

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SÜRECİNDE PARLAMENTONUN DENETİMİ:
SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mustafa KURT

MAYIS – 2016

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SÜRECİNDE PARLAMENTONUN DENETİMİ:
SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mustafa KURT

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

MAYIS – 2016

TRABZON

ONAY

Mustafa KURT tarafından hazırlanan Türkiye’de Bütçeleme Sürecinde Parlamentonun Denetimi: Seçilmiş Bazı Ülkelerle Karşılaştırmalı Bir Analiz adlı bu çalışma 10.06.2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Osman PEHLIVAN (Başkan-Danışman)


Prof. Dr. İstiklal Yaşar VURAL (Üye)


Doç. Dr. Cemil RAKICI (Üye)

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. .../.../2016

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Mustafa KURT

10.06.2016

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Bütçeleme Sürecinde Parlamentonun Denetimi: Seçilmiş Bazı Ülkelerle Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı bu çalışmada, seçilmiş bazı ülkeler ve ülkemizdeki bütçeleme süreci ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra, bütçeleme sürecinde, hem ülkemizde hem de seçilmiş bazı ülkelerde yer alan parlamentoların elinde bulundurduğu araçlarla gerçekleştirmiş olduğu ‘denetim’ faaliyeti incelenmektedir.

Tez çalışma sürecinde her zaman yanımda olan, fikirleri ve engin tecrübesi ile bana rehber olan, değerli tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Osman PEHLİVAN’a teşekkürlerimi bir borç bilirim. Ayrıca hiçbir karşılık beklemeden, her zaman desteğini hissettiğim Sayın Prof. Dr. İstiklal Yaşar VURAL’a, bölüm hocalarıma, bölüm arkadaşlarıma ve son olarak hayatım boyunca maddi ve manevi desteklerini hep yanımda hissettiğim aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Trabzon, Mayıs 2016

Mustafa KURT

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET	IX
ABSTRACT	X
TABLOLAR LİSTESİ	XI
ŞEKİLLER LİSTESİ	XII
KISALTMALAR LİSTESİ	XIII
GİRİŞ.....	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GENEL OLARAK PARLAMENTO DENETİMİ VE BÜTÇELEME SÜRECİ	3-21
1.1. PARLAMENTO DENETİMİNDE KULLANILAN ARAÇLAR.....	3
1.1.1. Meclis Araştırması.....	4
1.1.2. Genel Görüşme	5
1.1.3. Soruşturma Komisyonları	5
1.1.4. Soru.....	6
1.1.5. Gensoru.....	6
1.2. BÜTÇE SÜRECİNDE PARLAMENTONUN ETKİSİ.....	11
1.2.1. Bütçeleme Sürecinde Parlamentonun Etkinliği	13
1.2.2. Bütçeleme Sürecinde Parlamentaoya Bağlı Bütçe Birimlerinin/Komisyonlarının Önemi	17

İKİNCİ BÖLÜM

2. BAZI ÜLKELERDE PARLAMENTO DENETİMİ VE BÜTÇELEME SÜRECİ22-42

2.1. İNGİLTERE.....	22
2.1.1. Bütçeleme Süreci.....	22
2.1.1.1. Bütçenin Hazırlanması.....	22
2.1.1.2. Bütçenin Parlamentoda Onaylanması.....	23
2.1.1.3. Bütçenin Uygulanması ve Denetimi.....	24
2.1.2. Parlamento Denetimi.....	25
2.1.2.1. Parlamento.....	25
2.1.2.1.1. Parlamento Bünyesinde Yer Alan Komisyonlar.....	28
2.1.2.1.2. Parlamento Dışında Yer alan Mali Kurumlar.....	28
2.1.2.2. Yürütme Organı.....	29
2.2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....	30
2.2.1. Bütçeleme Süreci.....	30
2.2.1.1. Bütçenin hazırlanması ve Kongre'ye Sunumu.....	30
2.2.1.2. Bütçenin Yasama Aşaması.....	34
2.2.1.3. Bütçenin Uygulanması.....	36
2.2.1.4. Bütçenin Denetimi.....	37
2.2.2. Parlamento Denetimi.....	37
2.2.2.1. Parlamento ve Yürütme Organı.....	37
2.2.2.2. Parlamento Denetiminde Kongrenin Elinde Bulunan Araçlar.....	39
2.2.2.2.1. Bütçe Komisyonları ve Meclis Görüşmesi.....	39
2.2.2.2.2. Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi.....	40
2.2.2.2.3. Kongre Bütçe Ofisi.....	40
2.2.2.2.4. Bütçe Yönetim Ofisi.....	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE PARLAMENTONUN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ ROLÜ43-84

3.1. TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SÜRECİ.....	44
3.1.1. Bütçenin Hazırlanması ve Parlamentoda Onaylanması.....	45
3.1.1.1. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan.....	46

3.1.1.2. Bütçe Çağrısı/Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Genelgesi/Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	47
3.1.1.3. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanan Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin İlgili Bakanlıklara Gönderilmesi, Görüşülmesi ve Parlamento'ya Sunulması	48
3.1.1.4. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Parlamento'da Görüşülmesi ve Kanunlaşması	49
3.1.2. Bütçenin Uygulanması.....	55
3.1.2.1. Gelirlerin Toplanması	55
3.1.2.2. Giderlerin Yapılması	56
3.1.2.2.1. Giderlerin Yapılmasında Yetkili Olan Kişiler	57
3.1.2.2.2. Giderlerin Yapılma Süreci	58
3.1.2.2.2.1. Giderin Taahhüdü (Yüklenme)	58
3.1.2.2.2.2. Giderlerin Tahakkuku (Gerçekleştirilmesi)	59
3.1.2.2.2.3. Giderlerin Ödeme Emrine Bağlanması	59
3.1.2.2.2.4. Giderlerin Ödenmesi	59
3.1.3. Bütçenin Denetimi	62
3.1.3.1. Bütçenin İdari Denetimi	62
3.1.3.2. Bütçenin Yargısal Denetimi	63
3.1.3.3. Bütçenin Parlamento Denetimi	64
3.2. PARLAMENTO DENETİMİNDE KULLANILAN ARAÇLAR	64
3.2.1. Soru	65
3.2.2. Genel Kurul Görüşmeleri	68
3.2.3. Meclis Araştırması	69
3.2.4. Gensoru	70
3.2.5. Meclis Soruşturması	73
3.2.6. Parlatonun Dolaylı Kullandığı Bir Denetim Aracı olan Sayıştay	75
3.3. TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE ETKİN BİR PARLAMENTO DENETİMİ AÇISINDAN ŞEFFAFLIK (SAYDAMLIK) VE HESAP VEREBİLİRLİK İLKELERİ	77
3.3.1. Şeffaflık (Saydamlık) İlkesi	79
3.3.2. Hesap Verebilirlik İlkesi	82
SONUÇ VE ÖNERİLER	85

YARARLANILAN KAYNAKLAR..... 92

ÖZGEÇMİŞ 102



ÖZET

Günümüz dünyasında yapısal dönüşümleri sağlamak, ekonomik sorunlarla mücadele etmek, kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe içerisinde yer alan politikaların önemi çok büyüktür. Nitekim bütçe politikalarından elde edilen sonuçların verimli olabilmesi için bütçeleme sürecinin iyi anlaşılması, yapılması gereken şeylerin şeffaflık (saydamlık) ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda düşünüldüğünde, bir ülkenin kendi kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmesi için bütçeleme süreci çok önemlidir.

Bütçeleme sürecinde yer alan önemli iki büyük aktör vardır. Bunlar, parlamento ve yürütme organıdır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında yürütme organı etkinken, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi aşamalarında ise parlamento etkindir. Bu çalışmada, seçilmiş bazı ülkeler ile ülkemizdeki bütçeleme süreci ve bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerden biri olan parlamentonun denetimi, görev ve sorumlulukları incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, Bütçe, Denetim

ABSTRACT

Nowadays, budgetary policies in developed and developing countries are very important to tackle economic problems, to provide structural transformations and the efficient use of resources. Hence, the budgeting process must be well understood to be effective the results obtained from the budget policies. Furthermore, things to be done must be done within the framework of the principles of transparency and accountability. When considered in this context, a country's budgeting process is very important in order to use effectively and efficiently its resources.

There are two important factors in the budgeting process which are the parliament and the executive body. While the executive body in the stages of preparation and implementation of budget is active, the parliament in the stages of approval and supervision of budget is active. In this study, budgeting process of our country and some selected countries are examined. Moreover, the control of parliament, one of the actors in the budgeting process, roles and responsibilities are examined.

Key Words: Parliament, Budget, Supervision

TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Parlamento Denetim Araçlarının Sayısı ile Yönetim Şekli Arasındaki İlişki...9	
2	Gelir ve Demokrasi Seviyeleri ile Denetim Araçları Arasındaki İlişki.....11	
3	Lordlar Kamarası Üyeliğinin Partilere Göre Dağılımı.....26	
4	Avam Kamarası Üyelerinin Parti Dağılımı.....27	
5	Bütçe Ödeneklerinin Parlamento'da Değişimi.....50	
6	Bütçe Gelirlerinin Parlamento'da Değişimi.....51	
7	Bütçe ile İlgili Komisyonların Karşılaştırılması.....53	
8	Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci.....54	
9	Giderlerin Yapılması Sürecindeki Aşamalar ve Süreçte Yer Alan Yetkililer..60	

ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Sekil Nr.</u>	<u>Seklin Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Parlamentoların Kullandıkları Denetim Araçlarının Kullanım Oranları.....8	
2	Parlamento Denetim Araçları ile Ülkelerin Yönetim Şekli Arasındaki İlişki.....9	
3	Bütçeleme Sürecinde Parlamento ve Yürütme Organının Görevleri.....13	
4	Yürütme Organı Tarafından Hazırlanan Bütçe Tasarısını Parlamentolar Genellikle Onaylar mı?.....15	
5	Parlamento'ya Bağlı Özel Bir Bütçe Araştırma Birimi/Komisyonu Var mı?...18	
6	Bütçe Sürecinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Fonksiyonu.....21	
7	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarılarına Verilen Oyların Sonuçları.....54	
8	Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Gider Dengesi (Milyon TL).....61	
9	Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Bütçe Dengesi.....61	
10	İç Denetçi Ataması Yapan ve Yapmayan Kurum Sayıları.....63	
11	5018 sayılı Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu.....83	

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devleti
BUMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYO	: Bütçe Yönetim Ofisi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
VUK	: Vergi Usul Kanunu
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Bütçe, belirli bir dönem içerisinde, ülkelerin elde ettikleri gelir ve yaptıkları giderleri gösteren bir belge olarak tanımlanabilir. Söz konusu gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için ülkeler, gerek anayasa gerekse kanunlar çerçevesinde bütçelerini yapmaktadır. Ülkelerin, anayasa ve kanunlar çerçevesinde, her yıl yaptıkları bütçeler çeşitli aşamalardan meydana gelmektedir. Söz konusu aşamalar, bütçenin hazırlanması; onaylanması; uygulanması ve denetlenmesidir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında, yürütme organı daha aktif rol almakta iken, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi noktasında ise Parlamento daha aktif rol oynamaktadır. Başka bir ifadeyle, bütçeleme sürecinde son derece iki önemli aktör, yürütme organı ve Parlamento'dur.

Ülkelerin parlamentoları, bütçeleme sürecinde, önemli görevler üstlenmektedir. Söz konusu görevlerden biri, bütçenin onaylanmasıdır. Eğer yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Parlamento'da onaylanmazsa, ülkede herhangi bir gelir toplanamayacak veya herhangi bir gider yapılamayacaktır. Bu durum neticesinde ülkeler tarafından kamu görevleri yerine getirilemeyecektir ve bir takım sıkıntılar meydana gelecektir. Söz konusu durumun gerçekleşmemesi için yürütme organı tarafından hazırlanan bütçenin Parlamento'da onaylanması gerekmektedir. Bütçeleme sürecinde parlamentoların önemli görevlerinden bir diğeri, bütçenin denetlenmesidir. Bütçenin denetlenmesi de son derece önemlidir. Çünkü kamu kaynaklarının etkili, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının tespiti ancak şeffaf ve objektif bir denetim sonucunda ortaya çıkabilir. Bu bakımdan bütçeleme sürecinin son aşaması olan bütçenin denetim aşamasında, ülkelerin parlamentolarına önemli görevler düşmektedir.

Parlamentolar, bütçenin denetlenmesi görevini yerine getirirken bir takım araçlar kullanmaktadır. Söz konusu araçlar, parlamento denetim araçları olarak adlandırılmaktadır. Dünya çapında parlamentolar tarafından pek çok denetim aracı kullanılmaktadır. Ancak en yaygın olarak kullanılan parlamento denetim araçları beş tanedir. Bunlar; soru, genel kurul görüşmesi, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur.

Birinci bölümde, teorik bir yaklaşımla parlamento denetimi ve bütçeleme süreci ele alınmaktadır. Dünya çapında bütçeleme sürecinin nasıl olduğu anlatılmaktadır. Bunun yanı

sıra, bütçeleme sürecinde parlamento denetiminin rolü üzerinde durulmaktadır. Dünya genelinde kullanılan parlamento denetim araçlarının hangilerinin daha fazla kullanıldığı, veriler aracılığıyla incelenmektedir. Ayrıca, ülkelerin yönetim şekilleri, gelir düzeyleri ile parlamentoların kullandıkları denetim araçları arasındaki ilişki de incelenmektedir. Birinci bölümün son kısımlarında, bütçeleme sürecinde parlamentoların ne derecede etkili olduğuna değinilmektedir. Bunun yanı sıra, bütçeleme sürecinde, Parlamento bünyesinde bulunan bütçe komisyonlarının önemi açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, seçilmiş bazı ülkelerde bütçeleme süreci ve parlamento denetimi ele alınmaktadır. Seçilen iki ülke olan İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde bütçeleme sürecinin nasıl olduğu, bu süreçte yürütme organı ve parlamentoların görev ve sorumlulukları açıklanmaktadır. Bunun yanı sıra, bütçeleme sürecinde parlamentolara yardımcı olan mali kurum ve kuruluşlara yer verilmektedir. Söz konusu mali kurum ve kuruluşların, bütçeleme sürecinde, bütçe üzerinde ne derece etkili olduğuna da değinilmektedir.

Üçüncü bölümde ise, ülkemizdeki bütçeleme süreci ve parlamento denetimi üzerinde durulmaktadır. Ülkemizde bütçeleme sürecinde rol alan aktörlere değinilmektedir; bununla birlikte, 1982 Anayasa'sı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde bütçeleme sürecinin nasıl olduğu incelenmektedir. Bunun yanı sıra, bütçeleme sürecinde, parlamentonun ne derece etkili olduğu, bütçeyi ne derece değiştirebildiği konuları üzerinde değerlendirmelerde bulunmaktadır. Üçüncü bölümün son kısmında ise, ülkemizdeki parlamento denetim araçlarının neler olduğu açıklanmaktadır. Söz konusu denetim araçlarının, bütçeleme sürecinde, ne sıklıkla veya nasıl kullanıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca, Parlamento adına denetim yapma yetkisi olan Sayıştay Kurumunun, bütçeleme sürecinde nasıl bir görev üstlendiğine de değinilmektedir. Bunun yanı sıra, gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu gerekse 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde, Türk bütçe sisteminde etkin bir Parlamento denetimi açısından şeffaflık (saydamlık) ve hesap verebilirlik ilkelerine ayrıntılı bir şekilde değinilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. GENEL OLARAK PARLAMENTO DENETİMİ ve BÜTÇELEME SÜRECİ

1.1. Parlamento Denetiminde Kullanılan Araçlar

Parlamento denetiminin sözlükte iki anlamı bulunmaktadır. Birinci anlamı, Parlamento'nun yürütme organına devrettiği yetkileri denetlemesidir; ikinci anlamı ise, bir başarısızlığı, gözden kaçan veya yanlışlıkla yapılan şeyi, fark etme anlamına gelmektedir (Oleszek, 2010: 4). Parlamento denetimine *-sözlük anlamının ötesinde-* bilimsel açıdan bakıldığında ise uygulanmış veya uygulanmakta olan politika ve programların, kamu kurumlarının faaliyetlerinin incelenmesi anlamına gelmektedir (Oleszek, 2010: 4). Parlamentoların geçmişi, orta çağa kadar uzanmaktadır. Geçmişten günümüze kadar geçen bu süre içerisinde, parlamentoların çeşitli görevleri olmuş ve söz konusu görevler dönemin şartlarına göre değişerek günümüze kadar gelmiştir. Parlamentoların görevleri genel olarak, halkı temsil etmek, bakanları da içeren üst düzey hükümet yetkililerini sorgulamak, yönetici atamalarını onaylamak, denetim yapmak, hükümeti görevden almak veya düşürmek, yasa çıkarmak şeklinde sıralanmaktadır (Stapenhurst, 2008: 51). Söz konusu görevler arasında üç tanesi ön plana çıkmaktadır. Bunlar, halkı temsil etmek, yasa çıkarmak ve denetim yapmaktır. Öne çıkan görevler arasında belki de en az kullanılan denetim faaliyetidir.

Parlamento denetiminin çeşitli amaçları vardır. Söz konusu denetimin amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Friedberg ve Hazan, 2012: 4; Stapenhurst, 2008: 5):

- ✓ Planlanan politika ile uygulanan politika arasındaki ilişkiyi görebilmek,
- ✓ Politikaların etkili olup olmadığını görebilmek,
- ✓ Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesi,
- ✓ Yürütme organını kontrol etmek,
- ✓ Kamu kaynaklarının verimsiz bir şekilde kullanımının önüne geçmek,
- ✓ Yolsuzlukları engellemek,
- ✓ Kamu kaynaklarının amacı dışında kullanılmasını engellemek,

- ✓ Kamu yararını gözetlemek,
- ✓ İlgili konular hakkında incelemeler yapmak,
- ✓ Eleştirilerde bulunmak,
- ✓ Hesap verilebilirliği arttırmaktır.

Parlamento denetiminin amaçlarına bakıldığında üç amacın ön plana çıktığını söylemek mümkündür. Söz konusu amaçlar; yürütme organını kontrol etme, kanunların uygulanıp uygulanmadığının araştırılması ve Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıdır. *Yürütme organını kontrol etme amacı*, yürütme organının etki alanının büyümesi ve faaliyetlerinin neredeyse her vatandaşın yaşamını yakından ilgilendirdiğinden Parlamento denetiminin önemini vurgulamaktadır. Bir diğer önemli amaç olan *kanunların uygulanıp uygulanmadığının araştırılması*, kanunların hem yürütme organlarınca hem de diğer kamu kurumlarınca uygulanıp uygulanmadığının araştırılması için denetimin son derece büyük bir öneme sahip olduğunu göstermektedir. Son olarak parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amacının da çok büyük bir öneme sahip olduğunu söylemek mümkündür (Oleszek, 2010: 6-7). Çünkü yürütme organının yapmış olduğu faaliyetler, gerek Parlamento gerekse kamuoyu ile paylaşılmadığı takdirde ülke vatandaşları kendilerine nasıl ve ne şekilde bir hizmet yapıldığını öğrenememektedir; bunun neticesinde, bir takım yolsuzlukların ortaya çıkması mümkündür (Oleszek, 2010: 7). Bu açılardan düşünüldüğünde, kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılması için Parlamento denetiminin hayati derecede öneme sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Parlamentolar denetim amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için bir takım denetim araçlarına sahip olmaları gerekmektedir. Dünya çapındaki parlamentolar dikkate alındığında parlamentoların ellerinde birden çok denetim aracının olduğu görülmektedir. Ancak bunlar arasında en yaygın kullanılan denetim araçları; meclis araştırması, genel görüşme, soruşturma komisyonları, soru, gensorudur.

1.1.1. Meclis Araştırması

Önemli bir parlamento denetim aracı olan meclis araştırması, parlamentoların bir konuda kanuni düzenleme yapmadan önce ihtiyaçları doğru tespit etmesi, yapacakları kanunun amaca hizmet etmesi açısından, isabetliliği açısından, etkinliği açısından şüphesiz çok önem arz etmektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, meclis araştırmasının yasa koyuculuk faaliyetinin, kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılması için

son derece faydalı bir araç olduğunu söylemek mümkündür (Ergül, 2012: 88). Bunun yanı sıra, meclis araştırmasının önemli özelliklerinden biri de siyasi bir denetim aracı olmasıdır. Meclis araştırmasının siyasi bir denetim aracı olması, Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının yasama organınca araştırılması anlamına gelmektedir (Tunç, 2012: 110). Başka bir ifadeyle, meclis araştırmasının siyasi denetimi, esas olarak hükümet üyelerinin cezai sorumluluğu ile ilgilidir.

1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren herhangi bir konunun, Meclis Genel Kurulunda görüşülmesidir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 98). Parlamentoların kullandıkları denetim araçlarından bir tanesi olan genel görüşme, kullanma sıklığı açısından bakıldığında ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerdeki anayasal hükümler, yürütmenin faaliyetleri hakkında Parlamento'ya düzenli aralıklarla hesap vermesini şart koşmakta iken, çoğu ülkede genel siyasi meseleler, kendiliğinden böylesi düzenli bir incelemenin konusu yapılamamaktadır; bununla birlikte, bu konular çoğunlukla bir milletvekilince gündeme getirildiğinde tartışmaya açılmaktadır (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı [TESEV], 2004: 81).

1.1.3. Soruşturma Komisyonları

Parlamento'nun bünyesinde çok sayıda komisyon bulunmaktadır. Genel itibariyle komisyonların yapısı, Parlamentoların hazırladığı kurallar çerçevesinde meydana gelmekte; komisyona verilen sorumluluk ve yetkilere göre, Parlamento adına hareket etmektedirler (Friedberg ve Hazan 2012: 11). Parlamentolar bünyesinde oluşturdukları komisyonlar aracılığıyla, her türlü kaynak ve delillere müracaat ederek kendisine verilen görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır (Tunç, 2012: 110). Söz konusu komisyonlardan bir tanesi olan soruşturma komisyonları, özel meselelerin incelenmesinde oldukça yaygın olarak başvurulan organlardır. Bir soruşturmayı yürütmek için kurulan komisyonlar, araştırma yapmak ve gerçekleri ortaya çıkarmakla yükümlü ve tek amacı onu oluşturan meclise rapor sunmak iken, soruşturma sonucunda ortaya konan bilgilerden gereken sonuçları çıkarmak her zaman meclisin görevidir (TESEV, 2004: 84). Bu açılarından düşünüldüğünde, Parlamento denetiminin ana kaynağının soruşturma komisyonlarının olduğunu söylemek mümkündür.

1.1.4. Soru

Özellikle parlamenter sistemdeki Parlamentolar tarafından kullanılan en yaygın denetim aracı olan sorunun geçmişi, 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır (Friedberg ve Hazan, 2012: 13). Yaklaşık üç asırdır varlığını sürdüren ve günümüzde de geçerliliğini koruyan ‘‘soru’’ aracı, ‘‘kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemek’’ olarak tanımlanmaktadır (Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, 1973: madde 96). Sorular, yazılı ve sözlü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sözlü sorular, ilgili bakan veya hükümetin başka bir üyesi tarafından sözlü olarak cevaplandırılmakta ve hükümete ilişkin siyasi içerikli sorular için kullanılmaktayken, yazılı sorular ise, sadece yazılı olarak cevaplandırılmakta ve yerel, uygulamaya ilişkin sorunlar için kullanılmaktadır (Friedberg ve Hazan, 2012: 13; Gençkaya, 2012: 73).

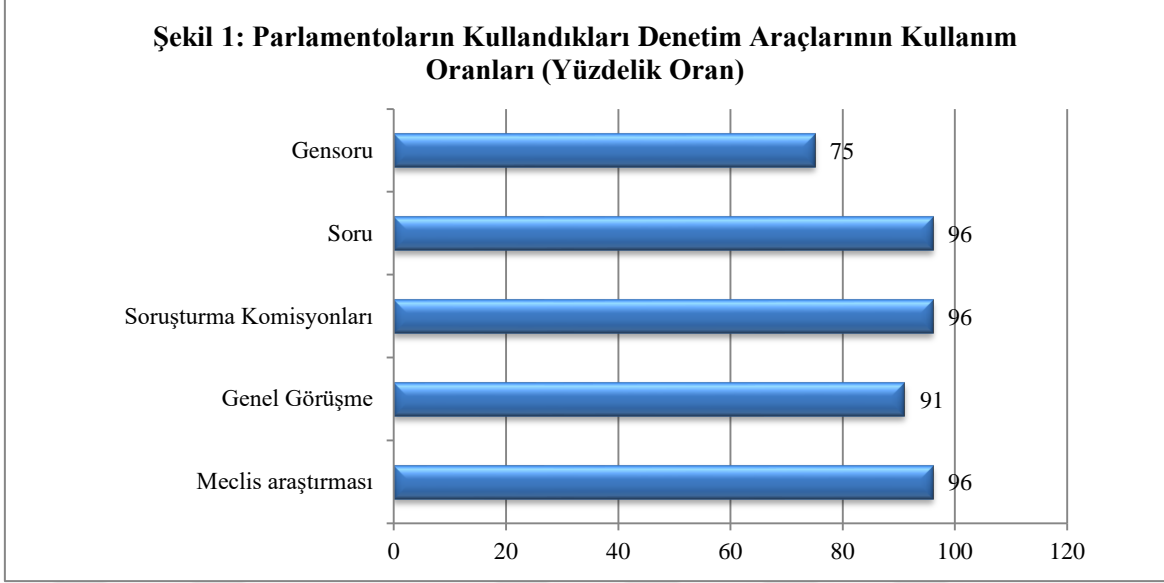
1.1.5. Gensoru

Gensoru’yu çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Gensoru, bilgi edinmek ve yürütme organını denetlemek amacıyla başvurulmuş araçlardan biridir; diğer bir tanım ise, Bakanlar Kurulunun Parlamento karşısında bireysel ya da kolektif olarak sorumluluğuna gidilmesine imkân sağlayan bir araçtır (TESEV, 2004: 81; Bilir, 2012: 135). Başka bir ifadeyle, gensoru, Parlamento üyeleri tarafından sorulan soruların daha derinlemesine olanını temsil eden bir araçtır (Friedberg ve Hazan, 2012: 13).

Gensoru, çeşitli yönetim şekilleri ile birlikte kullanılmaktadır. Ancak gensoru, yaygın olarak parlamenter yönetim şekillerinde kullanılmaktadır ve hiç şüphesiz Parlamento denetim araçları arasında en yıkıcı etkiye sahip olan araçlardan bir tanesidir. Çünkü gensoru aracılığıyla, Parlamento, yürütme organının veya ilgili bakanın görevine son verme imkânına sahiptir (Bilir, 2012: 136). Ayrıca bakanları doğrudan hesap vermeye davet ettiği için gensorunun oldukça etkili bir araç olduğunu da söylemek mümkündür. Öte yandan, gensoru, genel itibariyle üç hedefe ulaşmak için tasarlanmıştır. Bunlar, kamu yararı ile ilgili olan bir konu hakkında yürütme organından bilgi almak, Parlamento üyelerinin ve ilgili bakanın düşüncelerini ifade edebildiği uygun bir zaman ve yasal çerçeve içerisinde bir tartışma başlatmak ve yürütme organının sorumluluklarının araştırılmasının istenmesi şeklinde sıralanmaktadır (Friedberg ve Hazan, 2012: 14).

En yaygın denetim araçları arasında yer alan ve buraya kadar kısa açıklamaları yapılan meclis araştırması, genel görüşme, soruşturma komisyonları, soru ve gensoru denetim araçlarını iki farklı gruba ayırmak mümkündür. Birincisi, denetim faaliyetinin zamanı, yani ön (ex-ante) ve uygulama sonrası gerçekleşen (ex-post) denetim; ikincisi ise, denetimin parlamentonun içinden veya dışından olup olmadığı ile ilgilidir. Eğer politika oluşturulduğu sırada veya yürütme organı özel bir faaliyet ile meşgul olmadan önce parlamento denetimi gerçekleşiyorsa, bu denetim ön (ex-ante) denetimin kapsamına girmektedir. Öte yandan, eğer bir politika yasalaştıktan sonra bir parlamento denetimi gerçekleşiyorsa, bu denetimin amacı, söz konusu yasanın gerektiği gibi uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmektir ve böyle bir denetim, uygulama sonrası gerçekleşen (ex-post) denetimin kapsamına girmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2008a: 13). Bu çerçevede düşünüldüğünde, meclis araştırması ve genel görüşme ön (ex-ante) denetim araçlarına; gensoru, soruşturma komisyonlarının ise uygulama sonrası gerçekleşen (ex-post) denetim araçlarının kapsamına girdiğini söylemek mümkündür. Ancak soru denetim aracının, politikanın hem uygulandığı sırada hem de uygulandıktan sonra kullanılacak bir denetim aracı olduğu söylenebilir. Denetim faaliyetlerinin parlamentonun içinden veya dışından olup olmadığı ile ilgili olan ikinci gruba bakıldığında ise, meclis araştırması, genel görüşme, soruşturma komisyonları, soru ve gensoru denetim araçları, parlamentonun bünyesinde bulunan, yani içsel; parlamentoların dolaylı bir şekilde kullandığı Sayıştay gibi denetim araçları ise, parlamentonun dışında yer alan, yani dışsal, denetim araçlarının kapsamına girmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2008a: 13).

Dünya Bankası ve Uluslararası Parlamentolar Birliği tarafından 82 ülke üzerinde yapılan bir araştırmaya göre, parlamentoların kullandıkları denetim araçlarının kullanım oranları kendi içerisinde farklılık göstermektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2008a: 9-13). Şekil 1'e göre, 82 ülkenin % 96'sında parlamentolarının milletvekilleri, hükümete yazılı veya sözlü sorular sorabilmektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, parlamentoların en yaygın kullandığı denetim araçlarından birinin soru olduğu görülmektedir. Meclis araştırması, genel görüşme ve soruşturma komisyonları da parlamentonun en yaygın kullandığı denetim araçları arasındadır. Öyle ki, söz konusu ülkelerin %90'ından fazlası söz konusu denetim araçlarını kullanmaktadır. Öte yandan, gensoru denetim aracı, diğer denetim araçlarına oranla daha az kullanılmaktadır. Söz konusu ülkelerin yaklaşık %75'i gensoru denetim aracını kullanmaktadır.

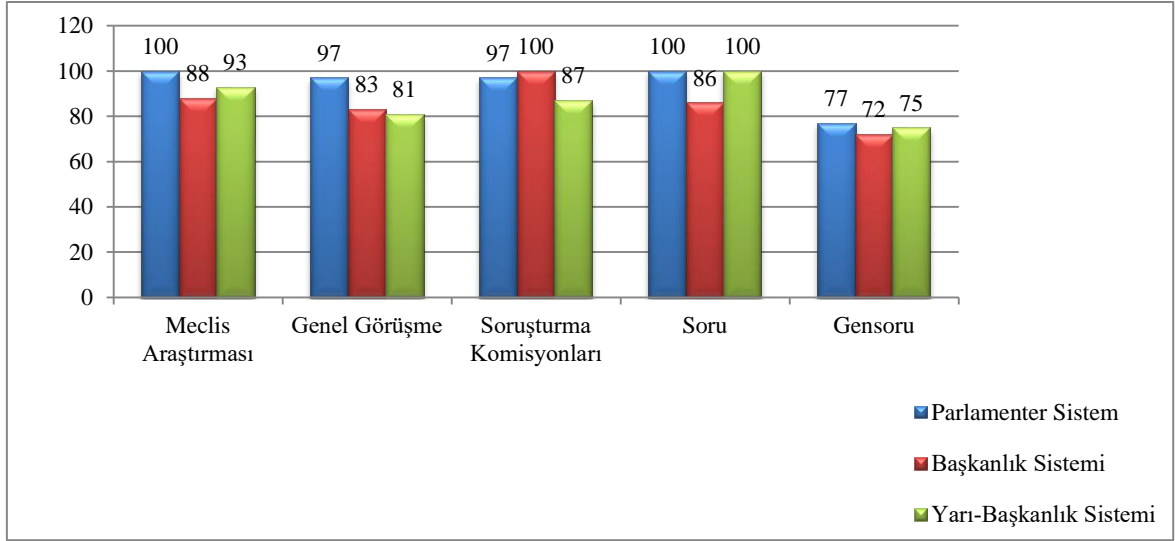


Kaynak: Pelizzo ve Staphurst, 2008a: 14

Öte yandan söz konusu denetim araçlarına sahip olmak etkili bir parlamento denetimin olacağı anlamına gelmemelidir. Çünkü etkili bir parlamento denetimi, parlamentonun, kanunları değiştirip değiştirememesine, denetim görevini yerine getirebilmeleri için parlamentolara doğru bilginin verilir verilmediğine, milletvekillerinin bireysel gücüne ve parlamento ile yürütme organı arasındaki ilişkiye bağlı olabilmektedir (Pelizzo, 2008: 31).

Parlamento denetimi, ülkenin yönetim şekli, gelir ve demokrasi seviyesi ile ilişkili de olabilmektedir. 82 ülke parlamentoları üzerinde yapılan araştırmalar göstermektedir ki, söz konusu denetim araçlarının sayısı, ülkenin yönetim şekline göre değişmektedir (Pelizzo ve Staphurst, 2008a: 15). Şekil 2’de görüldüğü gibi, parlamenter yönetim şeklinde, meclis araştırması, genel görüşme ve gensoru denetim araçları başkanlık ve yarı başkanlık yönetim şekillerine göre daha yaygın kullanılmaktadır. Ayrıca, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde, soruşturma komisyonu; yarı başkanlık ile yönetilen ülkelerde ise, soru denetim aracının daha yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

Şekil 2: Parlamento Denetim Araçları ile Ülkelerin Yönetim Şekli Arasındaki İlişki (Yüzdellik Oran)



Kaynak: Pelizzo ve Staphurst, 2008a: 15

Söz konusu ülkelerin kullandıkları denetim aracı sayısı ile yönetim şekli arasında da yakın bir ilişki vardır. Tablo 1'e göre, başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin çoğunun 6; yarı-başkanlık ve parlamenteer sistemi benimseyen ülkelerin çoğunun 7 denetim aracı kullandığı görülmektedir. Bununla birlikte, denetim aracı sayısının en fazla kullanıldığı yönetim şeklinin parlamenteer sistem olduğunu da söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle ortalama denetim aracı sayısının 6,35 – ki bu en çok kullanılan denetim araçları arasında ortalamanın en fazla olduğu sayıdır- ile parlamenteer sistemle yönetilen ülkelerde olduğu görülmektedir.

