

Parlamentoların Bütçe Sürecindeki Rolünü Değiştiren Dinamikler

Mehmet Selim BAĞLI*

Özet

Küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve siyasi dinamikler parlamento-bütçe ilişkilerinin kapsam ve şeklinde köklü değişikliklere yol açmıştır. Parlamentoların bütçe kurumu aracılığıyla ekonomiyi yönlendirme ve piyasaya müdahale etme imkânı kısıtlanmıştır. Sınırlı alanlarda ekonomiye müdahale imkânına sahip olan parlamentolar bu alanlarda daha etkin ve verimli olabilmek için bütçe reformlarını gündemlerine almışlardır. Saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının önem kazanması, yüksek denetim organlarının rol ve işlevlerinin yeniden tanımlanması ve bir bütün olarak yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi söz konusu ilişki değişiminin birer sonuçlarıdır.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, Demokrasi, Bütçe Hakkı, Bütçe Süreci, Küreselleşme

Dynamics that Change the Role of Parliaments during the Budget Process

Abstract

Economical and political dynamics which simultaneously come up with globalisation process have dramatically the changed scope and form of parliament-Budget relation. Parliament was restricted in conducting economy and intervening in market function via budget entity. They have a limited authority on economical issues. Hence, Budget reforms were put on the agenda by Parliaments in order to be more effective and efficient on that issues. Gaining importance of transparency and accountability notions redefining roles and functions of Supreme Audit Bodies and new public finance management and control system are the results of aforesaid changes in the relation.

Key Words: Parliament, Democracy, Budget Right, Budget Process, Globalisation

*TBMM İç Denetçisi, Ankara Üniversitesi Doktora Öğrencisi, mehmet.bagli@tbbm.gov.tr

JEL Classification Codes: H61, H72

Giriş

Parlamentonun bütçe sürecindeki rol ve yetkisinin ifadesi olan bütçe hakkı, parlamenter demokrasiyle paralel olarak geliştiğinden ekonomik ve sosyal alandaki gelişmeler ile parlamenter/temsili demokrasideki değişim kaçınılmaz olarak parlamento-bütçe ilişkisinin içeriğini ve şeklini doğrudan etkilemiştir. Modern ulus devletlerinin siyasal ve yönetsel yapılarının 20'nci yüzyıldaki iç ve dış dinamiklere dayalı olarak değişimi bütçe kurumunu da etkilemiştir. Devletin etkinlik alanı, rol, görev ve fonksiyonlarındaki değişim ile siyasal iktidarın temel kamusal erkler arasında paylaşımı ve kullanımı siyasal sistemleri etkilerken birikim modelindeki değişim ve dönüşüm de devleti ve siyasal iktidarı değişime ve yeniden yapılanmaya zorlamıştır. Devlet, iktidar, parlamento ve siyasetin yeni anlam ve işlevler edinmesi söz konusu kurum ve kavramlarla doğrudan ilgili olan bütçeyi de etkilemiştir.

Bu çalışmada, 20'nci yüzyılın son çeyreğinde parlamentoların bütçe sürecindeki değişen rol ve işlevlerinin ve dolayısıyla kamunun piyasaya müdahale şekli ve niteliğindeki değişimi belirleyen temel dinamiklerin neler olduğu sorgulanmaktadır. Bir yandan devletin kamusal müdahale nedenleri ve şekli değişirken bir yandan da bu değişime bağlı olarak müdahalenin temel aracı olan bütçenin işlevleri ve rolleri de değişmiştir. Dolayısıyla bütçe hakkı kavramını ve parlamento-bütçe ilişkilerini geleneksel içerik ve işlevleri ile tanımlamak artık mümkün değildir. Ekonomik ve siyasal gelişmeler bütçe-parlamento ilişkisinin kapsam ve işlevini yeniden şekillendirirken gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde söz konusu yeniden şekillenmeye bağlı olarak bütçe süreci reformları hayata geçirilmiştir. Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yaşanan reformları anlayıp anlamlandırabilmek için bu reformların arkasındaki dinamikleri ve sürükleyici faktörleri irdelemek gerekmektedir.

1980'li yıllar hem ekonomik hem de siyasi anlamda önemli değişimlerin ve dönüşümlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemin başlamasıyla dünya konjonktürü siyasi iktisadın temel değişim işaretlerini vermiş, bir bin yılın son 20 yılı yeni bir bin yılın başlangıç strateji ve politikalarının oluşumunun temellerinin atıldığı yıllar olarak tarihe geçmiştir. Özellikle iletişim teknolojisindeki önemli gelişmelerin yine bu dönem içinde yaşanması değişimin hızı ve boyutu üzerinde belirleyici bir dinamik katkı sağlamıştır (DPT, 2000:22).

1970'li yılların sonunda dünya iktisadi siyasetinde başlayan önemli kırılma, ekonomik dönüşüm süreciyle başlayan küreselleşme ile birlikte dünya ticareti ve özellikle uluslararası nitelikli finansman ilişkileri önceki dönemden çok farklı bir boyuta taşınmıştır. Bu durumun sonucu, başta gelişmekte olan devletler üzere tüm devletler için etkin bir kamu harcama sistemi ve dolayısıyla kaynak-harcama dengesinin stratejik bir karar alma mekanizmasıyla sağlanması büyük ölçüde önem kazanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010a:35). Bu durum kaçınılmaz olarak parlamentonun bütçe sürecindeki konum ve fonksiyonunda değişikliklere yol açmıştır.

Bütçe, Wildavsky'nin belirttiği gibi "aklın değil, tarihin bir ürünü" olarak ortaya çıkmıştır. 19'uncu yüzyılın sonu ve 20'nci yüzyılın başlarında kamu harcamalarının önemli derecede büyümesi, yürütme organının kaynak tahsis kararlarının yasama organı tarafından kontrol edilmesini gündeme getirmiştir. Kontrolün yapılabilmesi

için de kaynak tahsis sürecindeki yetki ve sorumluluklar belirli örgütler arasında bölüştürülmüştür. Böylece bir bütçe sürecinde hangi aşamaların olduğu, hangi kurumların ne gibi görevleri, hangi aşamalarda üstlenmesi gerektiği belirlenmiştir (Demirbaş, 2012:676; at Fozzard, 2001:23).

Parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliği zıt yönlü etkilerin altında karmaşık bir yapı arz etmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde parlamentoların bütçe sürecindeki rolü, yetkilerin yerel yönetimlere devri, emeklilik harcamaları ile ulusal borç servislerindeki artış nedeniyle uzun süreli bir düşüş eğilimi içerisinde olduğu halde birçok OECD üyesi ülkede parlamentolar bütçe sürecinde daha aktif rol almaya yönelik çabalar ve reformlar içerisine girmişlerdir (Stapenhurst, 2008:53). Parlamento-bütçe ilişkisinin kapsam ve şeklindeki değişim, kamu mali reformu ve performans dayalı yönetim sistemine geçmekle gerçekleşmiştir. Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performans dayalı bir reforma gidilmesi, girdiler üzerinde durmaktan ziyade çıktılar üzerinde durulması ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerinde kuran bir yaklaşımın belirlenmesi (DPT, 2001:15) parlamentonun bütçe sürecindeki rolünde ciddi değişim ve gelişmelere yol açmıştır. Söz konusu değişim ve gelişimi sağlayan ekonomik ve sosyal faktörler genel olarak aşağıda belirtilmiştir.

1. Ekonomik Gelişmeler

1.1. Birikim Modelinde Meydana Gelen Değişim

Kapitalizm ekonomik olduğu kadar toplumsal ve politik bir anlamı da ifade ettiğinden (Şaylan, 2003:33) kapitalist birikim sürecindeki her türlü değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olarak devleti de etkilemektedir. Bob Jessop (2009), bu yalın gerçeklikten yola çıkarak “her birikim modeline bir siyasal sistemin eşlik ettiğini” iddia etmektedir. Kapitalist üretim modeli, kendini yeniden üretebilmek için ihtiyaç duyduğu tüm şartları yalnızca piyasa güçleri ile sağlayamadığından zorunlu olarak devlete ihtiyaç duymaktadır (Jessop, 2009:42).

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sanayileşmiş/gelişmiş ülkelerdeki emekçi kesimlerle, iş dünyası/işverenler ve devlet arasında varılan zorunlu uzlaşmanın sonucu olarak ortaya çıkan refah devleti bir siyasal model olarak devletin toplumsal rol ve işlevlerini kapsamlı bir biçimde değiştirirken siyasal rejimi de hızla demokratikleştirme sürecine sokmuştur (Şaylan, 2003:93). Atlantik fordizmine dayanan keynesçi ulusal refah devleti, devleti piyasa başarısızlıklarını tazmin etmek için birincil araç olarak değerlendirirken devletin örgütlenmesi ve işleyişi de kapalı ulusal ekonomilerin varlığına dayandırılmıştır (Jessop, 2009:124). Sermaye sınıfı, ulus devlet ve emekçi kitlelerin uzlaşısına dayanan bu modelin işlerliği kaçınılmaz olarak devletin ekonomiye aktif müdahalesine ve iç talebin genişletilmiş sosyal güvence sistemleri ile artırılmasına dayanmaktaydı. O’Connor’ın (1973) A.B.D.’nin mali krizi için geliştirdiği analize göre devletin birikimin devamlılığı ve meşruiyeti için gerçekleştirdiği “toplumsal sermaye harcamaları” ile “toplumsal gider harcamaları”nın artmasına bağlı olarak devletin mali fon ihtiyacı da artmıştır. Artan fon ihtiyacı sermaye kesiminin etkin vergilendirilmesi ile karşılanmadığından devletin mali krizi ortaya çıkmış, bu da birikim sürecini ve bu süreç üzerine oturan keynesyen ulusal refah devletini krize sokmuştur.

1970’li yıllarda önce gelişmiş Batı demokrasilerinde başlayan ve daha sonra 80’li yıllarda Latin Amerika ve diğer gelişmekte olan ülkelere sıçrayan birikim

krizlerinin temelinde kapitalist birikim modelinin “aşırı üretim” ve “eksik tüketim” özelliği yatmaktadır. “Sermaye birikim modelindeki krizin siyasal krizi ortaya çıkartarak devletin rol ve işlevlerinde de değişimi zorladığını belirten Jessop’a göre birikim krizi sadece birikim rejimi içinde bir kriz değil aynı zamanda birikim rejiminin de kriziydi. Bu krizin temel dinamikleriyse yine birikim rejiminin içinde yer alan ve bu rejimi işler kılan dinamiklerdi. Ücretlerin bir uluslararası üretim maliyetinden ziyade iç talep kaynağı olarak görülmesi ve ulusal ölçekte tam istihdam seviyesinde talebi güvenceye alan çabaların devlet odaklı olması, ücretlerin artışı yoluyla kâr hadleri üzerinde baskı oluştururken bir yandan da devletin mali yükümlülüklerinin artmasına yol açmaktaydı (Jessop, 2009:130). Artan ücretler karşısında gerileyen kâr hadleri ve sürekli vergi gelirleri ile finanse edilemeyen duruma gelen kamu açıkları birikim modelinin işlerliğini tıkaştır.

Keynesyen birikim modelindeki tıkanıklığı aşmak için yeni bir birikim modeli arayışına gidildiğinde “arz yönlü ekonomi” ve “yapısal uyum” felsefesi öne çıkarken (Timur, 1996:13) aslında yeni bir birikim modeli ve ona eşlik eden siyasal yapılanmaya gidilmekteydi. Jessop’un bir tepki olarak ortaya çıktığını iddia ettiği Schumpeterci Rekabet Devleti, yeni birikim modeline eşlik eden siyasal yapılanmayı tanımlamaktadır. Emek ve üretken sermaye aleyhine finansal sermayedeki kâr artışına dayanan yeni birikim modeli, ulusal ekonomilerin görece açılımı, inovasyon ve girişimcilik, bilgi-tabanlı ekonomi ve ekonomi/piyasa dışı alanların metalaştırılması gibi kavram ve kurumları öne çıkartmaktaydı (Jessop, 2009:200-210). Sermayenin düşük kâr hadleri nedeniyle üretken sermayeden mali sermayeye geçmesi (Köse ve Öncü, 2003:134) yeni birikim modelinin ayırt edici özelliği olduğu kadar birikim krizinin de bir sonucuydu.

1980’li yıllarda önce A.B.D. ve İngiltere’de başlayıp daha sonra diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere uzanan birikim modelindeki değişim bir dizi ekonomik, siyasal ve sosyal değişimleri de kaçınılmaz kılmıştır. Her şeyden önce birikim modeline bağlı olarak devletin rol ve işlevlerindeki değişim temsili demokrasiyi ve parlamentoların bütçe sürecindeki rolünü de etkilemiştir. Refah devletinin çöküşü, kaçınılmaz olarak kapitalizmin bir düzen olarak her yönden yeniden yapılanmasını gündeme getirirken devletin sosyo-ekonomik konumu ve işlevlerinin de sorgulanmasını gerektirmiştir. Çünkü birikim modelindeki kriz, özellikle devletin toplumsal konumu ve işlevleriyle ilgili uzlaşmadan kaynaklandığı iddia edildiği için bunalım, refah devletinin sorgulanmasına yol açmıştır (Şaylan, 2003:132).

Reaganizm-Thatcherizm olarak adlandırılan refahçı ulusal devletin tasfiyesi sosyo-politik açıdan üç önemli değişimi gerçekleştirmiştir. Bunlar; toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir biçimde değişmesi, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin radikal bir biçimde değişmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması (Şaylan, 2003:195) olarak özetlenebilir. 1980’den sonra devletin ekonomik hayattaki rolünün değişmesine paralel olarak kamu kaynaklarının kullanımında rasyonellik ve öngörülebilirlik ön plana çıkmış (Yılmaz ve Biçer, 2010b:58), bu da parlamento-bütçe ilişkisinin kapsam ve şeklinde köklü değişikliklere yol açmıştır.

1.2. Küreselleşme, Liberalizasyon ve Uluslararası Sermaye Akımlarındaki Artış

Küreselleşme, devletin mali alandaki rolünün yeniden sorgulanmasına neden olmuştur (Dileyici, 2012:496). 1970’li yılların sonlarına doğru eksik rekabeti

gidermede devletin rolü sorgulanmaya başlanmış ve piyasa ağırlıklı bir ekonomik sistem görüşleri çerçevesinde devletin yasal ve kurumsal regülasyonlar aracılığıyla piyasada rekabeti artırıcı ve devlet tekelindeki alanları rekabete açıcı bir fonksiyon üstlenmesi benimsenmiştir (Dileyici, 2012:501).

Küreselleşme en genel anlamda mal ve faktör piyasalarında entegrasyon, eşya, hizmet, sermaye, emek ve teknolojinin herhangi bir engel ile karşılaşmaksızın uluslararası dolaşımı nedeniyle uluslararası aktarım maliyetlerinin azalması demektir. Küreselleşmeyi devletlerin ticari ve finansal liberalizm gibi etkinlikleri, iletişim devrimi ve teknolojik inovasyonlar ortaya çıkartmıştır (Schulze ve Ursprung, 1999:301-304). Dünya ekonomisinde yaşanan küreselleşme sürecinin hız kazanması ulus devletlerin yapısını değiştirmeye başlamıştır. Özellikle devletin harcama yapma ve vergi toplama gibi kamu maliyesine ilişkin asli görevlerinin gerçekleştirilmesinde bazı sınırlamalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu harcamalarının azaltılmasını temel alan devletin küçültülmesine yönelik politikalar küreselleşmenin mali yapı üzerindeki temel etkilerini oluşturmaktadır (Eker, 2009:9).

