

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU EKONOMİSİ (MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**TBMM’NİN BÜTÇE HAKKI KULLANIM DURUMU:
5018 SAYILI KANUN SONRASI BÜTÇE HAKKI
KULLANIMINDA ETKİNLİK DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ**

Doktora Tezi

Mehmet Selim BAĞLI

Ankara-2014

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU EKONOMİSİ (MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**TBMM'NİN BÜTÇE HAKKI KULLANIM DURUMU:
5018 SAYILI KANUN SONRASI BÜTÇE HAKKI
KULLANIMINDA ETKİNLİK DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ**

Doktora Tezi

Mehmet Selim BAĞLI

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU EKONOMİSİ (MALİYE)
ANABİLİM DALI

**TBMM’NİN BÜTÇE HAKKI KULLANIM DURUMU:
5018 SAYILI KANUN SONRASI BÜTÇE HAKKI
KULLANIMINDA ETKİNLİK DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

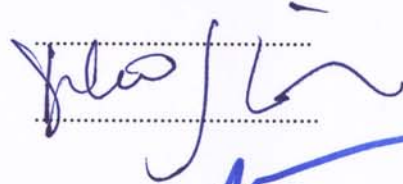
Prof. Dr. G. Bernâi Kocaman



Prof. Dr. N. Semih ÖZ



Doç. Dr. Dilek ÖZÖK ÇUBUKCU



Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ



Doç. Dr. M. Ulmuş TOSUN



Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(/ /2014)

Mehmet Selim BAĞLI

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLolar LİSTESİ.....	vi
GRAFİKLER LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KAMUSAL MÜDAHALE VE BÜTÇENİN SİYASAL NİTELİĞİ.....	6
1. KAMUSAL MÜDAHALE	6
1.1. Mikro Piyasa Başarısızlıkları.....	7
1.2. Makro Piyasa Başarısızlıkları	10
1.3. Devletin Adalet Gerekçesiyle Piyasaya Müdahalesi.....	11
2. KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMA SÜRECİ ve BÜTÇELEME ...	12
2.1. Kamu Politikası.....	12
2.2. Kamu Politikası Oluşturulma Süreci.....	14
2.3. Kamu Politikaları ve Bütçe	19

İKİNCİ BÖLÜM

TEORİK ve TARİHSEL AÇIDAN BÜTÇE HAKKI	30
1. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI ve DOĞUŞU	30
1.1. Bütçe Kavramı	30

1.2. Bütçe Hakkı	34
1.3. Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	39
2. BÜTÇE HAKKININ UNSURLARI.....	45
2.1. Bütçenin Onaylanması	45
2.1.1. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi.....	48
2.1.2. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ	57
1. BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİNDE BELİRLEYİCİ EKONOMİK ve SOSYAL UNSURLAR.....	57
1.1. Ekonomik ve Mali Yapıdaki Gelişmeler.....	59
1.1.1. Finansal Krizler: Güney Doğu Asya ve ABD Merkezli Kriz Tecrübeleri	65
1.2. Siyasi ve Yönetimsel Gelişmeler.....	68
1.3. Siyasi ve Mali Kavramlar Olarak “Saydamlık” ve “Hesapverebilirlik” Kavramlarının Önem Kazanması	75
1.4. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Sistemi Reformları.....	78
1.5. Parlamentoların Gözetim ve Denetim Yetkisinin Artırılmasına Yönelik Çabalar ve Yüksek Denetim Organlarının Rol ve İşlevlerindeki Değişim ..	81
2. BÜTÇE HAKKININ KAPSAM ve KULLANIM ŞEKLİNDEKİ DEĞİŞİM	86
3. 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇEDEN BEKLENEN FONKSİYONLAR	92

3.1. Bütçenin Politika Dokümanı Olması.....	96
3.2. Bütçenin Mali Plan Olması	102
3.2. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması	106
3.3. Bütçenin İletişim Aracı Olması.....	108
3.4. Bütçenin Kontrol/Denetim Aracı Olması.....	110
3.5. Bütçenin Hesap Verme/Sorma Aracı Olması.....	113

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ	119
1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM.....	119
2. CUMHURİYET DÖNEMİ.....	125
2.1. Anayasal Düzenlemeler	125
2.1.1. 1924 Anayasası	125
2.1.2. 1961 Anayasası	129
2.1.3. 1982 Anayasası	132
2.2. Yasal Düzenlemeler	136
2.2.1. 1050 Sayılı Kanun Döneminde Bütçe Hakkının Kullanımı.....	136
2.2.1.1. Bütçenin Hazırlık Aşaması.....	136
2.2.1.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması.....	141
2.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi.....	146
2.2.2. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Yeni Sistemin Kurumsal Çerçevesi ...	152

2.2.2.1. Bütçenin Hazırlık Aşaması.....	155
2.2.2.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması.....	167
2.2.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi.....	171
2.2.2.3.1. TBMM'nin Doğrudan Denetimi.....	173
2.2.2.3.2. TBMM'nin Dolaylı Denetimi(Sayıştay Denetimi).....	175

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TBMM'NİN BÜTÇE HAKKI KULLANIMINDA ETKİNLİK DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ	180
1. ARAŞTIRMANIN AMACI ve ÖNEMİ.....	180
2. LİTERATÜR TARAMASI.....	183
3. BÜTÇE HAKKI KULLANIMINDA ETKİNLİK GÖSTERGELERİNİN OLUŞTURULMASI.....	197
4. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ	210
5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	215
5.1. Araştırmanın Modeli	215
5.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	220
5.3. Veri Toplama ve Analiz Yöntemi	223
6. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ.....	225
6.1. Tutanak ve Raporlarda TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu.....	225
6.1.1. Bütçenin Politika Dokümanı Olması	225
6.1.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olması	239
6.1.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması	246

6.1.4. Bütçenin İletişim Aracı Olması.....	248
6.1.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olması	250
6.2. Anket Sonuçlarına Göre Milletvekillerinin Algı/Yaklaşım ve Bilgi/Farkındalık Düzeyleri.....	288
6.2.1. Bütçenin Politika Beyanı Dokümanı Olarak Kullanılması.....	288
6.2.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması	294
6.2.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması	298
6.2.4. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması.....	299
6.2.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması	299
6.3. Anket Sonuçlarının Puanlaması/Anket Sonuçlarının Hipotezlerle Uyumu	305
6.3.1. Bütçenin Politika Beyanı Dokümanı Olarak Kullanılması.....	312
6.3.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması	316
6.3.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması	319
6.3.4. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması.....	320
6.3.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması	321
SONUÇ.....	325
KAYNAKÇA.....	335
ÖZET	358
ABSTRACT.....	359
EKLER.....	361

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Bütçe Fonksiyonları ve Gerçekleşme Şartları	95
Tablo 2. Seçilmiş Ülkelerde Parlamentoların Bütçeyi Görüşme Süresi	106
Tablo 3. Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Bütçeye İlişkin Düzenlemeler.....	135
Tablo 4. Bütçeden Beklenen İşlevler Açısından 1050 Sayılı Kanun.....	151
Tablo 5. 5018 Sayılı Kanuna Göre Türkiye’de Bütçeleme Süreci.....	165
Tablo 6. Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Göstergeleri.....	198
Tablo 7. Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Göstergeleri Seti	208
Tablo 8. Hipotezler Matrisinin Yatay ve Düşey Eksenlerinde Yer Alan Değişkenler	216
Tablo 9. Anket Soru Gruplarının Güvenirlik Durumu.....	218
Tablo 10. 24.Dönem Milletvekillerinin Partilere Dağılımı.....	221
Tablo 11. 24. Dönem Milletvekillerinin Komisyonlara Dağılımı(2012 Yılı).....	221
Tablo 12. Anket Yapılan Milletvekillerinin Partilere ve Komisyonlara Dağılımı... 222	
Tablo 13. İncelenen TBMM Genel Kurul Tutanakları	224
Tablo 14. İncelenen Komisyon Raporları	224
Tablo 15. Bütçenin Politika Dokümanı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar.....	226
Tablo 16. OVP Kabul ve Yayınlanma Tarihleri ile Gecikme Süreleri	232
Tablo 17. Bütçe Ödeneklerinin TBMM’de Değişimi	233
Tablo 18. Bütçenin Mali Plan Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar	239
Tablo 19. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar	246
Tablo 20. Bütçenin İletişim Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar.....	248
Tablo 21. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar	251

Tablo 22. Bütçe Ödenekleri ile Harcamaların Karşılaştırması	257
Tablo 23. Ödenek Üstü Harcamalar	262
Tablo 24. Personel Harcamaları Ödeneklerinin Yıl İçi Hareketleri.....	264
Tablo 25. Personel Giderlerinde Ödenek Üstü Harcama	265
Tablo 26. Bütçeyle İlgili Yazılı Soru Önergeleri (1999-2010).....	270
Tablo 27. Bütçe Harcamalarının Esneklik Durumu	272
Tablo 28. Anket Sorularının Amacı ve Kapsamı	288
Tablo 29. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	289
Tablo 30. İktidar Partisinden Olanların Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	291
Tablo 31. Muhalefet Partisinden Olanların Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	293
Tablo 32. Bütçenin Mali Plan Aracı olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	294
Tablo 33. İktidar Partisinden Olanların Bütçenin Mali Plan Aracı olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	296
Tablo 34. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	298
Tablo 35. Bütçenin İletişim Aracı olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı	299
Tablo 36. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı.....	300
Tablo 37. İktidar partisinde olanların Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı olarak Kullanılmasına ilişkin yanıtların dağılımı (%)	303
Tablo 38. Muhalefet partisinde olanların Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı olarak Kullanılmasına ilişkin yanıtların dağılımı (%)	304

Tablo 39. Bütçenin Beş Temel İşlevi Toplam Puanlar (Algı/Yaklaşım).....	310
Tablo 40. Bütçenin Beş Temel İşlevi Toplam Puanlar (Farkındalık/Bilgi).....	311
Tablo 41. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)..	314
Tablo 42. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Farkındalık/Bilgi)	315
Tablo 43. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)	318
Tablo 44. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Farkındalık/Bilgi)	319
Tablo 45. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)	323

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar.....	306
Grafik 2. İktidar-Muhalefet Ayırımına Göre Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar	308
Grafik 3. Komisyon Ayırımına Göre Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar	309
Grafik 4. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar	313
Grafik 5. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar.....	317
Grafik 6. Bütçenin Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar.....	320
Grafik 7. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar	321
Grafik 8. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar.....	322

ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 1. Kamu Politikalarının Belirlenme Süreci..... 16
- Şekil 2. Kamusal Karar Alma Sürecinin Yapısı ve Süreçte Yer Alan Aktörler 23
- Şekil 3. Kamusal Karar Alma Sürecinde Yetki ve Sorumluluk(Asil-Vekil İlişkisi) . 25

GİRİŞ

Devletin toplumla kurduğu ekonomik, siyasi ve hukuki ilişkinin kurumsal çerçevesini oluşturan bütçe kurumu; siyasi ve iktisadi gelişme ve değişimlerden etkilenmektedir. Modern ulus devlet ve parlamenter demokrasi ile aynı dönemde ortaya çıkan ve parlamento-bütçe ilişkilerinin ana çerçevesini oluşturan “bütçe hakkı”, kamusal müdahalenin hukuki zeminini oluşturduğu gibi, parlamentoların bütçe kurumu aracılığıyla ekonomiyi ve toplumu yönlendirmesine de aracılık etmiştir. Bütçe hakkı, temsili demokrasinin kurumsallaşmasında etkin rol oynadığı gibi erkler arası güç dağılımının şekillenmesinde de kilit rol oynamıştır.

1980 sonrası devlet, siyaset ve iktisat literatür ve pratiğinde çeşitli faktörlere bağlı olarak yaşanan değişim ve dönüşüm süreci; başta kamunun piyasaya müdahale çerçevesi olmak üzere klasik devlet faaliyetlerini ve bu bağlamda bütçe kurum ve kavramını da ciddi bir değişime zorlamıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan bütçe reformları ile bütçe hakkı geleneksel anlam ve işlevinin yanı sıra yeni anlam, işlev ve unsurlar kazanmıştır.

Bütçenin klasik anlamda harcama ve gelir toplama için onay/izin ve yetki veren hukuki bir belge olmaktan çıkarak politika beyanı dokümanı, mali plan/iletişim/faaliyet rehberi/kontrol/denetim ve hesap verme aracına dönüşmesi bahse konu değişim ve dönüşümün en belirgin özellikleri olarak öne çıkmaktadır. Bu durum hem parlamento-bütçe ilişkilerini yapısal bir değişime tabi tutmakta hem de parlamentonun ulus adına sahip olduğu bütçe hakkını farklı bağlamalarda tartışmayı ve tanımlamayı zorunlu kılmaktadır.

Türkiye 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile birlikte yeni bir birikim modeli ve buna bağlı olarak farklı bir devlet-ekonomi ilişkisi içine girmiştir. İhracata dayalı ve özel sektör öncüllüğündeki büyüme modeli, devletin geleneksel piyasaya müdahale araç ve amaçlarını değişime tabi tutarken kamu maliyesi de bu değişime ayak uydurmak zorunda kalmıştır. 30 yılı aşkın bir yeniden yapılanma ve reform sürecinin sonunda 2006 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, başta bütçe kurumu olmak üzere devletin mali yapısını yapısal değişime tabi tutmuştur.

Türk mali yönetiminin anayasası olarak bilinen 5018 sayılı Kanun, bütçeyi kurumsal anlamda, bir çok ülkede uygulamaya konulan bütçe reformlarındaki amaçlar etrafında yeniden dizayn etmiştir. Türk hukuk sistemine ilk defa “bütçe hakkı” kavramı olarak 5018 sayılı kanunla girdiği gibi, bütçe hakkı kullanımıyla ilgili yeni ilke, kurum ve kavramlar da bu kanunla mevzuata girmiştir. Orta vadeli harcama sistemi, çok yıllık ve performansa dayalı bütçeleme, kurumsal düzeyde stratejik planlama ile faaliyet raporu hazırlama gibi yeni kurumsal yapılar bütçe sistemine girerken “mali saydamlık” ve “hesapverebilirlik” de kavram olarak bütçe sisteminde yer almışlardır.

5018 Sayılı Kanunla birlikte bütçe hakkı ve TBMM-Bütçe ilişkisinin yapısal bir değişime tanıklık ettiğini söylemek mümkündür. Bu değişimin kurumsal anlamda ve süreçler açısından neler getirdiği ve uygulama aşamasında ne tür sonuçlar verdiği, bütçe hakkı kavramının yeniden tanımlanması ve tartışılması ile birlikte mümkün olmaktadır. Bu çalışmanın temel amacı da bütçe hakkı kavramının yani parlamento-bütçe ilişkilerinin 1980 sonrası yaşanan değişim ve reformlarla birlikte nasıl gelişip

değiştirdiğini tartışmak ve bu gelişim ve değişimin Türk mali sistemine yansımalarını ortaya çıkartmaktır.

Devletin piyasaya müdahalesi ve bütçe kurumunun bu müdahalede oynadığı rolü ortaya koyabilmek için I. Bölüm’de “Kavramsal Çerçeve” üzerinde kısaca durulmuş ve başlangıç niteliğinde bu bölümde bütçe-parlamento ilişkisinin kurumsal çerçevesi irdelenirken bütçenin siyasal işlevi üzerinde durulmuştur. II.Bölüm’de bütçe hakkının teorik ve tarihsel çerçevesi bağlamında bütçe hakkının geleneksel tanımı, bu hakkın ortaya çıkışı ve söz konusu hakkın unsurları öne çıkartılarak geleneksel anlamda bütçe hakkı ve bütçenin işlevleri tanımlanmıştır.

Birinci ve İkinci Bölüm’deki tartışmalardan da yararlanılarak III.Bölüm’de bütçe hakkının gelişim ve değişimi başlığı altında 1980 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu-özel sektör ilişkisi ve kamunun piyasaya müdahalesinin çerçevesini belirleyen faktörler hakkında genel bilgiler verildikten sonra bu faktörlerin tetiklediği gelişmelere bağlı olarak bütçenin kavram ve kurum olarak kazandığı yeni anlam ve işlevler tartışma konusu edilmiştir. Bu bölümde ekonomi, devlet, siyaset ve kamu yönetiminde yaşanan değişimlere bağlı olarak bütçeden beklentilerin yani bütçe işlevlerinin neler olduğu ve bu işlevlere bağlı olarak bütçe hakkının kapsam ve kullanım alanının nasıl değiştiği irdelenmiştir. Bütçe kavramının anlam değişimine uğraması, bütçenin yeni işlevler üstlenmesi kaçınılmaz olarak “bütçe hakkı”nın yeniden tanımlanmasına ve yeni unsurlar edinmesine yol açmaktadır. Bütçenin klasik/geleneksel işlevlerine dayalı olarak tanımlanan “bütçe hakkı”nın literatürdeki tartışmalardan da yararlanılarak bütçenin yeni işlevlerine dayalı olarak daha kapsamlı bir şekilde ele alınması bu bölümde tartışılmıştır.

Kavramsal çerçeve ve teorik/tarihsel tartışmalardan sonra IV.Bölüm’de Türkiye’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi ayrı alt bölümler altında özetlenirken her dönemdeki anayasal ve yasal düzenlemelerin parlamento-bütçe ilişkisini nasıl kurduğu ve buna bağlı olarak bütçe hakkı kullanımının nasıl tanımlandığı hususlarına ağırlık verilmiştir. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunlarında parlamento-bütçe ilişkisi ve dolayısıyla bütçe hakkı kullanımı incelendikten sonra 5018 sayılı kanunla getirilen yeni ve farklı kavram, kurum ve süreçler üzerinde durulmuştur.

Tezin aslı araştırma ve inceleme safhasını oluşturan V. Bölüm’de önce araştırmanın amacı ve önemi üzerinde durulmuş ve araştırmanın güncel tartışmalarla ilgisi öne çıkartılmıştır. Daha sonra III.Bölüm’de tartışılan bütçe-parlamento ilişkileri ve bütçe hakkı kavramındaki değişime dayalı olarak bütçe hakkı kullanımında etkinlik göstergeleri olarak hangi ölçütlerin kullanılabileceği üzerinde durulmuştur. Bu aşamada literatür taramasından da yararlanılarak bütçeden beklentiler/bütçe işlevlerinden yol çıkılarak parlamento-bütçe ilişkisinde etkinliği sağlamayı hedefleyen düzenleme, süreç ve belge/dokümanlar bütçe hakkı etkinlik göstergeleri olarak belirlenmiştir. Bütçe hakkı kullanımında etkinlik göstergesi olarak belirlenen ölçütlere dayalı olarak TBMM’nin 5018 sayılı Kanun sonrası bütçe hakkı kullanım durumunu tespit edebilmek için öncelikle 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmesi esnasında üretilen rapor, belge ve tutanaklar inceleme konusu edilmiştir. Bu bağlamda ilgili yıl bütçeleriyle ilgili Orta Vadeli Program, Orta

Vadeli Mali Plan, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi ile Genel Faaliyet Raporları da incelenmiştir.

5018 sayılı Kanun gereği üretilmesi gereken belge ve raporların yanı sıra Komisyon ve Genel Kurul Tutanakları incelendikten sonra TBMM üyelerinin bilgi/farkındalık ve algı/yaklaşım düzeylerini ölçmek ve belge, doküman ve tutanakların incelenmesinde ortaya çıkan sonuçların TBMM üyelerinin bilgi/farkındalık ve algı/yaklaşımlarıyla uyumunu tespit etmek amacıyla 81 TBMM üyesiyle anket yapılmıştır. İktidar-muhalefet oranı dikkate alınarak, belirli komisyon üyesi milletvekilleriyle yapılan anket çalışması istatistiki analize tabi tutulduktan sonra değerlendirmeye konu edilmiştir.

Gerek tutanak, belge ve doküman incelemeleri gerekse anket sonuçları, TBMM'nin bütçe hakkını etkin olarak kullanmadığını ortaya koymaktadır. Bu durumun temel nedeni ise 5018 sayılı Kanunla birlikte TBMM'nin bütçe hakkı kullanımını için gerekli olan bir çok kurumsal yapı, süreç ve dokümanın üretilmesine karşılık, TBMM'nin yeterli sahiplenme göstermemesi, TBMM üyelerinin bilgi ve farkındalık düzeylerinin istenilen seviyede olmaması ve algı/yaklaşımlarının yasal mevzuatla uyumlu olmaması olarak öne çıkmaktadır. Bunun yanında yürütme organının yasalarla belirlenen belge ve dokümanları istenilen zaman ve içerikte hazırlamaması, sivil toplumun ilgisinin yetersizliği, dış denetimin kurumsal kapasitesinin istenilen seviyeye henüz gelmemiş olması da etkinsizliği üreten nedenler arasında sayılabilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KAMUSAL MÜDAHALE VE BÜTÇENİN

SIYASAL NİTELİĞİ

1. KAMUSAL MÜDAHALE

Toplum halinde yaşayan insanların özel ihtiyaçları, özel ekonomi alanında üretilen mal ve hizmetlerle sağlanmakta; kamu ihtiyaçlarını da devlet ve diğer kamu kuruluşlarının kendi ekonomik faaliyetleri karşılamaktadır. İhtiyaçlar sonsuz, kaynaklar ise kıttır. Toplum ihtiyaçların giderilmesine yarayan kıt kaynaklar, yani üretim faktörleri, özel kesim ile kamu kesimi arasında bölünmek suretiyle ihtiyaçların giderilmesinde kullanılmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:12).

Kamu ekonomisi özel ekonomiden farklı olarak, kolektif tercihlerin hakim olduğu ve bu tercihlerin siyasal süreçler aracılığıyla kamusal kararlara dönüştüğü alandır. Özel ekonomide fiyat sisteminin oynadığı rolü, kamu ekonomisinde siyasal süreç üstlenmiştir (Stiglitz, 1994:182). Siyasal sürecin kamu maliyesinde temel belirleyici olması, kamu maliyesinin doğasından kaynaklanmaktadır. Sonuçta kamusal tahsisin ne zaman ve ne kadar gerekli olduğu siyasal süreçlerce belirlendiğinden neyin ne kadar vergiyle üretileceğine seçmenler karar verirler (Musgrave, 2000:109). Rejimlerin dikta veya demokrasi olması fark etmeksizin, kamu hizmetlerine, piyasa talebi değil, siyasal güç karar verir(Bulutoğlu, 2004:5).

Kamu kesiminin ortaya çıkışı, piyasa mekanizması dışında bir karar mekanizmasına gerek gösterir. Zira, bu kesimde yapılması gereken çeşitli seçimleri, alınması gereken kararları mal ve hizmetlerin gönüllü değişimine dayanan piyasaya terk etmek mümkün değildir. Bazen kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmamasından,

bazen dış maliyet ve faydaların piyasa-fiyat mekanizmasınca yeterince değerlendirilmemesinden doğan bu imkansızlık siyasal karar mekanizmasının piyasa kararları yerine geçmesini (Uluatam, 2005:97) ve üretilecek kamusal mal ve hizmetlerin miktar ve türlerinin siyasal süreç sonunda belirlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Ekonomide kamu sektörünün varlık nedeni; sosyal mallar, dağıtım ve makro istikrardır (Musgrave, 2000:108-114). Bu çerçevede kamu sektörünü yani devletin ekonomik işlevlerini gerekli kılan nedenleri; piyasa mekanizmasının; belli durumların varlığı halinde, kaynak tahsisinde etkinsizlik yaratması yani başarısızlığa uğraması olarak tanımlayabiliriz. Bu piyasa başarısızlıklarından kasıt, piyasanın belli durumlar söz konusu olduğunda Pareto etkin, kısacası “Birinci En İyi” kaynak tahsisini başaramamasıdır (Akalin, 2006:15). Bahse konu piyasa başarısızlığı, neyin yapılması gerektiğini, konulan hedeflere nasıl ulaşılabileceğini ve devletin rolünün ne olması gerektiğini belirlemekle (Musgrave, 2000:15) kamusal müdahalenin gerekçesini ve çerçevesini belirlemektedir. Kolektif tercih zorunluluğunun gerekçesi olarak sunulan “piyasa başarısızlığı” mikro ve makro piyasa başarısızlıkları olarak iki alt başlık altında incelenebilir.

1.1. Mikro Piyasa Başarısızlıkları

Kamu ekonomisi teorisinde Pareto etkinliğinin sağlanmadığı durumlarda rekabetçi ekonominin işlememesi ve dolayısı ile kaynak tahsis mekanizmasının çalışmaması sonucunda ortaya çıkan piyasa başarısızlığı gerekçeleriyle devletin ekonomiye müdahale etme hakkının bulunduğu kabul edilmektedir. Bunlar: Eksik Rekabet (Failure of Competation), Kamu Malları (Public Goods), Dışsallıklar (Externalities), Eksik Piyasalar (Incomplete Markets) ve Bilgi Asimetrisi (Asymmetric

Informatin) (Yılmaz, 2007:7) olarak özetlenebilir. Görünmeyen El Teoremi, sadece belirli varsayımların gerçekleşmesi durumunda, piyasa sisteminin etkin dağıtımını gerçekleştireceğini varsayar. Bu varsayımlar, tam bilgi, tam rekabet ve piyasa başarısızlığının olmamasını içermektedir. Bu varsayımların varlığı altında, piyasaya müdahaleyi gerektirecek bir durum yoktur. Fakat bu varsayımlardan biri veya bir kaç ortadan kalktığında, piyasa mekanizmasının ortaya çıkaracağı denge etkin olmayan bir denge olacağı için, kamunun bir şekilde müdahalesi kabul edilebilir olur (Barr, 1993:80). Kamusal malların piyasası ve dolayısıyla fiyatı olmadığından hangi kamusal malın ne miktarda üretileceğine hükümetler, bütçe olanaklarını göz önüne alarak karar verir (Bhatia, 1975:313-322).

