Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

H. Hakan YILMAZ[*]
Mustafa BİÇER[**]

Özet

Çalışmada, öncelikle temsili demokrasi çerçevesinde bütçe hakkının gelişimi, asil-vekil ilişkisi ve parlamentonun bütçe sürecindeki rolü değerlendirilmiştir. Daha sonra, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında yaşanan reformlar doğrultusunda, parlamentonun yeni bütçe sistematiğinde kamu politikalarının belirlenmesi ve öncelendirilmesi noktasındaki konumu ve etkinliği ele alınmıştır. Ardından, Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan yeni bütçe sistematiğinde parlamentonun konumu ve dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol alanında yaşanan genel eğilimler perspektifinde parlamentonun etkinliği incelenmiştir. Parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanabilmesi reformlarla değişen mali yönetim sisteminin getirdiği yeni araçları içselleştirmesi ve etkin bir şekilde kullanımına bağlıdır. Parlamentonun etkinliğinin sağlanamadığı bir durumda reformun önemli bir ayağı da eksik kalmış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Temsili Demokrasi**,** Bütçe Hakkı**,** Yeni Bütçe Sistematiğinde Parlamentonun Konumu*

The Evaluation of the Effective Use of Parliament's Power of the Purse in Light of the New Budget System

Abstract

This study initially evaluates development of parliament's power of the purse in the framework of the representative democracy with principal-agent relationship and the role of parliament in budget process. Then, efficiency of parliament in public policy formulation and new budget system established with the code 5018

[*] Doç.Dr., Ankara Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, h.hakan.yilmaz@politics.ankara.edu.tr
[**] Bütçe Müdür Yrd., TBMM Genel Sekreterliği Bütçe Müdürlüğü Plan ve Bütçe Komisyonu, mustafabicer@tbmm.gov.tr

Public Financial Management and Control Law and new development in the world. Effective use of the Parliament's power of the purse is up to be internalize the new tools in parliamentary process and effective implementation. If this dose not work for the parliament it would directly affect whole public financial reform process.

Key Words: *Representative Democracy, Power of the Purse, Position of the Parliament in the New Budget System*

JEL Classification Codes: *H11; H50; H61*

Giriş

Parlamentoların gelişmesiyle birlikte halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları, "bütçe hakkı" (power of the purse) olarak kavramsallaştırılmıştır. Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesi sonucunu da doğurmuştur. Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organı ile paylaşmışlardır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde yaklaşık 800 yıllık demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımların ürünüdür. Magna Carta (1215), Haklar Dilekçesi (1627) ve Haklar Yasası (1689) tarihsel sürecin önemli dönemeçlerini oluşturmaktadır. Bütçe hakkının (vergi ve bütçe ile ilgili ilke ve kurallar) kurumsallaşmasında, Amerika Bağımsızlık savaşı sonucu, 1783 yılında, vergi koyma ve harcama yapma yetkisinin Amerikan halkını temsil eden parlamentoya verilmesi ve 1789 Fransız İhtilalinden sonra Fransız Anayasası'na bütçe hakkının halkın temsilcilerine ait olduğunun belirtilmesi önemli anayasal düzenlemeler olarak sayılmaktadır.

19 ve 20. yüzyılda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm dünyada kurumsallaşmıştır. 20. yüzyılın sonlarına doğru bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçiş ile birlikte temsili demokrasilerin etkinliği sorgulanmaya başlanmış, yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları ön plana çıkmıştır (Çağan, 2008:183). Bu çerçevede, yeni bütçe anlayışı, bütçe hakkı doğrultusunda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, kamu kaynağının kullanımında ekonomiklik, etkinlik ve etkililiğin sağlanması, mali saydamlık, hizmet programlarından hareketle performansa dayalı ve hedeflere yönelik mali yönetim anlayışı, güvenilir iç kontrol sistemi ve etkin bir dış denetim yapısının kurulması esasları doğrultusunda gelişmiştir.

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform süreçleri gerçekleştirilmiştir. Bu reform çalışmalarından en önemlisi 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu Kanun, yönetişim ilkeleri olarak kabul edilen "mali saydamlık" ve "hesap verebilirlik" kavramlarının yanı sıra stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeyi ve performans denetimini de düzenlemiştir. 5018 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) bütçe denetimini etkin kılmak için kullanılan araçları gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden

geliştirmesinin yanında, saydamlık ve hesap verilebilirliği ön plana çıkaran, çıktı ve sonuç odaklı, çok yıllı bütçe anlayışının oluşturulması amaçlanmıştır.

Gerçekleşen bütçe reformu, dünyadaki gelişmelere paralel olarak TBMM'nin rolünü güçlendirmiş ve o ölçüde de aslında sorumluluklarını artırmıştır. Bu çalışmada, bütçe hakkının doğuşu ve bu çerçevede temsili demokraside asil-vekil ilişkisi değerlendirildikten sonra, yeni bütçe sistematiği ve parlamentonun bu sistematik içindeki konumu ile dünyadaki genel eğilimler perspektifinde bütçe sürecinde parlamentonun etkinliğine değinilecektir. Son bölümde de, Türkiye'de 5018 sayılı Kanunla değişen bütçe sistematiği ve bu sistematik içinde bütçe hakkını kullanma noktasında TBMM'nin yetkileri ve konumu değerlendirilecektir.

1. Bütçe Hakkı Çerçevesinde Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Yetkileri ve Konumu

Günümüzde yasama organları, parlamentolar, demokratik ülkelerde yetkinin meşru kaynağı olan vatandaşların iradesini temsil etmektedirler. Vatandaşların iradesinin en önemli yansımasını, parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini bütçe sürecinde etkili bir şekilde kullanmasında görülebilir. Son yıllarda kamu mali yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler sonucu, parlamentoların bütçe sürecindeki konumu ve belirleyiciliği artmıştır. Bu bölümde, bütçe hakkı kavramı kısaca özetlendikten sonra, temsili demokrasilerde asil-vekil ilişkisi bütçe hakkı bağlamında değerlendirilecektir. Daha sonra, parlamentoların bütçe sürecindeki rolü ve bu rolün temsili demokrasi açısından anlamı üzerinde durulacaktır.

1.1. Parlamento ve Bütçe Hakkının Kullanımı

Ekonomik ve mali açıdan devlet yapısına bakıldığında ilk olarak bütçe kavramı ile karşılaşırız. Devlet yapısı içinde bütçeler, yönetme erkine sahip olanların kamu gelir ve giderleri üzerindeki otoritelerini sağlayan bir anlam ifade etmektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında bütçelerin, yürütme organının yetkilerini sınırlandırmaya yönelik eylem ve olayların bir soncu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Çağdaş anlamda bütçeler 18. yüzyıldan itibaren, batı demokrasilerinin gelişimine paralel olarak bir gelişme seyri izlemiştir.

Tarihsel kökeni 1215 "Magna Carta Libertatum"la başlayan, gelir ve giderlerin tür ve miktarının belirleme yetkisinin kime ait olduğu konusunda yaşanan mücadelelerin sonucunda halkın temsilcilerinin bütçe üzerinde elde ettikleri, yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin bütünü "bütçe hakkı" olarak kavramsallaştırılmıştır. İngiliz Parlamentosu tarafından 1688 Büyük Devrimi sonrasında Haklar Bildirisi (Bill of Rights) kabul edilmesi ile parlamentonun bütçe üzerindeki etkisi önemli ölçüde kurumsallaşmıştır. Bu Bildiri ile vergilerin konulması parlamentonun iznine tabi kılınmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:55). Bütçe hakkının yürütme organının vatandaşlara ülkenin yönetiminde söz hakkı tanımaksızın vergi koyma yetkisinin olmadığı şeklindeki en temel ilkesi, Amerikan Devrimine ilham kaynağı olmuş ve "Temsilsiz vergi olmaz." (Bacon, 2008:230) şeklinde tarihsel slogan olarak kendini göstermiştir. Parlamentonun kamu harcamaları üzerindeki denetim yetkisi, vergi konusundaki yetkilerindeki gelişmenin aksine, daha ağır bir gelişme göstermiştir. İngiliz Parlamentosu 1688 tarihinden sonra, ancak kamu harcamaları üzerinde onaylama hakkını elde etmiştir. 1789 Fransız İhtilalinden (Mutluer, Öner ve Kesik,

2005:56) sonra, halk temsilcilerinden oluşan parlamentonun en temel unsurunu "Bütçe Hakkı" alanındaki yetkileri teşkil etmiştir.

İngiliz bütçe ve mali sistemine ilişkin esaslar, diğer ülkeler tarafından da uzun süren mücadele ve gelişmelerden sonra kabul edilerek kendi uygulamalarına dahil edilmiştir. 19 ve 20. yüzyılda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Demokratik ülkelerde gelir ve giderlerin halk temsilcileri tarafından onaylanması, onaylamanın her yıl bütçe kanunları ile yapılması, bütçe ve hazine birliği gibi kamu maliyesine ilişkin temel kurullar benimsenerek uygulamaya konulmuştur (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:62). Esasında, parlamentoların yürütme organlarının mali alandaki yetkilerinin sınırlandırılması yolunda verdikleri mücadelenin bir sonucu olarak gelişen modern bütçe sistemleri; yasama organının yürütme üzerindeki siyasi denetiminin bir aracı olmuştur. Bu uygulama, "Kuvvetler ayırımı doktrini"nin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Başlangıçta siyasi denetim aracı olarak geliştirilen bütçelerin fonksiyonlarında zamanla değişme olmuş ve bütçe kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında (Dicle, 1973:36) bir yönetin aracı haline dönüşmüştür.