Tablo 1: Parlamento Denetim Araçlarının Sayısı ile Yönetim Şekli Arasındaki İlişki

Ülkelerin Yönetim Şekli	Denetim Araçlarının Sayısı				Ortalama	Toplam
	Dört	Beş	Altı	Yedi		
Başkanlık	2	2	7	2	5, 69	13
Yarı-Başkanlık	3	3	3	5	5, 71	14
Parlamenteer	1	2	6	11	6, 35	20
Toplam	6	7	16	18		47

Kaynak: Pelizzo ve Staphurst, 2008a: 16

Öte yandan, parlamento denetiminin, ülkelerin gelir ve demokrasi seviyeleriyle de yakın bir ilişkisi vardır. 82 ülkeyi kapsayan söz konusu araştırmada, demokrasi seviyesi - demokratik, yarı demokratik, demokratik olmayan- ile denetim araçlarının sayısı arasında bir ilişkinin olup olmadığı sorusuna cevap aranmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, herhangi bir ülkede kullanılan denetim araçlarının sayısı ne kadar fazla ise, o ülkenin o kadar demokratik bir ülke olduğu ortaya çıkmıştır (Pelizzo, 2008: 32). Başka bir ifadeyle, demokrasi ile denetim araçlarının sayısı arasında doğru bir orantı vardır. Dolayısıyla denetim araçlarının sayısı ile demokrasi arasında sıkı bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Tablo 2’de görüldüğü gibi, demokratik olmayan ülkelere doğru gidildikçe parlamentoların kullandıkları denetim araçlarının sayısı da artmaktadır. Örneğin demokratik ülkelerdeki parlamentolar, 7 denetim aracını kullanırken; demokratik olmayan ülkelerdeki parlamentolar, maksimum 6 denetim aracı kullanmaktadır. Öte yandan, söz konusu araştırmada, ülkelerin gelir seviyesi ile denetim araçları arasında da bir ilişkinin olup olmadığı araştırıldı. Elde edilen veriler neticesinde, orta ve yüksek gelirli ülkelerdeki parlamentoların kullandıkları denetim aracının sayısının ortalama 6 olduğu; düşük gelirli ülkelerdeki parlamentoların kullandıkları denetim aracının sayısının ise ortalama 5 olduğu görülmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2008a: 16). Ancak ülkelerin gelir seviyesi arttıkça denetim araçları aynı doğrultuda artmamaktadır. Örneğin düşük gelir seviyesindeki ülkelere orta gelir seviyesindeki ülkelere çıkıldığında, ortalama denetim aracının sayısı 5,5’den 6,25’e çıkmaktadır. Öte yandan, orta gelir seviyesindeki ülkelere yüksek gelir seviyesindeki ülkelere çıkıldıkça ortalama denetim aracı sayısının 6,25’ten 6,27’ye çıkmaktadır. Bu durumdaki ortalama denetim aracındaki değişim önemsenmeyecek kadar azdır. Böyle bir durumun ortaya çıkması, ülkelerin gelir seviyesi ile söz konusu ülkelerin kullandıkları denetim aracı sayısı arasında –Tablo 2’de görüldüğü gibi- tam bir doğru orantının olmadığını göstermektedir.

Tablo 2: Gelir ve Demokrasi Seviyeleri ile Denetim Araçları Arasındaki İlişki

Ülkelerin Demokrasi Seviyesi	Denetim Araçlarının Sayısı				
	Dört	Beş	Altı	Yedi	Ortalama
Demokratik	1	2	9	15	6,41
Yarı demokratik	2	3	6	3	5,71
Demokratik olmayan	3	2	3	0	5
Ülkelerin Gelir Seviyesi					
Düşük	4	4	7	3	5,50
Orta	1	2	5	8	6,25
Yüksek	1	1	6	7	6,27
Toplam	6	7	18	18	49

Kaynak: Pelizzo ve Staphurst, 2008a: 17-20

Sonuç olarak, veriler, ülkelerin yönetim şekli, gelir ve demokrasi seviyeleri ile kullanılan denetim araçlarının sayılarının birbirinden etkilendiğini göstermektedir. Ülkelerin yönetim şekli açısından bakıldığında, parlamenter sistemi benimseyen parlamentoların, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi benimseyen parlamentolardan denetim araçlarının sayısı açısından daha iyi donatıldıkları söylenebilir. Denetim araçlarının sayısı, büyük ölçüde, ülkelerin gelir seviyesiyle de etkileşim halindedir. Şöyle ki, düşük gelir seviyesine sahip ülkelerin parlamentolarının kullandıkları denetim araçlarının, orta veya yüksek gelir seviyesine sahip ülkelerin parlamentoların kullandıkları denetim araçlarından daha az olduğu görülmektedir. Şaşırtıcı olan şudur ki, orta ve yüksek gelir seviyesine sahip ülkeler arasındaki denetim aracı sayısı arasındaki farklılık önemsenmeyecek kadar azdır. Öte yandan, denetim araçlarının sayısı ile demokrasinin seviyesi de yakın bir ilişki içerisinde. Ayrıca, verilerden elde edilen sonuçlar, daha demokratik olan ülkelerin parlamentolarının elinde daha çok denetim aracının olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle, veriler, ülkenin demokrasi seviyesi ne kadar yüksek ise, söz konusu ülkenin kullandığı denetim aracı sayısının da bir o kadar fazla olduğunu göstermektedir.

1.2. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Etkisi

Uzun bir geçmişe sahip olan bütçe kavramını çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Bütçe, hükümetlerin bütçe ve politika hedeflerine ulaşabilmesi için kısa ve

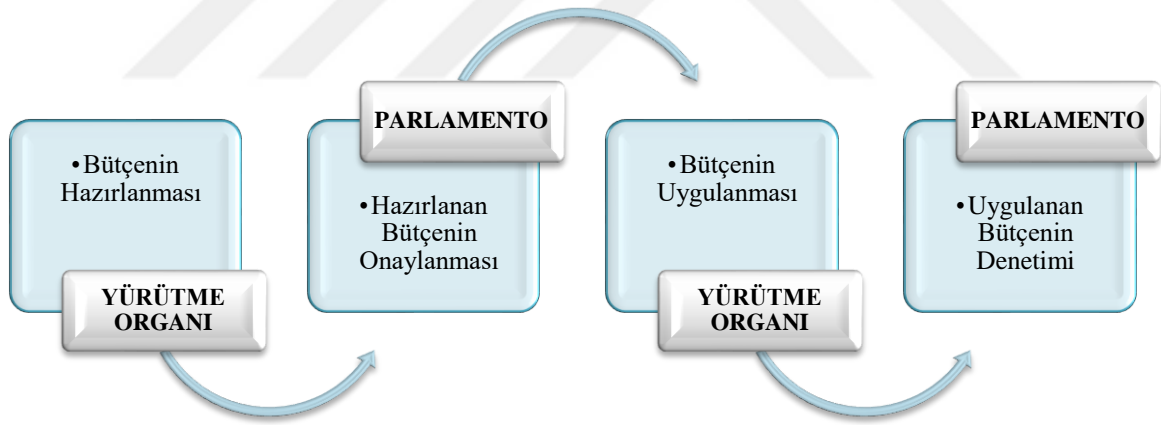
uzun dönem planlamaları ile ilgili faaliyetlerinin temelini ifade eden bir belge olarak tanımlanabilir (Willoughby, 2014: 315). Başka bir ifadeyle, ‘‘belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge’’ şeklinde de ifade edilmektedir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu [KMYKK], 2003: madde 3). Ayrıca bütçe, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin garanti altına alınması için son derece önemli bir belgedir. Çünkü bütçeler, harcamaların ayrıntılı bir dökümünü sağladığından hem parlamentoların hem de tüm vatandaşların "paranın nereye gittiğini" bilmelerini sağlayarak şeffaflığı arttırmaktadır. Ayrıca hükümet, harcama yapmadan ve gelir toplamadan önce bütçenin Parlamento'nun onayına ihtiyaç duyması ve bakanların Parlamento'ya veya komisyonlara hesap vermelerini sağlaması açısından da hesap verebilirliği arttırmaktadır (TESEV, 2004: 129).

Bütçe süreci, çeşitli aşamalardan meydana gelmektedir. Söz konusu aşamalar; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi şeklinde sıralanmaktadır. Bunlardan birinci ve üçüncü aşama yürütme organları; ikinci ve dördüncü aşamaları ise parlamentolar için büyük önem taşımaktadır (Willoughby, 2014: 159). Şekil 3'de gösterilen bütçeleme sürecinin birinci aşamasında, yürütme organı bütçe tasarısını hazırlamaktadır. Gelecek yılın bütçesi hazırlanırken çeşitli faktörler göz önüne alınmaktadır. Gelecek yılın bütçesini belirleyen en önemli faktör, bu yılın bütçesidir. Başka bir ifadeyle, bir sonraki yılın bütçesi hazırlanırken geçmiş yılın bütçesine bakılarak ilham alınmaktadır. Bu süreçte, bir takım bütçe kalemleri üzerinde ağırlık verilmektedir. Söz konusu kalemleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Willoughby, 2014: 17):

- **Gelir kalemi**, devletin kaynakları ve kullanılabilirliği hakkındaki kararları göstermektedir. Vergiler, bu kalem içerisinde yer almaktadır,
- **Harcama kalemi**, devlet tarafından yapılan mal ve hizmetlerin toplam maliyetini göstermektedir,
- **Denge kalemi**, gelirlerin harcamalara eşit olduğu temel bir bütçe dengesi olarak düşünülmektedir. Dünya çapındaki ülkeler, sınırsız olan ihtiyaçları, sınırlı olan kaynaklarla karşılamaya çalışırken bir anlamda gelir-gider dengesini yakalamaya çalışmaktadır,
- **Süreç kalemi**, oyunun kurallarını ortaya koyuyor ve bütçe kararlarına kimlerin erişebileceğini düzenliyor. Bu kalem, kararların nasıl ve kimler tarafından alınacağını çerçevesini de belirlemektedir.

Bütçe sürecinin ikinci aşaması olan bütçenin onaylanması aşamasında, Parlamento, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısını kendi bünyesinde değerlendirdikten sonra onaylamaktadır; böylece, bütçe sürecine yasal bir kimlik kazandırılmaktadır (Stapenhurst, 2008: 52). Üçüncü aşama olan bütçenin uygulanması aşaması, yürütme organı tarafından hazırlanan ve Parlamento tarafından onaylanan bütçenin uygulanması aşamasıdır. Bu aşamada, Parlamento, hükümet harcamalarını yakından izlemektedir; ayrıca, Parlamento, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırma yönünde de çaba sarf etmektedir (TESEV, 2004: 130). Şekil 3’de gösterilen son aşama olan bütçenin denetim aşaması, hem mali yıl içerisinde hem de özellikle mali yılın kapanmasından sonra gerçekleşmektedir. Bütçenin denetim aşaması aynı zamanda, yürütme organına verilen ödeneklerin nasıl kullanıldığının kontrol edildiği, hesap verilebilirliğin, verimliliğin ve kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının tespit edildiği aşamadır (OECD, 2004: 27).

Şekil 3: Bütçeleme Sürecinde Parlamento ve Yürütme Organının Görevleri



Kaynak: OECD, 2004: 26

1.2.1. Bütçeleme Sürecinde Parlamentonun Etkinliği

Bütçeleme sürecindeki en önemli aktörlerden biri hiç şüphesiz parlamentolardır. Ancak bütçe sürecindeki etkileri göz önüne alındığında parlamentoları üç gruba ayrıldığı görülmektedir. Söz konusu parlamentolar, bütçe yapabilen; bütçeyi etkileyebilen; bütçe üzerinde çok az etkisi olan veya hiçbir etkisi olmayan parlamentolar şeklinde sıralanmaktadır (Posner ve Park, 2007: 10). Bütçe yapan parlamentolar, yürütme organının hazırlamış olduğu bütçe kanun tasarısını reddetme, değiştirme ve tamamen başka bir bütçe

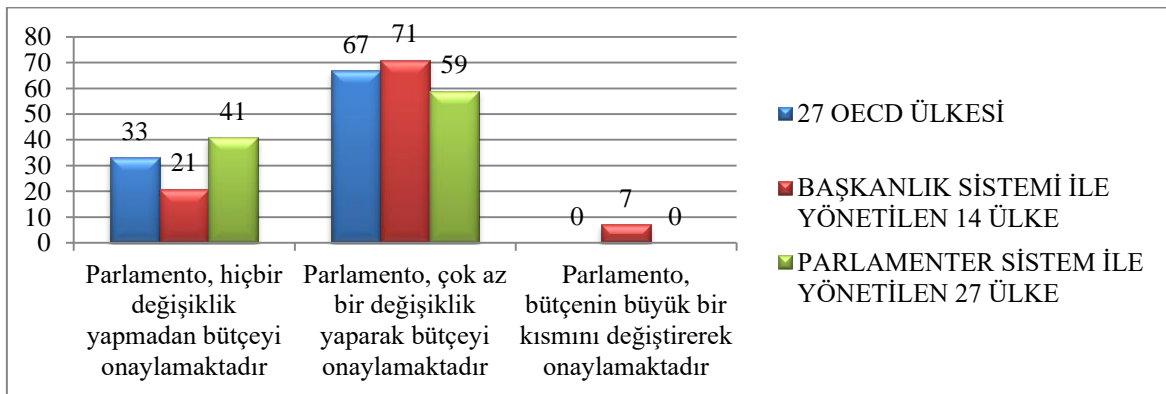
hazırlama gücünü elinde bulunduran -Amerika Birleşik Devleti ve İsveç parlamentoları gibi- parlamentolardır. İkincisi, bütçeyi etkileyen parlamentolar, yürütme organının hazırlamış olduğu bütçe kanun tasarısını reddedebilir veya değiştirebilmektedirler; ancak, söz konusu parlamentoların -İtalya ve Hollanda parlamentoları gibi- tamamen kendilerinin bütçe yapma gücü bulunmamaktadır. Bütçe üzerinde çok az bir etkisi olan veya hiçbir etkisi olmayan parlamentolar ise, yürütme organının hazırlamış olduğu bütçe kanun tasarısını değiştirme, reddetme ve tamamen kendi bütçesini yapma özelliklerinin olmadığı ya da çok az olduğu -Birleşik Krallık parlamentosu gibi- parlamentolardır (Willoughby, 2014: 199). Tüm bunların neticesinde, başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin –Amerika Birleşik Devleti gibi- parlamentoları, yürütme organının hazırlamış olduğu bütçe kanun tasarısını değiştirmek veya reddetmek için bütçeyi etkileme gücü fazla iken, parlamenter sistemi benimseyen ülkelerin –Türkiye gibi- parlamentolarının ise, bütçe kanun tasarısını etkileme gücü daha sınırlıdır sonucuna varılabilir (Willoughby, 2014: 199-200).

Benzer şekilde, bütçeleme sürecinde bazı parlamentolar, onaylayacakları bütçeler üzerinde titiz bir çalışma yapmak suretiyle bütçe üzerindeki etkinliğini göstererek son şeklini verirken, bazı parlamentolar ise, yürütme organının hazırladığı bütçe tasarılarını hiçbir değişiklik yapmaksızın onaylamaktadır. Dünya bankası ve OECD tarafından 41 ülke üzerinde yapılan bir araştırmada, “yürütme organları tarafından hazırlanan bütçeleri parlamentolar genellikle onaylıyor mu?” sorusuna cevap arandı. Söz konusu ülkelerin, 14’ünü başkanlık sistemi; 27’sini parlamenter sistem ile yönetilen ülkeler; 27’sini ise OECD ülkeleri oluşturmaktadır. Şekil 4’de gösterilen araştırma sonuçlarına göre, OECD ülkelerinin %33’ü; başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin %21’i; parlamenter sistemi benimseyen ülkelerin ise %41’i, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarılarını parlamentoda genellikle hiçbir değişiklik yapmadan onaylamaktadır. Ayrıca, başkanlık ve parlamenter sistemi benimseyen ve OECD ülkelerinin parlamentolarının büyük bir çoğunluğu çok az bir değişiklikle bütçeyi onaylamaktadır. Öte yandan, yürütme organının hazırladığı bütçe kanun tasarısının büyük bir çoğunluğunu değiştirerek onaylayan ülkeler, OECD ve parlamenter sistemi benimseyen ülkelerinin neredeyse hiçbirinde görülmemekteyken, başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin %7’sinde görülmektedir. Böyle bir durumun neticesinde, bütçeleme sürecinde, başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin parlamenter sistemi benimseyen ülkelere göre daha etkili olduğunu söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle, parlamento ve yürütme organlarının bütçeyi

etkileme çerçevesinde düşünüldüğünde, başkanlık sisteminde parlamentoların; parlamenter sistemde ise yürütme organlarının, bütçeleme sürecinde daha etkili olduğu görülmektedir (Posner ve Park, 2007: 2).

Ülkelerin yönetim şeklinin dikkate alınmasının yanı sıra bir takım faktörler de parlamentoların bütçe üzerinde aktif rol oynamasını etkilemektedir. Söz konusu faktörleri; parlamentolara verilen yetkiler, parlamento içerisinde yer alan siyasi partilerin sayıları, bütçenin değerlendirilmesi için parlamentoya verilen zaman, parlamentoya bağlı etkili bütçe komisyonlarının varlığı ve söz konusu komisyon üyelerinin uzman kişilerden oluşup oluşmadığı şeklinde sıralamak mümkündür (Barraclough ve Dorotinsky, 2008: 105; Stapenhurst, 2008: 56-57). Bu faktörlerden ilki olan parlamentolara verilen yetkiler ile bütçeyi etkileyebilme gücü arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Şekil 4 incelendiğinde, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısının, hiçbir değişiklik yapılmadan veya sadece çok az bir değişiklik ile parlamento tarafından onaylanması, bütçe üzerinde birçok parlamentonun gücünün kısıtlı olduğunu göstermektedir. Ancak, parlamentonun bütçeyi değiştirmesi için birtakım yetkilere sahip olması, her zaman o yetkileri kullanacağı anlamına da gelmemektedir. Şekil 4’de de görüldüğü gibi, bütçeyi tamamen değiştirme yetkisine sahip olan başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdeki parlamentolarda bile bütçe, çok az bir değişiklik yapılarak veya hiçbir değişiklik yapılmadan onaylanmaktadır.

Şekil 4: Yürütme Organı Tarafından Hazırlanan Bütçe Tasarısını Parlamentolar Genellikle Onaylar Mı? (Yüzdeler Oran)



Kaynak: Barraclough ve Dorotinsky, 2008: 106

Parlamentoların bütçe üzerinde aktif rol oynamasını etkileyen bir diğer önemli faktör, parlamento içerisinde yer alan siyasi partilerin sayılarıdır. Tek bir partinin çoğunluğu oluşturamadığı parlamentolarda yürütme organı, bütçenin parlamento tarafından onaylanması için yeterli sayıda desteği sağlamak zorundadır; bu yüzden, yürütme organı, bütçe tasarısını değiştirmek zorunda kalabilir. Tam aksine, tek partinin çoğunluğu oluşturduğu parlamentolarda ise diğer partilerin daha az desteğine ihtiyaç duyulacağından hatta hiçbir partinin desteğine ihtiyaç duyulmayacağından parlamentonun, bütçe kanun tasarısını değiştirme olasılığı da azalmaktadır. Özellikle de yürütme organı tek bir partiden oluşuyor ve parlamentoda da çoğunluğu oluşturuyor ise bütçe kanun tasarısını parlamentonun değiştirme olasılığı daha da düşmektedir (Barraclough ve Dorotinsky, 2008: 108).

Parlamentoların bütçeleme sürecindeki etkinliği etkileyen bir diğer önemli faktör, bütçe kanun tasarısını değerlendirmek için Parlamento'ya verilen zamandır. Parlamento'ya verilen zaman, mali yıl başlamadan önce bütçede gerekli değişikliklerin ve analizlerin yapılması için Parlamento'ya verilen yasal süreyi ifade etmektedir (Posner ve Park, 2007: 11). Öte yandan, bütçenin uygulanmaya başlaması için büyük bir öneme sahip olan mali yılın başlangıç tarihleri ise ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Türkiye, Brezilya, İtalya ve Guatemala gibi ülkelerde mali yılın başlangıç tarihi 1 Ocak, bitiş tarihi ise 31 Aralık iken, Hindistan'ın mali yıl başlangıç ve bitiş tarihi 1 Nisan ve 30 Mart, Avustralya ve Tanzanya ise 1 Temmuz ve 30 Haziran'dır (Willoughby, 2014: 309). Bununla birlikte, hazırlanan bütçe tasarısının Parlamento'da görüşülme süresi de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Hindistan'da mali yıl başlamadan sadece bir ay önce -Şubat ayının son günü- Parlamento'ya sunulmaktadır; bu yüzden, Parlamento'nun bütçe tasarısı üzerine yoğun bir şekilde zaman ayırması pek mümkün olmamaktadır (Willoughby, 2014: 309). Türkiye'de ise mali yıl -1 Ocak- başlamadan 75 gün önce bütçe kanun tasarısı plan ve bütçe komisyonuna sunulmakta; söz konusu komisyonda 55 gün boyunca görüşüldükten 20 gün boyunca da genel mecliste görüşülmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 162).

Bütçe sürecinin en önemli aşamalarından biri de hiç şüphesiz bütçenin "denetim" aşamasıdır. Bu süreçte parlamentolara çok büyük sorumluluklar düşmektedir. 1944 yılında klasik iktisatçının öncüsü olan A.Smith, parlamentonun denetimine yardımcı olmak için

bütçenin bir takım ilkeleri içermesi gerektiğini ifade etmiştir (Willoughby, 2014: 20). Söz konusu ilkeler şu şekildedir (OECD, 2004: 133):

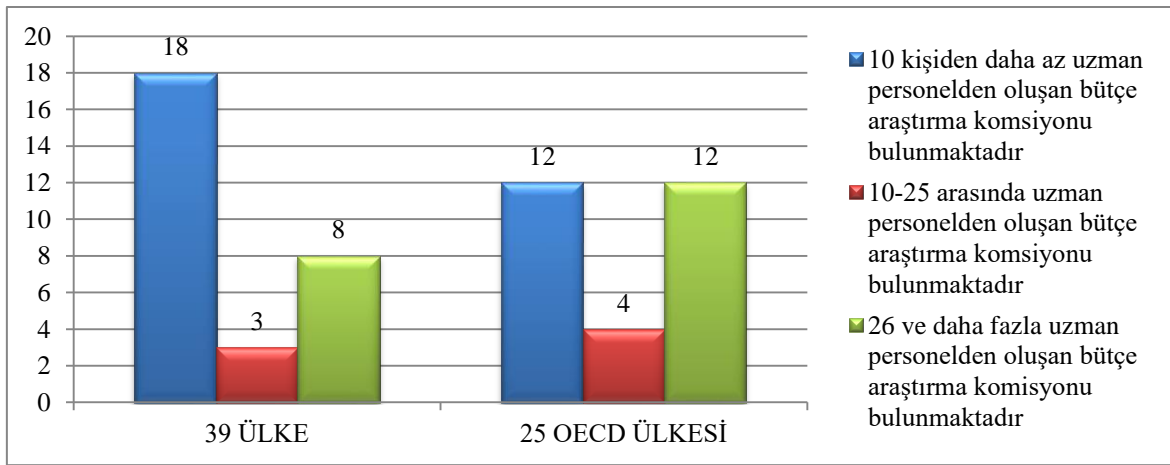
- Bütçe hakkında mali ve mali olmayan tüm güncel bilgilere –bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamalara- herkes tarafından ulaşılması ve herkese açık olması (**alenilik**),
- Bütçe içerisindeki bilgiler anlaşılabilir olması (**açıklık**),
- Tüm gelirler ve giderler bütçede ayrı ayrı gösterilmeli ve harcamaların, gelirlerden mahsup edilip yazılması gibi bir durum söz konusu olmaması (**genellik**),
- Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesi (**birlik**),
- Ödeneklerin yasalarla belirlenen amaçlara uygun ve yasalarda belirlenen miktarlar içinde yapılması (**belirlilik**),
- Harcama yapma yetkisi için önceden izin alınması (**ön izin**),
- Harcamalar, belirli bir zaman için sınırlandırılması (**yıllık olma**),
- Bütçede yer alan gelir ve gider tahminleri doğru olması (**doğruluk**).

1.2.2. Bütçeleme Sürecinde Parlamenta Bağı Bütçe Birimlerinin/Komisyonlarının Önemi

Parlamentoların bütçe üzerinde aktif rol oynamasını etkileyen önemli faktörlerden biri, parlamentoya bağı etkili bütçe komisyonların varlığı ve söz konusu komisyon üyelerinin uzman kişilerden oluşup oluşmadığı ile ilgilidir. Bütçe komisyonu gibi komisyonların varlığı, parlamentonun bütçe üzerindeki gücünü olumlu bir şekilde etkilemektedir (Willoughby, 2014: 200). Başka bir ifadeyle, uzmanlaşmış, yeteri sayıda personelin olduğu, bütçe üzerinde düşünülmesi için yeterli zamanın verildiği bütçe komisyonlarının varlığı, bütçeleme sürecinde çok önemli bir role sahiptir ve bütçe sürecini olumlu bir şekilde etkilemektedir (Stapenhurst, 2008: 56-57). Bu konu ile ilgili, Dünya Bankası ve OECD tarafından 39 ülke üzerinde ve 25 OECD ülkesi üzerinde yapılan bir araştırmada, ‘parlamentoya bağı özel bir bütçe araştırma birimi/komisyonu var mı?’ sorusuna cevap arandı. Şekil 5’de gösterilen sonuçlara göre, araştırma kapsamındaki 39 ülkenin %18’inin; OECD ülkelerinin %12’sinin, parlamento bünyesinde 10 kişiden daha az bir uzman personelle özel bir komisyona sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca 39 ülkenin %3; OECD ülkelerinin ise %4’ü, hem bir bütçe komisyonuna sahip hem de komisyondaki uzman personel sayısı 10 ile 25 arasındadır. Bununla birlikte söz konusu komisyondaki

uzman personel sayısının 26'dan fazlasına sahip olan parlamentolar, ülkelerin %8'ini; OECD ülkelerinin ise %12'sini oluşturmaktadır. Parlamento içerisinde yer alan ve tamamen uzman kişilerden oluşan söz konusu bütçe komisyonları, bütçe içerisinde yer alan karmaşık ifadelerin herkes tarafından anlaşılmasına yardımcı olmaktadır; bunun neticesinde, şeffaflığın, güvenilirliğin artması ve bütçe sürecinin hesap verebilir bir özelliğe kavuşması gerçekleşmektedir (Willoughby, 2014: 202).

Şekil 5: Parlamento'ya Bağlı Özel Bir Bütçe Araştırma Birimi/Komisyonu Var Mı? (Yüzelik Oran)



Kaynak: Barraclough ve Dorotinsky, 2008: 106

Neden parlamento'ya bağlı bütçe birimleri/komisyonlarının sayıları dünya çapında artarak devam etmektedir? Aslında birden çok neden bulunmaktadır. Ancak diğer nedenler ile karşılaştırıldığında iki neden ön plana çıkmaktadır. Birincisi, askeri yönetimlerin –Latin Amerika ve Afrika ülkeleri gibi- ülke yönetimindeki etkinliği azaldığından günümüzdeki parlamentoların sayısı, geçmişte olduğundan daha fazladır; bunun neticesinde, parlamento'ya bağlı bütçe birimlerinin/komisyonlarının sayısı da artmaktadır. İkinci neden ise, yürütme organlarının hesap verebilirliği ve şeffaflığı için dünya çapında artan talep ile ilişkilidir (Johnson ve Stapenhurst, 2008: 152). Bununla birlikte, söz konusu birimlerin/komisyonların sayılarının artması, sağladıkları faydalar ile de yakından ilişkili olabilmektedir. Çünkü bütçe birimlerinin sağladıkları faydalara bakıldığında, hem parlamento ve yürütme organı hem de kamuoyu için birden çok faydası olduğu görülmektedir. Söz konusu bütçe birimlerinin/komisyonlarının faydalarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Anderson, 2008: 132):

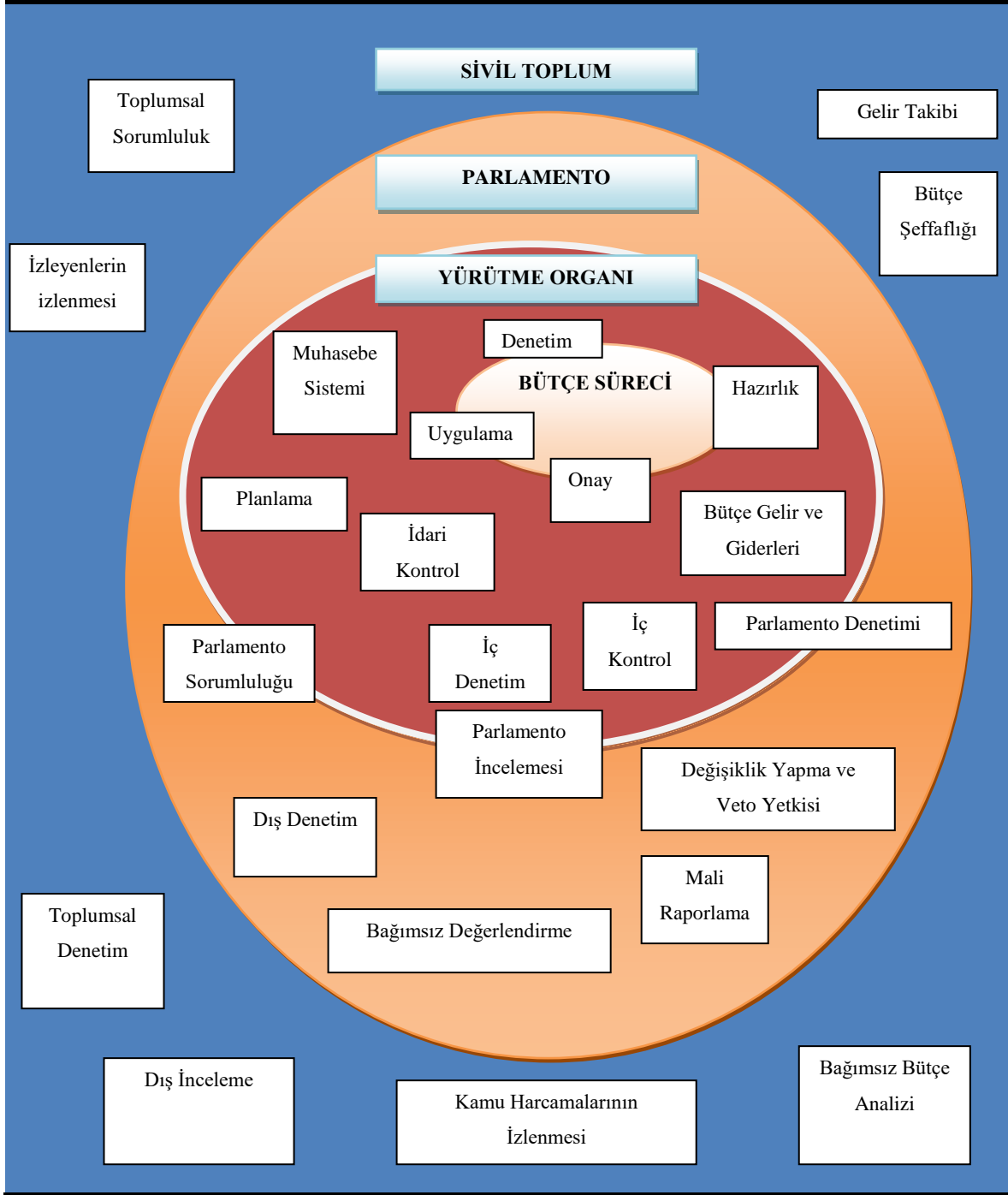
- **Karmaşıklığı kolaylaştırır:** Bütçede yer alan bilgiler, parlamentonun anlamakta zorlanacağı karmaşık bir yapıda olabilir. Bütçe birimi/komisyonu, karışık bütçe bilgilerini parlamentonun, halkın ve kamuoyunun anlayabileceği bir hale getiren uzmanlara sahiptir. Bu yüzden, bütçe biriminin varlığı önemlidir,
- **Şeffaflık sağlar:** Bütçe birimi, uzman ve bilgili kişilerden oluştuğundan, bütçe içerisinde oluşabilecek bir takım aldatmaların önüne geçilmekte ve şeffaflık sağlanmaktadır,
- **Güvenirliliği artırır:** Şeffaflık ve anlaşılabilirliği arttırmasına ek olarak, bütçe birimleri/komisyonları bütün bütçe tahminlerinin yapılmasında daha fazla güvenirliliğe sahiptir,
- **Hesap verebilirliliği sağlar:** Bütçeleme sürecinde kullanılan tahminlerin sağlanıp sağlanmadığının denetimi için, bütçe birimi/komisyonu yürütme organını sıkı bir gözlem altında tuttuğundan hesap verebilirliği de arttırmaktadır,
- **Bütçe sürecini geliştirir:** Daha basit, şeffaf, güvenilir ve hesap verebilir bir bütçenin birleşimi, bütçeleme sürecini anlamak ve takip etmek için daha kolay ve açık yapılmasını sağlamaktadır,
- **Hem çoğunluğa hem de azınlığa hizmet etmektedir:** Bütçe birimi/komisyonu, parlamentonun hem azınlık partilerine hem de çoğunluk partisine bilgiyi sağlamaktadır,
- **Hızlı yanıtlar sağlamaktadır:** Parlamentonun parçası olan bir birim olduğu için, bütçe birimi/komisyonu, parlamentonun bütçe araştırması yapması için ihtiyaç duyulan yanıtları parlamentoya çok daha hızlı bir şekilde sağlamaktadır.

