesi, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin Cumhurbaşkanlığına yapılması, Cumhurbaşkanı kararnamelerinin, mali yönetimin dayanakları arasına girmesi, ekonomi ve mali yönetime ilişkin bakanlık sayısının azaltılması, Hazine Müsteşarlığı ile Maliye

Bakanlığının birleştirilmesi gibi değişiklikler mali reformların; karar alma süreçlerinin hızlanması, merkezileşmesi, ekonomi ve mali yönetim içerisindeki otonom alanların daraltılması gibi sonuçlarına ulaştırabilecektir. Bu kapsamda; Kolçak'ın (2006) 1050 sayılı yasaya yapılan eleştiriler kapsamında ifade ettiği mali yönetim içerisindeki koordinasyon sorununun, 5018 sayılı yasa kapsamında da sürdüğü ve yeni mali sistemin buna yönelik reform amaçladığını göstermektedir. Özellikle parlamenter modelde yürütmenin asli unsurları olan bakanların, Sezer'in (2020) vurguladığı üzere yeni sistemde hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu oluşu da bu çerçevede görülmelidir.

Özşen'in (2006) vurguladığı 1980 sonrası ulusal ve küresel ölçekte mali yönetimlerdeki radikal değişimler, özel sektöre ait mali yönetim kurgusunun kamu mali yönetiminin içerisine taşınmasının bir sonucu olarak görülebilecektir. Performans, etkililik, verimlilik gibi kavramların temel mali yasalarımız da yer alması ve bütçe kavramı ile ilişkilendirilmesi bunun birer yansımalarıdır. Bunlara ilaveten hesap verilebilirlik ve şeffaflık kavramlarının, Türk Mali yönetimi içerisinde öne çıkması diğer öne çıkan gelişmelerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi reformlarının Türk Mali Yönetimi'nin tüm bu yönelimine uygun olduğu söylenebilir. Gerek bahsettiğimiz özel sektöre ait kurgunun kamu maliyesine taşınması çerçevesinde gerek de kamu mali yönetimlerinin ülkedeki ekonomik kaynaklara erişimi çerçevesinde en somut adımlardan biri Türkiye Varlık Fonu'nun kurulmasıdır. Türkiye Varlık Fonunun ekonomik alanda sekiz sektör üzerinde kapsadığı erişim, cumhuriyetin ilk dönemlerindeki Türk maliyesinin ekonomik erişiminden sonra ki dönemler açısından önemli görülebilecektir. Bu kapsamda; mali yönetimin fon vasıtasıyla ekonomik alanda sağladığı bu erişimin en büyük farkı kamu girişimciliği bakış açısıyla olmaması, özel sektör kurgusuyla tasarlanmış olmasıdır. Böylece kamu kaynakları özelleştirilmeyip bir yandan Türk Mali Yönetimi'nin uhdesinde kalırken bir yandan da bir özel şirket şeklinde piyasa ve finans gereklerine uyularak bunun sakıncaları giderilmektedir. Fonla ilgili diğer dikkat çekici nokta ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde yapılan değişikliklerle fonun yönetim kurulunun başkanının Cumhurbaşkanı olmasıdır. Bu daha önce bahsettiğimiz mali sistem reformunun koordinasyon düşüncesinin en önemli gereklerindedir.

Türk mali yönetimindeki uyum ve koordinasyonun yakalanması üzerinde getirilen mali yönetim anlayışı düşünüldüğünde, Varlık fonunun; Türk Mali politika ve ilkelerini belirleyen Cumhurbaşkanı'nın kamu kaynaklarının yönetim düşüncesinin dışında kalması beklenemez. Mali yönetim düşüncesinin, kamu kaynaklarının kullanımına ve dağıtımına ilişkin tasarruflarını yansıtan, "siyasi bir doküman" olan bütçeye bu niteliğini veren maliye politikasının birçok alanında olduğu gibi, temel kararların siyasi sorumluluğa sahip aktörler tarafından alınıyor olmasıdır (Yılmaz ve Akdeniz, : 111). Bu düşünceden hareketle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişiklikleriyle oluşan yeni bütçe süreci, mali reformların amaç ve kapsamına uygundur.

Bununla beraber çalışmamızda bahsettiğimiz Akbey'in (2020) uyardığı; plan bütçe komisyonu üye yapısındaki yürütmeye tanınan avantajın ortadan kalkmasıyla birlikte meclis çoğunluğunun