Barr'a göre piyasa başarısızlığı saf kamu malları, dışsallık ve ölçüğe göre artan getiri durumlarında ortaya çıkar. Saf kamu malları üç teknik özellik gösterir; tüketimde rekabet edilemezlik, dışlanmazlık ve geri çevrilmezlik. Bunlar birlikte, piyasa sistemi ile bunların üretiminin etkin olmadığını ima ederler (Barr, 1993:83-84). Gerek üretimde ve gerekse tüketimde pozitif dışsal ekonomiler söz konusu olduğunda, genellikle ekonomide oluşan sosyal fayda fonksiyonu piyasada oluşan özel fayda fonksiyonundan yüksektir. Söz konusu mal için oluşan piyasa fiyatı, üreticiler açısından sosyal optimumu gerçekleştirecek fiyattan düşük, tüketiciler için ise bu fiyattan yüksek olacaktır. Negatif dışsal ekonomiler söz konusu olduğunda ise, ekonomide oluşan sosyal maliyet fonksiyonu, piyasada oluşan özel maliyet fonksiyonundan yüksektir. Diğer bir deyişle, piyasada fiyatlarla ölçülen maliyet, ekonominin yüklendiği gerçek maliyetleri yansıtamamaktadır. Bu durumda piyasada oluşacak fiyat, üreticiler açısından sosyal optimumu gerçekleştirecek olan fiyattan yüksek, tüketiciler için ise bu fiyattan düşük olmaktadır. Bundan ötürü, dışsal

ekonomilerde devletin ekonomiye müdahalesi adeta zorunludur. Aksi takdirde ekonomi sosyal optimumdan uzak bir noktada dengede olacaktır (Aktan, 2006:13-14).

Kamu hizmetlerin hepsinin ortak özelliği zorunlu ödetmedir. Ama bunun dışında kamu hizmetlerinin kendi bünyelerinde taşıdıkları özellikleri; hizmet faydasının pazarlanamaması, hizmetin ortak (kolektif) tüketim için üretilmesi, hizmetten yararlananların birbirine rakip olmayışı, üretimde ya da tüketimde zorlayıcı bir öğenin varlığı (Bulutoğlu, 2004:39-40) şeklinde dört başlık altına toplayabiliriz. Bu özellikleri taşıyan mal ve hizmetlerin serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde özel sektörde üretilmesi mümkün olmadığından, kamusal mal ve hizmet üretiminin siyasal süreç tarafından belirlenmesi bu mal ve hizmetlerin doğasından kaynaklanan bir zorunluluktur.

Devletin iki temel görevini oluşturan saf kamusal ihtiyaçların özelliklerinin belirlenmesi ve bu ihtiyaçların karşılanması, neredeyse kaçınılmaz bir şekilde, kamu kesimine bırakılmasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi kişileri bu tür ihtiyaçlarını açıklamaya mecbur etmekteki güçlük, ikincisi ise hizmetlerin fiyatlandırılmasındaki özelliklerdir (Uluatam, 2005:27). Bahse konu nedenler saf kamusal malların piyasa mekanizması aracılığıyla üretilmesini imkansızlaştırmaktadır. Piyasa mekanizması yapısal nedenlerle saf kamusal malların üretim, dağıtım ve finansmanında Pareto optimalitesini gerçekleştirmekten uzaktır. Sonuçta özel sektörden farklı olarak, kamusal mal ve hizmetlerde ödeme imkanı ve fayda ilkesi uygulanmadığından kamu müdahalesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Prest, 1967:63).

1.2. Makro Piyasa Başarısızlıkları

Dinamik piyasa başarısızlıkları olarak da nitelendirilen makro piyasa başarısızlıkları, ekonomiye kalkınma ve büyüme boyutlarının eklenmesi halinde ortaya çıktığı varsayılan ek piyasa başarısızlıklarıdır. Bir başka deyişle, bu tür piyasa başarısızlıkları dinamik ekonomilerde ortaya çıkarlar. Dinamik piyasa başarısızlıklarını beş noktada toplamak mümkündür. Bunlar; makul bir büyüme hızına ulaşılmaması, makro dengesizlikler veya konjonktür hareketleri yani işsizlik ve enflasyon, ekonominin faktör donanımındaki çarpıklık sonucu teşebbüs ve sermayenin yetersiz arzı, bireylerin veya piyasaların zamanı iskonto edebilme yeteneğinin kısıtlılığı, mali piyasaların var olamayışının reel sektör finansmanını engellemesi (Akalin, 2006:17) olarak sıralanmaktadır.

Yukarıda ana başlıklar itibariyle belirtilen makro piyasa başarısızlıkları, büyüyen, gelişen, diğer bir ifadeyle dinamik bir ekonomide zaman içerisinde oluşan piyasa başarısızlıklarıdır. Piyasa mekanizması kendiliğinden bu açmazları çözmeyi başaramadığı için, zorunlu olarak kamu müdahalesi gerekliliği doğmaktadır. Gerçekten, klasik teorinin benimsediği otomatik süreç var olsaydı, ekonomik denge istisnalar dışında sürekli olarak kendiliğinden gerçekleşir, bazen bozulsun bile kısa süre içinde yine kendiliğinden düzelir, bu suretle de iktisadi buhranlar meydana gelmezdi. Buna bağlı olarak işsizlik, enflasyon, deflasyon, gelirin adil dağıtımı gibi iktisadi ve sosyal sorunlarla uğraşmasına gerek kalmaz, yani tarafsız devlet müdahaleci devlete dönüşmezdi (Edizdoğan, 2004:43-44).

Ekonomi kontrol edilmediğinde serbest piyasanın işleyişi, fiyat ve istihdam seviyesinde az veya çok dalgalanmalara ve ayrıca kısa devreli dengesizliklerden başka enflasyon ve işsizliğe yol açan, uzun seneler boyunca devam edecek,

uyumsuzluklara meyleder. Bu nedenle, devlet yüksek istihdam ve fiyat istikrarından en az derecede ayrılmaya yol açacak bir istikrar politikası kabul etmelidir (Musgrave, 2004:27).

1.3. Devletin Adalet Gerekçesiyle Piyasaya Müdahalesi

Ekonomide Pareto etkinliği sağlanmış olsa bile teoride devletin ekonomiye müdahalesi konusunda öne çıkan iki temel yaklaşım daha bulunmaktadır. Bunlar; Ekonomide mevcut yapıda gelir dağılımının bozukluğu ile bireylerin kimi durumda kendi çıkarlarını en iyi şekilde öngöremeyecekleri kabulüne dayanan yaklaşımdır (Yılmaz, 2006:8-9). Kamunun yeniden dağıtım politikaları, sosyal refahı sağlama, piyasa aracılığıyla elde edilen etkinlik kazanımlarının çok boyutlu avantajlarını gerçekleştirme ve devlet zoruyla bireyci davranışlardan sakındırma amacıyla tasarlanmaktadır (Broadway ve Keen, 2007: 679).

İktisaden en etkin kaynak dağılımının nasıl gerçekleştirileceği tartışmalarında uzun zaman veri olarak kabul edilen gelir dağılımı, toplumlarda sosyal adalet kaygılarının kazandığı yaygınlık ve yoğunluk karşısında, siyasal organların ilgisizlik ve tarafsızlıkla ele alamayacakları bir konu haline gelmiştir. Bu durumda, gelir dağılımı değiştirmede en çok imkana sahip kuruluş olan devletin izleyeceği iktisat politikasının amaçlarından birisini piyasa mekanizmasının yarattığı gelir dağılımına müdahalenin teşkil etmesi doğaldır. Bu nedenle, kişisel, bölgesel ya da sektörel gelir dağılımlarının arzu edilen yönlerde değiştirilmesi günümüzde devletin büyük ağırlık taşıyan hedeflerinden birisi olmuştur. Demokratik rejimlerde siyasal karar alma sürecinin gelir dağılımını ihmal edemeyen yapısı buna ilişkin tedbirleri iktisadi-mali politikaların temel tartışma noktalarından yapmıştır (Uluatam, 2005:41).

Bir zamanlar, kamu hizmetlerini giderecek mal ve hizmetlerin tedariki konusu, bütçe politikasının esas görevi sayılmış olup, basit pür mali olanlar ile iktisat ve sosyal politikaya ilişkin görüşlerin birbirine karıştırılmaması gerektiği görüşü savunulmuştur. Ancak, bazı iktisatçılar sonraları, devletin harcama-vergi süreci ile sadece sosyal gereksinmeleri giderilmeğe çalışmadığını, fakat ayrıca bütçe politikasının sosyal ve ekonomik etkilerini de hesaba katması gerektiği görüşünü ileri sürdürmüşlerdir. Gelir dağılımının düzeltilmesi devletin gerçekleştirmesi gereken önemli ekonomik ve sosyal görevlerinden biri (Musgrave,2004:21)haline gelmiştir.

2. KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMA SÜRECİ ve BÜTÇELEME

2.1. Kamu Politikası

Kamu politikası kısaca, yönetimi etkileyen veya yönetimde bir pozisyon sahibi olanlar tarafından alınan kararlar, yükümlülükler ve yapılan aktivitelerin bir bütünü olarak tanımlanabilir (Gerston, 2002: 3). Devlet otoritesinin somutlaşması olan kamu politikaları, hükümet ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir (Şaylan, 2008:12). Kamu politikasının en geniş tanımı idarenin ve onun çevresinin ilişkileri ve eylemler bütünü olarak kavramlaştırılabilir (Anderson, 2003: 2).

Kamu politikaları; devletin ekonomideki konumuna göre, kamu hizmetlerinin yürütülmesi veya kollektif bir sorun haline gelen bir sorunu çözmek, ekonomik kalkınma ile idarenin sürekliliğini sağlamak, kamu yararını gerçekleştirmek ve yönetme gücüne sahip siyasetçilerin, kendi siyasal hedefleri için kamu hizmetlerinin

nitelik ve nicelik açısından güçlendirilmesine yönelik devleti oluşturan kurumların yürüttükleri amaçlı eylemler bütünü (Çevik, 2003:135) olarak tanımlanabilir.

Kamu politikaları, kolektif bir otorite tarafından piyasa mekanizması yolu ile sağlanmayan mal üretimi ve hizmet sunumu amacıyla yürütülen tüm faaliyetler için kullanılan bir terim olduğundan devlet tarafından yürütülen kamu politikalarını; makro ekonomik istikrarın sürdürülmesi, doğal tekeller gibi nedenlerle oluşan piyasa başarısızlıklarının giderilmesi, sağlık, savunma ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerinin sunumu, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve sosyal çatışmaların önlenmesi (conflict management) olmak üzere beş ana başlık altında toplanabilir (Atiyas ve Emil, 2005).

Kamu politikaları, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen bir süreç içinde oluşturulan ve uygulanan faaliyetlerdir. Kamu politikası oluşturulması, ortaya konan politika talepleri arasından öncelikli politikaların tespit edilmesi ve bunların oluşturulmasının işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir (Yılmaz ve Biçer, 2010a; 213). Bu süreçte en önemli kurum ise kaynak dağılımını belirleyen bütçedir. Bütçe, belirli amaç ve konulara yönelik harcama süreçlerinin kelime ve figürlerini içeren bir doküman, politik amaçları gerçekleştirmek için finansal kaynaklarla beşeri davranışlar arasında kurulan bir ilişkidir (Wildavsky, 1984:1).

Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşur. Bu sürecin en önemli özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre tahsis edildiği bütçeleme aşamasıdır. Kaynak dağılımı ise, vatandaşlar, siyasetçiler, bürokratlar ve diğer aktörlerin karşılıklı etkileşim içinde oldukları bütçe sistemi içinde yapılır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:57). Kaynakların

dağılımı politik bir süreç olduğundan bu süreçte rol üstlenenler; devlet başkanı veya başbakan, kollektif bir biçimde bakanlar kurulu ve bakanlar, parlamento ve seçmenler ile bürokrasidir (The World Bank, 1998: 20). Temsili demokrasilerde yasama organının programını onayladığı yürütme organı, kamu politikalarını oluşturmakta ve bütçe aracılığıyla bu politikaları parlamento onayından geçirerek emrindeki bürokrasi eliyle hayata geçirmektedir.

2.2. Kamu Politikası Oluşturulma Süreci

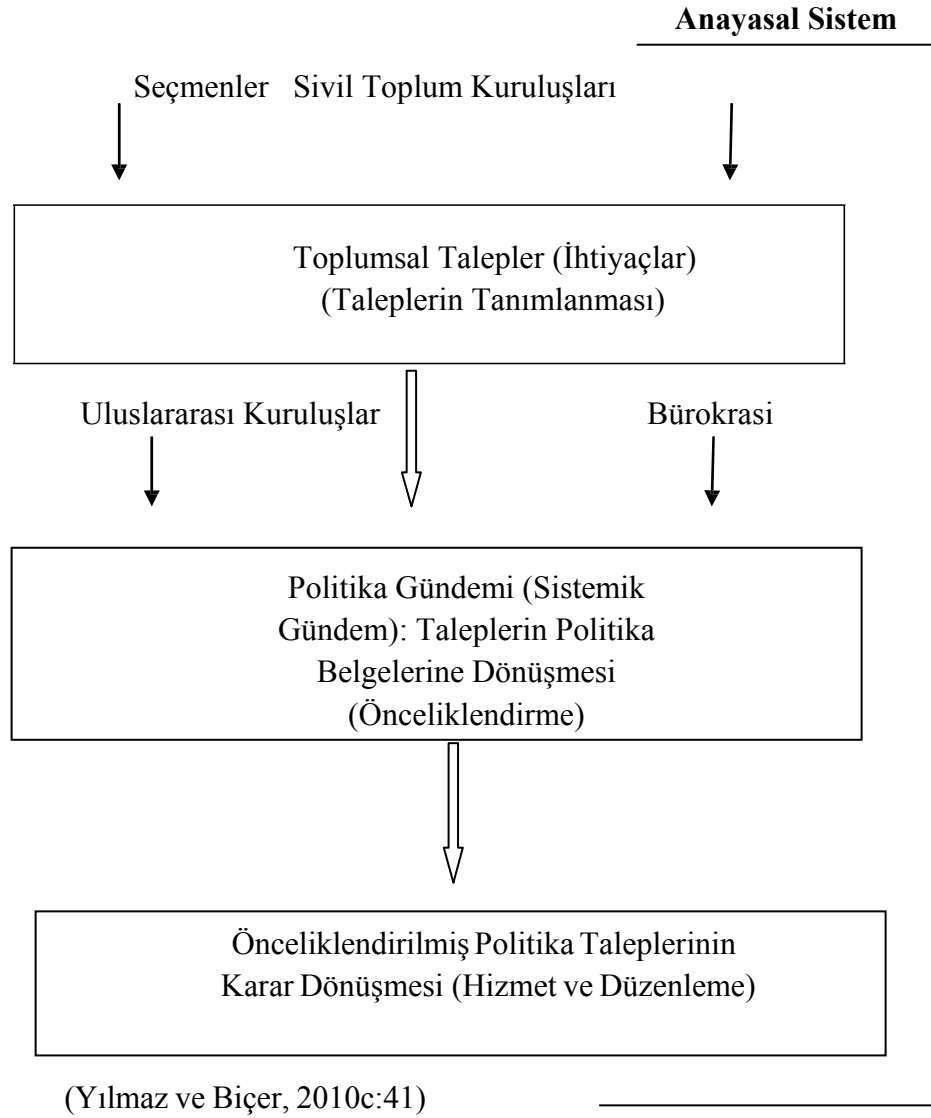
Piyasa ekonomisinde mal ve hizmetleri firmalar sunarken, kamu ekonomisinde hizmetlerin sunulmasını siyasal organ üstlenmekte ve üretimi kamu idaresine (devlet dairelerine, bürokrasiye) yaptırmaktadır (Bulutoğlu, 2004:135). Siyasal organ bürokrasiyi esas olarak hükümet politikalarının belgesi olan bütçe kurumu aracılığıyla harekete geçirmektedir (Arın, 2000:35). Kamusal mal ve hizmetlerin maliyeti müşterilerin yaptığı ödemelerle değil, kural olarak kamu gelirleri ile devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretim sürecinde serbest piyasa ekonomisi değil, politikacıların, üst düzey yöneticilerin ve seçmenlerin yönlendirilmesi etkili olmaktadır. Bu bağlamda karşılıklı bir etkileşim ve yönlendirme söz konusu olmaktadır (Akdoğan, 2002:50).

Kamusal malların miktar ve türlerinin belirlenmesi ve maliyetlerinin yurttaşlar arasında paylaşılması kamu tercihi tespitini gerekli kılmaktadır. Demokratik olmayan rejimlerde hangi kamusal malların ne kadar ve kimin için üretileceğine, kamusal malların bedellerinin kimlere ödetileceğine bir kişi ya da toplum üyelerinden bazılarının oluşturduğu bir grup karar verebilmektedir (Öztürk, 2007:83). Temsili demokrasilerde ise kolektif tercihler seçim sistemi ve diğer siyasal katılım yollarıyla kamu politikalarına dönüşür. Seçim ve diğer siyasal katılım yolları,

hem kolektif tercihlerin ortaya çıkmasına hem de bu tercihlerin kamu politikalarına dönüştürülmesine aracılık eder. Yönetici elitin veya daha geniş bir ifadeyle siyasi iktidarın seçimle iş başına getirilmesi ve bütçenin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının onayına sunulması bu açıdan üzerinde önemle durulması gereken süreçlerdir. Temsili demokrasilerde kamusal karar alma süreci, seçim sisteminden başlayıp bütçe ile parlamento arasındaki ilişkilere uzanan geniş bir yelpazedeki karşılıklı ilişki ve etkileşim çerçevesinde şekillenmektedir. Bu bağlamda parlamento-bütçe ilişkisi aslında toplumsal tercihlerle kamu politikaları arasındaki ilişkinin somutlaşmasıdır.

Yasama organı grup çıkarlarının ve baskı unsurlarının etkileşimiyle kamu yararını temsil etmektedir (Allen, Buchanan ve Colberg, 1959: 244). Toplumsal ihtiyaçlar, seçmenler, sivil toplum kuruluşları, medya, bürokrasi, siyasi partileri, parlamento ve uluslararası kuruluşlar tarafından politika talepleri haline getirilmektedir. Politika oluşturan söz konusu aktörlerin eyleme geçmek için talepler arasında seçim yaparak yoğunlaştıkları konulara “politika gündemi” (sistemik gündem) denilmektedir. Bu anlamda politika gündemi içindeki sıralamayı siyasi öncelikler belirlemektedir (Ergun, 2004:310). Buna göre, çeşitli aktörler tarafından ifade edilen toplumsal ihtiyaçlar/talepler, siyasi erk sahiplerinin öncelikleri çerçevesinde politika gündemine dönüşmektedir. Politika gündeminde yer alan talepler, siyasi süreç içerisinde içinde yasama ve yürütme organlarının da yer aldığı bir karar mekanizması içinde kamu hizmeti ve siyasi tercihler olarak ortaya konulmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010c: 41). Bu süreci aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür.

Şekil 1. Kamu Politikalarının Belirlenme Süreci



Yukarıdaki şekilde de belirtildiği üzere, seçmenler ve sivil toplum kuruluşları tarafından tanımlanan toplumsal talepler/ihtiyaçlar anayasal sistem içerisinde siyaset kurumu, bürokrasi ve uluslararası kuruluşların da etkili olduğu bir süreç sonucunda politika belgelerine yansımaktadır. Demokratik bir ülkede kamu politikası oluşturma süreci, anayasa ve yasalarda tanımlanmıştır. Bu ülkelerde politika oluşturma sürecinin karar aşamasında yer alanlar halk tarafından seçilmiş temsilcilerdir. Bu

anlamda, yasama ve yürütme organları politika oluşturma sürecinde birincil aktör olarak yer almaktadırlar. Diğer yandan, atanmış kamu görevlilerinden oluşan ve yönetimin uygulayıcı unsurunu oluşturan bürokrasi de politika oluşturma sürecinde önemli bir rol üstlenmektedir. Söz konusu temel kurumların yanında, toplumun örgütlü kesimini oluşturan sivil toplum kuruluşları da politika oluşturma sürecine politik rejimin katılımcılık düzeyine bağlı olarak katılabilmektedirler. Genelde kamu politikası oluşturma sürecinde; bir tarafta seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya pozitif veya negatif rol oynarken; diğer taraftan seçilmiş-atanmış bürokrasi ile siyasi partiler, hükümet ve parlamento yer almaktadır (Çevik, 2003:145). Söz konusu aktörlerin yanı sıra son yıllarda, küreselleşme eğilimine paralel olarak, uluslararası kuruluşlar da kamu politikası oluşturma sürecinde rol almaya başlamışlardır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:52).

Kamu ekonomisi üretiminde arz ve talep mekanizması kendiliğinden işlemediği için; talebi halkın yetkilendirdiği siyasal iktidarın açıklaması, arzı da yasalarla kurulan örgütlerin üstlenmesi gerekir (Bulutoğlu, 2004:17). Siyasal iktidarın talep açıklamasının kurumsal ifadesi bütçedir. Stiglitz, seçmenlerle, seçmenlere hizmet sunumu için planlanan kamusal programlar arasındaki ilişkileri şu şekilde kurumsallaştırmaktadır; seçmenler kamu yöneticilerini seçer, kamu temsilcileri programları yasalaştırır ve kamu programlarını yönetecek bürokratları atar, bürokratlar, yasalaşan programlar çerçevesinde seçmenlere hizmet götürür, çıkar grupları da her aşamada etki yapar (Stiglitz, 1994:225)

Temsili demokrasilerde, kamu politikası oluşturma sürecinde seçmen, politikacı ve bürokrasi arasında bir yetki devri vardır. Üç aktörün yer aldığı yetki devri zincirinde, yetki devri seçmenden halkın temsilcileri olan yasama organına,

hükümet ve kamu yönetimine yapılmaktadır. Söz konusu zincirin ilk aşamasında, seçmen oyu ile seçilen vekiller vardır. İkinci sırada ise, vekillerden oluşan yasama organı tarafından yetkilendirilen yürütme organı yer almaktadır. Yürütme mekanizması içinde yer alan kamu kurumları yöneticilerine hükümet tarafından yetki verilmesi ise üçüncü aşamayı oluşturmaktadır. Son aşamada kamu politikalarını yürüten ve yürütmenin uygulayıcı unsurunu oluşturan bürokratlar yer almaktadır(Strom, 2000:267). Yetki devri zinciri içerisinde yer alanlar, bir yetki devrinde asil iken diğerinde vekil konumunda yer almaktadırlar(World Bank, 1998:20).

Kamusal karar alma süreci olan bütçe süreci, yasama, yürütme ve dış denetim gibi temel aktörlerden oluşmaktadır (OECD, 2004: 70). Bütçe, hükümetin bürokrasiden yapmasını istediği kamu hizmetlerinin bir sipariş listesidir. Bu siparişi siyasal temsilciler bütçe belgesi ile kurulu hükümete ve onun yönetimindeki kamu ekonomisi üretim birimlerine uygulamaları için verir. Sipariş listesinde üretilecek kamu hizmetlerinin miktar ve niteliklerinden başka, bunlar için dairelerin kullanacakları çeşitli ödemeler belirtilir. Siyasal organ hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılacağı konusunda devlet dairelerine emir ve yetki vermektedir. Bütçe ödenekleri bürokrasi için bir yandan yapacağı hizmet kalemleri konusunda, bir yandan da çeşitli girdilerin alımında harcayacakları para miktarları konusunda bağlayıcıdır. Ama hizmet miktarlarının gerçekleşmesi gene de bir yasal zorunluluk değildir (Bulutoglu, 2004:46).

Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaat ettiği hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir. Bu mukavelenin, hükümetin hizmet

önceliklerinin ortaya konulduğu, kamu hizmeti sunan her kuruluşun performansının değerlendirildiği ve sonucunda, kamu kaynaklarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yönlendirildiği bir süreç içinde oluşturulması gerekir. Her mukavelede olduğu gibi, bütçe de hükümete sorumluluk yükler, dolayısıyla hükümetin performansının değerlendirilmesinde bir araç rolü üstlenir (Atiyas ve Sayın, 1997:VI). Yürütmenin mali alanda yürüttüğü politikaların meşruluğu bütçe kanunları ile sağlanmaktadır. Yürütme organı, kamu harcamaları alanındaki yetkisini bir yandan maddi yasalarla, öte yandan da bütçe yasası ile çizilen çerçeve içinde kullanabilmektedir (Çağan, 2008:186). Bütçe kanunları ile kamu politikaları toplumsal ihtiyaçlara ve siyasi önceliklere göre önceliklendirilmekte ve bunlara ulusal gelirden ne kadar pay ayrılacağı kararlaştırılmaktadır. Bu süreç esas itibariyle politik bir olgu olduğundan, bütçe süreci, politika kararların belirli bir programa bağlanması olarak nitelendirilebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010a:215)

2.3. Kamu Politikaları ve Bütçe

Temelde hükümetin yaptıkları (amaçlar, politikalar, öncelikler ve para harcanan programlar) yönetsel değil siyasi hususlardır (OECD, 1997:27). Bir sonuç olmaktan ziyade bir süreç olan bütçe, devam eden ve karşılıklı etkileşim içerisinde olan bir döngüdür (Wehner ve Byanyima, 2004: 53). Hükümetin politikalarını uygulama aracı olan bütçe, zorunlu olarak politik bir konudur ve politik sürecin merkezinde yer almaktadır (Wildavsky, 1984:4-5). Bu bağlamda bütçe üzerinde çalışma aslında siyaset çalışmasıdır (Wildavsky, 1984:126). Bütçe tekliflerinin ve bu teklifler üzerinde bütçe komisyonları tarafından yapılan değişikliklerin ekonomik dağılımı, bütçenin siyasi niteliğinin incelenmesi açısından önemlidir (Ataç, Ataç ve

Moğol, 2002:57). Çünkü bu tür değişiklik ve teklifler, yasama ve yürütme organının tercih ve önceliklerini ortaya koymaktadır.

