

# UMTEB-V

## 5TH INTERNATIONAL CONGRESS ON VOCATIONAL & TECHNICAL SCIENCES

JAN 24-27, 2019

CAIRO - Egypt

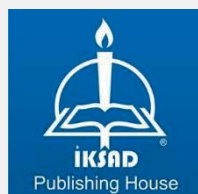
### CONGRESS PROCEEDING BOOK

EDITORS

DR. Ayşegül GÜNGÖR  
Kaldyçül ADİLBEKOVA

ISBN - 978-605-80857-4-9

# PROCEEDING BOOK



## V. INTERNATIONAL CONGRESS ON VOCATIONAL & TECHNICAL SCIENCES

January 24-27, 2019

Cairo/EGYPT

### Editors

**Dr. Ayşegül GÜNGÖR**  
**Kaldygul ADILBEKOVA**

**Institute Of Economic Development And Social Researches Publications®**

(The Licence Number of Publicator: 2014/31220)

TURKEY

TR: +90 342 606 06 75 USA: +1 631 685 0 853

E mail: [info@iksad.com](mailto:info@iksad.com)

[www.iksad.com](http://www.iksad.com)

All rights of this book belong to IKSAD Publishing House

Authors are responsible both ethically and juridically

**Iksad Publications - 2019©**

**Issued: 07.02.2019**

**ISBN - 978-605-80857-4-9**



## CONGRESS ID

---

### CONGRESS NAME

V. INTERNATIONAL CONGRESS ON VOCATIONAL & TECHNICAL SCIENCES

### DATE & VENUE

January 24-27, 2019 Cairo/EGYPT

### ORGANIZATION

İKSAD- Institute of Economic Development And Social Researches

#### Congress President

Prof. Dr. Salih ÖZTÜRK

#### Head of Organizing Committee

Dr. Ahmad Awad RASLAN

#### General Coordinator

Kaldygul ADILBEKOVA

#### Foreign Participants/Speakers

Hamidullah INANCH - Afghanistan

Firoz FAOZI - Afghanistan

Assoc. Prof. Muntazir MEHDI -Pakistan

Muhammad ABDULLAH - Pakistan

Naizabek ADILBEK- Kazakistan

Fida Hussein ABBASI -Jordan

Hassan SALEM – Egypt

#### Congress Languages

Turkish, English, Arabic, Russian

Dr. Abdulhamit ŞUAYB  
Ezher Üniversitesi

Dr. Ahmed Salih  
ABDULVEHHAB  
Ezher Üniversitesi

Dr. Ahmed LİD  
Ezher Üniversitesi

Dr. A.S. KİSTAUBAYEVA  
Al – Farabi Milli Üniversitesi

Dr. Atif Muhammed El EKRET  
Ezher Üniversitesi

Dr. Abdigappar MAVLYANOV  
Kyrgyzstan National Üniversitesi

Dr. Adil AKINCI  
Kırklareli Üniversitesi

Dr. Akira HIBIKI  
Tohoku Üniversitesi

Dr. Alanazi Maha HAMDAN  
Kral Abdulaziz Üniversitesi

Dr. Alma T. AKAJANOVA  
Abay Kazak Milli  
Pedagoji Üniversitesi

Dr. Alla A. TIMOFEVA  
Vladivostok Devlet Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Aiomi KITAGAVA  
Tohoku Üniversitesi

Dr. Anatoliy LOGİNOV  
Ukrayna Şevçenko Lugan Milli  
Üniversitesi

Dr. Aved Sad MAHMUD  
Ezher Üniversitesi

Dr. Ayslu B. SÄRSEKENOVA  
Orleu Milli Kalkınma Enstitüsü

Dr. Bahıt KULBAEVA  
S.Baybeşev Aktobe Üniversitesi

Dr. Bazarhan İMANGALİYEVA  
K.Zhubanov Aktobe Devlet  
Bölge Üniversitesi

Dr. Bekzhan B. MEYRBAEV

Al – Farabi Kazak Milli  
Üniversitesi

Dr. Berrin GÜZEL  
Adnan Menderes Üniversitesi

Dr. Caner KARAVİT  
Mimar Sinan Üniversitesi

Dr. Cholpon TOKTOSUNOVA  
Rasulbekov Kırgız Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Cynthia CORREA  
Sao Paulo Üniversitesi