Sonuç itibariyle, bütçeleme süreci çeşitli aşamalardan meydana gelmektedir. Ayrıca, bütçeleme sürecinde sadece parlamento ve yürütme organı arasındaki bir ilişkinin olmadığı görülmektedir. Çünkü bu süreçte, parlamentolara verilen yetkiler, parlamento içerisinde yer alan siyasi partilerin sayıları, bütçenin değerlendirilmesi için parlamentoya verilen zaman, parlamentoya bağlı etkili bütçe komisyonlarının varlığı ve söz konusu komisyon üyelerinin uzman kişilerden oluşup oluşmadığı gibi çeşitli faktörlerin etkisinin de olduğu görülmektedir. Öte yandan, özellikle bütçenin “denetim” aşamasında çeşitli

aktörlere sorumluluklar düşmektedir. Söz konusu aktörler, parlamento ve yürütme organının yanı sıra sivil toplum kuruluşlarını da içermektedir. Şekil 6'da, bütçe süreci ve denetimi güzel bir şekilde özetlenmektedir. Ayrıca, parlamento açısından bütçe denetim fonksiyonunu daha da güçlü hale getiren üç temel hesap verebilirlik alanı vardır. Söz konusu alanlar aşağıdaki gibidir (Santiso, 2005: 14):

- Bütçe sürecinde ön (ex-ante) hesap verebilirliğin olması,
- Bütçenin üçüncü aşaması olan uygulama aşamasında, yürütme organının, iç kontrol, iç denetim, planlama, yönetsel kontrol gibi çeşitli uygulamalar yapması suretiyle hesap verebilirliğin güçlendirilmesi,
- Yürütme organının, bütçe sonuçları ve performansları hakkında, dönem sonunda (ex-post) etkin hesap verebilirliklerini sağlayacak mali raporlama unsurlarının varlığı.

Şekil 6: Bütçe Süreci ve Denetimi



Kaynak: Santiso, 2005: 14

İKİNCİ BÖLÜM

2. BAZI ÜLKELERDE PARLAMENTO DENETİMİ ve BÜTÇELEME SÜRECİ

2.1. İNGİLTERE

2.1.1. Bütçeleme Süreci

İngiltere’de, bütçe yasa tasarısının yasalaşabilmesi için, hem Avam hem de Lordlar Kamarasından geçmesi ve Kral/Kraliçe tarafından onaylanması gerekmektedir. Söz konusu aşamalar sırasıyla şu şekildedir: a) Birinci Okuma (*First Reading*): bütçe yasa tasarısı meclisin bilgisine sunulur; b) İkinci Okuma (*Second Reading*): bütçe yasa tasarısı ile ilgili tartışmalar ve oylamalar yapılır ve meclis, tasarıya onay verip vermeyeceğini değerlendirir; c) Komisyon aşaması (*Committee Stage*): bütçe tasarısı ilgili komisyona gönderilir; d) Rapor Aşaması (*Report Stage*): komisyondaki görüşmelerin ardından komisyon başkanı bir rapor hazırlayarak kamaraya sunar; e) Üçüncü Okuma (*Third Reading*): bu aşamada yasa tasarısına ilişkin yalnızca biçimsel değişiklikler yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle bütçe yasa tasarısının içeriğine girilmemektedir. Meclis gerekli gördüğü takdirde söz konusu tasarımı komisyon aşamasına tekrar görüşülmek üzere geri gönderebilir. Bu aşamaların her iki kamarada da – Avam ve Lordlar Kamarası- tamamlanmasının ardından ilgili metnin yürürlüğe girmesi için Kral/Kraliçenin onayına –*ki bu şekilseldir*- sunulur. Kral/Kraliçenin bütçe yasa tasarısını onaylamasının ardından ilgili metin yürürlüğe girer (Eroğul, 2008: 12-13).

2.1.1.1. Bütçenin Hazırlanması

Bütçenin hazırlanmasına ilişkin İngiltere’de herhangi bir mevzuat söz konusu değildir. Bütçe tasarısının parlamentoya sunulması için belli bir yasal tarih bulunmamaktadır. Geleneklere göre, bütçe tasarısı, ilkbahar döneminde Nisan ayının sonlarına doğru sunulmaktadır; ancak, yılın herhangi bir döneminde de sunulabilir. Örneğin 2015 yılının bütçesi 18 Mart 2015 Çarşamba günü parlamentoya sunuldu (Parliament, 2015c). Öte yandan, bütçe sürecinde Hazine önemli bir rol oynamaktadır. Hazine başkanı, gelecek yılın bütçesi için, bakanlıkların taleplerini nasıl hazırlayacaklarını

ve ilgili takvimi belirler. Mali yıl, İngiltere’de 1 Nisan’da başlar ve 31 Mart tarihinde sonlanır (Karahanoğulları, 2014: 92). Maliye Bakanının başkanlık ettiği komisyon - *Cabinet Committee on Expenditure*- tarafından bütçe taslağı (*draft budget*) onaylanır. Komisyon onayının ardından bütçe taslağı (*draft budget*), Kabine’nin onayına sunulur (OECD, 2004: 419).

İngiltere’deki bütçeleme sürecinde çok az ülkede uygulanan birtakım özellikler vardır. Söz konusu az görülen durum bütçenin hazırlık aşamasında ortaya çıkmaktadır. İngiltere’de bütçenin gizliliği kültürü olarak bilinen (*culture of budget secrecy*) ve bir siyasi gelenek olan bütçenin parlamentoya sunulmasına kadar bütçenin içeriğine dair herhangi bir bilginin herhangi bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmaması, bütçenin gizli tutulması son derece önem arz etmektedir. Bu nedenle Maliye Bakanı’nın bütçe hazırlama çalışmalarını son günlere yoğunlaştırması gerekmektedir (Karahanoğulları, 2014: 92).

Bütçenin hazırlık aşamasında Hazine’nin çok büyük etkisi vardır. Hazine tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, alt komisyonlar üzerinden Kabinenin onayına sunulur. Genellikle Kabine, Maliye Bakanı’nın bütçe gününde (*budget day*) yapacağı sunuştan hemen önce bütçeyi onaylar. Bütçe kabineye tamamlanmış bir metin olarak sunulur. Esasında bütçenin ilk olarak sunulduğu kişi tarihsel olarak kabineden önce kral veya kraliçedir. Kral veya kraliçe geleneksel olarak bütçe gününden bir gün önce Maliye Bakanı’nı çaya davet etmek suretiyle bütçe hakkında bilgilendirilir (Karahanoğulları, 2014: 93). Hazine’nin Başkanı olan Maliye Bakanı, Avam Kamarasında bütçe günü olarak adlandırılan oturumda (*budget day*) bütçe metnini parlamentoya resmi olarak sunar. Bütçenin parlamentoya sunulması yılın herhangi bir gününde gerçekleşmektedir; ancak, genellikle Mart ya da Nisan ayları tercih edilmektedir (Parliament, 2015c).

2.1.1.2. Bütçenin Parlamentoda Onaylanması

Bütçe tasarısı, çoğu ülkede mali yıl başlamadan önce Parlamento’ya sunulur. Ancak İngiltere’de durum farklıdır. İngiltere’nin diğer ülkelerden farkı, temel bütçe tahminlerinin, parlamentoya mali yılın başlamasının ardından sunulmasıdır (OECD, 2004: 423). Mali yılbaşından ödenek tasarılarının parlamentoda yasalaşmasına kadar geçen süre için Geçici Bütçe (*Votes on Account*) çıkarılır. Mali yılbaşından önce hükümetin harcama yapabilmesi için parlamentodan yetki alması; bu yüzden, geçici bütçelerin hazırlanması gerekmektedir. Söz konusu nedenle Avam Kamarası düzenli bir şekilde mali yılbaşından 4-5 ay önce, yani

Kasım-Aralık gibi, Geçici Bütçe'yi (*Vote on Account*) onaylamaktadır (Karahanoğulları, 2014: 97). Bu bütçenin büyüklüğü genel itibariyle cari yılın harcama toplamalarının %45'i düzeyinde olmaktadır; bununla birlikte, bunlar yasal bir zorunluluk değildir sadece zamanla gelenek haline gelmiş uygulamalardır ve Avam Kamarası iç tüzüğünde belirtilmektedir (OECD, 2004: 424).

Avam Kamarası, Hazine tarafından hazırlanan bütçe tasarısı hakkında toplam gelirleri ve harcamaları arttırmaya veya düşürmeye yönelik herhangi bir değişiklik teklifinde bulunamamaktadır. Bu yüzden, onaylanan bütçe, Maliye Bakanı'nın bütçe günündeki konuşmasında sunulan bütçe rakamları ile neredeyse aynı olur (OECD, 2004: 424-425). Öte yandan parlamento tarafından onaylanan bütçe, parlamentonun yaz tatiline girmeden önce Kralın veya Kraliçenin onayını alabilmesi için Haziran ayının sonunun geçirilmemesine önem gösterilmektedir.

2.1.1.3. Bütçenin Uygulanması ve Denetimi

İngiltere'de toplam kamu harcamaları, "Sınırlandırılabilir Harcamalar" ve "Yıllık Olarak Belirlenen Harcamalar" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sınırlandırılabilir harcamalar (üç yıllık planlar ve limitler getirilen harcamalar), eğitim, sağlık ve ulaşım gibi üzerinde kısıtlama yapılabilecek ve kontrol altına tutulabilecek harcamalarken; yıllık olarak belirlenen harcamalar ise, orta dönemli bir planlama yapılamayan ve dolayısıyla büyüklüklerine ilişkin etkili sınırlandırmalar yapılamayan, talep ile belirlenen harcamalardır (Karahanoğulları, 2014: 97). Söz konusu harcamaların artması veya gelirlerin azalması durumunda ve kamunun acil durumlarda hızlı bir şekilde hareket edebilmesini sağlaması için Beklenmedik İhtiyaç Fonu'ndan (*Contingencies Fund*) yararlanılmaktadır. Söz konusu fon, bir önceki mali yıl bütçesinin toplam harcamalarının %2'si seviyesindedir ve parlamentodan herhangi bir onaya ihtiyaç duymaksızın, yürütme organına acil durumlarda harcama yapma imkânı vermektedir; bununla birlikte, söz konusu fonun kullanım hesapları Avam Kamarasına yıllık olarak sunulmaktadır (OECD, 2004: 431). Bununla birlikte, yürütme organı bütçenin uygulanması sırasında harcamaların artması veya gelirlerin azalması neticesinde ek bir bütçeye de ihtiyaç duyabilmektedir. 2004 yılına kadar İngiltere'de ek bütçenin çıkarılmasına ilişkin herhangi bir sınırlama yoktu. Ancak 2004'deki düzenlemeyle Mart ve Temmuz aylarında olmak üzere yılda toplam iki harcama yasası çıkarılmasına imkân sağlanmıştır (OECD, 2004: 429).

Bütçeleme sürecinin son aşaması bütçenin denetim aşamasıdır. Bütçenin denetim aşamasında, parlamentonun elinde yürütme organını denetleyebilmesi için bir takım araçlar vardır. Soru, genel görüşme, komisyonlar ve kamu denetçiliği gibi araçlar, parlamento üyeleri tarafından yürütme organını denetlemesi için en çok kullandığı araçlardır. Parlamento denetim araçlarından biri olan soru, belirli zamanlarda kullanılabilir. Pazartesi gününden Perşembe gününe kadar haftada dört gün birleşimin ilk saati, soru saatidir (*question time*); Çarşamba günleri ise başbakan kendisine yöneltilen soruları yanıtlamakla sorumludur (Eroğul 2008: 16). Diğer bir denetim aracı olan genel görüşme, belirli günlerde muhalefetin istediği bir konuda yapılabilir; bununla birlikte, 40 milletvekilinin talebi, kamara başkanının onayı ile acil bir konuda olması şartıyla da genel görüşme yapılabilir (Eroğul 2008: 17). Bir diğer denetim aracı olan kamu denetçiliğidir. İngiltere’de Kamu denetçiliği kurumu, 1967 yılında kurulmuştur. Parlamentonun Kamu Denetçiliği Kurumu veya Parlamento Ombudsmanı (*The Parliamentary Ombudsman ya da The Parliamentary Commissioner for Administration*), yürütme organının denetlenmesinde son derece önemli bir yere sahiptir (Karasu, 2004: 125). Parlamentonun kamu denetçiliği kurumu, sadece Avam Kamarası üyelerinden birinin başvurusuyla bir kişinin şikâyetlerini inceler; bununla birlikte, ‘kötü yönetim’ ile ilgili her türlü şikâyeti de inceler ve vatandaşlar, kamu denetçiliği kurumunun sunmuş olduğu hizmetlerden yararlanmak için herhangi bir ücret ödemezler (Karasu, 2004: 125). Söz konusu kurum, devletin gizli bilgileri dâhil her türlü bilgiyi elde etme hakkına sahip olmasının yanı sıra kuruma yöneltilen her bir şikâyet için bir rapor hazırlamakla ve milletvekillerine sunmakla sorumludur (Eroğul 2008: 18). En çok kullanılan, en son denetim aracı olan komisyonlara, ileride daha ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

2.1.2. Parlamento Denetimi

2.1.2.1. Parlamento

Bütçenin doğduğu ve geliştiği ülke İngiltere olmuştur. Verginin ve daha sonra bütün kamu gelirlerinin sadece parlamento onayıyla alınabileceği ilkesinin anavatanı da İngiltere'dir (Arın, 2000: 41). Bununla birlikte parlamentonun zaman içerisinde birtakım görevleri olmuştur ve söz konusu görevler günümüze kadar değişerek gelmiştir. Günümüzde İngiltere parlamentosunun temel görevleri arasında, yürütme organının işlerini kontrol etmek (*scrutiny*), yasa yapmak (*legislation*), önemli konular hakkında müzakereler yapmak (*debating*), kamu harcamalarını onaylamak ve kontrol etmek (*budget/taxes*) yer

almaktadır (Parliament, 2015a). Öte yandan bütçenin hazırlanması ve özellikle kabul edilmesi aşamalarında, dünya çapındaki parlamentolar genellikle aktif rol oynamaktayken, İngiltere Parlamento'sunun yetkileri son derece sınırlıdır (OECD, 2004: 407). Ancak, İngiltere Parlamento'su, özellikle komisyon çalışmalarıyla, bütçenin denetimi ve bütçeye ilişkin kamuoyunun bilgilendirilmesi gibi önemli görevleri yerine getirirken son derece etkilidir (Karahanoğulları, 2014: 80).

Tablo 3: Lordlar Kamarası Üyeliğinin Partilere Göre Sayısal Dağılımı

PARTİ	DÜNYEVİ LORDLAR (LORDS TEMPORAL)	RUHANİ LORDLAR (LORDS SPIRİTUAL)
Piskoposlar	0	26
Muhafazakârlar	251	0
Bağımsız	179	0
İşçi	213	0
Liberal Demokrat	111	0
Diğerleri	17	0
TOPLAM	771	26

Kaynak: Parliament, 2015d

İngiltere'de yasaların uygulanması için üçlü yapının uyum içerisinde olması gerekmektedir. Çünkü her bir yapının onayı ile yasalar uygulanmaktadır. Söz konusu üçlü yapı, Kral/Kraliçe, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından meydana gelmektedir (Parliament, 2015b). Avam Kamarası halkın seçtiği kişilerden oluşmaktadır, Lordlar Kamarasının üyeleri halkın seçtiği kişilerden değil, yürütme organı ve Kraliyet tarafından atanan kişilerden oluşturmaktadır. Ayrıca, Avam Kamarasında yer alan kişilerin hemen hemen hepsi bir siyasi partiyi temsil etmektedir. Lordlar Kamarası üyeleri ise, herhangi bir şekilde halkı temsil etmemektedir (Parliament, 2015b). Bununla birlikte Lordlar Kamarası'nda Ruhani Lordlar (*Lords Spiritual*) ve Dünyevi Lordlar (*Lords Temporal*) olmak üzere iki türlü üyelik vardır. Ruhani Lordlar (*Lords Spiritual*) İngiliz Kilisesinde görevli bulunanlar arasından kıdemine göre belirlenirken, Dünyevi Lordlar (*Lords Temporal*) ise, Başbakanın önerisi üzerine Kral/Kraliçe tarafından atanmaktadır (Parliament, 2015d). Öte yandan, tablo 3'te gösterildiği gibi, Lordlar Kamarasında yer alan kişilerin çeşitli siyasi partilere üye olabilmesi mümkündür. 2015 Aralık ayı itibarıyla

Ruhani Lordların (*Lords Spiritual*) ve Dünyevi Lordların (*Lords Temporal*) üye sayısı sırasıyla, 26 ve 771'dir.

Tablo 4: Avam Kamarası Üyelerinin Parti Dağılımı

PARTİ	ÜYE SAYISI
MUHAFAZAKAR	302
İŞÇİ PARTİSİ	256
LİBERAL DEMOKRAT	56
DEMOKRATİK BİRLİK	8
İŞKOÇ ULUSAL PARTİSİ	6
BAĞIMSIZLAR	5
SİNN FEİN (İRLANDA DESTEKLİ PARTİ)	5
PLAİD CYMRU (GALLER PARTİSİ)	3
SOSYAL DEMOKRAT ve İŞÇİ PARTİSİ	3
BAĞIMSIZ PARTİ	2
ALLIANCE	1
YEŞİLLER	1
RESPECT	1
MECLİS BAŞKANI	1
TOPLAM	650

Kaynak: Parliament, 2015e

Avam Kamarası üyelerinin parti dağılımı ise Aralık 2015 itibariyle tablo 4'de gösterilmektedir. Avam Kamarasının çoğunluğunu muhafazakâr ve işçi partisi milletvekilleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla herhangi bir yasa tasarısının onaylanması için söz konusu partilere büyük sorumluluk düşmektedir. Lordlar Kamarası, Avam Kamarası'nda -bir yıl içinde- iki kez kabul edilen tasarımı istemese dahi onaylamak zorundadır. Avam Kamarasındaki bu güç, bütçenin onaylanması ve bütçe sürecinin kontrolü noktasında daha da artmaktadır. Çünkü İngiltere'de bütçe Avam Kamarasında görüşülmekte ve onaylanmaktadır. Lordlar Kamarası'nın, onaylanmış bütçeyi değiştirme veya veto etme hakkı yoktur (Karahanoğulları, 2014: 80). Başka bir ifadeyle, Lordlar Kamarası'nın bütçe yasasının onaylanması sürecinde herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Çünkü İngiltere Parlamento'sunun Meclis İç Tüzüğü -*Standing Orders*- Lordlar Kamarası'na kamu maliyesiyle ilgili yasa tasarılarında herhangi bir değişiklik yetkisi vermemektedir (OECD, 2004: 407).

2.1.2.1.1. Parlamento Būnyesinde Yer Alan Komisyonlar

Bütçe sürecinde parlamento būnyesinde yer alan bir takım komisyonlar vardır. Söz konusu komisyonlar arasında en fazla öneme sahip olan komisyon hiç şüphesiz Avam Kamarası'nın geçici komisyonlarıdır. Çünkü bütçeyle ilgili görüşmeler bu komisyonlar arasında gerçekleşmektedir (Karahanoğulları, 2014: 83). Söz konusu komisyonlar, bir parlamento dönemi için süreli olarak belirlenmekte; dönem sona erdiğinde dağılmaktadır. Bütçe sürecinde her bir bakanlığın harcamaları kendi bakanlığıyla ilişkili geçici komisyon tarafından ayrıntılı olarak incelenmekte; bununla birlikte kamu hesapları komisyonu da gerçekleşen bütçe verileri üzerinde incelemeler yapmaktadır (Karahanoğulları, 2014: 84-85). Bütçe sürecinde, Avam Kamarasına bağlı geçici komisyonlar arasında öne çıkan iki komisyon, hazine komisyonu (*Treasury Committee*) ve kamu hesapları komisyonudur (*Public Accounts Committee*). Avam Kamarasının geçici komisyonlarından birisi olan hazine komisyonunun (*Treasury Committee*) en önemli görevlerinden birisi yıllık bütçe değerlendirme raporunu hazırlamaktır. Öte yandan kamu hesapları komisyonu (*Public Accounts Committee*) ise, kamu harcamaları üzerinde parlamentoya daha etkili kontrol imkânı vermesi için 1861'de kurulmuştur ve temelde, hesap verilebilirliğin, düzenli ve iyi yönetimin sağlanması amaçlarını taşımaktadır (Karahanoğulları, 2014: 86). Kamu hesapları komisyonu (*Public Accounts Committee*), bütçe süreci içerisinde bütçenin hazırlanması (ex-ante) ile ilgili değil, bütçenin uygulamasından sonraki süreç (ex-post) ile ilgilenmektedir (OECD, 2004: 415). Komisyonun başkanı, muhalefet partisi üyelerinden seçilir. Komisyonun, gerekli gördüğü takdirde, tanıklıklara başvurma, tanık dinleme yetkisi vardır. Ayrıca, kamu kurumlarının muhasebe üst görevlileri, bütçe gerçekleştirmeleri hakkında kamu hesapları komisyonunun soruları ile karşılaşabilmektedir (OECD, 2004: 415).

2.1.2.1.2. Parlamento Dışında Yer Alan Mali Kurumlar

İngiltere'de parlamento dışında yer alan ve bütçe sürecinde rol alan bir takım mali kurumlar bulunmaktadır. Söz konusu mali kurumlardan biri Bütçe Sorumluluk Ofisidir. Bütçe Sorumluluk Ofisi (*Office for Budget Responsibilities*), kamu maliyesi hakkında değerlendirmelerde bulunması için 2010 yılında kurulan güvenilir ve bağımsız bir kurumdur. Kurumun çeşitli görevleri vardır. Özellikle bütçenin hazırlanması sürecinde kullanılması için yılda iki defa yayımlanan, ekonominin gelecek beş yıllık dönemini kapsayan ekonomik tahminler yapmak; kurumun ürettiği tahminlerin cari gerçekleştirmelerle

kıyaslama suretiyle değerlendirmesini sunan, yıllık olarak yayımlanan, tahmin değerlendirme raporunu hazırlamak; uzun dönemde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin analizini yapması suretiyle mali sürdürülebilirlik raporunu hazırlamak kurumun önde gelen görevlerindedir (Office for Budget Responsibility, 2015).

Parlamento dışında yer alan bir diğer mali kurum ise, Mali Araştırmalar Kurumu'dur. Mali Araştırmalar Kurumu (*Institute for Fiscal Studies*), Hazine Komisyonuna bütçe raporu sırasında görüş bildiren parlamento dışı bağımsız kurumlardan biridir. 1969 yılında bağımsız bir araştırma kurumu olarak kurulmuştur. İngiltere'nin önde gelen araştırma kuruluşlarının başında gelmektedir. Sadece İngiltere'de değil, uluslar arası alanda ün kazanmış bir kurumdur. Ekonomi teorisi ve teknikleriyle ilgili dünya çapında ün kazanmış akademisyenlerle hem İngiltere'deki hem de Avrupa ülkelerindeki milletvekillerine tavsiyelerde bulunmaktadır. Bununla birlikte, ekonomik, mali ve sosyal politikaların vatandaşlar, aileler, şirketler ve kamu üzerindeki etkilerini deneye dayalı olarak incelemek, kamu mali politikalarının bağımsız denetimini yapmak kurumun çeşitli amaçları arasındadır (Institute for Fiscal Studies, 2015).

2.1.2.2. Yürütme Organı

Bütçenin hazırlanması sürecinde son derece önemli bir aktör yürütme organıdır. Ancak yürütme organı direkt olarak bütçeyi hazırlamamaktadır. Yürütme organı adına Hazine –Türkiye'deki karşılığı Maliye Bakanlığı- hazırlamaktadır. Bu bakımdan İngiliz bütçe sisteminin temel taşı Hazine oluşturur. Hazine, ekonominin yönetiminden sorumludur. Hazinesinin birinci görevi para harcamak değil, para tasarrufu yapmaktır. Ayrıca Hazine, sorgulayıcı, eleştirel olduğu ve başkalarının göremediği şeyleri kendisi görebildiği için harcamacı kuruluşlar, tekliflerini hazırlarken son derece dikkatli olmaktadır (Arın, 2000: 43). Bakanlıkların bütçe teklifleri parlamentoya sunulmadan önce Hazine ile ayrıntılı bir şekilde görüşmeler yapılmaktadır. Ayrıca Hazine, her mali yılda parlamentoya Bütçe Öncesi Rapor ve borç yönetim raporunu sunmakla sorumludur (Karahanoğulları, 2014: 90).

Sonuç itibariyle, İngiltere, bütçe hakkının ilk defa elde edildiği bir ülkedir. Bunun neticesinde, İngiltere'nin bütçe deneyimi ve kurumsal yapısı dünyadaki diğer ülkeler için örnek alınmıştır. Ayrıca İngiltere'nin hem siyasal yapısı hem de bütçe süreci, uzun bir geçmişe sahip olduğundan gelenekselleşmiş birtakım özgünlüklere sahiptir. Örneğin, diğer

ülkelerin aksine İngiltere’de bütçenin hazırlanmasına ilişkin herhangi bir mevzuat yoktur. Bütçe, yürütme organına bağlı Hazine’nin kontrolünde hazırlanmakta ve parlamentoya sunulmasına kadar gizli tutulmaktadır. Bu duruma bütçenin gizliliği ‘*secret of budget*’ denilmektedir. İngiltere’nin özgünlüklerinden bir diğeri, bütçenin parlamentoya sunulma tarihi ile ilgilidir. Çünkü bütçenin parlamentoya sunulması için herhangi bir yasal tarih yoktur. Benzer şekilde bütçenin onaylanması sürecinde de herhangi bir kısıtlama yoktur. Bütçe mali yılbaşından sonra da parlamento tarafından onaylanmaktadır. Bu durum da İngiltere’nin özgünlüklerinden biridir. Bütçe sürecinin son aşaması olan bütçenin denetim aşaması İngiltere için büyük önem arz etmektedir. Parlamentoda ayrı bir bütçe komisyonu olmamasına rağmen parlamento denetimi son derece gelişmiştir. Bütçe sürecinde Avam Kamarasının yetkileri, Lordlar Kamarası ve Kralın yetkilerinden daha fazladır. Kısacası, İngiltere sahip olduğu söz konusu tüm özgünlükleriyle, parlamentoda yüzyıllardır süregelen bütçeyi sunuş geleneğiyle, kamuoyunun bütçeye gösterdiği yoğun ilgisiyle bütçe, İngiltere’de siyasi hayatın son derece önemli bir parçası haline gelmiş ve birçok ülke tarafından da örnek alınmıştır.

2.2. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) yasama (*parlamento*), yürütme ve yargı tamamen birbirinden ayrı organlardır. Başka bir ifadeyle, ABD’de tam bir güçler ayrılığı vardır. Söz konusu üç alan, yönetsel yapının esası olan yasa yapma, yasalara dayanarak yönetme ve yürütme organının yasalara uygun çalışmasının denetlenmesi çerçevesini meydana getirmektedir (Dikmen ve Emre, 2004: 187).

2.2.1. Bütçeleme Süreci

2.2.1.1. Bütçenin hazırlanması ve Kongre’ye Sunumu

ABD’deki bütçeleme süreci, diğer OECD üyesi ülkelerin bütçe süreçlerinden farklılık göstermektedir. Çünkü ABD’deki bütçeleme süreci, Beyaz Saray ve Kongre aşamalarından oluşan ve birçok aşamadan geçen bir süreçtir. Birçok OECD üyesi ülkesinde ise, bu süreç daha sade düzenlemelerle ele alınmaktadır. Bununla birlikte, diğer OECD ülkelerinin bütçeleri üniterdir -gelir ve giderler birlikte ele alınır-, ABD bütçesinde ise harcamacı kuruluşlar tekliflerini ayrı ayrı yapar, gelirler harcamalardan tamamıyla ayrı olarak ele alınır (Arın, 2000: 50). ABD’nin 1789 Anayasasında, bütçeleme sürecinde parlamentonun nasıl çalışması gerektiği ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktaydı; ayrıca,

bu süreçte Başkan'a resmi bir rol de verilmemişti. Ancak Anayasa'daki bu eksiklik sonradan çıkarılan birçok yasa ile giderilmiştir. Günümüzde, bütçe sistemini tamamlayan yasal düzenlemeler şu şekildedir: (*Budget Enforcement Act, 1990 ve 1997*), (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, 1985*), (*Government Performance and Results Act, 1993*), (*Government Management Reform Act, 1994*), (*Federal Financial Management Improvement Act, 1996*) (OECD, 2004: 446). Gerekli yasal düzenlemelerin yapılması neticesinde günümüzde bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre'ye Başkan'dan daha fazla yetki verildiğini söylemek mümkündür (OECD, 2004: 446).

ABD Federal bütçe hazırlık aşaması Nisan ayı itibarıyla başlar ve mali yılın başlangıcı olan 1 Ekim'e kadar devam eder. Bu süreçte, bütçenin hazırlanma ve onaylanma aşamalarında, Kongre ve Başkan üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmelidir (Karahanoğulları, 2011: 271). Bütçe sürecinin başlaması ile bütçenin onaylanarak, uygulanmaya başlaması arasında toplam 18 aylık bir süre vardır. Bu kadar uzun bir süreç, diğer ülkelerde pek görülmemektedir. Bu bakımdan bu durum, ABD'nin kendine özgü bir özelliğidir.

Anayasa, devletin ve yürütme organının başı olan Başkan'a bütçeyi hazırlama yetkisi vermiştir. Ancak Başkan direkt olarak kendisi bütçeyi hazırlamamaktadır. Başkan'ın Yürütme Ofisinin içerisinde yer alan ve asıl görevi bütçenin hazırlanması ve bu görevin gereği olarak harcamaların kontrol edilmesi olan Bütçe Yönetim Ofisi (*Office of Management and Budget-BYO-*), yıllık bütçeyi hazırlar ve Başkan her yıl Şubat ayının ilk pazartesi günü söz konusu bütçeyi Kongre'ye sunar (Arın, 2000: 50; Kocabaş, 2008: 92). Bütçe teklifi, yasama önerilerini ve çeşitli harcamacı kuruluşlara ait personel maaşı ve diğer harcamalar gibi bütçe kalemleri için yetki istemektedir (Arın, 2000: 51). Başkanın bütçe talebinin ardından Kongrenin her bir meclisi –*Temsilciler Meclisi ve Senato-* ayrı ayrı kendi bütçe önerisini oluşturur. 15 Nisan'a kadar bu iki metin birlikte görüşülerek, bütçe kararı (*Budget Resolution*) oluşturulur (Karahanoğulları, 2011: 272). Kongre, 30 Haziran'a kadar Başkana sunulmak üzere 13 harcama tasarısını (*Spending Appropriation Bills*) hazırlar; bunun neticesinde, bütçe süreci, bu kanun tasarılarının Başkan tarafından onaylanma aşamasına girer (Karahanoğulları, 2011: 272). Son aşama olan bütçe kanun tasarısının Başkan tarafından onaylanması aşamasında Başkan, kabul veya veto yetkisine sahiptir. Tam da bu noktada, ‘‘BYO aracılığıyla Başkan'ın kontrolünde hazırlanan bütçe tasarısını Başkan neden veto etmek isteyebilir?’’ diye bir soru akla gelebilir. Aslında bu

durum ilk başta ilginç bir şekilde karşılanabilir. Ancak söz konusu durumun perde arkası görüldüğü gibi değildir. Çünkü Kongre'nin, Başkan'ın hazırladığı bütçeyi tamamen değiştirebilme gücü olduğundan Kongre tarafından değişen bütçe tasarısı Başkan'ın istekleri doğrultusunda olmayabilir; bunun neticesinde, Başkan Kongre tarafından kabul edilen bütçe tasarısını veto edebilir (Posner ve Park, 2007: 2). Örneğin 1995 yılında Başkan Clinton'un Kongre'ye sunduğu bütçe tasarısının büyük bir kısmı Kongre'de değiştirilmiş ve bu şekilde kabul edilen bütçe kanunu Başkan tarafından veto edilmiştir (Özkuş, 2012: 101).

Bütçeleme sürecinde önemli bir yeri olan Bütçe Yönetim Ofisi (BYO), bakanlıklar ve kuruluşların kendi bünyesinde ve aralarındaki idari işlemleri ve program amaçlarını değerlendirir, düzenler ve koordine eder. Ayrıca bütçenin yürütülmesini kontrol eder, Başkan'a düzenli olarak bütçe teklifleri ve bunun gerektirdiği yasa değişiklikleri hakkında önerilerde bulunur (Whitehouse, 2015d). BYO tarafından hazırlanan bütçe, Başkan'ın bütçe önerisidir ve Kongre'ye gönderilmeden önce çeşitli aşamalardan geçmektedir. Söz konusu süreç, aşağıda gösterilmektedir (OECD, 2004: 458):

- **Nisan/Mayıs:** BYO Planlama Rehberi'ni yayımlar. Bu rehberin içerisinde, her bir kurumun izlemesi gereken yol ve yöntemler yer alır. Ayrıca BYO, gelecek 2 yıl için bütçe içerisinde yer alacak önemli konuları belirlemek; gelecek "sonbahar gözden geçirmesi" için seçenekleri değerlendirmek ve geliştirmek; geleceğe dair konuların değerlendirmesini planlamak için kurumlarla birlikte çalışmaya başlar,
- **Haziran/ Temmuz:** BYO, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerinde yer vermeleri gereken bilgilerle ilgili A-11 Sirküleri (*Circular A-11*) adıyla ayrıntılı bir rehber yayımlar,
- **Eylül:** Harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini hazırlayarak BYO'ye sunarlar,
- **Ekim/Kasım:** BYO, Bakanlıklara verilecek toplam bütçe büyüklüğüne Sonbahar Gözden Geçirmesi (*Fall Review*) sonrasında karar verir,
- **Kasım/Aralık:** Bütçeye itiraz süreci işler ve son kararı Başkan verir,
- **Aralık/Ocak:** BYO ve harcamacı kuruluşlar Kongre'ye sunulmak üzere bütçe dokümanlarını tamamlar,
- **Şubatın ilk pazartesi günü:** Başkan bütçeyi Kongreye sunar.