Bütçe kanunları, hükümet edenlerin, toplumun talepleri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeye taahhüt ettiği kamu hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsar. Kamu politikalarının eyleme dönüştüğü nihai metinler olan bütçe kanunları, kamu kaynaklarının dağılımı hususunda doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu ortaya çıkan metinlerdir. Bu anlamda bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişlerle bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil (principal-agent) olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır (Yılmaz ve Biçer, 2010a:207). Devletin üç temel fonksiyonu olan üretim güçlerini korumak ve geliştirmek (toplumun ortak çıkarı), üretim ilişkilerini korumak ve geliştirmek (egemen sınıfın çıkarı) ile devletin kendi çıkarını korumak ve geliştirmek (Eroğul, 2002:159-161) bütçe aracılığıyla gerçekleştiği için bütçe ekonomik olmaktan ziyade politik nitelik taşıyan ve hükümetin toplumsal kaynakları nereye tahsis ettiğini belirleyen bir süreçtir (Kettl, 1989:231). Son aşamada politik bir eylem olan bütçe (Premchand, 1983:36) yetki verme, öngörme, planlama ve ölçme fonksiyonlarını üstlenmektedir (Hofstede, 1968:23). Çünkü devletin yaptıklarını içeren, amaçlar, politikalar, öncelikler ve para harcadığı programlar yönetsel olmanın ötesinde siyasi konulardır (OECD, 1997:27).

Devlet bir ekonomik ünite olarak, yasa yapmak ve bunları uygulamaktan başka şeyler de yapar. Devletin takip ettiği ekonomik politikasının amaçları; etkinlik, tam üretim-istihdam, harcama özgürlüğü, ekonomik gelişme ve gelir dağılımında adaleti (Allen ve Brownlee, 1948: 6, 13-15) sağlamadır. Bu amaçları gerçekleştirme

amacıyla bütçe, yetki verme, öngörme, planlama ve ölçme (Hofstede, 1968:83) fonksiyonlarını üstlenmektedir.

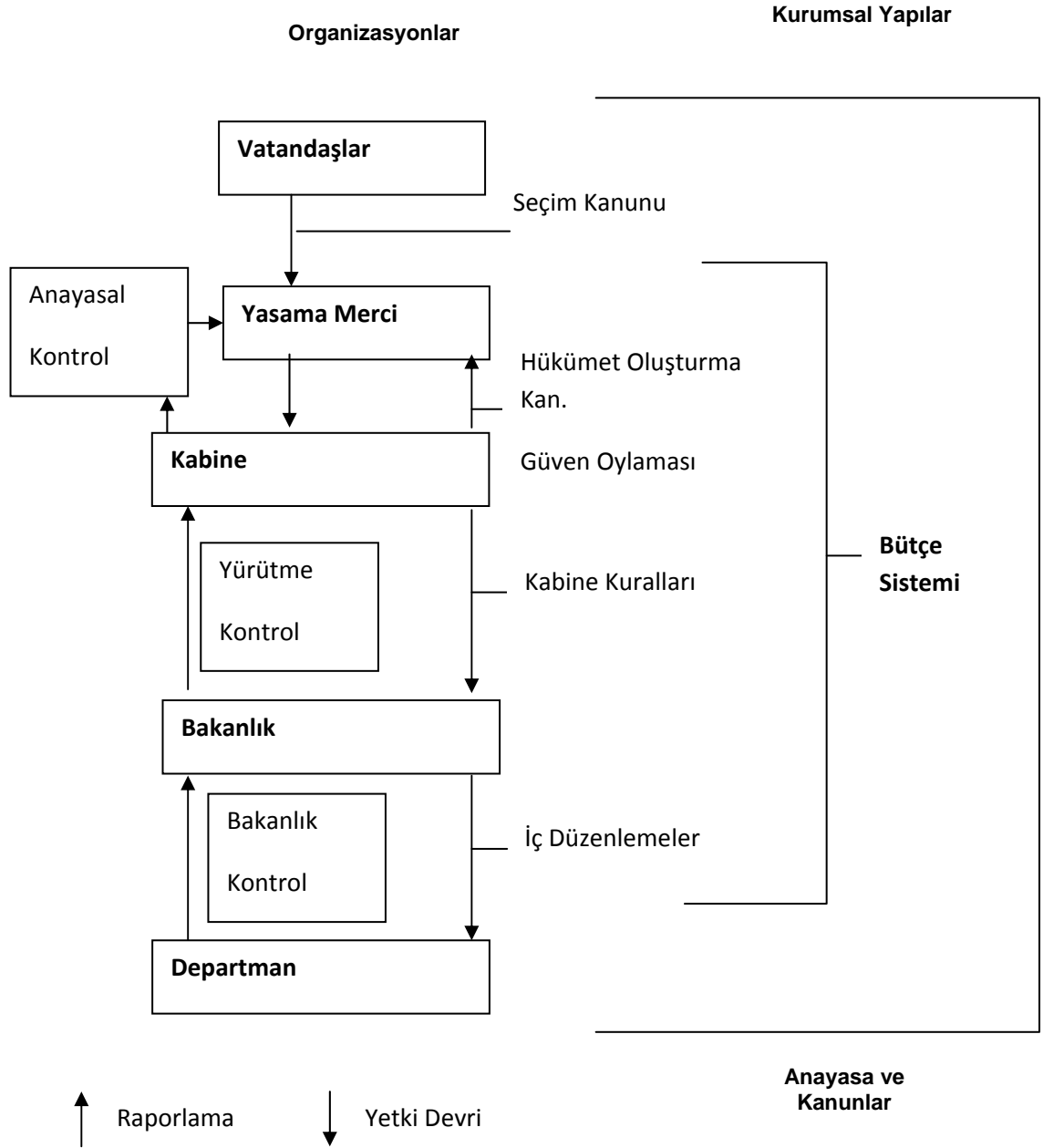
Siyasal bir süreç olan bütçe, parlamentonun yürütmeye belirli şartlar altında sağladığı fonlarla ilgili bir sözleşmedir. Harcama birimleri de üzerinde anlaşılan şartlar çerçevesinde harcama yapmayı üstlenirler (Wildavsky, 1984:2). Siyasal sürecin ürünü olan bütçede yer alan öncelik ve tercihler, bu süreçte yer alan farklı aktörlerin gücünü yansıtmaktadır. Etkili olmayı başaranlar, kendi tercih ve önceliklerini bütçeye yansıtmaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004:25). Bu bağlamda bütçe, bir sözleşme/kontrakt, sosyal web, iletişim networku ve hükümetin koyduğu kurallara göre gerçekleşen beşeri davranışlara ilişkin bir fenomen (Wildavsky, 1984:4) olduğundan kaçınılmaz olarak siyasal bir kurum haline gelmekte ve siyasal sistemden etkilenmekte, bu sistem içerisinde şekillenmektedir.

Bütçe görüşmelerinde siyasi tartışmalara ağırlık verilmesinin temel nedeni, siyasi argümanların, bürokrasinin vergi ve harcama gücüyle insanların gelirine tahakküm etme gücünün/zorbalıklarının engellenmesini sağlayan geleneksel korumalardır (Allen, Buchanan ve Colberg, 1959: 244) Devlet ekonomik ve toplumsal bir varlık olmanın ötesinde, beklisi de daha önemlisi siyasal bir varlıktır. Bütçenin siyasal niteliği ve işlevi de devletin varlığından kaynaklanmaktadır. Bütçenin siyasi fonksiyonu, bütçeyi, bütün kamu yönetiminin seyrine etki edecek bir araç olarak kullanmak suretiyle parlamentoya hükümete yol göstermek, onu sevk ve idare etmek ve denetlemek imkanını Vermektedir (Feyzioğlu, 1965: 44). Siyasi işlev, seçmenlerin kamu hizmetleri ile ilgili taleplerini kullandıkları oylarla siyasi iktidarın uygulamalarına yansıtılması ve dolaylı yoldan siyasi iktidarın seçmenin taleplerini bütçe ile ortaya koymasından kaynaklanmaktadır (Aydın,

2007: 67). Bütçenin siyasal işlevi sayesinde, toplumsal tercihler kamu politikalarına dönüşme imkanı bulurken, yürütme organı yasama organına, yasama organı da seçmenlere hesap verme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Yasama ile yürütüme erki arasındaki ilişkiler bağlamında, bütçe sürecini bir çatışma süreci ve kararların alınmasında ve sonuçların izlenmesinde bu iki organ arasındaki yetki ve güç ilişkileri ve mücadelesi olarak kavramlaştırmak uygun bir yaklaşımdır. Bütçe süreci de bu yetki mücadelesinin kurumsallaşmış biçimi olarak tahlil edilebilir (Arın, 2000:23). Planlamadan başlayıp bütçe uygulama sonuçlarının denetimi ile son bulan parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki onama-gözetim ve denetim sürecini bir bütün olarak “bütçe süreci” olarak tanımladığımızda, bütçe sürecindeki siyasal yapılar hem sürecin işleyişine giren kurumların sayısı hem de birbirlerine göre karşılıklı yetkileri ve güçleri tarafından belirlenir. Bütçe ilişkileri birbiri ile ilişki içinde işleyen farklı düzeylerde yer alan kurumlar ve her birinin birbirine karşı yetkileri ve resmi otoritesi tarafından düzenlenir (Arın, 2000:29). Bütçe sürecinde yer alan kurumların birbirlerine karşı olan yetki ve sorumlulukları ve bu sistem içerisinde parlamentonun merkezi rolü aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 2. Kamusal Karar Alma Sürecinin Yapısı ve Süreçte Yer Alan Aktörler



(Kaynak: Yılmaz, 1999a:9).

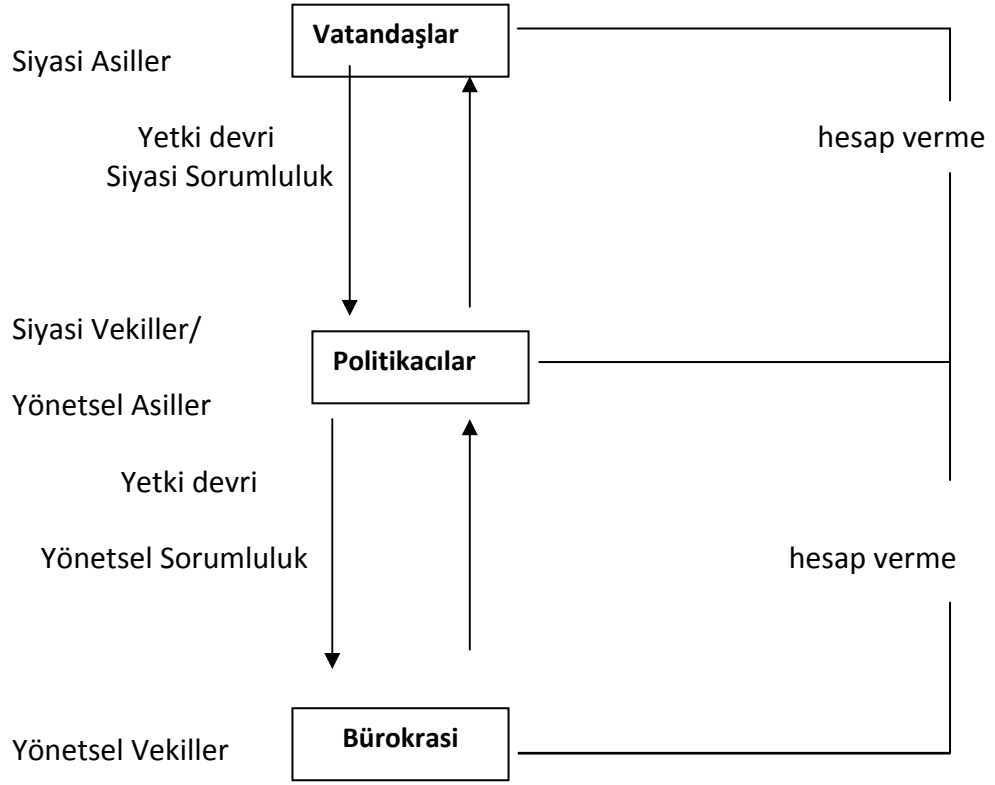
Yukarıdaki kavramsal çerçeveden de anlaşılacağı üzere, parlamento vatandaşlardan gelen kamusal mal ve hizmet talebini kabineye aktaran bir aktarıcı olduğu gibi, aynı zamanda bu talebi arz edecek olan yürütme organına da güvenoyu vererek görevinin devamını sağlamaktadır. Parlamento plan ve bütçenin yanı sıra,

başta güvenoyu olmak üzere diğer bir çok enstrüman ile kamusal karar aşamasında belirleyici rol oynamakta ve başta yürütme organı olmak üzere bürokrasi üzerinde de etkili olabilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010c: 38).

Demokrasilerde asil olan vatandaşlar kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına zmezler, bunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde devlet işleyişi, iki ana, asil-vekil ilişkisini içerir. Bunlardan birincisinde vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak amacıyla birbirleriyle rekabet ederler. Bu ilişkide siyasetçilerden beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin politika taleplerini bir biçimde bütünleştirerek vatandaşların beklentisine uyan kamu politikaları üretmesidir. Oluşturulan kamu politikası bürokrasi, yani idare tarafından hayata geçirilir. Burada söz konusu edilen ikinci vekalet işlevinde politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 6).

Aşağıdaki şekilde de gösterildiği gibi, devlet-vatandaş ilişkilerinde, iki ana yetkiden söz etmek mümkündür.

Şekil 3. Kamusal Karar Alma Sürecinde Yetki ve Sorumluluk(Asil-Vekil İlişkisi)



(Kaynak: Atiyas ve Sayın, 1997: 6).

Asil-vekil olarak tanımlanan ilişki sistematığında, yürütme erkinden kaynaklanan yetkileri kullanarak hizmet sunan birimler vekil, bu hizmetlere karar veren ve gerekli kaynağı tahsisi edenler ise asil olarak tanımlanmaktadır. Asil, kamu hizmetlerinin görülmesi için vekil ile bütçe yoluyla bir kontrat imzalamaktadır (Forrester, 2002:123). Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Ekonomik ve sosyal yaşama kamu müdahalesinin en önemli açıklayıcı olan kolektif açmazların getirdiği sorunları toplum ve bireyler kendi başlarına çözemezler, bunları çözmek onların adına hareket edecek olan devlet veya kamu diye tanımlanan kurumsal yapının işidir (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 207).

Bütçeleme kurumları, siyasi temsilcilerin hesapverebilirliğini artırabilir ve siyasal sistemin rekabet edebilirliğini artırabilir. Bu da asil-vekil çelişkisini gidermeye yardımcı olur. Bütçenin kapsamlılığı, bütçeleme süreçlerinin saydamlığı ve bütçenin bir stratejik yönetim aracı olarak kullanılması onun salt bir yasal kontrol aracı olmasından daha önemlidir (Shah, 2007:2). Belirli konu ve amaçlar için önerilen harcamaları içeren bütçe, mali kaynaklar ile insan kaynakları arasında siyasal amaçları gerçekleştirmek için kurulan bir ilişkidir. Bir diğer açıdan da yasama ve yürütme arasında belirli şartlar altında fon sağlayan, yürütme ile idare arasında da üzerinde uzlaşma sağlanan alanlarda bu fonların harcanmasını temin eden bir sözleşmedir (Wildavsky, 1984:1-2). Bu bağlamda yasama ile yürütme, ikinci aşamada ise yürütme ile bürokrasi arasında sözleşme- taahhüt niteliği taşıyan bütçenin, siyasal işlevler üstlenmesi ve bütçe sürecinin siyasal bir süreç olarak işlemesi kaçınılmazdır.

Bütçenin yasal fonksiyonu dışında bütçenin iktidarın siyasi ve ekonomik politikalarını karşılayıp karşılamadığı da önemlidir. Bu bağlamda bütçe, hükümetin politikalarını karşılamak için neler yapmayı hedeflediğini göstermelidir (Hagen, 2007: 28, 32). Kamu ekonomisinde mal ve hizmet üretimi siyasal kararlara dayandığında, nelerin ne miktarda üretileceğine siyasal tekelleri girişimler karar verir. Anayasa, devletin temel örgütünü, siyasal iktidarın kaynağını belirlerken aynı zamanda kamu ekonomisinin de yasal çerçevesini belirler. Kamu hizmetlerine kimlerin karar vereceğini, maliyetlerinin nasıl karşılanacağını belirlemek anayasaların başlıca varlık nedenidir. Kamu hizmetlerinin ne kadar üretileceğine, kimlere ödeteleceğine, kaynakların hizmetlere tahsisine siyasal organ karar verir. Bu kararların halkın isteklerini yansıtabilmesi, kararı alan kurumun

temsil kabiliyetine bağılıdır. Demokratik rejimlerde halk siyasi tercihlerine göre yasama meclisi üyelerini seçer, meclis de bütçe aracılığıyla hangi hizmetlerin üretileceğine, maliyetlerin kimlere ödeneceğine karar verir (Bulutolu,2004: 17-19).

Parlamente demokrasilerde genel olarak kamu politikalarını belirleme yetkisi yürütme organına ait olmasına rağmen, bu politikaları hayata geçirecek kamu kaynak tahsis süreci olan bütçelerin kanunlaşmasında belirleyici olan parlamentolardır. Bütçe kanunlarını hazırlama yetkisi yürütme organındadır. Ancak, bütçe kanunlarını inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisi parlamentodadır. Bütçenin onaylanması, yürütme organının gerek kamu harcamalarının bütünü, gerek çeşitli hizmetlere dağılımı konusunda parlamentonun onayını alması anlamını taşımaktadır. Bu anlamda, parlamentonun bütçeyi onaylaması, ilke olarak siyasi nitelik arz etmekte ve bütçenin onaylanması parlamentonun hükümete duyduğu siyasi güvenin teknik bir güvenle tamamlanması anlamına gelmektedir (Çağan, 2008: 185).

Parlamente demokrasilerde ulus adına hareket eden meclislerin onayı olmaksızın ülke çapında herhangi bir kamu hizmetinin yapılması, kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin bileşiminin belirlenmesi (hizmetlerin finansman şeklinin saptanması) olanaklı olmadığından (Batirel, 1979:2) bütçeleme, devletin genel ve temel faaliyetlerindedir (Caiden, 1978:539).

Bütçenin siyasi niteliği daha çok parlamente rejimlerde kendini göstermektedir. İktidardaki siyasi parti, çalışma programını her yıl bütçeye koyacağı ödeneklerle gerçekleştirebilmektedir. Muhalefet partileri de bütçe aracılığıyla siyasi iktidarı denetleme ve hesap sorma imkanı elde

etmektedirler (Sayar, 1970:10). Bütçe demokratik yönetim tarzının vazgeçilmez bir unsuru olduğu kadar bütçe ile siyaset arasındaki ilişki organik bir ilişki olup, işin mahiyet ve doğasından kaynaklanmaktadır. Hükümetin çalışma programı olan bütçe, toplum adına yapılacak işleri belirlemektedir (Gürsoy, 1980:29-33). Bütçe ile devletin göreceği işlerin yani ortak ihtiyaçların hangileri olduğu ve bunların ne kadarının karşılanacağı, bu işlerin yapılabilmesi için milli gelirden ne kadar pay alınacağı kararlaştırılmaktadır (Edizdoğan, 1989:14). Bu anlamda, hükümetlerin ne yaptığı ve neyi yapmaya karar verdiğinin mali yansıması olan bütçe, hükümetlerin hayat kaynağı (can suyudur) (Wildavsky, 1984:128) ve kamu kesiminin ekonomik bir planı niteliğindedir (Batırel, 1979:1)

Etkinlik-eşitlik çelişkisi altında şekillenen bütçe (Caiden, 1989:58), aslında kaynakları belli amaçlara tahsis etme ve almasıklar arasında seçim yapma mekanizmasıdır. Bu yolla seçimler birbiriyle ilişkilendirilmekte ve koordine edilmektedir. Bir başka açıdan bakıldığında, bütçe bir sözleşme olarak kabul edilebilir. Hükümet ve parlamento belli koşullar altında belli amaçlar için kaynak tahsisi sözü vermekte, kuruluşlar da bu kaynaklar üzerinde anlaşıldığı şekilde harcama yükümlülüğünü kabul etmektedirler. Bu durum karşılıklı yükümlülükleri ve denetimleri doğurmaktadır. Bütün bütçe süreci bir çatışma ve uzlaşma süreci olarak görülebilir (Wildavsky, 1988: 2-3). Bu anlamda bütçe süreci genel olarak mali kaynakların insan amaçlarına dönüştürülmesi, bütçe süreci de “siyasi araçlar” olarak tanımlanabilir. Siyaset, politikaların belirlenmesinde kimin tercihlerinin hakim olacağı konusunda çatışma olarak tanımlanırsa; bütçe de bu mücadelenin sonuçlarını yansıtan belgedir. Bütçeler mali kaynakların farklı yaşam biçimlerine hizmet etmek üzere siyasal süreçler yoluyla dağıtılması olarak kavramlaştırılabilir (Wildavsky, 1986: 11).

Yasama ile yürütme erki arasındaki ilişkiler bağlamında olaya yaklaşıldığında, bütçe sürecini, bir çatışma süreci ve kararların alınmasında ve sonuçlarının izlenmesinde bu iki organ arasındaki yetki ve güç ilişkileri ve mücadelesi olarak kavramlaştırmak uygun bir yaklaşımdır. Bütçe süreci de bu yetki mücadelesinin kurumsallaşmış biçimi olarak tahlil edilebilir (Ostrow, 1998: 773). Yasama organı millet adına sahip olduğu bütçe hakkı aracılığıyla yürütme organına hem icraat yapma imkanı ve kaynağı sağlamakta hem de öngörülen icraatlarla ilgili hesap sorma yetki ve imkanına sahip olmaktadır. Bütçe bu işlevi ile yasamanın yürütmeye verdiği bir izin olduğu kadar, yasamanın yürütmeyi denetleme ve gözetim aracıdır.

Bütçe hazırlama süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak, yürütme erkine emanet edilmesini öngörür (Atiyas ve Sayın, 1997: 9). Kamu politikalarını eyleme dönüştüren nihai metinler bütçe kanunlarıdır. Bütçe kanunları, hükümet edenlerin, toplumun talepleri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeye taahhüt ettiği hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsar. Esasında, bütçe, kamu kaynaklarının dağılımının doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan belgelerdir. Bu belge, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur. Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisini veren vatandaş arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 6).

İKİNCİ BÖLÜM

TEORİK ve TARİHSEL AÇIDAN BÜTÇE HAKKI

1. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI ve DOĞUŞU

1.1. Bütçe Kavramı

Bütçe tarihsel olarak İngiltere’de geliştiği için İngilizlerin “Budget” olarak yazıp “Bodcet” olarak telaffuz ettikleri kelime, köken itibariyle Latineden eski Fransızcaya “Bouge” ya da “Bougette” olarak geçen “dağarcık”, “çanta”, “çekmece” anlamı taşımaktadır (Gürsoy, 1980:1). “Budget” kelimesinin kökünün Latince “Bulga” olduğu söylenmekle beraber, eski Fransızca bir kelime olan “Bouge”nun küçültülmüş şekli “Bougette” olduğu da iddia edilmektedir (Sayar, 1970:2). Almanca’da ise “Budget” veya “Haushaltplan” olarak kullanılmaktadır (Aksoy, 1993:4). Orta çağda İngilizler; çanta, torba manasındaki “Bouget” kelimesini; Fransızlar, yine aynı anlamla birlikte, hücre, oda, çekmece manasındaki “Bouge” ve “Bougette” kelimelerini kullanmışlardır. Bu kelimeler zamanla “Budget” şeklini almıştır (Sayar, 1970:3).

Önceleri İngiltere’de Maliye Bakanı, kamu gelir ve giderleri ile belgeleri deri bir çanta “Leather bag” içinde Parlamente’ya getirmekte ve bütçe görüşmeleri bu çantanın açılması (opening the Budget) ile başlamaktaydı. Bu gün de İngiltere’de Maliye Bakanının bütçe nedeniyle yaptığı takdim konuşmasına “Opening the Budget” denildiğine göre (Feyzioğlu, 1984:12) kelime ilk kez 18’inci Yüzyılda İngiltere’de kullanılmıştır. Fransızlar 17 ve 18’inci yüzyıllarda “Etta, prospectus, livere, aperçu” gibi çeşitli kelimeleri kullandıktan sonra, 17’nci yüzyıl sonlarında

“budget” kelimesini almış, 19 uncu yüzyıl başlarında da bu kelimeyi resmi yazışmalarda ve kanun metinlerinde kullanmaya başlamışlardır (Sayar, 1970:3).