Dr. D.K.TÖLEGENOVA  
Makhambet U. Batı Kazakistan  
Devlet Üniversitesi

Dr. Dinarakhan TURSUNALİE  
VA

Rasulbekov Kırgız Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Elvan YALÇINKAYA  
Ömer Halisdemir Üniversitesi

Dr. Elena Belik  
VENIAMINOVNA  
Vladivostok Devlet Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Engin KANBUR  
Kastamonu Üniversitesi

Dr. Erkan ALSU  
Gaziantep Üniversitesi

Dr. Fujimaki HARUYUKI  
Tottori University

Dr. George RUDIC  
Montreal Pedagoji Enstitüsü

Dr. Guzel SADYKOVA  
Kastamonu Üniversitesi

Dr. Ghulam DASTGEER  
Pakistan Air University

Dr. Gulşat ŞUGAYEVA  
Dosmukhamedov Atyrau Devlet  
Üniversitesi

Dr. G.I. ERNAZAROVA  
Al – Farabi Kazak Milli  
Üniversitesi

Dr. Hacer MUTLU DANACI  
Akdeniz Üniversitesi

Dr. Halil AKMEŞE  
Necmettin Erbakan Üniversitesi

Dr. Hasan TUTAR  
Sakarya Üniversitesi

Dr. Jun NAGAYASU  
Tohoku Üniversitesi

Dr. Kasım KARAMAN  
Erciyes Üniversitesi

Dr. K.A.TLEUBERGENOVA  
Kazak Devlet Kızlar  
Pedagoji Üniversitesi

Dr. Kemal EROL  
Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Dr. Kenan İLARSLAN  
Afyon Kocatepe Üniversitesi

Dr. Latkin A. PAVLOVIC  
Vladivostok Devlet Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Maha Hamdan ALANAZİ  
Riyad Kral Abdülaziz Teknoloji  
Enstitüsü

Dr. Mahbub ul ALAM  
Bangladesh İslami University

Dr. Malik YILMAZ  
Atatürk Üniversitesi

Dr. Masaya SAITO  
Sapparo City Üniversitesi

Dr. Merina B.  
VLADIMIROVNA  
Vladivostok Devlet Ekonomi  
Üniversitesi

Dr. Muhammad Ismaeel  
RAMAY  
Bahria University

Dr. Mustafa ÜNAL  
Erciyes Üniversitesi

Dr. Mustafa TALAS  
Ömer Halisdemir Üniversitesi

Dr. Necati DEMİR  
Gazi Üniversitesi

Dr. Nobuaki TAKEDA  
Sapporo City Üniversitesi

Dr. Osman Kubilay GÜL  
Cumhuriyet Üniversitesi

Dr. Ömer Okan  
FETTAHLIOĞLU  
Kahramanmaraş Sütçü İmam  
Üniversitesi

Dr. Özlem GÜZEL  
Akdeniz Üniversitesi

Dr. Ramazan KHALIFE  
Ezher Üniversitesi

Dr. Shigeko KAMISHIMA  
Sapporo City Üniversitesi

Dr. Sibel Mehter AYKIN  
Akdeniz Üniversitesi

Dr. Susın Haseneyn el-  
HUDHUDİ  
Ezher Üniversitesi

Dr. Şara MAJITAYEVA  
E.A. Buketov Karaganda  
Devlet Üniversitesi

Dr. Taha Muhammed Abdulfettah  
MUHAMMED  
Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Dr. Takashi HASUNI  
Sapporo City Üniversitesi

Dr. Tsendiin BATTULGA  
Moğolistan Devlet Üniversitesi

Dr. Tughral YAMIN  
Pakistan National University of  
Science

Dr. Ulbosın KIYAKBAEVA  
Abay Kazak Milli Pedagoji  
Üniversitesi

Dr. Usam Faruk İMAM  
Ezher Üniversitesi

Dr. Dr. Wali RAHMAN  
Sarhad University of Science &  
Information Technology

Dr. Wakako SADAHIRO  
Sapporo City Üniversitesi

Dr. Vecihi SÖNMEZ  
Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Dr. Vladimir VISLIVİY  
Ukrayna Milli Teknik  
Üniversitesi

Dr. Yasser Ali Muhammed ALİ  
Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Dr. Yang ZİTONG  
Wuhan Üniversitesi

Dr. Zekeriya NAS  
Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Dr. Zeynullina AYMAN  
S. Toraygırov Pavlodar Devlet  
Üniversitesi