Türkiye'de bütçe hakkı konusundaki gelişmeler; batıda halk hareketleri sonucu oluşan kurumsal gelişmeden ziyade, bu kurumların, yöneticiler tarafından Osmanlı Devletini kurtarmak amacıyla adapte edilmesi çerçevesinde yaşanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu, devlete ait bir yıllık gelir ve gider hesaplarının bir arada gösterildiği metinlere, Tanzimat öncesi dönemlerde rastlamak mümkündür. Ancak, bu metinler devlet gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına izin veren hukuki bir metin olarak nitelendirilmez. Osmanlı İmparatorluğu'nda yürütme organının yetkilerinin sınırlandırılmaya başlaması Tanzimat'tan sonra oluşturulan "Meclis-i Vala-yı Ahkam ı-Adliye" adlı meclis ile padişahın yasama yetkisi ve bu arada halka mali yükümlülükler koyma gücü de bürokrasi tarafından sınırlandırılmaya başlamıştır. Tanzimat döneminde bütçe açıklarının kapatılması amacıyla, bir yıl önceki giderlere dayanarak gelecek yıla ilişkin harcamaları öngören bütçeler yapılmıştır. I. Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 tarihli Kanunu-i Esasi ile bütçe hakkı ilk kez halk temsilcilerinin de katıldığı bir meclis olan Meclis-i Umumi'ye verilmiştir. Bu tarih Türkiye'de bütçe hakkının gelişiminde önemli bir dönem noktasını teşkil etmektedir (Şener, 2007:5-13). 1876 Anayasası ile Kesinhesap Kanunu Tasarısının en geç dört yıl sonra Meclise sunulması ve devlet gelirlerinin toplanması ve sarfına memur olanların işlemlerini incelemek ve denetlemek için bir Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) kurulması öngörülmüştür. Ancak toplanan parlamentonun ömrü çok kısa olmuş ve 1295 (1877) bütçesini kabul etmiş ve denetim yapamadan dağılmıştır (Öner, 2008:271; Feyzioğlu, 1981:24-35).

Bütçe hakkının uygulanmasında esas adım II. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. II. Meşrutiyet ile birlikte bazı bütçe prensiplerine dayanan ilk çağdaş bütçe olan 1909 yılı bütçesinden sonra, önce 1910 daha sonra 1912 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir (Öner, 2008:271). 1924 Anayasası ile "vergilerin ancak kanunla salınacağı ve alınacağı" hükmüyle vergilerin kanuniliği ile "Bütçe Kanunu'nun geçerliği bir yıldır." ve "Her yılın Kesinhesap Kanunu Tasarısı, o yılın sonunda başlayarak en geç iki yıl içinde TBMM sunulur." şeklindeki düzenlemelerle bütçe harcamaları ve kesinhesap denetimine ilişkin modern esaslar benimsemiştir (Feyzioğlu, 1981:32). Muhasebe-i Umumiye Kanunu bazı ilavelerle 1927 yılında

yeniden 1050 sayılı Kanun olarak yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme sırasında, merkezi idarenin yanı sıra belediyeler ile il özel idarelerinin hesap ve işlemleri de 1050 sayılı Kanun kapsamına alınarak, TBMM adına Divan-ı Muhasebatça denetlenmesine (Öner, 2008:271) başlanmıştır. 1050 sayılı Kanun; 1924 ve 1961 Anayasaları süresince çeşitli değişiklik ve ilavelerle uygulanmış ve 1982 Anayasası'ndan sonra 2003 yılına kadar, yaklaşık 80 yıl yürürlükte kalmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten bir geçiş dönemi sürecinde kaldırılmış ve oldukça uzun bir dönem sonunda bütçe çerçeve kanun niteliğinde bir düzenlemeye sahip olmuştur.

1961 Anayasası; 1924 Anayasası'ndan daha etkili bir şekilde, Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarılarının TBMM'ye sunulma ve görüşülme süreci düzenlemiştir. Buna göre, Kesinhesap Kanunu Tasarısının, ilgili olduğu yılın sonunda başlayarak en geç bir yıl içinde Parlamentoya sunulması, genel uygunluk bildiriminin ise Sayıştay tarafından Kesinhesap Kanunu Tasarısının sunulmasından başlayarak en geç altı ay içinde sunulması ile bütçeyle ilgili en önemli yenilik olarak Bakanlar Kurulunun bütçe tasarısına "milli bütçe tahminleri" raporunun eklenmesinin hükme bağlanması ifade edilebilir. Milli bütçe tahminleri ile klasik anlamda bütçe hakkının, modern iktisat ve maliye görüşlerine paralel olarak milli ekonominin bütününü kapsayacak şekilde mili bütçeye doğru geliştirilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan, 1961'e kadar sadece TBMM İçtüzüğünde sınırlandırılmış bulunan milletvekillerinin bütçe ödeneklerinde değişiklik teklif etme hakkı, 1961 Anayasası'ndaki "gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamayacaklardır." ifadesi ile anayasal olarak sınırlandırmış (Feyzioğlu, 1981:35) ve iktisadi devlet teşekküllerinin TBMM'ce denetlenmesi esası getirilerek KİT'lerin ayrı bir ihtisas komisyonu aracılığı ile TBMM tarafından denetlenmesi sağlanmıştır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeler yanında Kesinhesap Kanunu Tasarılarının yeni yıl Bütçe Kanun Tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınması, Genel Kurulda görüşülmesi ve birlikte karara bağlanmasını öngörmüştür. Bu değişiklikle kesinhesap sonuçlarının gecikmeksizin elde edilmesi sağlanmıştır. 1980 öncesinde bazı yıllar Kesinhesap Kanunu Tasarıları süresinde TBMM'de görüşülememiş ve on beş yıl, yirmi yıl gibi uzun yıllar geçtikten sonra kanunlaşabilmiştir (Öner, 2008:271).

Anayasaların, TBMM üyelerinin Genel Kurulda Bütçe Kanunu Tasarılarının görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı teklifte bulunmalarını sınırlayan hükümleri dikkate alındığında, bütçelerin görüşülmesinde esas ağırlığın Genel Kurula değil, bu konuda daha uzman üyelerden oluşan ve iktidarın çoğunlukta olduğu Bütçe Komisyonuna verildiği anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım, birinci düzeyde anlamlı görülmekle birlikte, komisyonda ağırlığın belirgin bir şekilde iktidar grubunda olması, yasama yürütme arasındaki ilişkinin iktidar muhalefet olarak algılandığı durumlarda, parlamentonun bütçe denetim etkinliğinin azalmasına yol açabilmektedir.

Dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların üç saç ayağına dayandığı görülmektedir. Bunlar; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir (Blondal, 2003). Dünyadaki

gelişmelere paralel olarak 5018 sayılı Kanun da TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. TBMM'nin "bütçe hakkı" alanındaki yetkileri, 5018 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde "Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür." yönündeki düzenleme ile güçlü bir şekilde vurgulanmıştır.

Yaklaşık yedi yüzyıl süren tarihsel gelişiminden sonra bugünkü anlamını bulan bütçe hakkı; devletin nerelere ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı, kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün parlamento tarafından onanması (Ocakçıoğlu, 1982:450) şeklinde de tanımlanabilir. Günümüzde bütçe hakkı, mali alandaki ulusal egemenliğin en açık ve kesin ifadesini bulduğu bir nokta (Feyzioğlu, 1982:433) olarak kabul edilmektedir.

Bütçe hakkı anayasal hakların gelişimi içinde önemli bir yere sahip olmuş ve hatta bu hakların elde edilmesi ve gerçekleşmesinde öncülük yapmıştır. Demokratik parlamenter sistemin dinamik süreçleri içinde bütçe hakkı kavramı, toplumların siyasal, iktisadi, sosyal gelişme çizgileri boyunca yeniden tanımlanmış ve kapsamı değişmiştir (Ocakçıoğlu, 1982:459). Parlamenter demokrasilerin ortaya çıkışından 20. yüzyılın sonuna kadar yaşanan dönemde, özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'daki demokrasilerde, parlamentoların karar alma süreçlerindeki rolü ve etkinliği zaman içerisinde azalmış, buna karşın hükümetlerin etkinliği artmıştır. Bu değişimde, siyasi partilerin siyasi süreçteki rol ve etkinliklerinin artması ve katı parti disiplini, devletin işlevlerinin çoğalmasına ve yoğunlaşmasına paralel olarak bütçe hakkının gerçekleşmesi bakımından zorunlu addedilen "bütçe birliği" ilkesinin uygulanamaz hale gelmesiyle bütçe sayısının artması ve bütçelerin karmaşıklaşması**,** refah devleti anlayışı doğrultusunda devletlerin ekonomideki payının artması (Ocakçıoğlu, 1982:451) gibi birçok faktör hükümetleri parlamento karşısında daha etkin hale getirmiştir.

Bütçe hakkının kullanımı noktasında parlamentonun bütçenin görüşülüp onanmasında ve bütçe uygulama sonuçlarının toplandığı kesinhesapların kontrol ve denetimi temsili demokrasi açısından bugün hesap verebilirliğin odak noktası olarak görülmektedir. Bütçe hakkı demokratik parlamentoların sahip olduğu temel bir hak olma özelliğini artırarak devam ettirmektedir. Bu durumun en iyi göstergesi bütçe oylamalarının mevcut hükümetin bir güven oylaması olarak da görülmesidir. Anayasalarda belirtilmemiş olmasına rağmen, bütçenin parlamentoda reddi halinde hükümetlerin bir anlamda düşmüş (Feyzioğlu, 1982:448) sayılması, siyasi sorumluluğun bütçe hakkıyla ilişkisini ortaya koyması açısından önemlidir.