1990'lı yıllardan itibaren yaygınlık kazanan küreselleşme kavramını Colas, ulusal sınırları aşan karşılıklı sosyal-ekonomik ve siyasi bağlantıların yoğunlaşması, siyasi hakimiyetin ulus devletlerin üzerinde ve ötesinde (yani siyasi otoritenin çok taraflı kuruluşlara devredilmesi ya da Avrupa Birliğinde olduğu gibi egemenliğin birleştirilip paylaşılması yoluyla) büyüyen gücü olarak tanımlamaktadır (Colas, 2007:124). Yeldan, küreselleşmenin mal, sermaye ve hizmet hareketlerinin ulusal sınır engellerinden kurtulma süreci olduğu kadar aynı zamanda ideolojik bir söylem ve program da olduğuna işaret etmektedir (Yeldan, 2003:428).

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması (Öz, 2005:1) şeklinde işleyen küreselleşme, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmelerin de sayesinde ulusal sınırları engelleyiciliğini tamamen ortadan kaldırmamışsa da önemli oranda azaltmayı başarabilmiştir. Kimi akademisyenler küreselleşmenin en önemli göstergelerinden ve taşıyıcı unsurlarından olan finansal piyasaların önündeki engellerin kaldırılması ve ulusal finans piyasalarının küresel düzlemde eklemelenmesini sermayenin hız ve menzil sorununu aşmak için zaman-mekân sınırlamalarından kurtulma ve dolayısıyla mekânsal yetkeler olan ulus devletleri aşma eğilimi olarak değerlendirmektedir.

Küreselleşmenin ulus devletlerin belirli bir mekân üzerinde kurmuş olduğu siyasi, hukuki ve ekonomik iktidarını, özellikle mal ve sermaye hareketlerinin sınır aşırı hale gelmesiyle zayıflatması kaçınılmaz olarak ulus devlet gerçeği ile küreselleşme olgusu arasındaki etkileşimi dikkate almayı gerektirmektedir. Küreselleşme-ulus devlet dinamiğine baktığımızda sermaye mobilitesindeki artışın devletleri daha fazla sermayenin mantığına bağımlı hale getirdiğini veya en azından temel siyasal kararlar ve kamu politikalarının belirlenmesinde uluslararası sermayenin de önemli bir değişken olarak dikkate alındığını söylemek mümkündür. Her ulus devlet kaçınılmaz olarak uluslararası ve/veya ulus üstü nitelik taşıyan sermayeyi çekmek veya kendi sınırları içindeki sermayeyi bu sınırlar içinde tutmak için belirli tavizler vermek ve teşvik edici politikalar uygulamak zorunda kalmaktadır. Sonuçta Cohen'in dediği gibi sermaye mobilitesinin dışsal bir faktör olarak devletin etkinlik alanını daralttığı genel kabul gören bir düşüncedir (Cohen, 1996:289).

Sermayenin mantığı ve amacı en geniş anlamda sermayenin yeniden üretimini sağlamak yani sermaye birikimi için kâr elde etmek olduğuna göre sermaye her zaman kârlılık temelinde tercihte bulunmaktadır. Bu da kaçınılmaz olarak kârlı olan mekânların tercih edilmesini gerektirmektedir. Ulus devletler sermayeyi çekebilmek amacıyla sermaye için kârlı alanlar oluştururken sermaye kârlılığı önündeki en önemli engellerden olan vergi yükünü tamamen kaldırmak mümkün olmasa da en düşük seviyeye çekmek zorunda bırakılmaktadırlar. Küreselleşmenin vergi rekabeti yoluyla ulus devletlerin vergilendirme yetkisi üzerindeki basıncı sermayenin kâr ve birikim mantığının bir sonucudur.

Teorik olarak tüm mekânlarda aynı teknoloji geçerliyse ve ölçek ekonomisi yoksa sermaye kârlılığı vergi oranlarına göre değişeceği için verginin olmadığı bir ortamda küresel ölçekte tahsiste tam etkinlik sağlanacaktır. Fakat devlet sosyal refah amacıyla zorunlu olarak sermayeyi vergilendirmeye gittiği için sermayenin mobil olduğu bir ortamda vergi rekabeti ortaya çıkmaktadır. Küresel bir dünya gerçeğinde, yüksek vergilendirme salt bireysel geliri azaltmakla kalmayıp, sermaye kaçışı nedeniyle ulusal gelirin de azalmasına yol açabilmektedir (Schulze ve Ursprung, 1999:309). Bu durumda, her devlet kaçınılmaz olarak sermaye üzerindeki vergi yükünü azaltma yoluna gitmektedir. Bu da ulus devletlerin vergi oran indirimi ve benzeri diğer yöntemlerle birbirleriyle rekabete girmesine ve ulus devletlerin vergilendirme kapasitesinin aşınmasına yol açmaktadır.

Vergi rekabeti yerli sermayeyi yabancı sermaye karşısında koruma amaçlı olabileceği gibi yabancı sermayeyi çekme amaçlı da olabilmektedir. Yani rekabetçilik için devletler yerlilere veya yabancılara ayırıcılık yapmak zorunda kalmaktadırlar. Bu da içerideki sermayeyi tutmak ve dışarıdakini çekmek için vergi oran ve matrahını yeniden belirleyerek vergi yükünü düşürmek şeklinde gerçekleşmektedir. Vergi rekabetini mümkün kılan hukuki olgu ise devletlerin vergi otonomisine sahip olmalarıdır (Mason, 2007:10).

GATT ile devlete ait olan pek çok hizmet alanı çok uluslu şirketlerin dolayısıyla yabancı sermayenin eline geçmiştir. Bu amaçla özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme süreci hızlanmıştır. Serbest ticaretin önem kazandığı bir yapılanma içinde kamu bütçesi hem harcama hem de gelir kalemleri itibarıyla “sınırlı devlet” modeli çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu modele göre daha az harcama yapan ve daha az kamu mali açığı üreten ve buna bağlı olarak daha az vergi gelirine ihtiyaç duyan ve doğal olarak ekonomiye daha az müdahale eden bir devletin varlığı benimsenmiştir (Eker, 2009:3).

Ulus devletler için egemenliğin en önemli unsurlarından biri vergilendirme yetkileridir. Egemenliği, siyasal ve yargısal otoritenin doğası anlamında fonksiyonel açıdan ele aldığımızda (Isenbaert, 2008:12) bunun en somut dışa yansımaları vergilendirme güç ve yetkisinin bulunmasıdır. Her ne kadar egemenlik kavramının ortağa çıktığı dönemden itibaren egemenliğin sınırı ve kapsamı tartışma konusu edilmişse de her ulus devletin belirli bir mekânsal bütün üzerinde vergilendirme yetkisi ile donatılması egemenliğin ayrıt edici özellikleri arasında kalmayı başarmıştır. Bütçe hakkı da devletin vergilendirme yetkisi ile doğrudan ilgili olduğu için devletlerin vergi rekabetine zorlanmaları bu egemenliğin kaçınılmaz bir şekilde kısıtlanmasına, devletlerin vergilendirme yetkilerinin ve buna bağlı olarak parlamentonun bütçe sürecindeki rolünün somut ifadesi olan bütçe hakkının aşınmasına yol açmaktadır. Bu durum, devletin siyasal mantığının sermayenin kâr

mantığına bağımlı hale gelmesinin veya en azından bu mantığı dikkate almak zorunda kalmasının kaçınılmaz sonucudur.

Bir yandan küreselleşme ile birlikte artan sermaye mobilitesi etkin vergilendirmeyi zorlaştırırken diğer yandan da uluslararası şirketler kamusal düzenlemeleri anlamsızlaştırarak devletin etkinlik ve yetkinlik alanını sınırlamaktadır (Schulze ve Ursprung, 1999:296). Modern devletin değişen doğası ve ilişkisellikleri tek başına bir devletin sorun çözme kabiliyetini sınırlamaktadır ve devletler sermaye, mal ve insanların hareketli olduğu bir ortamda diğer devletler ve onların vatandaşları ile etkileşime girmeksizin kendi gelirlerini etkin ve yeterli bir şekilde artırma imkânını kaybetmişlerdir. Bundan dolayı uluslararası nitelik kazanan vergi hukuku, devletin egemenlik yetkisi kadar devletin vatandaşlarıyla ve diğer devletlerle olan ilişkisine bağlı hale (Christians, 2008:3) gelmiştir. Bu da zorunlu olarak her devletin diğer devletlerin düzenlemelerini ve kendi vatandaşları kadar diğer devletlerin vatandaşlarının da hareketlerini ve tepkilerini dikkate alarak egemenliğe ilişkin yetkilerinden olan vergilendirme yetkilerini kullanmalarını zorunlu kılmaktadır.

Uluslararası vergi rekabetinin devletlerin vergilendirme yetkileri üzerinde sınırlayıcı etki doğurmasının yanında uluslararası ve ulus üstü kuruluşlar da devletlerin egemenlik yetkilerini sınırlamaktadır. Literatürde devletlerin vergilendirmeden kaynaklanan yetkilerini kullanarak vatandaşlarını sömürmesini önlemenin ve küresel kalkınma amacına ulaşmak için vergilendirme gücünün kötüye kullanılmasının önüne geçmenin önemine işaret edilmekte ve bunun için vergi yetkisinin belirli limit ve standartlara tabi tutulması gerektiği belirtilmektedir (Laity, 2009:31-32). Devletlerin vergilendirme yetkisini sınırlayan bahse konu limit ve standartların en azından bir kısmının uluslararası ve ulus üstü kuruluşlar tarafından bağlayıcı norm haline getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik ve hukuki zorunluluklar giderek devletlerin vergi otonomisini sınırlamakta ve geleneksel egemenlik anlayışına bağlı sınırsız bir vergilendirme yetkisi anlamını yitirmektedir.

Küreselleşme ve onun politik yansıması olan liberalleşme politikaları sonucu ortaya çıkan mali sıkıştırma neticesinde devletlerin bir yandan gelirleri azalırken diğer yandan harcamaları artmakta ve devletin ekonomi içindeki payının küçülmesi ile birlikte (Sönmezler, 2006:9) bütçe kurumu aracılığıyla devletin sosyo-ekonomik yapıda oynadığı rol ve işlevler gerilemektedir. Küreselleşmenin tetiklediği “vergi rekabeti”, devletleri vergi oranlarını düşürmeye ve gelir kaybına zorladığı gibi bütçe kurumunun iktisadi ve siyasi işlevinin de sınırlı bir düzeye inmesine ve dolayısıyla parlamentoların bütçe aracılığıyla ekonomiye yön verme imkânının kısıtlanmasına yol açmaktadır.

1.3. Finansal Krizler: Güney Doğu Asya ve A.B.D. Merkezli Kriz Tecrübeleri

1970’li yıllardan itibaren yaşanan küresel ekonomik krizler neticesinde iktisat teorisinde Keynesyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışının önemini yitirmesiyle birlikte liberal düşünce güç kazanmaya başlamıştır. Bu süreçte devletin ekonomideki yeri yeniden şekillenmiş, devletin üretimdeki payı azalırken düzenleyici fonksiyonu öne çıkmış ve sosyal devletin ihtiyaçlarına uygun olarak faaliyet göstermesi amaçlanmıştır (Kesik ve Kırıl, 2012:514).

Temmuz 1997’de Tayland’da başlayan ve sırasıyla Endonezya, Güney Kore ve Malezya’ya yayılan, 1998’de Rusya ve 2000-2001 yıllarında Türkiye’de meydana

gelen finans piyasaları öncülüğündeki ekonomik krizler yeni birikim modelinin krizleri olarak değerlendirilmektedir. 1980 sonrası uygulamaya konulan liberalizasyon ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan fon fazlalıklarına yönelik eleştirilerin yükselmesine yol açan krizler büyük oranda mali sistemlerdeki zaafardan ve yönetim hatalarından (Göktaş, 2000:14) kaynaklandığı için devletin rol ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması yanında kamu mali yönetiminde yapısal reformların yapılmasını da gündeme getirmiştir.

Fukuyama, finansal krizlerin Washington Konsensüsünün gerektirdiği serbestleştirme ve özelleştirme faaliyetlerinden değil kurumların hukuk düzeni ve reformların eksikliklerinden kaynaklandığını ve krizlere karşı devletin düzenleyici ve denetleyici kurumsal kapasitesinin artırılması gerektiğini öne sürmektedir (Fukuyama, 2004:31-33). Kısa vadeli sermaye hareketleri mali ve onu izleyen reel kesim krizlerine yol açarken krize muhatap olan ülkeler halkı vergi baskısına sokmadan kamu ve özel kesimin fonlaması zorunluluğu ile karşı karşıya kalmışlardır. Dış kaynağa ulaşma olanaklarının sınırlandığı bir ortamda ortaya çıkan kamu fon ihtiyacı kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırmaya yönelik reformları zorunlu kılmıştır (Kazgan, 2005:204-205). Yabancı sermaye girişleri ile yerli sermayeyi teşvik etmek amacıyla uygulanan “arz yönlü politikalar” sermayenin etkin vergilendirilmesini zorlaştırırken kamu fon açığı 1980’lerdeki birinci kuşak reformlardan farklı olarak kamunun küçültülmesi yerine kamu harcama reformlarına odaklanmıştır.

Önce Latin Amerika, daha ağırlıklı olarak da Uzak Doğu Asya’da yaşanan finansal krizler mevcut uluslararası yapıların (mimarinin) zaafalarını ortaya koymuştur. Bu zayıflıkların büyük bölümünün de ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketleriyle ilişkili olduğu görülmektedir. Bu krizlerin en önemli sonucu küreselleşmenin yararları kadar önemli risklerinin de olduğunun farkına varılmasıdır. Bunlar; asimetrik enformasyon olgusu, negatif dışsallıklar ile borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına alabilmelerine yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilmemiş olmasıdır. Bu gibi aksaklıkların sonucu olarak ortaya çıkan krizlerin bir daha olmaması veya olması halinde yaratacağı zararın en aza indirilmesi için bu türden piyasa başarısızlıklarının nasıl düzeltileceği ve bu konuda uluslararası kuruluşlara düşen görevlerin nasıl yeniden tanımlanacağı gibi hususlar özellikle 1997 yılından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Kriz sonrası geliştirilen yaklaşımların odak noktalarından birisi, ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler olmuştur. Bu anlamda ekonomide en büyük aktör olan devletin kamu açıkları, maliye politikaları, borçlanma politikaları ve bunlara ilişkin hesapları giderek önem arz etmeye başlamıştır. Sonuç olarak kamu açıklarının gerçek boyutu, borç stoklarının sürdürülebilirliği ya da daha genel olarak kamunun kaynakları kullanabilme kapasitesi gibi konular ve bu alanlarda alınan maliye politikası kararlarının kalitesini sorgulayacak bir veri ve bilgi setinin her ülke için geçerli olabilecek standartların geliştirilmesi önem kazanmıştır (TEPAV, 2006:7-9). Bu durum, kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verebilirliğin önem kazanmasına ve parlamento-bütçe ilişkilerinin her iki kavram ve kurumu da kapsayacak şekilde değişime uğramasına aracılık etmiştir.