Dr. Dr. Zia Ur REHMAN  
A/P National Defence University

Dr. Zongxian FENG  
Xi'an Jiatong Üniversitesi

SCIENCE AND ADMINISTRATION

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİYLE BİRLİKTE TÜRKİYE BÜTÇELEME SÜRECİNDEKİ DEĞİŞİMLER

### CHANGES IN TURKISH PUBLIC BUDGETING PROCESS ASSOCIATED WITH THE PRESIDENTIAL SYSTEM

**Dr. Öğr. Üyesi Cihan YÜKSEL**

Mersin Üniversitesi, [cihanyuksel@mersin.edu.tr](mailto:cihanyuksel@mersin.edu.tr)

#### ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti, 16 Nisan 2017’de yapılan Anayasa Referandumunu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiş ve 24 Haziran 2018’de yapılan genel seçim ile de sistemi resmen hayata geçirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idari anlamda yaşanan değişiklikler, mali yapıda da önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Mali yapıdaki söz konusu değişikliklerin özellikle bütçeleme sürecinde yaşandığı görülmektedir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu’nun kaldırılması, Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı’nın birleştirilmesi, yeni Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın bütçeyle ilgili görev ve yetkilerinin değiştirilmesi, Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulması gibi uygulamalar kamu mali yönetimi anlamında köklü değişikliklere neden olmuştur. Bununla birlikte kamu harcaması yapmaya yetkili olan Bakan ve üst yöneticilerin sorumluluklarının değişmesi, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan’ın hazırlanma sürecinin idari anlamda değişmesi, bütçe sistemiyle ilgili görev ve yetkilerin el değiştirmesi ve kamu bütçesinin hazırlanma sürecinin değişmesi yeni sistemin kaçınılmaz bir sonucu olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Türkiye bütçeleme sürecinde yaşanan değişimlerin çok yeni bir konu olması, söz konusu değişikliklerin takibini zorlaştırmaktadır. Yeni sisteme uyum sağlayan bütçeleme süreciyle ilgili bilgilerin derlenip toparlanması konusu önemini hala korumaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye bütçeleme süreci başta olmak üzere kamu mali yönetiminde yarattığı değişimleri derlemek ve sistematik bir şekilde açıklamak olmuştur. Söz konusu derleme süreci T.C. Anayasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin incelenmesinin bir sonucunu yansıtmaktadır. Bu çerçevede yeni sistemin konumuzla ilgili idari değişimleri tanıtıldıktan sonra, kamu mali yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma anlatılmış ve buna bağlı olarak Türkiye bütçeleme sürecinde yaşanan değişimler gerek mevzuat gerekse uygulamaya dayalı olarak ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçeleme Süreci, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye



## ABSTRACT

Republic of Turkey has adopted the presidential system via the Constitutional Referendum on April 16, 2017 and has officially implemented the system via general elections on June 24, 2018. The administrative changes associated with the presidential system have brought about important changes in the fiscal structure. It is seen that these changes in the fiscal structure are experienced especially during the budgeting process. The abolition of the Prime Ministry and the Council of Ministers, the unification of the Undersecretariat of Treasury and the Ministry of Finance, the change of duties and powers of the new the Ministry of Treasury and Finance on the budget, and the establishment of the Strategy and Budget Directorate under the Presidency caused drastic changes in public financial management. However, changing the responsibilities of the Minister and senior executives who are responsible for public spending, changing the process of preparation of the Medium-Term Program and Medium-Term Fiscal Plan in an administrative manner, changing the tasks and authorities in the budget system and changing the process of preparation of the public budget have been the inevitable result of the new system.

The changes in the Turkish budgeting process via presidential system are a brand new issue, and this makes it difficult to follow these changes. The importance of compiling information about the budgeting process that has adapted to the new system still remains important. Therefore, the purpose of our study is compiling and systematically explaining the changes of the presidential system on Turkish public financial management and particularly budget process. Relevant compilation process reflects the results of the examination of Turkish Constitution, Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, and the presidential decrees. In this context, firstly administrative changes related to our subject of the new system are introduced, and then public financial management restructuring is explained, and the changes in the budgeting process are put forward both in terms of legislation and practice.

**Keywords:** Budgeting Process, Presidential System, Turkey

## GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, 16 Nisan 2017’de yapılan Anayasa Referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiş ve 24 Haziran 2018’de yapılan genel seçim ile de sistemi resmen hayata geçirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idari anlamda yaşanan değişiklikler, mali yapıda da önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Mali yapıdaki söz konusu değişikliklerin özellikle bütçeleme sürecinde yaşandığı görülmektedir.