1.2. Temsili Demokrasi: Asil-Vekil İlişkisi

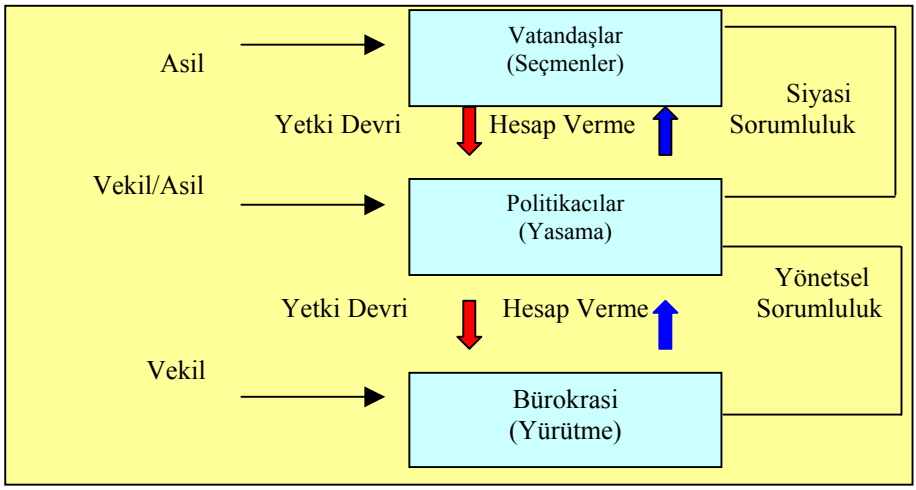
Parlamentonun kamu harcama ve gelirleri üzerindeki denetiminin kaynağı bütçe hakkıdır. Demokratik ülkelerde bütçe yapmak, yani kamu gelirlerinin toplanması ile toplanan gelirlerin kullanımına izin vermek, o ülkede yaşayan halkın kendisine aittir. Temsili demokrasilerde bu hak, halkın genel oyla seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolar tarafından kullanılır. Bütçe süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak yürütme erkine emanet edilmesini öngörür (Atiyas ve Sayın, 1997:9). Bütçe süreci, yürütme ile yasama organı ve yürütme organının her düzeydeki kurumları arasındaki ilişkiyi etkilemektedir (Forrester, 2002:123**)**. Bu ilişki, bütçe süreci

sonunda nihai olarak karara bağlandığı bütçe kanunları ile kurallara (mukaveleye) bağlanmaktadır.

Bütçe kanunları, hükümet edenlerin, toplumun talepleri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeye taahhüt ettiği kamu hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsar. Yani, kamu politikalarının eyleme dönüştürüldüğü nihai metinler bütçe kanunlarıdır. Esasında bütçe, kamu kaynaklarının dağılımının doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan belgelerdir. Bu belge, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur. Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil (principal-agent) olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmanıdır.

Asil-vekil olarak tanımlanan ilişki sistematiğinde, yürütme erkinden kaynaklanan yetkileri kullanarak hizmet sunan birimler vekil, bu hizmetlere karar veren ve gerekli kaynağı tahsisi edenler ise asil olarak tanımlanmaktadır. Asil, kamu hizmetlerinin görülmesi için vekil ile bütçe yoluyla bir kontrat imzalamaktadır (Forrester, 2002:123**)**. Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Ekonomik ve sosyal yaşama kamu müdahalesinin en önemli açıklayıcı olan kolektif açmazların getirdiği sorunları toplum ve bireyler kendi başlarına çözemezler, bunları çözmek onların adına hareket edecek olan devlet veya kamu diye tanımlanan kurumsal yapının işidir.

Temsili demokrasilerde devlet işleyişi, iki ana, asil-vekil ilişkisini içerir. Bunlardan biricisinde vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak amacıyla birbirleriyle rekabet ederler. Bu ilişkide siyasetçilerden beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin politika taleplerini bir biçimde bütünleştirerek, vatandaşların beklentisine uyan kamu politikaları üretmesidir. Oluşturulan kamu politikası bürokrasi, yani idare tarafından hayata geçirilir. Dolayısıyla, ikinci vekâlet işlevinde politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır (Atiyas ve Sayın, 1997:6). Asil-vekil ilişkisini içinde yer alanlar, bir vekalet devrinde asil iken, diğer vekâlet devrinde ise vekil konumunda (The World Bank, 1998:20) bulunabilmektedir.



Kaynak: Yılmaz ve Biçer, 2010:37

Şekil 1: Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi

Asil-vekil ilişkisinde, hesap verebilirliği[1] sağlayacak kurumsal yapı önemlidir. Çağdaş kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleri anlamına gelmektedir (22. Yasama Dönemi S. Sayısı 302). Karşımıza çıkan ilk hesap verme yükümlülüğü, seçilmiş yasama organı ile yürütme arasındaki siyasal sorumluluktan kaynaklanır. Yürütmenin siyasal sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi, bir taraftan hesapların Sayıştayca incelenmesi yoluyla gerçekleştirilirken, diğer taraftan soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması araçları kullanılarak yerine getirilir. İkinci hesap verme yükümlülüğü, yürütme ile bürokrasi arasındaki yönetsel sorumluluktur. Siyasal ve yönetsel sorumluluğun ne kadar sağlandığı, formel ve enformel siyasi ve yönetsel kurumların niteliğine bağlıdır. Formel kurumların en önemlisi anayasadır. Anayasa, siyasal ve yönetsel kurumlar, vatandaşla devlet ve devletin bütün kurumları arasındaki asil-vekil ilişkisini düzenler (Atiyas ve Sayın, 1997:6). Diğer formel ilişkiler, kanunlar ve düzenleyici işlemler ile düzenlenir.

Anayasa ve kanunlarda çerçevesi çizilen formel kurallara uygun sorumluluğun siyaset kurumu ve bürokrasi tarafından her zaman yerine getirileceğini düşünmek doğru değildir. Çünkü siyaset kurumunu etkileyen siyasi partilerin yapısı, seçim sistemi, yasama ile yürütme arasındaki ilişki gibi faktörlerle birlikte bürokrasinin iş yapma biçimi doğrultusunda çıkar güdüleri ile teşvik unsurları, burada sorumlulukların aksine bir davranış geliştirilmesine yol açabilir (Yılmaz ve Biçer, 2010:38). Siyasi ve yönetsel hesap verme yükümlülüğünün gerektiği gibi yerine

[1] 5018 sayılı Kanunun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." şeklinde açıklanmıştır.

getirilmesi demokratik kültürün toplumca ne kadar içselleştirdiği ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, rasyonel kaynak tahsis süreci, kurum ve kuralları yasal ve anayasal çerçevede kurgulanmış bütçe hazırlama, onaylama, uygulama ve uygulama sonuçlarının denetimi safhalarına bağlı olmakla birlikte, yasama organının bütçe sürecindeki etkinliğine, dolayısıyla demokrasi anlayışına bağlıdır.

1.3. Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Rolü ve Temsili Demokrasi Açısından Anlamı

Bütçe süreci, (toplumsal) talepler, temel politika önceliklerin belirlenmesi, yasama, yürütme, denetim ve kontrol gibi farklı aşamalardan oluşmaktadır. Parlamentonun, bütçe sürecine resmen katılımı normalde bu aşamaların ikisinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar, bütçe tasarısının incelenmesini içeren bütçenin kanunlaşması ve kamu hesaplarının geriye dönük olarak kontrol edilmesi olan denetim aşamalarıdır. Bu nedenle, temsili demokrasilerde Bütçe Kanunu, yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı temel araçtır.

Parlamenter demokrasilerde genel olarak kamu politikalarını belirleme yetkisi yürütme organına ait olmasına rağmen, bu politikaları hayata geçirecek kamu kaynak tahsis süreci olan bütçelerin kanunlaşmasında belirleyici olan parlamentolardır. Bütçe kanunlarını hazırlama yetkisi yürütme organındadır. Ancak, bütçe kanunlarını inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisi parlamentodadır. Bütçenin onaylanması, yürütme organının gerek kamu harcamalarının bütünü, gerek çeşitli hizmetlere dağılımı konusunda parlamentonun onayını alması anlamını taşımaktadır. Bu anlamda, parlamentonun bütçeyi onaylaması, ilke olarak siyasal nitelik arz etmekte ve bütçenin onaylanması parlamentonun hükümete duyduğu siyasal güvenin teknik bir güvenle tamamlanması anlamına gelmekte (Çağan, 2008:184-185) ve bu onaylama süreci, temsili demokrasiler açısından, yasama organının bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini kullanabildiği yegane platforma olma özelliğine sahiptir.

Bütçe sürecinde yasama ve yürütme arasındaki anayasal yetki paylaşımında, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde parlamentoya; Westminster tipi parlamenter rejimlerde yürütmeye daha güçlü bir rol verildiği görülmektedir (Posner ve Park, 2007:2). ABD Kongresinin, ödenek tertiplerinde ekleme çıkarma yapabilme veya belirli harcamalara yönelik kullanım koşulları getirebilme yetkisi nedeniyle bütçe sürecinde aktif bir rolü vardır. Diğer yandan, Avrupa'da ödenekler üzerinde fiilen hiçbir değişiklik yapma yetkisi olmayan parlamentolar yanında, Çek Cumhuriyeti, Danimarka ve Macaristan Parlamentolarında olduğu gibi çok sık olmamakla birlikte bütçede değişiklikler yapılabilmekte; ancak, pek çok ülkede hükümetin bütçe tasarısı, yalnızca önemsiz değişikliklerle veya hiçbir değişiklik yapılmaksızın kabul edilmektedir (Posner ve Park, 2007:2). Parlamentoların bütçe üzerinde değişiklik yapma etkinliğini ölçmek üzere Wehner tarafından (2009) 30 ülke için yapılan endeks[2] çalışmasına göre; ABD Kongresi 88,9 ile bütçe üzerinde en yüksek etkinliğe sahip parlamento çıkmıştır. ABD Kongresini 66,7 ve 65,3 ile Macaristan ve İsveç Parlamentoları izlemiştir. Son üç sıradaki ülke grubu ise sırasıyla İrlanda (16,7), Fransa (18,1) ve Yunanistan

[2] Wehner çalışmasında parlamentoların anayasalardan ve kanunlardan kaynaklanan bütçe üzerindeki değişiklik yapma yetkisi, bütçe tasarısını geri gönderme, bütçede değişiklik yapma yetkisinin esnekliği, parlamentoda bütçe görüşmelerine ayrılan zaman, komisyon sistemi, araştırma ve analiz kapasitesi şeklinde sıralanan kriterler kullanılarak endeksleme yapılmıştır (Wehner, 2009).