2. Siyasi ve Yönetmel Gelişmeler

2.1. Devlet ve Siyaset Kurumlarında Meydana Gelen Değişim

Para sermayenin üretken sermaye karşısında artan gücü “mekânın zaman tarafından fethine” yol açarken aynı zamanda devletin parayı kontrol ve düzenleme yetkisini de azaltmıştır (Jessop, 2003:173-181). Mali sermayenin küresel düzeyde genişlemesi sadece parasal sermaye ile üretken sermaye ya da sermaye ile emek arasındaki dengeleri değil sermaye ile devlet arasındaki dengeleri de değiştirmiştir (Köse ve Öncü, 2003:135). Yeniden yapılanma bir taraftan devletin ekonomik ağırlığının hızla törpülenmesi diğer taraftan pazar egemenliğinin demokratik süreç yerine karar verici konuma gelmesi gibi oluşumlara yol açmıştır. Pazarın her türlü kaynak kullanım ve paylaşımında belirleyici konuma gelmesi, karar verme süreci içinde iş dünyası ussallığının ön plana çıkmasına yani kaynak kullanım ve paylaşımında demokratik siyasal süreç ve demokratik hesap verilebilirliğin ortadan kalkmasına neden olmuştur (Şaylan, 2003:182).

Bu tür iddialara karşılık Fukuyama “yeniden yapılanma” çerçevesinde devletin sınırlandırılması ya da küçültülmesi yerine devlet inşasının gündemin başında yer alması gerektiğini (Fukuyama, 2005:7) belirtirken birikim modelinde meydana gelen değişimin devlet ve siyaset kurumu üzerinde nasıl bir yeniden inşa ihtiyacı ortaya çıkarttığını vurgulamaktadır. Çünkü Fukuyama’ya göre modern ekonomi dünyasını ortaya çıkaran şey düzeni, emniyeti, hukuk sistemini ve mülkiyet haklarını sağlayabilen devletlerin yükselişi olmuştur. Fukuyama’ya göre yeni birikim modelinin etkin bir şekilde çalışabilmesi, yani ekonomik büyüme ve refah artışı devlet kapasitesinin değil faaliyetlerinin küçültülmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla hükümetlerin üzerlerine aldıkları farklı işlev ve amaçlara denk düşen devlet faaliyet alanı ile devlet erkinin gücü yani devletlerin politika belirleme ve uygulama, kanunlara açıklık ve şeffaflıkla uygulatma becerisi arasında ayırım yapmak gerekmektedir (Fukuyama, 2005:19). Dolayısıyla yeni birikim modeli faaliyet alanı itibarıyla küçültülmüş de olsa etkin ve işlevsel bir devlet aygıtına ihtiyaç duymaktadır.

Devletin pazar ekonomisi doğrultusunda ve özel sektörü desteklemek için müdahale yapacağı (Timur, 1996:15) yeni modelde devlet, sermayenin yeniden üretiminde aktif rol oynamaya devam ederken daha demokratik, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi iddiasını da sürdürmektedir (Öngen, 2003:167). Finansal liberalizasyon ile demokratik devlet söylemi, işlevleri ve sonuçları açısından çelişkili olsalar da eş-anlı olarak dile getirilmektedir (Yalman, 2003:461). Fakat yeniden yapılanma süreci içinde devletin ekonomik işlevlerinin tasfiyesi ve küçülmesinin demokrasi olarak tanımlanan siyasal rejim modelinin işlerliği açısından ciddi darboğazlara yol açacağı söylenebilmektedir. Kolaylıkla gösterilebileceği üzere küreselleşme demokratik “hesap sorulabilirliği” adeta olanaksız hale getirmiştir. Refah devletinin gerilemesi ve devletin ekonomik işlevlerinin erozyona uğratılıp yeniden tanımlanmasının demokrasinin işlerliği açısından ciddi bir krize yol açtığı da iddia edilmektedir (Şaylan, 2003:181-182).

Birikim modelinde meydana gelen değişim devlet ve siyaset kurumunu tek yönlü etkilememiştir. Hareketli sermayeyi kendi teritoryal yetkinlik alanlarına çekmek için sermaye yanlısı reformlara ve rekabete zorlanan devletler bir yandan özelleştirme, politikanın devletsizleştirilmesi ve politika rejimlerinin uluslararasılaşması gibi eğilimlerin etkisi altında kalırken bir yandan da ölçekler arası eklemleme için artan

devlet kapsamı, meta yönetimde artan devletin rolü ile uluslararası rejimlerin biçimlerine ve uygulanmasına karşı koymak gibi karşı eğilimlerle karşı karşıya kalmışlardır (Jessop, 2003:305). Dolayısıyla devlet ve siyaset kurumunun işlevsel aşınmasından bahsetmekten ziyade yeni işlevlerden bahsetmek gerekmektedir. Bu da siyaset ve devletin yeni rol, sorumluluk ve işlevler edinmesi şeklinde sonuçlanmaktadır.

Devletin minimum işlevler olan savunma, kanun ve nizam, mülkiyet hakları, makro ekonomik yönetim ve kamu sağlığı gibi sadece kamu kullanımına ayrılmış malların temini ile adaletin iyileştirilmesine yönelik olarak yoksulların korunması amacıyla yoksullukla mücadele programları ve afet yardımını üstlendiği yeni birikim modelinde (DB, 1997) devletin işlev sahası daralırken bahsedilen alanlarda etkin bir şekilde rol alması beklenmektedir. Fukuyama'nın yeniden inşasını öngördüğü devlet de ekonomik büyümeye yardımcı olacak şekilde bu alanlarda etkin olması beklenen devlettir. Dolayısıyla devletin rol ve sorumlulukları azaltılırken üstlendiği yeni rol ve sorumlulukları etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesi beklenmektedir. Bu da hem siyaset kurumunun rol ve işlevini hem de kamu yönetiminin yapı ve işleyişini değiştirmeyi gerektirmektedir.

Müdahaleci ve fonksiyonel devlet anlayışının yerine küçük ve etkin devlet anlayışının geçmesi ile birlikte (Demircan, 2006:27) devlet, ekonomide piyasanın yapmakta başarısız kalacağı temel işlevleri düzenlemek ve denetlemekle sorumlu bir kuruma (Toprak, Demir, Doğanlar, Dönek ve Acar, 2001:16-19) dönüşmektedir. Küreselleşmenin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzende devletin değişen görev, rol ve sorumlulukları (Aktan, Dileyici ve Vural, 2004:37) devleti, sermayenin artan gücü ve bağımsızlığı karşısında sosyal nitelikli faaliyetlere daha az önem vermeye ve daha açık bir biçimde sermaye yanlısı rol üstlenmeye zorlamaktadır (Şahin, 2006:47). Devletin yapı ve işlevleri ile rol ve sorumluluklarındaki değişim kaçınılmaz bir şekilde devletin en önemli sosyo-ekonomik icraat aygıtı olan bütçenin yapı, rol ve işlevlerini de değiştirmekte ve parlamento-bütçe ilişkilerinin hem kapsamını hem de işleyişini radikal bir şekilde değişime uğratmaktadır.

Mandel, rekabetçi kapitalizmden tekelci kapitalizme oradan da "geç kapitalizme" geçiş sürecinde devletin rol ve işlevlerinin değişmekle birlikte sınıfsal niteliğinin ve sermayenin yeniden üretimi için gerekli ortam ve şartları sağlama gerçeğinin değişmediğine vurgu yapmaktadır (Mandel, 2008). Rekabetçi kapitalizmden emperyalizm ve tekelci kapitalizme geçişte zorunlu olarak hem burjuvazinin devlete karşı özne tutumunu hem de devlet tarafından merkezi görevlerin yerine getirilmesindeki nesnel işlev değişikliğine değinen Mandel, bu dönemde, sermayenin siyasal egemenliğini sağlama görevinin tedricen parlamentodan devlet yönetiminin daha yüksek düzeylerine transfer edildiğini, devletin giderek daha fazla sermaye lehine piyasaya müdahale etmek zorunda kaldığını ve daha önceleri devlet aygıtının burjuvazinin ekonomik gücünün onun bir sınıf olarak siyasal kamulaştırılması ile muhafaza etmek için özerk eylemi istisna iken devletin giderek daha da totaliter ve otoriter eğilimler içerisine girdiğine (Mandel, 2008:636-638) işaret etmektedir. Tekelci kapitalizmden geç kapitalizme geçiş aşamasında ise devletin işlevleri daha da genişlemiş ve sermayenin karşılaştığı yapısal sorunları aşmak için devletin piyasaya müdahale şekil ve içeriği genişlemiştir. Kâr oranlarındaki düşme eğilimine bağlı olarak devletin sermayenin kârlılığını sağlamaya yönelik eylem ve müdahaleleri çeşitlenerek artarken aynı süreçte devletin

büyümesi, devlet faaliyetlerinin teknikleşmesine ve devletin görelî özerkliğinin aşınarak devletin açıkça sermaye lehine rol ve işlevler üstlenmesine yol açmıştır (Mandel, 2008:639-647).

Holloway, finans kapitalizmi olarak adlandırılan ve Washington Konsensüsü ile birlikte başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm kapitalist ülkelere dayatılan sürecin, sermayenin biçimindeki değişime bağlı olarak ulusal devletlerin rol ve yapılarında da değişimi zorunlu kıldığına işaret etmektedir (Holloway, 2007:155). Ronaldo Munck, finans kapitalizminde devletin geri püskürtölmek yerine dönüştürüldüğünü ve sistemin işlerliği için “düzenlemelerden arındırma” politikalarının (devletin düzenleyici sistemlerinin ortadan kaldırılması) aslında “yeni” kapitalizmin gelişimini kolaylaştıracak piyasa odaklı yeni kural ve politikaları kapsayan yeni düzenleme biçimleri yarattığını belirtmektedir.

Finansal kapitalizm evresinde ortaya çıkan neo-liberal düzenlemeler sermaye birikim krizlerini aşmayı amaçlamaktadır. Arthur MacEwan’a göre “neoliberalizm, hükümetin piyasaların işleyişini sınırlayacağı bir düzenleme yerine piyasaların toplumsal denetimden koparılmasını sağlayacak bir düzenleme dayatmakta” ve devlet tarafından gerçekleştirilen söz konusu düzenlemelerden arındırılma faaliyetleri sonucu “düzenlemelerden arındırılmış bir piyasa firmalara siyasi bir güç, demokratik süreci hükümsüz kılacak bir güç” kazandırmaktadır (MacEwan, 2007:288-289).

Bayramoğlu, finans kapitalizm evresinde neo-liberalizmin ürettiği “yönetişim” kavramını tartışırken sermayenin siyasal iktidarının yoğunlaşma ve merkezileşme eğilimi sonucu ortaya çıkan “yönetişim”le yönetilen devletin finans kapitalizminin işlerliği için neden ve nasıl gerekli olduğunu açıklamaktadır. Bayramoğlu’na göre finans kapitalizmine işlerlik kazandıran “yönetişim, devlet aygıtının ve toplumsal yaşamın tüm alanlarını, piyasa ilişkileri esasına göre örgütlemeyi amaçlar. Yönetişime göre devlet, bir “firma” gibi örgütlenmelidir. Devletin sadece piyasanın önünü açan ve ona destek olan bir aygıt olmaktan çıkıp, piyasadaki aktörlerle eşit ilişki kuran ve piyasa kurallarıyla davranan bir aygıtla dönüşmesi gerektiği savunulmaktadır” (Bayramoğlu, 2005:154-155). Finans kapitalizminin işlerliği devletin piyasa aktörü gibi işlerliğini gerektirmektedir.

Devletin bir firma olarak tanımlanması veya devletin firma gibi davranmaya zorlanması, devleti işlem maliyetlerinin konusu haline getirmekte ve mülkiyet haklarının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlölük kamu iktidarına yani devlete ait olmaktadır. Devlet sistemin işlerliği için mülkiyet haklarının korunması noktasında baskıcı yanının yanı sıra meşruiyet sağlayıcı bir yanının da olması açısından önem kazanmaktadır (Bayramoğlu, 2005:159). Finans kapitalizminde devlet bir yandan mülkiyet haklarını koruyup tanıırken bir yandan da kamu mülkiyetini özelleştirme yoluyla özel sektöre devretmekte hatta daha önce kamusal olarak tanımlandığı için meta olmayan kamusal hizmetleri de özelleştirmek yoluyla metalaştırarak özellikle hizmet sektöründe sermaye için kârlı ve verimli yatırım alanları açmaktadır.

Bayramoğlu, finans kapitalizminin işlerliği için devlete duyulan gereksinimi ve devletin üstlenmesi gereken rol ve işlevleri “yönetişim” kavramı etrafında tartışırken yönetim zihniyetinin devleti bir “firma” gibi davranmaya zorlamasının ontolojik açıdan devletin demokratik zemininin yok olmasına ve devletin piyasa kurallarını ve şirket örgütlenmesini temel aldığı sürece, oligarşik bir yapıya sahip olacağını, devlet

örgütlenmesinin en kısa tanımıyla iktidar ilişkisinin tanzimi ve artığın bölüşümü üzerine hüküm süren bir sınıflar mücadelesi alanı olduğundan ötürü devletin firma gibi yeniden yapılandırmasının bölüşüm ilişkilerini “siyasetten arındırmayı” amaçlayarak devlet örgütlenmesini sınıflar mücadelesi etkilerine kapatmaya ve dolayısıyla siyasetin toplumsal içeriğinin budanmasına (Bayramoğlu, 2005:155-164) yol açacağına iddia etmektedir.

Devlet-ekonomi ve siyaset-piyasa ilişkiselliğinde son yıllarda gündeme gelen kavramlardan biri de “devletin uluslararasılaşması”dır. Uluslararasılaşma, Hirsch’e göre üç önemli dönüşüme bağlı olarak gerçekleşmektedir. Birinci dönüşüm “ulusuzlaştırma”dır (denationalization) ki bu, devlet-toplum ilişkisindeki bir değişime işaret etmektedir. İkinci dönüşüm, “devlet”i bir tür “arabulucu devlet”e (negotiating state) dönüştürerek onun yönetsel gücünü azaltan “siyasetin özelleştirilmesi” (privatization of politics) sürecidir. Üçüncü ve sonuncusu ise “siyasi düzenleme mekânizmalarının uluslararasılaşması” -kurumların, örgütlenmelerin ve bunların içindeki ilişki ağlarının uluslararası alanda eskiye göre daha karmaşık bir yapıya bürünmeleri- olarak şekillenmektedir (Berksoy, 2003:360). Hirsch’in tanımladığı şekliyle devletin uluslararasılaşması, parlamenter rejimlerde seçmen konumundaki vatandaşların siyaset mekânizması aracılığıyla maddi yaşamları üzerinde söz sahibi olmalarını zorlaştırmaktadır. Seçmen tercihlerinin siyasal karar alma süreçlerinde etkisizleşmesi ve vatandaşların maddi yaşam koşullarının siyasal mekânizmaların dışına çıkartılması bütçe hakkının kapsam ve derinlik kaybına uğraması anlamına gelmektedir. Çünkü vatandaşlar seçim yoluyla tayin ettikleri temsilcileri aracılığıyla maddi yaşamları hakkında veya ekonomi-politik üzerinde söz sahibi/belirleyici olma imkânını kaybetmektedirler.

Ulusal devlet, yeni-liberal forma büründükçe kendi ulusuna da yabancılaşmakta, emperyalist güçlerin bir unsuru ve taşıyıcı kayışı olarak üç temel işlevi üstlenmiş gözükmektedir: Bunlar makro-ekonomik istikrar savıyla mali politikaların yerleştirilmesi, küresel iktisadi etkinlikler için gerekli temel alt-yapı hizmetlerinin sağlanması ve sosyal düzenin tesis edilip sürdürülmesidir (Robinson, 1998 at Özüğurlu, 2003:18-19).