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Türkiye bütçeleme sürecinde yaşanan değişimlerin çok yeni bir konu olması, söz konusu değişikliklerin takibini zorlaştırmaktadır. Yeni sisteme uyum sağlayan bütçeleme süreciyle ilgili bilgilerin derlenip toparlanması konusu önemini hala korumaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye bütçeleme süreci başta olmak üzere kamu mali yönetiminde yarattığı değişimleri derlemek ve sistematik bir şekilde açıklamak olmuştur. Söz konusu derleme süreci T.C. Anayasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin incelenmesinin bir sonucunu yansıtmaktadır. Bu çerçevede yeni sistemin konumuzla ilgili idari değişimleri tanıtıldıktan sonra, kamu mali yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma anlatılmış ve buna bağlı olarak Türkiye bütçeleme sürecinde yaşanan değişimler gerek mevzuat gerekse uygulamaya dayalı olarak ortaya konulmuştur.

## **TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu dönemden 2018 yılına kadar parlamenter hükümet sistemi ile yönetilmiştir. Buna göre genel seçimler yoluyla yasama organı belirlenir ve güven oylaması ile de yürütme organı tespit edilirdi. Cumhurbaşkanı ise parlamentoda milletvekillerinin oylaması ile belirlenmekteydi. Federal yapıllı ülkelerde uygulanan başkanlık sisteminin doğrudan bir model olarak Türkiye'de uygulanmasının yaratacağı teknik ve hukuki sorunlara karşın, üniter yapımıza engel teşkil etmeyecek yeni bir sistem arayışına girilmiştir. Yürütme organının Cumhurbaşkanı merkezinde toplandığı ve Türkiye'ye özgü yeni bir model geliştirilmiş ve adına "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" denmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti, anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Anayasada yaşanan değişiklikler Türkiye'nin idari yapısında köklü değişimlere yol açmıştır. Bunların başında TBMM milletvekili sayısının beşyüzelliden altıyüze çıkması, seçilme yaşının yirmibeşten onsekize inmesi, TBMM seçimlerinin dört yıl yerine beş yılda bir ve Cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte yapılması, Bakanlar Kurulunun tüzel kişiliğine son verilmesi ve buna bağlı olarak yetkilerinin feshedilmesi, Cumhurbaşkanının adaylık ve seçimi ile görev ve yetkilerinin değişmesi gelmektedir (T.C. Anayasası, madde 75, 76, 77, 101 ve 104). Bununla birlikte, milletvekillerinin soru ve gensoru verme yetkilerinin kaldırılması ve TBMM'nin meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanması da önemli değişikliklerdendir (T.C. Anayasası, madde 98). Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin değişmesine bağlı olarak, bu makama yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilme yetkisi verilmiştir (T.C. Anayasası, madde 104). Cumhurbaşkanı, doğrudan Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanları atama yetkisine sahip olmuştur (T.C. Anayasası, madde 105).





Bütçenin görüşülmesi, bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları ve kesin hesap konularıyla ilgili Anayasa'nın 162, 163 ve 164. maddeleri mülga edilmiş, bütçeyle ilgili tüm konular "bütçe ve kesin hesap" başlıklı 161. maddede toplanmıştır.

Anayasadaki değişikliklere bağlı olarak yeni sistemin pratiğe geçmesiyle beraber çıkan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de idari yapıda önemli değişiklikler olmuştur. Maliye ve bütçeleme anlamında önemli sayılabilecek bu değişikliklerin başında Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'nın birleştirilmesi sonucu Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın oluşturulması gelmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın kaldırılması ve Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kurulması da bütçesel açıdan önemli değişikliklerdir.

### **YENİ SİSTEM İLE BÜTÇELEME SÜRECİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER**

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte mali yapı ve bütçeleme sürecinde de oldukça önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu bölümde bu değişiklikler anlatılmaya çalışılacaktır.

Her şeyden önce, yeni sistemin getirdiği idari araçlardan biri Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Bu nedenle başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere mali mevzuatta her türlü usul ve esasın belirlenmesine dair hükümlerde "kanun" ibaresinin yanında artık "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" ibaresi de yer almaktadır. Yani mali işleyişle ilgili her türlü usul ve esasın belirlenmesi ilgili kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile belirlenmektedir.