Mali bir kavram ve kurum olarak bütçenin tanımına baktığımızda ise temelde aynı olmakla birlikte vurgu açısından farklılık taşıyan tanımlamalarla karşılaşıl maktadır. Fransız bilginlerinden Rene Stourm’e göre bütçe, kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile bu tahminlerin tasvip edildiğini belirleyen bir parlamento tasarrufudur. Bir diğer Fransız maliyeci Prof. Edgar Allix’e göre ise bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve masraflarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, masrafların yapılmasına izin veren bir kanundur (Gürsoy, 1980: 3). Paul Lorey-Bealieu’nün eserinde bütçe, belli bir zaman devresi içindeki gelir ve masrafların önce tahmini ve karşılaştırmalı cetvelinin meydana getirilmesi, sonra da gelirlerin elde edilip masrafların yapılması için yetkili makamlar tarafından müsaade verilmesi (Sayar, 1970:5) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalarda sadece devlet bütçeleri ele alınmış ve bütçelerin yıllık olma ilkesi henüz tam olarak uygulanmadığı için tanımlamalarda “yıllık” ifadesine yer verilmemiştir (Edizdoğan, 1989:4). Bütün sosyal kurumlar gibi bütçe de, sosyal bir kurum olduğu için, zamanın akışı içinde devletin siyasi, hukuki ve ekonomik gelişmesine paralel olarak şekillenmiş ve anlam kazanmıştır (Aksoy, 1993:9).

Bedri Gürsoy, bütçeye ilişkin literatürdeki çeşitli tanımlamalardan yola çıkarak söz konusu tanımlamaların bütçenin niteliğini ortaya koyacak 16 husus üzerinde durduğunu belirtmektedir (Gürsoy, 1980: 4-5). Nihad Sayar, çeşitli bütçe tanımlamalarından yola çıkarak, bütçenin zamanla üstlendiği işlevleri de dikkate alarak; bütçeyi, “Kamu tüzel kişileriyle yarı resmi veya özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların

tahsil ve tediyesine önceden mezuniyet veren kanun, tüzük, kararname.. gibi hukuki tasarruf” (Sayar, 1970:7) olarak tanımlamaktadır. Batirel ise bütçeyi “kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı” (Batirel, 1979:8) olarak tanımlamaktadır.

Bütçeye yönelik farklı yazarların çeşitli tanımlamalarına daha yakında baktığımızda; bütçe, devletin ya da diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruf(Feyzioğlu, 1984: 14) olarak tanımlandığını görmek mümkündür. Maliye Bakanlığı’na göre bütçe, devletin bir yıl gibi belirli bir süre içinde gider ve gelirlerini öngören ve bunların uygulanmasına yetki veren bir yasama tasarrufudur (Maliye Bakanlığı, 1969: 39). Gürsoy bütçeyi, devletin kaynakları ve olanakları ile ihtiyaçlarını karşılaştırdığı ve bunlara akılcı ölçülerle öncelikler ve büyüklükler saptadığı bir mali doküman (Gürsoy, 1980:6) olarak tanımlarken; Dicle, kamu ihtiyaçlarının saptanmasına, bu ihtiyaçların karşılanmasında kamu fonlarının akılcı bir şekilde kullanılmasına, yönetim fonksiyonlarının etkin şekilde yerine getirilmesine ve kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik sağlanmasına imkan veren bir yönetim aracı (Dicle, 1973:25-26) olarak tanımlamayı tercih etmektedir. Bulutoğlu’na göre bütçe, kamu hizmetlerinin üretimi için gerekli nakit akımını sağlayan anayasal yetkilendirme belgesi, hükümetin bürokrasiden yapmasını istediği kamu hizmetlerinin sipariş listesidir (Bulutoğlu, 2004:11, 46). Bir başka tanımlamasında Gürsoy bütçeyi, toplumsal karar alma sürecin ile vergi yükünün belirlenmesine aracılık eden bir kurum (Gürsoy, 1980: 5) olarak tanımlarken; Batirel, kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının yürütme

organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belgedir (Batirel, 1979: 1) şeklinde tanımlamayı tercih etmektedir.

Nihad Sayar, bütçenin mutlaka dört temel niteliği taşıması gerektiğini ve bunların tahdit (belirli bir süre ile sınırlılık), tahmin, tevzin (gelir ve giderlerin denkleştirilmesi) ile tasdik (gelir ve giderlerin uygulamadan önce onaylanması) olduğunu belirtmektedir (Sayar, 1970:9). Duverger'e göre bütçe aynı zamanda kamu makamlarının aşmamaları gereken kesin sınırları da göstermektedir (Duverger, 1955:65). Edizdoğan'a göre ise çağdaş bütçeciliğe geçilirken mali ve ekonomik şartların yanında siyasi ve sosyal ihtiyaçlar neticesinde bütçenin yapı, işlev ve kapsamında değişiklikler meydana gelmiş ve bu da kavramın anlam değişmesine/gelişmesine uğramasına yol açmıştır (Edizdoğan, 1989:5). Bu bakımda bütçe kavramının tanımlanmasında, bütçenin çağdaş ilke ve işlevlerini de dikkate almak gerekmektedir. Bütçe artık sadece toplumsal ihtiyaçların saptanması ve karşılıklarının bulunması ile sınırlı olmayıp aynı zamanda kamu gelir ve giderleri başta fiyat istikrarı ve tam istihdam olmak üzere makro ekonomik işlevler de üstlenmiştir (Türk, 1975:313).

Batirel'e göre kamu bütçesi, ulusun kendi adına hareket eden otoriteyi denetleme aracı olduğu kadar kamu yönetiminin temel aracıdır ve yöneticilik başarısını ölçer ve aynı zamanda bir planlama aracıdır (Batirel, 1979:2).Bütçenin klasik işlevlerinin yanında üstlendiği modern işlevler de dikkate alındığında bütçeyi, ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu fonlarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürecek yasama kararının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen

bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini mümkün kılan bir araç (Dicle, 1973:26), temel ekonomik amaçları, büyüme, istikrar, eşitlik ve etkinlik (Eckstein, 1964:3) olan bir kurum olarak tanımlamak mümkündür.

1.2. Bütçe Hakkı

Devlet gelir ve giderlerinin tayin ve tespitinden kaynaklanan olaylar vergi ve bütçe haklarının meydana gelmesine sebep olmuştur. Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı (Le droit budgetaire) denir (Sayar, 1970:18). Geleneksel anlamda bütçe hakkı, parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması (Yılmaz ve Biçer, 2010a:213) yani parlamentonun kamu maliyesi üzerinde mutlak güç sahibi olması demektir. Bütçe hakkı, devletin nerelere ne kadar harcayacağı ve bu harcamaları için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda, halkın ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir. Bütçe hakkını, kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün parlamento tarafından onanması (Ocakçıoğlu, 1982:450) olarak tanımlamak mümkündür.

Bütçe olmaksızın kamu yönetiminin işlemesi olanaklı olmadığı gibi, yasama organı, bütçe aracılığıyla hangi kamu hizmet programının uygulanacağına ve bu hizmet program maliyetlerinin nasıl finanse edileceğine karar verir. Bütçe olarak somutlaşan bu karar bir kamusal tercihi yansıtır (Batirel, 1979:4, 7). Kamu kesiminde karar verme süreci, bir kısım işlerin kamusal kuruluşlar(geniş kapsamlı devlet) eliyle yapılması biçiminde sonuçlanır. Toplum adına bir işin yapılması, bütçe içine alınması ile mümkündür. Bütçe içine alınan hizmetler, o hizmetleri yapmada kullanılacak ödeneklerden para harcanarak yürütülürler. Toplum adına karar alma

sürecinin bir yönü, hangi hizmetlerin bütçe içine alınmasının uygun olacağını belirlemek anlamına gelmektedir. Toplum adına karar alma sürecinin bir diğer anlamı da bütçe içine alınan hizmetlerden her birine ne kadar kaynak tahsis edileceğinin belirlenmesidir. Bütçe hakkı, toplum adına yapılacak yani bütçe içine alınacak hizmetlerin belirlenmesi ve bunlar için katlanılacak fedakarlıklar hususunda karar verilmesini içermektedir (Gürsoy, 1980:33). Bütçe hakkı, devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla halka ne gibi yükümlülükler yükleneceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları durumunu anlatmaktadır (Gürsoy, 1980:56). Bütçe hakkının millet temsilcilerine tanınmış olması, fertlerin vergi mükellefi olmalarından kaynaklanmayıp, milletin hükümlerlik hakkına sahip olmasından ileri gelmektedir. Demokratik rejimin olduğu tüm ülkelerde egemenlik ulusa ait olduğu için, bütçeyi onama ve denetleme hakkı da ulusa aittir. Demokratik rejimle yönetilen memleketlerde, oyunu kullanma hakkına sahip olan her vatandaş bütçe hakkını da kullanmış olur (Sayar, 1970:18).

Bütçenin bir hak olarak görülmesi ve bir kurum olarak gelişmesinde, insan ve toplumun akılcı, sorgulayıcı davranışları belirli olmuştur. Hükümdarlar kişisel gelir kaynaklarının yetersizliğiyle beraber, yaptıkları işler için vatandaşlarından vergi istemeye başladıkları zaman, bu vergiyi ödeyenler zamanla paranın ne için istendiğini sorgulamaya başlamışlardır. Hükümdarlar kamu harcamalarını karşılamada halkından katılma payı isterken halkı buna zorunlu tutuyorlardı. Ancak, halk bu harcamaların yapılmasına ve bunun için fedakarlıkta bulunmaya razı mıdır? Toplanan vergiler keyfi midir, hangi alanlarda harcanacaktır, devlet hazinesinin bu kaynaklara ihtiyacı var mıdır? Bu sorular toplumun genelinde yaygınlaştıkça bütçe

kavramının bir hak olarak görülmesi de kabul görmeye başlamıştır (Canbay ve Gerger, 2012:161).

Bütçe hakkı denildiği zaman, bütçenin hangi organ tarafından hazırlanacağı ve hangi organ tarafından müzakere ve tasdik edileceği hususları anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle bütçe hakkı deyimi ve kavramı, bütçenin hazırlanması ile müzakere ve tasdikini de içermektedir (Aksoy, 1993:15).

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi olarak tanımlandığında bütçe hakkının başlıca üç unsurdan oluştuğu görülmektedir. Bunlar;

-Toplum içinde toplumsal ihtiyaç sayılan ihtiyaçlar ile bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu,

-Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,

-Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu.

Bu üç unsurun ortak yanı, tercih ve karar içermesidir. Bu karar ve tercihler demeti toplumsal hayatı ilgilendirdiği ve toplum içinde bulunan bireylerin yaşamını etkileyeceği ve onları bazı konularda zorlayacağı için kaçınılmaz olarak siyasi bir nitelik taşımaktadır (Edizdoğan, 1989:19). Bu anlamda bütçe hakkı, toplumsal tercihlerden hangilerinin kamusal politikalara dönüşeceğine dair verilen siyasi karardır.

Bütçeyi oluşturan gider bütçesi dağıtılacak yükleri, gelir bütçesi ise dağıtmanın tabi olacağı esasları belirler (Duverger, 1955:8). Özel ekonomiden farklı olarak kamu ekonomisinde mal ve hizmet üretiminde arz ve talep mekanizması

kendiliğinden işlemediği için, talebin siyasal yollarla açıklanması, arzın da yasalarla kurulan örgütlerce üstlenmesi gerekmektedir. Ulusal kamu mal ve hizmet üretiminin tür, nitelik, miktarının belirlenmesi ve maliyetinin karşılanması siyasal süreçte belirlendiği (Bulutoğlu, 2004:17) için bütçe hakkı söz konusu belirlemeye işaret etmektedir. Bütçe hakkı en genel anlamda hangi mal ve hizmetlerin kamusal mal ve hizmeti olarak sunulacağını, bunların miktarını ve maliyetini tayin ve tespit etme yetkisidir. Bu bağlamda bütçe hakkı, kamu ekonomisinin sınırlarını, kapsamını ve işleyiş şartlarını belirleme yetkisi olarak da değerlendirilebilir.

Bütçe hakkının vergi mükellefi olup olmadığına bakılmaksızın tüm vatandaşlara ait olması, ulusal egemenliğin en önemli sonucu ve gereğidir. Sayar'ın tanımlamasına göre yurttaşlara ait olan bütçe hakkını, temsili demokrasilerde vatandaşlar bu hakkını seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolar aracılığıyla kullanmaktadır. Bütçe hakkının topluma kazandırdığı önemli katkılardan biri de vatandaşların devleti kontrol etme ve denetleme imkanının elde edilmesidir. Toplumlar ödedikleri vergiler karşılığında aldıkları hizmetleri sorgulama bilincine erişmiştir (Canbay ve Gerger, 2012:190).

İktisadi ve mali araç olan devlet bütçesinin; devletin ne yapıp ne yapamayacağını belirten tercihleri göstermesi, iki politika veya bölge arasındaki öncelikleri ortaya koyması ve hesap verebilirliğe yönelik olması gibi çeşitli özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri itibariyle politik tercihleri yansıtan devlet bütçesindeki özel sektörden farklı olarak birçok aktör bulunmakta ve bunlar toplumsal kaynakları kullanmaktadır (Rubin, 2000: 1-7). Hükümet bütçe hazırlayarak kamu kesimine ayrılan kaynakların hangi hizmetlere, ne ölçüde

dağıtılacağını belirlemekte ve gelirlerin tahsili ile harcamaların yapılması yetkisini kullanmaktadır.

Bu yönüyle temelde ulusa ait olan bütçe hakkını, ulus adına ulus temsilcileri kullanmaktadır. Demokratik ve parlamenter ülkelerde bütçe hakkı, millet adına parlamento tarafından kullanılmaktadır (Feyzioğlu, 1965: 111). Parlamantonun bütçe üzerindeki yetkisi, millet adına egemenliği kullanmasından kaynaklanmaktadır. Millet çeşitli mücadeleler sonucu elde ettiği bütçe hakkını parlamento eliyle kullanmaktadır. Bu durumda parlamento hukuki anlamda bir “bağlı yetki”ye sahiptir.

Henry Laufenburger’in belirttiği gibi bütçe, bir çeşit “filtre”dir ve toplumsal politika yönünden kuvvetli bir araçtır. Bütçe, bir rakamlar yığını olmanın ötesinde, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, toplumsal ihtiyaçların giderilmesini sağlayan ve dolayısıyla toplumsal refahı etkileyen, devlet-toplum ilişkilerini belirleyen bir dökümandır. Bütçe hakkının millete ait olması, milletin belirlediği ve arzuladığı yönde tüm bu sayılanları kökten değiştirme ve farklılaştırma gücüne sahip olmasını sağlamaktadır (Canbay ve Gerger, 2012:175).

Devlet bütçesi, milletin seçtiği temsilciler aracılığıyla hükümetten istediği hizmetlerin bir sipariş listesi (Bulutoğlu,2004: 76) olduğuna göre; bütçe hakkı da millet temsilcilerinde oluşan parlamentoların yürütme organına ve onun emrindeki idareye hizmet sipariş listesi verme anlamına gelmektedir. Bu da yürütme organının yasama organı tarafından görevlendirilmesi yani güvenoyu alarak göreve başlaması ve görev başındaki iken görevini yapabilmesi için ihtiyaç duyduğu kaynaklara sahip olabildiğini gerektirmektedir. Bütçe hakkı parlamantonun yürütmeyi ve idareyi

harekete geçirme yetkisidir. Bu yetki bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini içermektedir.

1.3. Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Tarihsel olarak bütçeler ilk dönemlerde yasama organının yürütmeden hesap sorma aracı olarak kullanılmışlardır (Premchand, 1983:35). Bütçe hakkı, yöneticilerin zora dayalı olarak saldıkları ağır vergilere karşı gelişen tepkiler ve bunun sonucunda ortaya çıkan isyanlar sonucunda elde edilen bir haktır. Mutlak monarşilerin tüm çabalarına karşın, toplumun diretmesi sayesinde bütçe hakkı ortaya çıkmıştır (Canbay ve Gerger, 2012:161). Bu durumda göstermektedir ki, bütçe hakkı, örgütlü ve itiraz edebilen toplumun zorladığı bir haktır.

Millet iradesinin kendisini hükümdara ve saraya kabul ettirmesi mücadelesi ile bütçenin gelişmesi, el ele, birlikte cereyan etmiştir. Parlamenter sistemin gelişmesi, hükümdar yetkilerinin zamanla halkı temsil eden kurumlara geçmesi anlamına geldiği gibi bütçe hakkının ortaya çıkmasına ve onunla birlikte demokratik sistemin kuruluşuna öncülük etmiştir (Gürsoy, 1980:57). Bütçe ve toplum arasında var olan ilişki sonucunda bütçe süreçleriyle demokrasi gelişimi arasında sıkı bir ilişkisellik bulunmaktadır (Rubin, 1996:187).

Bütçenin hazırlanmasını, kabulünü, uygulanmasını, denetlenip aklanmasını anayasal düzen belirler. Anayasal hareketlerin kökeninde ise halkın devlet bütçesi, özellikle vergiler üzerinde söz sahibi olma iradesi vardır (Bulutoğlu, 2004:30). Bütçe hakkı, kamu harcamalarının beraberinde getirdiği kişi üzerine konulan yükümlülükler dolayısıyla ortaya atılmıştır. Devlet (hükümdar) masrafını keyfince arttırırsa, bu durumun kendisine daha fazla ve daha ağır yükümlülük getirdiğini

gören vatandaşlar bu konuya ilgi duymaya başlamışlardır. Hükümdara duyulan ilk tepkinin “nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın bize söyle ve bize danış” biçiminde olması “bütçe hakkı”nın içinde “vergileme hakkı”nın bulunduğunu (Gürsoy, 1980:56) göstermektedir.

Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesine yol açmıştır. Tarihsel süreç içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmışlardır. Bu gelişme, yani halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabası, “bütçe hakkı” (power of the purse) olarak kavramsallaştırılmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010a:202)

Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi tarihi süreçte başlıca üç aşamada tamamlanmıştır. İlk aşamada vergiler ve diğer gelir kaynakları parlamento onayından geçerek alınabilir duruma gelmiştir. Böylece bütçenin gelir kesimi hukuki bir yapıya kavuşmuştur. İkinci aşamada giderlerin parlamento tarafından onaylanması sağlanmıştır. Üçüncü aşamada ise, ilk iki aşamanın sonucu olarak devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin her yıl parlamento tarafından yapılması esası getirilmiştir (Feyzioğlu, 1965:15). Bütçe hakkının tarihsel akışına baktığımızda, monarşiye karşı parlamentoların vergi koyma, kaldırma hakkını elde etmelerinden sonra harcama kontrolüne geçtiklerini görmekteyiz (Premchand, 1983:36).

Ortaçağ devletlerinde kamu bütçesi ile prensin (hükümdarın) malikane gelirleri ve giderleri birbirinden ayrılmamıştı. Kamu hazinesi, ulusal devletlerin, merkeziyetçi krallıkların ortaya çıkmasından sonra, kralın kesesinden ayrılıp yasal

düzenleme konusu olabilmıştır. Batıda merkeziyetçi ulus devletlerin kurulması ile birlikte artan düzen, savunma, adalet giderleri Kralların malikane gelirlerinden karşılanamadığı için, halktan alınan vergiler artırılmıştır. Malikane devletleri zamanla yerini vergi devletlerine bıraktıkça, artan vergilerin halkın rızasına dayanması, harcamaların da halkın isteklerini karşılaması için, Kralların Danışma Meclisleri gittikçe daha geniş halk tabakalarını temsil edecek şekilde genişletildi ve yetkileri artırıldı. Önce sadece asiller ve ruhbanlardan oluşan meclisler burjuvaziyi de temsil etmeye başladı ve gittikçe daha çok halk egemenliğinin temsilcisi oldu. Başlangıçta vergileri, kamu harcamalarını ve bazı yasaları danışmak için toplanan meclisler, halk hareketleri ve devrimler sonunda halk adına egemenliğin temsilcisi haline geldiler (Bulutoğlu, 2004:30).

Bütçelerin meclislerce müzakere edilip onanmasından doğan (Gürsoy, 1980:7)bütçe hakkı, mutlak monarşilere karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonunda elde edilebilmiştir. Bütçe hakkı ile ilgili çabalar, devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını sağlamış, bir başka deyişle, bütçenin kurumsallaşması demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine yol açmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 53). Bütçeler ancak temsili hükümet sistemi yerleştikten ve geliştikten sonra “toplum adına karar alma işleminin” düzenlenmesine, ya da toplumun kendi adına yapılacak işlere katılmasına yardımcı bir uygulama yöntemi haline gelebilmiştir (Gürsoy, 1980:6).

Devletin gelir ve harcamalarının millet tarafından tayin, tasdik ve kontrol edilmesi, yüzyıllarca süren fikir mücadelelerinden, kanlı savaşıardan ve büyük devrimlerden sonra sağlanabilmiştir (Sayar, 1970:18). Ortaçağda mutlak monarşilerde bütçe hakkının kapsamına giren tüm kararlar hükümdarlar tarafından verilmekteydi.

Bütçe hakkını tek başına hükümdar kullanmaktaydı. Bu yetkiler zaman içinde, büyük uğraşlar sonucunda mutlak hükümdarın elinden alınarak parlamentolara verilmiştir. Bütçe hakkının çeşitli ülkelerde geçirdiği gelişme aşağıda özet olarak belirtilmiştir. Parlamentolar, orta çağdan beri, demokratik düzeylerini vatandaşlar adına yükseltmek amacıyla bütçe hakkını bir araç olarak kullanmışlardır (Stapenhurts, 2008:52).

Tarih içinde Bütçe Hakkı'na ilişkin ilk yazılı vesika olan 1215 tarihli Fermanın 12'nci maddesinde "*Hükümdar, kendini esaretten kurtarmak, oğluna esaret unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan katılma yapı (vergi) isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde, ancak Genel Meclis (Commun Council) karar verirse halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade, ister Kraldan ister Genel Meclis'ten gelsin, yükleyeceği yük makul ve mutedil olmak gerekir.*" denilmektedir. Kral John'u bu fermanı imzalamaya zorlayan İngiliz Lordları (o zamana göre halkın temsilcileri), Kralın neyi, ne ölçüde, nereye ve niçin harcadığı ile meşgul olmayıp sadece vergi alacağının kendilerine sorulmasında ısrarcı olmuşlardır. Masraflar üzerindeki parlamento denetimi, yani hükümdarın neyi, nereye, ne miktar ve niçin harcadığının meclislerce karara bağlanması meselesi çok daha sonları 18'inci yüzyıl İngiltere'sinde ortaya çıkmıştır (Gürsoy, 1980:58).

Tarihte bütçe hakkına ilişkin ikinci en önemli metin olan 1688 tarihli İngiliz Devrimi'nde yayımlanan Bill of Rights'tır (Gürsoy, 1980:59). Bu belge ile, millet hakimiyeti kesin bir şekilde yerleştirilmiş, devlet hazinesi ile kral hazinesi ayrılmış, kamu masraflarıyla saray masrafları ayrı ayrı cetvellerde gösterilmeye başlanmış ve bütçe hakkı tamamen parlamentoya, millet temsilcilerine verilmiştir

(Sayar, 1970:21). Kabul edilen yasada “*Bundan böyle, Parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiçbir kimse vergi, hediye, katılma payı ya da bağış altına bir ödemede bulunmaya zorlanamaz*” denilmektedir. Parlamantonun devlet harcamaları üzerinde tesis ettiği ilk denetim de yine bu yıllara rastlamaktadır

1688 ihtilali ile birlikte: millet temsilcilerinin rıza ve muvafakati olmadan herhangi bir vergi mükellefiyeti konulmaz, millet temsilcilerinin rıza ve muvafakati olmadan herhangi bir kamu masrafı yapılmaz ve millet temsilcileri her yıl belli zamanlarda kral tarafından toplantıya çağrılır prensipleri kabul edilmiştir. Birinci prensip eskiden beri var olup 1688 ihtilali sonunda yenilenerek kesinleşmiştir. İkinci prensip, hangi kamu hizmetine ne kadar para tahsis edileceğini parlamantonun takdir ve onayına bırakma esasını kabul etmiştir. Üçüncü prensip ise parlamantonun her yıl ve düzenli bir şekilde kral tarafından toplantıya çağrılmasını zorunlu hale getirmiştir (Sayar, 1970:22). Böylece parlamantonun kamu gelir ve giderleri üzerindeki yetkisi düzenli bir şekilde sağlanmıştır.

İngiltere Parlamantosunun 1706 tarihli 66 No’lu İçtüzük (Standing Order) Kararı, bütçe tasarısını hazırlayıp teklif etme yetkisini hükümete bırakmıştır. Hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısını, meclis müzakere ve kabul ettikten sonra uygulama görevi de yine hükümete verilmiştir. Teklif etme hakkı hükümete, müzakere edip kabul veya reddetme hakkı meclise, uygulamada iyi sonuç alıp bunun hesabını meclise verme yetkisi (hakkı) hükümet erkine bırakılmıştır. (Gürsoy, 1980:61).