(19,4) çıkmıştır. Bu çalışmada TBMM 36,1 ile İspanya, Polonya ve Finlandiya gibi bütçe üzerinde orta düzeyde etkinliğe sahip parlamentolar kategorisinde yer almaktadır (Wehner, 2009:100).

Son yılarda Westminster tipi parlamenter rejimlere sahip ülkelerde parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğini güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Örneğin Fransa'da, bütçe süreciyle ilgili 1 Ağustos 2001 tarihli Yeni Organik Kanun ile parlamentoya ödeneklerin bir kamu politikasına ilişkin programlar arasında yeniden tahsisine ilişkin değişiklik yapmasına imkân sağlayan yeni bir hak verilmiştir. Bu hak, parlamentonun bütçe üzerindeki onaylama yetkisinin kapsamı ve içeriğini genişletmekte ve yeniden düzenlemektedir (Mordacq, 2008:138).

Bütçe ödenekleri üzerinde değişiklik yapma kapasitesi dışında, parlamentoların kamu mali yönetimi alanında etkinliğini ortaya koyan başka parametreler vardır. Bunlardan birincisi; önemli ekonomik etkileri olan birçok politika kararının bütçe süreci dışında alınması, bir yıllık bütçe tasarısının, önceki yıllardaki yükümlülükler ve vergilere ilişkin gelir ve giderler içeren politikaların birikimini ve bir sentezi olma özelliğini taşımaktadır. Bütçenin bu özelliği parlamentoların vergi kanunları ve kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili kanun tasarıları üzerindeki belirleyiciliği de önemli kılmaktadır. İkincisi, parlamentonun etkisi, bütçe görüşme sürecinin kamuoyunun kamu politikaları konusunda harekete geçirilmesi ve başta muhalefet olmak üzere parlamento üyelerine, her bir kabine üyesini, icraatları ile ilgili olarak sorgulanması imkânı sunması açısından önemlidir. Üçüncü ise, yasama organları bütçe sürecinde; anayasal hiyerarşideki konumlarına bağlı olarak, kamu kurumları ve bakanlıklardaki yetkilileri, sadece yaptıkları eylemlerden dolayı değil, aynı zamanda (Kamu görevlilerinin bütçe görüşmeleri esnasında hesap vereceklerini düşünmelerinden dolayı) yapmayı planladıkları eylemlerinden dolayı da, potansiyel olarak etkileme kapasitesine sahiptirler.

İzleyen tabloda, Türkiye'de (1991-2010) arasındaki son 20 yıl; koalisyon dönemleri, IMF destekli istikrar programlarının uygulandığı dönem ve kamu mali yönetimi alanında yapısal nitelikli reformların yapıldığı dönem ile 5018 sayılı Kanun başta olmak üzere yeni kamu mali yönetimine ilişkin reformların uygulandığı dönem olmak üzere üçe ayrılmıştır. Bu şekilde üç farklı dönemde, hükümetin sunmuş olduğu bütçe tasarısı üzerinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan ödenek değişikliklerinin karşılaştırılması amaçlanmıştır. Buna göre, koalisyon hükümetlerinin olduğu ve bütçe dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ilk dönem (1991-1999); ekonomik programla başlayan ve devam eden ikinci dönem (2000-2005) ve son olarak 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği (2006-2010) dönemdir.

1991-1999 döneminde bütçe tasarısı üzerinde yapılan ortalama değişim oranı artış yönlü olmak üzere %5,5'dir. Bu dönem ortalama olarak iki yıldan az süren hükümetlerin ve izleyen tablodan da görüleceği üzere bütçe dışı faaliyetlerin yoğun olduğu bir dönem olma özelliği göstermektedir. 1991-95 arasında hükümet tasarısı üzerindeki revizyon oranı %1'in altındayken, revizyonların artması hatta sıçrama göstermesi ekonomide belirsizliklerin ve dönemsel kriz niteliğinde dalgalanmaların yaşandığı 1996-99 arasında olmuştur.

Tablo 1: (1991-1999), (2000-2005) ve (2006-2010) Dönemlerinde Bütçe Tasarılarında Plan ve Bütçe Komisyonunda Yapılan Görüşmeler Aşamasında Yapılan Artış Tutarları ve Oranları

Bütçe Yılı	Hükümet Önerisi (Bin TL)	Komisyonda Ek./Düş.(Bin TL)	Komis. Kabul Ed.(Bin TL)	Değişim	(%)
1991 KB	104.780	1.207	105.987		1,15
1992 KB	207.880	665	208.545		0,32
1993 KB	397.710	3.000	400.710		0,75
1994 KB	819.000	7.396	826.396		0,90
1995 KB	1.331.000	10.978	1.341.978		0,82
1996 KB*	2.780.000	788.507	3.568.507		28,36
1997 KB	6.255.000	106.686	6.361.686		1,71
1998 KB	14.793.000	-3.525	14.789.475		-0,02
1999 KB*	23.650.000	3.616.600	27.266.600		15,29
(1991-1999) Dönemi Ortalama Artış Oranı					**5,48**
2000 KB	46.968.000	-140.564	46.827.436		-0,30
2001 KB	48.360.000	159.490	48.519.490		0,33
2002 KB	98.071.000	60.000	98.131.000		0,06
2003 KB	146.910.000	320.170	147.230.170		0,22
2004 KB	150.508.000	150.129	150.658.129		0,10
2005 KB	155.472.000	616.875	156.088.875		0,40
(2000-2005) Dönemi Ortalama Artış Oranı					**0,13**
2006 MYB	174.339.990	618.110	174.958.101		0,35
2007 MYB	204.902.263	86.283	204.988.546		0,04
2008 MYB	222.312.617	240.600	222.553.217		0,11
2009 MYB	262.110.416	107.450	262.217.866		0,04
2010 MYB	286.927.554	53.750	286.981.304		0,02

Kaynak: İlgili yıllara ait Plan ve Bütçe Komisyonu raporlarından alınmıştır.

* Genel Seçimden sonra yapılan bütçeler.

(2005-2010) döneminde ise bütçe tasarısı üzerinde ortalama artış oranı uygulanan IMF destekli yapısal uyum programı niteliğindeki ekonomik programın da etkisiyle %1'in altında kalmıştır. Kamu finansmanında sürdürülebilir bir yapıya geçişin temel maliye politikası hedefi olduğu ve kamu kesimi dengesinde özellikle faiz dışı dengede önemli bir mali performansın beklendiği bu dönemde

parlamentonun bütçe tasarısı üzerindeki revizyonu %0,13 ile oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Bu eğilim (2006-2010) döneminde devam etmiş ve bu dönemde Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan ortalama ödenek artış oranı daha da düşerek %0,11 düzeyinde gerçekleşmiştir. [3]

Tablo 2: Borç Stokunun Değişimine Katkıda Bulunan Unsurlar (% GSMH) (1991-2002 Arasında Yıllık Ortalamalara Göre)

	Hazine Borcundaki Net Değişim	**Toplam Net Kamu Borcundaki Değişim**
Değişim Hızı	**23,5**	**23,9**
KSBG (*)	**8,5**	**14,0**
Gizli Açıklar (*)	**13,9**	**12,2**
Kamu ve Özel Bankalara Verilen Kağıtlar	1,2	1.2
Ayni Krediler	0,2	0,2
Kur Farkları	9,1	10,7
Nakit dışı Faiz Öd.	0,4	-
Emanet-Avans farkları	0,2	-
Tahkim ve Görev Z. Bonoları	2,0	-
Garantili Borç Ödemeleri	0,7	-
Senyoraj	**-**	**-1,7**
Özelleştirme Gelirleri	**-**	**-0,2**
Hata Terimi	**1,1**	**-0,5**

Kaynak: Rijckeghem (2004), Emil ve Yılmaz (2004)

Rijckeghem (2004) çalışmasını kullanarak Emil, Yılmaz (2004) çalışmasında borç stokundaki artış ile kamu kesimi borçlanma gereği arasındaki ilişkiden hareketle borç stokuna katkıda bulunan faktörler, yukarıdaki tabloda gösterildiği şekilde tespit etmiştir. Buna göre borç stokundaki artışın yarısına yakın büyüklükte bir bütçe açığının bütçe hesapları içinde raporlanmadığı görülmektedir. Bu ise 1990'lı yıllarda kamunun parlamentonun doğrudan bilgisi ve kontrolü dışında tuttuğu faaliyetlerin ve mali bir alanının olduğunu ortaya koymaktadır.

2. Bütçe Süreci ve Parlamentonun Etkinliği

Geleneksel bütçe hakkı anlayışına göre; parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması, parlamentonun kamu maliyesi alanındaki mutlak gücünün göstergesidir. Bu gücün politika oluşturma ve bütçeleme sürecinde parlamentolar tarafından hangi etkinlik düzeyinde kullanıldığı

[3] (1991-2005) arası yıllarda, genel ve katma bütçeli idarelerin ödenekleri toplamından, genel bütçeden katma bütçeli idarelere yapılan hazine yardımlarının düşürülmesiyle tanımlanan Konsalide Bütçe (KB) ve (2006-2010) arası yıllarda 5018 sayılı Kanuna ekli (1) sayılı genel bütçeli idareler, (2) sayılı üniversiteler ile özel bütçeli idareler ve (3) sayılı düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan cetvellerde yer alan kamu idareleri bütçelerinin toplamı olan, Hazine yardımı hariç gelirden ayrılan pay dahil Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) esas alınmıştır.

önemli bir tartışma alanıdır. Anayasalarla parlamentoya bütçe konusunda verilen geniş biçimsel yetkiler, parlamenter kontrolün etkinliğini her zaman göstermemektedir. Uygulamada biçimsel yetkilere rağmen parlamentoların bütçe sürecindeki ve dolayısıyla kamu politikalarının kararlaştırılması noktasındaki etkinliği sorgulanmaktadır. Son yıllarda kamu mali yönetimi alanında yaşanan reformlar doğrultusunda, bütçe hakkının asli sahibi olan yurttaşların, halkın kamu maliyesini nasıl kontrol edebileceği; öte yandan da parlamenter kontrolün nasıl daha etkili olabileceği arayışları önem kazanmıştır. Bu çerçevede, halkın temsilcisi olan parlamentonun yeni bütçe sistematiğinde kamu politikalarının belirlenmesi ve öncelendirilmesi noktasındaki konumu ve etkinliği ele alınacaktır.