Nisan ayında yayımlandığı için Nisan rehberi olarak da bilinen BYO'nin hazırlayıp ilgili kurumlara gönderdiği Planlama Rehberi, her bir harcamacı birimin izlemesi gereken yol ve yöntemleri içerir; başka bir ifadeyle, Planlama Rehberi, bütçe sürecine ilişkin bilgileri ve yol haritasını içerir (Kocabaş, 2008: 94). Ardından BYO, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerinde yer vermeleri gereken bilgilerle ilgili A-11 Sirküleri (*Circular A-11*) adıyla ayrıntılı bir rehber daha yayımlar. Söz konusu Sirküleri, BYO'nun harcamacı kuruluşlar için ayrıntılı Bütçe ve Mali Politika rehberini içermektedir (Karahanoğulları, 2011: 273). Ardından harcamacı kuruluşlar, bütçe tekliflerini hazırlayarak BYO'ye sunarlar. BYO, Bakanlıklara verilecek toplam bütçe büyüklüğüne Sonbahar Gözden Geçirmesi (*Fall Review*) sonrasında karar verir. Sonbahar Gözden Geçirmesi (*Fall Review*), BYO uzmanları ile Bakanlıkların yetkililerinin bir araya gelerek ödenek talepleri hakkında gerekli görüşmelerin yapıldığı; nihai karar verilmeden önce ödenek taleplerinin, BYO tarafından gözden geçirildiği ve bakanlıkların bütçelerinin şekillenmeye başladığı aşamalarıdır (Kocabaş, 2008: 94). Gözden geçirme sürecinde, harcamacı kuruluşların bütçe rakamları üzerinde değişiklik yapması gündeme gelir. Bu süreçteki oturumlar sadece BYO ve Beyaz Saray temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilir. BYO uzmanlarının/yetkililerinin tavsiye ve değerlendirmeleri belirleyicidir. Bu aşama, BYO ile bakanlıklar arasındaki görüş ayrılığının ortadan kaldırıldığı aşamadır. Bunlar, Kasım ayının son Perşembe günü, bakanlıklara itirazları alınmak üzere geri gönderilir. Bu süreç, geri gönderme aşaması (*pass back*) olarak ifade edilir (Karahanoğulları, 2011: 273). Bakanlar, BYO'nun öngördüğü bütçeye itiraz edebilir. Bakanlıklardan gelen itirazlar Bütçe Gözden Geçirme Kurulu (*Budget Review Board*) tarafından ele alınır. Bütçe Gözden Geçirme Kurulu, Başkan Yardımcısı, Beyaz Saray Baş Yetkilisi, BYO Başkanı ve Beyaz Saray üst düzey yetkilisinden oluşur. Kurul Bakanlardan gelen itirazları değerlendirerek ilgili bakanlığın bütçesi hakkında yeni bir karar verebilir veya bazı durumlarda bu itiraz en üst karar verme organı olan Devlet Başkanı'na kadar gidebilir ve son kararı Başkan verir (Kocabaş, 2008: 95). Bütçe itirazları, Aralık ayının sonuna kadar gündeme alınır ve karara bağlanır. Aralık/Ocak ayında kamu kurum ve kuruluşları, taleplerini Bütçe Gözden Geçirme Kurulunun kararlarıyla uyumlu hale getirmek suretiyle düzenler. Tüm bu çalışmalarından sonra, BYO gerekli bütün dokümanları hazırlar. Ardından Başkan, bütçe önerisini Şubat ayının ilk pazartesi günü Kongre'ye sunar.

Başkan'ın Kongre'ye sunacağı bütçe önerisi içinde 4 temel doküman vardır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (OECD, 2004: 458-459):

- **Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi** isimli dokümanın içerisinde Amerikan Başkanı'nın bütçe mesajı, Başkan'ın bütçe ve yönetim öncelikleri ile ilgili bilgiler ve harcamacı kuruluşlara tahsis edilen bütçe ile ilgili bilgiler vardır,
- **Analitik Perspektifler** dokümanında, performans değerlendirme bilgileri, harcama azaltıcı programlar, geniş çaptaki ekonomik varsayımlar ve analiz sonuçları, bütçe reformu önerileri gibi konulara yer verilir,
- **Tarihsel Tablolarda** bütçe geliri ve harcamaları, bütçe açığı veya fazlası gibi tarihsel veriler yer almaktadır,
- **Ekler**, Başkan'ın bütçe önerisini oluşturan dokümanların sonuncusudur. Bu doküman, harcamacı kuruluşlara verilmesi önerilen ödeneğin kurumsal temelde dağılımını ve programlara ayrılan ödeneğin detaylarını göstermektedir.

2.2.1.2. Bütçenin Yasama Aşaması

ABD'nin yasama organı, Kongre'dir. Kongre, biri Temsilciler Meclisi (*The House of Representative*) ve diğeri de Senato olmak üzere iki meclisten meydana gelmektedir. ABD'de herhangi bir kanun tasarısının hazırlanması ve kanunlaşması için söz konusu iki meclisten de geçmesi gerekmektedir. Yasama sürecinde ilk adım, tasarının Kongre'ye sunulmasıdır. Tasarı, Kongre'ye sadece kongre üyeleri tarafından sunulur. Ancak yıllık bütçe gibi bazı önemli tasarılar, geleneksel olarak Başkan tarafından Kongre'ye sunulmaktadır. Tasarının Kongre'ye tanıtımı yapıldıktan sonra tasarı üzerinde gerekli değerlendirmeler yapılması amacıyla ilgili komisyona gönderilir (Whitehouse, 2015a). Tasarı ilk önce alt komisyonda görüşülür. Ardından tasarı, kabul edilebilir, değiştirilebilir veya tamamen reddedilebilir. Eğer söz konusu tasarı alt komisyon üyeleri tarafından kabul edilirse, tasarı bir üst komisyona gönderilir. Süreç üst komisyonda tekrar işler. Sürecin bu aşaması boyunca, komisyon ve alt komisyonlar, tasarının faydalarını ve eksikliklerini araştırmak amacıyla alanında uzman kişilere başvurarak değerlendirmelerde bulunurlar. Eğer komisyon tasarımı onaylarsa, söz konusu tasarı Temsilciler Meclisi ve Senato'ya gönderilir. Tasarı Kongre'ye geldiği zaman, tasarı üzerinde görüşmeler başlar (Whitehouse, 2015a). Görüşmelerin neticesinde söz konusu tasarının, Başkanın huzuruna

çıkabilmesi için hem Temsilciler Meclisinden hem de Senato'dan geçmesi gerekiyor. Kongre'den geçen tasarı, Başkanın huzuruna çıkar. Başkan, tasarıyı ya kabul ya da veto edebilir. Eğer Başkan tasarıyı kabul ederse tasarı, kanunlaşmış olur. Öte yandan Başkan tasarıyı veto ederse, tasarı Kongre'ye geri gider. Ancak, veto edilen tasarı Kongre'de hem Temsilciler Meclisinin hem de Senatonun üçte iki oyuyla tekrar kabul edilirse, söz konusu tasarı üzerindeki Başkan'ın vetosu kalkar ve tasarı yasalaşmış olur. Bir tasarıyı yasalaşmasının bir diğer yolu ise, Başkan söz konusu tasarı hakkında 10 gün içerisinde herhangi bir harekette –kabul veya veto etme hareketi– bulunmazsa tasarı direkt olarak kanunlaşır (Whitehouse, 2015a). Başka bir ifadeyle, bütçenin yasama aşamasında, Kongrenin her iki meclisinde ve çeşitli komisyonlarında sürdürülecek görüşmeler neticesinde, bütçe kararı alınır ve ardından ödenek yasaları oylanarak bütçenin son hali oluşturur. Bu süreçte Temsilciler Meclisi ve Senato arasında bütçe üzerindeki yetkisi bakımından bir takım farklılıklar vardır. Örneğin, bütçenin yasama sürecinde, Temsilciler Meclisi ve Senato arasındaki en önemli fark, gelir arttırıcı yasa tasarılarının sadece Temsilciler Meclisi tarafından verilebilmesidir (Karahanoğulları, 2011: 275). Tüm bunların neticesinde, bütçe tasarısı Başkan'ın onayına sunulur. Bu açılarından düşünüldüğünde, Kongre'ye verilen en önemli yetki, yürütme organı tarafından hazırlanan yıllık bütçe tasarısını değiştirebilme gücüdür. Çünkü ABD Kongre'si söz konusu tasarıyı tamamen değiştirebilme gücüne sahiptir (Posner ve Park, 2007: 2).

Bütçe süreciyle ilgili olarak her iki mecliste de üç komisyon görev yapmaktadır. Bunlar (Kocabaş, 2008: 97): Bütçe kararları ile ilgili konularda görevlendirilen Bütçe Komisyonu (*Committee on the Budget*); ödenek yasalarıyla ilgili konularda görevlendirilen Ödenek Komisyonu (*Committee on Appropriations*); gelirlerle ilgili konularda yetkileri ve sorumluluğu olan Vergi Karma Komisyonu (*Joint Committee on Taxation*)'dur. Bütçe komisyonlarının temel görevi, Kongre'nin gelir ve giderlerinin toplam miktarlarının belirlendiği bütçeyle ilgili kararların hazırlanmasını sağlamaktır; öte yandan, vergi ve ödenek komisyonlarının temel görevi ise, bu toplam rakamlar üzerinden harcama ve gelirlerin dağılımlarına ilişkin yasaların hazırlanmasıdır (Karahanoğulları, 2011: 276).

Bütçe tasarısının Kongre'ye sunumu ve mali yılın başlangıcına kadar olan kısımda yer alan aşamaları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (OECD, 2004: 462):

➤ **Şubat ayının ilk pazartesi günü:** Başkan, Kongre'ye bütçe tasarısını sunar,

- **15 Şubat:** Kongre Bütçe Ofis'i Başkan'ın sunduğu bütçe tartsısını kendi bünyesinde değerlendirdikten sonra hazırladığı raporları bütçe komisyonlarına sunar,
- **Başkan bütçeyi Kongre'ye sunduktan en geç 6 hafta sonra:** Ödenek ve vergi karma komisyonları, görüşlerini ve bütçe değerlendirme sonuçlarını bütçe komisyonuna sunar,
- **15 Nisan:** Kongre, gelecek mali yılın toplam gelir ve giderlerini gösteren toplam bütçenin son şeklini verir,
- **15 Mayıs:** Yıllık ödenekler, Beyaz Saray'da değerlendirilir,
- **10 Haziran:** Ödenek Komisyonu, son yılın ödeneklerini gösteren hesapları rapor eder,
- **15 Haziran:** Kongre, bütçe ile uyum içerisinde olan vergiler ve programlarda değişiklik yapma yetkisi veren "uzlaşma mevzuatını" tamamlar,
- **30 Haziran:** Temsilciler Meclisi, yıllık ödenekleri gösteren hesapları tamamlar. Kongre, 13 harcama tasarısını yürürlüğe koymak için planlama yapar,
- **1 Ekim:** Mali yıl başlar.

2.2.1.3. Bütçenin Uygulanması

ABD'de bütçenin uygulandığı tarih, aynı zamanda da mali yılın başlangıç ve bitiş tarihi olan, 1 Ekim-30 Eylül aralığıdır. Kurumlar, kendilerine tahsis edilen ödenekleri üçer aylık dağılımlarını planlayarak, BYO'ya sunar ve söz konusu ofis, bu planları onayladıktan sonra bütçe ödenekleri serbest bırakılır (OECD, 2004: 467-468). Başka bir ifadeyle, ödenekler, bakanlıkların kullanımına otomatik olarak geçmemektedir; tam aksine, kontrollü bir şekilde üçer aylık dönemler şeklinde kurumlara intikal ederler. Böyle yapılmasının temel amacı, mali yıl içinde harcamaların dengeli dağılımını sağlamak ve kaynakların gereğinden fazla kullanılmasının önüne geçmektir. Bu uygulamayı BYO belirli yöntemlere göre yapmaktadır. Bunun yanı sıra, ödenekler, Hazine'nin saymanlıkları vasıtasıyla yapılmaktadır ve BYO, ödenekleri zamana ve projelere pay edilene kadar kurumlar harcama yapamazlar (Schick, 2002: 171-172).

1974 tarihli Kontrol Yasasının Sınırlanması anlamına gelen *The Impoundment Control Act*'in verdiği yetki ile Başkan, bakanlıklara ve ilgili birimlere ayrılan ödenekleri iptal etmeyi veya ertelemeyi gündem konusu yapabilir. Harcama yetkisinin iptali (*Budget*

Authority of Rescission) için Başkan'ın gündem konusu yaptığı önerinin 45 gün içerisinde hem Temsilciler Meclisinde hem de Senato'da onaylanması gerekiyor. Bu süre içinde söz konusu önerinin onaylanmaması durumunda harcama yetkisi (*Budget Authority*) yeniden uygulanmaya geçer (OECD, 2004: 468). Öte yandan, harcamaların geçici bir süreyle ertelenmesi (*deferral*) için Başkan'ın kararı yeterlidir (OECD, 2004: 468). Başka bir ifadeyle, harcamaların ertelenmesi için Kongre'nin onayına ihtiyaç yoktur.

2.2.1.4. Bütçenin Denetimi

Kongrenin yetki vermesi ile birimlerin kaynakları kullanmaya başlamasından hemen sonra bütçenin kontrolü de başlamaktadır. Bütçe denetimi, bütçenin uygulanması aşamasındaki denetimler (*pre-audit control*) ve bütçenin gerçekleşmesinin ardından yapılan denetimler (*post-audit controls*) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kongre'den geçen bütçe Başkan'ın onaylamasıyla yürürlüğe girer; başka bir ifadeyle, bütçe uygulanmaya başlar. Bütçenin uygulanma aşamasındaki denetim tam da bu noktada devreye girmektedir. Bakanlıklar ve ilgili birimler harcama ödeneklerini aldıktan sonra, yaptıkları harcamalar bütçenin uygulanma aşamasında kontrol edilir ve bu tür kontroller yürütmenin sorumluluğundadır (Karahanoğulları, 2011: 285). Öte yandan bütçenin gerçekleşmesinden sonraki denetim ise, mali yılın bitmesinden hemen sonra yapılan denetimdir. Söz konusu denetimde, Bakanlıklar ve ilgili birimlerinin yaptıkları harcamaların, yasaların amacına uygun olup olmadığı ve yapılan harcamaların kaydının doğru bir şekilde tutulup tutulmadığı denetlenir (Karahanoğulları, 2011: 285). Öte yandan harcamacı birimlerin de bütçe denetimi/kontrolü için üzerine düşen bir takım sorumlulukları vardır. Örneğin, birimler yapmış oldukları harcamaların doğru bir şekilde kayıt altına alınması ve kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasında birinci dereceden kendileri sorumludur. Bununla birlikte, her birim, kendi hesabını tutmak, düzenli mali tabloları düzenlemek kendi yaptığı işlemleri denetlemek ve yılın son ayı itibarıyla yapılan harcamalar ve borçlanmaları gösteren aylık gerçekleşme raporlarını düzenlemek ile sorumludur (Schick, 2002: 172).

2.2.2. Parlamento Denetimi

2.2.2.1. Parlamento ve Yürütme Organı

Parlamento, Temsilciler Meclisi (*The House of Representative*) ve Senato olmak üzere iki yapıdan meydana gelmektedir. Temsilciler Meclisinin (*The House of*

Representative) 435 üyesi vardır. Her iki yılda bir yapılan seçimler ile seçilirler. Temsilciler Meclisi, alt meclis olarak görev yapar. Senato ise üst meclis olarak görev yapar. Senato, her bir eyaleti 2 senatör temsil etmek üzere toplam 100 senatörden oluşur. Senatörler 6 yıllığına seçilir. Ancak Senato'nun üçte biri her 2 yılda bir yapılan seçimlerle yenilenir. Yasa önerileri her iki mecliste de ayrı ayrı tartışılır ve oylanır. Eğer her iki mecliste ayrı ayrı kabul edilen yasa önerileri arasında bir takım farklılıklar var ise, bunlar bir ortak komisyon tarafından uzlaştırılır ve ortaya çıkan yasa önerisi ABD Başkan'ının onayına sunulur. Başkan yasa önerisini imzalarsa yasa önerisi yasalaşmış olur (Whitehouse, 2015a).

Kongrenin, bütçeyi onaylama veya reddetme yetkisini de içeren birçok gücü bulunmaktadır. Anayasa, Kongreye yasa yapma, savaş ilan etme, Başkan'ın önerilerini ret veya onaylama hakkı vermektedir. Yasa tasarısının yasalaşabilmesi için hem Temsilciler Meclisinde (*The House of Representative*) hem de Senato'da onaylanması gerekiyor. Her iki mecliste de onaylanan tasarımı, Başkanın veto etme yetkisi vardır. Ancak veto edilen tasarı, her bir meclisin en az üçte ikisinin onayıyla tekrar geçerse Başkanın tasarı üzerindeki veto kararı kalkar ve söz konusu tasarı yasalaşmış olur (Whitehouse, 2015a). Öte yandan Kongre'ye verilen en önemli yetki, yürütme organı tarafından hazırlanan yıllık bütçe kanun tasarısını değiştirebilme gücüdür. Çünkü ABD Kongre'si söz konusu bütçe tasarısını tamamen değiştirebilme gücüne sahiptir (Posner ve Park, 2007: 2).

Öte yandan diğer bir bağımsız ve son derece önemli olan organ yürütme organıdır. ABD Başkanı hem devletin hem de yürütme organının başıdır. Başkan, Kongre'den geçen kanunlara uymak zorundadır. Ayrıca, ABD anayasasına göre, Başkan, kanunların yaptırılması ve yönetilmesiyle sorumludur (Whitehouse, 2015c). Başka bir ifadeyle, yürütme organı, temel icra birimi görevini üstlenerek yasaların ülke çapında uygulanmasını ve güvence altına alınmasını sağlamaktadır (Dikmen ve Emre, 2004: 187). Yürütme organı, Başkan ve 15 Bakan'dan meydana gelmektedir. Bakanlar Kurulu'nun esas görevi, herhangi bir konu hakkında Başkan'a tavsiyelerde bulunmaktır. Nihai kararı ise, Başkan vermektedir (Whitehouse, 2015b).

2.2.2.2. Parlamento Denetiminde Kongrenin Elinde Bulunan Araçlar

2.2.2.2.1. Bütçe Komisyonları ve Meclis Görüşmesi

Bütçeleme sürecinde –*bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında*- Kongre'nin denetimi için Kongre'nin elinde bir takım araçlar bulunmaktadır. Bütçeleme sürecinde Kongre tarafından en çok kullanılan ve en güçlü araç, hiç şüphesiz ‘‘*bütçe komisyonlarıdır*’’. Ancak diğer pek çok ülkeden farklı olarak, ABD’de Temsilciler Meclisi ve Senato’da olmak üzere iki ayrı bütçe komisyonu bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi bünyesinde yer alan bütçe komisyonunun 43 üyesi vardır. Bütçe komisyonu yetkisini bütçe yasasından almaktadır ve yıllık bütçe tekliflerini değerlendirmek, geliştirmek, gerekli değişiklikleri yapmak –*bütçe tasarısını tamamen değiştirebilir*- ile sorumludur. Bununla birlikte, söz konusu komisyon, Kongre Bütçe Ofisi tarafından Kongre’ye sunulan temel bütçe göstergelerini de içeren bütçe tahmin raporunu inceler (Budget House, 2015). Öte yandan Senato’nun bünyesinde bulunan bütçe komisyonun ise, 21 üyesi vardır ve söz konusu komisyonun temel görevi, bütçe tekliflerini yasal çerçeve içerisinde değerlendirip son şeklini vermektir (Budget Senato, 2015; Karahanoğulları, 2011: 276). Görüldüğü gibi, bütçe tasarısı ayrı ayrı iki farklı –*amaçları aynı*- komisyonda görüşülmektedir. İki ayrı komisyonda görüşülen bütçe tasarısı hakkında anlaşma sağlanan –*iki komisyon için de uygun olan*- kalemler herhangi bir problem yaratmıyor. Öte yandan aynı kalem üzerinde farklı sonuçlar çıkması halinde ise, uzlaştırma komisyonu kuruluyor ve farklılıklar ortadan kaldırılarak –*uzlaşma sağlanarak*- bütçe tasarısı Kongre’nin onayına sunuluyor (Budget House, 2015).

Bütçeleme sürecinde bir diğer parlamento denetim aracı ‘‘*meclis görüşmesidir*’’ ve son derece önemlidir. Çünkü Kongre’de yapılan görüşmeler neticesinde bütçe tasarısı, denetim altına alınmaktadır. Başka bir ifadeyle, Başkan tarafından Kongre’ye sunulan bütçe tasarısı, hem Temsilciler Meclisinde hem de Senato’daki komisyonlarda tüm görüşmeler yapıldıktan sonra Kongre’ye sunuluyor ve söz konusu tasarının Kongre’den geçmesi gerekiyor. Aksi takdirde Bakanlıklar ve ilgili birimler herhangi bir harcama yapamazlar (Whitehouse, 2015c). Bakanlıkların ve ilgili birimlerin harcama yapamaması durumunda ise, kamu hizmeti verilemez ve ülke için sıkıntılı bir dönem başlar. Bu bakımdan, bir parlamento denetim aracı olan *meclis görüşmesi*, bütçeleme sürecinde son derece önemlidir.

2.2.2.2.2. Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi

Bütçeleme sürecinde Kongre'ye destek olan ve bu süreçte son derece önemli bir denetim aracı olan kurum, Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi'dir (*Government Accountability Office*). Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (*Government Accountability Office*), özerk bir yapıya sahiptir, herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan (*non-partisan*) ve Kongre adına kamu harcamalarını denetleme yetkisine sahip olan bir kuruluştur. Kongrenin bekçisi (*Congressional Watchdog*) olarak da anılmaktadır. Ofisin başkanı genel kontrolördür (*The Comptroller General of the United States*) ve Senato'nun uygun görüşü alınarak, Başkan tarafından 15 yıllığına atanır. Başkan tarafından seçilmesine rağmen tam bir bağımsızlığa sahiptir (*Government Accountability Office, 2015*). İlk olarak Genel Muhasebe Ofisi adıyla 1921 kurulan ofisin ilk amacı, bütçeyi denetlemek ve ülkenin mali durumunu gösteren raporları Kongre'ye göndermektir. 2004 yılında Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi adını alan ofis bugün, yürütme organının her günlük faaliyetlerini denetliyor, raporluyor ve mükelleflerin ödedikleri vergilerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için çaba sarf etmektedir (*Whitehouse, 2015c*). Bunun yanı sıra, Hükümet Hesap Verebilirlik ofisinin başlıca temel görevlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (*Karahanoğulları, 2011: 286*):

- Hükümetin, ABD halkına karşı mali açıdan hesap verebilir olmasını sağlamaktadır,
- Kamu hizmetinin mali açıdan, arzu edilen amaçlara ve standartlara uygun bir şekilde sunulmasını sağlamaktadır,
- Kamu kaynaklarını etkin, etkili ve uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak için birimlerin mali denetimini yapmaktadır,
- Yasa dışı veya yanlış uygulamaların ortaya çıkarılmasını sağlamak ve bunlara ilişkin yasal hükümler vermektedir.

2.2.2.2.3. Kongre Bütçe Ofisi

Bütçe üzerinde etkinliği olan ve Kongre'nin kullandığı bir diğer araç, 1974 tarihli Kongre Bütçe Yasası (*Congressional Budget Act of 1974*) ile kurulan Kongre Bütçe Ofisi'dir. Ofis, Kongre'nin bütçe ile ilgili ihtiyaçlarına hizmet etmesine rağmen tamamen objektif ve bağımsız bir yapıdadır (*Congressional Budget Office, 2015b*). Ofisin başlıca görevleri, iki yıllık dönemi kapsayan makro ekonomik ve mali tahminler yapmak;

Kongre'den çıkan bütün gelir-gider yasalarının bütçe yasasındaki hedeflere uygun olup olmadığını içeren analizler yapmak; Temsilciler Meclisi ve Senato'nun bütçe komisyonlarına sunulması amacıyla hazırlanan maliye politikasına ilişkin yıllık bütçe raporunu ve bütçe ile ilgili konularda Kongre'nin ihtiyaç duyduğu çalışmaları hazırlamaktır (Congressional Budget Office, 2015a). Kongre Bütçe Ofisi, Başkanın bütçe teklifini Kongre'ye sunmasından hemen sonra, kendi bünyesinde ve kendine özgün yöntemleriyle bütçe teklifinin büyüklüklerini yeniden tahmin eder ve Kongre'ye sunar; ayrıca, bu aşamadan sonra tüm bütçe süreci boyunca Kongre, bütçeye ilişkin olarak Kongre Bütçe Ofisi'nin rakamlarını kullanmaktadır (Karahanoğulları, 2011: 276). Ayrıca, Kongre Bütçe Ofisi, sadece Başkan'ın bütçe teklifi hakkında değil, harcamaları etkileyebilecek tüm mevzuat değişikliklerinin ortaya çıkaracağı bütçe etkilerinin büyüklükleri için de tahminler geliştirmektedir (Karahanoğulları, 2011: 276). Bu durum Kongre Bütçe Ofisi'nin bütçe sürecinde ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir.

2.2.2.2.4. Bütçe Yönetim Ofisi

Bütçeleme sürecinde önemli bir yere sahip olan bir diğer kurum, Bütçe Yönetim Ofisi'dir. Bütçe Yönetim Ofisi'nin temel görevi, bütçenin hazırlanması ve bu görevin gereği olarak harcamaların kontrol edilmesidir (Whitehouse, 2015d). Bütçe Yönetim Ofisi'nin bütçe üzerindeki etkinliği o kadar büyük ki, yetkililerinin üzerinde çalışarak oluşturdukları bütçe tasarısı, Başkan'ın bütçe önerisi olarak Kongre'ye sunulmaktadır (Kocabaş, 2008: 93). Öte yandan Bütçe Yönetim Ofisi'nin önemli görevlerinden bir diğeri de harcamaları kontrol etmesidir. Bütçe Yönetim Ofisi (BYO), yapılan harcamaların kontrolü görevini yerine getirirken çeşitli ofis ve kurumlarla işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Örneğin, BYO, mali yıl bittikten sonra *-Ekim/Aralık döneminde-* Hazine (*Treasury*) ile mali yıl hesaplarını kapatırken; Ekim/Kasım döneminde ise Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office*) ile Kongrenin geçmiş dönemlerine ilişkin nihai raporları yayımlarken işbirliği içerisinde çalışmaktadır (Karahanoğulları, 2011: 285). Dolayısıyla, BYO, bütçeleme sürecinde etkin bir şekilde çalışmakta ve hem yürütme organına hem de Kongre'ye bütçenin kontrolü için BYO'nin son derece önemli katkıları bulunmaktadır.

Sonuç itibarıyla, bu kısımda, ABD bütçesinin dünyanın en büyük bütçesine sahip olan bütçelerden bir tanesi olduğu ve ABD bütçesinin hazırlanması, onaylanması,

uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında, bütçe ile ilgili temel kurumların görevleri ve bütçe ile ilişkileri açıklanmaktadır. Başkan'ın bütçe teklifinin oluşturulmasında Bütçe Yönetim Ofisi, önemli bir görev üstlenmekte ve bağımsız çalışma sistemiyle dikkat çekmektedir. ABD bütçe sürecinin en önemli özelliği, bütçenin en son şeklinin yürütme organı tarafından değil, Kongre tarafından verilmesidir. ABD bütçesi, yürütme organının dayatması ile değil, Kongre'de birçok komisyonun görev aldığı ve hem Temsilciler Meclisinde hem de Senato'da yer alan bütçe komisyonlarında ayrı ayrı görüşülerek karara bağlandığı ve bu özelliğiyle de diğer birçok ülkeden farklı olan bir bütçedir. Bütçenin tamamına ilişkin, yürütme organı sadece genel bir politika tercihiinde bulunmasına rağmen mutlak belirleyici olanın Kongre olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, bütçe sürecinde ABD'nin, parlamentoya, diğer pek çok ülkeden daha geniş yetkiler verdiğini de söylemek mümkündür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE PARLAMENTONUN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ ROLÜ

Demokrasinin ilk kıvılcımları, bilindiği üzere, İngiltere'de başlamıştır ve ardından diğer Avrupa ülkelerine yayılarak devam etmiştir. Batıda yapılan özgürlük mücadeleleri neticesinde 19 Haziran 1215 tarihinde Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlükler Fermanı) ilan edilmiştir. Bu bildirge, geçmişten günümüze yayınlanan sayısız özgürlük bildirgelerinin ilki olması bakımından ayrıcalıklı bir özelliğe sahiptir. İngiltere Kralı John'un yetkilerinin sınırlandırılması ve bu yetkilerin bir kısmının baronlara verilmesi amacıyla bu bildirge yayınlanmıştır; ancak, zamanla bu bildirgenin krallar tarafından ihlal edilmesi üzerine 7 Haziran 1628'de İngiliz Haklar Bildirgesi yayınlanmıştır (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 2003: 25-26). Parlamentonun Üstünlüğü ve Hukuk Devleti anlayışının ortaya çıkmasında İngiliz Haklar Bildirgesi çok büyük bir öneme sahiptir. Parlamentonun Üstünlüğü ve Hukuk Devleti anlayışının ortaya çıkmasında İngiliz Haklar Bildirgesinin büyük öneme sahip olduğunu şu sözlerle anlamak mümkündür (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 2003: 26):

Parlamentonun genel onayı olmadıkça, hiç kimsenin ödünç para, bağış, vergi, herhangi bir armağan vermeye ya da buna benzer bir ödemede bulunmaya zorlanmamasını ve bunun için, böyle bir ödemede bulunmayı reddetti diye, kimsenin sorguya çekilmemesini, yemin etmeye cebredilmemesini, hücreye kapatılmamasını, tutuklanmamasını ya da başka bir biçimde eziyet çektirilmemesini ve rahatsız edilmemesini, Yüce majestelerinden rica ediyoruz.

İngiltere'de modern anlamda bütçe hakkı, yani günümüzdeki bütçe hakkı, 1640'lardan 1840'lara kadar olan sürede şekillenmiştir. Söz konusu dönemde, İngiltere'de, politik reformlar için işçi sınıfının verdiği mücadele ve bu mücadele etrafında şekillenen işçi hareketine ismini veren "çartizm hareketi" ortaya çıkmıştır. Yapılan mücadele neticesinde 1838'de altı maddelik "People's Charter" isimli bir bildiri yayınlandı. İşçi sınıfın daha demokratik bir sistem için reformlar talep eden altı maddelik bildiri şu şekildedir (Wikipedia, 2016):

- ✓ Suçlu olmayan ve akıl sağlığı yerinde olan, 21 yaş üstünde her erkek oy verme hakkına sahip olmalıdır,

- ✓ Oylamanın gizliliği sağlanmalıdır,
- ✓ Parlamento üyesi olmak için, "zenginlik" veya "toprak sahibi olma" zorunluluğu olmamalı, herkesin seçilme hakkı olması sağlanmalıdır,
- ✓ Parlamenterlere, yaptıkları bu iş karşılığında yeterli bir ücret ödenmelidir,
- ✓ Tüm seçim bölgeleri, eşit sayıda seçmene denk gelecek sayıdaki oyla temsil edilmelidir,
- ✓ Seçimler her yıl yenilenmelidir.

Yukarıda sayılan altı maddelik bildirinin ‘seçimlerin her yıl tekrarlanması’ maddesi hariç diğer tüm maddeler günümüzde uygulanmaktadır. Bu bakımdan, ‘çartizm hareketi’, modern bütçe hakkının ortaya çıkması bakımından son derece büyük öneme sahiptir.

Türkiye’de bütçe hakkı ise, ilk defa 1876 Anayasası ile kabul edilmiştir; ancak, ülkemizde çağdaş bütçe hakkı, mali sistemimizin yakın zamana kadar temelini oluşturan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 1927 yılında kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü [BUMKO], 2016e). Ancak, bütçe ile kalkınma planları arasında ilişki kurulamaması, bütçe uygulamalarının tek mali yıla sınırlı olması ve Avrupa Birliği’ne uyum süreci, mali yönetim anlayışımızda değişiklik yapılmasını gerektirmiştir ve bunun üzerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’u parlamento tarafından 2003 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve ekonomik kullanımı, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması gibi ilkeler ile çok yıllık bütçeleme anlayışı benimsenerek, çıktı-sonuç odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi amacıyla performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları başlatılmıştır (BUMKO, 2016e).

3.1. Türkiye’de Bütçeleme Süreci

Türkiye’de bütçe süreci, hem parlamento hem de yürütme organı için çok sıkı kurallar ile belirlenmiştir. 1982 Anayasası, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK), Sayıştay Kanunu gibi çeşitli kanunlar ve pek çok yönetmelik, bütçe kanun tasarısının hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi konularının yasal çerçevesini ayrıntılı bir şekilde çizmektedir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması daha

çok yürütme organını alanına girerken, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi ise ağırlıklı olarak parlamentonun alanına girmektedir.

Bu bölümde, bütçeleme sürecinde parlamento ve yürütme organının sorumluluklarına değinilecektir. Ardından parlamentonun bünyesinde bulunan denetim araçlarına ve parlamento dışında, parlamento adına denetim işlevini yerine getiren, kurum veya kurumlara değinilecektir. Ardından Türk Bütçe Sisteminde mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin rolüne değinilecektir.