#### **Görev, Yetki ve Sorumluluklarda Yaşanan Değişimler**

Sistem değişikliği ile görev, yetki ve sorumluluklarda da önemli değişiklikler olmuştur. Eski sistemde Bakanların mali konulardaki sorumluluğu TBMM ve Başbakanı karşı iken, yeni sistemde sadece Cumhurbaşkanına karşıdır (5018 sayılı Kanun, madde 10). Kanuni düzenlemelerde "Başbakan" veya "Bakanlar Kurulu" ibarelerinin yerine "Cumhurbaşkanı" ibaresinin konması, idari değişim açısından normaldir. Ancak idari değişimin gerekliliğinin dışında, 5018 sayılı Kanun'un 10. maddesindeki değişime baktığımızda bakanların sorumluluğundan TBMM'nin çıkarıldığını görmekteyiz.

Üst yöneticilik görevinin kimlerde olduğu konusunda da değişiklik yaşanmıştır. Diğer kamu idarelerinde üst yönetici aynı iken, Bakanlıklarda üst yöneticilik görevi değişmiştir. Eski sistemde Bakanlıklarda üst yönetici Müsteşar iken, yeni sistemde üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen en üst yönetici olarak kabul edilmiştir (5018 sayılı Kanun, madde 11).

Yeni sistemle gelen ve özellikle usul ve esasların belirlenmesi konusundaki görev, yetki ve sorumluluk değişimlerini aşağıdaki tabloyla özetleyebiliriz.



**Tablo 1. Mali Konularla İlgili Usul ve Esasların Belirlenmesi Konusundaki Görev, Yetki ve Sorumluluklarda Yaşanan Değişimler**

Görev, Yetki ve Sorumluluk Konusu	Eski Sistem	Yeni Sistem
Kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ve izlenmesi	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanı
Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi	Kalkınma Bakanlığı	Cumhurbaşkanı
Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans eşaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususların belirlenmesi	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanı
Bütçe yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açmanın usul ve esaslarının belirlenmesi	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi	Kalkınma Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
Dışişleri Bakanlığının yabancı ülkelerde dış temsilcilik binası veya arsa satın alınması, bina yaptırılması veya kiralanması için gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmesine onay verilmesi	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
Bütçeden dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardımların yapılması, kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi	Maliye Bakanlığının hazırladığı ve Bakanlar Kurulunun çıkardığı yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinde bütçe ödeneklerinin ilgili birimlere dağılımının planlanması ve kullanılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde devredilen kredi artıklarının karşılığının idare bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydedilmesi	Maliye Bakanı	Cumhurbaşkanı
Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ön ödeme şekilleri, devir ve mahsup işlemleri, yapılacak ön ödemelerin idareler ve gider türleri itibarıyla miktarı ve oranlarının belirlenmesi, zorunlu hallerde yapılacak harcamalar için ön ödemenin tutarı ve mahsup süresi, mutemetlerin görevlendirilmesi ve diğer işlemlere ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi	Maliye Bakanlığının hazırladığı ve Bakanlar Kurulunun çıkardığı yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasların belirlenmesi	İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle	Sayıştay'ın görüşü alınarak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle
Taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi	Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle
Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) ile Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün taşınırlarının	Millî Savunma, İçişleri ve Maliye bakanlıklarınca	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle



kayda alınması ile bunların yönetim ve iç denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi	birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmelikle	
Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususların, Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde düzenlenmesi	İlgili idarelerin de görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenen ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
Mali hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi	Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
İç denetçi adayları için uygulanacak eğitim programının süresi, konuları ve eğitim sonucunda yapılacak işlemler ile diğer hususların düzenlenmesi	İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların belirlenmesi	İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi	Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle	Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle
Kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketlerinden alınacak hâsılat payı kapsamında, bedel tahsil edilecek kurum ve kuruluşlar ile hâsılat payı oranları, ödeme yeri ve zamanının belirlenmesi	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı

Kaynak: 5018 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklere dayanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

### Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Hazırlanma Sürecinde Yaşanan Değişimler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bütçeyi hazırlama ve TBMM onayladıktan sonra uygulama yetkisi parlamento dışı bir unsur olan Cumhurbaşkanındadır. Eski sistemde bu yetki TBMM'nin bir unsuru olan Bakanlar Kurulu'na aittir. Bu nedenle eski sistemde TBMM'ye onaylanmak üzere gelen kamu bütçesi "tasarı" olarak isimlendirilirken, yeni sistemde "teklif" olarak isimlendirilmektedir.