Özüğurlu’ya göre kapitalist sermaye birikiminin mevcut eğilimleri, siyasal meşruiyetin yapısını değiştirmekte ve ulus-devletin bir iktidar ölçeği olma vasfını (egemenlik) geriletmektedir. İktidarın ulus-devlet ölçeği dışına kayması, sermaye sınıfının ulus devlete dışsallaşmasıyla ilişkilidir. Bu koşullarda, Bob Jessop’un da belirttiği gibi ulusuna dışsallaşarak yeniden yapılanan devlet örgütlenmesi içinde yurttaşların oy mekânizması yoluyla bireysel ya da örgütleri aracılığıyla kolektif olarak bölüşüm süreçlerine müdahalede bulunmasının olanakları daraldığı gibi kıymeti de azalmaktadır (Jessop, 2000). Bunun anlamı, yalın sömürgecilik koşullarında demokrasinin hızla burjuva kökenine dönmesidir. Yani demokrasi sadece sivil haklardan ibaret bir hale gelmektedir (Özüğurlu, 2003:22). Demokrasinin bu şekilde içerik ve derinlik kaybına uğraması parlamenter temsili demokrasilerde parlamentoların bütçe hak ve yetkisinin de kapsam ve erinlik kaybına uğramasına yol açmaktadır. Nitekim kitleler temsil mekânizması üzerinden bütçe kurumu aracılığıyla bölüşüme ilişkin kararlara katılımı daha fazla engel ile karşılaşmaktadırlar.

20’nci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan değişim ve gelişmeler ulusal hükümetlerin kamu politikalarında tek belirleyici aktör olduğu, toplumu ve

ekonomiyi kamusal politika belirleme sürecindeki kararlarıyla etkilediği iddiası giderek şüpheli bir hâl almaktadır. Ulusal hükümetleri kısıtlayan faktörlerin sonucu ulus devletlerin ekonomilerini yönlendirme kapasiteleri (Peters ve Pierre, 1998:223) aşınırken aynı zamanda kamusal karar kapsamı da daralmakta ve bütçe kurumu aracılığıyla sosyal ve siyasal hedeflere ulaşma imkânları kısıtlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde piyasa ve piyasa benzeri mekânizmaların kullanılması anlamına gelen minimal devlet olarak yönetim (Rhodes, 1996:653) kamunun sınırlarını daraltarak bütçe kurumunun birçok işlevini piyasaya bırakmaktadır. Yönetişim yaklaşımıyla kamu politikalarına ilişkin kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetim belirleyici güç olmaktan çıkmış ve ulus devlet iktidarını uluslar üstü, yerel ve bölgesel güçlerle paylaşmak zorunda kalmıştır (Coşkun, 2003:47). Devlet doğrudan kontrol yerine katalizör ve değerlendirici roller üstlenmiştir (Kooiman, 1998:7). Devletin toplumsal ve ekonomik alanda belirleyici rolünün azalması kaçınılmaz olarak bütçe kurumunun rolünün de azalmasına yol açmaktadır. Bu da parlamentoların tarihsel olarak sahip oldukları bütçe kurumu aracılığıyla toplumsal ve siyasal sonuçlar elde etme imkânının azalması ve bir noktada ortadan kalkması anlamına gelmektedir.

Küreselleşmiş ekonomik ve sosyal süreç karşısında ulusal düzeyde yönetişimin etkisiz kaldığı sıkça dile getirilmekte, ulus-devletin etkin ekonomik yönetici rolüne karşılık mümkün olan en az masrafı yaparak uluslararası sermayenin gerekli bulduğu sosyal ve kamusal hizmetleri sağlamakla görevli hâle geldiği iddia edilmektedir. Gerçekten de devletin rolü bazı alanlarda kökten değişmiş, bunun sonucunda da insanları ve yerel sosyal süreçleri kontrol etme kapasitesi azalmıştır (Hirst ve Thompson, 2000:208-211). Fakat beklentilerin aksine tamamen işlevsizleşmeyen devlet ve siyaset kurumu yeni rol, sorumluluk ve görevler üstlenmektedir. Bu da kaçınılmaz olarak kamunun piyasaya müdahale kurumu olan bütçenin hem kapsam hem de işlevinde değişimleri kaçınılmaz kılmaktadır. Dolayısıyla parlamento-bütçe ilişkisi de 19'uncu ve 20'nci yüzyıldaki geleneksel-klasik işlev ve anlamı dışında yeni anlam ve işlev kazanmıştır.

Devlet ve siyaset kurumlarının yeni rol ve sorumlulukları çerçevesinde Fukuyama'nın belirttiği şekilde etkin işlerliği kamusal karar alma sürecinde kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre hizmet programlarına dağıtılmasını öne çıkartmıştır. 1990'lı yılların başında Dünya Bankası öncülüğünde, devletin yeni rol ve işlevlerine uygun olarak makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların kullanılmasında etkinlik ve verimliliğin temini amacıyla "Orta Vadeli Harcama Sistemi" olarak bilinen çok yıllık (üç yıllık) bütçe projeksiyonuna dayalı yeni bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirilmiştir (The World Bank, 1998:2). Söz konusu yeni kamu kaynak kullanım sistemi parlamento-bütçe ilişkisinin şekil ve sürecini de köklü bir şekilde değiştirmiştir. Çünkü 1980'den sonra değişen devlet anlayışına paralel olarak kamu kaynaklarının kullanımı ile bu kaynakları tahsis etme yetkisine sahip olanların belli bir zaman kesitinde bu kaynakları hangi politika önceliklerine göre tahsis ettiği önem kazanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:60).

Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşmakta ve bu sürecin özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre tahsis edildiği bütçeleme aşamasıdır. Planlama ve bütçeleme süreci, kamu politikası kararlarının kaynak-harcama dengesi içinde sınırlaması

anlamına gelmektedir. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki bu sınırlama daha çok mali disiplini sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle 1980 sonrası dönemde egemen olan “sınırlı ancak etkin devlet” anlayışı doğrultusunda “sınırlı kontrollü program odaklı bütçe” anlayışı benimsenmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010b:58). Yeni bütçe anlayışı çerçevesinde bütçe sistemi de değişmiş ve performans esaslı bütçe sistemi dünyada genel kabul görmeye başlamıştır (Demircan, 2006:33). Devlet ve siyaset kurumunda meydana gelen değişim, kaynak tahsisinde etkinliği performans esaslı bütçeleme ile sağlamaya çalıştığı için stratejik planlamanın ön plana çıktığı, çok yıllık bir harcama sistemine sahip planlama ve bütçeleme sistemi önem kazanmıştır.

2.2. Parlamente Demokrasi Krizi

Modern ulus devletlerinde temsili demokrasinin yerleşmesinde önemli bir rol üstlenen parlamentoların zamanla yürütme organı ve idare teşkilatı karşısında bağımlı duruma geldiği iddia edilmektedir (Yücekök, 1987:128). Tarihsel gelişimi içerisinde yürütme erki yasamanın bir bölümünü oluşturmakta iken kitlesel katılımın yaygınlaşmasıyla birlikte yasama meclisleri krizi ortaya çıkmıştır. Demokrasinin gelişmesi ve sanayileşmeyle birlikte yasama meclislerinin öneminin azalması sonucu yürütme siyasal sistem içinde baskın bir unsur haline gelmiştir (Gençkaya, 2000:31). Parlamentoların siyasal sistem ve dolayısıyla kamusal karar alma sürecindeki rolünün gerileyişi sonucu parlamentolar yasa koyucu ve denetleyici fonksiyonlarını artık eskisi gibi yerine getirememekte ve giderek daha çok birer konuşma formuna dönüşmektedirler (İba ve Bozkurt, 2004:4). 20’nci yüzyılda “Parlamentoların Sönüşü” olarak nitelendirilen (Durgun, 1999:6) bu sürecin 21’inci yüzyılda da geçerli olduğu ve yasama organlarının yasama işlevlerini önemli ölçüde yitirdiği dile getirilmektedir (Teziç, 2005:391). Yürütmenin yasama karşısında giderek güç kazanması ve onun sahip olduğu rolleri üstlenmesi modern zamanların kaçınılmaz trendi gibi görülmektedir. Lijphart, yirmi iki demokratik rejim üzerinde yapmış olduğu çalışmada; A.B.D. ve İsviçre’de parlamentoların çok güçlü bir konumda bulunduğunu, ancak buna rağmen yasama organlarının, yasama fonksiyonlarının üçte birine sahip olduğunu ifade etmiştir. Buna karşılık Batı Avrupa parlamentolarının çoğunda uygulamada yasama organı ancak yasamanın yüzde beşine sahip olabilmektedir (Lijphart, 1984:51).

Parlamentoların 19’uncü yüzyılda yürütme ve idare karşısındaki üstünlükleri sonucunda parlamentolar bir halk komitesi, hükümetler de bir parlamento komitesi olarak işlev görmüşlerdir (Schmitt, 2010:75). Fakat 20’ncü yüzyılda bir kişiye bir oy ilkesi, siyasi partilerin gelişimi, parti liderlerinin artan etkinliği, kitle iletişim araçları ile giderek gelişen ve karmaşıklaşan modern devleti çalıştırma faaliyeti gibi etkenler sonucunda parlamentolar sahip oldukları iktidarın önemli bir kısmını yürütme organına bırakmak zorunda kalmıştır (Silk ve Walters, 1998:41). Kamu ekonomisinin büyümesi yasamaya karşı yürütmeyi güçlendirmiştir. Çünkü eskide insanlar yaşamayı kendi temsilcisi olarak kontrolde öne çıkarırken şimdi işleri yavaşlatmalarını istememektedirler (Schick, 2001:31-27).

Yürütme organı en geniş anlamda yasama organının yaptığı yasaları uygulamak ve öngördüğü politikaları hayata geçirmekle görevli olsa da günümüzde yürütme organının etkisi bu geleneksel görev alanının sınırlarını çoktan aşmış ve yürütme, ülkedeki kısa ve uzun vadeli politikaları belirleyen esas siyasi aktör haline gelmiştir (Gönenç, 2010:2). Güçler ayrılığının güçlü olduğu ülkelerde bütçe sürecinde yasama

etkin olurken (OECD, 2004:46) yürütme organının yasama organına göre giderek daha fazla öne çıkması ve “asli yönetme faaliyeti”nin yürütme organınca üstlenilmesi mali kararların, parlamento veya yürütme düzeyinde alınıyor (Musgrave, 2000:99) olmasına bağlı olarak yasama organının bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanma imkânını kısıtlamakta ve bütçe hakkının işlevini azaltmaktadır.

Carl Schmitt (Schmitt, 2010), parlamenter demokrasinin krizinden bahsederken siyasal sistemde partilerin hakimiyeti, partilerin subjektif politikaları ile amatör hükümetlerin varlığına değinmektedir. Parlamenter düzenlemelerin ve kuralların anlamlarını “tartışma” ve “kamusallık” sayesinde kazandığına işaret eden Schmitt’e (Schmitt, 2010:18) göre tartışma ve kamusal/aleniyet parlamenter demokrasinin temel gerçeklik nedenleridir. Schmitt, parlamenter demokrasinin varlık nedeni olan müzakere ve aleniyetten yola çıkarak parlamento ve partiler içindeki siyasal yaşamın gerçeğinin farklı olduğunu, insanların kaderlerini belirleyen önemli ekonomik ve siyasal kararların, kamusal tartışma içinde dengelenen fikirler ve parlamentodaki müzakereler sonucu ortaya çıkmadığını, aleniyet ve müzakerenin modern zamanlarda giderek parlamenter işleyişi sonucu boş ve gereksiz birer formaliteye dönüştüğünü ve bunun sonucu parlamentoların temelini ve anlamını yitirdiğini (Schmitt, 2010:76-77) iddia etmektedir.

Schmitt, parlamentoların krizini demokrasinin krizi ile birlikte ele alırken temsili demokrasideki zaaf ve yetersizliklerin parlamenter demokrasi krizine yol açtığını açıklamaya çalışmıştır. Ona göre “halkın iradesinden kaynaklanması gereken siyasal kudret, öncelikle onu oluşturmaktadır” (Schmitt, 2010:45). Sonuçta Schmitt’e göre demokrasi, modern parlamentarizm olmadan var olabileceği gibi parlamentarizm demokrasi olmaksızın varolabilmektedir (Schmitt, 2010:49). Bu durumda, parlamentoların temsili demokrasi açısından bir varoluş krizi içine girmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir.

Schmitt’in parlamenter demokrasi krizi temelde iki etkenden kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi, demokratik siyasal sistemin niteliğinden yani demokrasinin teorik temelinden kaynaklanırken ikincisi daha çok demokratik siyasal sistemin işleyişinden yani partilere dayalı temsil sisteminin sorun ve darboğazlarından kaynaklanmaktadır. Çünkü ona göre siyasi partiler tartışma halindeki fikirler olarak değil, sosyal ve ticari güç odakları olarak karşı karşıya gelmekte, karşılıklı çıkarları ve iktidar şansını hesaplamakta, bu fiili temel üzerinde uzlaşmaya varıp koalisyonlar kurmaktadır. Kütleler ise birincil çıkar ve tutkulara yapılan çağrıya dayanan bir propaganda aygıtı ile kazanılmaktadır (Schmitt, 2010:22).

20’nci yüzyıl boyunca yasama organının yürütme lehine geri çekilmesi ve güçsüzleşmesini Andrew Heywood dört temel faktöre bağlamaktadır. Birincisi disiplinli siyasi partilerin ortaya çıkışıdır. Siyasal partilerin kitlesel örgütler olarak yükselişi sonucunda parti üyeleri, parti içi disiplin gereği seçildikleri bölgeleri bireysel olarak temsil etmek yerine parti programına uyum ve özen göstermeye başlamışlardır. Partiler parlamentoların esas temsil mekânizmasını çalarken çoğunluğu temsil eden ve hükümeti kuran partiye bağlılık göstermek, birçok parlamenter için parlamentodan ziyade hükümete bağlılık göstermek anlamına gelmeye başlamıştır. Disiplinli parti temelli ilişkiler sonucu yasama organı yürütmeyi denetleyen değil, yürütmeyi destekleyen organ konumuna indirgenmiştir. İkinci temel faktör, yürütme organının nüfus artışı, sosyal refah anlayışının artması, kamusal hizmetlerin yaygınlaşması gibi nedenlerle büyümesidir. Yürütme organı,

toplumsal yapıların karmaşıklaşmasıyla birlikte geniş ve kapsamlı politikaların üretilip uygulanmasını sağlayacak biçimde önem kazanmıştır. Yasamanın rolü ise yürütmenin uygulayacağı “profesyonel bürokratlar”ın önceden hazırladığı politikaları yasallaştırmaktan ibaret kalmıştır. Üçüncü etken olarak liderliğin olmayışına dikkat çekilmektedir. Yasama organı çok sayıda eşit temsilciden oluşan ve liderliğe imkân tanımayan yapısıyla sosyo-ekonomik sorunlarına acil çözüm bekleyen vatandaşların taleplerine cevap vermekten uzak olduğu halde yürütmenin bireysel liderliğe olanak tanıyan yapısı yürütmeye avantaj sağlamakta ve yasama organını bu liderliğe uyum göstermeye zorlayarak yasamanın yürütmeyi denetlemesini zorlaştırmaktadır. Heywood’ın işaret ettiği dördüncü ve son faktör ise sivil toplum örgütleri ve medyanın yükselmesiyle birlikte parlamentoların geleneksel siyasal temsil ve tartışma yeri olma tekelinin zayıflaması ve bunun dolaylı olarak yürütmeyi güçlendirmesidir (Heywood, 2007:351-353).