3.1.1. Bütçenin Hazırlanması ve Parlamentoda Onaylanması

Bütçeleme süreci 4 aşamadan meydana gelmektedir. Bunlar; bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarıdır. Yürütme organı sorumluluğunda olan bütçenin hazırlanması ve parlamentonun sorumluluğunda olan bütçenin onaylanması aşamaları, bütçe sürecinin ilk 2 aşamasını oluşturmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve onaylanması aşamalarının yasal çerçevesi, gerek Anayasa’da gerekse KMYKK’de çizilmiştir. 1982 Anayasasının 161. maddesine göre, “malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması (...) kanunla düzenlenir ve bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” ifadesi yer almaktadır. Böylece, bütçe kanununun geniş kapsamlı yasal çerçevesi çizilmektedir. Öte yandan, KMYKK’nin 13. maddesine göre, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında bir takım ilkelere uyulması gerektiği açık bir şekilde ifade edilerek, söz konusu kanunda da bütçenin yasal çerçevesi çizilmektedir. Söz konusu ilkeler şu şekildedir:

- Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır,
- Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır,
- Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir,
- Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir,
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır,
- Bütçelerde gelir ve gider denkliliğinin sağlanması esastır,
- Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce parlamento veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz,
- Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez,

- Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır,
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir,
- Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir,
- Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Bütçeleme sürecindeki en büyük reform, 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı KMYKK'nin uygulanmaya başlanmasıyla, kamu mali yönetiminde birçok yenilik uygulamaya geçti. Ancak zaman içerisinde söz konusu Kanun bir takım değişikliklere uğramıştır. Yapılan değişiklikler neticesinde *-en güncel haliyle-*merkezi yönetim bütçesi hazırlık ve kanunlaşma süreci, tamamıyla yeni bir şekil aldı ve bütçenin hazırlanıp parlamentoya sunulma tarihleri yeniden belirlendi. Bununla birlikte, söz konusu Kanun'un 12. maddesinde, "Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır." ifadesi yer almaktadır. Ancak, bütçenin hazırlanması konusu, merkezi yönetime dâhil idareleri *-genel; özel ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri-* kapsamaktadır. Çünkü söz konusu Kanun'a göre, genel yönetim kapsamında olmasına rağmen sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinin hazırlanması ve onaylanması bu idarelerin kendi özel mevzuatına bırakılmıştır; ancak, bu idareler söz konusu Kanun'un mali yönetim ve kontrole ilişkin genel hükümlerine tabidir (Aktan, 2009: 111).

3.1.1.1. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan

Gelecek yıl bütçesinin hazırlanmaya başlanmasının ilk adımı *-birinci belgesi-*, Orta Vadeli Program'dır. Başka bir ifadeyle bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başlar (KMYKK, 2003: madde 16). Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirir ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirir (BUMKO, 2016a). Bununla birlikte Orta Vadeli Program, hem kamu hem de özel sektör için

öngörülebilirliği arttıran bir yol haritası özelliğindedir; ayrıca, sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir temel üzerinde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara da katkıda bulunmaktadır (Özen, 2008: 260). Öte yandan bütçe hazırlık sürecindeki ikinci belgesi, Orta Vadeli Mali Plan'dır. KMYKK 16. maddesine göre, Orta Vadeli Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren belgedir. Başka bir ifadeyle, Orta Vadeli Mali Plan, gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini içeren bir belge olmasının yanı sıra, hedef bütçe dengesini ve açık varsa bu açığın hangi tür borçlanma araçları ile kapatılacağını ya da bütçe fazlası varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceğini açık bir şekilde belirtir (Aktan, 2008: 111). Orta Vadeli Mali Planda yer alan en önemli unsur, merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenen ödenek teklif tavanı, söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılan maksimum ödeneği ifade etmekte olup, kurumun bütçe teklifinde belirttiği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir (BUMKO, 2016a). Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan, en geç Eylül ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanır (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 64). Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın en önemli özelliği, her ikisinin de bütçe sistemine getirilen iki önemli belge olmasıdır (Aktan, 2008: 112).

3.1.1.2. Bütçe Çağrısı/Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Genelgesi/Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programlarını hazırlama sürecini yönlendirmesi amacıyla Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca; Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının 15'ine kadar Resmi Gazetede yayımlanır (BUMKO, 2016a). Söz konusu her iki Rehber, bütçe tekliflerinin hazırlanması esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içermektedir (KMYKK, 2003: madde 16). Başka bir ifadeyle Bütçe Çağrısı, gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasında uyulacak genel esasları içeren ve bütçe hazırlığında yer alacak idareler ile piyasalara verilecek mesajları belirleyen bir

belgeyi; Yatırım Genelgesi ise, yatırım programının hazırlanmasında uyulacak genel esasları içeren belgeyi ifade etmektedir (Aktan, 2008: 112).

3.1.1.3. Kamu İdareleri Tarafından Hazırlanan Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin İlgili Bakanlıklara Gönderilmesi, Görüşülmesi ve Parlamento'ya Sunulması

5018 sayılı Kanun'un 16. maddesi, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanması ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığının sorumlu olduğunu belirtmektedir. Ancak söz konusu Kanun, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında Maliye Bakanlığının yanı sıra Kalkınma Bakanlığına da sorumluluklar yüklemiştir. Bu durum, 5018 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, Kamu idareleri tarafından gerekçeli olarak hazırlanan ve yetkililer tarafından imzalanmış olan bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına; yatırım teklifleri ise, Kalkınma Bakanlığına gönderilir şeklinde ifade edilerek bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde sadece Maliye Bakanlığının değil, aynı zamanda Kalkınma Bakanlığının da sorumluluğunun olduğunu açık bir şekilde ifade etmektedir.

Kamu idareleri için bütçe hazırlık süreci, orta ve uzun dönemde ortaya konulan kalkınma planları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Plan gibi belgeler temel alınarak başlamaktadır (Özen, 2008: 261). Başka bir ifadeyle, kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerinin hazırlanması; Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planları ve yıllık programlar ile idarelerinin stratejik planlarında belirlenmiş öncelikleri, Orta Vadeli Mali Plan ile belirlenmiş ödenek tavanları dikkate alınmak suretiyle kamu idarelerinin bütçe hazırlık süreci başlamaktadır (Aktan, 2009: 113). Kamu idareleri tarafından gerekçeli olarak hazırlanan ve yetkililer tarafından imzalanmış olan bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına; yatırım teklifleri ise, Kalkınma Bakanlığına Eylül ayının sonuna kadar gönderilir (KMYKK, 2003: madde 17). Öte yandan Parlamento, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Sayıştay, bütçelerini aynı süre içerisinde –Eylül ayının sonuna kadar- doğrudan Maliye Bakanlığı'na ve bir örneğini de Parlamento'ya gönderirler (Pehlivan, 2013: 254).

Kamu idareleri tarafından hazırlanan bütçe tekliflerinin ve yatırım tekliflerinin ilgili kurumlara gönderilmesinden sonra söz konusu teklifler, ilgili kurumlarda değerlendirilir. Başka bir ifadeyle, bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına ve yatırım teklifleri Kalkınma Bakanlığına verildikten sonra her iki kurum, kamu idareleri tarafından gönderilen

tekliflerin önceden belirlenmiş ilke, esas ve önceliklere göre hazırlanıp hazırlanmadığını inceler. Teklifler üzerinde gerekli incelemeler yapıldıktan sonra kamu idareleri, bütçe tekliflerinin yerindeliliğini belirlemek ve yapılacak teknik analizlere katkı yapmaları amacıyla bütçe görüşmelerine çağırılırlar (Aktan, 2009: 114). Ancak 5018 sayılı Kanun, ilgili idarelerle bütçe görüşmesinin yapılmasını zorunlu tutmamış, bütçe görüşmelerinin yapılmasını her iki Kurumun –*Maliye ve Kalkınma Bakanlığının*- takdirine bırakmıştır. Bu aşamanın hemen ardından, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının Bakanlar Kurulunca Parlamento'ya sunulmadan hemen önce, en geç Ekim ayının ilk haftasında Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makro ekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür (Aktan, 2009: 114). Ardından, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı'nın idarelerle ayrı ayrı yaptıkları görüşmeler neticesinde, her iki Bakanlık, kamu idareleri tarafından hazırlanan bütçe tekliflerine en geç 17 Ekim'e kadar son şeklini verir ve Bakanlar Kurulu'na sunar; aynı süre içerisinde, Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısını Parlamento'ya sunar (KMYKK, 2003: madde 18).

3.1.1.4. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Parlamento'da Görüşülmesi ve Kanunlaşması

Bütçe tasarıları, parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkelerde öncelikle bütçe komisyonunda teknik yönde tartışılır ve gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra karara bağlanarak Parlamento Genel Kuruluna sunulmaktadır. Türkiye de parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkelerden bir tanesi olduğundan benzer durum Türkiye için de geçerlidir. Yürütme organı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, gerekçesiyle birlikte bütün bakanların imzalamasıyla Meclis Başkanlığına sunulur ve TBMM Başkanı, gelen söz konusu tasarımı ilgili komisyona –*plan ve bütçe komisyonuna*- doğrudan havale eder (Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, 1973: madde 73). Plan ve Bütçe Komisyonu toplantıları, genellikle halka açıktır (OECD, 2002: 168). Söz konusu komisyon bütçe tasarısı üzerinde 55 gün boyunca teknik incelemeler yapmaktadır. Bütçe tasarıları, iktidar grup veya grupları 25, meclisteki diğer siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde alınarak 15 üye olmak üzere toplam 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 162). Komisyon üyeleri, bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Başka bir ifadeyle, komisyon üyeleri, bütçe kanun tasarısının görüşülmesi sırasında gelir azaltıcı ya da gider artırıcı tekliflerde bulunabilir. Komisyon, merkezi

yönetim bütçesine dâhil kuruluşların bütçe tasarılarını tek tek görüştüğünden ve gerekli değişiklikleri –*genellikle çok az bir değişiklik yapılmaktadır*- yaptıktan sonra söz konusu tasarı, onaylanıp en geç 11 Aralık tarihine kadar Parlamento Genel Kuruluna sunulur (BUMKO, 2016a; OECD, 2002: 160).

Anayasanın 162. maddesine göre, Parlamento üyeleri, bütçe tasarılarının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Bu çerçevede düşünüldüğünde, bütçelerin görüşülmesinde esas ağırlığın Parlamento Genel Kurulunda değil, bütçe konusunda daha uzman kişilerden oluşan ve iktidar partisinin çoğunlukta olduğu Plan ve Bütçe Komisyonunda olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Tablo 5 ve Tablo 6’ da, söz konusu durum görülmektedir. Tablo 5’de görüldüğü gibi, hükümet tarafından hazırlanarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı içerisindeki bütçe ödeneklerinin büyüklüğünün komisyonunda değişme oranı 2011 ve 2014 yılında binde 2 oranında gerçekleşmiştir. Bunun yanı sıra, beş yıllık süre içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe ödeneklerinin toplam büyüklüğü üzerindeki en ciddi değişiklik 2012 yılında gerçekleşmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen bütçe ödeneklerinin Parlamento Genel Kurulunda hemen hemen hiç değişikliğe uğramadığı da görülmektedir.

Tablo 5: Bütçe Ödeneklerinin Parlamento’da Değişimi (Bin TL)

Yıllar	Hükümetin Tasarısı	Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Kabul Edilen	Değişim Yüzdesi	Kanunlaşan	Tasarıya Göre Değişme Yüzdesi
2011	335.096.376	335.149.876	0.02	335.149.876	0.02
2012	377.666.626	385.485.626	2.07	385.485.626	2.07
2013	444.012.922	444.070.912	0.01	444.070.912	0.01
2014	479.947.818	480.047.818	0.02	480.047.818	0.02
2015	520.445.679	520.445.679	0.0	520.445.679	0.0

Kaynak: Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2016b; BUMKO, 2016g

Aynı şekilde, tablo 6’da da görüldüğü gibi, hükümet tarafından hazırlanarak Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı içerisindeki bütçe gelirlerinin büyüklüğünün komisyonunda değişme oranı 2012 yılında değişim yüzdesi 2.18 oranında gerçekleşmiştir. 2012 yılı dışında, beş yıllık süre içerisinde Plan ve Bütçe

Komisyununun bütçe gelirlerinin toplam büyüklüğü üzerindeki hiçbir değişiklik olmamıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen bütçe gelirlerinin Parlamento Genel Kurulunda hiçbir değişikliğe uğramadığı görülmektedir. Sonuçta gerek bütçenin toplam büyüklüğü gerekse ödenekler üzerinde en ciddi değişikliklerin Plan ve Bütçe Komisyonunda yapıldığı, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yapılan değişikliklerin de çok düşük düzeyde ve cüzi miktarda kaldığı, Genel Kurul aşamasında Komisyonda kabul edilen büyüklüğün aynen onaylandığı gerçeğinden hareketle; bütçeleme sürecinde temel belirleyici gücün yürütme organında olduğu ve parlamentonun, bütçeyi değiştirme imkânının sınırlı olduğu söylenebilir.

Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin Parlamento’da Değişimi (Bin TL)

Yıllar	Hükümetin Tasarısı	Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Kabul Edilen	Değişim Yüzdesi	Kanunlaşan	Tasarıya Göre Değişme Yüzdesi
2011	301.603.695	301.603.695	0.0	301.603.695	0.0
2012	356.613.125	364.382.125	2.18	364.382.125	2.18
2013	410.708.144	410.708.144	0.0	410.708.144	0.0
2014	446.789.730	446.789.730	0.0	446.789.730	0.0
2015	499.482.333	499.482.333	0.0	499.482.333	0.0

Kaynak: TBMM, 2016b; BUMKO, 2016g

Öte yandan, bütçe tasarılarının ilgili komisyonlara sunulma zamanı ve bu süreçte yer alan komisyonların sayıları da önem arz etmektedir ve söz konusu komisyonların sayıları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Tablo 7’de görüldüğü gibi, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi ülkelerde bütçe tasarısının görüşülmesi sırasında üç farklı komisyon yer alırken, Türkiye’de ise sadece bir komisyon yer almaktadır. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri’nde bütçe tasarısı, mali yıl başlamadan sekiz ay -gerçekte on sekiz ay süren bir süreçtir. Ayrıntılı bilgi için ikinci bölüme bakınız-; Almanya’da beş ay önce ilgili komisyonlara sunulmaktayken, Türkiye’de ise iki buçuk ay -75 gün- önce ilgili komisyona sunulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya’da sürecin ülkemize göre daha uzun olması, Parlamentoların bütçe tasarısı üzerinde daha fazla zaman harcamasına ve bütçe tasarısı üzerindeki incelemelerini daha etkin bir şekilde yerine getirmesine neden olduğunu söylemek mümkündür (İlgaz, 2010: 88).

Tablo 7’de belirtilen sürede, Plan ve Bütçe Komisyonunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı üzerinde gerekli görüşmeler ve değerlendirmeler yapıldıktan sonra söz konusu tasarı Parlamento Genel Kuruluna gönderilir. Parlamento Genel Kuruluna gönderilen merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının Genel Kurul görüşmelerine, Maliye Bakanının konuşmasıyla başlanır ve söz konusu görüşmelere 20 gün boyunca devam edilir. Parlamento üyeleri, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gelir ve gider cetvellerini kamu idareleri bazında ayrı ayrı görüşür ve bölümler halinde oylar (KMYKK, 2003: madde 19). Bölüm, analitik bütçe sınıflandırmasındaki fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini –*eğitim, sağlık, savunma hizmetlerini*- ifade eder (Pehlivan, 2013: 227-231). Bütçe kanun tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, Parlamento üyeleri, gider artırıcı veya gelir azaltıcı herhangi bir öneride bulunamazlar (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 162). Çünkü Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe tasarısının, teknik olarak yeterince tartışıldığı ve gerekli değişikliklerin yapılması neticesinde Genel Kurul’a sunulduğu düşünülür. Bununla birlikte, söz konusu komisyonun, partilerin temsili çoğunluğu oranında temsil edildiğinden tekrardan Genel Kurul’da gelir azaltıcı veya gider artırıcı tekliflerin verilmesine gerek olmadığı düşünülmektedir (Aktan, 2009: 117). 20 gün boyunca Genel Kurul’da yapılan görüşmeler neticesinde bütçe tasarısı, Anayasa’nın 162. maddesine göre, en geç 31 Aralık tarihine kadar onaylanması gerekiyor. Parlamento tarafından onaylanan Bütçe Kanun’u Cumhurbaşkanı’na gönderilir. Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 89. maddesine göre, Bütçe Kanunu’nu veto etme hakkına sahip değildir. Başka bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı, Bütçe Kanunu’nu onaylamak zorundadır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Bütçe Kanunu, mali yılbaşından –/ Ocak- önce Resmi Gazete’de yayımlanır ve 1 Ocak’tan itibaren yürürlüğe girer (BUMKO, 2016a).

Bazı zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanunu, süresi içerisinde yürürlüğe konulamamaktadır. Bu durumda geçici bütçe kanunu çıkarılır. Örneğin, 2016 merkezi yönetim bütçe kanunu, Türkiye’de 1 Kasım 2015 genel seçimleri nedeniyle yapılamadı. Dolayısıyla Türkiye’de, 1 Ocak-31 Mart 2016 tarihleri arasını kapsayan 3 aylık dönem için geçici bütçe yapıldı (2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu 2015: madde 1). Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yılın bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı temel alınarak belirlenir ve geçici bütçe uygulamaları 6 ayı geçemez (KMYKK, 2003: madde 19). Bunun yanı sıra, merkezi yönetim kapsamına giren kamu idarelerinin

bütçelerinde yer alan ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla karşılığı gelir gösterilmek şartıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir (KMYKK, 2003: madde 19).

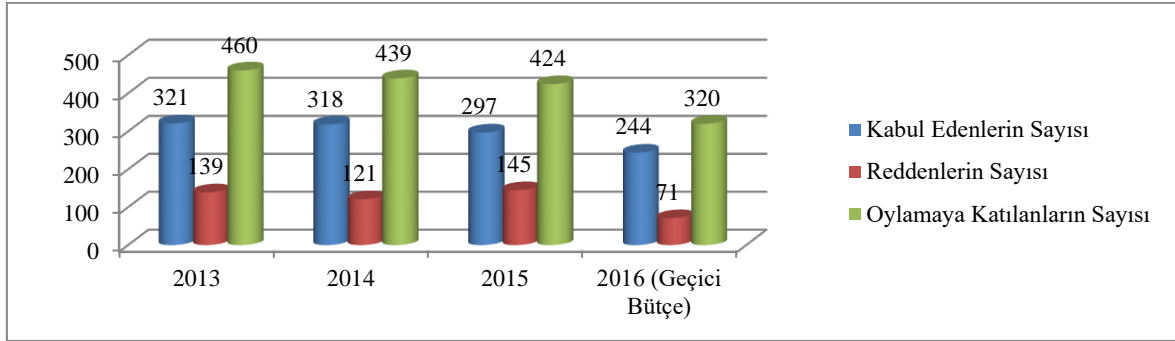
Tablo 7: Bütçe ile İlgili Komisyonların Karşılaştırılması

Ülkeler	Bütçe Tasarılarının Görüşüldüğü Komisyonlar	Bütçe Tasarıları Parlamenteoya Mali Yıllardan Önce Ne Kadar Önce Sunulmaktadır?
Almanya	Bütçe Komisyonu, Mali komisyon, Uzlaşma Komisyonu	5 Ay Önce
Amerika	Bütçe Komisyonları, Ödenek Komisyonları ve Vergi Komisyonları	8 Ay Önce
İsveç	Mali Komisyon, Sektörel Komisyonlar	3 Ay Önce
Norveç	Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu, Sektörel Komisyonlar	3 Ay Önce
Danimarka	Mali Komisyon, Sektörel Komisyonlar	4 Ay Önce
Finlandiya	Mali Komisyon, Mali Komisyon Bölümleri, Sektörel Komisyonlar	4 Ay Önce
Macaristan	Bütçe Komisyonu, Sektörel Komisyonlar	3 Ay Önce
Türkiye	Plan ve Bütçe Komisyonu	2,5 Ay Önce

Kaynak: Ilgaz, 2010: 88

Türkiye'nin geçmişine bakıldığında zaman merkezi yönetim bütçe kanun tasarılarının Genel Kurul'da büyük bir katılımı ile kabul edildiği görülmektedir. Şekil 7'de, 2013-2016 yıllarını kapsayan merkezi yönetim bütçe kanun tasarılarının oylama sonuçları gösterilmektedir. Oylama sonuçlarına bakıldığında, Anayasa'nın 96. maddesinde belirtilen üye tamsayısının üçte biri -184- ile toplanma şartının sağlandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, aynı maddede belirtildiği üzere kanun tasarisinin kabul edilmesi için söz konusu tasarımı, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun *-toplantıya katılanların yarısından bir fazlasının-* onaylaması gerekmektedir. Şekil 7'de de görüldüğü gibi, her yıl üye tam sayısının ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun Anayasa'da belirtilen şartlara uygun olduğu görülmektedir.

Şekil 7: Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarılarına Verilen Oyların Sonuçları



Kaynak: TBMM, 2012: 2; 2013: 2; 2014: 2; 2016a

Bütçenin hazırlanması ve onaylanması aşamalarının belirli bir süre içerisinde çeşitli aşamalardan geçtiği ayrıntılı bir şekilde açıklandı. Söz konusu süreç, özet şeklinde tablo 8’de gösterilmektedir.

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci

Orta Vadeli Program
• Kalkınma Bakanlığı hazırlar; Bakanlar Kurulu kabul eder.
Orta Vadeli Mali Plan
• Maliye Bakanlığı hazırlar; Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.
Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi
• Süreçten Maliye Bakanlığı sorumludur.
Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
• Süreçten Kalkınma Bakanlığı sorumludur.
Kamu İdarelerinin Bütçe ve Yatırım Tekliflerinin Gönderilmesi ve Görüşülmesi
• Harcamacı Kuruluşlar bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığına; yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderir.
Yüksek Planlama Kurulu
• Merkezi Yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca Parlamento’ya gönderilmeden önce Yüksek Planlama Kurulu toplanarak makro ekonomik göstergeleri ve bütçe büyüklüklerini görüşür.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Parlamento’ya sevkı
• Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Parlamento’ya sunulur.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Parlamento’da görüşülmesi
• Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı 17 Ekim’i takip eden 55 gün içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda, sonraki 20 gün içerisinde ise Genel Kurul’da görüşülür.
Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Kanunlaşması
• Parlamento tarafından kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yıl başından önce Resmî Gazete’de yayımlanır.
Yürürlük
• Mali yıldan -1 Ocak’tan- itibaren bütçenin uygulanması süreci başlar.

3.1.2. Bütçenin Uygulanması

Bütçe, Parlamento tarafından onaylanarak kanun haline gelmesinin ardından Resmi Gazete’de yayımlanır. Tüm bunların neticesinde yürütme organı, Parlamento’dan bütçeyi uygulamak için yetki ve izin almaktadır. Parlamento’da bütçenin onaylanmasının ardından 1 Ocak itibarıyla bütçenin uygulanması aşamasına geçilir. Bütçenin uygulanması; öngörülen gelirlerin toplanması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle giderlerin yapılması ve gerekli bütçe işlemlerine başvurmak suretiyle kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi anlamına gelmektedir (Akdoğan, 2014: 353). Başka bir ifadeyle, Türkiye’de bütçenin uygulanması, iki noktada ön plana çıkmaktadır; bunlar, *gelirlerin toplanması*, *giderlerin yapılmasıdır* (Erginay, 2010: 256).

3.1.2.1. Gelirlerin Toplanması

Bütçe kanununa ekli cetvellerde gösterilen başta vergi olmak üzere resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin, yasal çerçeve içerisinde tahsil edilmesine “gelirlerin toplanması” denir (Edizdoğan ve diğerleri, 2012: 442). Söz konusu kamu gelirleri içerisinde en temel gelir kaynağı vergilerdir. Öyle ki, vergilerin kamu gelirleri içerisindeki payı %80-85’lere varan oranlara kadar ulaşmaktadır (Erdem ve diğerleri, 2012: 331). Bu nedenle, bütçenin gelir açısından uygulanması denildiğinde büyük ölçüde “verginin toplanması” şeklinde anlaşılması doğru bir ifade olur. Vergi ve benzeri kamu gelirlerinin toplanabilmesi için bir kanuna dayandırılmasının yanı sıra ilgili verginin aynı zamanda ilgili yılın bütçesine ekli (C) cetvelinde –*merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri gelirlerinin dayandığı temel hükümleri gösteren cetvel*- yer alması gerekmektedir (Erdem ve diğerleri, 2012: 331).

Genel bütçe gelirlerinin toplanması, Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı sorumluluğundadır. Genel bütçe gelirleri içerisinde yer alan ve en büyük paya sahip olan vergilerin zamanında ve eksiksiz olarak Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından toplanabilmesi için kanunda önceden belirlenmiş olan bir takım aşamalardan geçmesi gerekmektedir. Bu aşamalar, verginin tarhı; tebliği; tahakkuku ve tahsilidir. *Verginin tarhı*, vergi borcu miktarının kanunda belirtilmiş matrah ve kanunlar üzerinden hesaplanmasıdır; *verginin tebliği*, tarh edilen verginin mükellefe bildirilmesidir; *verginin tahakkuku*, verginin ödeme aşamasına gelmesidir; *verginin tahsili* ise, verginin mükellef tarafından ilgili vergi dairesine ödenmesidir (Vergi Usul Kanunu [VUK], 1961: madde 20-24). Öte

yandan, genel bütçe dışındaki Özel bütçeli İdareler ve Düzenleyici Denetleyici Kurumların gelirleri bizzat kendileri tarafından ayrı hesaplarda toplanmaktadır. Ancak, söz konusu idare ve kurumların gelirleri harcamaları karşılamakta yeterli olmadığına, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri için genel bütçeden “hazine yardımı” alırlar ve bütçelerinde bu yardımlar gelir olarak gösterilir (Edizdoğan ve diğerleri, 2012: 443; Nurettin Bilici ve Adem Bilici, 2014: 85).

3.1.2.2. Giderlerin Yapılması

Bütçenin uygulanmasına ilişkin çabaların diğer yüzünü ödeneklerin kullanılması yani giderlerin yapılması oluşturmaktadır. Söz konusu giderlerin yapılması için bir takım esaslara uyulması gerekmektedir. Söz konusu esaslar şu şekildedir (KMYKK, 2003: madde 20; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 163):

- **Harcama programlarının vize edilmesi (onaylanması):** Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve onaylanması amacıyla Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da göz önüne alınarak onaylanan ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre bütçe ödenekleri kullanılır. Buradan da anlaşıldığı gibi ödeneklerin kullanılması için Maliye Bakanlığı tarafından serbest bırakılması gerekir. Serbest bırakma konusundaki usul ve esaslar bu konuda çıkartılan Bütçe Uygulama Yönergesi ile belirlenir. Öte yandan, özel bütçeli kuruluşlar ve sosyal güvenlik kurumları, öncelikle ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını, bu finansman programlarına göre yaparlar,
- **Bütçe ödeneklerinin üzerinde harcama yapılmaması ve bütçe ödeneklerinin sadece tahsis edilen amaçlar için kullanılması:** Bütçe ödeneği, kamu idarelerine bütçe kanunu ile verilen harcama miktarının sınırını göstermektedir. Kamu idarelerine bütçeyle verilen ödenekler, sadece tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda ait olduğu mali yıl içerisinde harcanmalı ve harcama sınırının üzerinde herhangi bir harcama yapılmamalıdır. Öte yandan, ait olduğu mali yıl içerisinde kullanılmayan ödenekler, yılsonunda iptal edilir,

- **Olağanüstü hallerde ödenek üstü harcama yapılması:** Savaş ilanı, genel veya kısmi seferberlik gibi olağanüstü hallerde Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, söz konusu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla birleştirilerek kullanılabilir. Ödeneklerin birleştirilmesi neticesinde dahi ödenekler yeterli olmaması halinde ise söz konusu idareler, toplam ödenek tutarının %15'ine kadar ilave harcama yapabilir.

3.1.2.2.1. Giderlerin Yapılmasında Yetkili Olan Kişiler

Bütçenin uygulanması sırasında giderlerin yapılmasından sorumlu olan yetkililer dört kişiden meydana gelmektedir. 5018 sayılı Kanun'da söz konusu kişiler; üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi olarak belirtilmiştir.

Üst yönetici, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici (örneğin, üniversitelerde rektör); il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı, Milli Savunma Bakanlığı'nda ise Bakan'dır. Üst yöneticiler, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden ve izlenmesinden sorumludur (KMYKK, 2003: madde 11).

Harcama yetkilisi; bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir. Örneğin, Maliye Bakanlığı'nda harcama yetkilileri merkezde genel müdürler; taşrada ve ilde defterdar; ilçede ise kaymakamdır (Erginay, 2010: 258). Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının ve harcamanın bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuatlara uygun olmasından ve ödeneklerin verimli bir şekilde kullanılmasından sorumludur (KMYKK, 2003: madde 32).

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması ve belgelendirilmesi, ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması olmak üzere dört görevi yerine getirmekle sorumludurlar (Erdem ve diğerleri, 2012: 340). Örneğin, bir bilgisayar alımı ile ilgili para ödenecekse gerçekleştirme görevlileri, bilgisayarların teslim edilip edilmediğini kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilisi, 5018 sayılı Kanun'un 61. maddesine göre, muhasebe yetkilisi, muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, şeffaf ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olan kişidir. Muhasebe yetkilileri, genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanlığı; diğer kamu idarelerinde –örneğin, üniversitede- üst yönetici tarafından atanır (Erdem ve diğerleri, 2012: 34).

3.1.2.2.2. Giderlerin Yapılma Süreci

Türk bütçe uygulanmasında harcamaların yapılma süreci dört aşamadan meydana gelmektedir. Bu aşamalar sırasıyla giderlerin taahhüdü (üstlenilmesi), tahakkuku (gerçekleşmesi, kesinleşmesi), ödeme emrine bağlanması ve ödenmesidir. Bütçeden herhangi bir harcamanın yapılabilmesi için söz konusu dört aşamadan geçilmesi gerekmektedir.

3.1.2.2.2.1. Giderin Taahhüdü (Yüklenme)

Türk bütçe uygulamasında giderin yapılmasının ilk aşaması taahhüt aşamasıdır. Söz konusu aşamayı çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Giderlerin taahhüdü, bütçe aracılığıyla tahsis edilmiş olan ödeneğin, devleti borçlu karşı tarafı ise alacaklı duruma koyması için belli bir amaca yönelik tahsis edilmesidir (Erginay, 2010: 262). Başka bir ifadeyle, giderlerin taahhüdü, ‘usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir.’ (KMYKK, 2003: madde 26). Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere giderlerin taahhüdünü, devleti borçlu duruma getiren bir işlem olarak ifade etmek mümkündür. Bu çerçevede düşünüldüğünde, devleti borçlu duruma sokan işlemleri, giderlerin taşıdıkları özelliklere göre iki kısma ayırmak mümkündür. Bunlar, donmuş (belirli) ve değişken (belirsiz) giderlerdir. *Donmuş giderler*, kanunlara veya daha önceden alınan kararlara ve sözleşmelere dayanmasının yanı sıra miktarları da daha önceden belirlenmiştir (Nurettin Bilici ve Adem Bilici, 2014: 86). Donmuş giderlere örnek olarak personel maaşları, ücretler ve borç taksitleri verilebilir. *Değişken giderler* ise, bu tür giderlerin en önemli özelliği isminden de anlaşılacağı üzere değişken olması, yani ne zaman ve ne miktarda gerçekleşeceğinin belli olmamasıdır (Erdem ve diğerleri, 2012: 333). Değişken giderlere örnek olarak idarece gerçekleştirilecek bina inşası veya onarımı, bakım-onarım giderleri, demirbaş alımı gibi giderler verilebilir. Değişken giderlere verilen örneklerdeki giderleri gerçekleştirilmeleri için harcama yetkilisi

tarafından verilen ‘‘harcama talimatı’’ ile giderler taahhüt altına alınır (KMYKK, 2003: madde 32). Giderlerin taahhüt altına alınmasından sonra gerçekleştirme görevlileri, işin yaptırılması ve hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli işlemlere başlar (Erginay, 2010: 264).

3.1.2.2.2.2. Giderlerin Tahakkuku (Gerçekleştirilmesi)

İkinci aşama giderlerin tahakkukudur. Giderlerin tahakkuku, borç miktarının saptanması ve devletin borçlu olduğunun kesinleşmesi anlamına gelir (Edizdoğan ve diğerleri, 2012: 449). Başka bir ifadeyle giderlerin tahakkuku, giderlerin ödenebilir hale getirilmesi olarak özetlenebilir. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere, tahakkuk aşaması iki ayrı işlemi kapsamaktadır. Bunlardan birincisi, devleti borç altına sokan borç miktarının tespiti; diğeri ise, borcun kesinleşerek kabul edilmesidir.

Tahakkuku yapan kişiler, harcama yetkilisi tarafından belirlenen gerçekleştirme görevlileridir. Gerçekleştirme görevlileri, gerçekleştirme belgelerinin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan düzenledikleri belgeler çerçevesinde sorumlu tutulmaktadır (Erginay, 2010: 266).

3.1.2.2.2.3. Giderlerin Ödeme Emrine Bağlanması

Herhangi bir giderin yapılabilmesi için taahhüt ve tahakkuk aşamasından sonra söz konusu giderin ödeme emrine bağlanması gerekmektedir. Gerçekleştirme görevlisi, tahakkuk ettirdiği harcama işlemini –*ödeme emri belgesini*- harcama yetkilisine imzalatır (KMYKK, 2003: madde 60). Ödeme emri belgesinin imzalanması, muhasebe yetkilisine verilmiş olan bir emir niteliğindedir. Ayrıca ödeme emri belgesi üzerinde, yapılan iş veya hizmet, iş karşılığında ödenecek tutar, ödemeye ilişkin kanıt niteliğindeki tüm belgeler ve ödeme yapılacak kişinin kimliği bulunur (Erdem ve diğerleri, 2012: 336; Nurettin Bilici ve Adem Bilici, 2014: 88).