Fransa’da 14’üncü yüzyılda Kralın vergi koyabilmesi ancak Genel Meclis veya Halk Meclisi denilen Etats Generaux’nun onayı ile mümkündü (Feyzioğlu, 1984:19-20, Gürsoy, 1980: 63, Aksoy, 1993: 17). Fransa tarihinde 1314-1614

arasında geçen üçyüz yıllık zaman Fransız tarihinde “Meclissiz Devir” olarak tanımlanmaktadır (Sayar, 1970:26). Meclissiz devirde, Fransa’daki siyasi ve sosyal gelişmeler İngiltere’den farklı olarak gelişmiş ve 15’inci yüzyılda kesin olarak yerleşmiş olan vergi koyma hakkının Halk Meclislerince kullanılması ya da onların onayına tabi tutulması ilkesi 16’ncı yüzyılda tamamen ortadan kalkmıştır. 1624’de 13’üncü Louis’in Genel Meclis’i dağıtması ile başlayan mutlakiyet idaresi teorik desteğini, kralın kutsal hakları ve mutlak hakimiyet tezlerinden almıştır. 1789 tarihli ünlü Fransız Devrimi’nden itibaren toplanan Millet Meclisi ilk iş olarak “Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz” ilkesini koyan bir kanun çıkartmıştır. Bununla da yetinmeyip sadece vergileri değil, bütün kamu gelirlerinin tasdiki ilkesini benimsemek suretiyle bütçe hakkının birinci aşamasını gerçekleştirmiştir (Feyzioğlu, 1984:20, Gürsoy, 1980:64, Aksoy, 1993:17).

Fransız ihtilali ile birlikte verginin konu, matrah, yükümlü ve oranlarıyla tahsil şekillerinin tayini ve her sene yeniden tasdiki, gelirlerin hangi kamu hizmetlerine ve ne miktarda tahsis edileceğinin tespiti ve nihayet devlet harcama ve gelirlerinin denetim hakkı, açık ve kesin bir şekilde millet temsilcilerine geçmişse de, uzun yıllar devlet gelir ve masrafları hakkıyla kontrol edilememiştir (Sayar, 1970:27).

Fransa’da Millet Meclisi (Assemblée Nationale) devlet gelirleri üzerinde tesis ettiği hakimiyeti, daha uzun yıllar kamu harcamaları üzerinde kuramamış sadece devlet hazinesini kral hazinesinden ayırmak suretiyle vergi koyma hakkının Millet Meclisi’ne ait olduğu bir Anayasal hüküm haline gelmiştir (Coşkun, 1986:14).

25 Mart 1817 yılında yürürlüğe giren bir kanunla bakanlıklara ve hükümet dairelerine ödenek verme yetkisi, yasama organına tanınmıştır (Gürsoy, 1980:65, Feyzioğlu, 1984:21). Ödenekler önceleri bakanlıklar itibariyle toptan verilirken,

sonraları bölümler itibariyle onanma usulü benimsenmek suretiyle, yasama organına devlet giderleri açısından da tam yetki verilmiştir (Aksoy, 1993:18). Bakanlıkların kendilerine verilen ödenekler içinde harcama yapma ilkesi 1817’de konulduktan sonra, 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişiklikler ile, kamu hizmetlerinin türlerine ve her hizmet bölümündeki programlara göre hazırlanmış masraf cetvelleri bütçelere eklenmeye başlamıştır Böylece, parlamentonun devlet giderleri üzerindeki denetimi de giderek genişleyip artmıştır. 1862 tarihli “Genel-Kamusal Muhasebe Kararnamesi” ile bütçe hakkı Fransa’da gelişimini modern maliyenin anladığı anlamda tamamlamıştır (Coşkun, 1986:14).

2. BÜTÇE HAKKININ UNSURLARI

Tarih boyunca bütçeler hesap sorma, yönetme ve ekonomi politikası aracı olarak kullanıldığına göre (Premchand, 1983:36) bütçe hakkı her şeyden önce parlamentoların siyasal iktidara hesap sorma aracı olarak gelişmiştir. Bütçenin geleneksel dönemde üstlendiği işlevlere uygun olarak üretilen (Gürsoy, 1980:115), bütçenin hazırlık, müzakere, onaylama, uygulama ve denetim safhalarını ilgilendiren kurallardan oluşan bütçe ilkeleri (Sayar, 1970: 65) aslında bütçe hakkının unsurlarını ve çerçevesini de belirlemektedir. Bu ilkelere göre bütçe hakkı, üç temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; bütçe yasa tasarısının yasama organı tarafından onaylanması, bütçe uygulamalarının yasama organınca izlenmesi ve bütçe uygulama sonuçlarının aynı organca denetlenmesidir.

2.1. Bütçenin Onaylanması

Bütçenin yönetim aracı olması, demokratik parlamenter rejimlerde siyasal iktidarların hükümet politikası olmasından kaynaklanmaktadır. Bundan dolayı,

bütçenin onanması, hükümet politikasının onanması anlamına gelir (Batirel, 1979:8). Bütçe tekrarlanan güvenoyudur. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı müzakere ve onaylama için yasama organına sunulur. Devlet gelir ve masraflarının miktarını tayin ve tespit etme hakkı, yani bütçeyi müzakere ve onaylama yetkisi yasama organına aittir. Bütçe ilkelerinden üçü “harcamaların gelirlere önceliği”, “önceden yetki” ve “ayrılık” ilkeleridir. Ayrılık ilkesine göre bütçeler nitelik açısından, nicelik açısından ve zaman açısından ayırımı tabi tutulmaktadır. Nitelik açısından ayırım, hizmetler arasında çeşit ve içerik itibariyle ayırım yapmaktadır. Birbirine benzeyen hizmet çeşitleri bir fasıl (bölüm) içinde toplanmaktadır. Nicelik bakımından ayırım, ayırım tabi tutulan her hizmet için bir yıl içinde sarf edilecek para miktarının tespitidir. Zaman bakımından ayırım ise, bütçenin belirli bir devre için onaylanması ve o devre içinde uygulanmasıdır (Sayar, 1970:125-129).

Bütçe bir hükümet planı ve yönetim aracı olduğu için bütçeyi hazırlama görevini yürütme organı üstlenmiştir (Batirel, 1979:73). Çağdaş devletlerde bütçelerin artan teknik niteliği nedeniyle bütçe hazırlama görevi yürütmeye verilmişse de, bu durum parlamentonun bütçe üzerindeki yetkilerinin kısıtlanmasına anlamına gelmemektedir. Meclislerin bütçe tasarıları üzerinde yaptığı inceleme ve onaylama, meclis üstünlüğünü ve millet adına egemenlik kullanımı bakımından önemli (Gürsoy, 1980:273-74) olduğundan bütçe hakkının ihlali ulusun egemenlik hakkının zedelenmesine yol açmaktadır (Gülseren, 2000:193).

Bütçenin onaylanması aşamasında yürütme gücünün rolü üç kategoriye ayrılmaktadır. Birinci kategoride yürütme gücü bütçenin tespit ve tasdiki konusunda tam yetkiye sahiptir. Demokratik ülkelerde görülen bir durum olmamakla birlikte,

iktidarın bir ihtilal yapmak suretiyle bir diktatör tarafından ele geçirilmesi veya yasama organının geçici olarak bütçeyi onama yetkisini yürütme organına bırakması ya da yasama organının bütçeyi zamanında tasdik etmemesi nedeniyle yürütmenin bütçeyi kendiliğinden yürürlüğe konması durumunda, yürütmenin bütçe tespit ve onaması üzerindeki tam yetkisi ortaya çıkabilir. İkinci kategori yürütme gücünün tespit ve tasdik konusunda sınırlı yetkiye sahip olmasıdır. Burada hükümetçe hazırlanan bütçe tasarıları, Parlamentonun bütçe hakkını kullanmasını sınırlayabilmektedir. Üçüncü kategori ise yürütme gücünün sadece bütçeyi teklif etmesi ve yasama gücünün ise bütçe konusunda tam yetkili olmasıdır (Aksoy, 1993:296-298). Demokratik rejimlerin ayırt edici özelliği, bahse konu üçüncü kategorinin genel kural olmasıdır.

Bütçe sürecinde parlamentonun sahip olduğu üstünlük, hükümetin hazırladığı bütçe yasa tasarısının uygulamaya konulabilmesi için parlamentonun onayına sunulması zorunluluğu ile bağlantılı olmakla birlikte parlamentonun üstünlüğü aynı zamanda yürütmenin parlamentoya bütçe uygulamaları ile ilgili rapor sunumunu da gerektirmektedir (OECD, 2004:134). Bütçenin yasama organı tarafından onaylanması, bütçenin uygulama aşaması ile uygulama sonuçları hakkında parlamentonun bilgi sahibi olmasını da gerektirmektedir. Parlamentonun bütçe sürecindeki rolünün ağırlığı, parlamentoya sunulan bütçe tasarısının ne kadar değiştiğine bağlı olarak değişmektedir (Schick, 2001:28).

Hükümetin hazırlayarak parlamentoya sunduğu bütçe tasarısı hükümetin bir yürütme programıdır ve bunu uygulama sorumluluğu da hükümete aittir. Hükümet meclisten güvenoyu almak suretiyle iktidara geldiğinde ve o güven devam ettiği sürece iktidarda kalabildiğine göre, hükümetin hazırlamış olduğu bütçe tasarısını

değiştirmekte bir yarar düşünülemez. Yasama organı, bu durumda bütçe hakkını, hükümetin bütçe teklifini olduğu gibi onaylayıp bütçenin uygulama sonuçlarını denetlemek suretiyle kullanabilir. Bütçe hakkının etkinliği de, gelir ve gider tahminlerinin ne oranda gerçekteleğinin, verilen izinler ne oranda uyulduğunun araştırılıp anlaşılmasıyla sağlanabilir (Feyzioğlu, 1984: 235). Bu görüşe göre yasama organının bütçeyi onaylaması daha sonra bütçe uygulama sonuçlarının denetimi için yapılan bir ön-işlem mahiyetindedir.

2.1.1. Bütçe Uygulamalarının İzlenmesi

Vergileme yetkisinin milletin temsilcilerinden oluşan parlamentoya geçmesi ile ortaya çıkan “bütçe hakkı”, zamanla her yıl tekrarlanan şekilde kamu gelir ve giderlerinin parlamento tarafından önceden verilen izin ve yetkiye bağlanması ile tarihi gelişimini tamamlamış (Aksoy, 1998: 387) ise de parlamentonun sahip olduğu “bütçe hakkı” sadece onama ve denetlemeyi değil aynı zamanda gözetimi de kapsamaktadır. Parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim hakkı ve yetkisi, planlama aşamasından bütçenin uygulama ve sonuçlandırma aşamasına kadar olan tüm süreçlerde parlamentonun etkin ve yeterli bir şekilde bilgilendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Etkin ve yeterli bir bilgilendirme ise mali saydamlığın tam anlamıyla tesis edilmesi ve iyi işleyen bir hesapverme sisteminin kurulması ile mümkündür. Mali saydamlığın ve hesapverilebilirliğin olmadığı bir ortamda parlamento sadece yürütme organının kararlarını onaylayan bir konuma düşeceği gibi, yürütme organı da emrindeki idare üzerinde etkin olma imkanına sahip olmayacaktır.

Bir kontrol ve denetim aracı olarak bütçe kanunu, yürütmeye ve onun emrindeki bürokrasiye, nerelere ve ne kadar para harcanacağını göstermek suretiyle onlar üzerinde yasama organının denetimini kurar (Gürsoy, 1980:296). Parlamento, her kanun üzerinde yaptığı gibi, bütçe kanununun uygulanışını da denetleyebilir. Bütçe kanununun uygulanışını denetlemede kullanılan normal yöntemler diğer yasaların uygulanışını denetlemede kullanılanların aynısıdır (Gürsoy, 1980:440-441). Yasama organının bütçe uygulamalarını izlemesi, yürütme organını genel denetleme usullerine uygun olarak soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluyla gerçekleştirilmektedir (Aksoy, 1993:387).

Bütçe kanunu, parlamentoya ait bir yetkinin mali yıl süresince kullanılmasını kayıtlı ve şartlı olarak yürütmeye devreder (Gürsoy, 1980:306). Yasama organı nasıl ki, bütçeyi görüşme ve onaylama hakkına sahipse, bütçenin uygulama aşamalarını takip ve uygulama sonuçlarını denetleme hakkına da sahiptir (Sayar, 1970:272). Yasama organı bütçe kanunundaki kayıt ve şartlarla devredilen yetkinin kullanılmasını izleme hak ve yetkisine sahip olmak zorundadır. Fakat bu yetkisini kullanırken güçler ayrılığı prensibine ve yetki devri ilkesine bağlı kalmakla da yükümlüdür. Nitekim güçler ayrılığı prensibi gereği normal şartlarda parlamento, bütçenin uygulama, kontrol ve denetimine doğrudan karışmayıp; yürütmenin iç kontrol ve denetim sistemini dış denetim raporları aracılığıyla gözetlemektedir (Lienert, 2010:13-14).

Yasama organı bütçe yasa tasarısını onaylamakla bütçe yetkisini yürütme organına devretmekte (Schick, 2001:21), yürütme de yasamanın bir aygıtı olarak bütçeyi uygulamaktadır. Bütçe uygulama sürecinde parlamentonun bilgilendirilmesi, parlamentonun devrettiği bütçe yetkisinin kaçınılmaz bir gereğidir.

Bütçe uygulama sürecinde parlamento bütçe kontrolünü yürütmenin hazırlayıp parlamentoya sunduğu raporlarla yerine getirmektedir (OECD, 2004:27). Onun için bütçe uygulama sürecinde parlamentonun gözetleme ve izleme rolünün etkinliği, yürütme ve dış denetimin parlamentoya sunduğu raporlara bağlı olarak değişmektedir.

2.1.2. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürerek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişlerle, bunlara yönetme yetki ve gücünü veren vatandaşlar arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu anlamda bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yoluyla yürütmeden hesap sorma imkanını sağlamaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasinin esasını tekil ettiği gibi, bütçe hakkının kullanılmasının da en doğal sonucudur (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 64). Bütçe yapmak, bütçe hakkının sadece bir parçasını meydana getirmektedir. Bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için bütçe uygulama sonucunun da parlamentoca denetlenmesi gerekir. Gelirlerin bütçede ifade edildiği gibi toplanıp toplanmadığının ve kamu harcamalarının olması gereken şekilde harcanıp harcanmadığının parlamentolar tarafından denetlenmesi gerekir. Bu, esasında bütçe yapmak kadar hatta ondan daha da önemlidir (Öner, 2008:270). Bütçenin denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp

kullanılmadığının araştırılmasıdır. Yetkisinin yasal düzenlemelere ve çerçeveye uygun biçimde olup olmadığının denetimi hukuki ya da yasal denetim, ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı da ekonomik denetimdir (Batirel, 1979: 125).

Devlet bütçesinin denetimi, bütçe hakkı ile sıkı sıkıya ilgilidir. Bütçeyi tasdik hakkına sahip olan hakim kuvvet, uygulamasını da kontrol hakkına sahip olmalıdır (Sayar, 1970:236). Bu yönüyle bütçe denetimi bütçe hakkından kaynaklanan bir olgu olduğu kadar bütçe hakkının tamamlanması için gerekli bir aşamadır. Bütçenin geleneksel fonksiyonu denetimdir. Bütçe kurumu üzerinde yapılacak tarihsel bir incelemede, bu kurumun kurulmasındaki amacın, halkın yöneticilerini siyasal bakımdan baskı altına almak ve denetlemek olduğu kolayca anlaşılabilir. Bütçe, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde, ilk olarak halk hareketlerinin siyasal baskısı sonucu ortaya çıkmıştır. 1215 yılında Magna Carta (Büyük Berat)'ın Kral John tarafından imzalanması ile başlayan demokrasi hareketinde ilk bütçe fikrinin yer aldığı söylenebilir (Batirel, 1979:2-3).

Parlamento, hükümete bir mali yılda harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdikten sonra mali yılın bitiminden itibaren geçecek makul bir süre sonunda vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemesi bütçe hakkının bir gereğidir. Parlamento bu denetim yetkisini kesin hesap kanunu ile yerine getirmektedir. Hukuki dayanağını anayasadan alan kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:484).

Bütçe uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetlenmesi, bütçe hakkının bir diğer unsurunu oluşturmaktadır. Kesin hesap yasa tasarısı ile gerçekleştirilen bütçe uygulama sonuçları üzerindeki yasama organı denetimi ile millet adına egemenlik kullanan organ, bütçe kesin rakamları üzerindeki denetimi yaparak bütçe hakkının kullanılmasını tamamlamaktadır (Aksoy, 1993:371). Bütçe hakkının bir gereği olarak bütçeyi onaylayan parlamento, aynı hakkın bir gereği olarak bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarısını da görüşerek kanunlaştırmakta ve böylece mali yıl başında hükümete bütçe kanunu ile verdiği yetkinin sonuçları hakkında hem bilgilenmekte hem de bu sonuçları onaylayarak yürütme organını ibra etmektedir.

Temsili demokrasi temelde bir asil-vekil ilişkisinin kurumsallaşması olarak tanımlanabildiğine göre asil-vekil ilişkisinin temelinde vekilin asile hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yalın bir ifadeyle hesap verme yükümlülüğü, genel olarak, kendisine emanet edilen para veya malları yöneten ya da bu görevi ifa eden bir kişinin, başkalarına, bu para veya malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap vermesi görevidir (Gören:2000:118). Bütçe hakkı gereği yürütme organına kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu gideri gerçekleştirme görev ve yetkisini tevdi eden yasama organının, yürütme organından hesap sorması bütçe uygulama sonuçlarının denetimi yani kesin hesap denetimi ile mümkün olmaktadır. Kesin hesap denetimi aslında yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütçeyi onaylayıp, devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini yürütme organına veren parlamentonun, bütçe hakkının sonucu olarak, bütçe denetimini yapmak durumundadır. Gerçekten, parlamento bütçeyi onaylamak

suretiyle uygulanmasına yetki verdiği işlemlerin yürütme organınca nasıl uygulandığını, sonuçların ne olduğunu araştırmaz ise yetki vermesinin de anlamı kalmaz. Demokratik ülkelerde milli egemenliği temsil eden ve denetleme hakkını elinde bulunduran parlamentonun bu hakkı kullanmaması da düşünülemez (Bek, 1995:45). Bu hakkın kullanılmasını mümkün kılan kesin hesap kurumu, bütçe hakkının bir gereği olduğu kadar kamusal hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir. Parlamentodan bütçe yasağı ile yetki alan yürütme organı, kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla aldığı bu yetkinin kullanımı hakkında parlamentoya bilgi ve hesap vermektedir. Bu aından kesin hesap yasa tasarıları, kamu mali yönetiminin temel ilkeleri olan mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesinde hayati önem taşımaktadırlar.

Parlamente demokrasinin zorunlu şartı olan parlamente bütçe denetiminin en etkili yolu muhakkak ki, bütçe hesaplarının tanzim ve tevdi edilmesinden sonra yapılan veya yapılması gereken denetimdir (Feyzioğlu, 1988: 9) ki bu denetim ancak kesin hesap yasa tasarısı görüşmeleri ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe gerçekleşmelerinin denetimi kesin hesap kanunu üzerinden yapılmaktadır (Bıçak, 1993:40). Bu yönüyle kesinhesap kurumu, bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkartıp somut bir hukuksal işleme dönüştürmektedir. Nitekim geleceğe ilişkin plan ve tahminler bütünü olan bütçeye karşılık, kesin hesap yasa tasarısı öneki dönemin uygulama sonuçlarını gösteren ve dolayısıyla somut içerikli bir belgedir. Nitekim, Anglo-Sakson sistemini kabul eden ülkelerde parlamenteolarca bütçe hakkının kullanılması, bütçe tasarısının görüşülmesinden çok, kesin hesapların ibrasıyla ilgili görüşmelerde ortaya çıkmaktadır (Feyzioğlu, 1988: 11).

Parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliği belirli süreçlerle ortaya çıkmaktadır. Parlamento, ancak bütçe uygulaması sona erdikten ve bütün bütçe hesapları idare tarafından tanzim edilerek bunların doğrulukları ve birbirlerine uygunluğu bağımsız bir denetim organınca onaylanıp, sonuçları uygunluk bildirimleri ve senelik raporlarla parlamentoya sunulduktan sonradır ki, bütçenin tümü üzerindeki nihai bir denetim icra edecektir. Esasen parlamenter rejimlerde bütçe hukukun temeli olarak ifade edilen yasama denetim ile daha ziyade bütçenin uygulanmasının sona ermesini müteakip yapılan bu denetleme kastedilmektedir (Feyzioğlu, 1965: 499). Yasama denetiminin temeli olan kesin hesap yasa tasarısı görüşmeleri ve kesin hesabın yasalaşması, parlamentonun bütçeyi onaylama, izleme ve denetleme sürecinin son halkasını oluşturmaktadır.

Bütçe hukuku açısından olaya bakıldığında bütçe denetiminin temeli kesin hesaptır. Yasama organı mali yıl başında verdiği harcama yetkisinin ne şekilde kullanılmış olduğunu bu belge aracılığıyla kontrol eder (Tosun ve Cebeci, 2006:113). Yürütme organı tarafından hazırlanarak Parlamento'ya sunulan kesin hesap kanun tasarısı, ilgili olduğu yılın bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir. Bütçe denetiminin son evresi olan Parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, bütçe uygulamaları tamamlanıp ilgili hesaplar kapatıldıktan sonra gerçekleştirilmektedir. Bu yönüyle bütçenin asıl denetlendiği evre, bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlendiği evredir denilebilir. Yasama organı dışında bütçe üzerinde idari ve yargısal açılardan yapılan denetimler varsa da bunlar daha çok yasama denetiminin hazırlayıcısı veya yardımcısı nitelikte olması yönüyle tali denetimlerdir (Candan, 2007;181).

Yasama organının yürütme organına, belirli bir dönem için vermiş olduğu harcama yapma ve gelirleri toplama yetkisinin nasıl kullanıldığının mali yılın bitiminden makul bir süre geçtikten sonra denetlenmesi, parlamentonun bütçe hakkının bir gereğidir. Bu denetim yetkisi de esas olarak kesin hesap kanunları ile işlerlik kazanmaktadır (Kesik, 2006:23). Kesin hesaplar, devletin bir bütçe yılına ait mali bilgilerinin raporlanmasıdır (Kesik, 2006:24). Kesin hesap kanunu, bir bakıma yürütme organına verilen harcama yetkisinin yürürlükteki mevzuat çerçevesinde etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının yasama organı tarafından denetlenmesi anlamına da gelmektedir (Kerimoğlu, 2004:19).

Anayasal bir kurum olan “kesin hesap kanunu”, yukarıda belirtildiği üzere pr hukuki bir metin olmanın ötesinde işlevlere sahiptir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim de, salt hukuki ya da siyasi bir denetim olarak değerlendirilemez. Her Şeyden önce, kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir (Kerimoğlu, 2004:19). Kesin hesap yasa tasarısının görüşmeleri, hükümetin mali, iktisadi, diplomatik, idari ve siyasi performansının denetlenmesi anlamına gelmektedir. Yasama organının, yürütmenin hazırladığı kesin hesap yasa tasarısını kanunlaştırması, en azında siyasi olarak daha önce bütçe kanunu ile verilen icra yetkisinin yerinde ve uygun kullanıldığı anlamına gelmektedir.

Bütçe gibi bütçenin denetimi de salt hukuki (anayasal) veya mali bir süreç olmaktan öte anlam ve işlevlere sahiptir. Bütçenin denetimi siyasi, hukuki, iktisadi ve mali anlam ve işlevlere sahiptir. Bütçenin denetimi; yasama organının daha önce

almış olduğu kararların yürütme organınca yerine getirilmesi açısından siyasi, devlet gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu sağlama yönüyle de mali nitelikler taşımaktadır. Bütçe uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetimi olan kesin hesap kurumu da doğal olarak siyasi, hukuki ve mali iş ve işlemleri içeren özellikle sahiptir.

Hukuki olduğu kadar siyasal nitelik de taşıyan kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla bütçe denetimi, siyasal iktidarların performansını ortaya koymaktadır. Yasama organı, kesin hesap kanun tasarısını görüşürken, bütçe yılının başında yürütme organına verdiği yetkinin ne şekilde kullanılmış olduğunu, yapılmasına izin verdiği giderlerin ne derecede gerçekleştirildiğini, tahsiline yetki verdiği gelirlerin ne kadarının tahsil edildiğini ve yürütme organının başarı veya başarısızlığını tespit edebilir (Bek, 1995:68). Kesin hesap yasa tasarısı ile, yürütme organı olan siyasal iktidarın ve onun emrindeki idare teşkilatının bütçe yılı içindeki bütün iş ve işlemlerinin mali boyutu (parasal boyutu), yasama organının bilgisine sunulmaktadır. Böylece yasama organı, kesin hesap yasa tasarısı ile “bütçe hakkı”ndan kaynaklanan bilgilenme ve sonuçtan haberdar olma imkanına kavuşmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

1. BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİNDE BELİRLEYİCİ EKONOMİK ve SOSYAL UNSURLAR

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

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

Bütçe Wildavsky'nin belirttiği gibi "akıl değil, tarihin bir ürünü" olarak ortaya çıkmıştır. 19'uncu yüzyılın sonu ve 20'inci yüzyılın başlarında kamu harcamalarının önemli derecede büyümesi, yürütme organının kaynak tahsis

kararlarının yasama organı tarafından kontrol edilmesini gündeme getirmiştir. Kontrolün yapılabilmesi için de kaynak tahsis sürecindeki yetki ve sorumluluklar belirli örgütler arasında bölüştürülmüştür. Böylece bir bütçe sürecinde hangi aşamaların olduğu, hangi kurumların ne gibi görevleri, hangi aşamalarda üstlenmesi gerektiği belirlenmiştir (Demirbaş, 2012:676, at Fozzard, 2001:23).