Bütçenin hazırlanma sürecine ışık tutan iki önemli belge olan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ın hazırlanma ve onaylanma konularında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Eski sistemde Orta Vadeli Program'ı Kalkınma Bakanlığı hazırlar ve Bakanlar



Kurulu onaylarken, Orta Vadeli Mali Plan'ı Maliye Bakanlığı hazırlar ve Yüksek Planlama Kurulu onaylardı. Yeni sistemde her iki belgeyi de Strateji ve Bütçe Başkanlığı hazırlamaktadır ve Cumhurbaşkanı onaylamaktadır. Söz konusu belgeleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın hazırladığını 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden, Cumhurbaşkanı'nın onayladığını 5018 sayılı Kanun'un 16. maddesinden anlamaktayız. Ancak 2018 yılının bir geçiş yılı olması nedeniyle, geçici olarak 2018 yılı için de söz konusu belgelerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığını 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararında görmekteyiz.

Eski sistemde Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi "Maliye Bakanlığı" tarafından, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi "Kalkınma Bakanlığı" tarafından hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayımlanmaktaydı. Yeni sistemde ise hem Bütçe Çağrısı hem de Yatırım Genelgesi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır (5018 sayılı Kanun, madde 16). Özetle kamu idarelerine bütçe çağrısı yapma yetkisi artık Cumhurbaşkanının elindedir.

Eski sistemde Kalkınma Bakanlığı Yatırım Genelgesi'ni hazırlar ve kamu idarelerinden gelen yatırım tekliflerini konsolide ederek Kamu Yatırım Programı'nı Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlardı. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Yatırım Genelgesi'ni hazırlar ve kamu idarelerinden gelen yatırım tekliflerini konsolide ederek Kamu Yatırım Programı'nı Cumhurbaşkanı Kararıyla yayımlar (5018 sayılı Kanun, madde 19).

Kamu idareleri bütçe çağrısı üzerine hazırladıkları gelir ve gider tekliflerini eski sistemde Maliye Bakanlığı'na gönderirken, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına göndermektedir. Ayrıca gelir teklifini genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idareleri kendisi hazırlarken, genel bütçe gelir teklifini Cumhurbaşkanı hazırlamaktadır (5018 sayılı Kanun, madde 17). Zira eski sistemde genel bütçe gelir teklifini Maliye Bakanlığı hazırlamaktaydı.

Mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulan merkezi yönetim bütçe kanun teklifi (5018 sayılı Kanun, madde 18), eski sistemde aynı zaman diliminde Maliye Bakanlığı tarafından tasarı olarak sunulmaktaydı.

TBMM, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM ve Cumhurbaşkanlığına gönderirken (5018 sayılı Kanun, madde 18), eski sistemde söz konusu idareler bütçelerini doğrudan TBMM ve Maliye Bakanlığı'na göndermekteydi.

Eski Anayasa'nın 162. maddesinde "(...) Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır (...)"



hükmü yer almaktaydı. Ancak son anayasa referandumunu ile söz konusu madde kaldırılmış ve yerine 161. maddeye “(...) Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır (...)” ifadesi eklenmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere, eski anayasada TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun kaç kişiden oluşacağı ve siyasal partiler arasındaki dağılımı belirlenmiş iken, yeni anayasal düzenlemede bu bilgilere yer verilmemiştir. Bu nedenle TBMM iç tüzüğünde yapılan değişiklikler ve TBMM Başkanlık Divanı’nca alınan kararlara baktığımızda görmekteyiz ki, yeni sistemde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu otuz üyeden oluşmakta ve diğer komisyonlarda olduğu gibi komisyon üyelerinin siyasal partiler arasındaki dağılımı meclisteki koltuk sayısı oranlarına göre yapılmaktadır.

TBMM’nin merkezi yönetim bütçe kanun teklifini maddeler ve kamu idareleri itibarıyla görüşmesi usulü sabit iken, onaylama sürecini ifade eden “bölümler halinde” ibaresi 5018 sayılı Kanun’un 19. maddesinden kaldırılmıştır.