2.1. Kamu Politikası Oluşturmanın Genel Çerçevesi

Kamu politikaları; devletin ekonomideki konumuna göre, kamu hizmetlerinin yürütülmesi veya kolektif bir sorun haline gelen bir konuyu çözmek, ekonomik kalkınmayı ve idarenin sürekliliğini sağlamak, kamu yararını gerçekleştirmek ve son olarak yönetme erkine sahip siyasetçilerin, kendi siyasal amaçları için kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik açısından güçlendirilmesine yönelik olarak devleti oluşturan kurumların yürüttükleri amaçlı eylemler bütünü olarak tanımlanabilir. Kamu politikaları, devletin üstlendiği hizmetlerin fonksiyonel yönüdür. Bir ülkede vatandaşların daha fazla ilgili olduğu ve onların yaşamına doğrudan etki eden alan örgütsel yapıdan çok kamu hizmetleridir (Çevik, 2003:135). Kamu politikaları, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen, aniden olmayan, uygulanan bir hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir.

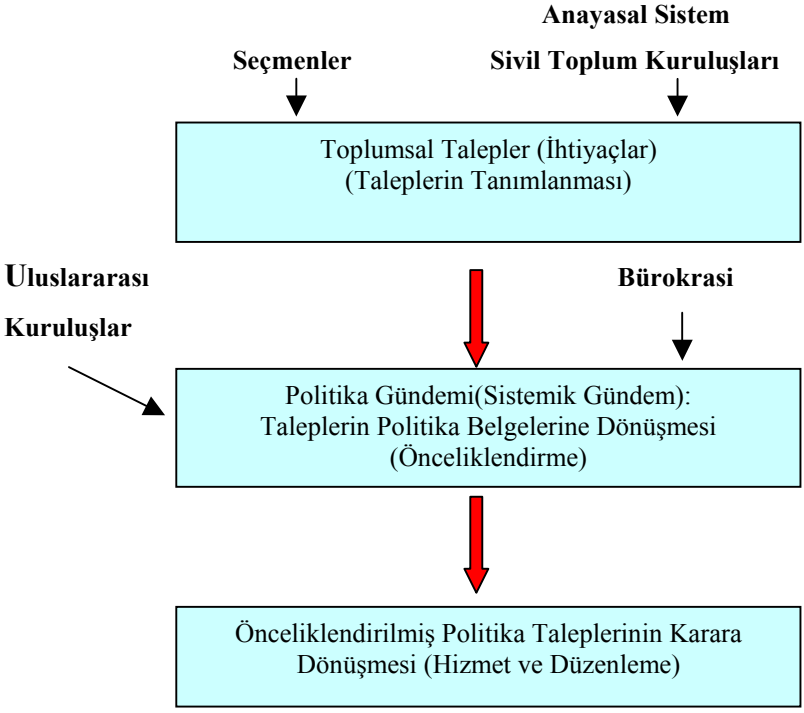
Kamu politikası oluşturulması, öncelikli politikaların tespit edilmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir. Bu süreç, kamu politikalarının uygulandığı ülkenin ekonomik ve siyasal yapısına, demokratik veya totaliter olup olmadığına, toplumsal gelişme düzeyine bağlı olarak, yöntemlerde ve usüllerde farklılık gösterebilir. Farklılıklara rağmen ülkeler arasında kamu politikalarının oluşturulmasında ortak özellikler vardır. Kamu politikası oluşturulma süreci, ülkelerin anayasalarında ve kanunlarda belirlenmiştir. Demokratik bir ülkede politika oluşturma sürecinin karar alma aşamasında yer alanlar, halk tarafından seçilmiş kişilerdir. Bu anlamıyla, yasama ve yürütme politika oluşturma sürecinde yer alan temel organlardır. Diğer yandan, atanmış kamu görevlilerinden oluşan ve yönetimin uygulayıcı uzvunu teşkil eden bürokrasi de politika oluşturma sürecinde önemli bir rol üstlenir. Ancak, bu temel kurumların yanında toplumun örgütlü kesimini oluşturan sivil toplum kuruluşları da politika oluşturma sürecine politik rejimin özelliğine göre katılabilirler. Genelde kamu politikaları, siyasetçi, toplum ve idare üçgeninde oluşturulmaktadır. Ancak, bu üçgene son yıllarda dış dünya dediğimiz devletlerarası ilişkiler ile uluslararası kuruluşlar da dahil edilmektedir.

Kamu politikası oluşturulma süreci; politika taleplerinin tanımlanması, bu taleplerin gündeme getirilmesi ve taleplerin karara bağlanması aşamaları şeklinde açıklanabilir. Politika talebi sorundan doğrudan etkilenenlerce ya da sorundan etkilenenlerin adına hareket edenlerce ortaya konabilir. Politika talebi, iyileştirme ya da yeniden ele alma biçiminde ortaya çıkan ve halkın gereksinmelerini ya da doyumsuzluklarını üreten bir koşul ya da durum olarak tanımlanabilir (Ergun, 2004:312). Toplumsal ihtiyaçların, politika talepleri olarak tanımlanmasında;

seçmenler, sivil toplum kuruluşları, medya, seçilmiş-atanmış bürokrasi ile siyasi partiler, hükümet, parlamento ve uluslararası kuruluşlar rol oynamaktadır.

Politika oluşturma sürecinde ortaya konulan taleplerle ilgili olarak alternatif politikaları kapsayan birtakım politika belgeleri vardır. Bunlar, toplumsal gelişmeyi sağlamaya yönelik olarak ifade edilen kalkınma planları, siyasi parti programları, seçim beyannameleri, kamu kurumlarının plan ve projeleri, sivil toplum kuruluşlarının faaliyet gösterdikleri ya da temsil ettikleri grupların beklentileriyle ilgili proje ya da programlardır. Politika taleplerinin, önce politika gündemine gelmesine, sonra kamu politikası kararlarına dönüşmesinde bu belgeler aracılık ederler.

Politika oluşturanların eyleme geçmek üzere gelen talepler arasından seçerek üzerinde yoğunlaştıkları konulara "politika gündemi" (sistemik gündem) denilmektedir. Politika gündemi içindeki sıralamayı ise siyasal öncelikler belirler (Ergun, 2004:310). Buna göre, çeşitli aktörler tarafından ifade edilen talepler, siyasi erki elinde bulunduran iktidarın öncelikleri çerçevesinde politika gündemini oluşturur. Politika gündeminde yer alan talepler, siyasi süreç içinde yasama organı ve yürütme organının yer aldığı bir karar mekanizması içinde kamu hizmeti ve siyasi tercihler olarak ortaya konur. Yasama ve yürütme organları yetkilerini doğrudan anayasadan aldıkları için birincil karar alıcılardır.



Kaynak: Yılmaz ve Biçer, 2010:41

Şekil 2: Kamu Politikası Oluşturma Süreci

Güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş anayasal düzene sahip devletlerde yasama organı kanun yapma sürecinin baş aktörüdür. Bu ülkelerde egemenliğin kaynağı halktır. Halk, sosyal bir varlık olarak hükümet otoritesini oluşturur, bu otoritesinin eylemlerinin içeriğini belirler, kanun yapma sürecini ve bu süreçte rol alan yasama organının yetkilerini belirler. Bu, yönetimin meşruluğunu ve dolayısıyla devlet otoritesi tarafında alınan kararların meşruluğunun kaynağını teşkil eder (Bogdanovskaia, 2007:12**)**. Yürütmenin mali alanda yürüttüğü politikaların meşruluğu ise bütçe kanunları ile sağlanmaktadır. Yürütme organı kamu harcamalar alanındaki yetkisini bir yandan maddi yasalarla, öte yandan da bütçe yasası ile çizilen çerçeve içinde kullanabilmektedir (Çağan, 2008:186). Bütçe kanunları ile; kamu politikaları toplumsal ihtiyaçlara ve siyasal beklentilere göre önceliklendirilir ve bunlara ulusal gelirden ne kadar pay ayrılacağı kararlaştırılır. Bu süreç, esas itibarıyla ile politik bir olgudur. Bu açıdan bütçe süreci, politik kararların belirli programlara bağlanması olarak nitelendirilebilir.

2.2. Reformlarla Değişen Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentoların Konumu

Yeni kamu mali yönetim sisteminde parlamentoların etkinliği vurgusu iki noktada kendini göstermektedir. Birincisi, bütçenin onanması sürecinde parlamentoya sunulacak bilgi ve belgelerin niteliğinin geliştirilmesi ve niceliğinin artırılmasıdır. İkincisi ise, parlamentoların bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarının denetimi noktasında fonksiyonlarının güçlendirilmesidir.

Parlamentoların yeni kamu mali yönetim sisteminde bütçelerin onanmasında etkinliğini artıran ilk uygulama, bütçelerin orta vadeli harcama (OVHS) sistemine dayanan çok yıllı bütçelemedir. Kamusal karar alma sürecinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde dağıtılmasının önem kazandığı 1990'lı yılların başında Dünya Bankasının öncülüğünde, "Orta Vadeli Harcama Sistemi" (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) diye adlandırılan ve çok yıllı (üç yıl) bütçe projeksiyonuna dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirilmiştir (Yılmaz, 1999:3). Bu harcama sisteminin temel amaçları; makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması, bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılması olarak öngörülmüştür.

OVHS'de politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında daha etkin bir ilişki kurulması ve bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olması sağlanarak bir yıllık bütçelerin getirdiği hem kaynak hem de harcama yönlü belirsizliklerin önlenmesi amaçlanmaktadır. Böylece, orta vadeli bir yapıya bürünen bütçe ile parlamentoların stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasında etkin rol oynaması öngörülmektedir. Parlamentoların politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki konumunu güçlendirmek ve etkin kılmak amacıyla bütçe kanunları ile sunulan belge ve dokümanların niteliği geliştirilmiş ve niceliği artırılmıştır.