Parlamente demokrasilerde yasamanın yürütmeyi denetlemesi anayasal bir durum olmakla birlikte siyasal partilerin siyasal yaşamın merkezine yerleşmesiyle bu durum değişmiştir ve partinin lideri olan başbakan ve bakanların diğer milletvekilleri tarafından denetlemesi fiilen imkânsız hale gelmektedir (Onar, 1998:75). Çünkü parlamente sistemin yapısı gereği yasama ile yürütme arasında dayanışma ortaya çıkmaktadır (Stapenhurst, 2008:56). Anayasal teoride yasamanın yürütmeyi denetlemesi düzenlenmiş olmakla birlikte uygulamada gerçekleşmeyen bu denetim sonucu hükümet parlamenteyi kontrol eder duruma gelmektedir (Rush, 2001:8). Kamusal karar alma sürecinde ve özellikle parlamentodaki yasama ve denetim faaliyetlerinde siyasi partilerin temel aktör olarak rol almaları ve siyasi partilerin artan iç disiplini sonucu vekillerin hareket özgürlüğü kısıtlanmaktadır (Silk ve Walters, 1998:44). Çünkü artan parti disiplini ve çıkar birlikteliğinin artması yasamanın gücünü sınırlamaktadır (Schick, 2001:26).

Dolayısıyla parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliği anayasayla tanımlanmış hükümet rejimi ve yasama-yürütme ilişkisi yanında parlamentoda ne kadar partinin bulunduğu, parlamentodaki partilerin sandalye dağılımına ve parti disiplinine bağlı olarak değişmektedir. Parlamentoda çok sayıda parti varsa hiçbir parti tek başına çoğunluk sahibi değilse ve parti disiplini düşükse parlamente bütçe hakkını daha yüksek etkinlik düzeyinde kullanma imkânına sahip olabilmektedir. Buna karşılık parlamentoda tek başına çoğunluğa sahip güçlü/dominant bir parti bulunuyorsa ve parti disiplini de yüksekse parlamentonun bütçeyi etkileme gücü teorik olarak var olsa da uygulama da ya hiç olmamakta ya da çok düşük olmaktadır (Stapenhurst, 2008:56).

Yasama ve denetim sürecinde temel aktör olan komisyonlar da parti grupları tarafından kontrol edilmekte ve komisyonlarda kimin neyi nasıl savunacağı parti yönetimince belirlenmektedir (Gençkaya, 2000:19). Özellikle güçlü tek parti hükümetlerinde parti disiplini, parlamenteyi denetleyen değil denetlenen organ haline getirmekte ve parti liderleri tarafından seçilen ve tekrar seçilmesi tamamen liderin takdirine bağlı milletvekilleri liderlerinin talepleri dışında tavır alamamaktadır (Gürbüz, 1999:20). Milletvekillerinin yasama ve denetim süreçlerinde geri planda kalması ve bunların yerine parti kurumsal kimliklerinin öne geçmesi, iktidar partisinin oluşturduğu yürütmeye karşı yasamayı güçsüzleştirmektedir.

Bütçeleme, yasama-yürütme arasındaki ilişkiyi yansıtır (Premchand, 1983:131). Yasamanın yürütme ve dolayısıyla bürokrasi karşısında güç kaybının nedenleri devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik açısından artması, parlamentonun iş hacmini ve dolayısıyla verimini düşürmüştür. Parlamenteoya göre kısa sürede çok sayıda karar üretme becerisine sahip hükümet-bürokrasi ikilisi bu boşluğu doldurmakta ve yasamanın bir kısım önemli görev ve yetkilerini üstlenmektedir. Ayrıca, uluslararası ilişkilerin yoğunlaşması sonucu kısa sürede karar verme ihtiyacı, ilişkilerin sürekli ve düzenli olması zorunluluğu, ilişkilerde az sayıda muhatabın getirdiği kolaylıklar yürütmeyi güçlendirmektedir (Eryılmaz, 2008:189). Üçüncü bir faktör de verimlilik, rasyonellik, uzmanlığa saygı gibi değerler yavaş çalışan ve uzmanlığı zayıf olan parlamentolara olan güveni azaltmıştır (Turan, 1978:8-9). Tüm bu gelişmelerin sonucunda parlamentoların kamusal politika belirleme ve kural koyma gücü, fiilen bürokrasiye ve hükümete geçmiştir.

Günümüzde hükümetin yasama organınca denetimi, parlamentonun bütününe ait bir görev olmaktan çıkarak daha çok muhalefet eliyle yürütülen bir faaliyet haline gelmiştir (Erdoğan, 2007:15). Bundan dolayı yürütmenin yasama organınca parlamenter denetimi, iktidar muhalefet ilişkilerinin meclise yansımaları olarak değerlendirilmektedir (Tunçkaşık, 2008:54). Çünkü teorik olarak yasama organının yürütme üzerinde belli bir denetim imkânına sahip olduğu ve hükümete destek veren parlamenterlerin hükümeti düşürebilecekleri doğru olmakla birlikte politik inisiyatif hükümetin elinde olduğu için bu tür beklentilerin gerçekleşmesi gerçekçi olmaktan uzaktır (Hollis, 1950:89).

Parlamenterlerin bütçe sürecinde anlamlı bir rol oynayabilmeleri için bütçeyle ilgili bağımsız analizlerle güçlendirilmeleri gerekmektedir. Yasama organı hukuki ve siyasi açıdan bütçeyi şekillendirme imkânına sahip olsa bile bütçesel tercihler yapabilmeleri için güçlü analitik kapasiteye ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçeyi anlamak ve değişiklikler yapabilmek güçlü analizlerle mümkündür. Onun için parlamentonun kendi kaynaklarıyla bağımsız bilgi ve analizlere ulaşabilmesi hayati önem taşımaktadır. Yasamanın karar alması, yürütme tarafından kapsamlı, güncel, uygun ve zamanında verilen bilgi ile mümkündür. Bütçe ile birlikte sunulan raporlar kritik önemdedir. Birçok ülkede bütçeyle birlikte vergilendirme ve harcama politikalarıyla ilgili sınırlı düzeyde bilgi sunulduğu için parlamento sadece bütçe sürecindeki konuşmalarla yetinebilmektedir. Bu da parlamenterler için bütçenin gerisindeki politikayı değerlendirebilmeyi ve bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları ne kadar yansıttığını görebilmeyi zorlaştırmaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004:78-75).

Parlamenter demokrasilerin ortaya çıkışından 20'nci yüzyılın sonuna kadar yaşanan dönemde, özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika demokrasilerinde parlamentoların karar alma süreçlerindeki rol ve etkinlikleri zaman içerisinde azalmış, buna karşılık yürütme organlarının etkinliği artmıştır. Bu değişimde, siyasi partilerin siyasal süreçteki rol ve etkinliğinin artması ve katı parti disiplini, devletin işlevlerinin çoğalmasına ve yoğunlaşmasına paralel olarak bütçe hakkının gerçekleşmesi bakımından zorunlu olarak görülen "bütçe birlik" ilkesinin uygulanamaz hale gelmesiyle bütçe sayılarının artması ve bütçelerin karmaşıklaşması, refah devleti anlayışı doğrultusunda devletin ekonomideki payının artması (Ocakçioğlu, 1982:451) gibi bazı faktörler parlamentoları yürütme organları karşısında güç kaybına yol açmışlardır.

2.3. Bürokrasinin Kamusal Karar Alma Sürecinde Artan Rolü

Parlamente demokrasinin asıl önemli gerçeği, politika saptama ve uygulamanın yürütme organının elinde toplanmasıdır. Çünkü hemen hemen tüm siyasal otorite başbakan ve meclisteki çoğunluk partisinden seçilen bakanlar kuruluna verilmiştir. Buna rağmen bürokratik işlerin görülmesine parlamentonun karışma yetkisi çok azdır. Parlamento üyeleri kuruluşların baş yöneticilerine soru sorabilirler ancak genellikle kuruluşların bilgi vermek istememesi (Wilson, 1996:328) söz konusu olduğundan parlamente rejimlerde yasama organının bürokrasi üzerindeki etkinliği zayıf olmaya mahkumdur. Wilson, kamu bürokrasisinin kaçınılmaz biçimde seçmen isteklerine duyarlı olduğunu vurgularken yasama organının ve siyasal karar mercilerinin bürokrasiyi çevreden gelen baskılar ve sınırlamalara dönük işlev yapmaya yönlendirdiğini (Wilson, 1996:141) belirtmektedir. Hükümet sistemleri ne olursa olsun bütün temsili rejimlerde yasama organının “kanun yapma”, “hükümeti denetleme” ve “devlet bütçesini kabul etme” gibi üç temel işlevi bulunmaktadır. Yürütme organının göreve gelmesi ve görevde kalması yasama organının güvenine bağlı olmadığı başkanlık rejiminde bile parlamento, bütçeyi kabul yetkileriyle yürütme organını (Özbudun, 1989:271) ve dolayısıyla bürokrasiyi belli ölçüde denetleme, etkileme ve yönlendirme imkânına sahiptir. Bütçeleme süreci bu yönüyle parlamento ile yürütme organı aracılığıyla bürokrasi arasında bir etkileşim ve karşılıklı belirlenme süreci olarak gerçekleşmektedir. Bütçe, yasama organının hükümet ve bürokrasi üzerinde uyguladığı denetim araçlarından birisidir. Yasama organı bu yetkisini kullanırken, gelir ve gider tahsisi yoluyla bürokrasiyi de denetlemektedir (Eryılmaz, 2008:183).

Karmaşık görevlerin yürütülmesinde etkinliği sağlayan bürokrasi, modern toplumların gelişmesinde önemli rol oynamıştır (Smith, 1988:5). Modern toplumlarda devletin üstlendiği kamusal hizmetler bürokrasi aracılığıyla yerine getirilir. Kamu yönetimi devletin günlük olarak vatandaşa yansıyan yüzü olduğu için bürokrasi de vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı noktadır (Eryılmaz, 2008:12). Hükümet programlarını, kamu politikalarını ve yasaları uygulayan memurlardır. Vatandaşlarla hükümet ya da devlet arasındaki ilişkileri kamu yönetimi dolayısıyla kamu görevlileri yürütmektedir (Eryılmaz, 2008:258).

Kamu yönetimi yapı ve işlev açısından büyüdükçe bürokrasi kamu politikalarının belirlenmesinde giderek daha fazla etkili olmaya başlamıştır. Demokrasilerde yönetimin meşruiyeti yönetilenlerin rızasına dayanmakta ve yöneticiler halktan aldıkları temsil yetkisine bağlı olarak programlarını uygulamaktadırlar. Siyasal karar alıcıların seçimle iş başına gelmeleri ve halka karşı sorumlu olmaları en önemli demokratik ilke olduğundan, kamu bürokrasisi, siyasi kurumlara, yasalara ve halka karşı sorumludur. Demokratik siyasal sistemlerde, bürokrasi, siyasal kurumların fonksiyonlarını yerine getirmelerine yardımcı olmak için kurgulanmış ikincil düzeydeki kurumlardır (Meier, 1993:123).

Mises (1947), bürokrasiyi devlete ilişkin bir olgu, kamu hizmetlerini görmek üzere başvuru bir usul, idare sistemi, kırtasiyecilik ve özel girişimin yerine devlet teşebbüsünün alması olarak tanımlarken (Eryılmaz, 2008:33) bürokrasinin kanunlar çerçevesinde ve bütçeyle yetkilendirilmesinden hareketle demokrasiye aykırılık teşkil etmez (Mises, 1947:42). Buna karşılık Smith, bürokrasinin dayandığı hiyerarşi, uzmanlık ve şahsi olmama gibi ilkelerin demokrasinin dayandığı eşitlik, katılım ve bireycilik değerlerine ters düştüğüne vurgu yapmaktadır (Smith,

1988:25). Modern temsili demokrasilerde kamu hizmetlerinin bürokrasi aracılığıyla yürütülmesi bürokrasi-demokrasi dikotemisine yönelik eleştirilere yol açmaktadır. Kamu kuruluşlarının başındaki yöneticilerin tercih yapma şanslarının varlığı (Wilson, 1996:236) kamusal karar alma ve politika belirleme sürecinde bürokrasinin etkin olmasına olanak sağlamaktadır.

Eryılmaz, bürokrasiye yönelik çeşitli düşünce akımlarınca ortaya atılan görüşleri değerlendirdikten sonra Marksistlerin bürokrasiyi egemen sınıfın bir aracı olarak görmelerine karşılık liberallerin bürokrasiyi özgürlükleri sınırlayan ve piyasa ekonomisinin işlerliğini engelleyen bir aygıt olarak gördüklerini belirtmekte, Weber'e göre "verimli örgüt" biçimi olan bürokrasi Michels ve onun görüşlerini paylaşanlar için gücünü otoritenin meşru kaynağından alarak sahip olduğu uzmanlık bilgisi nedeniyle ona fiilen egemen olmaktadır (Eryılmaz, 2008:70). Nitekim Mises'e göre modern devlette bürokrasi, feodal dönemdeki derebeyleri ile prenslerin yerini almıştır (Mises, 1947:20). Her ne kadar modern devlette vatandaşların seçtiği temsilcilerin belirlediği politikaları bürokratların meydana getirdiği hiyerarşik yapı yerine getirir ve yasama organı bürokrasinin mimarı olsa da Wilson'a göre hiçbir zaman "acentası"na yani bürokrasiye tartışılmayacak tarzda yön veren bir "patron" değildir (Wilson, 1996:266). Çünkü bürokratlar yasama organı üyelerinin tercihlerini hangi koşullar altında göz önüne almalarını gerektiğini gayet iyi bilmektedirler (Wilson, 1996:280). Bu durumda bürokrasinin yasama organı ve seçilmiş siyasetçilere karşı tamamen pasif olduğunu iddia etmek mümkün değildir.

Bürokratların kamu politikalarının belirlenip uygulanma sürecindeki rollerinin kaynakları Peters'e göre sahip oldukları bilgi ve uzmanlık, hızlı karar alabilme yeteneği, sürekli ve statik bir statüye sahip olma, profesyonellik, planlama ve bütçeleme gibi teknik fonksiyonları üstlenme şeklinde sıralanmıştır (Peters, 1995:213-240). Planlama, bürokrasiye kendi pozisyonlarını güçlendirme ve siyasal iktidarı etkileyecek teknik araçlar sunmakta, birçok önemli ve hassas konunun siyasal karar organlarının yetkisi dışına çıkarılmasına yol açmaktadır. Bütçeleme de planlama gibi bürokrasinin siyasal karar alma sürecindeki rolünü artırmaktadır. Bütçeleme işlevleri uzmanlık gerektiren teknik işleri kapsamakta ve kaynakların düzenlenmesi ve bölüştürülmesi siyasi olduğu kadar teknik yönü de ağır basan işlevler (Eryılmaz, 2008:103) olduğu için bürokrasiye geniş bir hareket alanı ve siyasal karar alma sürecinde etkinlik sağlamaktadır. Pollit'e göre bürokrasi sahip olduğu teknik uzmanlık ve bilgi kaynakları aracılığıyla seçilmiş siyasal iktidarların denetimi dışına çıkabilme potansiyeli taşımaktadır (Pollit, 1986:165).