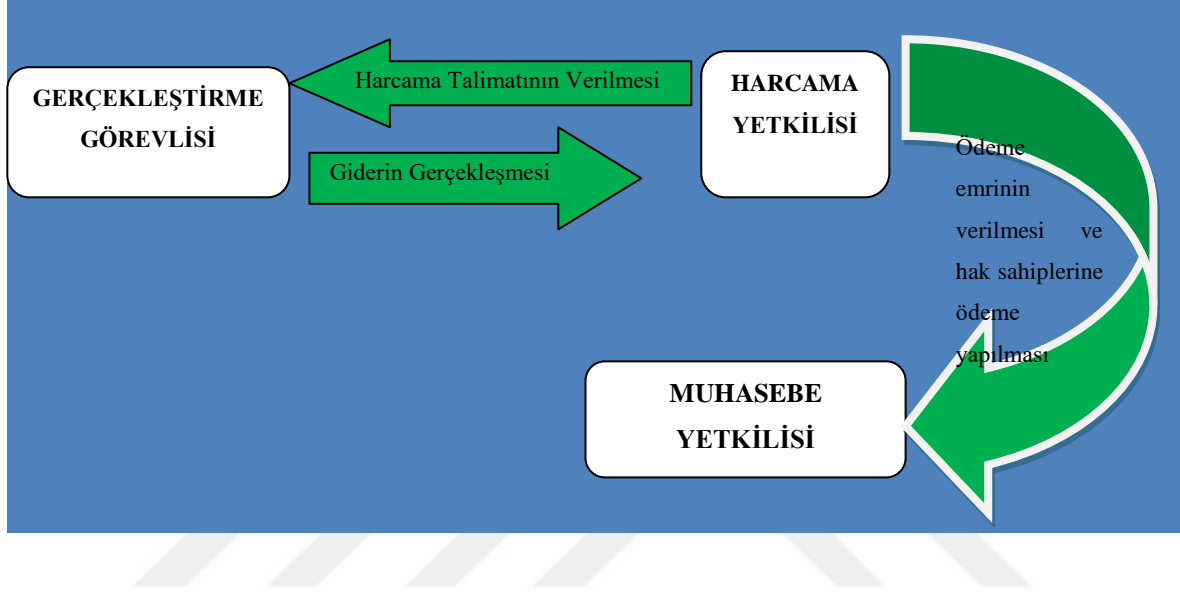
3.1.2.2.2.4. Giderlerin Ödenmesi

Dördüncü ve son aşama giderlerin ödenmesidir. İlk üç aşama –*taahhüt, tahakkuk ve ödeme emrine bağlama aşamaları*- yapılacak ödeme için bir ön hazırlık niteliğinde olduğu söylenebilir. Muhasebe yetkilisine ulaşan ödeme emri belgesi, nakit, çek kesmek veya bankadan havale yollarından biriyle yapılması suretiyle son aşamada tamamlanmış olur

(Erdem ve diğeri, 2012: 336). Başka bir ifadeyle süreç, ödenecek olan miktarın muhasebe yetkilisi tarafından hak sahip veya sahiplerine ödenmesiyle son bulmaktadır.

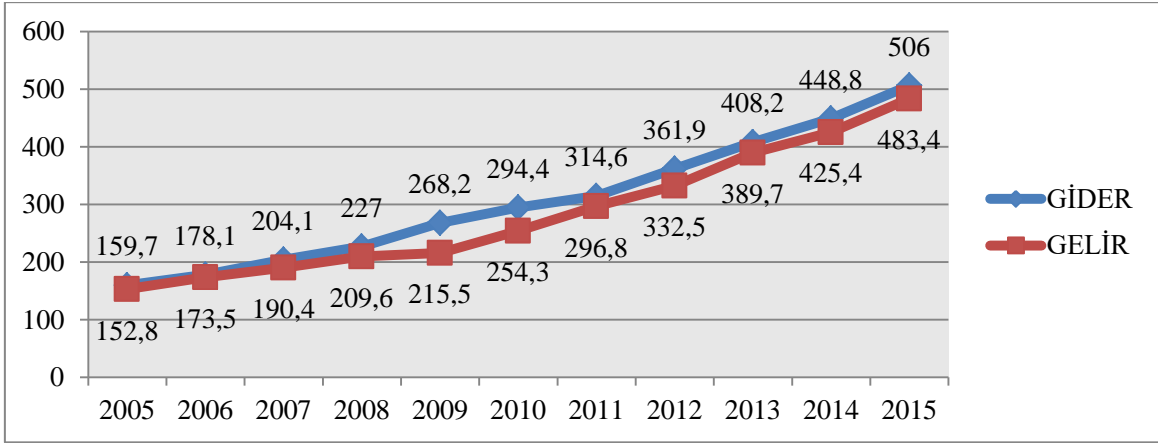
Yukarıda açıklanan dört aşamayı ve bu süreçte yer alan yetkilileri tablo 9'da özet bir şekilde görmek mümkündür.

Tablo 9: Giderlerin Yapılması Sürecindeki Aşamalar ve Süreçte Yer Alan Yetkililer



Sonuç itibariyle, Türkiye’de, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için belirli aşamalardan geçilmesi; söz konusu aşamaların gerçekleşmesi için de süreçte yer alacak kişilerin üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmesi gerekmektedir. Öte yandan, Türkiye’de merkezi yönetim bütçe gelir ve gider dengesine bakıldığında 2005-2015 yılları arasında sürekli açık verdiği ve söz konusu açığın bazı dönemlerde azalıp bazı dönemlerde ise arttığı görülmektedir. Şekil 8 incelendiğinde, 2005-2015 yılları arasında merkezi yönetim bütçe gelir ve giderlerinin hemen hemen aynı doğrultuda sürekli arttığı ve giderlerin gelirlerden her zaman daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun neticesinde bütçe dengesi daima açık vermektedir. Ancak söz konusu açık, dalgalanmalar göstermektedir. Başka bir ifadeyle bütçe açığı, sürekli bir artış içerisinde değildir. 2006 yılında bütçe açığı en az seviyede oluşmuş iken, 2009 yılında ise bütçe açığı en üst seviyede meydana gelmiştir. Ardından bütçe açığı 2012 yılına kadar azalarak devam etmiştir. Ancak 2012 yılında tekrar bütçe açığı artış göstererek ikinci en üst seviyeye çıkmıştır. Görüldüğü gibi bütçe açığı, dalgalanmalar göstermektedir. Ancak bu durum, Türkiye’de bütçe açığının olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

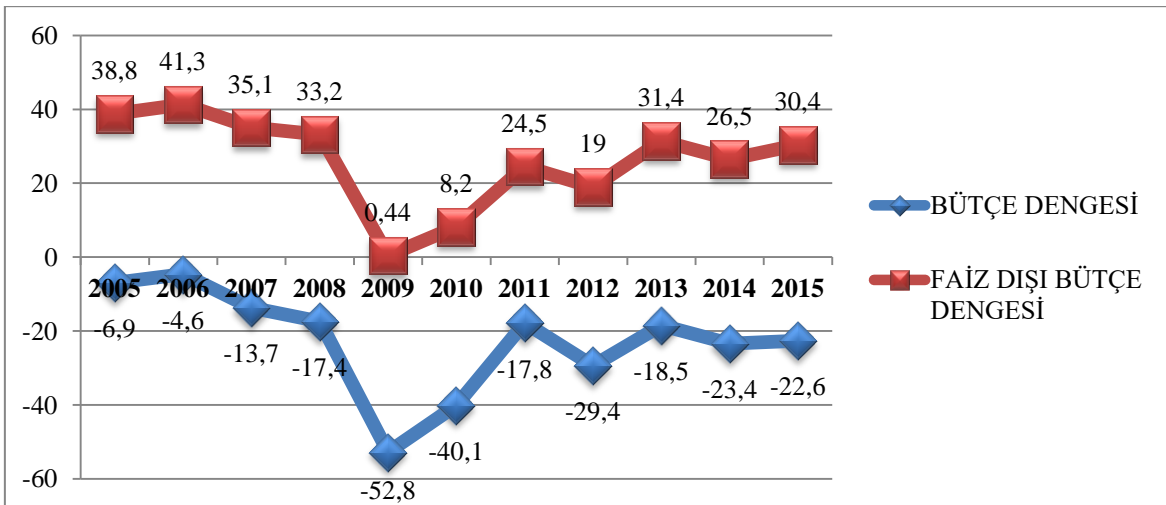
Şekil 8: Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Gider Dengesi (Milyon TL)



Kaynak: BUMKO, 2016b; 2016c; 2016d; 2016f

Öte yandan, şekil 9 incelendiğinde, merkezi yönetim bütçe giderleri içerisinde yer alan faiz giderlerinin, bütçe açığının oluşmasına neden olan kalemlerin en önemlilerinden biri olduğu görülmektedir. Çünkü söz konusu şekilde de görüldüğü gibi, eğer Türkiye faiz gideri yapmamış olsaydı, merkezi yönetim bütçe dengesi *-faiz dışı bütçe dengesi-* 2005-2015 yılları arasında sürekli fazla verecek ve Türkiye sürekli bütçe açığı verme hastalığından kurtulmuş olacaktı. Bu bağlamda düşünüldüğünde, Türkiye, ödediği faizlere bir çare bulmalıdır. Bilindiği üzere faiz, borçlanma neticesinde meydana gelmektedir. Eğer ki, kaynaklar verimli bir şekilde kullanılırsa ve dışa bağımlılığımız *-özellikle enerjide-* önemli ölçüde azalırsa borçlanma yoluna da başvurulmayabilir.

Şekil 9: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Bütçe Dengesi (Milyon TL)



Kaynak: BUMKO, 2016b; 2016c; 2016d; 2016f

3.1.3.Bütçenin Denetimi

Parlamento tarafından yürütme organına bütçe ile yetki ve izin verildiğinden söz konusu izin ve yetkinin kanunlara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi, belirlenmesi gerekir (Erginay, 2010: 284). Başka bir ifadeyle, bütçe kanunu ile Parlamento tarafından yürütme organına verilen yetkiler çerçevesinde önceden belirlenen ödeneklerin öngörülen amaçlara, verimlilik esaslarına ve usullerine göre harcanıp harcanmadığının, aynı şekilde gelirlerin tahsil edilip edilmediğinin denetlenmesi çok büyük önem taşımaktadır (Erdem ve diğerleri, 2012: 350). Dolayısıyla kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması ve gelirlerin usulüne uygun olarak toplanması bakımından bütçe sürecinin en önemli aşamasını ‘‘bütçenin denetimi’’ oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kanun’a göre, bütçenin denetimi, ‘‘iç kontrol’’ ve ‘‘dış denetim’’ olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır (KMYKK, 2003: madde 55-68). Söz konusu kanunda, iç kontrol ve dış denetim başlıklarında belirtilen denetim uygulamalarını bütçenin idari, yargı ve Parlamento denetimi olmak üzere üç sınıfa ayırarak incelemek mümkündür (Edizdoğan ve diğerleri, 2012: 473).

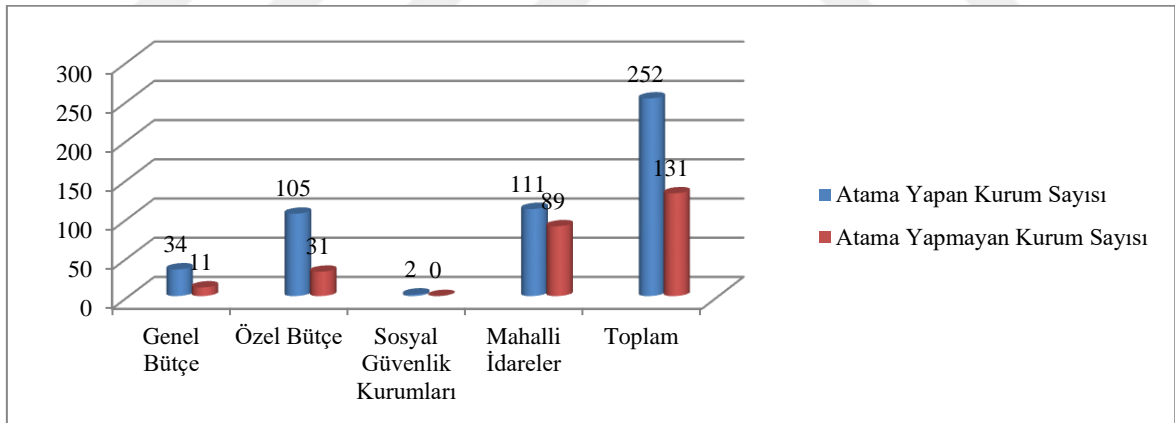
3.1.3.1. Bütçenin İdari Denetimi

Bütçenin idari denetimi, her bir idarenin kendi bünyesinde bulunan denetçiler tarafından gerçekleştirilen denetimdir (Erdem ve diğerleri, 2012: 351). Bu bağlamda, bütçenin idari denetiminin yasal çerçevesi 5018 sayılı Kanun ile çizilmiştir. 5018 sayılı Kanun’un 57. maddesine göre, kamu idarelerinin iç kontrol sistemleri, ‘‘ön mali kontrol’’ ve ‘‘iç denetim’’ olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Ön mali kontrol, harcama işlemlerinin gerçekleşmesi aşamasında yapılan kontroldür ve mali hizmetler birimi tarafından yerine getirilir (KMYKK, 2003: madde 58). Dolayısıyla, ön mali kontrolü harcama yapılmadan önce yapılan bir denetim olarak söylemek mümkündür. Öte yandan 5018 sayılı Kanun’un 63. maddesine göre, iç denetim ise, ‘‘kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir’’ şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle, iç denetim, bütçe uygulamalarının sonrasında gerçekleştirilen bir denetim olarak ifade edilebilir (Erdem ve diğerleri, 2012: 351).

5018 sayılı Kanun, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağını hüküm altına almaktadır. Ancak ülkemizdeki kurumların kendi bünyesinde bulundurdukları iç denetçi sayısına bakıldığı zaman kurumların bünyesinde bulundurdukları iç denetçi sayılarının birbirlerinden farklılık gösterdiği görülmektedir. 2014 yılı itibariyle –*şekil 10’da görüldüğü gibi*- 45’i genel bütçeli, 136’sı özel bütçeli, 2’si sosyal güvenlik kurumu ve 200’ü mahalli idareler olmak üzere toplam 383 kamu idaresinde iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Elllerinde iç denetçi kadrosu bulunduran kurumların yarısından fazlası –*sosyal güvenlik kurumlarında tamamı*- kendi bünyesinde iç denetçi bulundurmaktadır. Öte yandan, kendi bünyesinde iç denetçi bulundurmayan –*atama yapmayan*- kurumların sayısı da azımsanacak kadar az değildir. Sonuç itibariyle, söz konusu 383 kamu idaresinin 252’si iç denetçi atamasını gerçekleştirmişken, atama yapmayan kurum sayısı ise, 131’dir. Söz konusu kurumlarda iç denetçilerin olması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını teşvik ettiği söylenebilir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, kamu kaynaklarının daha etkili ve daha verimli bir şekilde kullanılması için, kurumlardaki iç denetçi sayılarının, uzun vadede, artırılması gerekmektedir.

Şekil 10: İç Denetçi Ataması Yapan ve Yapmayan Kurum Sayıları



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015: 35

3.1.3.2. Bütçenin Yargısal Denetimi

Bütçenin yargısal denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetlemesinin yanı sıra sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamakla görevli bir yüksek mahkemedir (Sayıştay Kanunu,

2010: madde 5). Bunların yanı sıra, bilindiği üzere Sayıştay'ın görevlerinden biri, Parlamento adına dış denetim yapmaktır ve söz konusu görevini iki farklı şekilde gerçekleştirmektedir. Bunlar, performans denetimi ve uygunluk (hukukilik) denetimidir. *Performans denetimi*, harcamaların verimlilik, ekonomiklik ve etkinlik çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığına yönelik olan denetimdir (Edizdoğan ve diğerleri, 2012: 477). Bu denetimin yapılmasındaki amaç, "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Parlamento'ya raporlanmasıdır." (KMYKK, 2003: madde 68). Öte yandan *uygunluk (hukukilik) denetimi ise*, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile ilgili mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının incelenmesini kapsayan denetimdir (Erginay, 2010: 297-298).

3.1.3.3. Bütçenin Parlamento Denetimi

Bütçenin parlamento denetimi, Parlamento tarafından bütçe uygulamalarının doğrudan denetlenmesini ifade etmektedir; bunun yanı sıra, söz konusu denetim, bütçenin uygulandığı sırada olabileceği gibi bütçenin uygulanmasından sonra da olabilmektedir (Erdem ve diğerleri, 2012: 367). Bütçenin uygulandığı sırada ve uygulama sonrasında denetiminin gerçekleşebilmesi için, Anayasa'nın 98. maddesi, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması aracılığıyla Parlamento'ya denetim yetkisi vermektedir. Öte yandan Parlamento, özellikle bütçenin uygulanmasından sonra yaptığı denetimini ise, Sayıştay tarafından parlamentoya sunulan raporlar çerçevesinde yapmaktadır.

3.2. Parlamento Denetiminde Kullanılan Araçlar

Parlamento denetiminin temeli bütçe hakkına dayanmaktadır. Demokratik ülkelerde kamu gelirlerinin toplanması ile toplanan gelirlerin kullanımına izin vermek, yani bütçe yapmak, o ülkede yaşayan halkın kendisine aittir ki buna, kamu maliyesinde "bütçe hakkı" denilmektedir (Öner, 2009: 270). Halk bu hakkını kendisi kullanamadığı için bütçe yapma hakkını, kendi seçtiği kişilerden oluşan Parlamentolara bırakır. Bu bakımdan günümüzde bütçe hakkı Parlamentolar tarafından kullanılmaktadır. Bütçe yapmak, bütçe hakkının sadece bir parçasını oluşturmaktadır. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için bütçe uygulama sonuçlarının Parlamento tarafından denetlenmesi gerekmektedir.

Parlamento tarafından bütçenin denetlenmesi, bütçe kanunu ile yürütme organına verilen gelir toplama ve harcama yapma faaliyetlerinin yetki çerçevesi içerisinde yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi anlamına gelmektedir (Bağlı, 2011: 51).

Ülkemizde Parlamento denetimi, ilk Anayasamız olan Kanun-u Esasi'nin 1876 yılında kabul edilmesiyle getirilmiş; 1876 yılından günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramış ve 1982 Anayasası ile son şeklini almıştır (Işık ve Akbulut, 1995: 13). Günümüzde Parlamentonun denetim faaliyetlerini, doğrudan ve dolaylı gerçekleştirdiği denetim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür (Yılmaz ve Tosun, 2010: 10). Parlamento doğrudan yaptığı denetim faaliyetini, 1982 Anayasası'nın 98. maddesinde yer alan, soru, meclis araştırması, genel kurul görüşmesi, gensoru ve meclis soruşturması araçları ile gerçekleştirmektedir. Öte yandan, Parlamentonun dolaylı olarak yaptığı denetim ise, 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde belirtilen Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Bu başlık altında bütçeleme sürecinde soru, gensoru, meclis araştırması, genel kurul görüşmesi ve meclis soruşturması gibi Parlamentonun kullandığı doğrudan denetim araçları ile Parlamentonun kullandığı dolaylı bir denetim aracı olan Sayıştay'ın bütçeleme sürecindeki rollerine değinilecektir.

3.2.1. Soru

Parlamento'da soru denetim aracı, 1982 Anayasasının 98. maddesi doğrultusunda uygulanmaktadır. Söz konusu maddede soru, "Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak yanıtlandırılmak üzere, başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir" şeklinde tanımlanmaktadır. Öte yandan soru aracının işleyişi Meclis İçtüzüğü'nün 96. maddesinde açıklanmaktadır. İçtüzüğü'nün 96. maddesine göre soru, "kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş öne sürmeksizin, kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen, bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak yanıtlandırılmak üzere, başbakan veya bakanlardan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir" şeklinde ifade edilmektedir. İçtüzüğü'nün 96. maddesinde de belirtilen "belli konu", bütçe ile ilgili bir konu olabileceği gibi herhangi bir konu hakkında da olabilir. Nitekim bütçe ile ilgili, özellikle bütçe görüşmeleri sırasında, birçok konu hakkında ilgililere sorular sorulduğu görülmektedir. Söz konusu soruların büyük bir çoğunluğunun, bilgi edinmekten ziyade tamamen hükümeti yıpratmaya yönelik olan sorular olduğunu söylemek mümkündür (Bülbül, 2011: 123-124).

Parlamento denetim araçlarından biri olan sorunun kullanımı, 1982 Anayasasının 98. maddesinde, soru denetim aracının verilme şekli, içeriği, kapsamı ile cevaplandırma, görüşme ve araştırma yöntemlerinin Meclis İçtüzüğü ile düzenleneceği hüküm altına alınarak Meclis İçtüzüğüne gönderme yapılmaktadır. Meclis İçtüzüğü'nün 96. maddesinde, "Başkan, İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önermeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başkanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir" hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm, Meclis Başkan'ına soru önermeleri üzerinde İçtüzük şartlarını gözetmesi bakımından denetim yetkisi vermektedir. Başka bir ifadeyle, milletvekilleri tarafından verilen soru önermelerinin, hangilerinin "soru" kapsamına alınıp alınamayacağı kararını, Meclis İçtüzüğü çerçevesinde, Meclis Başkanı vermektedir.

Öte yandan Anayasa ve Meclis İçtüzüğü'nde nelerin soru kapsamına alınacağından ziyade nelerin soru kapsamına alınamayacağı düzenlenerek soru denetim aracının kapsamı açık bir şekilde ifade edilmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün 97. maddesinde, "başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret olan konular ve konusu, evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önermesiyle aynı olan sorular" hakkında soru sorulamayacağı belirtilerek soru önermeleri hakkında bir kısıtlama getirilmiştir.

Parlamento denetim araçlarından biri olan soru denetim aracını diğer denetim araçlarından –*gensoru, genel kurul görüşmesi, meclis araştırması, meclis soruşturması*– ayıran en temel özellik, milletvekillerinin başka hiç kimsenin desteğine ihtiyaç duymadan soru denetim aracını tek başına kullanabilmesidir (Bülbül, 2011: 123). Milletvekilleri tarafından tek başına yürütme organına soru yöneltilmesi çeşitli amaçlar için yapılabilmektedir. Soru denetim aracının esas olan "bilgi edinmek" amacından ziyade milletvekilleri açısından ağırlıklı olarak esas önemli olan amaç, herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmesi için bakanlar gibi yetkili kişiler üzerinde baskı oluşturmaktır (Adonis, 1990: 86'dan aktaran: Özer, 2000: 37). Bunun dışındaki amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür (Bülbül, 2011: 123-124):

- ✓ Yasama görevinin daha sağlıklı bir şekilde yapılabilmesini sağlamak,
- ✓ Yürütme organının sorumlu kanadı Bakanlar Kurulu veya bir bakanı yıpratmak amacını taşıyan siyasi bir sebep ile kullanmak,
- ✓ Meclis soruşturması ve gensoru gibi denetim araçlarına öncülük etmesini sağlamak,

- ✓ Hükümete mensup milletvekilleri tarafından hükümetin icraatlarını Parlamento ve kamuoyu önünde açıklayabilmektir.

Dünya çapında ve özellikle Türkiye’de soru denetim aracı, diğer denetim araçlarına göre daha fazla kullanıldığı kuşku götürmez bir gerçektir. Bu bağlamda düşünüldüğünde, bazı ülkeler gereksiz yere soru aracının kullanılmasını engellemek için bir takım önlemler almıştır. Örneğin İngiltere’de, ilgililere soru sorabilmek için öncelikle belirli bir miktar ücret ödemek gerekmektedir; ardından soru yöneltilmektedir (Silk ve Walters, 1987: 199). Böylece milletvekilleri sadece gerekli gördüğü konularda soru denetim aracını kullanmaktadır. Bu şekilde yapılarak söz konusu denetim aracının verimliliğinin arttığını söylemek mümkündür.

Soru denetim aracı, diğer denetim araçlarına nispeten daha çok kullanılmasına rağmen, söz konusu denetim aracını, milletvekillerinin başarılı bulma oranı muhalefet ve iktidar partisi milletvekillerine göre değişiklik göstermektedir. Yapılan bir araştırma neticesinde soru denetim aracını ağırlıklı olarak muhalefet partilerinin kullandığı sonucuna varılmıştır; öte yandan, muhalefet partileri milletvekillerinin %35’i soru denetim aracını başarılı buluyor iken, bu oran iktidar partisi milletvekillerinde %60’lara kadar çıktığı gözlemlenmiştir (Adonis, 1990: 93’ten aktaran: Özer, 2000: 39). Ülkemiz açısından da bakıldığında, ağırlıklı olarak muhalefet partilerinin ‘soru denetim aracını’ kullandığını söylemek mümkündür.

Demokrasilerde sadece muhalefet partileri açısından değil tüm milletvekillerinin tek başlarına kullanabilecekleri en etkili denetim aracı soru denetim aracıdır. Yasama sürecinde kanun tekliflerinin parti organları tarafından gözden geçirildiği, ardından Parlamento tarafından da teknik açıdan gözden geçirildiği göz önüne alındığında soru denetim aracının nispeten daha az bir ön denetime tabii tutulduğu sonucuna varmak mümkündür. Dolayısıyla soru denetim aracı, milletvekillerin bireysel olarak kullandığı en etkili denetim aracıdır (Gençkaya, 2012: 73).

Parlamenteonun bütçeleme sürecindeki denetimi, bilindiği üzere, ‘bütçenin uygulandığı sırasındaki denetimi’ ve ‘bütçenin uygulanmasından sonraki denetimi’ olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Bu bağlamda düşünüldüğünde, soru denetim aracının bütçeleme sürecindeki yerine bakıldığı zaman, bütçenin uygulandığı ve bütçenin uygulanmasından sonraki her iki aşamada da soru denetim aracının Parlamento üyeleri

tarafından çok sık kullanılmadığı sonucuna varmak mümkündür. Öyle ki, on bir yıllık süreyi kapsayan bir araştırmada, Türkiye’de Parlamento’da ilgililere yöneltilen soruların sadece %2,8’si bütçe ile ilgili veya ilişkili olduğu ortaya çıkmıştır (Bağlı, 2014: 270). Öte yandan soru denetim aracını kullanmak için gerek Meclis İçtüzüğünde gerekse Anayasa’da herhangi bir zaman sınırlaması bulunmamaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde ise, herhangi bir milletvekilinin bütçe ile ilgili veya ilişkili bir konu hakkında soru sorması her zaman mümkündür.

3.2.2. Genel Kurul Görüşmeleri

Genel Kurul Görüşmeleri, ülkemizde, ilk kez 1961 Anayasası ile kabul edilmiş ve 1982 Anayasasında da varlığını halen sürdürmektedir (Maliye Bakanlığı, 2009: 11). Genel Kurul Görüşmeleri hakkında, 1982 Anayasasında genel; Meclis İçtüzüğünde ise ayrıntılı bilgi verilmektedir. 1982 Anayasasının 98. maddesine göre, Genel Kurul görüşmesi, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Parlamento Genel Kurulu’nda görüşülmesidir. Meclis İçtüzüğü’nün 101. maddesinde de Anayasa’da yer alan tanımın aynısı tekrarlanmıştır. Bunun yanı sıra, Meclis İçtüzüğü’nün 102. maddesinde ise Genel Kurul Görüşmesinin açılabilme şartları ifade edilmiştir. Söz konusu şartlar şu şekildedir:

- ✓ Hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin isteğinin olması gerekmektedir,
- ✓ Verilecek olan önerge beş yüz kelimeyi geçmemelidir. Eğer önerge, beş yüz kelimeyi geçecek olur ise, önergenin özeti asıl metne eklenir ve Genel Kurul’da bu özet okunur,
- ✓ Genel Kurul Görüşmesinin açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir.

Genel Kurul Görüşmeleri, muhalefet partileri için önemli bir denetim aracıdır. Çünkü Parlamento’da çoğunluk, iktidar parti veya partileri tarafından oluşturduğu için bütçe kanun tasarıları Genel Kurul Görüşmeleri sırasında çok rahat bir şekilde salt çoğunluk sağlanarak kabul edilmektedir; dolayısıyla, Genel Kurul Görüşmeleri, eleştiri yapılması için muhalefet partilerine fırsat vermektedir (Özer, 1999: 94). Ancak bütçe kanun tasarılarının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında, Parlamento üyeleri, gider artırıcı ve gelir azaltıcı herhangi bir öneride bulunamamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 162). Bu bağlamda düşünüldüğünde, bir Parlamento denetim aracı olan

Genel Kurul Görüşmesi, bütçe kanun tasarısının üzerinde bir etkide bulunmadığı; asıl etkinin daha önce de ifade edildiği gibi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüldüğü sonucuna varmak mümkündür.

3.2.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, 1982 Anayasa'sında tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, ayrıntılı tanımı Meclis İçtüzüğünde ifade edilmektedir. 1982 Anayasa'sının 98. maddesine göre, Meclis araştırması, "belli konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden" ibarettir. Meclis İçtüzüğü'nün 104. ve 105. maddeleri ise konuyu ayrıntılı olarak ele almaktadır. Meclis İçtüzüğü'nün 104. maddesi, Meclis araştırma önermeleri için, Genel Kurul Görüşme önermelerinde de bulunan sınırlamayı getirerek, beş yüz kelimedenden fazla önermelerin özetlerinin asıl metne eklenmesi gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca Meclis araştırma önermesi sonucunda kurulacak olan bir araştırma komisyonunun hazırlayacağı rapor için, Genel Kurul'da genel görüşmenin yapılacağını da belirtmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün 105. maddesi de Meclis araştırma önermesinin kabul edilmesinden sonra kurulacak olan Meclis araştırma komisyonunun çalışma usullerini ve yetkilerini düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre, seçilecek olan üye sayısı, çalışma süresi ve gerekli görüldüğü takdirde Ankara dışında da çalışıp çalışmayacağı gibi hususlar Genel Kurul tarafından belirlenir. Normal çalışma süresi üç ay olan Meclis araştırma komisyonları, çalışmasını süresi içerisinde bitiremez ise ilave olarak bir aylık süre verilebilir. Bu süre içerisinde de çalışma tamamlanmaz ise, 15 gün içerisinde çalışmanın tamamlanmama nedenleri ve varılan sonuçlar hakkında Genel Kurul'da bir genel görüşme yapılır. Bunun neticesinde yeni bir komisyon dahi kurulabilir.

Meclis araştırma komisyonu, araştırma faaliyetini tamamladığında Parlamento'ya bir rapor sunar, ardından bu rapor hakkında Parlamento Genel Kurulu'nda genel görüşme açılır (TBMM İçtüzüğü, madde: 104). Genel görüşme neticesinde Genel Kurul'da hükümetin aleyhine herhangi bir karar alınması hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açmaz iken, hükümete karşı "gensoru" önermesi verilmesinin önünü açmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 11). Başka bir ifadeyle, Meclis araştırması, hükümetin düşmesine yol açan bir denetim aracı değildir; ancak, meclis araştırması hükümetin faaliyetlerinin hatalı yanlarını ortaya çıkarmış ise, bu verilere dayanılarak bir "gensoru" önermesi verilebilir (Gözler, 2000: 418).

Öte yandan, Meclis araştırmasının uygulamada birçok sorunu bulunmaktadır. Bunlardan belki de en önemlisi Meclis araştırma önergelerinin gündemde birikmesidir. Bilindiği gibi Meclis araştırmaları, Meclis gündeminin “Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Ön Görüşmeler” kısmına girmekte ve burada sıranın gelmesini beklemektedir. Süreç şu şekilde işlemektedir. Hemen hemen her hafta başında toplanan Danışma Kurulu, eğer toplanamaz veya oy birliği sağlanamaz ise, grup önerileri ile o haftanın gündemi yeniden belirlenmekte; bunun neticesinde, gündemin Meclis araştırmaları ile ilgili kısmı, yani denetim faaliyetleri atlanmaktadır (Sağlam, 2012: 96). Bu şekilde gündeme alınamayan, sırada bekleyen Meclis araştırmaları güncelliğini kaybetmekte; ileride gündeme alınsa dahi ilgili konu önemini kaybetmektedir.

Tüm bu bilgiler ışığında ve Parlatentonun faaliyet raporları incelendiğinde, Meclis araştırmasının, bütçeleme sürecinde pek aktif rol almadığı görülmektedir. Öyle ki, 23. yasama döneminde verilir kabul edilen Meclis araştırma önergeleri incelendiğinde, söz konusu önergelerin hiçbirinin bütçeleme süreci ile ilgili bir ilişkisinin olmadığı görülmektedir (TBMM, 2016c). Aynı şekilde, 24. yasama döneminde de, kabul edilen Meclis araştırma önergelerinin, bütçeleme süreci ile ilgili bir ilişkisinin olmadığı görülmektedir (TBMM, 2015: 156-157). Başka bir ifadeyle, 23. ve 24. yasama dönemlerinde, yani 2007-2015 yılları arasında, bütçeleme süreci ile ilgili Parlamento’da kabul edilen Meclis araştırma önergesinin olmadığı; dolayısıyla, bütçeleme süreci ile ilgili bir Meclis araştırma komisyonunun kurulmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, Parlamento denetim aracı olan “Meclis araştırmasının” bütçeleme sürecinde aktif bir rol almadığı sonucuna varmak mümkündür. Ancak bu durum bütçeleme sürecinde, Meclis araştırmasının kullanılamayacağı anlamına gelmemelidir. Örneğin bütçeleme sürecinin son aşaması olan bütçenin denetim aşamasında, bütçe ile ilgili bir konu hakkında *–bütçe ile kamu idarelerine verilen kaynakların amacı dışında kullanılıp kullanılmadığının araştırılması gibi–* “Meclis araştırma önergesi” verilebilir ve söz konusu önerge, mecliste gerekli aşamalardan geçtikten sonra Meclis araştırma komisyonu kurularak bir Parlamento denetim aracı olan “Meclis araştırması” kullanılabilir.

3.2.4. Gensoru

Parlamentoların kullandığı gensoru denetim aracı, tarihte ilk kez, Parlamento araçlarının pek çoğuna kaynak olma özelliği taşıyan İngiltere’de değil, Fransa’da ortaya çıkmıştır. Ülkemizde ise, gensoru aracı, Anayasa tarihimizde ilk kez 21 Ağustos 1909

tarihinde hukukumuzda yerini almış; zaman içerisinde birtakım değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelmiştir (Atlay, 2010: 64-66). 1909 yılından günümüze kadar gelen gensoru denetim aracını çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Gensoru, Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın siyasal sorumluluğunu doğuran Parlamento'nun kullandığı bir denetim aracıdır (Gözler, 2000: 428). Başka bir ifadeyle, Parlamento denetim aracı olan gensoru, Bakanlar Kurulunun Parlamento karşısında bireysel ya da kolektif olarak sorumlu tutulmasına imkân sağlayan bir araçtır (Bilir, 2012: 135).