Bütçe hakkı, parlamenter demokrasiyle paralel olarak geliştiğinden ekonomik ve sosyal alandaki gelişmeler ile parlamenter/temsili demokrasideki değişim ve gelişimler kaçınılmaz olarak bütçe hakkının içeriğini ve kullanım şeklini de doğrudan etkilemiştir. Modern ulus devletlerinin siyasal ve yönetsel yapılarının 20'nci yüzyıldaki iç ve dış dinamiklere dayalı olarak değişimi, bütçe kurumunu da etkilemiştir. Devletin etkinlik alanı, rol, görev ve fonksiyonlarındaki değişim ile siyasal iktidarın temel kamusal erkler arasında paylaşımı ve kullanımı siyasal sistemleri etkilerken; birikim modelindeki değişim ve dönüşüm de devleti ve siyasal iktidarı değişime ve yeniden yapılanmaya zorlamıştır. Devlet, iktidar, parlamento ve siyasetin yeni anlam ve işlevler edinmesi sözkonusu kurum ve kavramlarla doğrudan ilgili olan bütçeyi de etkilemiştir. Bütçe hakkının kapsam ve işleyişinde meydana gelen değişimi anlayabilmek için öncelikle 20'nci yüzyılın burjuva demokrasilerindeki gelişim ve değişimi anlamak ve irdelemek gerekmektedir.

Bütçe hakkının gelişimi ve parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliği zıt yönlü etkilerin altında karmaşık bir yapı arz etmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde parlamentoların bütçe sürecindeki rolü, yetkilerin yerel yönetimlere devri, emeklilik harcamaları ile ulusal borç servislerindeki artış nedeniyle uzun süreli bir düşüş eğilimi içerisinde olduğu halde bir çok OECD üyesi ülkede parlamentolar bütçe sürecinde daha aktif rol almaya yönelik çabalar ve reformlar içerisine

girmişlerdir (Stapenhurst, 2008:53). Bütçe hakkının kullanım kapsam ve şeklindeki değişim, kamu mali reformu ve performansa dayalı yönetim sistemine geçmekle gerçekleşmiştir. Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmesi, girdiler üzerinde durmaktan ziyade çıktılar üzerinde durulması ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerinde kuran bir yaklaşımın belirlenmesini (DPT, 2001: 15) sağlayan ekonomik ve sosyal faktörler genel olarak aşağıda belirtilmiştir.

1.1. Ekonomik ve Mali Yapıdaki Gelişmeler

Kapitalizm ekonomik olduğu kadar toplumsal ve politik bir anlamı da ifade ettiğinden (Şaylan, 2003:33) kapitalist birikim sürecindeki her türlü değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olarak devleti de etkilemektedir. Bob Jessop (Jessop, 2009) bu yalın gerçeklikten yola çıkarak “her birikim modeline bir siyasal sistemin eşlik ettiğini” iddia etmektedir (Jessop, 2009: 42).

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

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

Devletin mali alandaki rol ve fonksiyonlarında belirleyici olan en önemli etken globalleşme olgusudur. Globalleşme, devletin mali alandaki rolünün yeniden sorgulanmasına neden olmuştur (Dileyici, 2012:496). 1970'li yılların sonlarına doğru, eksik rekabeti gidermede devletin rolü sorgulanmaya başlanmış ve piyasa ağırlıklı bir ekonomik sistem görüşleri çerçevesinde devletin yasal ve kurumsal regülasyonlar aracılığıyla piyasada rekabeti artırıcı ve devlet tekelindeki alanları rekabete açısı bir fonksiyon üstlenmesi benimsenmiştir (Dileyici, 2012:501).

Dünya ekonomisinde yaşanan küreselleşme sürecinin hız kazanması ulus devletlerin yapısını değiştirmeye başlamıştır. Özellikle devletin harcama yapma ve vergi toplama gibi kamu maliyesine ilişkin asli görevlerinin gerçekleştirilmesinde bazı sınırlamalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu harcamalarının azaltılmasını temel alan devletin küçültülmesine yönelik politikalar küreselleşmenin mali yapı üzerindeki temel etkilerini oluşturmaktadır (Eker, 2009:9).

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması (Öz, 2005:1) şeklinde işleyen küreselleşme, iletişim ve ulaşım

teknolojilerindeki gelişmelerin de sayesinde ulusal sınırları engelleyiciliğini tamamen ortadan kaldırmamışsa da; önemli oranda azaltmayı başarabilmiştir. Kimi akademisyenler küreselleşmenin en önemli göstergelerinden ve taşıyıcı unsurlarından olan finansal piyasaların önündeki engellerin kaldırılması ve ulusal finans piyasalarının küresel düzlemde eklemlenmesini sermayenin hız ve menzil sorununu aşmak için zaman-mekan sınırlamalarından kurtulma ve dolayısıyla mekansal yetkeler olan ulus devletleri aşma eğilimi olarak değerlendirmektedir (Cohen, 1996).

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

Sermayenin mantığı ve amacı en geniş anlamda sermayenin yeniden üretimini sağlamak yani sermaye birikimi için kar elde etmek olduğuna göre; sermaye her zaman karlılık temelinde tercihte bulunmaktadır. Bu da kaçınılmaz olarak karlı olan

mekanların tercih edilmesini gerektirmektedir. Ulus devletler sermayeyi çekebilmek için sermaye için karlı alanlar oluştururken sermaye karlılığı önündeki en önemli engellerden olan vergi yükünü tamamen kaldırmak mümkün olmasa da en düşük seviyeye çekmek zorunda bırakılmaktadırlar. Küreselleşmenin vergi rekabeti yoluyla ulus devletlerin vergilendirme yetkisi üzerindeki basıncı sermayenin kar ve birikim mantığının bir sonucudur.

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

GATT ile devlete ait olan pek çok hizmet alanı çok uluslu şirketlerin dolayısıyla yabancı sermayenin eline geçmiştir. Bu amaçla özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme süreci hızlanmıştır. Serbest ticaretin önem kazandığı bir yapılanma içinde kamu bütçesi hem harcama hem de gelir kalemleri itibariyle “sınırlı devlet” modeli çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu modele göre daha az harcama yapan ve daha az kamu mali açığı üreten ve buna bağlı olarak daha az vergi gelirine ihtiyaç

duyan ve doğal olarak ekonomiye daha az müdahale eden bir devletin varlığı benimsenmiştir (Eker, 2009:3).

Ulus devletlerin egemenliğinin en önemli unsurlarından biri vergilendirme yetkileridir. Egemenliği, siyasal ve yargısal otoritenin doğası anlamında fonksiyonel açıdan ele aldığımızda (Isenbaert, 2008:12) bunun en somut dışa yansımaları vergilendirme güç ve yetkisinin bulunmasıdır. Her ne kadar egemenlik kavramının ortağa çıktığı dönemden itibaren egemenliğin sınırı ve kapsamı tartışma konusu edilmişse de her ulus devletin belirli bir mekansal bütün üzerinde vergilendirme yetkisi ile donatılması egemenliğin ayırt edici özellikleri arasında kalmayı başarmıştır. Bütçe hakkı da devletin vergilendirme yetkisi ile doğrudan ilgili olduğu için; devletlerin vergi rekabetine zorlanmaları bu egemenliğin kaçınılmaz bir şekilde kısıtlanmasına, devletlerin vergilendirme yetkilerinin ve buna bağlı olarak bütçe hakkının aşınmasına yol açmaktadır. Bu devletin siyasal mantığının sermayenin kar mantığına bağımlı hale gelmesinin veya en azından bu mantığı dikkate almak zorunda kalmasının kaçınılmaz sonucudur.

Bir yandan küreselleşme ile birlikte artan sermaye mobilitesi etkin vergilendirmeyi zorlaştırırken diğer yandan da uluslararası şirketler kamusal düzenlemeleri anlamsızlaştırarak devletin etkinlik ve yetkinlik alanını sınırlamaktadırlar (Schulze ve Ursprung, 1999: 296). Modern devletin değişen doğası ve ilişkisellikleri, tek başına bir devletin sorun çözme kabiliyetini sınırlamakta ve devletler sermaye, mal ve insanların hareketli olduğu bir ortamda diğer devletler ve onların vatandaşları ile etkileşime girmeksizin kendi gelirlerini etkin ve yeterli bir şekilde artırma imkanını kaybetmişlerdir. Bundan dolayı uluslararası nitelik kazanan vergi hukuku, devletin egemenlik yetkisi kadar devletin vatandaşlarıyla ve diğer

devletlerle olan ilişkisine bağı hale (Christians, 2008: 3) gelmiştir. Bu da zorunlu olarak her devletin, diğere devletlerin düzenlemelerini ve kendi vatandaşları kadar diğere devletlerin vatandaşlarının da hareketlerini ve tepkilerini dikkate alarak egemenliğe ilişkin yetkilerinden olan vergilendirme yetkilerini kullanmalarını zorunlu kılmaktadır.

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

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

1.1.1. Finansal Krizler: Güney Doğu Asya ve ABD Merkezli Kriz

Tecrübeleri

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

1980’lerin ortalarında bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, ABD de sürekli artan geniş kamu borç sorunu ile karşı karşıya gelmiştir. 1960-80 arasında uygulanan politikaların yol açtığı devletin mali krizi, bir yandan kamunun artan borç stokunu döndermeyi bir yandan da mevcut kamu harcamalarını finanse etmeyi zorlaştırmıştır(Buchanan, 1986: 208). Kamunun söz konusu zorunluluğu, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını zorunlu kıldığı gibi mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının siyasal karar vericiler tarafından dikkate alınmasını da gündeme getirmiştir.

Temmuz 1997’de Taylan’da başlayan ve sırasıyla Endonezya, Güney Kore ve Malezya’ya yayılan, 1998’de Rusya ve 2000-2001 yıllarına Türkiye’de meydana gelen finans piyasaları öncülüğündeki ekonomik krizler, yeni birikim modelinin krizleri olarak değerlendirilmektedirler. 1980 sonrası uygulamaya konulan liberalizasyon ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan fon fazlalıklarına yönelik eleştirilerin yükselmesine yol açan krizler, büyük oranda mali sistemlerdeki zaafardan ve yönetim hatalarından (Göktaş,2000: 14) kaynaklandığı iddia

edilmektedir. Bu tür iddia ve tespitler, devletin rol ve sorumluluklarının yeniden tanımlanmasının yanısıra kamu mali yönetiminde yapısal reformların yapılmasını da gündeme getirmiştir.

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

Önce Latin Amerika daha ağırlıklı olarak da Uzak Doğu Asya’da yaşanan finansal krizler, mevcut uluslararası yapıların (mimarinin) zaaflarını ortaya koymuştur. Bu zayıflıkların büyük bölümünün de ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketleriyle ilişkili olduğu görülmektedir. Bu krizlerin en önemli sonucu, küreselleşmenin yararları kadar önemli risklerinin de olduğunun farkına varılmasıdır. Bunlar; asimetrik enformasyon olgusu, negatif dışsallıklar ile borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına alabilmelerine

yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilmemiş olmasıdır. Bu gibi aksaklıkların sonucu olarak ortaya çıkan krizlerin bir daha olmaması veya olması halinde yaratacağı zararın en aza indirilmesi için bu türden piyasa başarısızlıklarının nasıl düzeltileceği ve bu konuda uluslararası kuruluşlara düşen görevlerin nasıl yeniden tanımlanacağı gibi hususlar özellikle 1997 yılından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Kriz sonrası geliştirilen yaklaşımların odak noktalarından birisi, ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler olmuştur. Bu anlamda ekonomide en büyük aktör olan devletin kamu açıkları, maliye politikaları, borçlanma politikaları ve bunlara ilişkin hesapların giderek önem arz etmeye başlamıştır. Sonuç olarak, kamu açıklarının gerçek boyutu, borç stoklarının sürdürülebilirliği ya da daha genel olarak kamunun kaynakları kullanabilme kapasitesi gibi konular ve bu alanlarda alınan maliye politikası kararlarının kalitesini sorgulayacak bir veri ve bilgi setinin her ülke için geçerli olabilecek standartların geliştirilmesi önem kazanmıştır (TEPAV, 2006a:7-9).

1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesi de, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdi. Bu anlamda piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir. Bu tarihten sonra, klasik bütçelerin ekonomilerin maruz kaldıkları mali riskleri tanımlamada ne kadar yetersiz olduğu anlaşılmıştır. Sadece Asya ekonomilerinin değil, diğer ülke ekonomilerinin resmi bütçe hesaplarının da ekonomilerin gerçek durumlarından daha sağlam bir görünüm sergiledikleri gözlenmiştir. Buradan hareketle başta uluslararası örgütler olmak üzere, dünyada

doğru bilginin üretilmesi ve yayınlanmasan sağlamak üzere mali saydamlık konusunda çalışmalar yoğunlaşmıştır (DPT:2000: 83). Bu durum kamu maliyesinde saydamlık ve hesapverebilirliğin önem kazanmasına ve bütçe hakkının her iki kavram ve kurumu da kapsayacak şekilde genişlemesine aracılık etmiştir.

1.2. Siyasi ve Yönetmel Gelişmeler

Para sermayenin üretken sermaye karşısında artan gücü, “mekanın zaman tarafından fethine” yol açarken aynı zamanda devletin parayı kontrol ve düzenleme yetkisini de azaltmıştır (Jessop, 2003: 173-181). Mali sermayenin küresel düzeyde genişlemesi sadece parasal sermaye ile üretken sermaye ya da sermaye ile emek arasındaki dengeleri değil, sermaye ile devlet arasındaki dengeleri de değiştirmiştir (Köse ve Öncü, 2003:135). Yeniden yapılanma, bir taraftan devletin ekonomik ağırlılığının hızla törpülenmesi, diğer taraftan pazar egemenliğinin demokratik süreç yerine karar verici konuma gelmesi gibi oluşumlara yol açmıştır (Şaylan, 2003: 182).

Bu tür iddialara karşılık, Fukuyama, “yeniden yapılanma” çerçevesinde devletin sınırlandırılması ya da küçültülmesi yerine devlet inşasının gündemin başında yer alması gerektiğini (Fukuyama, 2005:7)belirtirken; birikim modelinde meydana gelen değişimin devlet ve siyaset kurumu üzerinde nasıl bir yeniden inşa ihtiyacı ortaya çıkarttığını vurgulamaktadır. Fukuyama’ya göre modern ekonomi dünyasını ortaya çıkaran şey, düzeni, emniyeti, hukuk sistemini ve mülkiyet haklarını sağlayabilen devletlerin yükselişi olmuştur. Fukuyama’ya göre yeni birikim modelinin etkin bir şekilde çalışabilmesi, yani ekonomik büyüme ve refah artışı; devlet kapasitesinin değil faaliyetlerinin küçültülmesini gerektirmektedir. Hükümetlerin üzerlerine aldıkları farklı işlev ve amaçlara denk düşen devlet faaliyet

alanı ile devlet erkinin gücü, yani devletlerin politika belirleme ve uygulama, kanunları açıklık ve şeffaflıkla uygulama becerisi arasında ayırım yapmak gerekmektedir (Fukuyama, 2005:19). Yeni birikim modeli faaliyet alanı itibariyle küçültülmüş de olsa, etkin ve işlevsel bir devlet aygıtına ihtiyaç duymaktadır.

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

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

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

Dünya ekonomisinde 1970’li yılların sonundan itibaren başlayan ve 80’li yıllarda hızlanarak devam eden yapısal değişiklikler ve dönüşümler ekonomik ilişkilerin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmıştır. Bu değişim içerisinde kamu sektörünün ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir yaklaşımı ve çabayı gerektirmektedir. Bu anlamda kamu sektörünün özellikle aşağıda üç madde halinde sıralanan unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatı olarak görülmektedir. Bunlar;

1-Yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,

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

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

Yeni saç ideoloji tarafından temellendirilen yeni kamu işletmeciliği modeli piyasalara dayanmaktadır. Yeni saç ideolojiye dayalı Yeni Kamu İdaresi reformlarının sonucunda arzulan ve yaygın olarak dile getirilen başlıca amaçlar şunlardır;

-Kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmak,

-Kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve ekonomik sunulmasını sağlamak,

-Kamu harcamalarını azaltmak,

-Devlet-vatandaş arasındaki ilişkiyi iyileştirmek ve geliştirmek,

-Küresel ekonominin gereklerine uygun olarak kamu sektörünü rekabetçi bir yapıya kavuşturmak (Canpolat ve Kesik, 2012:658).

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

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

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

-Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

-Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.

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

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

Devleti ve devletin rolünü yeniden tanımlayan neoliberal iyi yönetim savunusu, sivil topluma geniş alan açmaktadır. İdeal devlet artık adem-i merkeziyetçi ve katılımcı devlet olarak tanımlanmaktadır. Bürokrasinin daha etkin hale getirilmesi, yeni kamu işletmeciliği reformlarının başlatılması, daha hesap verebilir

ve şeffaf bir kamu yönetimi modeli öne çıkmaktadır. Klasik anlamda devlet kendi temel işlevlerine yoğunlaşırken, üretim, yeniden üretim ve yeniden bölüşüm işlevlerinin icrasında (uluslararası sermaye dahil) özel sermayeye ve STK'lara daha fazla alan bırakılmaktadır. Ayrıca, STK'lara yeni yönetim kurumlarının eğitimi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde de roller verilmektedir. Devlet idaresinde reformların temel gündemi adem-i merkeziyetçilik, katılımcılık, hesap verebilirlik ve saydamlığı da kapsayan iyi yönetim olduğundan bütçe hakkının kullanım kapsam ve şekli de bu parametreler etrafında yeniden şekillenmiştir. Bütçe sürecine sivil toplumun katılımı ve bu süreçlerin birer iletişim aracı olarak kullanılma talebi de söz konusu yeniden şekillenmenin sonuçlarıdır.

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

Küreselleşen bilgi-tabanlı ekonomiyle ilişkilendirilen değişiklikler, devlet örgütlenmesinin tüm seviyesinde, temsil, müdahale ve hiyerarşide önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Sermaye hareketleri karşısında rekabetçi olmaya zorlanan devletin iç örgütlenmesi esnek örgütlemeye giderken, yürütmenin de yasama ve yargı karşısında göreceli olarak gücü artmıştır (Jessop, 2003: 295-296). Ekonomik ve mali

etkiler sonucu refah devleti anlayışının yerini liberal devlet anlayışına bırakması, vatandaşların giderek daha eğitilmiş, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkar olmaları, daha önceki teknokratik nitelikli reformlardan farklı olarak 1980 sonrası reformların gerisinde ideolojik ve siyasal saiklerin yatması (Bilgiç, 2003:30-32) kamu yönetimi modelinde değişime gidilmesine yol açmıştır.

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

Yaşanan gelişmeler kaçınılmaz olarak piyasa dinamiklerinin siyasal karar alma süreçleri yerine geçmesine ve parlamentoların “bütçe hakkı”nın kapsamının daralmasına ve içeriğinin aşınmasına yol açmaktadır. Aynı şekilde minimal devlet, iyi yönetim ve yeni kamu işletmeciliğine yönelik bir proje olarak gündeme getirilen “yönetişim” yaklaşımı; tek bir merkezi iktidar odağı şeklindeki devlet sisteminin kurumsal/anayasal bakış açısına itiraz etmekte ve kamu politikalarına ilişkin kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin

egemen/belirleyici güç olmaktan çıkartılmasını talep etmektedir. Ulus devletin iktidarını, uluslar üstü, yerel ve bölgesel güçlerle paylaşmak durumunda kalması ve özel/gönüllü kuruluşların da hizmet sağlama ve stratejik karar alma süreçlerinde rollerinin artması (Coşkun, 2003:40-51), kaçınılmaz olarak parlamentoların üstünlüğünün aşınmasına ve bütçe hakkının daralmasına yol açmaktadır.

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

1.3. Siyasi ve Mali Kavramlar Olarak “Saydamlık” ve “Hesapverebilirlik” Kavramlarının Önem Kazanması

Devletin ve siyasetin birincil önceliğinin ekonomik büyüme olarak takdim edilmesi ve sürdürülebilir büyüme için de “iyi yönetim” ve demokrasinin öneminin

vurgulanması sonucu, iyi bir devlet kurumunun, muhataplarına-devletin vatandaşlarına-şeffaflıkla ve verimlilikle hizmet vermesi gerektiği (Fukuyama,2005:40) vurgulanmaktadır. Artan demokratikleşme talebi yanında, sivil toplum örgütleri ve kamuoyunun siyasal karar alma sürecinde etkin olmaya başlamasıyla birlikte saydamlık ve hesapverebilirliğe olan talep de artmaya başlamıştır.

Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında, bütçeler sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşmenin aynı zamanda bir yetki devrini içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylanması suretiyle icra organına kaynak bulmaya (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendini göstermektedir. Buna karşılık icra organının da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında ve hesapverebilirliğin sağlanmasında devlet hesaplarının saydamlığının önemi artmaktadır. Toplumdan alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sözleşme olma niteliğinin en önemli unsuru haline gelmiştir. Bu hesabın kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir (TEPAV, 2006a:7-10).

Devletin mobil sermayeyi kendi ekonomik mekanında sabitlemek ve kendi yer-bağımlı sermayelerinin kentlerarası, bölgelerarası ve uluslar arası rekabet gücünü

geliştirmek amacıyla tamamlayıcı olan yerel politika biçimleriyle ve diğer mekan-temelli rekabet biçimlerine girişmeye zorlanması (Jessop, 2003:402) kamunun siyasi ve mali aktivitelerinde mali saydamlık ve hesapverebilirliğin önem kazanmasına yol açmıştır. Devlet, üstlendiği yeni rol ve sorumlulukları çerçevesinde vergi mükelleflerine karşı daha saydam ve hesapverebilir olmakla zorundadır. Yeni birikim modeline eşlik eden neo-liberalizm ve yönetim modeli, “vatandaşlık” kurumunun ve “kamusal insanın çöküşü” olarak nitelendirilecek sonuçlar doğurtmakla birlikte; yeni iktidar modelinin temel öznesi “müşteri” olduğundan (Bayramoğlu, 2005: 222) kamunun saydamlık ve hesapverebilirliğine ilişkin talep de artmıştır.

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

20’nci yüzyılın son çeyreğinde, devletin ekonomide değişen rolü, globalleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçişle birlikte temsili demokrasilerin etkinliği sorgulanmaya başlanmış, yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana çıkartmıştır. Bu çerçevede, son yıllarda yeni bütçe anlayışı; bütçe hakkı doğrultusunda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve mali saydamlığın sağlanmasını öne çıkartmıştır

(Yılmaz ve Biçer, 2010b:46). Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin artan önemi, bütçe hakkının bu iki ilkeyi de işlevselleştirecek şekilde genişlemesine yol açmıştır. Bütçe kurumu, klasik işlevlerinin yanında tüm kamusal faaliyetlerde saydamlığı sağlayan bir kurum ve kamu kaynağı kullananların başta vatandaşlar olmak üzere seçilmiş vekillere hesap vermeyi mümkün kılan bir sürece dönüşmüştür.

1.4. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Sistemi Reformları

1980’li yılların sonlarından itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe sistemi reformları hayata geçirilmiş ve 2000’li yıllarda “bütçe sistemi reformları” kamu maliyesinin en güncel konuları arasında yer almıştır. Dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların üç saç ayağına dayandığı görülmektedir. Bunlar, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir (Blondal, 2003, at Yılmaz ve Biçer, 2010a: 205).

Bütçe krizi sonucu ortaya çıkan bütçe reformlarının amacı; yasama-yürütme arası güç dengesini değiştirme, makro-mali istikrarı güçlendirme, saydamlık ve hesapverebilirliği sağlama (OECD,2004:21) olmuştur. Son yıllarda kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yapılan tüm reformlarda iyi yönetim ve mali saydamlık için yasama organının bütçe sürecine aktif katkı sağlamasının önemine (Lienert, 2010:1) vurgu yapılmaktadır. Yasama organının bütçe sürecinde üstleneceği rolün bütçe hakkının yeni anlama ve kapsamı ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Geleneksel olarak yasamanın bütçe sürecindeki rolü, hükümetin sunduğu bütçe tasarısını tartışma, gözden geçirme ve yıllık bütçe planının

uygulanabilmesi için harcamaya izin verme (Lienert, 2010:2) ile sınırlıydı. Geleneksel olarak parlamentoların yürütme gücüne karşı kazanmış olduğu bütçe hakkı daha çok yürütmenin eylem ve işlemleri üzerinde kontrol ve sınırlamayı içermekteydi. Parlamentoların değişen şartlara uygun olarak bütçe sürecinde tekrar etkin olabilmeleri için sadece geleneksel bütçe işlevleri ile yetinmeyerek bütçeyi daha çok politika belirleme, hesap sorma ve performans aracı olarak kullanmak zorundadırlar (Schick,2001:152). Bu bağlamda bütçe reformlarının bir amacı da hükümeti vatandaşlara hesapverebilir kılmaktır ve bütçeyi bir stratejik yönetim ve vatandaş güçlendirme aracı olarak kullanılır (Shah, 2007:1) hale getirmektir.