Bütçe hazırlık sürecinde “geçici bütçe” uygulamasında da değişim yaşanmıştır. Eski sistemde bütçe kanununun zamanında yürürlüğe girmemesi halinde geçici bütçe kanunu çıkarılırdı, ancak geçici bütçe uygulaması altı aydan daha fazla süremezdi. Bir anlamda, altı ay içinde bütçe kanununun yürürlüğe girmemesi, hükümetin parlamentodan güvenoyu alamaması anlamına geliyordu. Yeni sistemde ise geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda yeni bütçe kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek oranına göre artırılarak uygulanmaktadır (5018 sayılı Kanun, madde 19). Yani bütçenin kabul edilmemesi ve hükümetin güvenoyu alamaması gibi durumlar ortadan kaldırılmıştır. Aynı bilgiler 5018 sayılı Kanun dışında Anayasa’da da yer almaktadır. Anayasa’nın 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 değerlendirilerek uygulanır”.

### **Bütçenin Uygulama Aşamasında Yaşanan Değişimler**

Kamu bütçesinin uygulama aşamasında ödeneklerin kullanılması konusunda, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları ayrıntılı harcama programlarını vize edilmek üzere artık Maliye Bakanlığı’na değil Cumhurbaşkanlığına göndermektedir (5018 sayılı Kanun, madde 20).

Yeni sistemle birlikte kurumlar arası ödenek aktarması konusunda, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisini aşan ödenek aktarma işlemlerini, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı yetkilidir (5018 sayılı Kanun, madde 21).



Eski sistemde “yedek ödenek” sadece Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan ve aktarmaların buradan yapıldığı bir ödenek türü idi. Yeni sistemde yedek ödenek Maliye Bakanlığı bütçesinde yer almamaktadır, ancak ilginç bir şekilde yeni düzenlemede söz konusu ödeneğin Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alacağına dair bir ifade de bulunmamaktadır. Ama yine de bu ödenekten aktarma yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir (5018 sayılı Kanun, madde 23).

“Örtülü ödenek” konusunda da önemli değişiklikler olmuştur. Ancak bu değişiklikler sistem değişikliği öncesinde başlamıştır. Daha önceleri sadece Başbakanlık bütçesinde yer alan örtülü ödenek, 2015 yılında değiştirilerek Cumhurbaşkanlığı bütçesine de konmuştur. Ancak 2018 yılında yeni sisteme geçilmesiyle birlikte, bir başka ifadeyle Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla birlikte, örtülü ödenek sadece Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer almaya başlamıştır.

Daha önceleri örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilirken; yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir (5018 sayılı Kanun, madde 24).

5018 sayılı Kanun’un 25. maddesine göre, kamu yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçları, ilgili kamu idaresi tarafından izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar bir rapor halinde eski sistemde “Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına” gönderilirken, yeni sistemde “Sayıştay Başkanlığına, Cumhurbaşkanlığına ve Hazine ve Maliye Bakanlığına” gönderilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un 28. maddesine göre, “(...) birden fazla yıla yaygın olması zorunluluğu bulunan veya ekonomik olan diğer mal ve hizmet alımlarını, yüklenme süresi 3 yılı geçmemek üzere belirlemeye ve (...) (kanunda) belirlenen süreleri beş katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir”. Eski sistemde böyle bir yetki ve buna bağlı olarak konuyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun’un 30. maddesinde yer alan bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi konusundaki Maliye Bakanlığına ait olan tüm yetkiler Cumhurbaşkanlığına bırakılmıştır.

Şartlı bağış ve yardımlarla ilgili ödenekleri belli şartlar altında iptal etmeye diğer kamu idarelerinde üst yönetici, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde ise eski sistemde Maliye Bakanı, yeni sistemde Cumhurbaşkanı yetkilidir (5018 sayılı Kanun, madde 40).

Taşınır ve taşınmaz mallarla ilgili yetkilerde de bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği ve tapu sicilinde Hazine adına tescil ettirilen taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Diğer kamu idarelerine devredilmeyecek taşınır ve taşınmazlar ile devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve



esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenir (5018 sayılı Kanun, madde 45). Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmazlarının satışına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir (5018 sayılı Kanun, madde 46). Taşınmaz tahsisinin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (5018 sayılı Kanun, madde 47). Oysa tüm bu yetkiler eski sistemde Maliye Bakanlığına aittir.

### **Bütçenin Kapatılma Aşamasında Yaşanan Değişimler**

Bütçenin kapatılma aşamasını iki bölümde inceleyebiliriz. İlki, bütçe uygulandıktan sonra yaşanan faaliyet raporlama sürecidir. İkincisi ise, kesin hesap kanunu sürecidir.