Gensorunun Parlamento'da görüşülebilmesi için Parlamento (Meclis) Başkanlığına sunulan gensoru önergelerinin bir takım aşamalardan geçmesi gerekmektedir. Söz konusu aşamalar, 1982 Anayasası ve Meclis İçtüzüğünde düzenlenmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün 106. maddesinde, gensoru önergelerinin, bir siyasi grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla verileceği ve söz konusu önergenin verilmesinden itibaren 3 gün içinde Parlamento Başkanlığınca bastırılarak üyelere dağıtılacağı ifade edildikten sonra gensoru görüşmelerinin Anayasanın 99. maddesi hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir. 1982 Anayasasının 99. maddesine göre, Parlamento Başkanlığı tarafından gensoru önergelerinin, üyelere dağıtılmasından itibaren 10 gün içinde gündeme alınıp alınamayacağı görüşülür. Eğer gensoru önergesinin gündeme alınması kararlaştırılır ise, aynı gün gensorunun görüşüleceği tarih de belirlenir. Belirlenen tarihte gensoru aracılığıyla Bakanlar Kurulu veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tam sayısının -550 milletvekilinin- salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Eğer gerekli sayıya ulaşılır ise Bakanlar Kurulu veya ilgili bakan düşürülür.

Gensoru neticesinde Bakanlar Kurulu veya ilgili bakanın görevden düşürülebildiği göz önüne alındığında, Parlamento denetim araçları içerisinde sonucu itibarıyla en etkili denetim aracının gensoru olduğunu söylemek mümkündür. Sonuçları itibarıyla parlamenter sistemin en etkili denetim aracı gensoru olmasına rağmen, gensoru sürecinin işletilerek bir bakanın veya Bakanlar Kurulunun görevinden düşürülmesi pek mümkün olmaz. Çünkü Cumhurbaşkanı, hükümet kurma yetkisini Parlamento içerisinde en yüksek temsil gücüne sahip olan siyasal partinin genel başkanına vermektedir. Gensoru önergesinin Anayasanın 99. ve Meclis İçtüzüğü'nün 106. maddesinde belirtilen tüm aşamalardan geçtikten sonra Bakanlar Kurulu veya ilgili bakanın görevden düşürülmesi için Parlamento üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yüzden gensoru ile hükümet veya bir bakanı düşürmek –*özellikle de tek partinin hükümet olduğu durumlarda*- zor

olmaktadır. Cumhuriyet tarihinde, ülkemizde, gensoru aracılığıyla düşürülen hükümet sayısı ikidir. Gensoru aracılığıyla ilk defa düşürülen hükümet, iktidar partisi milletvekillerinin muhalefet kanada geçmesi neticesinde 1977 yılında gerçekleşmiştir (Özer, 1999: 103). Hükümetin gensoru aracılığıyla düşürülmesi ile sonuçlanan ikinci gelişme ise, hükümet kurulduğu esnada hükümete destek veren muhalefet partisinin bu desteğinden vazgeçmesi neticesinde 1998 yılının son günlerinde gerçekleşmiştir (Özer, 2000: 49).

Bilindiği üzere, Türkiye’de Parlamento ve yürütme organı iç içedir. Başka bir ifadeyle, yürütme organı aynı zamanda Parlamento’nun büyük bir çoğunluğunu oluşturmaktadır. Bu açıdan düşünüldüğünde, bir bakan veya Başbakan’a karşı gensoru denetim aracının işletilebilmesi için Parlamento üye sayısının salt çoğunluğuna ihtiyaç duyulduğundan özellikle tek partili hükümetlerde söz konusu denetim aracı pek, hatta hiç, kullanılmamaktadır (Bilir, 2012: 137). 23. yasama dönemi -2007 ve 2011 yılları arası- toplam 7 gensoru önergesi verilmiştir; ancak, söz konusu önerilerin hiç biri gündeme alınmamıştır (TBMM, 2016d). Benzer şekilde 24. yasama döneminde -2011 ile 2015 yılları arası- parlamentoya 55 gensoru önergesi verilmiş; ancak, söz konusu önergelerin hiç biri gündeme alınmamıştır (TBMM, 2015: 160).

Yukarıda, gensoru başlığı altında, ifade edilen bilgiler ışığında düşünüldüğünde bir Parlamento denetim aracı olan gensorunun, bütçeleme sürecinin ilk üç aşamasında – *bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarında*- kullanılamayacağını söylemek mümkündür. Öte yandan bütçeleme sürecinin dördüncü aşaması olan bütçenin uygulamasından sonra gerçekleşen denetim aşamasında ise, gensoru denetim aracı kullanılabilir. Nitekim 23. yasama döneminde verilen 7 gensoru önergesinin biri, ilgili kurumun devleti zarara uğrattığı –*ki bunun neticesinde bütçe açık verecektir*- gerekçesi ile dönemin İzmir milletvekili Oktay Vural, Mersin milletvekili Mehmet Şandır ve 27 milletvekili tarafından verilmiştir. Söz konusu önerge şu şekildedir (TBMM, 2016e):

Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkan Vekilleri İzmir Milletvekili Oktay Vural ve Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ile 27 Milletvekilinin, Tarım ve Hayvancılık Sektöründeki Desteklemelerin Zamanında Ödenmemesi veya Kaldırılması, Girdilerdeki Artışlar ve Ürünlerdeki Düşük Fiyat Oluşumu Sonucu Üreticilerin; Temel Gıda Maddelerinde Meydana Gelen Aşırı Fiyat Artışları ile de Halkın Mağduriyetine Sebep Olduğu; TMO 'nun Yönetiminde ve Tarım Politikalarında Görev ve Sorumluluklarını Yerine Getirmeyerek Devleti Zarara Uğrattığı iddiasıyla Tarım ve Köyişleri Bakanı Mehmet Mehdi Eker Hakkında Anayasanın 99 uncu ve içtüzüğün 106 ncı Maddeleri Uyarınca Bir Gensoru Açılmasına İlişkin Önergesi

Ancak her ne kadar gensoru önergesi verilse de, verilen gensoru önergesinin gündeme alınması için Parlamento üye tam sayısının salt çoğunluğuna ihtiyaç duyulduğundan, dönemin bakanı olan Mehmet Mehdi Eker'in üyesi olduğu parti Parlamentoda çoğunluğu oluşturduğu için yapılan oylama neticesinde söz konusu önerge gündeme alınmamıştır (TBMM, 2016f).

3.2.5. Meclis Soruşturması

Parlamento, daha önce de belirtildiği gibi, bilgi elde etme imkânını ‘soru’ denetim aracıyla; derinlemesine araştırmayı ‘Meclis araştırması’ denetim aracılığıyla sağlamaktadır. Ancak bazen öyle durumlar olur ki, söz konusu denetim araçları ile derinlemesine bilgiye sahip olmak yetmez ve daha derine inmek gerekebilir. Bu durumda, Parlamento, sorumluları cezalandırma yoluna başvurmak suretiyle siyasi sonuçları bakımından önemli sonuçlar doğurabilecek ‘Meclis soruşturması’ denetim aracını kullanabilmektedir (Özer, 1999: 97). Ancak Meclis soruşturması, çok etkili bir denetim aracı olmasına rağmen bu yola her zaman başvurulmamaktadır. Bu durum soruşturma konularının az olmasına; sorunların daha ayrıntılı bir şekilde incelenmesine ortam hazırlamaktadır (Özer, 2000: 45).

Meclis soruşturmasının açılması ve ilgililerin yüce divana sevk edilip edilmeyeceğine dair kararın alınmasına kadar olan bütün aşamalar 1982 Anayasası ve Meclis İktüzüğünde açık bir şekilde belirtilmektedir. Meclis İktüzüğünün 107. maddesine göre, meclis soruşturmasının, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanlar hakkında açılabilmesi; bunun yanı sıra, söz konusu soruşturmanın açılabilmesi için Parlamento üye tam sayısının -550- en az onda birinin -55- vereceği bir önerge ile istenebileceği ifade edilmektedir. Verilen önerge ile Meclis soruşturmasının açılıp açılmaması hakkında Genel Kurul’da gizli oyla karar verilir (Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, 1973: madde 108). Meclis İktüzüğünün 109. maddesinde ve 1982 Anayasasının 100. maddesinde ise, soruşturma açılması kararı alındıktan sonra komisyonun kuruluş süreci belirtilmektedir. Söz konusu maddelere göre, Meclis’de yer alan siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için Başkanlıkça Genel Kurul’da yapılacak ayrı ayrı ad çekme suretiyle, soruşturmanın yürütülmesi görevi kurulacak 15 kişilik bir komisyona verilmektedir. Kurulan soruşturma komisyonuna çalışma süresi içinde çok geniş yetkiler verilmektedir. Söz konusu yetkiler içerisinde; kamu ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili

bilgi ve belgeleri istemek ve gerekli gördüklerine el koymak; bunun yanı sıra, gerekli şartlarda alt komisyonlar kurmak suretiyle Ankara dışında da çalışma kararı almak vardır (Kumaş, 1984: 161). Soruşturma komisyonu, çalışmalarını tamamladıktan sonra raporunu hazırlar ve Genel Kurul'a sunar. Genel Kurul'a sunulan komisyon raporu, Genel Kurul tarafından gizli oyla karara bağlanır; bunun yanı sıra, gerekli görüldüğü takdirde ilgili kişiler yüce divana sevk edilebilir. İlgililerin yüce divana sevk edilebilmesi için Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 100; Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, 1973: madde 112). Sonuç itibarıyla, hukuki dayanağını 1982 Anayasası'nın 100. maddesinden alan ve Meclis İçtüzüğü'nün 107, 108, 109, 110, 111, 112 ve 113. maddelerinde de ifade edilen Meclis soruşturmasının esas görevi, bakanın veya Başbakanın yargılanmasının yolunu açmaktır.

“Bütçeleme sürecinde Meclis soruşturmasının yeri neresidir?” diye bakıldığında ise, Meclis soruşturmasının, bütçenin uygulandığı aşamada ancak ağırlıklı bir şekilde bütçenin uygulanmasından sonraki aşamada kullanıldığı görülmektedir. Örneğin dönemin Samsun milletvekili Haluk Koç ve 55 milletvekili, Karadeniz Sahil Yolu işlerinin ihalesinde yüklenici firmaların önceden anlaştıklarının bilinmesine rağmen, fiyatları ayarlamak suretiyle rekabete yer vermeyerek devleti büyük ölçüde zarara uğrattığı iddiasıyla *-bu durum bütçede açığın oluşmasına neden olacaktır-* dönemin Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında meclis soruşturması açılmasına ilişkin önerge vermiştir (TBMM, 2016g). Başka bir örnekte ise, dönemin İstanbul milletvekili Halit Dumankaya ve 71 arkadaşı, Başbakanlık örtülü ödeneğini kanun maddesine aykırı bir şekilde harcamak suretiyle Hazineyi zarara uğrattığı gerekçesiyle eski Başbakan Tansu Çiller ve Maliye eski Bakanı İsmet Attila haklarında Meclis soruşturması açılmasına ilişkin önerge vermiştir (TBMM, 2016ğ). Aynı şekilde devleti zarara uğrattığı gerekçesiyle, dönemin İzmir milletvekili Veli Aksoy ve 45 arkadaşı, 30 Ekim 1989 tarihinde yayımlanan 89/14657 sayılı Karar ile otoyol yapımlarını üstlenen firmalara fazla ve haksız ödemeler yapılmasına neden oldukları, dolayısıyla devleti zarara uğrattıkları gerekçesiyle, söz konusu Kararda imzası bulunan bakanlar ile eski Başbakan Yıldırım Akbulut ve Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Hüsamettin Oruç haklarında meclis soruşturması açılması ilişkin önerge vermiştir (TBMM, 2016h). Görüldüğü gibi bir Parlamento denetim aracı olan Meclis soruşturması, ağırlıklı bir şekilde bütçenin uygulandığı aşamada *-yani ilgili*

mali yılın içerisinde- ve bütçenin uygulanmasından sonraki aşamada -yani ilgili mali yılın bitiminden sonra- kullanıldığı görülmektedir.

3.2.6 Parlamentonun Dolaylı Kullandığı Bir Denetim Aracı olan Sayıştay

Ülkemizdeki Sayıştay, diğer ülkelerdeki Sayıştay'lardan kuruluş tarihi bakımından farklılık göstermektedir. Sayıştay'ın kuruluş tarihi, ilk Meclisimiz olan Heyet-i Meb'usan'dan önceye denk geldiğinden Sayıştay, devletin bütün gelir ve giderler, muhasebe kayıtları ve diğer işlemler üzerinde yaptığı inceleme sonuçlarını Maliye Bakanlığı'na vermekle yükümlüydü (Işık ve Akbulut, 1995: 13). Ancak ilk Anayasamız olan Kanun-u Esasi'nin 1876 yılında kabul edilmesiyle Sayıştay, yaptığı incelemeleri vermekle yükümlü olduğu kurum değişmiştir. Söz konusu Anayasa'nın 105, 106 ve 107. maddeleri ile Sayıştay, anayasal bir kurum haline getirilmiş ve Sayıştay, yapmış olduğu inceleme sonuçlarını meclise vermekle yükümlü tutulmuştur (Işık ve Akbulut, 1995: 13). Bu bağlamda düşünüldüğünde, Sayıştay'ın 1876 yılından günümüze kadar Parlamento ile arasında söz konusu inceleme raporları yolu ile direkt bir ilişkinin kurulmuş olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan dünya çapında Sayıştay'ın kuruluş amacına bakıldığında, mali işlemler için Parlamento'ya yardımcı olunması amacıyla kurulduğu görülmektedir. Yani önce parlamento kurulmuş ardından Sayıştay kurulmuştur. Ancak Türkiye'de ise durum tam aksi yöndedir. Sayıştay Kurumu, Parlamento'dan önce kurulmuştur. Başka bir ifadeyle, Parlamentoların çocuğu olan Sayıştay, nasıl olduysa anasından önce doğmuştu (İnan, 1993a: 25).

Parlamentoların kuruluş amaçlarından biri, bilindiği gibi, kamu gelirlerinin toplanması ve söz konusu gelirlerin harcanmasını kontrol etmektir. Zaman içerisinde değişen dünya ile birlikte gelirlerin toplanması ve harcamaların kontrol edilmesi gibi parlamentoların amaçları, uzmanlık istemi ve çok zaman alması nedeniyle doğrudan parlamentolar tarafından değil, parlamento adına denetim yapan Sayıştay gibi kamu kuruluşları tarafından yapılmaya başlanmıştır (İnan, 1993b: 6). Bu çerçevede, zamanla Türkiye'de Sayıştay'a olan ilgi artmış ve Cumhuriyetin ilk yıllarında en üst düzeye çıkmıştır. Ancak Türkiye'nin 1920'li yıllarda, parlamentonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına gösterdiği ilgi sonraki dönemlerde devam etmemiştir, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz yönde etkilemiştir (Akbulut, 2003: 7). Söz konusu olumsuzlukta, parlamentonun bünyesinde var olan Sayıştay Komisyonu'nun, Meclis İçtüzüğü değişikliği ile kaldırılmış olmasının önemli bir etkisinin

olduğu söylenebilir. Parlamento’da daha önceleri var olan Sayıştay Komisyonunun Millet Meclisinin 5/3/1973 gün 584 sayılı kararı ile kabul edilen İttüzükle kaldırılmış olması Sayıştay-Parlamento arasındaki ilişkilerin daha zayıf hale gelmesine neden olmuştur (Işık ve Akbulut, 1995: 13). Sayıştay-Parlamento ilişkilerinin daha da artırılması ve Sayıştay raporlarına parlamento tarafından gerekli önemin verilmesi için parlamento bünyesinde oluşturulacak bir Sayıştay Komisyonu kurulması önem arz etmektedir. Sayıştay Komisyonu, Sayıştay tarafından yapılan mali işlemlerin neticesinde parlamentoya sunulan raporları daha etkin bir şekilde inceleyebilir. Bu şekilde yapılarak söz konusu raporlara da gerekli önem verilmiş olur.

Sayıştay kurumunun birçok görevi bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, belki de en önemlisi, Sayıştay’ın bütçe uygulamalarını denetlemek suretiyle parlamentoya yardımcı olmasıdır. Bunun yanı sıra, Sayıştay’ın görevleri 6085 sayılı Sayıştay Kanununda açık bir şekilde ifade edilmektedir. Söz konusu Kanunun 5. maddesinde Sayıştay’ın görevleri şu şekilde belirtilmektedir:

- Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlemek ve sonuçları hakkında parlamentoya doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunmak,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamak,
- Genel uygunluk bildirimini parlamentoya sunmak,
- Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yerine getirmektir.

Sayıştay’ın, parlamentoya yardımcı olduğu sırada, parlamentoya sunmakla görevli olduğu bir takım raporlar vardır. Söz konusu raporlar, dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu ve genel uygunluk bildirimidir. *Dış denetim genel değerlendirme raporu*, Sayıştay daireleri tarafından yapılan denetim ile Sayıştay Başkanlığı tarafından mali konularda belirtilmesi uygun görülen hususları içeren bir rapordur (Sayıştay Kanunu, 2010: madde 38). Bir diğer Sayıştay raporu olan *faaliyet genel değerlendirme raporu ise*; kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahalli idareler

genel değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporunun denetim sonuçları dikkate alınmak suretiyle denetim grup başkanlıklarınca hazırlandıktan sonra Sayıştay Başkanı tarafından parlamentoya sunulan bir rapordur (Sayıştay Kanunu, 2010: madde 39). Sayıştay tarafından parlamentoya sunulan üçüncü rapor, *mali istatistikleri değerlendirme raporudur*. Bir yıla ilişkin mali istatistikleri içeren söz konusu rapor, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Sayıştay'a gönderilir; ardından, Sayıştay Başkanlığınca değerlendirilen rapor, parlamentoya sunulur (Sayıştay Kanunu, 2010: madde 40). Sayıştay tarafından hazırlanarak parlamentoya sunulan bir diğer rapor olan *genel uygunluk bildirimidir*. Genel Uygunluk Bildirimi Sayıştay tarafından, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Kesin hesap" başlıklı 164. maddesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Genel uygunluk bildirimini" başlıklı 43. maddesi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun "Genel uygunluk bildirimini" başlıklı 41. maddesi hükümleri çerçevesinde hazırlanmaktadır. Söz konusu raporda, kesin hesap kanunu tasarısında yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları ile kamu idare hesapları esas alınarak bir karşılaştırma yapılır. Bunun neticesinde, genel uygunluk bildirimini taslağı hazırlanır ve Sayıştay başkanlığına sunulur. Genel uygunluk bildirimini taslaklarının son şekli Sayıştay Genel Kurulu tarafından verilir ve Sayıştay Başkanlığınca parlamentoya sunulur (Sayıştay Kanunu, 2010: madde 41). Sayıştay'ın parlamentoya sunduğu söz konusu raporlar ile parlamento, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını denetlemektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 219). Sonuç itibariyle parlamento, bütçeye dair tüm işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını Sayıştay'a yaptırmaktadır. Bunun yanı sıra, kesin hesap kanunu görüşmelerinde Sayıştay tarafından hazırlanan raporlardan parlamentonun önemi bir ölçüde yararlandığını da söylemek mümkündür.

3.3. Türk Bütçe Sisteminde Etkin Bir Parlamento Denetimi Açısından Şeffaflık (Saydamlık) ve Hesap Verebilirlik İlkeleri

Ülkeler açısından, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin varlığının birçok faydası bulunmaktadır. Söz konusu faydaları, ülkelerde kurum ve kuruluşlara herkes tarafından güven duyulmasını sağlamak; piyasalardaki siyasi kararların kalitesini yükseltmek; devlet faaliyetleri hakkında kamuoyunun değerlendirme yapabilmesini

sağlamak ve etkili bir denetimin yapılmasını sağlamak gibi sıralamak mümkündür (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 37).

Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri birbirleriyle etkileşim içerisinde olan, adeta birbirini tamamlayan iki kavramdır. Öyle ki, yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili bir şekilde işleyen hesap verme sürecine ihtiyaç duyulmaktadır; benzer şekilde, hesap verme sürecinin iyi işleyebilmesi için de şeffaf olan mali politikalara ihtiyaç duyulmaktadır (Bağlı, 2010: 86). Başka bir ifadeyle, yürütme organının, bütçe ve diğer mali konular hakkında, aldıkları kararlara ilişkin zamanında verilen, anlaşılır ve güvenilir bilgilere ilgili kişiler tarafından çok rahat bir şekilde ulaşılmasına şeffaflık; bu şeffaf bilgilerin yayınlanması suretiyle ilgili yerlere hesap verilmesine de hesap verilebilirlik denilmektedir (Cankaya, 2014: 143).

Parlamento, yürütme organı ve parlamento adına denetim yapan Sayıştay organları ile mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri arasında da sıkı bir ilişkinin olduğu kuşku götürmez bir gerçektir. Öyle ki, parlamento, yürütme organına kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması için bütçe kanunu ile yetki vermektedir. Dolayısıyla yürütme organı, bütçenin uygulama sonuçları hakkında parlamentoya hesap verme durumundadır. Yürütme organının, parlamentoya hesap vermesi neticesinde de mali saydamlık, yani şeffaflık, sağlanmaktadır. Öte yandan parlamento, Sayıştay'a yürütme organını denetleme yetkisi vermektedir. Sayıştay, yürütme organını denetlemesinin ardından hazırladığı raporları parlamentoya sunmakla sorumludur. Bu şekilde yapılarak da hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri yerine getirilmektedir. Anlatılan söz konusu durum, "hesap verme sorumluluk üçgeni" adıyla ifade edilmektedir (Kaya, 2003: 244'den aktaran: Bağlı, 2010: 85).

Sınırlı olan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilen yüksek kaliteli ve hızlı çalışan kamu hizmetleri üretebilme gereksinimi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan çoğu ülkeyi kamu yönetimindeki mevcut geleneksel düşünceyi yeni bir anlayış içerisine sokarak yenilikler yapmaya yönlendirmiştir (Neziroğlu, 2012: 3). Ülkemizde söz konusu reformların başında 2003 yılında kabul edilip, 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ve kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı KMYKK gelmektedir.

Ülkemizde 5018 sayılı Kanun'un uygulanmaya başlanması ile birlikte kamu mali yönetiminde birçok yenilik meydana gelmiştir. Söz konusu yeniliklerden en önemlilerinden ilk ikisi, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleridir. Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kısıt olan kamusal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Bunun yanı sıra, mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesi gibi konular, söz konusu Kanun ile yasal çerçevesi çizilerek daha düzenli bir hal almıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanun'unda da saydamlığa son derece önem verilmektedir. Söz konusu Kanun'un 44. maddesine göre, Sayıştay, hazırladığı raporları Parlamento'ya vermesinin ardından 15 gün içerisinde söz konusu raporları kamuoyu ile paylaşmak durumundadır. Böyle bir ifadenin Sayıştay Kanun'unda yer alması, denetimde saydamlığın ne kadar önemli olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır.

3.3.1. Şeffaflık (Saydamlık) İlkesi

Saydamlık, nerelere, ne kadar ve hangi amaçlarla hizmet edildiğini ortaya çıkarması ve kamuda alınan kararların gizlilik içerisinde yapılmasını engellemesi bakımından son derece önemli bir ilkedir. Saydamlık ilkesi maliye literatüründe "mali saydamlık" olarak adlandırılmaktadır. Mali saydamlık, maliye politikasının hedefleri, bütçe gelir-gider dengesi, kamu sektörünün diğer mali görünümleri hakkında kamuoyuna açık olması şeklinde tanımlanabilir (Bağlı, 2011: 56). Mali saydamlık ilkesinin amaçlarının başında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması gelmektedir. Böylece, görev ve sorumlulukların belirgin olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin ve bunların sonucunda meydana gelecek olan bilginin kamuoyuna açık hale getirilmesi hedeflenmiştir (Koçak, 2012: 96).

Mali saydamlık, devletin direkt yaptığı veya dolaylı yaptırdığı mali faaliyetler hakkında zamanında, güvenilir, herkes tarafından anlaşılabilir ve ülkeler arasında karşılaştırmaların yapılmasına imkân sağlayacak bilgilere kamuoyu tarafından çok rahat bir şekilde ulaşılabilmesini kapsamaktadır (Kopits ve Craig, 1998: 1-3'den aktaran: Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 38-39). Bu çerçevede düşünüldüğünde bütçe belgeleri ve diğer mali raporların yayımlanmasının, saydamlık ilkesinin gereği olduğu söylenebilir.

Vergi ve benzeri mali yükümlülükler başta olmak üzere her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla 5018 sayılı KMYKK'nın 7. maddesinde;

- ✓ Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- ✓ Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- ✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- ✓ Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

zorunlu tutularak mali saydamlığın yasal çerçevesi çizilmiştir. Bunun yanı sıra, söz konusu maddede, mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve tedbirlerin alınmasından her bir kamu idaresinin sorumlu olduğu ve bu hususların yerine getirilip getirilmediğinin Maliye Bakanlığı tarafından izleneceği açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, 5018 sayılı Kanun'un 13. maddesinde de, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınması gerektiği belirtilerek saydamlığın önemi bir kez daha vurgulanmaktadır.

Mali saydamlığın birçok faydası bulunmaktadır. Mali saydamlığın belli başlı faydalarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Yılmaz ve Tosun, 2010: 8; Atiyas ve Sayın, 2000: 29'dan aktaran: Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 39-40):

- ✓ Mali saydamlık, kamusal faaliyetlerin daha gözlemlenebilir hale gelmesini; devletin topluma karşı daha sorumlu bir şekilde hareket etmesini ve hesap vermesini sağlar,
- ✓ Bütçenin içerisinde yer alan bilgilerin zamanında yayımlanması, devletin hedeflerinin ne olduğu hususunda piyasanın bir değerlendirmede bulunmasını ve piyasanın kendi önünü görebilmesine imkân sağlar,

- ✓ Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olduğundan, özellikle demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde, sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasını sağlar,
- ✓ Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına imkân sağlar,
- ✓ Mali saydamlık ilkesi, her şeyin açık olmasını gerektirdiğinden, kamu harcamalarında etkinliği artırır,
- ✓ Saydamlık, her kesimden vatandaşın, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını izleyebilmesini sağlar. Saydamlığın vatandaşın devleti daha iyi izlemesine imkân sağlaması, bürokratların kamu yararına uygun bir şekilde hareket etmesini teşvik ederek kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını teşvik eder.

Saydamlığın temeli, ilgili kişilerin herhangi bir konu hakkında ulaşmak istedikleri bilgilere en hızlı ve güvenilir bir şekilde ulaşmasına dayanır. Bu durumun gerçekleşebilmesi için bir takım özelliklerin olması gerekmektedir. Söz konusu özellikler şu şekildedir (Cankaya, 2014: 144-145):

- ✓ Bilgi, herkesin kolay bir şekilde ulaşmasına imkân sağlayacak nitelikte olmalı ve bu durum düzenlenecek kurallar ile belirtilmelidir. Örneğin, günümüz dünyasında bilginin yayılması için en çok kullanılan araçlar yazılı, görsel ve işitsel iletişim araçları olduğundan, söz konusu araçlar kullanılarak bilgi çok rahat bir şekilde herkes ile paylaşılabilir,
- ✓ Bilgiler, kişilerin ihtiyaç duydukları konular hakkında merak ettiklerini karşılamalıdır. Örneğin, bütçe dengesi hakkında bilgi almak isteyen bir kişi anında söz konusu bilgiye ulaşabilmeli ve ihtiyacını karşılayabilmelidir,
- ✓ Bilginin içeriği, güvenilir, tam, tutarlı, açık ve sade bir dil kullanılarak herkes tarafından anlaşılabilir nitelikte olmalıdır,
- ✓ Bilgilerin sunumu karşılaştırma yapmaya uygun olacak şekilde düzenlenmeli ve meydana gelecek değişiklikler hakkında anında bilgilendirme yapılmalıdır,
- ✓ Bilgiler, dönemsel olarak ve süresi içerisinde yayımlanmalıdır.

3.3.2. Hesap Verebilirlik İlkesi

Demokratik ülkelerde devlet kademesinde olan her bir kişinin kamu kaynaklarının kullanımından ötürü hesap vermesi gerekmektedir. Bu bağlamda düşünüldüğünde, hesap verme sorumluluğu, kendisine tahsis edilen kaynakları idare eden ya da söz konusu kaynaklarla görevini yerine getiren kişinin, ilgililere, söz konusu kaynakları yönetme veya görevini yerine getirme usulü hakkında açık bir şekilde ifade vermesi, yani hesap vermesidir (Gören, 2000: 118).

Hesap verme sorumluluğu ilkesi çeşitli kanunlarda ifade edilmek suretiyle önemi vurgulanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Kanun'un amaçlarından birinin hesap verebilirliği sağlamak olduğu belirtilmektedir. Söz konusu Kanun'un 8. maddesinde ise, "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." ifadesine yer verilmek suretiyle hesap verebilirlik ilkesi hüküm altına alınarak önemine vurgu yapılmaktadır. Bunun yanı sıra 5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımında bakanları birinci derecede sorumlu tuttuğunu da açık bir şekilde ifade etmektedir. Bunun neticesinde, söz konusu Kanun, kamu kaynaklarının kullanılmasında bakanların parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesini sağlamaktadır. Benzer şekilde, 6085 sayılı Sayıştay Kanun'unun 34. maddesinde de hesap verme sorumluluğuna değinilmektedir. Söz konusu maddede, Sayıştay denetiminin hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilmesine dikkat çekilmektedir.

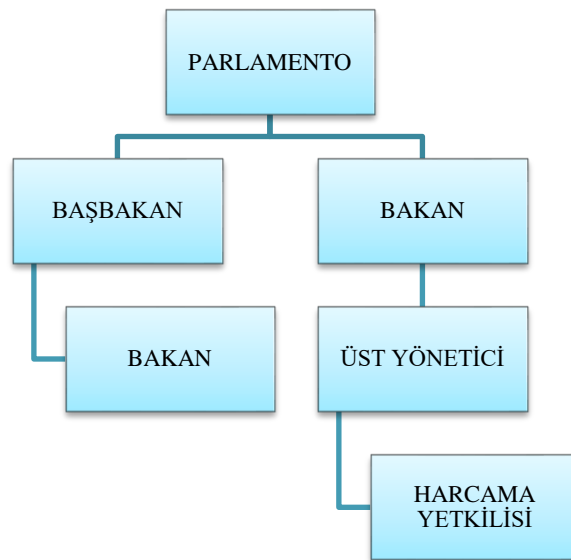
Hesap verebilirliği üç boyutta ele almak mümkündür. Bunlar; siyasal hesap verme sorumluluğu, yönetsel hesap verme sorumluluğu ve vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğudur. *Siyasal hesap verme sorumluluğu*, yürütme organının, yani iktidarın, parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade etmekteyken; *yönetsel hesap verme sorumluluğu*, bürokratların bağlı buldukları bakanlara olan sorumluluğunu ifade etmektedir. Son olarak, *vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise*, hem milletvekillerinin hem de devletin bütün kademelerinin bütünüyle vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğudur (Kaya, 2003: 1'den aktaran: Bağlı, 2011: 61). Başka bir ifadeyle,

Türkiye gibi demokratik rejimlerle yönetilen ülkelerde hesap verme yükümlülüğü zincirini şu şekilde sıralamak mümkündür (Gören, 2000: 115):

- ✓ Bakanlıklarda çalışan üst düzey yöneticiler, sorumlu oldukları teşkilatların faaliyetlerinden dolayı bağlı buldukları bakanlığın Bakanına karşı sorumludurlar (yönetimsel sorumluluk),
- ✓ Bakanlar kendi yaptığı fiillerden ve bakanlıklarına bağlı tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden dolayı parlamentoya karşı bireysel olarak sorumludur. Bunun yanı sıra, bakanların, bakanlar kurulunda alınan kararlardan dolayı da kolektif sorumlulukları bulunmaktadır (Siyasal sorumluluk),
- ✓ Ülkenin yönetiminden dolayı parlamento, vatandaşlara karşı hesap verme yükümlülüğü taşır (Siyasal sorumluluk).

5018 sayılı KMYKK'de hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, mali süreç içerisinde yer alan aktörlerin parlamentoya karşı sorumlulukları şekil 11'de gösterilmektedir. Şekil 11'de görüldüğü gibi, harcama yetkilisi üst yöneticiye; üst yönetici bakana; bakan ise hem parlamentoya hem de başbakana karşı hesap vermekle sorumludur. Başbakan ise, direkt olarak, halkın temsilcisi olan parlamentoya karşı hesap vermekle sorumludur.

Şekil 11: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu



Kaynak: Biçer ve Yılmaz, 2009: 75

Sonuç itibariyle, geçmişten günümüze ülkelerde artan demokratikleşme isteğinin yanı sıra sivil toplum örgütleri ve siyasal karar alma sürecinde kamuoyunun daha etkin olmaya başlamasıyla birlikte hem saydamlık hem de hesap verebilirliğe olan talebin de artmaya başladığı söylenebilir (Bağlı, 2012b: 526). Öte yandan, saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanamaması durumunda belirlenen hedeflere hiçbir şekilde ulaşılamayacağını söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra, yürütme organı ve diğer kurum ve kuruluşlardaki yöneticilerin yeterli düzeyde bilgiye sahip olmaması, ekonomide yaşanan sorunlara zamanında ve istenildiği gibi müdahale edilememesine, önlemlerin gecikmeli olarak alınmasına veya söz konusu önlemlerin hiçbir şekilde alınamamasına neden olabileceği söylenebilir.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Bütçe, 1215 Magna Carta Libertatum'a, Büyük Özgürlük Fermanı'na, kadar dayanan uzun bir geçmişe sahiptir. 1215 yılından günümüze kadar kapsadığı alan, bir takım değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelmiştir. Günümüzdeki şekli ile bütçe, hükümetlerin bütçe ve politika hedeflerine ulaşabilmesi için kısa ve uzun dönem planlamaları ile ilgili faaliyetlerinin temelini ifade eden bir belge olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde, bir ülkenin vatandaşlarının refah içerisinde yaşaması, ülkenin kalkınması, gelir dağılımının ülke vatandaşları arasında adil bir şekilde dağıtılması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi için bütçe politikalarının hayati derecede öneme sahip olduğu söylenebilir. Söz konusu hedefleri, bütçe politikalarının gerçekleştirebilmesi için bütçeleme sürecinin etkin, verimli ve iyi çalışması gerekmektedir. Bunun için de bütçeleme sürecinde rol alan aktörler, üzerine düşen görev ve sorumluluklarını eksiksiz bir şekilde yerine getirmelidir.