2.4. Kamu Yönetim Modelindeki Değişim ve Siyasal Sistemde Sivil Toplumun Ağırlığının Artması

Dünya ekonomisinde 1970'li yılların sonundan itibaren başlayan ve 1980'li yıllarda hızlanarak devam eden yapısal değişiklikler ve dönüşümler ekonomik ilişkilerin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmıştır. Bu değişim içerisinde kamu sektörünün ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir yaklaşımı ve çabayı gerektirmektedir. Bu anlamda kamu sektörünün özellikle aşağıda üç madde halinde sıralanan unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatı olarak görülmektedir. Bunlar;

-Yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,

-Hizmetin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse bürokratik/teknik sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması,

-Hızlı karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin teşvik edilmesi (Yılmaz, 1999b:18).

Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü bazen kısaca üç açık (three deficits) diye ifade edilen olgudur. Bunlar bütçe açığı, güven açığı ve performans açığıdır. Bu açıkların derinleşmesi ve giderek büyümesi bir krize yol açmış bu da kamu yönetiminde reformun başlangıcı için fırsat oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların kamudan beklentilerinin artması da kamu yönetimi reformunda belirleyici olmuştur. Sonuçta kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) ortaya atılmıştır. İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Yaklaşımın temel oluşturucu ve parlamento-bütçe ilişkilerinde değişime yol açan görüşleri kısaca şöyle özetlemek mümkündür:

-Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.

-Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.

-Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

-Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.

-Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır (DPT, 2001:3-7).

Keynesyen, ulusal refah devleti ve 1980 öncesi birikim modeli, temsili sistem, refah devleti ve orta sınıftan oluşan bir kutsal üçlüye dayanmakta iken günümüzde bunun yerini medya, kamuoyu ve yargıçtan oluşan yeni kutsal üçlü yer almaktadır. Hatta Alain Minc'e göre 21'inci yüzyılın başlarında kamuoyu, 20'nci yüzyılın başlarında işçi sınıfı ne idiyse onu temsil etmektedir (Timur, 1996:20). Kamuoyunun ve medyanın siyasal sistem üzerinde bu kadar etkin olması siyasal sistemde temsil mekanizmasının (seçilmişlerin) yanında baskı grupları ve sivil toplum kuruluşlarının da belirleyici olmasına yol açmıştır. Nitekim siyasal karar alma süreci geleneksel dönemde olduğu gibi seçilenler ile bürokratlar arasında bir ilişki olmaktan çıkarak sivil toplum kuruluşları, kamuoyu ve medyanın da belirleyici ve etkileyici olduğu bir sistem haline gelmiştir.

Devleti ve devletin rolünü yeniden tanımlayan neoliberal iyi yönetim savunusu, sivil topluma geniş alan açmaktadır. İdeal devlet artık adem-i merkezîyetçi ve katılımcı devlet olarak tanımlanmaktadır. Bürokrasinin daha etkin hale getirilmesi, yeni kamu işletmeciliği reformlarının başlatılması, daha hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi modeli öne çıkarmaktadır. Klasik anlamda devlet, kendi temel işlevlerine yoğunlaşırken üretim, yeniden üretim ve yeniden bölüşüm işlevlerinin icrasında (uluslararası sermaye dahil) özel sermayeye ve STK'lara daha fazla alan bırakılmaktadır. Ayrıca, STK'lara yeni yönetim kurumlarının eğitimi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde de roller verilmektedir. Devlet idaresinde reformların temel gündemi adem-i merkezîyetçilik, katılımcılık, hesap verebilirlik ve saydamlığı da

kapsayan iyi yönetim olduğundan bütçe hakkının kullanım kapsam ve şekli de bu parametreler etrafında yeniden şekillenmiştir. Bütçe sürecine sivil toplumun katılımı ve bu süreçlerin birer iletişim aracı olarak kullanılma talebi de söz konusu yeniden şekillenmenin sonuçlarıdır.

Küreselleşme, ekonomik krizler ve iktisat/maliye düşüncesindeki değişimler çerçevesinde dünyada “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış kapsamında yer alan kamu mali yönetimi alanında meydana gelen değişimin ana unsurlarını; kamuda mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre kamu hizmetlerine tahsisi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, idarelere bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki ve esneklik verilmesi ile kaynak kullanımı ve yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık oluşturmaktadır (Kesik ve Kıral, 2012:514).

Küreselleşen bilgi-tabanlı ekonomiyle ilişkilendirilen değişiklikler devlet örgütlenmesinin tüm seviyesinde, temsil, müdahale ve hiyerarşide önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Sermaye hareketleri karşısında rekabetçi olmaya zorlanan devletin iç örgütlenmesi esnek örgütlemeye giderken yürütmenin de yasama ve yargı karşısında göreceli olarak gücü artmıştır (Jessop, 2003:295-296). Ekonomik ve mali etkiler sonucu refah devleti anlayışının yerini liberal devlet anlayışına bırakması, vatandaşların giderek daha eğitilmiş, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkar olmaları, daha önceki teknokratik nitelikli reformlardan farklı olarak 1980 sonrası reformların gerisinde ideolojik ve siyasal saiklerin yatması (Bilgiç, 2003:30-32) kamu yönetimi modelinde değişime gidilmesine yol açmıştır.

Yeni kamu yönetimi kapsamında gündeme gelen bütçe reformları, kamu kaynağı kullanan yöneticiler için hem özgürlük hem de hesap verebilirlik alanını genişletmiştir. Yöneticilere tanınan özgürlükler kapsamında program odaklı torba bütçeler, personel sayılarına getirilen üst sınırlar dahilinde kamu yöneticilerine verilen personel politikasını belirleme yetkisi ve ön mali değerlendirme konuları öne çıkmaktadır. Hesap verebilirlik kapsamında ise performans raporu bağlamında daha fazla bilgi sunulması, hedeflere bağlı kalınması ve faaliyet ve harcama sonuçlarının raporlanması öne çıkmaktadır (Kesik ve Kıral, 2012:514).

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” bürokrasinin doğrudan hizmet sağlama aracı olması, daimi oluşu gibi temel ve vazgeçilmez özellikleri sarsmıştır. Herşeyden önce mal ve hizmet üretiminin bürokrasi tarafından sağlanması artık tek yol olarak görülmediği (Bilgiç, 2003:25) için siyaset kurumu ve onun yönetsel aygıtı olan bürokrasinin kamu mal ve hizmet üretim sürecindeki tekeli sarsılmıştır. Yeni kamu yönetimi faaliyet alanı itibarıyla devletin küçültülmesini ve kamu hizmeti sağlanmasında devletin tekel olmaktan çıkartılarak kendisi ile özel ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizör görevi yapmasını (Hood, 1991:4-5) öngördüğünden iktisadi alandaki devletin ağırlığı piyasanın lehine sınırlandırılmıştır. Siyasal karar alma süreçlerinin piyasa dinamikleri lehine kapsam açısından küçülmesi kaçınılmaz olarak bütçe kurumunun iktisadi ve sosyal etkinliğini sınırlandırmıştır.

Yaşanan gelişmeler bir yandan kaçınılmaz olarak piyasa dinamiklerinin siyasal karar alma süreçleri yerine geçmesine, parlamentoların “bütçe hakkı”nın kapsamının daralmasına ve içeriğinin aşınmasına yol açmaktadır. Aynı şekilde minimal devlet, iyi yönetim ve yeni kamu işletmeciliğine yönelik bir proje olarak gündeme

getirilen “yönetişim” yaklaşımı tek bir merkezi iktidar odağı şeklindeki devlet sisteminin kurumsal/anayasal bakış açısına itiraz etmekte ve kamu politikalarına ilişkin kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen/belirleyici güç olmaktan çıkartılmasını talep etmektedir. Ulus devletin iktidarını uluslar üstü, yerel ve bölgesel güçlerle paylaşmak durumunda kalması ve özel/gönüllü kuruluşların da hizmet sağlama ve stratejik karar alma süreçlerinde rollerinin artması (Coşkun, 2003:40-51) kaçınılmaz olarak parlamentoların üstünlüğünün aşınmasına ve bütçe hakkının daralmasına yol açmaktadır.

Gerek devletin gerekse kamu yönetiminin bir amaç değil, toplumun yarar, çıkar ve esenliğini sağlamada bir araç olduğu, bu çıkar ya da yararın ise optimum düzeyde ancak sahiplerince korunacağı akılda tutularak küreselleşmeyle birlikte gelen bilgi-iletişim devriminin tüm yapı ve kurumsal ilişkileri dönüştürdüğü günümüzde tüm kuramsal ve pratik çalışma, çözümlenme ve incelemelerin geleneksel anlamda “kamunun yönetildiği” değil “kamunun yönettiği” kamu yönetimi anlayışının benimsenmesini zorunlu kılmaktadır. Kamunun yönettiği kamu yönetimi modeli post-modern bir model olarak yönlendiren, yerinden yönetime dayalı, katılımcı, esnek, dinamik, şeffaf-açık, yönetsel hesap veren, etkin, verimli, performans yönetimine dayanan ve vatandaş odaklı olmak zorundadır (Nohutçu ve Balcı, 2003:18). Kamu yönetimi alanında iyi yönetim bileşenleri olarak meşru ve katılımcı süreçlere dayanan bir hükümet, hukukun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, etkinlik ve etkililik, gönüllü kuruluşlar ve özel kesimle işbirliği gibi öğeler (DPT, 2001:7) bütçe hakkı kullanım kapsam ve şeklinde yapısal değişimleri zorunlu kılmıştır.

2.5. Siyasi ve Mali Kavramlar Olarak “Saydamlık” ve “Hesap Verebilirlik” Kavramlarının Önem Kazanması

Hesap verme sorumluluğu kavramı, son yıllarda pek çok ülkede üzerinde önemle durulan hususların başında gelmektedir. Hesap verebilirlik, kamu yönetiminin önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Demokrasilerde halk kendisini temsil eden vekillerden kamu kaynaklarının kullanımı konusunda bilgi isteme ve hesap sorma hakkını kullanır. Bunun yanında hesap verebilirlik, kamu yönetim sistemlerinin etkinliğinin de bir güvencesidir. Demokrasinin temel özelliği, temsil edenlerin temsil olunanlara karşı bir yükümlülüğü olarak sorumlu olmaları ve hesap vermeleridir (Kesik ve Kırıl, 2012:513).

Devletin ve siyasetin birincil önceliğinin ekonomik büyüme olarak takdim edilmesi ve sürdürülebilir büyüme için de “iyi yönetim” ve demokrasinin öneminin vurgulanması sonucu iyi bir devlet kurumunun muhataplarına -devletin vatandaşlarına- şeffaflıkla ve verimlilikle hizmet vermesi gerektiği (Fukuyama, 2005:40) vurgulanmaktadır. Artan demokratikleşme talebi yanında sivil toplum örgütleri ve kamuoyunun siyasal karar alma sürecinde etkin olmaya başlamasıyla birlikte saydamlık ve hesap verebilirliğe olan talep de artmaya başlamıştır.

Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında bütçeler sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşmenin aynı zamanda bir yetki devrini içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylanması suretiyle icra organına kaynak bulmaya (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama

yapmaya yetki vermesi şeklinde kendini göstermektedir. Buna karşılık icra organının da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında ve hesap verebilirliğin sağlanmasında devlet hesaplarının saydamlığının önemi artmaktadır. Çünkü toplumdaki alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sözleşme olma niteliğinin en önemli unsuru haline gelmiştir. Bu hesabın kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir (TEPAV, 2006:7-10).

Devletin mobil sermayeyi kendi ekonomik mekanında sabitlemek ve kendi yer-bağımlı sermayelerinin kentlerarası, bölgelerarası ve uluslararası rekabet gücünü geliştirmek amacıyla tamamlayıcı olan yerel politika biçimleriyle ve diğer mekan-temelli rekabet biçimlerine girişmeye zorlanması (Jessop, 2003:402) kamunun siyasi ve mali aktivitelerinde mali saydamlık ve hesap verebilirliğin önem kazanmasına yol açmıştır. Devlet, üstlendiği yeni rol ve sorumlulukları çerçevesinde vergi mükelleflerine karşı daha saydam ve hesap verebilir olmak zorundadır. Yeni birikim modeline eşlik eden neo-liberalizm ve yönetim modeli, “vatandaşlık” kurumunun ve “kamusal insanın çöküşü” olarak nitelendirilecek sonuçlar doğurmakla birlikte yeni iktidar modelinin temel öznesi “müşteri” olduğundan (Bayramoğlu, 2005:222) kamunun saydamlık ve hesap verebilirliğine ilişkin talep de artmıştır.

Mali saydamlık meselesinin ulusal boyuttaki önemi ilk aşamada daha çok finansal krizlerin etkisiyle ve bu konuda kendilerini görevli kılan uluslararası kuruluşların (IMF, WB, AB ve OECD) inisiyatiflerini takip etmekle sınırlı kalsa da daha sonra bu alanda vatandaş ve sivil toplum örgütlenmesinin bu yönde bir talep yaratmasını beraberinde getirmekte ve ulusal ve uluslararası dinamikler saydam ve hesap verebilir devlet yapısı konusunda örtüşmeye, karşılıklı olarak birbirlerini etkilemeye ve böylece ulusal düzeyde de bu konuda bir sinerji yaratmaya başlamaktadır (TEPAV, 2006:8).

20'nci yüzyılın son çeyreğinde, devletin ekonomide değişen rolü, globalleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçişle birlikte temsili demokrasilerin etkinliği sorgulanmaya başlanmış, yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana çıkartmıştır. Bu çerçevede, son yıllarda yeni bütçe anlayışı bütçe hakkı doğrultusunda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesini ve mali saydamlığın sağlanmasını öne çıkartmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:46). Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin artan önemi, bütçe hakkının bu iki ilkeyi de işlevselleştirecek şekilde genişlemesine yol açmıştır. Dolayısıyla bütçe kurumu, klasik işlevlerinin yanında tüm kamusal faaliyetlerde saydamlığı sağlayan bir kurum ve kamu kaynağı kullananların başta vatandaşlar olmak üzere seçilmiş vekillere hesap vermeyi mümkün kılan bir sürece dönüşmüştür.

3. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Sistemi Reformları

Yukarıda bahsedilen ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların üç saça 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, at Yılmaz ve Biçer, 2010c:205).

Ekonomik ve siyasal dinamiklerin tetiklediği bütçe reformlarının amacı; yasama-yürütme arası güç dengesini değiştirme, makro-mali istikrarı güçlendirme, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlama (OECD, 2004:21) olmuştur. Son yıllarda kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yapılan tüm reformlarda iyi yönetim ve mali saydamlık için yasama organının bütçe sürecine aktif katkı sağlamasının önemine (Lienert, 2010:1) vurgu yapılmaktadır. Yasama organının bütçe sürecinde üstleneceği rolün bütçe hakkının yeni anlama ve kapsamı ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Geleneksel olarak yasamanın bütçe sürecindeki rolü, hükümetin sunduğu bütçe tasarısını tartışma, gözden geçirme ve yıllık bütçe planının uygulanabilmesi için harcamaya izin verme (Lienert, 2010:2) ile sınırlıydı. Çünkü geleneksel olarak parlamentoların yürütme gücüne karşı kazanmış olduğu bütçe hakkı daha çok yürütmenin eylem ve işlemleri üzerinde kontrol ve sınırlamayı içermekteydi. Parlamentolar değişen şartlara uygun olarak bütçe sürecinde tekrar etkin olabilmeleri için sadece geleneksel bütçe işlevleri ile yetinmeyerek bütçeyi daha çok politika belirleme, hesap sorma ve performans aracı olarak kullanmak zorundadırlar (Schick, 2001:152). Bu bağlamda, bütçe reformlarının bir amacı da hükümeti vatandaşlara hesap verebilir kılmaktır ve bütçeyi bir stratejik yönetim ve vatandaş güçlendirme aracı olarak kullanılır (Shah, 2007:1) hale getirmektir.