Mali yönetim sistemi makro programlardan kurumsal plan ve programlara inen aşamalarda yeniden yapılandırıldığında amaç seti içinde yer alan başlıkları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Makro çerçeveyle uyumlu bir bütçe politikası,
- Bütçe yoluyla üstlenilen kamusal politikaların amaç ve hedeflerini hayata geçirmeye yönelik etkin bir kaynak tahsis süreci,

– Tahsis edilen kaynakların hizmet programları/hedefleri çerçevesinde kullanımı ve sistematik izlenmesi.

1990'lı yılların ikinci yarısından sonra, bu süreci hayata geçirecek mekanizmalar sistematik olarak parlamentoların ve kamuoyunun politika oluşturma sürecindeki donanımını artırmış, altyapısını güçlendirmiştir. Bu noktada beklenen, parlamentodaki bütçe görüşmelerinde, kaynakların, üzerinde uzlaşıldığı öngörülen genel eylem stratejisinin parçası olan kamu politikaları arasında yeniden tahsis edilmesi ve kullanımı konusuna odaklanılmasıdır.

Bu çerçevede kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar, bütçe ile plan metinlerinin ilişkisini kuran performans programları, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine yönelik faaliyet raporları yönetimsel etkinlik sağlamaya yönelik bir yapı içinde öngörülmekle birlikte parlamentoların etkinliği açısından önemli bütçe belgeleri haline gelmiştir.

Kanun çıkarılması ve toplumsal meselelerinin tartışılmasının yanı sıra, parlamentoların temel fonksiyonlarından birisi de yürütme organının hesap verebilirliğini sağlamaktır. Parlamentonun bütçenin kontrolü ile ilgili faaliyetleri, bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve onaylanmasından ibaret değildir. Hükümetin bütçe uygulamasının da izlenmesi ve denetlenmesini gerektirmektedir (Çağan, 2008:185). Yeni kamu mali yönetim sisteminde parlamentoların bu fonksiyonları güçlendiren mekanizmalar öngörülmüştür.

Parlamentonun bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesi, yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde dahil olan bürokratların moralinin ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi, parlamentonun gelecekte vereceği kararların kalitesinin arttırılması amacıyla mevcut politika uygulamalarının incelenmesi ve deneyimlerden yararlanılarak "müzakereci demokrasi" anlayışı doğrultusunda kapsamlı bir "kamu yararı" kavramına ulaşılması, vatandaşlar ve vergi mükellefleri nezdinde güven ve meşruiyet tesis edilmesi açısından önem taşımaktadır (Tarschys, 2008:263-264).

Parlamentoların hükümetin mali faaliyetlerine ilişkin gözetimlerini daha da iyileştirmek için kullanabilecekleri araçlardan biri, bu amaca yönelik uzmanlaşmış daimi komisyondur. "Westminster tipi" demokrasilerde bu komisyon, kamu hesapları komisyonu (public account committee-PAC) olarak bilinmektedir. Kamu hesapları komisyonu, parlamentonun "denetim komisyonu"dur ve kamuda mali hesap verebilirlikten sorumlu temel kurumdur. Kamu hesapları komisyonuna gerekli bilgi, yasama denetçisi ya da Sayıştay tarafından sağlanmaktadır (Sagal, 2008:169).

Parlamentonun hükümetin mali faaliyetlerine ilişkin gözetimlerini daha etkili yapabilmesi amacıyla birçok ülkede kamu hesapları komisyonunun başkanları muhalefetten seçilmektedir. Örneğin, İngiliz Uluslar Topluluğuna üye ülkelerin parlamentolarındaki kamu hesapları komisyonu başkanlarının %33'ü iktidar partisinden, %67'si ise muhalefet partisindendir. Kamu hesapları komisyonları önceden planlanan düzenli toplantılar ile yıl boyunca aktif bir şekilde faaliyet göstermekte ve öncelikli olarak kamu hesaplarına ve yüksek denetim kurumunun raporlarına odaklanılmaktadır (Sagal, 2008:175).

Bütçe yapmak, bütçe hakkının sadece bir parçasını meydana getirir. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için sonucun da parlamentolarca denetlenmesi gerekir. Yani gelirlerin bütçede ifade edildiği gibi toplanıp toplanmadığının ve kamu harcamalarının olması gereken şekilde harcanıp harcanmadığının parlamentolar

tarafından denetlenmesi gerekir. Bu, esasında bütçe yapmak kadar ve hatta ondan daha da önemlidir (Öner, 2008:270). Bu nokta mali yönetim sistemine ilişkin olarak dünyada yaşanan yeniden yapılanma sürecinin de önemli başlıklarından bir tanesi haline gelmiştir. Yürütmeye politikalar ve öncelikler çerçevesinde kaynak tahsis ve kullanımında esneklikler verilmesi önemli ama günün sonunda kullanılan kamu kaynağı ve gücün hesabının verilmesi de bütçe hakkı açısından temel bir konudur. Hesap verebilirliğin politikalar, hedefler ve bu hedefleri hayata geçirecek faaliyetler çerçevesinde kurulması bütçe hakkının etkin işlemesine, bütçe hakkının etkinliği ise bir döngü şeklinde giden sürecin daha etkin bir şekilde çalışmasına yol açacaktır

3. Türkiye'de 5018 sayılı Kanunla Değişen Bütçe Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkını Kullanmasında Gelinen Nokta

5018 sayılı Kanun, benzer dünya uygulamalarında olduğu şekilde bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmekte ve bütçe görüşmelerinin niteliğini geliştirerek milletvekillerinin kamu politikası seçenekleri arasında tercih yapabilmelerine imkân veren bir bilgilendirme sistemi getirmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının kullanılmasında başlıca dört temel ilke benimsenmiştir: Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllı bütçeleme. Bu temel ilkeler doğrultusunda oluşturulan yeni bütçe sürecinin, kapsamlı bir bütçe paketine, parlamentoya sunulan ve kamuoyuna açıklanan etkin raporlama sistemine dayanması da öngörülmüştür. Bu bölümde, 5018 sayılı Kanunla değişen yeni bütçe sisteminde parlamentonun bütçe hakkı kullanımı ile izleme/gözetim fonksiyonu ve bütçe sürecindeki hesap verme sorumluluğu değerlendirilmiştir.

3.1. Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentonun Bütçe Hakkı

5018 sayılı Kanun ile değişen mali yönetim sistemi getirdiği düzenlemeler ile parlamentonun bütçe hakkını daha etkin kullanımının alt yapısını güçlendirmektedir. 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında; (22. Yasama Dönemi S. Sayısı 302), Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin arttırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu gerekçede öne çıkan temel vurgu, parlamentonun bütçe hakkını en iyi şekilde kullanmasına yönelik kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasıdır.

5018 sayılı Kanunda, parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini anlamlı kılacak birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında Kanunun 9'uncu maddesi ile kurumsal düzeyde stratejik planlamaya geçiş, performans programları ve çok yıllı bütçe uygulaması gelmektedir. Bu şekilde parlamentonun kurum bütçelerini daha iyi anlamaları ve değerlendirmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. Stratejik plan ve performans programının yine kanunun öngördüğü faaliyet raporları ile etkin uygulanması Parlamentoların bütçe yolu ile yürütme üzerindeki denetiminin güçlenmesi yanında bütçe sürecine olan katkısının da artmasına yol açacaktır.

TBMM'ye sunulan bütçenin kapsamının 5018 sayılı Kanun ile genişletilmesi parlamentonun etkinliğini artıran bir diğer gelişme olmuştur. Böylece parlamentonun, yürütmenin kamu politikalarını hayata geçirmek için kaynak

kullanan kuruluşların birçoğunu denetlemesi sağlanmıştır. Bütçe kapsamı çeşitli yasal düzenlemelere dayanılarak kurulan ve bir kısmı daha önce bütçe kapsamında olmayan (TÜBİTAK, Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi) özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kurumların da dahil edilmesiyle genişletilmiştir. 2010 yılı Mayıs sonu itibarıyla 52'si genel bütçe, 133 tanesi özel bütçeli idare ve 8 tanesi düzenleyici denetleyici kurum olmak üzere toplam 193 tane kamu idaresi merkezi yönetim bütçesi kapsamındadır.

Yine 5018 sayılı Kanunda (madde 18) parlamentoda bütçe görüşülürken bütçe dışında yer alan genel yönetim kapsamında sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlerin bütçe büyüklüklerinin üç yıllık bir çerçevede sunulması öngörülmektedir. Bu şekilde bütçenin genel yönetim kapsamındaki bütün idarelerin mali büyüklükleri ile birlikte görülmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Kanunun 18'inci maddesinde bu hüküm yer almakla birlikte uygulamada bu kurumların bütçe büyüklükleri Kanunun öngördüğü dönem ve biçimde parlamentoya sunulmamaktadır. DPT program metninde sadece bütçe yılına yönelik olarak bu kurumların mali büyüklüklerini vermekte politikaları ve bütçe ile ilişkileri konusundaki değerlendirmeler oldukça sınırlı kalmaktadır. Son dört yılın uygulamasına bakıldığında:

- Sosyal güvenlik kurumlarının sadece program ve gerçekleşme tahminlerinin olduğu görülmüştür. İzleyen iki yıla ait tahminler ile bütçe tahminlerine ekli dokümanda rastlanmamıştır.
- Mahalli idarelerde ise sorun kendisini iki noktada göstermektedir; birincisi, bütçe yılını izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ekli dokümanlarda yer almamıştır. İkinci olarak ise bütçe gerekçesinde DPT kaynaklı olarak yer alan bütçe tahmini 5018 sayılı Kanunun öngördüğü mahalli idare tanımına uymaması yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre İçişleri Bakanlığının mahalli idare gelir ve gider tahminlerini Ağustos ayı sonuna kadar toplayıp Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına göndermesi, Maliye Bakanlığının da, bu şekilde gelen gelir ve gider tahminlerini 5018 sayılı Kanunun 18'inci maddesine göre bütçeye eklemesi konusunda uygulamada bir gelişme olmamıştır. Bütçe gerekçesinde yer alan tablo resmi bir belge, doküman olma niteliğinden uzak, istatistiki amaçla hazırlanmış tablo niteliğindedir. Ayrıca yukarda belirttiğimiz gibi, bu tablodaki mahalli idare tanımı ile 5018 sayılı Kanunun öngördüğü mahalli idare tanımı aynı değildir, kapsam farkı bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde ayrıca Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin sunulması bütçe paketi kapsamında parlamentoya sunulması öngörülmektedir. Bu nitelikli bilgilerin bütçe görüşmeleri öncesi değerlendirilmesi bütçe denetimi açısından önemlidir.