Klasik bütçe kural ve ilkelerinin, refah devletinin gereklilikleri ile vatandaşların taleplerini karşılayama nedeniyle çökmesi sonucu (Wildavsky, 1984:ix) ortaya çıkan ve son 30 yıldır devam eden bütçe reformu çabalarının amacı bütçe yapısını düzeltme/iyileştirme olmuşsa da (Premchand,1983:290) başarısız olan tüm bütçe reformlarında odak noktası hükümet olup yasama ihmal edilmiştir (Schick, 2001: 32). 1990'lı yılların başında başlayan program bütçe reformları, hükümetlerin neler yapmaya çalıştığını ve bunların maliyetine odaklanmıştır. Etkinlikler, faaliyetler ve hesapverebilirliğe odaklanan bütçe reformları (Rubin, 1996:180) sonucunda hesapverme, saydamlık ve makro-mali istikrar gibi yeni bütçe ilkelerinin öne çıkması (OECD,2004: 18) bütçe hakkının kapsam ve anlamının da değişip gelişmesine yol açmıştır.

Geçmişte bütçe, etkin politika uygulamayı sağlamaktan ziyade idareyi kontrol aracı olarak kullanıldığı (Wehner ve Byanyima, 2004.19) için başlangıçta yasama organlarının yürütmeyi denetlemesi ve hesap sorabilmesine kaynaklık eden bütçe hakkı, bütçenin işlev değişikliğine paralel olarak değişim geçirmiştir. Bütçe sistemi

kanunlarının birinci amacı, yasamanın yıllık bütçeyi onaylama ve takip etme gücünü netleştirmedir. Takip etme; uygulamaya karışma ve kontrol-denetimi de içerir (OECD,2004:68). Yeni kapsam ve anlamıyla bütçe, uygulanan siyasal strateji hakkında karar verme ve orta vadeli ekonomik plan geliştirme, seçmenlere hükümetleri geçmişteki amaçlarının performansına göre değerlendirme olanağı verir. Aksi takdirde bütçe salt yasal hesapverebilirlik aracı olarak kalıp siyasal hesapverebilirlik aracı olamaz (Hagen, 2007:37).

Geleneksel bütçe konseptinin temeli olan hesapverebilirlik, periyodik olma, yasallık, bütçe kontrolü ve genellik ilkeleri aracılığıyla yürütmenin yasamaya karşı mali sorumluluğunu düzenlemektedir (Caiden,1978:540). Bütçe harcamalarının kurumsal/fonksiyonel tasnifi, bütçenin temel amaçları olan kontrol, öngörü, gözden geçirme ve onay işlemleri için gerekli ve yeterliydi (Robinson, 1992:17). Geleneksel bütçeler bunun için daha çok harcama birimlerine göre tasnif edilir ve bütçelerde paranın niçin harcanacağı değil (Caiden, 1989: 55) hangi birimler tarafından harcanacağı gösterilirdi. Bütçeleme süreci bütçe yapısını belirlediği için (Kettl, 1989:235) çıktıya dayalı geleneksel bütçe sisteminde kamu harcamalarının tasnifi, bütçe hakkının kapsamını da yasama organının onamasıyla sınırlı tutmaktaydı.

Bütçelerin hükümet tercih ve önceliklerini yansıtabilmesi için ortaya konulan program bütçe sistemi topluma sunulan mal ve hizmetleri yani çıktıları esas almaktaydı (Robinson, 1992:18). 1940'larda ABD'de başlayan tekniklerle bütçe salt girdi planlama aracı değil, aynı zamanda hükümetin başarmak istediği amaçların sonucunu planlayan bir aygıt haline gelmiştir (Fölscher, 2007:119). Nitekim 1960'lardan sonra başlayan ve ikinci dalga bütçe reformları olarak adlandırılan reformlarla, birinci amaç harcama birimleri yerine faaliyetlere yönelmiştir (Caiden,

1989:50). Siyasi amaçları kontrol etmek amacıyla saydamlık, bütçenin yönetsel fonksiyonlara ve sorumluluklara göre organize edilmesini gerektirmektedir (Hagen, 2007:31). Bütçeleme faaliyetleri planlamanın temel yönetimi haline gelirken (Garbutt, 1985:157)bütçe yapısı da hesapvermenin yanında hükümetin kendi faaliyetlerini kontrol etmesine yardımcı olmuştur (Premchand, 1983: 289). Bu durumda bütçe hakkı kamu gelir ve giderlerinin yasama organınca onaylanması ve denetlenmesini de aşan anlam ve kapsam değişikliğine uğramıştır.

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

Dünya’da son yıllarda bütçe hakkının gelişme dinamikleri açısından yeni bir konjonktüre girildiği görülmektedir. Uluslararası düzlemde (WB, EU, OECD) benimsenen yeni kurum ve kurallar, çoğu ülkenin gerçekleştirdiği bütçe reformları aracılığıyla hızlı bir biçimde uygulamaya aktarılmaktadır. Reformların ortak özelliği kamu maliyesi alanında gelenekselleşen kurum ve kuralların, ekonominin değişen gereksinimleri ve demokrasinin gelişen standartları ışığında yeniden belirlenmesidir. Değişimin temel çizgileri; hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik, verimli kullanılmasını sağlayacak yönetsel-mali sistem ve süreçlerin oluşturulması yönündedir. Bu perspektifi mümkün kılacak değişiklikler bütçe sürecinin tüm aşamalarında bir dizi yenilikle sağlanmakla birlikte; bu değişimin en belirgin sonuçlarından biri parlamentoların kamu kaynakları üzerindeki rolünün güçlendirilmesi şeklinde tezahür etmektedir (Biçer ve Şahin, 2008: 19).

Yeni birikim modeli, neo-liberalizm ve yönetişimi esas alan siyasal zihniyet bir yandan yürütmenin parlamentonun zayıflaması pahasına güçlenmesini, istikrar,

esnek yönetim ve hızlı karar alma gerekçesiyle zorunlu kılarken (Bayramoğlu, 2005: 228) bir yandan da devletin yeni rol ve sorumluluk alanlarında parlamentonun gözetim ve denetiminin etkinleştirilmesini gerektirmektedir. Bütçeleme sürecinin doğası gereği, yasa koyucunun iki unsur tarafından baskı altına alınması muhtemeldir. Bunlardan birincisi hükümetin projeleri artırma baskısı ikincisi ise konulan vergileri azaltma baskısıdır (Allen, Buchanan ve Colberg, 1959: 232). Allen Schick'e göre parlamentolar bütçelemeye ilişkin iki zıt etkinin altında kalmaktadırlar. Bunlardan birincisi, mali büyüklükleri kısıtlayarak kamu maliyesini disiplin altına almaya yönelik çabalar, ikincisi ise parlamentonun gelir ve harcama politikasının belirlenmesinde rolünün artmasıdır (Schick, 2002). Nitekim bazı ülkelerde parlamentoların mali disiplini sağlama sorumluluğunda kendilerine güvenmedikleri için gönüllü olarak yetkilerini yürütme organlarına bıraktıkları (Anderson, 2009:3) veya "mali kural" benzeri uygulamalarla bütçe sürecindeki rol ve yetkilerini kısıtladıkları görülmektedir. Sonuçta bir yandan parlamentonun bütçe sürecindeki rolü mali istikrar nedeniyle kısıtlanmaya çalışılırken bir yandan da parlamentoların bütçe politikalarında belirleyici olması gündeme getirilmektedir.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar, bu harcamalar üzerinde parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetimin kapsam ve niteliğinde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme, kıt olan kamu kaynakların verimli kullanımına yönelik arayışları artırmış; yüksek denetim bunun da ötesine geçerek, sadece kaynakların değil, kurumların yapısı, işleyişi ve süreçlerinin

etkinliğini de sorgulamaya başlamıştır (Köse, 2007:111-112). Nitekim ulusal yasama organları genel olarak günümüzde bütçeye ilişkin meselelerde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olduklarından daha fazla aktif olmaya başlamışlardır (Anderson, 2008: 51).

Anderson'a göre parlamentoların bütçe sürecindeki rolleri üç aşamayı izlemiştir. Bunlar;

-Yasama organının vergilendirme ve harcama yetkisinin ortaya çıkması,

-Yürütüme organının bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin kapasitesinin ve süreçlerinin gelişmesi,

-Bir yasama bütçe sürecinin getirilmesi (Anderson, 2008:52). Birinci aşama bütçe hakkının ilk ortaya çıktığı dönemde gerçekleşmişken; ikinci aşama refah devleti pratiğinde ortaya konulmuştur. Yeni dönemde ise üçüncü aşama gündeme getirilmektedir ki, bu da bütçe sürecinde parlamentoların daha aktif rol almasını gerektirmektedir.

Parlamentoların bütçe sürecinde artan rolleri, onların bilgiye olan ihtiyacını artırdığı için bir çok ülkede yasama organının bağımsız bir araştırma kapasitesine veya birimine sahip olmasının önemi vurgulanmakta (Anderson, 2008: 53), Bütçe Komisyonları veya Mali Komisyonlar ile Kontrol Komisyonlarının önemi ve işlevleri tekrar gündeme getirilmekte ve bağımsız dış denetimin rolleri tartışılmaktadır (Boesch, 2008:87-89).

Devletin mali ve maddi varlıklarının korunması, iyi yönetişimin bir parçası olarak görülürken; dünya genelinde hakim olan eğilim, hem kaynakların kullanımına ilişkin daha fazla saydamlığın hem de sağlam bir mali yönetim ve kontrole kamusal

hesap verebilirliğin sağlanması yönünde giderek artmaktadır. Bu eğilim, kamu yararını gözeterek parlamentonun rolünü ön plana çıkartırken, parlamentonun bilgi edinmesini, komisyonlarının rol ve işlevlerini ve parlamento-yüksek denetim ilişkilerini de köklü bir değişime zorlamaktadır. Örneğin, parlamento komisyonlarının gözetim fonksiyonuna ilişkin rolleri güçlendirilirken, yüksek denetim kurumları da hükümet tarafından yürütülen faaliyetlere yönelik daha kapsamlı denetimler gerçekleştirmektedirler. Bu denetimler, yalnızca parlamento belgelerine yasal uygunluğun dışında, aynı zamanda, hükümet program ve faaliyetlerinin etkinlik, ekonomiklik ve verimliliği bağlamında performans denetimini de kapsamaktadır (Sahgal, 2008, 165-166).

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

Hükümetin kamu hesaplarının durumuna ilişkin raporlarını sunmalarını sağlamanın bir yolu olarak bütçe ve mali faaliyetler hakkındaki bilgiye erişme,

parlamentoların bütçe denetimindeki rolü açısından giderek daha çok önem kazanırken; hesapverme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri; kamu hizmetlerine ilişkin mali sistem ve muhasebe planlarının geliştirilerek/iyileştirilmesini ve sayıştayların rollerinin güçlendirilmesini gerektirmektedir (Leite, 2008:203-207).

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımları çerçevesinde performans yönetiminin kamu sektöründe yaygınlaşması ve buna bağlı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin geliştirilmesi ile yüksek denetimde de girdi (kaynak) ve süreç odaklı yaklaşımlar, yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmaya başlamıştır. Bir başka deyişle yüksek denetim kurumları giderek artan ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamış, bunun için de kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır (Köse, 2007.112) .

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

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

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

2. BÜTÇE HAKKININ KAPSAM ve KULLANIM ŞEKLİNDEKİ DEĞİŞİM

Bir önceki alt bölümde bahsedildiği şekliyle bütçe hakkının kapsam ve kullanım şeklinde değişime yol açan faktörlerin iki zıt yönlü sonuca yol açtıkları görülmektedir. Bir yandan yukarıda bahsedilen faktörler devletin ve siyasetin kapsamını, rol ve sorumlulukları ile etkinlik alanlarını sınırlayarak bütçe hakkının kapsamını ve etkinliğini daraltırken; bir yandan da bütçe hakkının kapsamına giren yeni unsurlar nedeniyle bütçe hakkı kullanımında etkinlik ve derinlik söz konusu olabilmektedir. Söz konusu zıt yönlü faktörlerin bütçe hakkının kapsam ve kullanım şekli üzerindeki etkilerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

20'nci yüzyılın son çeyreğinde düşen büyüme nedeniyle var olan ve yeni ortaya çıkan harcama taleplerine gelir kaynağı bulma sorunları ortaya çıkmış ve bir yandan harcama talep eden bir yandan da vergiye direnen topluma karşı devlet bu çelişkiyi bütçe reformlarıyla gidermeye çalışmıştır (Caiden, 1989:56). Çok harcama/az vergi herkesçe tercih edildiğinden (Pigou, 1973:179) bütçelemenin temelini kısıtlamalar oluşturmaktadır (Eckstein, 1973:297). Mali büyüklükleri sınırlamaya yönelik kamu maliyesinde disiplin sağlayıcı eğilimler parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliklerini azaltmayı hedeflerken bir yandan da parlamentoların rollerini artırmaya yönelik çabaları söz konusu olmaktadır (Anderson, 2009:2). Bütçe hakkının parlamentolar tarafından kapsam ve kullanım şekli de bu zıt yönlü faktörler bağlı olarak şekillenmektedir.

İnsanların temsilcisi olarak parlamenterler, kendi seçmenlerinin öncelik ve ihtiyaçlarını sağlayabilmek için onlara danışmak ve onların tercih ve önceliklerini bütçeye yansıtmak isterler (Wehner ve Byanyima, 2004: 25). Bütçe hakkı, bu anlamda, yasama organlarının toplumsal tercihleri siyasal kararlara dönüştürerek kamusal politikalara yön verme hak ve imkanı olarak değerlendirilebilir. Bütçe hakkının anlam ve kapsamının bu şekilde evrimine uğraması sonucunda bütçe kurumu; herhangi bir hizmetin neden kamu birimlerince sunulması gerektiği, hangi tür ve miktarda bir kamu hizmetinin üstlenileceği, bunun finansman maliyetine kimlerin ne ölçüde katlanacağı, finansman yolları bulma ve hizmet üretme yetkisinin kime verileceği gibi soruların yasama organınca cevaplandırılmasına aracılık etmekte ve hizmet götürülecek toplumsal kesimlerin kamusal tercihlerinin belirlenmesi ve sıralanmasının da yasama organınca bütçe kurumu aracılığıyla yapılmasını

gerektirmektedir (Figen, 2004:3). Kısaca bütçe bir anlamda, toplumun sosyal ve ekonomik tercihlerinin bir aynası olma (Shah, 2007:3)rolünü üstlenmektedir.

Klasik bütçenin ne şekli ne de içeriği modern kamu maliyesinin ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır (Duverger, 1955:65). Geleneksel bütçe, politika analizlerine cevap vermediği gibi bunları içermemektedir (Wildavsky, 1984:221). Geleneksel bütçeleme pratikleri ekonomik girdiler, finansal düzenlilik ve kurallara bağlılığı gerektirmekteydi. Halbuki Yeni Kamu Yönetimi sistemi, girdi esnekliği ve süreçlerde esnekliği öngörmektedir. Vurgu çıktı ve performansa (Fölscher, 2007:125) yapılırken; yasama organının harcama birimlerinin performansını gözetleyerek değerlendirebilmesini kolaylaştırmak için bütçe formatı geleneksel bütçenin maliyet-girdi odaklı yapısının ötesine geçmek zorunda bırakılmış ve stratejik amaçlar ve hedeflenen çıktılar hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olma zorunlu hale gelmiştir (Wehner ve Byanyima, 2004:17).

Bütçenin, toplumun ekonomik ve sosyal tercihlerinin mali yansıması olabilmesi için (Schiavo-Campo, 2007:53) kamu harcamalarının tasnifi, bütçenin işlev değişimine paralel olarak, fonksiyonel tasniften programa dayalı tasnife oradan da çıktıya dayalı tasnife geçerken; bütçe hakkının kapsamı da hesapvermeden yönetilebilmeye oradan da planlamaya (Premchand, 1983:306) doğru genişlemiştir. Bütçe hakkı yürütmenin yasamaya hesapverme sorumluluğunu, amaç, hedef ve politikaların tayin ve tespitini, kamu kaynak tahsisini ve bütün bunlara dayalı olarak sürekli gözetim ve denetimi de içermiştir. Bütçedeki temel kurumsal karar, harcama birimleri tarafından talep edilen “ne için ne kadar talep edileceği”, yürütme tarafından “ne kadar uygun görüleceği” ile yasama tarafından “ne kadar verileceği”ne ilişkin (Wildavsky, 1984:8) hale gelirken, bütçe hakkı da yasama

organına tüm bu soruları sorma ve nihai cevap merci olma yetki ve imkanını tanımaktadır.

Bütçe ve makroekonomi politikaları, ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmeye yönelik hedefler (Wehner ve Byanyima, 2004:14) olduğundan; bütçenin en temel fonksiyonu, girdiler üzerinden mali kontrolü sağlamak amacıyla kamu harcamalarını kontrol etme, siyasal önceliklere göre fon planlama, kaynak tahsis aracı, yönetim mekanizması ve hesapverme aracı olmasıdır (Shah ve Shen, 2007:138). Bütçeleme süreçleriyle ortaya çıkan (Eckstein, 1964:31) ve belirli kuralların gerektirdiği belirli rollerle şekillenen kamu harcama süreci; toplam mali disiplini yani toplam gelir ve giderler arasında denge sağlamayı, kaynakların sektör veya programlar arasında etkin tahsisini ve harcama sürecinde kullanılan kurumların etkin işlerliğini yani harcamaların etkin ve verimli gerçekleştirilmesini (Schick, 1998:2) hedeflemektedir. Bütçe, makroekonomik istikrarı, gelirin yeniden dağıtımını ve mali kaynakların hükümetin çeşitli fonksiyonlarına göre tahsisini hedeflerken (Wehner ve Byanyima, 2004:11) bütçe hakkı da toplam mali disiplini, tahsis etkinliğini ve işlem etkinliğini sağlamayı talep etme olarak algılanmaktadır.

Bütçenin hesapverme-sorma ve politik rekabeti artırma aracı (Hagen, 2007:37) olabilmesi ve Schick'e göre parlamentoların bütçe sürecindeki yeni rolü kontrolden ziyade politika yapıcılığı olduğu için bütçe hakkının kapsamı, kamu kaynak tahsisinde etkinliği artırmak için program perspektifi ile olaya yaklaşmayı, düşük öncelikli ve daha az etkin faaliyet ve projelerden yüksek öncelikli ve daha etkin faaliyet ve projelere kaynak yönlendirebilmeyi ve bütün bunları gerçekleştirebilmek için iyi bilgilendirmeyi içermektedir (Schick, 2001:35). Hesapverebilirlik, saydamlık, istikrar ve performans gibi yeni bütçe ilkeleri, bütçe

raporları üzerinde odaklanmakta ve yürütmenin yasamaya rapor sunumunu zorunlu kılmaktadır (OECD,2004:131).

Yasamanın yıllık bütçe önerisini değerlendirerek onaylayabilmesi için, bütçenin dayandığı orta vadeli harcama programını bilmesi gerekmektedir. Onun için orta vadeli bütçe politikalarının parlamentoda tartışılarak izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, yıllık bütçe hazırlanmadan önce, orta-vadeli bütçe politikalarının parlamentoya sunulması ve orada tartışılması, parlamentonun yıllık bütçe önerisi üzerinde değişiklik yapma ihtiyacını azaltmaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004: 74, 75). Bunun için parlamentoya orta vadeli harcama programı sunulmalı ve parlamento bunu ya onaylamalı ya da yenisini devreye koymalıdır (Lienert, 2010:8). Bu çerçevede bütçe hakkı sadece bütçe yasa tasarısının görüşülerek onaylanmasını değil, bütçeye dayanak oluşturan politika ve tercihlerin de parlamentoca görüşülerek onaylanmasını gerektirmektedir.

Nitekim bütçe politikaları ile parlamentonun sektörel harcama öncelikleri arasında denge kurabilmek için aşağıdaki öneriler yapılmaktadır;

-Bütçe komisyonu toplam ve sektörel harcama tavanı koymalı, sektörel komisyonlar da bu tavan içinde spesifik önceliklere yönelik detaylı tahsisat yapmalı

-Bütçe komisyonu, toplam mali politika ve büyüklükleri belirlemeli, yüksek sektörel harcama isteyenleri tanımlamalı,

-Sadece ilgili komisyon her sektördeki ödeneği onaylamalıdır (Lienert, 2010:14-15).

Bütçe, sadece devletin yönetsel giderlerini karşılamak için gerekli olan parayı tedarik etmekle kalmayıp, aynı zamanda, devletin ekonomik ve sosyal hayatta

alacağı ana istikameti de tayin etmektedir. Bütçe, hükümet politikasının esas belgesi olduğundan (Duverger, 1955:89), harcamaları kontrol etmeli, kaynakları hükümet politikalarıyla uyumlu tahsis etmeli ve operasyonel etkinlik şartlarını sağlamalıdır (Shah, 2007:11). Bu bağlamda İyi yönetim ve kamu maliyesinin temel ilkeleri;

-Yasal dayanak olmadan kimseden para alınmaz, hiçbir harcama yapılmaz ve hizmet sunulmaz, garanti verilmez,

-Mali ve hizmet bilgilerinin saydamlığı sadece bunların açık olmasını değil; kamunun anlayabileceği şekilde/ulaşım maliyeti olmaksızın, temel bütçe bilgileri ile hükümet plan ve programlarına ulaşım,

-Maliye politikası makro ekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu olmalıdır (Schiavo-Campo, 2007:84).

Yukarıda tartışma konusu edilen 20'nci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelerin sonucunda bütçe kurumu ve bu kuruma işlerlik kazandıran bütçe hakkı; hesap verme sorumluluğun güçlendirilmesi, kamu kaynağının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve etkililiğin sağlanması, mali saydamlık, hizmet programlarından hareketle performansa dayalı ve hedeflere yönelik mali yönetim anlayışı, güvenilir iç kontrol sistemi ve etkin bir dış denetim yapısının kurulması (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 202) gibi yeni içerikler ve gereklilikler kazanmıştır.

3. 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇEDEN BEKLENEN FONKSİYONLAR

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe reformlarına bakıldığında bütçenin bir stratejik yönetim ve vatandaşı güçlendirme aracı olarak (Shah, 2007: 1) değerlendirildiğini görmekteyiz. Bütçenin yasal fonksiyonu dışında, iktidarın siyasi ve ekonomik politikalarını karşılayıp karşılamadığı hususu giderek önem kazanmaktadır. Bu bağlamda bütçenin, hükümetin politikalarını gerçekleştirmek için neler yapmayı hedeflediğini göstermesi gerekmektedir (Hagen, 2007: 32). Toplumun sosyal ve ekonomik tercihlerinin bir aynası olması gereken bütçe; harcamaları kontrol etmeli, kaynakları hükümet politika ve öncelikleriyle uyumlu tahsis etmeli ve operasyonel etkinlik şartlarını sağlamalıdır (Shah, 2007: 3,11). Bu bağlamda bütçenin en temel fonksiyonları; girdiler üzerinden mali kontrol sağlamak amacıyla kamu harcamalarını kontrol etmek, siyasal önceliklere göre fon planlamasını sağlamak, kaynak tahsisine aracılık etmek, yönetim mekanizması ve hesap verme aracı olmak (Shah ve Shen, 2007: 138) olarak sıralanabilir. Bütçe hakkı kullanımındaki etkinlik de bütçenin söz konusu fonksiyonlarına bağlı olarak değerlendirilmektedir.

Bütçe reformlarının temel amacı hükümetleri vatandaşlara hesap verebilir kılmak (Shah, 2007: 1) olduğundan bütçe; uygulanan siyasal strateji hakkında karar verme ve orta vadeli plan geliştirme ve seçmenlere hükümetleri geçmişteki amaçlarının performansına göre değerlendirme olanağı sağlamalıdır. Aksi takdirde bütçe, salt yasal hesapverebilirlik aracı olarak kalıp siyasal hesapverebilirlik aracı olamaz (Hagen, 2007:37). Bütçenin bir stratejik yönetim aracı olarak kullanılması onun salt bir yasal kontrol aracı olmasından daha önemli olduğu (Shah, 2007:209)

için bütçe hakkının kullanımındaki etkinlik göstergelerini bütçenin stratejik yönetim aracı olma işlevi ekseninde tartışmak gerekmektedir. Geleneksel bütçe hakkı anlayışına göre, parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması, parlamentonun kamu maliyesi alanındaki mutlak gücünün göstergesidir (Yılmaz ve Biçer, 2010a:212). Fakat bütçe hakkını, politika oluşturma ve bütçeleme sürecinde parlamentonun etkinliği ve yürütme ile idarenin parlamentoya hesapverebilirliği olarak tanımladığımızda bu etkinliği ölçmek için “yasallık” dışında başka göstergelere de ihtiyaç duyulmaktadır.