Cumhurbaşkanı ile farklı siyasal eğilimden olması durumunda bütçenin Cumhurbaşkanı'nın tasarladığı maliye politikasının tersi istikametinde bir hale getirilmesi durumu mali reformların amaçları açısından büyük bir risk taşımaktadır. Akbey (2020) bu duruma ilişkin “Cumhurbaşkanının maliye politikası hakkının korunabilmesi için; MYB Kanunu TBMM’de görüşülürken; ya (Genel Kurulda olduğu gibi) Komisyon aşamasında da gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı öneride bulunma yasağı getirilmeli yahut Cumhurbaşkanına gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı önerileri veto etme yetkisi tanınmalıdır.” şeklinde bir öneri getirmektedir. Komisyonun yetkilerine, genel kurul görüşmelerindeki yetki sınırın getirilmesi komisyon görüşmeleri ile genel kurul görüşmeleri arasındaki farkın belirsizleşmesine yol açabilecek olup diğer yandan komisyon görüşmelerinde Cumhurbaşkanı’na “gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı önerileri veto etme yetkisinin” tanınması ise komisyon görüşmelerinin uzamasına hatta kitlenmesine yol açabilecektir. Bu kapsamda bizim önerimiz öncelikle plan bütçe komisyonu sayısının, eskiden olduğu gibi sabitlenmesi. Ve bu sayının belirli bir miktarının yasama üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca doğrudan atanmasıdır. Geri kalan üyelerin dağılımının ise meclis iç tüzüğü çerçevesinde partilerin oy oranına göre belirlenmesidir. Esasında önerimiz; parlamenter sistemde plan bütçe komisyonunda iktidar partisine sağlanan mutlak avantajın hafifletilerek Cumhurbaşkanına sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

Akbey, F. (2020) “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu”, International Journal of Public Finance, 5(1): 1-26.

Akman, Ç. ve Şahin İpek, E. (2019) "Son Dönemde Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2 (2): 359-373.

Akman, Ç. (2019) “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme” Route Educational and Social Science Journal 6(3): 660-676.

Aydemir, C. ve Güneş, H. (2006) “Merkantilizmin Ortaya Çıkışı” Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 5(15): 136-158.

Bayar, D. (2003) “Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor”, Maliye Dergisi, 144: 47-62.

Bayar, D.(2008) “Mali Sorumluluk Nedir”, Maliye Dergisi, 154: 13-20.

Bilge S. (2010) “Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu”, Maliye Dergisi, 158: 311-325.

Bozkurt, C. (2009) “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun İç Kontrol Bağlamında Değerlendirilmesi” Denetim Dergisi, 3: 29-40.

- Candan, E. (2006), “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kanun’la Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”, Vergi Dünyası Dergisi, 295: 188-194.
- Çakır, C. (2001), “Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi”, İstanbul: Küre Yayınları.
- Çeliker E. (2006) “Plan Ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, Yasama Dergisi, 2: 5-31.
- Çetinkaya Ş. (2017) “Dünya’da Ulusal Varlık Fonu Ve Türkiye Varlık Fonu Üzerine Swot Analizi”, Uluslararası Sosyal Bilimler Akademik Araştırmalar 1 (1): 30-39.
- Demirel, D. (2015) “Performans Esaslı Bütçe ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1: 153-176.
- DPT (2000) “Sekinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT Yayınları No:2000-155, Ankara.
- Doğan, İ. (2018) “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme: Sorunlar Ve Öneriler”, Yüksek Lisans Tezi, Hitit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çorum.
- Edizdoğan, N. (2007) “Kamu Bütçesi”, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Ergen, Z. (2016) “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe Ve Harcama Usullerinde Dönüşüm” Ekonomi Bilimleri Dergisi, 8(1): 46-58.
- Gölçek A. (2014) “Bütçe Kavramı Ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme” Vergi Raporu Dergisi, 182: 132-139.
- Genç, M. (2005) “Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Ve Ekonomi”, İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Görgün, E. (2011) “Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi”, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Kanca, O.(2017) “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(2):494-505.
- Karagöl, E. ve Koç, Y. (2016)“Dünyada Ve Türkiye’de Varlık Fonu” Analiz Dergisi, 169: 7-25
- Keskin M. (2020) “Merkez Bankası Ve Hazine”, Ankara: Astana Yayınları.
- Kılıç S. (2002) “1855 Bütçe Nizamnamesi Ve Uygulanması”, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kolçak, M. (2006) “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1): 367-384.

Özbek, N. (2010a) “Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset 1876-1908”, Doğu Batı Dergisi 52: 159-197.

Özbek, N. (2010b) “Osmanlı İmparatorluğu’nda Gelir Vergisi: 1903-1907 Tarihli Vergi-i Şahsi Uygulaması”, Tarih Ve Toplum Yeni Yaklaşımlar 10: 43-80.

Özşen, U. (2006)“Cumhuriyet Dönemi Bütçe Yönetimi Üzerine Bir İnceleme” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Selen, U. ve Taytak, M. (2017) “Türkiye’de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay’ın Konumu” Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(1): 193-223.

Sezer, E. (2020)“Kamu Mali Yönetiminde Mali Disiplininin Sağlanmasında Stratejik Planlamanın Rolü” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Söyler, İ. (2006) “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16:283-299.

Turan M. (2018) “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, 3: 42-91

T.V.F (2020) <https://www.tvf.com.tr/>,(03.10.2020).

Usta, E.(2011) “Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Değerlendirmesi”, Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu, İzmir.

Ürkmez, N. (2006) “II. Abdülhamid’in Modernleşme Anlayışı”, Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

Yegen, B. (2020)“ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi” Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22 (1): 151-170.

Yılmaz, H. ve Akdeniz, İ. (2020) “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Yapılandırma Önerisi”, 32(117): 87-117

Zekioğlu, M. (2009) “Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi Reformu Ve Yeni Bütçe Sistemi”, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

Toprak D. (2008) “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(2): 313-333