5018 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği

mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplamaları ve ilgili tasarıya eklemeleri hüküm altına alınmıştır. Yine bu madde kapsamında sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer vermesi de öngörülmüştür. Bu madde ile gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının parlamentoda görüşülmesi sürecinde, tasarının sonuçlarının daha iyi anlaşılması için, mali etki ilgili tasarı kapsamında ortaya konmaktadır. Bu hüküm, özellikle bütçe uygulaması açısından oldukça önemli olmakla birlikte, henüz uygulama konduğunu söylemek istisnaları dışında mümkün değildir. Bu maddenin, 5018 sayılı Kanunun özünü oluşturan parlamentonun bütçe hakkını güçlendirecek bir şekilde uygulanması parlamentonun etkinliğini artıracaktır.

5018 sayılı Kanunda TBMM'nin kamu harcamaları üzerinde iki şekilde denetim yapacağı belirtilmektedir. Birincisi; 5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesine göre Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılacak dış denetimdir. Sayıştay, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden inceleyerek sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlayacaktır. Bu Rapor ile TBMM; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanıp, kullanmadıklarını denetleyecektir. Böylece parlamentonun denetim alanı mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde konu itibarıyla da genişlemektedir.

İkincisi ise, idarelerin faaliyet raporları üzerinde yapılacak denetimdir. 5018 sayılı Kanunun faaliyet raporlarını düzenleyen 41'inci maddede, sosyal güvenlik kurumlarını da kapsayacak şekilde, kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından idarenin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklandığı faaliyet raporlarının düzenlenerek Maliye Bakanlığına gönderileceği, bu raporlar doğrultusunda Maliye Bakanlığının genel faaliyet raporunu hazırlayarak Sayıştaya sunacağı, Sayıştayın bu raporları dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendireceği ve kendi görüşü ile birlikte hazırlayacağı genel faaliyet raporunu TBMM'ye sunacağı hüküm altına alınmıştır. TBMM, bu raporlar çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir.

2004 yılından itibaren analitik bütçe kod sistemine geçilmesi yoluyla kamu gelir ve giderlerinin uluslararası standartlara uygun bir şekilde raporlanması dolayısı ile oldukça kapsamlı sayılacak karşılaştırılabilir bir bilgiye sahip olunması parlamentonun bütçe sonuçlarına ilişkin bilgi düzeyinin artmasına yol açmıştır. Bütçenin bir kod yapısına göre oluşturulması ihtiyacı, devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin milli ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için gerekmektedir. Bu açıdan bütçe kodlaması, devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmak amacına hizmet etmektedir. Bütçe kodlaması, mali işlemleri (gelir, gider, açık, finansman) ve kamu politikalarının sonuçlarını kapsar. Bütçe sınıflandırmasının verileri, uygulamada da ulusal gelir hesaplarının en güvenilir girdisi olarak kullanılmaktadır. Bu çerçevede analitik bütçe kodlama sisteminin uluslararası standartlara uygun bir şekilde uygulanması parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğini artıracaktır.

Analitik bütçe kod sisteminin uygulanmasında karşılaşılan temel risk, bütçe sistemi ile bütçe kodlamasının birbirine karıştırılmasıdır. Fonksiyonel kodlama sonucu elde edilen bilgi politika ve plan süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan hizmet programlarıyla karıştırılabilmektedir. Fonksiyonel kodlama sistemi sonucu elde edilen eğitim, sağlık, ekonomik hizmetler gibi başlıklar hizmet programlarına karşılık gelecek bir bilgiyi sağlayacak nitelikte değildir.

3.2. Bütçe Hakkı Bağlamında TBMM'nin Bütçe Uygulamalarını İzlenme/Gözetim Fonksiyonu ile Yürütmenin Hesap Verme Sorumluluğu

Parlamentolar hükümete bir mali yılda harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdikten sonra mali yılın bitiminden itibaren geçecek makul bir süre sonunda vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemesi bütçe hakkının bir gereğidir. TBMM, bu denetim yetkisini bugüne kadar esas itibarıyla Kesinhesap Kanunu ile yerine getirmiştir. Kesinhesap denetimi, bugüne kadar, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde genellikle mevzuata uygunluğun denetimi şeklinde yapılmış ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı hususu ihmal edilmiştir. Dolayısıyla, yapılan denetimlerin, risk, sistem ve performans denetimi yerine sadece mevzuata uygunluk denetimine odaklanması, denetim sürecini etkinlikten uzaklaştırmıştır (Öner, 2008:275). 5018 sayılı Kanun ile 1050 sayılı Kanun döneminde yapılamayan kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı hususlarının denetimine yönelik düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda TBMM'ye sunulacak belge ve raporlar çoğalmıştır. TBMM'ye sunulacak belge ve raporlar iki ayrı kanaldan gelecektir. Bunlardan birincisi kamu idareleri, diğeri ise dış denetim görevi yapan Sayıştay vasıtasıyla sunulan belge ve raporlardır.

5018 sayılı Kanunun 54'üncü maddesi ile bir yıla ait mali istatistiklerin izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilmesi ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi öngörülmüştür. Bu mali istatistikler; bütçenin ekonomi ve maliye politikaları ile ilgisinin kurulması, bütçenin daha doğru bir şekilde hazırlanması, parlamentonun bütçe hakkını gereği gibi kullanması, mali saydamlığın sağlaması, kamuoyunun bilgilendirmesi konularında olumlu katkılar sağlayacaktır.

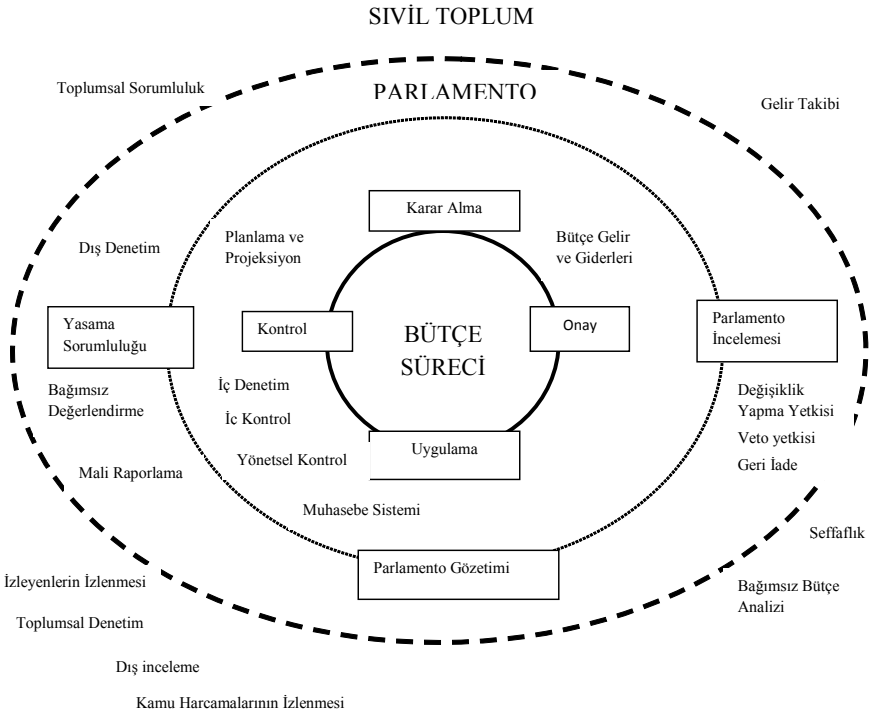
Parlamentoların kurumsal ve kurum dışı analitik kaynakları, yasama organının denetim fonksiyonunu arttırmada çok önemli araçlardır. Parlamento içinde milletvekillerine denetim fonksiyonunu yerine getirebilmelerinde yardımcı olan üç tür personel vardır. Bunlar; (i) milletvekillerinin danışmanları veya çeşitli parti grupları tarafından istihdam edilen danışmanlar, (ii) komisyon ofisi ve (iii) uzmanlaşmış araştırma servisleri veya tüm parlamento üyelerine hizmet veren bütçe ofisleridir.

Yasama organlarının analitik kaynaklarını güçlendirmek, parlamentonun yürütme organının performansını izleme ve kontrol etme kapasitesini arttırmaya yönelik olarak uygulanan stratejiler açısından standart bir yoldur. Birçok parlamento, denetim ve değerlendirme raporlarını ele alacak yeterli kurumsal kapasiteye sahip değildir. Mevcut parlamento dışı bilgi tabanından yararlanılması için daha iyi mekanizmaların oluşturulması, komisyonlarda istihdam edilen personel sayısının arttırılmasına kıyasla daha faydalı bir alternatif olarak görülmektedir. Bazı ülkelerde, Hollanda'daki Ekonomik Politika Analiz Bürosu (CPB) gibi,

parlamentolara güvenilir bilgi sağlayan, oldukça etkili dış kaynaklar da vardır (Tarschys, 2008:267).