Klasik bütçe kural ve ilkelerinin, refah devletinin gereklilikleri ile vatandaşların taleplerini karşılayamama nedeniyle çökmesi sonucu (Wildavsky, 1984:ix) ortaya çıkan ve son otuz yıldır devam eden bütçe reformu çabalarının amacı bütçe yapısını düzeltme/iyileştirme olmuşsa da (Premchand, 1983:290) başarısız olan tüm bütçe reformlarında odak noktası hükümet olup, yasama ihmal edilmiştir (Schick, 2001:32). 1990'lı yılların başında başlayan program bütçe reformları, hükümetlerin neler yapmaya çalıştığına ve bunların maliyetine odaklanmıştır. Etkinlikler, faaliyetler ve hesap verebilirliğe odaklanan bütçe reformları (Rubin, 1996:180) sonucunda hesap verme, saydamlık ve makro-mali istikrar gibi yeni bütçe ilkelerinin öne çıkması (OECD, 2004:18) parlamento-bütçe ilişkisinin kapsam ve anlamının da değişip gelişmesine yol açmıştır.

Geçmişte bütçe, etkin politika uygulamayı sağlamaktan ziyade idareyi kontrol aracı olarak kullanıldığı (Wehner ve Byanyima, 2004:19) için başlangıçta yasama organlarının yürütmeyi denetlemesi ve hesap sorabilmesine kaynaklık eden bütçe hakkı, bütçenin işlev değişikliğine paralel olarak değişim geçirmiştir. Bütçe sistemi kanunlarının birinci amacı, yasamanın yıllık bütçeyi onaylama ve takip etme gücünü netleştirmedir. Takip etme, uygulamaya karışma ve kontrol-denetimi de içerir (OECD, 2004:68). Yeni kapsam ve anlamıyla bütçe, uygulanan siyasal strateji hakkında karar verme ve orta vadeli ekonomik plan geliştirme, seçmenlere hükümetleri geçmişteki amaçlarının performansına göre değerlendirme olanağı verir. Aksi takdirde bütçe, salt yasal hesap verebilirlik aracı olarak kalıp, siyasal hesap verebilirlik aracı olamaz (Hagen, 2007:37).

Geleneksel bütçe konseptinin temeli olan hesap verebilirlik, periyodik olma, yasallık, bütçe kontrolü ve genellik ilkeleri aracılığıyla yürütmenin yasamaya karşı mali sorumluluğunu düzenlemekteydi (Caiden, 1978:540). Bütçe harcamalarının kurumsal/fonksiyonel tasnifi, bütçenin temel amaçları olan kontrol, öngörü, gözden geçirme ve onay işlemleri için gerekli ve yeterliydi (Robinson, 1992:17). Geleneksel

bütçeler bunun için daha çok harcama birimlerine göre tasnif edilir ve bütçelerde paranın niçin harcanacağı değil (Caiden, 1989:55) hangi birimler tarafından harcanacağı gösterilirdi. Bütçeleme süreci bütçe yapısını belirlediği için (Kettl, 1989:235) çıktıya dayalı geleneksel bütçe sisteminde kamu harcamalarının tasnifi, bütçe hakkının kapsamını da yasama organının onamasıyla sınırlı tutmaktaydı.

Bütçelerin hükümet tercih ve önceliklerini yansıtabilmesi için ortaya konulan program, bütçe sistemi topluma sunulan mal ve hizmetleri yani çıktıları esas almaktaydı (Robinson, 1992:18). 1940'larda A.B.D.'de başlayan tekniklerle bütçe salt girdi planlama aracı değil aynı zamanda hükümetin başarmak istediği amaçların sonucunu planlayan bir aygıt haline gelmiştir (Fölscher, 2007:119). Nitekim 1960'lardan sonra başlayan ve ikinci dalga bütçe reformları olarak adlandırılan reformlarla birinci amaç, harcama birimleri yerine faaliyetlere yönelmiştir (Caiden, 1989:50). Siyasi amaçları kontrol etmek amacıyla saydamlık, bütçenin yönetsel fonksiyonlara ve sorumluluklara göre organize edilmesini gerektirmektedir (Hagen, 2007:31). Bütçeleme faaliyetleri planlamanın temel yönetimi haline gelirken (Garbutt, 1985:157) bütçe yapısı da hesap vermenin yanında hükümetin kendi faaliyetlerini kontrol etmesine yardımcı olmuştur (Premchand, 1983:289). Bu durumda, bütçe hakkı kamu gelir ve giderlerinin yasama organınca onaylanması ve denetlenmesini de aşan anlam ve kapsam değişikliğine uğramıştır.

Bu bağlamda, geniş anlamda bütçe hakkını; kamu harcamalarının büyüklüğü ve kapsamı ile bu harcamaların yapılabilmesi için vatandaşlara getirilecek yükümlülüklerle halkın karar vermesi ve bu hakkın halkın seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanılması (TBMM, 2012:245) olarak tanımlamak mümkündür. Parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkeler açısından bütçe hakkı, parlamentonun sadece kamu gelirlerini toplamaya ve harcamaları gerçekleştirmeye izin vermekten öte kamu politikası oluşturma ve planlama sürecinde daha etkin bir rol ve sorumluluk üstlenmeyi kapsamaktadır. Söz konusu rol ve sorumluluk parlamentonun hem sürecin başında amaç, hedef ve hizmet programlarına göre kaynak tahsisine onay vermesi hem uygulamada bütçe kaynaklarının hangi etkinlik düzeyinde uygulandığını izleme hem de günün sonunda nelerin başarıldığını, nelerin başarılmadığını görme olanağına sahip olmayı gerektirmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010b:66-67).

4. Parlamentoların Gözetim ve Denetim Yetkisinin Artırılmasına Yönelik Çabalar ve Yüksek Denetim Organlarının Rol ve İşlevlerindeki Değişim

Dünyada son yıllarda parlamento-bütçe ilişkisinin gelişme dinamikleri açısından yeni bir konjonktüre girildiği görülmektedir. Uluslararası düzlemde (WB, EU ve OECD) benimsenen yeni kurum ve kurallar çoğu ülkenin gerçekleştirdiği bütçe reformları aracılığıyla hızlı bir biçimde uygulamaya aktarılmaktadır. Reformların ortak özelliği kamu maliyesi alanında gelenekselleşen kurum ve kuralların ekonominin değişen gereksinimleri ve demokrasinin gelişen standartları ışığında yeniden belirlenmesidir. Değişimin temel çizgileri; hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik, verimli kullanılmasını sağlayacak yönetsel-mali sistem ve süreçlerin oluşturulması yönündedir. Bu perspektifi mümkün kılacak değişiklikler bütçe sürecinin tüm aşamalarında bir dizi yenilikle sağlanmakla birlikte bu değişimin en belirgin

sonuçlarından biri parlamentoların kamu kaynakları üzerindeki rolünün güçlendirilmesi şeklinde tezahür etmektedir (Biçer ve Şahin, 2008:19).

Yeni birikim modelinde, neo-liberalizm ve yönetişimi esas alan siyasal zihniyet bir yandan yürütmenin parlamentonun zayıflaması pahasına güçlenmesini, istikrar, esnek yönetim ve hızlı karar alma gerekçesiyle zorunlu kılarken (Bayramoğlu, 2005:228) bir yandan da devletin yeni rol ve sorumluluk alanlarında parlamentonun gözetim ve denetiminin etkinleştirilmesini gerektirmektedir. Allen Schick'e göre parlamentolar bütçelemeye ilişkin iki zıt etkinin altında kalmaktadır. Bunlardan birincisi, mali büyüklükleri kısıtlayarak kamu maliyesini disiplin altına almaya yönelik çabalar, ikincisi ise parlamentonun gelir ve harcama politikasının belirlenmesinde rolünün artmasıdır (Schick, 2002). Nitekim bazı ülkelerde parlamentoların mali disiplini sağlama sorumluluğunda kendilerine güvenmedikleri için gönüllü olarak yetkilerini yürütme organlarına bıraktıkları (Anderson, 2009:3) veya "mali kural" benzeri uygulamalarla bütçe sürecindeki rol ve yetkilerini kısıtladıkları görülmektedir. Sonuçta bir yandan parlamentonun bütçe sürecindeki rolü mali istikrar nedeniyle kısıtlanmaya çalışılırken bir yandan da parlamentoların bütçe politikalarında belirleyici olması gündeme getirilmektedir.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar bu harcamalar üzerinde parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetimin kapsam ve niteliğinde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme, kıt olan kamu kaynaklarının verimli kullanımına yönelik arayışları artırmış; yüksek denetim bunun da ötesine geçerek sadece kaynakların değil, kurumların yapısı, işleyişi ve süreçlerinin etkinliğini de sorgulamaya başlamıştır (Köse, 2007:111-112). Nitekim ulusal yasama organları genel olarak günümüzde bütçeye ilişkin meselelerde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olduklarından daha fazla aktif olmaya başlamışlardır (Anderson, 2008:51).

Anderson'a göre parlamentoların bütçe sürecindeki rolleri üç aşamayı izlemiştir. Bunlar; yasama organının vergilendirme ve harcama yetkisinin ortaya çıkması, yürütme organının bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin kapasitesinin ve süreçlerinin gelişmesi, bir yasama bütçe sürecinin getirilmesi (Anderson, 2008:52). Birinci aşama bütçe hakkının ilk ortaya çıktığı dönemde gerçekleşmişken ikinci aşama refah devleti pratiğinde ortaya konulmuştur. Yeni dönemde ise üçüncü aşama gündeme getirilmektedir ki bu da bütçe sürecinde parlamentoların daha aktif rol almasını gerektirmektedir.

Parlamentoların bütçe sürecinde artan rolleri, onların bilgiye olan ihtiyacını artırdığı için birçok ülkede yasama organının bağımsız bir araştırma kapasitesine veya birimine sahip olmasının önemi vurgulanmakta (Anderson, 2008:53), bütçe komisyonları veya mali komisyonlar ile kontrol komisyonlarının önemi ve işlevleri tekrar gündeme getirilmekte ve bağımsız dış denetimin rolleri tartışılmaktadır (Boesch, 2008:87-89).

Devletin mali ve maddi varlıklarının korunması iyi yönetişimin bir parçası olarak görülürken dünya genelinde hakim olan eğilim hem kaynakların kullanımına ilişkin daha fazla saydamlığın hem de sağlam bir mali yönetim ve kontrole kamusal hesap verebilirliğin sağlanması yönünde giderek artmaktadır. Bu eğilim, kamu yararını

gözetin parlamentonun rolünü ön plana çıkartırken parlamentonun bilgi edinmesini, komisyonlarının rol ve işlevleri ile parlamento-yüksek denetim ilişkilerini de köklü bir değişime zorlamaktadır. Örneğin, parlamento komisyonlarının gözetim fonksiyonuna ilişkin rolleri güçlendirilirken yüksek denetim kurumları da hükümet tarafından yürütülen faaliyetlere yönelik daha kapsamlı denetimler gerçekleştirmektedir. Bu denetimler yalnızca parlamento belgelerine yasal uygunluğun dışında, aynı zamanda, hükümet program ve faaliyetlerinin etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik bağlamında performans denetimini de kapsamaktadır (Sahgal, 2008:165-166).

Kamu maliyesinin parlamenter kontrolünü sağlamak düşüncesi geliştirilen klasik/geleneksel bütçe ilkelerinin yanında 20'nci yüzyılın sonlarına doğru bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçişle birlikte temsili demokrasinin etkinliği sorgulanmaya başlanmış ve yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde halkın kamu maliyesini kontrolüne ilişkin doğrudan demokrasi araçlarının uygulanabilirliği tartışmaları ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda, parlamentoların bütçe sürecindeki kontrol rolü bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve onaylanmasının yanında bütçe uygulanmasının da denetimini kapsamıştır. Bu yeni rolle uyumlu olarak parlamento bütçe komisyonlarının rolleri ile parlamentoya yardımcı bir kuruluş olarak idari denetimi yapacak olan yüksek denetim kurumlarına olan ihtiyaç artmıştır (Çağan, 2008:183-185).

Hükümetin kamu hesaplarının durumuna ilişkin raporları sunmalarını sağlamanın bir yolu olarak bütçe ve mali faaliyetler hakkındaki bilgiye erişme parlamentoların bütçe denetimindeki rolü açısından giderek daha çok önem kazanırken hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri, kamu hizmetlerine ilişkin mali sistem ve muhasebe planlarının geliştirilerek/iyileştirilmesini ve Sayıştayın rolünün güçlendirilmesini gerektirmektedir (Leite, 2008:203-207).

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımları çerçevesinde performans yönetiminin kamu sektöründe yaygınlaşması ve buna bağlı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin geliştirilmesi ile yüksek denetimde de girdi (kaynak) ve süreç odaklı yaklaşımlar yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmaya başlamıştır. Bir başka deyişle yüksek denetim kurumları giderek artan ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamıştır, bunun için de kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır (Köse, 2007:112).

Yüksek denetim organlarının geleneksel yasal uygunluk denetiminin dışına çıkarak düzenlilik denetimi ve mali denetimin yanı sıra performans denetimini de üstlenmesi ve parlamentoların ihtiyaç duydukları teknik bilginin üretilmesinde aktif rol almaya başlamaları sonucunda günümüzde Sayıştay çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmiştir. Yüksek denetimin varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmanın yanında ödediklerinin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini de üstlenmiştir. Dolayısıyla yüksek denetim, demokratik bir ortamın ürünü olduğu kadar güçlü bir demokrasinin korunmasında da önemli bir öğeyi oluşturmaktadır (Dye, 1996:10).

Yüksek denetim organları 1970'lerden sonra yaygın olarak gerçekleştirdikleri performans denetimleri aracılığıyla parlamento yürütme iktidarı üzerinde denetim

ve gözetim sağlama olanakları sunan araçlar kazandırmışlardır (Köse, 2007:129). Parlatentonun kamu harcama süreçleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini artırmaya yönelik çabalar ile buna paralel olarak yüksek denetim organlarının rol ve işlevlerinde değişimler parlamentoların bütçe hakkının geleneksel/klasik bütçe hakkı kullanım kapsam ve şeklinin dışına çıkarak daha etkin ve verimli bir şekilde icra etmesine yardımcı olmaktadır. Bu da bütçe hakkının kapsam ve kullanım şeklini köklü bir biçimde değişime uğratmakta ve söz konusu hakka yeni içerik ve süreçleri katmaktadır. Parlatentoların üstlendiği yeni rol ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe gözetim ve denetiminde etkinlikleri ise ekonomik tahminler, temel tahminler, yürütme organının bütçe tasarısının analizi, orta vadeli analiz, politika önerilerinin analizi, harcama kesintisi analizleri ile düzenlemelerin analizini yapabilecek bağımsız araştırma birimi ve yüksek denetim organına sahip olmasıyla mümkün olmaktadır (Anderson, 2008:55-56).