Faaliyet raporlama sürecinde tüm idarelerin görevleri ve faaliyet raporu hazırlama takvimi yeni sistemde aynı şekilde yer almaktadır. Ancak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının hazırladığı idari faaliyet raporları ve İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerin faaliyet raporlarına dayanarak hazırladığı değerlendirme raporu yeni sistemde Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığına gönderilmektedir. Bu nedenle de söz konusu raporlara dayanarak genel faaliyet raporunu yeni sistemde Maliye Bakanlığı değil, Cumhurbaşkanlığı hazırlamakta ve Sayıştay'a sunmaktadır (5018 sayılı Kanun, madde 41).

Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, eski sistemde İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenirken, yeni sistemde sadece Sayıştay'ın görüşü alınarak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir (5018 sayılı Kanun, madde 41).

Kesin hesap kanunu sürecinde de usul ve takvim aynı olmakla birlikte, kesin hesap kanun tasarısını eski sistemde Maliye Bakanlığı hazırlar ve Bakanlar Kurulu TBMM'ye sunar; yeni sistemde kesin hesap kanun teklifini Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlamakta ve Cumhurbaşkanı TBMM'ye sunmaktadır (5018 sayılı Kanun, madde 42). Anayasa'nın 161. maddesine göre "Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar".

### **Diğer Değişimler**

5018 sayılı Kanun'un iç kontrol sistemi ve dış denetimle ilgili bölümlerinde usul ve esasları temelden etkileyen bir değişikliği bulunmamaktadır. Ancak önemli sayılacak değişikliklerden biri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyelerinin belirlenme sürecidir. Eski sistemde 5018 sayılı Kanun'un 66. maddesi İç Denetim Koordinasyon Kurulu hakkında şöyle



hükümler içermektedir: “(...) Üyelerden biri Başbakanın, biri Kalkınma Bakanının, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. (...) Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler”. Ancak yeni sistemde kurulun sadece yedi üyeden oluştuğu belirtilmiş ve yukarıdaki ifadelerin hepsi kaldırılmıştır. Böylece İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyelerinin atanmalarına dair açıklayıcı bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak Bakanlar Kurulunun artık var olmaması ve yürütme yetkisini onun yerine Cumhurbaşkanının ikame etmesi bilgisi, bizi söz konusu kurulun da pratikte Cumhurbaşkanlığı tarafından atanacağı tahminine götürmektedir.

Mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerini denetleme konusunda da Maliye Bakanlığına ait olan yetkiler Cumhurbaşkanlığına bırakılmıştır (5018 sayılı Kanun, madde 75 ve 77).

## SONUÇ

Türkiye'nin 2018 yılında fiilen geçtiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle kamu bütçeleme sürecinde önemli değişimler yaşanmıştır. Kurumsal değişimlerin yanı sıra bütçeyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklarda da birçok değişim yaşanmıştır. Bütçeleme sürecinde zaman dilimleri konusunda herhangi bir değişim yaşanmamış, sadece sistem değişikliğine bağlı olarak idari yapılanma, görev, yetki ve sorumluluklarda değişimler görülmüştür.

Özellikle Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığının birleştirilmesiyle birlikte, Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve yetkileri hazine işlemlerinin ve kamu gelir idaresinin ağırlıklı rol almasıyla sonuçlanmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığının kurulması ile de Maliye Bakanlığının kamu bütçesine dair birçok görev ve yetkisi bu birime aktarılmıştır. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın hazırlanması, bütçe çağrısının yapılması, bütçe teklifinin hazırlanması ve TBMM'ye sunulması, bütçenin uygulanması, genel faaliyet raporunun hazırlanması, kesin hesap kanun teklifinin TBMM'ye sunulması, ekonomi politikalarının belirlenmesi ve takibi gibi birçok görevin Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesi, bütçe konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve yetkilerinin zayıflatıldığı sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle Hazine ve Maliye Bakanlığının yeni sistemde daha çok gelirlerin tahsili ve hazine işlemleriyle ilgilendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yeni sistemde bütçeleme sürecinin Cumhurbaşkanlığında merkezileşmesi teknik kolaylıklar sağlasa da, kamu ekonomisinde karar alma ve oylama mekanizmaları açısından parlamentonun bütçe hakkının zayıflamasına da yol açtığı söylenebilir.





**KAYNAKÇA**

13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. 24.07.2018/30488.

5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, (30.07.2018)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003/25326.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G. 09.11.1982/17863(Mükerrer).