Şekil 3'de yeni kamu mali yönetim anlayışında hesap verme sorumluluğu ile parlamento ve sivil toplum kuruluşlarının izleme/gözetim fonksiyonu özetlenmiştir. Bu sistemde yürütme ve yasama organları dışında sivil toplum tarafından işletilen denetim ve izleme fonksiyonları da öne çıkmaktadır. Diğer bir nokta, parlamentonun bütçe izleme/gözetim fonksiyonunu güçlendiren üç temel hesap verebilirlik alanı aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Santiso, 2004:17):

- Bütçe yoluyla yapılan ödenek tahsislerinin politika önceliklerini yansıtması. Başka bir ifadeyle ön (ex ante) hesap verebilirlik unsurlarının bütçe sürecine kazandırılması.
- Bütçenin uygulanması aşamasında yürütme ile birlikte (concurrent) eş zamanlı olarak iç kontrol, iç denetim, muhasebe sistemi, yönetsel kontrol gibi uygulamalarla hesap verebilirliğin güçlendirilmesi.
- Yürütmeyi oluşturan kamu kurumlarının bütçe sonuçları ve performanslarının konusunda (ex post) günün sonunda etkin hesap verebilirliklerini sağlayacak mali raporlama unsurlarının varlığı.



Kaynak: Santiso, 2004:17

Şekil 3: Bütçe Sürecinde Hesap Verme Sorumluluğu ve İzleme/Gözetim Fonksiyonu

Sonuç ve Değerlendirme

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları hem yurttaşların kamunun politikaları, öncelikleri ve mali işlemleri hakkında daha bilgilenmesi yoluyla kamuoyu denetiminin etkili olması açısından hem de parlamentoların hükümetin mali uygulamalarını daha etkili bir şekilde izlemesi ve denetlemesine imkân sağlaması açısından önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda parlamentonun mali gözetim fonksiyonu, demokratik yönetim sistemini benimseyen ülkelerde bütçe hakkı mali hesap verilebilirlik açısından temel bir konu haline gelmiştir.

Parlamentolar artık idarelerden eylemlerine ilişkin hesap vermelerini isterken, kamu eyleminin amaca ve hedefe uygunluğunu da değerlendirmekte ve eylemin etkinliğini yakından denetleyebilmektedir. Bu anlamda 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni bütçe sistematiğinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları ile kurumsal ve sektörel düzeyde bütçe denetimlerini yapmak parlamento açısından daha etkin bir hale gelmiştir. Bu aşamadan sonrası için önemli olan parlamentonun bu süreci etkin bir şekilde çalıştıracak yapıyı parlamento içinde geliştirmesidir.

TBMM'nin mali gözetim fonksiyonu Plan ve Bütçe Komisyonu ile yerine getirilmektedir. Bu Komisyon bütçenin oluşturulması ve daha sonra bütçenin uygulanmasında yönetimsel hesap verilebilirliğin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. TBMM'de gerçek anlamda kamu politikalarında stratejik yönlendirme yetkisini kullanabilmesi açısında sunulan bilgileri analiz ederek milletvekillerine sunacak bir kapasitenin oluşturulması gerekmektedir.

Parlamentonun bütçe uygulamasını izlemesi ve kontrol etmesine yönelik olarak süreç içindeki rolünün değişen yeni mali yönetim yapısını iyi tanımlanması gerekmektedir. Bu rolün başta gelir ve giderleri etkileyecek tasarılarda mali etkinin ortaya konması gibi 5018'deki düzenlemelerle güçlendirilmesi parlamentonun bütçeye olan sahiplenmesinin de artmasına da yol açacaktır. Parlamentonun yeni sürece uyumunu sağlayacak olan düzenlemen ile Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere uzmanlık komisyonları, bütçelerin basit bir şekilde incelenmesinin ötesine geçerek tüm kamu maliyesini kapsayacak şekilde izleme ve değerlendirme imkânına sahip olacaktır.

Geçmiş mali yıla ilişkin hesapların incelenmesi ile cari mali yıla ilişkin bütçe gerçekleşmelerinin parlamento tarafından izlenmesi, kamu hizmetlerinde iyileşme sağlanabilecek hareket alanını açıkça ortaya koyacak ve bir sonraki yıl bütçesinin programlaması için ilgili bilgiyi sağlayacaktır. Yapılan bu çalışmalar, parlamentonun kamu politikasının değerlendirilmesinde üstlendiği rolün niteliğini de geliştirecektir.

Sonuç olarak parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanabilmesi reformlarla değişen mali yönetim sisteminin getirdiği yeni araçları içselleştirmesi ve etkin bir şekilde kullanımına bağlı görülmektedir. Parlamentonun etkinliğinin sağlanamadığı bir durumda reformun önemli bir ayağı da eksik kalmış olacaktır.

Kaynakça

Aktan, H. B. (2008), "Bütçe Reform Süreci ve Parlamentonun Bu Süreçteki Rolü: Türkiye ve Seçilmiş AB Üyesi Ülke Deneyimleri", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum* 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Allen, S. (2002), "Does Budgeting have a Future?" *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 2.

Allen, R. ve Tommasi, D. (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, SIGMA.

Anal, A. A. (2003), "Magna Carta ve Yönetim Anlayışımız", *Mali Kılavuz Dergisi*, Yıl:7.

Anderson, E. J. (2003), *Public Policymaking: An Introduction*, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.

Arslan, M. (2004), "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, 54.

Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (1997), *Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, İstanbul: TESEV Yayınları.

Aydın, M. A. (2007), *Türkiye'de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe*, Yayımlanmamış TBMM Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi.

Bacon, R. (2008), "Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi" içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar,* TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Blondal, R. J. (2003), "Budget Reform in OECD Member Countries:Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 4.

Bogdanovskaia, I. (1999). *Legislative Bodies in the Law-Making Process,* Democratic Institutions Research Fellowships No. 1997-99, Erişim 08/07/2009, http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf.

Bulutoğlu, K. (1988), *Kamu Ekonomisine Giriş (Devletin Ekonomik Bir Kuramı),* Filiz Kitabevi, İstanbul.

Christensen, T. ve P. Legreid, (2002), "Symposium on Accountability, Publicity and Transparency. New Public Management: The puzzles of Democracy and the Influences of Citizens", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No.3, 2002, 267-295.

Çağan, N. (2008), "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar,* TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Çevik, H. H. (2001), *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları*, Ankara.

Çevik, H. H. (2003), *"*Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Asım Balcı (der.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (içinde): Seçkin Yayınları, Ankara.

Dicle, A. (1973), *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi*, Ankara.

DPT (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.

Emil, F. ve Yılmaz, H. (2003), "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *18. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti*, Marmara Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:16.

Emil, F. ve Hakan. H. Y. (2004), *Kamu Borcu Nasıl Oluştu Bu Noktaya Nasıl Gelindi*? TESEV Yayını.

Ergun, T. (2004), *Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı, Ankara.

Falay, N. (1979), *Program-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No: 429, İstanbul.

Feyzioğlu, B. N. (1981), "*Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi*, 6. Baskı, İstanbul.

Feyzioğlu, B. N. "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer),* İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi.

Forostiere, C. ve Pelizzo, R. (2005), *Does the Parliament Make A Difference? The Role of the Italian Parliament in Financial Policy, Role of Parliements in the Budget Process*, Washington, DC: World Bank Institute.

Forrester, J. (2002), "The Principal-Agent Model and Budget Theory", in Aman Khan ve W. Bartley Hildreth, (der.), *Budget Theory in the Public Sector*, First Published, Quorum Book.

Gerston, N. L. (2002), *Public Policymaking in a Democratic Society A Guide to Civic Engagement,* New York.

Khan, A. ve Hildreth, W. B. (der.) (2002), *Budget Theory in the Public Sector*, First Published, Quorum Book.

Konukman, A. (2000), "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", Atiyas, İ. ve Sayın, Ş (der.) *Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu*, TESEV Yayınları.

Leruth, L. ve Paul, E. (2007), "A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries", *OECD Journal on Budgeting*. Vol.7, No. 3.

Lienert, I. (2005), *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive*? June 2005 IMF Working Paper No. 05/115.

Maliye Bakanlığı (2004), *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, Eğitim El Kitabı 3. Baskı Mayıs, Ankara.

Mordacq, F. (2008), "Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi.", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar*, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2005), *Bütçe Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2007), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Ocakçıoğlu, B. (1982), "Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar", *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum*, 5-7 Şubat 1982, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını.

Öner, E. (2005), *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı, APK, Yayın No: 2005/369, Ankara.

Öner, E. (2008), "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar*, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Persson T., Roland, G. ve Tabellini, G. (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4 (Nov. 1997), 1163-1202,

Posner, P. ve Park, C. K (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations": *OECD Journal on Budgeting*. Vol.7, No. 3.

Rijckeghem, C. (2004), *Evaluation of Public Debt Stock; How Did We Get There*? TESEV Yayını.

Sahgal, V. (2008), "Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması-Uygulanması- ve Dış Denetim-Kontrol", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar*, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Santıso, C. (2004), *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in LatinAmerica*, the World Bank.

Schick, A. (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute.

Schick, A. (2002), "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No 3.

Sterck, M. ve Bouckaert, G. (2006), "The Impact of Performance Budgeting on the Role of Parliament: a Four-Country Study", Paper to be Presented at the *2nd Transatlantic Dialogue, Workshop 1*: *The Performance of Performance Budgeting*, Leuven, June 1-3, 2006.

Stiglitz, E. J. 1994, *Kamu Kesimi Ekonomisi,* Çeviren: Batırel, Ö. F. Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 396, İstanbul.

Şener, A. (2007), "Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler" içinde, Şener, A. *Sona Doğru Osmanlı-Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar*, Birleşik Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2007.

Tarschys, D. (2008), "Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması", içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar*, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

The World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington.

The World Bank (2001), *Turkey Public Expenditure and Institutional Review*.

Wehner, J. (2009), *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Final Version, Manuscript, 4 December 2009.

Wildavsky, A. (1992), *The New Politics of the Budgetary Process*, Second Edition, Harper Collins Publishers University of California, Berkeley.

Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans* 25 (287) 2010:33-68.