Bütçeleme sürecinde birçok aktör yer almaktadır. Ancak ağırlıklı olarak iki aktör ön plana çıkmaktadır. Bunlar, yürütme organı ve parlamentodur. Yürütme organı ağırlıklı olarak bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında ön plana çıkmaktadır. Parlamento ise, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi aşamalarında ön plana çıkmaktadır. Bütçenin onaylanması aşamasında parlamentoların bütçeyi etkileyebilme gücü, ülkelerin yönetim şekline göre değişiklik göstermektedir. Amerika Birleşik Devletleri gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde, Parlamento bütçeyi tamamen değiştirebilme gücüne sahipken, Türkiye gibi parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde ise, Parlamento bütçeyi çok az bir değişiklik yaparak, hatta hiçbir değişiklik yapmaksızın onaylamaktadır. Bunun yanı sıra bütçenin denetimi sırasında parlamentolar bir takım araçlar kullanmaktadır. Söz konusu araçların en çok kullanılanları, meclis araştırması, genel görüşme, soruşturma komisyonları, soru ve gensorudur. Söz konusu parlamento denetim araçlarının kullanma oranı ile ülkelerin yönetim şekli arasında da bir bağlantının olduğu görülmektedir. Şöyle ki, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde soruşturma komisyonu denetim aracının en çok kullanıldığı görülmekte iken, en az kullanılan parlamento denetim aracının ise, gensoru olduğu görülmektedir. Öte yandan parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde ise, en çok

kullanılan denetim aracının soru ve meclis araştırmasının olduğu görülmekte iken, en az kullanılan denetim aracının ise, gensoru olduğu görülmektedir. Yarı-başkanlık sistem ile yönetilen ülkelerde ise, en çok kullanılan denetim aracının soru; en az kullanılan denetim aracının ise, gensoru olduğu görülmektedir. Sonuç itibariyle, en çok kullanılan denetim araçları, ülkelerin yönetim şekline göre farklılık göstermektedir. Öte yandan, üç farklı yönetim şeklinde de en az kullanılan denetim aracının ise gensoru olduğu görülmektedir.

Bütçeleme sürecinde bazı ülkeler, birtakım özellikleri ile ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde, İngiltere'nin, diğer ülkelerin aksine, kendine özgün bir takım özelliklerinin olduğu söylenebilir. Örneğin, İngiltere, 1215 yılında bütçe hakkının ortaya çıktığı bir ülkedir. Ancak İngiltere'de modern bütçe hakkı, 1640-1840 yılları arasında gerçekleşen işçi hareketlerine ismini veren "çartizm hareketi" neticesinde 1838'de yayınlanan "People's Charter" bildiri neticesinde şekillenmiştir. Tüm bunların neticesinde, İngiltere'nin bütçe deneyimi ve kurumsal yapısı dünyadaki diğer ülkeler için örnek alınmıştır. Ayrıca İngiltere'nin hem siyasi yapısının hem de bütçe sürecinin uzun bir geçmişe sahip olması da gelenekselleşmiş birtakım özgünlüklere sahip olmasına neden olmaktadır. Örneğin, diğer ülkelerin aksine İngiltere'de bütçenin hazırlanmasına ilişkin herhangi bir mevzuat yoktur. Bütçe, yürütme organına bağlı Hazine'nin kontrolünde hazırlanmakta ve parlamentoya sunulmasına kadar gizli tutulmaktadır. Bu duruma bütçenin gizliliği "*secret of budget*" denilmektedir. İngiltere'nin özgünlüklerinden bir diğeri, bütçenin Parlamento'ya sunulma tarihi ile ilgilidir. Çünkü bütçenin Parlamento'ya sunulması için herhangi bir yasal tarih yoktur. Benzer şekilde bütçenin onaylanması sürecinde de herhangi bir kısıtlama yoktur. Bütçe mali yılbaşından sonra da Parlamento tarafından onaylanmaktadır. Bu durum da İngiltere'nin özgünlüklerinden biridir. Kısacası, İngiltere'deki bütçe, tüm bu özgünlükleriyle, Parlamento'da yüzyıllardır süregelen bütçeyi sunuş geleneğiyle, kamuoyunun bütçeye gösterdiği yoğun ilgisiyle İngiltere'de siyasi hayatın son derece önemli bir parçası haline gelmiş ve birçok ülke tarafından da örnek alınmıştır.

Bütçeleme sürecinde birtakım özellikleri ile ön plana çıkan bir diğer ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir. Amerika Birleşik Devletleri'nde, diğer ülkelerin aksine, bütçeleme süreci çok uzundur. Bütçenin hazırlığı Nisan ayında başlar ve on sekiz ay sürecek bir sürede bütçenin uygulanma aşamasına gelinir. Örneğin, 2016 yılı bütçesinin uygulanmaya başlanması için 2015 yılının Nisan ayında bütçenin hazırlık aşamalarına

başlanır. 2016 yılı Şubat ayına kadar görevli kurumlar ve yetkililer bütçe tasarısını hazırlar ve Başkan, 2016 yılının Şubat ayının ilk pazartesi günü, bütçe tasarısını Kongre'ye sunar. Bütçe tasarısı, Kongre'de gerekli değerlendirmeler ve aşamalardan geçtikten sonra 1 Ekim 2016 tarihi itibariyle bütçe uygulanmaya başlar. Örnekte anlatılan süreç, tam on sekiz aylık bir süreyi kapsamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus şudur, Amerika'da resmi olarak bütçeleme süreci, on sekiz ay değil; sekiz ay olarak görülmektedir. Başka bir ifadeyle, Başkan'ın, bütçe tasarısını Kongre'ye sunduğu Şubat ayı itibari ile bütçenin yasal süreci başlar. Ancak esasında Şubat ayından önce, bütçenin resmi süreci içerisine dâhil edilmeyen, on aylık bir süreç vardır.

Amerika Birleşik Devletleri bütçesi, dünyanın en büyük bütçesine sahip olan bütçelerden bir tanesidir. Bu kadar büyük bir bütçenin hazırlanmasında, başka bir ifadeyle Başkan'ın bütçe teklifi olarak Kongre'ye sunduğu bütçe tasarısının oluşmasında, Bütçe Yönetim Ofisi önemli bir görev üstlenmekte ve bağımsız çalışma sistemi ile dikkat çekmektedir. Öte yandan, ABD bütçesinin dikkat çeken bir diğer özelliği, belki de en önemli özelliği, bütçenin en son şeklinin yürütme organı tarafından değil, Kongre tarafından verilmesidir. Bu durum ülkenin yönetim şekli ile yakından ilgilidir. Çünkü bilindiği üzere, ABD Başkanlık Sistemi ile yönetilen bir ülkedir ve Başkan'ın Kongre'ye sunmuş olduğu bütçe teklifini, Kongre'nin tamamen değiştirebilme gücü bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, ABD bütçesi, yürütme organının dayatması ile değil, Kongre'de birçok komisyonun görev aldığı; hem Temsilciler Meclisinde hem de Senato'da yer alan bütçe komisyonlarında ayrı ayrı görüşülerek karara bağlandığı ve bu özelliğiyle de diğer birçok ülkeden farklı olan bir bütçedir. Bütçenin tamamına ilişkin, yürütme organı sadece genel bir politika tercihinde bulunmasına rağmen mutlak belirleyici olanın Kongre olduğu görülmektedir.

ABD bütçesinin denetlenmesi için, ABD parlamentosunun elinde birçok araç bulunmaktadır. Bunların bazıları; bütçe komisyonları, meclis görüşmesi, hükümet hesap verebilirlik ofisi, kongre bütçe ofisi ve bütçe yönetim ofisidir. *Bütçe komisyonları*, yetkisini bütçe yasasından almaktadır ve yıllık bütçe tasarısını değerlendirmek, geliştirmek, gerekli değişiklikleri yapmakla -bütçe tasarısının tamamını değiştirebilir- sorumludur. Bunun yanı sıra, ABD'de, Temsilciler Meclisi ve Senato'da ayrı ayrı olmak üzere iki bütçe komisyonu bulunmaktadır. Her iki komisyonun da amaçları aynı olmasına rağmen Başkan'ın bütçe teklifini/tasarısını ayrı ayrı görüşürler. Görüşmeler neticesinde her

iki komisyon içinde uygun olan kalemler onaylanmak üzere Kongre'ye sunulur. Öte yandan her iki komisyonun üzerinde anlaşamadıkları, farklı görüşleri buldukları kalemler üzerinde, uzlaşma komisyonu kurularak farklılıklar ortadan kaldırılmak suretiyle Başkan'ın bütçe teklifi Kongre'ye sunuluyor. Bütçeleme sürecinde bir diğer parlamento denetim aracı *meclis görüşmesidir* ve son derece önemlidir. Çünkü Kongre'de yapılan görüşmeler neticesinde bütçe tasarısı, denetim altına alınmaktadır. Başka bir ifadeyle, Başkan tarafından Kongre'ye sunulan bütçe tasarısı, hem Temsilciler Meclisinde hem de Senato'daki komisyonlarda tüm görüşmeler yapıldıktan sonra Kongre'ye sunuluyor ve söz konusu tasarının Kongre'den geçmesi gerekiyor. Aksi takdirde Bakanlıklar ve ilgili birimler herhangi bir harcama yapamazlar. Bakanlıkların ve ilgili birimlerin harcama yapamaması durumunda ise, kamu hizmeti verilemez ve ülke için sıkıntılı bir dönem başlar. Bu bakımdan, bir parlamento denetim aracı olan *meclis görüşmesi*, bütçeleme sürecinde son derece önemlidir. *Hükümet hesap verilebilirlik ofisi*, özerk bir yapıya sahip, herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan ve Kongre adına kamu harcamalarını denetleme yetkisinde sahip olan bir kuruluştur. "Kongre'nin bekçisi" olarak da adlandırılmaktadır. *Kongre Bütçe Ofisi*, 1974 tarihli Kongre Bütçe Yasası ile kurulmuş ve bütçe üzerinde etkinliği olan bir diğer parlamento denetim aracıdır. Kongre Bütçe Ofisi, tamamen bağımsız bir yapıdadır. Kongre Bütçe Ofisi'nin başlıca görevleri, iki yıllık dönemi kapsayan makro ekonomik ve mali tahminler yapmak; Kongre'den çıkan bütün gelir-gider yasalarının bütçe yasasındaki hedeflere uygun olup olmadığını içeren analizler yapmak; Temsilciler Meclisi ve Senato'nun bütçe komisyonlarına sunulması amacıyla hazırlanan maliye politikasına ilişkin yıllık bütçe raporunu ve bütçe ile ilgili konularda Kongre'nin ihtiyaç duyduğu çalışmaları hazırlamaktır. *Bütçe Yönetim Ofisi*, bütçeleme sürecinde parlamentonun kullandığı bir diğer denetim aracıdır. Bütçe Yönetim Ofisi'nin temel görevi, bütçenin hazırlanması ve bu görevin gereği olarak harcamaların kontrol edilmesidir. Bütçe Yönetim Ofisi, yapılan harcamaların kontrolü görevini yerine getirirken çeşitli ofis ve kurumlarla işbirliği içerisinde çalışmaktadır.

Ülkemizdeki bütçe, cumhuriyet döneminde, 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde yapılmaktaydı. Ancak, bütçe ile kalkınma planları arasında ilişki kurulamaması, bütçe uygulamalarının tek mali yılla sınırlı olması ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci, mali yönetim anlayışımızda değişiklik yapılmasını gerektirmiştir ve bunun üzerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'u

Parlamento tarafından 2003 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve ekonomik kullanımını, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması gibi ilkeler ile çok yıllık bütçeleme anlayışı benimsenerek, çıktı-sonuç odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi amacıyla performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları başlatılmıştır.

Türkiye’de bütçe süreci, hem parlamento hem de yürütme organı için çok sıkı kurallar ile belirlenmiştir. 1982 Anayasası, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Sayıştay Kanunu gibi çeşitli kanunlar ve pek çok yönetmelik, bütçe kanun tasarısının hazırlanması, parlamentoda onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi konularının yasal çerçevesini ayrıntılı bir şekilde çizmektedir. Bunun yanı sıra, bütçeleme sürecinde, TBMM İçtüzüğünden de yararlandığını söylemek mümkündür. Ülkemizde, bütçenin hazırlanması ve uygulanması ağırlıklı olarak yürütme organının alanına girerken, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi ise, daha çok parlamentonun alanına girmektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, bütçeleme sürecinde, önemli iki aktör olan yürütme organı ve parlamentonun daha ön plana çıktığını söylemek mümkündür.

Ülkemizde, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısının hemen hemen hiçbir değişikliğe uğramadan parlamentonun onayından geçtiği görülmektedir. Bu durum, hiç şüphesiz, ülkemizin yönetim şekli ile yakından ilgilidir. Çünkü bilindiği gibi, ülkemiz, parlamenter sistem ile yönetilmektedir. Parlamenter sistem ile yönetilmesinin ortaya çıkardığı olumsuzluklardan biri, parlamentonun yürütme organından değil; yürütme organının parlamentodan üstün olduğu gerçeğidir. Oysaki “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” cümlesinden kastedilen hiçbir şarta gerek olmaksızın milletin her şeyden üstün olduğudur. Dolayısıyla, parlamento üyeleri, milleti temsil ettiğinden parlamentonun da her şeyden üstün olması gerekmektedir. Görünüşte her ne kadar ülkemizde güçler ayrılığı olduğunu ifade etsek de bu durum gerçeği yansıtmamaktadır. Çünkü parlamenter sistemlerde, yürütme organı ile parlamento iç içe olduğundan yürütme organının teklifte bulunup da parlamentonun onaylamadığı, hele tek partinin iktidar olduğu dönemlerde, çok enderdir. Bu bakımdan, eğer ki, gerçek bir güçler ayrılığı ve parlamento tarafından bütçe denetiminin daha etkili bir şekilde uygulanması isteniyorsa, başkanlık sistemine geçilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, ülkemizdeki bütçe kanun tasarısının mali yıldan önce parlamentoya sunulma tarihi, diğer ülkelerden daha kısadır. Örneğin, bütçe kanun tasarısı, Almanya’da

beş ay; Danimarka'da dört ay; ABD'de sekiz ay önce parlamentoya sunulmakta iken, ülkemizdeki süre, iki buçuk aydır. Bu durumun ülkemiz açısından bir takım olumsuz etkileri bulunmaktadır. Ülkemizde, söz konusu sürenin kısa olmasının olumsuz etkilerini, hiç şüphesiz bütçe kanun tasarısı üzerinde daha az zaman harcanması, daha az değerlendirmelerde bulunulması, düzeltilmesi gereken noktaların zaman kısalığından kaynaklanan sorundan dolayı göz ardı edilmesi veya görülememesi gibi sıralamak mümkündür. Bunun yanı sıra, ülkemizde bütçe kanun tasarısını inceleyen, gerekli değerlendirmelerde bulunan komisyonun da diğer ülkelerden daha az olduğu görülmektedir. Örneğin, bütçe kanun tasarısının görüşüldüğü komisyonların sayılarının, İsveç, Macaristan ve Danimarka gibi ülkelerde iki; Almanya ve ABD gibi ülkelerde üç; ülkemiz de ise sadece bir olduğu görülmektedir.

Ülkemizde parlamento denetimi, ilk Anayasamız olan Kanun-u Esasi'nin 1876 yılında kabul edilmesiyle getirilmiş; 1876 yılından günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramış ve 1982 Anayasası ile son şeklini almıştır. Günümüzde parlamentonun denetim faaliyetlerini, doğrudan ve dolaylı gerçekleştirdiği denetim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Parlamentonun doğrudan yaptığı denetim, 1982 Anayasasının 98. maddesinde yer alan, soru, meclis araştırması, genel kurul görüşmesi, gensoru ve meclis soruşturması araçları ile gerçekleştirilmektedir. Öte yandan, parlamentonun dolaylı olarak yaptığı denetim ise, 1982 Anayasasının 160. maddesinde belirtilen Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Geçmişten günümüze ülkelerde artan demokratikleşme isteğinin yanı sıra sivil toplum örgütleri ve siyasal karar alma sürecinde kamuoyunun daha aktif bir rol almaya başlamasıyla birlikte hem saydamlık hem de hesap verebilirlik ilkelerine olan talep de artmaya başlamıştır. Söz konusu her iki ilkeye artan talebin sağlanması durumunda belirlenen hedeflere çok daha rahat bir şekilde ulaşılabileceği söylenebilir. Bu çerçevede ülkemizde 2003 yılında kabul edilip 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, hem mali saydamlık hem de hesap verebilirlik ilkelerine çok fazla önem verdiği görülmektedir. Bu durum, kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılmasına imkân sağladığı için, ülkemiz açısından, son derece olumlu bir harekettir. Bunun yanı sıra, söz konusu ilkeler, yürütme organı ve diğer kamu kurum ve kuruluşlardaki yöneticilerin yeterli düzeyde bilgi sahibi olmasına, ekonomide

yaşanan sorunlara zamanında ve istenildiği gibi müdahale edilmesine, önlemlerin zamanında alınmasına yardımcı olmaktadır.

Türkiye'nin, parlamento denetim araçlarını etkili bir şekilde kullanmadığı sonucuna varmak mümkündür. Çünkü Türkiye parlamenter sistemle yönetilen bir ülkedir ve parlamenter sistem, söz konusu denetim araçlarının verimliliğini düşürmektedir. Örneğin gensoru veya meclis soruşturması denetim araçlarını parlamentonun kullanabilmesi için Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Parlamenter sistemde, parlamentonun çoğunluğunu iktidar partisine üye milletvekilleri oluşturduğu için –özellikle tek partinin hükümet olduğu bir dönemde- söz konusu salt çoğunluk sağlanamamaktadır. Bunun neticesinde, gensoru veya meclis soruşturması denetim araçları kullanılamamaktadır. Bu bakımdan gerek bütçenin uygulandığı sırada gerekse bütçenin uygulanmasından sonra parlamentonun, denetim araçlarını etkili bir şekilde kullanabilmesi için güçlü bir güçler ayrılığı ilkesinin olması gerekmektedir. Bu bakımdan başkanlık sistemine geçilmelidir. Eğer başkanlık sistemine geçilir ise, yürütme organının parlamento üzerindeki etkisi daha az olacaktır. Böylece parlamento, elinde bulundurduğu denetim araçlarını daha etkili bir şekilde kullanabilecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akbulut, Erol (2003), ‘‘Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla M¼cadeledeki İşlevi’’, **Sayıştay Dergisi**, (50-51), 3-15.
- Akdoğan, Abdurrahman (2014), **Kamu Maliyesi**, 16. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, Hasan Basri (2009), ‘‘B¼tçe Reform S¼reci ve Parlamentonun Bu S¼reçteki Rol¼: T¼rkiye ve Seçilmiş AB Üyesi Ülke Deneyimleri’’, Mustafa Biçer ve Mustafa Şahin (Ed.), **B¼tçe S¼recinde Parlamentonun Değişen Rol¼**, (107-118), Ankara: TBMM Basımevi.
- Anderson, Barry (2008), ‘‘The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytical Unit to the Legislative Role in Budget Preparation’’, Rick Staphenurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (131-139), Washington: The World Bank.
- Arın, T¼lay (2000), ‘‘Parlamentar B¼tçe Denetimi Plan ve B¼tçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma’’, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, (21-78), İstanbul: TESEV Yayınları.
- Atlay, Kamil (2010), ‘‘T¼rk Parlamento Hukukunda Gensoru’’, **Yasama Dergisi**, (16), 57-102.
- Bağlı, Mehmet Selim (2010), **Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Açısından TBMM’nin Kesin Hesap Denetimi: T¼rkiye’de Parlamento-Sayıştay İlişkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼.
- (2011), ‘‘Parlamento-B¼tçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemini’’, **Yasama Dergisi**, (17), 39-80.
- (2012a), ‘‘Teorik ve Tarihsel Açıda B¼tçe Hakkı’’, **Yasama Dergisi**, (20), 39-77.
- (2012b), ‘‘Parlamentoların B¼tçe S¼recindeki Rol¼n¼ Değiştiren Dinamikler’’, **Maliye Dergisi**, (163), 505-538.

- (2014), **TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bakkal, Hakan ve Kasımoğlu, Alper (2015), "Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi", **Finans Politik&Ekonomik Yorumlar**, (599), 37-52.
- Barraclough, Katherine ve Dorotinsky, Bill (2008), "The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review", Rick Staphenurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (99-110), Washington: The World Bank.
- Biçer, Mustafa ve Yılmaz, H. Hakan (2009), "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Yasama Dergisi**, (13), 45-84.
- Bilici, Nurettin ve Bilici, Adem (2014), **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Bilir, Faruk (2012), "Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru", Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak (Ed.), **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, (135-152), Ankara.
- Budget House (2015), <http://budget.house.gov/about/>, 10.12.2015.
- Budget Senato (2015), <http://www.budget.senate.gov/republican/public/index.cfm/committee-history>, 10.12.2015.
- Bülbül, Mahmut (2011), "TBMM Başkanı Tarafından Soru Önergelerinin Milletvekillerine İadesi", **Yasama Dergisi**, (17), 119-163.
- (2012), "Soruda İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak (Ed.), **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, (74-87), Ankara.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2016a), <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, 01.01.2016.
- (2016b), www.bumko.gov.tr/TR,164/merkezi-yonetim-butce-dengesi-donusum-tablosu--2000-201-.html, 08.01.2016.

- (2016c), <http://www.bumko.gov.tr/TR,6059/kasim-2015.html>, 08.01.2016.
- (2016d), <http://www.bumko.gov.tr/TR,916/merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-ra-.html>, 08.01.2016.
- (2016e), <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, 14.01.2016.
- (2016f), <http://www.bumko.gov.tr/TR,6184/aralik-2015.html>, 16.01.2016.
- (2016g), <http://www.bumko.gov.tr/TR,5540/2015.html>, 02.02.2016.
- Cankaya, Şükrü (2014), ‘‘Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik’’, **Sayıştay Dergisi**, (94), 143-146.
- Cilavdaroğlu, Ahmet A. ve Ekici, Birol (2013), ‘‘Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi’’, **Amme İdaresi Dergisi**, 46 (3), 59-88.
- Congressional Budget Office (2015a), <https://www.cbo.gov/topics/budget>, 11.12.2015.
- (2015b), <https://www.cbo.gov/about/overview>, 11.12.2015.
- Dikmen, Ahmet Alpay ve Emre, Cahit (2004), ‘‘Amerika Birleşik Devletleri’’, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 1. Baskı içinde (187-224), Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Dorotinsky, Bill (2008), ‘‘A Note on What Happens if No Budget Is Passed before the Fiscal Year Begins’’, Rick Stapenhurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (111-115), Washington: The World Bank.
- Edizdoğan, Nihat ve diğerleri (2012), **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Efe, Haydar ve Demirci, Murat (2013), ‘‘Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler’’, **Sayıştay Dergisi**, 90, 49-72.
- Erdem, Metin ve diğerleri (2012), **Kamu Maliyesi**, 10. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Erginay, Akif (2010), **Kamu Maliyesi**, 18. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.

- Ergül, Ozan (2012), ‘‘Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme’’, Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak (Ed.), **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, (88-94), Ankara.
- Eroğul, Cem (2008), **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Friedberg, Chen ve Hazan, Reuven Y. (2012), ‘‘Legislative Oversight’’, **Comparative Assessment of Parliaments (CAP) Note**, http://www.cid.suny.edu/capnotes1/LegislativeOversight_071112.pdf, 28.09.2015.
- Gençkaya, Ömer Faruk (2012), ‘‘Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru’’, Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak (Ed.), **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, (66-73), Ankara.
- Government Accountability Office (2015), <http://www.gao.gov/about/index.html>, 10.12.2015.
- Gören, İhsan (2000), ‘‘Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim’’, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, (79-178), İstanbul: TESEV Yayınları.
- Gözler, Kemal (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- İlgaz, Yasemin Özdemir (2010), ‘‘Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri; Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi’’, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2 (34), 76-92.
- Institute for Fiscal Studies (2015), ‘‘About the Institute for Fiscal Studies’’, <http://www.ifs.org.uk/about/>, 02.12.2015.
- İşık, Hikmet ve Akbulut, Erol (1995), ‘‘Sayıştay ve Parlamento İlişkileri’’, **Sayıştay Dergisi**, (17), 13-17.
- İnan, Atilla (1993a), ‘‘Bütçe Hakkının Batıdaki ve Bizdeki Gelişim Seyri’’, **Mali Hukuk Dergisi**, (43), 23-26.
- (1993b), ‘‘Yolsuzluklarla Mücadelede TBMM Adına Denetim Yapan Kurumların Güç Birliği’’, **Mali Hukuk Dergisi**, (48), 5-9.

Jacobs, Kerry (2008), ‘‘Budgets - An Accountant’s Perspective’’, Rick Stapenhurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (67-78), Washington: The World Bank.

Johnson, John K. ve Stapenhurst, Rick (2008), ‘‘Legislative Budget Offices: International Experience’’, Rick Stapenhurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (141-158), Washington: The World Bank.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25326, 24 Aralık 2003.

Karahanoğulları, Yiğit (2011), ‘‘ABD’nin Federal Bütçe Süreci’’, **Maliye Dergisi**, (160), 269-288.

— (2014), ‘‘Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci’’, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 69 (1), 77-107.

Karasu, Koray (2004), ‘‘İngiltere’’, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 1. Baskı içinde (87-181), Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Kocabaş, Bilal (2008), ‘‘Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması’’, **Sayıştay Dergisi**, (69), 91-106.

Koçak, Levent (2012), ‘‘Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Bütçe Hakkı’’, Kamil Kılınç ve Yalçın Urhan (Ed.), **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi**, (93-108), Ankara: TBMM Basımevi.

Kumaş, Rahmi (1984), **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul.

Maliye Bakanlığı (2009), **Uluslar arası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara.

— (2015), **2014 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu**, Ankara.

Neziroğlu, İrfan (2012), ‘‘Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi’’, Kamil Kılınç ve Yalçın Urhan (Ed.), **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi**, (3-4), Ankara: TBMM Basımevi.

- OECD (2002), **The OECD Budgeting Database**, Paris: OECD Publishing, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43514114.pdf>, 17.10.2015.
- (2004), **The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison**, Volume 4, No.3, Paris: OECD Publishing.
- Office for Budget Responsibility (2015), ‘‘What We Do’’, <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do/>, 02.12.2015.
- Oleszek, Walter J. (2010), ‘‘Congressional Oversight: An Overview’’, **Congressional Research Service Report for Congress**, 7-5700, 1-17.
- Öner, Erdoğan (2009), ‘‘Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi’’, Mustafa Biçer ve Mustafa Şahin (Ed.), **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, (269-286), Ankara: TBMM Basımevi.
- Özen, Ahmet (2008), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Özer, M. Akif (1999), ‘‘Türkiye’de ve Bazı Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Parlamento Denetimi: Yaşanan Deneyimler ve Son Durum’’, **Sayıştay Dergisi**, (35), 58-113.
- (2000), ‘‘TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme’’, **Amme İdaresi Dergisi**, 33 (2), 35-55.
- Özkul, Fatih (2012), ‘‘Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması’’, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (103), 85-110.
- Parliament (2015a), ‘‘Parliament’s Role’’, <http://www.parliament.uk/about/how/role/>, 02.12.2015.
- (2015b), ‘‘Members of Parliament’’, <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/>, 02.12.2015.
- (2015c), ‘‘Budget 2015 Statement’’, <http://www.parliament.uk/business/news/2015/march/budget-2015-statement/>, 03.12.2015.

—— (2015d), ‘‘Lords by Party, Type of Peerage and Gender’’, www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/, 03.12.2015.

—— (2015e), ‘‘Current State of the Parties’’, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>, 03.12.2015.

Pehlivan, Osman (2013), **Kamu Maliyesi**, Trabzon.

Pelizzo, Riccardo ve Stapenhurst, Rick (2008a), ‘‘Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation’’, Rick Stapenhurst ve Diğlerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (9-27), Washington: The World Bank.

—— (2008b), ‘‘Public Accounts Committees’’, Rick Stapenhurst ve Diğlerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (117-129), Washington: The World Bank.

Pelizzo, Riccardo (2008), ‘‘Oversight and Democracy Reconsidered’’, Rick Stapenhurst ve Diğlerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (29-47), Washington: The World Bank.

Posner, Paul ve Park, Chung-Keun (2007), ‘‘Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations’’, **OECD Journal on Budgeting**, 7(3), 1-26.

Sağlam, Salih (2012), ‘‘Meclis Araştırması ve Genel Görüşmede İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar’’, Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilırmak (Ed.), **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, (95-109), Ankara.

Sahgal, Vinod (2009), ‘‘Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması ve Dış Denetim, Kontrol’’, Mustafa Biçer ve Mustafa Şahin (Ed.), **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, (165- 180), Ankara: TBMM Basımevi.

Santiso, Carlos (2005), ‘‘Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America’’, **The World Bank**.

Sayıştay Kanunu (2010), **T.C. Resmi Gazete**, 27790, 19 Aralık 2010.

Schick, Allen (2002), **ABD Federal Bütçesi: Politikalar, Davranışlar, Süreç**, (Çev. Özcan Sarı), Ankara.

Silk, Paul ve Walters, Rhodri (1987), **How Parliaments Works**, Longman Inc.

South Africa Legislative Sector (2012), ‘‘Oversight Model of The South African Legislative Sector’’, http://www.sals.gov.za/research/oversight_model.pdf, 28.09.2015.

Stapenhurst, Rick (2008), ‘‘The Legislature and the Budget’’, Rick Stapenhurst ve Diğlerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (49-65), Washington: The World Bank.

Tavaş, İbrahim Halil (2012), ‘‘Gensoru ve Meclis Soruşturmasında İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar’’, Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilırmak (Ed.), **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, (153-159), Ankara.

Tayşı, İsmet (1997), ‘‘Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği’’, 106-123, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der25m10.pdf>, 22.11.2015.

Tunç, Hasan (2012), ‘‘Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması’’, Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilırmak (Ed.), **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, (110-134), Ankara.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2012), **Meclis Bülteni**, No.183, Ankara.

—— (2013), **Meclis Bülteni**, No.192, Ankara.

—— (2014), **Meclis Bülteni**, No.202, Ankara.

—— (2015), **24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu**, Ankara: TBMM Basımevi.

—— (2016a), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b22485oylama.htm>, 18.01.2016.

—— (2016b), <https://pbk.tbmm.gov.tr/gecmisyillar>, 02.02.2016.

—— (2016c), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_istatistik.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasklik=DENET%DDM&v_altbaslik=MECL%DDS%20ARA%DETIRMASI%20%D6NERGELER%DD&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=, 20.02.2016.

—— (2016d), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_istatistik.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasklik=DENET%DDM&v_altbaslik=GENSORU%20%D6NERGELER%DD&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=, 23.02.2016.

—— (2016e), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=28&sayfa_no_son=30&sayfa_no=28&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=19&v_birlesim=093, 23.02.2016.

—— (2016f), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=433&sayfa_no_son=460&sayfa_no=460&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=19&v_birlesim=096, 23.02.2016.

—— (2016g), www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=46:50&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=37&v_birlesim=038, 04.03.2016.

—— (2016ğ), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=216:221&v_meclis=1&v_donem=20&v_yasama_yili=&v_cilt=58&v_birlesim=, 04.03.2016.

—— (2016h), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=147:151&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=3&v_birlesim=, 04.03.2016.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü (1973), **T.C. Resmi Gazete**, 14506, 13 Nisan 1973.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), **T.C. Resmi Gazete**, 17844, 20 Ekim 1982.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (2004), **Güvenlik Sektöründe Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar**, No.5, İstanbul: Tesev Yayınları.

Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (2003), **Haklar ve Özgürlükler Antolojisi**, (Hazırlayanlar: Coşkun Can Aktan, İstiklal Yaşar Vural ve Tülay Aktan), 2. Baskı, Ankara: Hak-iş Yayınları.

Vergi Usul Kanunu (1961), **T.C. Resmi Gazete**, 10703, 10 Ocak 1961.

Wehner, Joachim (2008), ‘‘Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions’’, Rick Stapenhurst ve Diğerleri (Ed.), **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective** içinde (79-97), Washington: The World Bank.

Whitehouse (2015a), <https://www.whitehouse.gov/1600/legislative-branch>, 06.12.2015.

— (2015b), <https://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>, 06.12.2015.

— (2015c), <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch>, 06.12.2015.

— (2015d), https://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/, 06.12.2015.

Wikipedia (2016), [https://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%87artizm_\(Chartism\)](https://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%87artizm_(Chartism)), 12.06.2016.

Willoughby, Katherine G. (2014), **Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results**, 1st Edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishing.

Yılmaz, Hakan ve Tosun, Selma (2010), ‘‘5018 Sayılı Kanun erevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği’’, **Yasama Dergisi**, (14), 5-23.

Yılmaz, H. Hakan ve Biçer, Mustafa (2010), ‘‘Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi erevesinde Değerlendirilmesi’’, **Maliye Dergisi**, (158), 201-225.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu (2015), **T.C. Resmi Gazete**, 29571, 23Aralık 2015.

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa KURT 02.04.1987 tarihinde Ankara'da doğdu. Aslen Rizelidir. İlk, orta ve lise eğitimini Ankara'da tamamladı. 2007 yılında Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünü kazandı ve lisans öğrenimini 3,5 yılda tamamlayarak 2011 yılının Şubat ayında mezun oldu. Ardından Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimine başladı, 1 yıl İngilizce hazırlığın ardından 2016 yılında yüksek lisans öğrenimini tamamladı. KURT, İngilizce ve Fransızca bilmektedir.