Sonuç

20'nci yüzyılın son çeyreğinde ağırlığı hissedilen küreselleşme eğilimi ile birlikte devletin başta ekonomi olmak üzere rol ve fonksiyonları ciddi tartışmalara konu edilmiştir. Kamusal müdahalenin aracı olan bütçe kavram ve kurumu da bu tartışmalardan nasibini almış ve başta bütçe sistemi olmak üzere geleneksel kamu mali araçlarında ciddi değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu süreçte yasama organlarının yürütme ve onun emrindeki idareye karşı en önemli aracı olan bütçe hakkı kavramı da hem içerik/kapsam hem de işlev açısından farklı anlamlar üstlenmiş ve hatırı sayılı bir değişimden geçmiştir.

Bütçe hakkı ve dolayısıyla devletin ekonomiye/piyasaya müdahale şeklinin içerik ve anlamı ekonomik ve siyasal faktörlere bağılı olarak değişirken parlamentoların bütçe ve dolayısıyla yürütme ve idare üzerindeki gözetim ve denetim yetkileri de hem şekil hem de kapsam açısından radikal değişimlere uğramıştır. Yüksek denetim organlarının rol ve işlevlerinin yeniden tanımlandığı bu süreçte klasik bütçe ilkelerine ek olarak "saydamlık" ve "hesap verebilirlik" kavramları öne çıkmış ve söz konusu kavramların kurumsallaştırılması amacıyla köklü reformlar hayata geçirilmiştir.

Son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hayata geçirilen bütçe sistemi ve kamu mali yönetimi reformlarının temel amacı bir yandan parlamentoların bütçe sürecindeki rollerini artırmayı hedeflerken bir yandan da siyasal ve ekonomik şartlar parlamentoların bütçe aracılığıyla gerçekleştireceği kamusal müdahale alanlarını sınırlamaktadır. Parlamento-bütçe ilişkileri iki zıt yönlü faktörün etkisi altında şekillenirken parlamentolar daha çok kendilerine bırakılan alanlarda daha etkin ve verimli olmanın yollarını ve araçlarını bulma çabası içine girmişlerdir. Sonuçta küreselleşmenin zorladığı yeni kamu yönetimi modeli ve siyasal sistemde yasama organları eskiden olduğu gibi kamusal karar alma sürecinde mutlak belirleyici olma imkânını kaybetmiş olsalar da kendilerine bırakılan alanlarda daha verimli ve etkin olmak için yoğun bir reform süreci içine girmek zorunda kalmışlardır.

Kaynakça

Aktan, C.C., Dileyici, D. ve Vural, Y.İ. (2004), Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

- Anderson, B. (2008), “Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü”, içinde, *Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Anderson, B. (2009), *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*, *OECD Journal on Budgeting Volume 2009/1*.
- Bayramoğlu, S. (2005), *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Bilgiç, V. (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ed. A. Balcı, A. Nohut, N.K. Öztürk ve B. Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Berksoy, B. (2003), “Devlet ve Küreselleşme: Almanya ve Türkiye’den Perspektifler”, *Praksis Dergisi*, 10, 357-366.
- Boesch, H. (2008), “Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri”, içinde, *Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Bıçer, M. ve Şahin, M. (2008), “Editorial Not”, içinde, *Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Caiden, N. (1978), “Patterns of Budgeting”, *Public Administration Review*, 38(6), November-December, 539-544.
- Caiden, N. (1989), “A New Perspektife on Budgeting Reform”, *Australian Journal of Public Administration*, 48(1), March.
- Christians, A., Dean, S., Ring, D. ve Rosenzweig, A.H. (2008), “Taxation As a Global Socio-Legal Phenomenon”, *Journal of International & Comparative Law*, 14 ILSA J Int’l & Comp L 303.
- Cohen, J.B. (1996), “Phoenix Risen the Resurrection of Global Finance”, *World Politics*, 48(2) (Jan.1996), 268-296 Published by: Cambridge University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25053963>
- Colas, A. (2007), “Neoliberalizm, Küreselleşme ve Uluslararası İlişkiler” içinde *Neoliberalizm Muhaliif Bir Seçki* (ed. A.S. Filho ve D. Johnston, çev. Ş. Başlı-T. Öncel), Ankara, Yordam Yayınları.
- Coşkun, S. (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ed. A. Balcı, A. Nohut, N.K. Öztürk ve B. Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Çağan, N. (2008), “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, *Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Demirbaş, T. (2012), “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, “YENİ” MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler (ed. C.C. Aktan, A. Kesik ve D. Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Demircan, E. (2006), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansımaları, Türkiye Örneği”, *Kamu Maliyesine Yeni Bakış* (Teori ve Uygulama) (ed. Prof.Dr. N. Falay, Yrd.Doç.Dr. M. Şahin ve Dr. A. Kesik), Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Dileyici, D. (2012), “Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim”, *“YENİ” MALİYE” Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler* (ed. C.C. Aktan, A. Kesik ve D. Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- DPT (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, DPT Yayınları.
- DPT (2001), Kamu Yönetimi Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara, DPT Yayınları.
- Durgun, Ş. (1999), Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Ankara, Nobel Yayınları.
- Dye, K.M. (1996), *Accountability, Auding and Democracy*, Lahore.
- Eker, A. (2009), “Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm”, *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm* (ed. Prof.Dr. A. Eker ve Yrd.Doç.Dr. H.A. Şimşek), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Erdoğan, M. (2007), *Anayasa Hukuku*, Ankara, Orion Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2008), *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Fölscher, A. (2007), “Budget Methods and Practices”, in *Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series* (ed. A. Shah), Washington DC, The World Bank,
- Fukuyama, F. (2005), *Devletin İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim* (çev. D. Çetinkasap), Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Garbutt, D. (1985), *How to Budget and Control Cash*, Aldershot-England, Gower Publishing Company Limited,
- Gençkaya, Ö.F. (2000), “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, *TBMM’nin Etkinliği* (kor. İ. Turan), İstanbul, TESEV Yayınları.
- Göktaş, A. (2000), *Küresel Kriz ve Türkiye, Küreselleşmenin Denetimi Türkiye Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması IMF ve Avrupa Birliği ile İlişkiler*, Ankara, Özen Yayıncılık.
- Gönenç, L. (2010), *Siyasal İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar*, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri:1.
- Gürbüz, Ö. (1999), *Parlamenter Rejimin Dünü, Bugünü, Yarını: Siyasal Etik, Verimlilik Kültürü*, Ankara, TPB Kültür Yayınları.
- Hagen, V.J. (2007), “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance”, içinde *Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series* (ed. A. Shah), Washington DC The World Bank.
- Heywood, A. (2007), *Politics*, Palgrave, London.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (2000), *Küreselleşme Sorgulanıyor* (çev. Ç. Erdem ve E. Yüce), Ankara, Dost Kitabevi.
- Hood, C. (1991), “Public Management for all Seasons”, *Public Administration*, C:69.
- Hollis, C. (1950), *Can Parliament Survive*, London, Chiswick Press,
- Holloway, J. (2007), “Küresel Sermaye ve Ulus Devlet”, içinde, *Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi* (ed. W. Bonefeld ve J. Holloway, çev. S. Mercan), İstanbul: Otonom Yayıncılık.

- İba, Ş. ve Bozkurt, R. (2004), 100 Soruda Parlamento: Türk Parlamento Hukukuna Giriş, Ankara, Nobel Yayınları.
- Jessop, B. (2009), Kapitalist Devletin Geleceği (çev. A. Özcan), Ankara, Epos Yayınları.
- Kazgan, G. (2005), Küreselleşme ve Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kesik, A. ve Kıral, G. (2012), “Yeni Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, *“YENİ” MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler* (ed. C.C. Aktan, A. Kesik ve D. Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Kettl, D.F. (1989), “Expansion and Protection in the Budgetary Process”, *Public Administration Review*, 49(3), 231-239.
- Kooiman, J. (1998), “Research and Theory About New Public Services Management”, *International Journal of Public Sector Management*, S:9 (5/6), 7-22.
- Köse, H.Ö. (2007), “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu”, *Sayıştay Dergisi*, S:65, Nisan-Haziran.
- Köse, A.H. ve Öncü, A. (2003), “İktisadın Piyasası, Kapitalizmin Ekonomisi”, içinde, *İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan* (der. A.H. Köse, F. Şenses ve O. Türel), İstanbul, İletişim Yayınları.
- Laity, E.T. (2009), “The Competence of Nations and International Tax Law”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, 19 Duke J. Comp. & Int’l L.187.
- Lienert, I. (2010), Role of the Legislature in Budget Process, Washington DC, IMF Technical Notes and Manuals.
- Lijpart, A. (1984), Çağdaş Demokrasiler: Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri (çev. E. Özbudun ve E. Onulduran), İstanbul, TDV ve Siyasi İlimler Derneği Yayını.
- Macewan, A. (2007), “Neoliberalizm ve Demokrasi: içinde, *Piyasa İktidarına karşı Demokratik İktidar*”, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (ed. A. Saad-Filho ve D. Johnston), (çev. Ş. Başlı ve T. Öncel), İstanbul, Yordam Yayınları.
- Mandel, E. (2008), Geç Kapitalizm (çev. C. Badem), İstanbul, Versus Kitap.
- Mason, R. (2007), “Common Markets, Common Tax Problems”, University of Florida, Florida Tax Review, 8 Fla. Tax Rev.599.
- Meier, K.J. (1993), Politics and Bureaucracy, California, Brooks/Cole Publishing Company.
- Munck, R. (2007), “Neoliberal Devlet Kuramı”, içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, (ed. A. Saad-Filho ve D. Johnston), (çev. Ş. Başlı ve T. Öncel), İstanbul, Yordam Yayınları.
- Musgrave, A.R. (2000), Public Finance in a Democratic Society Volume III The Foundation of Taxation and Expenditure, Cheltenham UK Edward Elgar Publishing Limited.
- Mises, L.V. (1947), Bürokrasi (çev. F. Engin), İstanbul, Cumhuriyet Matbaası.
- Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2008), “Giriş: Kamu Yönetiminin Yeni Perspektifi ve Dinamiği: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ed. A. Balcı, A. Nohut, N.K. Öztürk ve B. Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.

- Ocakçioğlu, 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.
- O’Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin’s.
- OECD (2004), “The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison”(ed. Ian Lienert and Moo Kyung), Paris, *OECD Journal on Budgeting*, 4(3).
- Onar, E. (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Yılında Parlamenter Sistemimizin Bugünü ve Yarını”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Türkiye Konferansı (26/09/1998)*, Ankara, TPB Kültür Yayınları.
- Öngen, T. (2003), “Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, içinde, *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, İktisat Üzerine Yazılar I* (der. A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan), İstanbul, İletişim Yayınları.
- Öz, S. (2005), *Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Cenneti*, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Özbudun, E. (1989), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınevi.
- Özüğurlu, M. (2003), “Eşitlik Körü Demokratikleşme Programlarının Eleştirisi”, *Praksis Dergisi*, 10, 11-34.
- Peters, B.G. (1995), *The Politics of Bureuacracy*, London, Longman Publishers.
- Peters, B.G. ve Pierre, J. (1998), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research&Theory*, 8(2), 223-244.
- Pollitt, C. (1986), “Democracy and Bureuacracy”, *New Form of Democracy* (ed. D. Held ve C. Pollitt), London, Sage Publications.
- Premchand, A. (1983), *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise*, Washington DC, IMF.
- Robinson, M. (1992), “Program Budgeting: Costs and Benefits”, *Australian Journal of Public Administration*, 51(1), March.
- Rubin, I.S. (1996), “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, *Budgeting and the Management of Public Spending* (ed. D.J. Savoie), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited.
- Rhodes, R.A.W. (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rush, M. (2001), *The Role of the Member of Parliament Since 1868*, New York, Oxford University Pres.
- Sahgal, V. (2008), “Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması-Uygulanması ve Dış Denetim-Kontrol”, içinde, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum*, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Schulze, G.G. ve Ursprung, H.W. (1999), “Globalisation of the Economy and the Nation State”, *The World Economy*, 22(1999), 3(05), 295-352.
- Schick, A. (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?” *The OECD Journal on Budgeting*, 1(3).
- Schick, A. (2001), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”, *Budget: Towards a New Role for the Legislature*, Senate-Paris, OECD.
- Schmitt, C. (2010), *Parlamenter Demokrasinin Krizi* (çev. A.E. Zeybekoğlu), Ankara, Dost Kitabevi.

- Shah, A. (2007), "Overview", içinde, *Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series* (ed. A. Shah), Washington DC, The World Bank.
- Silk, P. ve Walters, R. (1998), *How Parliament Works*, Essex, Addison Wesley Longman Limited.
- Smith, B.C. (1988), *Bureuacracy and Political Power*, Sussex, Wheatsheaf Book.
- Sönmezler, G. (2006), "Küreselleşme ve Kriz: Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Finansmanının Dönüşümü", *Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama)* (ed. Prof.Dr. N. Falay, Yrd.Doç.Dr. M. Şahin ve Dr. A. Kesik), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Stapenhurst, R. (2008), "The Legislature and the Budget", içinde, *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, WPI Development Studies, Washington, DC, The World Bank.
- Şahin, M. (2006), "Sosyal Devletten Tüccar Devlete: Dünyada ve Türkiye'de Devletin Dönüşümü", *Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama)*, (ed. Prof.Dr. N. Falay, Yrd.Doç.Dr. M. Şahin ve Dr. A. Kesik), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Şaylan, G. (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- TEPAV (2006), *Mali Saydamlık İzleme Raporu IV*, Temmuz.
- Teziç, E. (2005), *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, İstanbul, Beta Yayınları.
- The World Bank (1998), *Public Expenditure Managament Handbook*, June.
- Timur, T. (1996), *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Toprak, N.M., Demir, Ö., Doğanlar, M., Dönek, E. ve Acar, M. (2001), *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi: Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Tunçkaşık, H. (2008), *Parlamente Rejimlerde Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamento Krizi*, Basılmamış TBMM Uzmanlık Tezi.
- Turan, İ. (1978), "Parlamente Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye", *AÜ SBF Dergisi*, Mart-Haziran.
- Wehner, J. ve Byanyima, W. (2004), *Parliament, The Budget and Gender*, Handbook for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM.
- Wildavsky, A. (1984), *The Politics of the Budgetary Process*, Fourth Edition, Toronto, Little Brown and Company.
- Wilson, J.Q. (1996), *Bürokrasi* (çev. S. Yalçındağ,, D. Canman ve Y. Ertekin), Ankara, TODAİE Yayınları, No:265.
- Yalman, G. (2003), "Neoliberal Hegemonya ve Siyasal İktisat: Latin Amerika Dersleri", içinde, *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, İktisat Üzerine Yazılar I* (der. A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan), İstanbul, İletişim Yayınları.
- Yeldan, E. (2003), "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", içinde, *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (ed. A.H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan), Ankara, İletişim Yayınları.
- Yılmaz, H.H. ve Biçer, M. (2010a), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, C:25, S:287, 33-68.

- Yılmaz, H.H. ve Biçer, M. (2010b), “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Deęerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, 13, 45-84.
- Yılmaz, H.H. ve Biçer, M. (2010c), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Deęerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 158, 201-225.
- Yılmaz, H.H. (1999b), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Deneyimi, Ankara, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüęü.
- Yücekök, A.N. (1987), Siyasetin Toplumsal Tabanı (Siyaset Sosyolojisi), Ankara, AÜ, SBF Yayınları No:565.