Parlamentonun bütçe üzerindeki en önemli etkinliği ödenekleri değiştirebilme imkanı olsa da, ödenekler üzerinde değişiklik yapma kapasitesi dışında parlamentoların kamu mali yönetimi alanında etkinliğini ortaya koyan başka parametrelere ihtiyaç vardır. Bunlardan birincisi, önemli ekonomik etkileri olan bir çok politika kararının bütçe süreci dışında alınmasına karşılık, bir yıllık bütçe tasarısının önceki yıllardaki yükümlülükler ve vergilere ilişkin gelir ve giderler içeren politikaların birikimi ve bir sentezi olma özelliğini taşımasıdır. Bütçenin bu özelliği parlamentoların vergi kanunları ve kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili kanun tasarıları üzerindeki belirleyiciliği de önemli kılmaktadır. İkincisi, parlamentonun etkisi, bütçe görüşme sürecinin kamuoyunun kamu politikaları konusunda harekete geçirilmesi ve başta muhalefet olmak üzere parlamento üyelerine, her bir kabine üyesini, icraatlarıyla ilgili olarak sorgulanması imkanı sunması açısından önemlidir. Üçüncüsü ise, yasama organları bütçe sürecinde; anayasal hiyerarşideki konumlarına bağlı olarak, kamu kurumları ve bakanlıklardaki yetkilileri, sadece yaptıkları eylemlerden dolayı değil, aynı zamanda (kamu görevlilerinin bütçe görüşmeleri esnasında hesap vereceklerini düşünmelerinden

dolayı) yapmayı planladıkları eylemlerinden dolayı da, potansiyel olarak etkileme kapasitesine sahiptirler (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 210).

Parlamentoların bütçe sürecindeki rol ve etkinlikleri temelde iki aşamada ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi parlamentonun bütçe hazırlık aşamasında politika ve talimatlarıyla bütçe hazırlıklarını yönlendirme ve etkileme aşaması iken bir diğeri de hesapverebilmeyi sağlama amacıyla bütçe uygulamalarını izleme ve uygulama sonuçlarını başlangıçta belirlenen amaç ve hedefler ile mevzuata uygunluk açısından denetlemedir. Yasamanın bütçe hazırlık sürecindeki etkinliği; yürütme tarafından yasamaya sunulan bilgilerin içeriği ve zamanlaması ile kurumların bütçe hazırlıklarından önce yasamanın sektörel düzeyde ödenek teklif tavanları belirlemesine bağlıdır (Barraclough ve Dorotinsky, 2008: 99-100). Parlamentonun bütçe hazırlık aşamasındaki etkinliği yeterli düzeyde ve zamanında bilgilendirilmesi ile kaynak tahsis sürecini yönlendirebilmesine bağlı olarak değişmektedir.

Modern kamu mali yönetiminin temel fonksiyonu bütçe çerçevesinde şekillendiğinden, bütçe sürecinde somutlaşan kamu mali yönetimi, toplam kamu harcamalarını, bu harcamaların bileşimini ve kamusal faaliyetlerin etkinliğini etkileyebilmektedir (Schick, 1998:11). Kamu mali yönetimi bütçe aygıtı aracılığıyla makro mali disiplin, kaynak tahsis ve kullanımında etkinliği sağlama amaçlarını gerçekleştirebilmektedir (Allen ve Tommasi, 2001:20). Yeni kamu mali yönetiminde bütçeden beklenen temel işlevler; makro mali disiplini sağlama, kaynakların siyasal iktidarın belirlediği stratejik önceliklere tahsis edilmesine aracılık etmesi ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamaıdır. Söz konusu beklentiler parlamentonun bütçe hakkı kullanımındaki etkinlik düzeyini belirlemeye de yardımcı olmaktadır.

Bütçe fonksiyonlarını makro mali disiplin ile kaynak tahsis ve kullanımında etkinlik olarak belirleyen Compas ve Pradhan (1996), bütçenin bahse konu fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için bütçe sürecinin aşağıda belirtilen kurumsal düzenlemeler ile saydamlık ve hesapverebilirlik gereklerini içermesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Tablo 1. Bütçe Fonksiyonları ve Gerçekleşme Şartları

Bütçe Fonksiyonları	Kurumsal Düzenlemeler	Saydamlık	Hesap verebilirlik
Makro Mali Disiplin	Bütçe tekliflerinden önce makro mali çerçevenin hazırlanması ve koordinasyon sağlanması	Uygulama sonuçlarının gözden geçirilmesi	Yayınlanması
	Merkezi Bakanlıkların(Maliye'nin) güçlü olması	Müeyyidelerin varlığı	Yayınlanması
	Resmi kısıtlamaların varlığı(orta vadeli bütçe tahminleri)	Mali piyasalara açıklık	Basına açıklık
	Sıkı bütçe kısıtlamaları(gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler)		
	Bütçenin kapsamlı oluşu		
Kaynak Tahsisinde Etkinlik	Alternatif politikaların orta vadeli maliyetlerinin karşılaştırmasına olanak veren sistem(kaynak tahsisinde çok yıllık bütçe tahminlerinin dikkate alınması)	Sonuçların Raporlanması	Yayınlanması
	Bütçenin kapsamlı olması	Dönem sonu değerlendirmesi	Kamuoyuna açıklık
	Harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması(bütçe tekliflerinden önce harcamacı kuruluşlar için ödenek teklif tavanları belirlenerek sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara inisiyatif tanınması)	Ödenek teklif tavanlarının başlangıçta belirlenmesi	İlan etmek
	Hükümet düzeyinde istişarelerin genişletilmesi(hükümetin politika oluşturma imkanının güçlendirilmesi)	Parlamentonun teknik kapasitesi	Anlaşılabilirlik
	Kaynak tahsisinde objektif kriterlerin esas alınması		
Kaynak Kullanımında Etkinlik	Yöneticilerin performans sorumluluğu	Amaç ve görevlerin açık olması	Yayınlanması
	Harcamacı kuruluşların yönetsel otonomiye sahip olması	Üst yönetici sorumluluğu	Kamuoyuna açıklık
	Kaynak akışında öngörülebilirlik	Mali tablolar, denetim, müşteri araştırmaları, hizmet sunumunun tartışılması	Özgür basın

(Kaynak, Compas and Pradhan, 1996:11)

Atiyas ve Sayın'a göre son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen bütçe reformuna ilişkin önerilerin şu ana başlıklar altında toplamak mümkündür;

-Finansal sorumluluğu (financial accountability) sağlamaya yönelik reformlar- devletin kullandığı kaynakların hesabını tam olarak vermesi,

-Makro-mali sorumluluğu (fiscal accountability) sağlamaya yönelik reformlar- aşırı harcama eğiliminin dizginlenmesi, makro istikrarın sağlanması,

-Performans sorumluluğunu sağlamaya yönelik reformlar- hizmette verimlilik ve etkinliğin artırılması (Atiyas ve Sayın, 1997:VIII). Modern bütçeleme sisteminde beklentiler söz konusu sorumlulukların kurumsallaştırılmasını sağlamaktır.

Wright ve Emil, bütçe dokümanının amaçlarını; politika dokümanı, mali plan, faaliyet rehberi ve iletişim aracı olması (Wright ve Emil, 2007: 9) olarak sıralamaktadırlar. Bunlara kontrol ve denetim aracı ile hesap verme/sorma aracı olmayı da eklediğimizde bütçenin 6 temel işlevinin olduğunu söylemek mümkündür.

3.1. Bütçenin Politika Dokümanı Olması

Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşur. Bu sürecin en önemli özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre tahsis edildiği bütçeleme aşamasıdır. Kaynak dağılımı, vatandaşlar, siyasetçiler, bürokratlar ve diğer aktörlerin karşılıklı etkileşim içinde oldukları bütçe sistemi içinde yapılır. Kaynak tahsis süreci esas itibari ile politik bir olgudur. Hükümetler tarafından belirlenen ya da kamuoyunun baskısı ile hükümetin öncelikleri arasında giren kamu politikaları için kaynak tahsis sürecinde bütçeler (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 57) toplumsal tercihlerin kamu politikalarına

dönüşmesine aracılık ederler. Bütçenin bu özelliği, bütçe kurumu ile temsili demokrasi arasındaki ilişkiselliği sağlayan “bütçe hakkı”nı öne çıkartmaktadır.

Kamu politikalarını kamusal eylemlere dönüştüren nihai metin olan bütçe kanunları, hükümetlerin, toplumsal ihtiyaçlar ve talepler doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeyi taahhüt ettiği kamu hizmetleri ile bunların finansmanını kapsamaktadır. Bunun için bütçelerin, siyasal karar alıcılar tarafından siyasal süreçte belirlenen ve bir anlamda seçmen tercihlerini yansıtan stratejik önceliklere dayandırılması yani bütçe ile planlama arasında ilişki kurularak bütçenin bir politik doküman olarak işlev görmesinin sağlanması gerekmektedir. Bütçenin politika dokümanı olacak kapsam ve şekilde hazırlanarak parlamentoya sunulması, parlamentonun bütçe hakkını etkin olarak kullanabilmesi için temel bir gerekliliktir. Politika dokümanı işlevini gören bir bütçe aracılığıyla parlamento yürütme organının tüm faaliyetlerini daha önce beyan edilmiş politika metinleriyle mukayese edebilme imkanına kavuştuğu gibi, kaynak tahsis süreci ile stratejik önceliklerin tayin ve tespitinde de etkin olabilmektedir.

Kolektif tercihleri kamusal politikalar dönüştüren bütün bütçe süreci bu süreçte yer alan aktörler arasındaki bir çatışma ve uzlaşma süreci olarak görülebilir (Wildavsky, 1998:2-3). Parlamento tarafından “bütçe hakkı”na dayalı olarak onaylanan bütçe, siyaset kurumunun, baskı ve çıkar gruplarının, kamuoyunun ve bürokrasinin içinde yer aldığı bir sürecin sonunda ortaya çıkmaktadır. Parlamento, bu süreçte, bütçe kurumu aracılığıyla kamusal kararların tayin ve tespitinde belirleyici olabilmektedir. Temsili demokrasilerde, parlamentoların ve dolayısıyla siyaset kurumu ve halkın, kamusal kararların şekillenmesinde en etkin olduğu süreç bütçe süreci olduğu için, bütçe parlamentonun ve halk egemenliğinin en önemli

kurumu olma özelliğini sürdürmektedir. Bütçe hazırlama süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemselsel olarak, yürütme erkine emanet edilmesini öngörür. Bir bütçe uygulama sürecinde, kimin, neyin hesabını, ne zaman ve nasıl vereceği düzenlenir, ve bu hesaplar, öncelikle yürütmenin iç denetiminden geçerek, meclise sunulur (Atiyas ve Sayın, 1997:9).

Bütçe aslında kaynakları belli amaçlara tahsis etme ve almasıklar arasında seçim yapma mekanizmasıdır. Bu yolla tercihler birbirleriyle ilişkilendirilmekte ve koordine edilmektedir. Bütçe böylece uygulama için bir çalışma planı sunmaktadır. Bu uygulama eldeki kaynaklarla ulaşılmak istenen amaçları en iyi gerçekleştirdiği ölçüde etkinliği sağlamanın bir aleti olmaktadır. Bir başka açıdan bakıldığında, bütçe bir sözleşme olarak kabul edilebilir. Hükümet ve parlamento belli koşullar altında belli amaçlar için kaynak tahsisi sözü vermekte, kuruluşlar da bu kaynaklar üzerinde anlaşıldığı şekilde harcama yükümlülüğünü kabul etmektedirler. Bu durum karşılıklı yükümlülükleri ve denetimleri doğurmaktadır (Arın, 2000:23). Söz konusu durum, bütçenin siyasal işlevi olarak tanımlansa da daha çok bütçenin bir politika dokümanı olarak kullanılmasıyla ilgilidir.

Bütçenin bir politika irade beyanı olabilmesi için, hükümetin gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları önceden departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine beyan etmesi gerekmektedir. Bütçe politikası beyanı ile hem kamu kuruluşları kendi bütçelerini oluştururken bu beyanda öngörülen noktaları kendilerine başlangıç noktası olarak almakta, hem de özel sektör kamunun gelecek üç yıl için büyüklüğü ve faaliyet alanlarının ne olacağı konusunda daha net bir fikre sahip olmaktadır. Bütçe hazırlanması sürecinin en

önemli siyasi aşaması olan bütçe politikası beyanının beklenen faydayı sağlaması için geliştirilen temel öneriler ise şu şekilde sıralanmaktadır:

-Güncelleştirme raporu ile hükümetin siyasi rekabet sürecindeki temel dokümanı olan hükümet programı bir araya getirilerek mali politika öncelikleri tespit edilmelidir.

-Bu dokümanla mali strateji, rakamsal büyüklükler ve hedefler bazında bakanlar kurulunca ortaya konulmalıdır. Mali yapıyla ilgili temel politikalar (harcama, gelir, borçlanma gibi) burada belirlenmeli ve bu politikaların sonuçlarını gösteren rakamsal hedefler yine burada açıklanmalıdır.

-Mali strateji ortaya konulduktan sonra, bakanlar kurulu bu çerçevede kısa, orta ve uzun vadeli ekonomik ve mali amaç ile niyetlerini (bütçe öncelikleri dahil) açıklamalıdır.

-Gelecek dönem için kamusal harcama büyüklüğü mali strateji ile ortaya konulduktan sonra, bu büyüklük için meclis onayına başvurulmalıdır.

-Kuruluşların bütçe tavanları meclis tarafından onaylanan kamusal büyüklük içinde bakanlar kurulu tarafından yapılan görüşmeler sonrasında belirlenmeli ve bu tavanlar çerçevesinde kuruluşlardan bütçelerini hazırlamaları istenmelidir (DPT, 2000:8).

Parlamentonun bütçeyi temel kamu politika aracı olarak kullanabilmesi ve bütçenin sözkonusu temel kamu politikalarına göre tartışılarak onaylanması; bütçe görüşmelerinin, ödeneklerin amacına, bir başka deyişle, ödeneklerin kamu politikalarının uygulanması amacıyla kullanılmasına odaklanmasını gerektirmektedir. Ödeneklerin harcamanın niteliğini belirleyen bölümler halinde sunulması ve

görüŖülmesi yerine, görüŖmelerin, kamu politikaları ve gerekleŖtirilecek stratejilere odaklanması (Modacı, 2008:141) bütçenin kamu politikası dokümanı olarak kullanılmasını sağlamaktadır.

Bütçenin parlamento tarafından bir politika dokümanı olarak değerlendirilebilmesi için bütçe döngüsünün, makro planlamayı kapsamayı ve bütçenin makro planlamaya dayanması gerekmektedir. Makro planlama aşaması, hükümet programı ve kalkınma planı gibi üst politika metinleri ile hükümetin politika önceliklerini yansıtan politika taahhütleri, makro politikalar ve temel ekonomik büyüklüklerden oluşan orta vadeli programdan oluşmaktadır. Siyasal iktidar parlamentonun onayına getirdiği bütçe tasarısını, politika taahhütlerine dayandırmakta ve bütçe görüŖmeleri esnasında parlamento yürütülmesi taahhüt edilen faaliyet ve projeler hakkında yeterli bilgi sahibi olarak karar verme imkanı ile donatılmaktadır. Parlamentonun bütçe görüŖmelerinde gelecek üç yıla ilişkin gelir ve harcama tahminlerini de içeren makro ekonomik çerçevenin yanında mevcut ve yeni mali politikaların maliyetleri (Kesik, 2005:51) hakkında da bilgi sahibi olarak karar vermesi, bütçe hakkı kullanımında etkinliği artırmaktadır. Bu Ŗekilde orta vadeli bir yapıya bürünen bütçe ile parlamento stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtımında etkin rol alabilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010a:215).

Bütçenin politika dokümanı olması, yöneticilerin gerekleŖtirmek istediği politikaların neler olduğunun seçilmiş temsilcilere ve vatandaŖlara bütçe belgeleri ile anlatılmasını gerektirmektedir. Bu hem yetki devrinden kaynaklanan bir sorumluluk hem de yöneticinin vizyonu açısından gereklidir. Bütçeleme faaliyetlerinde planlama temel yöntem (Garbutt, 1985:187) olduğundan ve bütçe, sınırlı kamu kaynakları ile politika hedefleri arasında uyum sağlamayı hedeflediğinden, bütçeyle hedeflenen

politika amaçları net ve açık olmalıdır (Wehner ve Byanyima, 2004:16). Bütçedeki temel kurumsal karar, harcama birimleri tarafından talep edilen “ne için ne kadar talep edileceği”, yürütme tarafından “ne kadar uygun görüleceği” ile yasama tarafından “ne kadar verileceği”ne ilişkindir (Wildavsky, 1984:8). Ayrıca bütçe, farklı grupların öncelik ve uzlaşmalarını yansıtır. Öncelik ve tercihlerin uzlaştırılmasında parlamento kritik bir rol oynamaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004: 37). Parlamento bu rolünü ancak bütçenin bir politika dokümanı olarak kullanılması sayesinde etkin bir şekilde oynayabilmektedir. Bütçe, belirli amaç ve konulara yönelik harcama süreçlerinin kelime ve figürleri içeren bir dokümandır. Bütçe, politik amaçları gerçekleştirmek için, finansal kaynaklarla beşeri davranışlar arasında ilişki kurmaktadır (Wildavsky, 1984:1). Bu ilişkiyi kuran bir dokümanda aşağıdaki konular yer almalıdır.

I-Amaçlar ve Hedefler: Yöneticinin elindeki kaynakları hangi amaca tahsis edeceği, bunun gerekçeleri, ulaşmayı düşündüğü hedefleri, bunlara ilişkin projeleri, bu projelerin önceliklendirilme gerekçeleri bu dokümanda detaylı bir şekilde yer almalıdır.

II-Mali Politikalar: Bütçe, yöneticinin elindeki kaynakları ne şekilde toplayacağına dair politikalarının de yer aldığı bir belgedir. Ulaşmak istediği amaçlarını finanse etmek üzere yeni vergi veya benzeri yükümlülükler getirip getirmeyeceği, tarifelerde bir değişiklik düşünüp düşünmediği, borçlanmaya gidip gitmeyeceği gibi temel politika tercihleri bu belgede açıklanmalıdır (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010:75).

3.2. Bütçenin Mali Plan Olması

Parlamentonun bütçe hakkını etkin olarak kullanabilmesi bütçenin mali plan olmasına bağlıdır. Bütçenin mali plan olması ise kaynakların nereye ve nasıl harcanacağı konusunda yol haritası çizen bir doküman olma özelliği taşımasını gerektirmektedir. Bunun için bazı ülkelerde bütçe tasarısından önce bilgilendirme amacıyla çok yıllık bütçe amaç ve ödenek tavanlarıyla ilgili parlamentoda tartışmalar yapılmaktadır. Örneğin Fransa'da bütçeden önce bütçe hedefleri ile politik öncelikler parlamentoya sunulmakta ve incelenerek tartışılmaktadır (Lienert, 2010: 3-5).

Kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde dağıtılmasının sağlanması; makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına bağlıdır. Bunu temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirilmiştir (Yılmaz, 1999a: 3). Bütçenin mali plan olmasını sağlayan Orta Vadeli Harcama Programı sadece yeniden dağıtımı kolaylaştırmakla kalmayıp, kaynakların yeniden dağıtımını aynı zamanda tetiklemektedir (OECD, 2005:55). Bütçenin mali plan olma işlevini yerine getirebilmesi de orta vadeli harcama sistemine dayanması ve çok yıllık bütçeleme projeksiyonu ile hazırlanmasına bağlıdır. Yasamanın yıllık bütçe önerisini değerlendirerek onaylayabilmesi için, bütçenin dayandığı orta vadeli harcama programını bilmesi gerekmektedir. Onun için orta vadeli bütçe politikalarının parlamentoda tartışılarak izlenmesi gerekmektedir (Wehner ve Byanyima, 2004: 74). Yıllık bütçe hazırlanmadan önce, orta-vadeli bütçe politikaları parlamentoya sunulsa ve orada tartışılrsa, parlamentonun yıllık bütçe

önerisi üzerinde değişiklik yapma ihtiyacı azalır (Wehner ve Byanyima, 2004: 75). Birçok OECD üyesi ülkede OVHP ve mali çerçeve parlamentoya sunulmaktadır. Bütçenin dayandığı temel varsayımların yüksek denetimce incelenmesi veya bağımsız kurumlarca belirlenmesinin (Kanada-Yeni Zelanda) amacı, bütçenin dayandığı projeksiyonların sorgulanmasını azaltmaktır (Lienert, 2010:7).

Bütçenin en önemli işlevlerinden olan kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanabilmesi yani bütçenin bir mali plan olarak tahsiste etkinliğe odaklanması için; sektörler için harcama tavanlarının belirlenmesi ve harcamacı kuruluşların bu tavan dahilinde kaynakları tahsis etmesi gerekmektedir (Schick, 1998: 16). Bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde bir bütçenin en azından aşağıda sıralanan ve birden fazla yıla yayılan konuları kapsamaları gerekmektedir. Bunlar;

-Günümüzde kamu finansmanı politikalarının temel konusu olan borç servisi, bütçe dışı kuruluşlara yapılan transferler, vergi politikalarının uygulanması (vergi harcaması gibi) gibi bütçeden fon kullanan kamusal faaliyetler bütçe politikaları aynı kalsa bile harcama büyüklüklerini değiştirebilecektir.

-Bütçe kapsamında yapılan yatırım harcamalarının gelecek dönemlere aktardığı yük ve özellikle yatırım harcamalarının gelecek dönemlerde çıkaracağı işletme masrafları (bu yönüyle eksik öngörülerle hazırlanmış olan bütçeler bir anda ciddi bir işletme maliyeti ile karşılaşabilmektedirler).

-Gelecek döneme harcama yükümlülükleri getiren veya olasılığı olan koşullu yükümlülükler (contingent liabilities), bunlar devletin belli durumların gerçekleşmesi

halinde (verilen garantiler, tazminatlar, yasal takip ve anlaşmazlıklar gibi) karşı karşıya kalacağı mali yükümlülüklerdir (Yılmaz, 1999a: 21).

Yukarıdaki tartışmalardan da görüleceği üzere, bütçenin bir mali plan olarak tasarlanması, aşağıdaki bilgilerin bütçe dokümanında yer almasını gerektirmektedir.

1-Yıllara sari olarak gelirlerin, harcamaların, ve borcun özet mali tabloları: Mali plan anlayışının bütçe dokümanlarına yansıtış şekli, yıllara sari bir biçimde gelir ve harcama tahminlerinin bu dokümanda yer alması anlamına gelir. Bunun yanı sıra, bütçede ortaya çıkacak olan açığın finansmanı için gerekli borçlanma miktarı ile bunun ileride ortaya çıkaracağı geri ödeme rakamlarının da dikkate alınması gerekir. Bu değişkenlere ilişkin özet bilgiler ve ayrıntılı ekler bir bütçe dokümanında ileriye yönelik yükümlülükler hakkında bilgi vermesi açısından çok önemlidir.

2-Cari (operasyonel) ve sermaye harcamalarının birbirinden ayrılması: Çok yıllık bütçeleme ve yatırım planlaması açısından cari harcama ve yatırım harcamalarının birbirinden ayrılması da özel bir önem taşımaktadır. Bu ayrım aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, cari bütçe harcamalarının cari gelirlerle karşılanması; yatırım harcamalarının ise cari bütçe fazlası ve/veya borçlanma ile finanse edilebilmesi anlayışına dayanır. Bunun yanı sıra girişilecek bir yatırım harcamasının o yatırım bittiğinde cari bütçe üzerinde ne gibi etki yapacağının da bu tablolarda görülebilmesi gerekir.

3-Fon kaynaklarına göre raporlama: Mali Planlama anlayışı, harcamaların hangi fonlardan karşılandığı (genel borçlanma, proje kredisi, hizmet bedelleri karşılığı sağlanan gelirlerden ayrılan yatırım fonları vb.) konusunda da bilgi

verilmesini gerektirir. Cari harcama ve yatırım harcamalarının ayrılması, aynı zamanda bu tür harcamaların fonlandığı kaynakların türlerinin görülmesine de imkân verir (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010:76-77).

Bütçenin mali plan olması amacıyla bir çok OECD üyesi ülkede Orta Vadeli Harcama Programı ve mali çerçeve parlamentoya sunulmaktadır. Bütçe politikaları ile parlamentonun sektörel harcama öncelikleri arasında denge kurulabilmesi ve bütçenin mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için; bütçe komisyonunun toplam ve sektörel harcama tavanları koyması, sektörel komisyonlarda belirlenen bu tavan içinde spesifik önceliklere yönelik detaylı tahsisatın yapılması, bütçe komisyonunun toplam mali politika ve büyüklükleri belirlemesi ve yüksek sektörel harcama taleplerini onaylaması, sadece ilgili komisyonların her sektördeki ödeneği onaylaması (Lienert, 2010:7, 14-15) önerilmektedir.

Parlamentoların hükümetin mali işlemlerine ilişkin gözetimlerini daha da iyileştirmek için bu amaca yönelik uzmanlaşmış daimi komisyonlar kurulmuştur (Sagal, 2008:169). Bütçe hakkının daha etkin bir şekilde kullanımının sağlanması için Parlamentoların bütçe üzerinde gerekli incelemeleri yapmaları gerekmektedir. Yasama organlarının bütçe sürecinde ne kadar etkili olduğu sorusunun cevabı, bütçe hakkı ve bütçenin siyasi denetim fonksiyonları ile doğrudan bağlantılıdır. Teknik bilgiler de içeren bütçe kanunlarının yasama organı tarafından detaylı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle ülkelerin çoğunda sürece sadece bütçe komisyonları dahil olmamakta, sektörlerle ilgili komisyonlar da bütçe ile ilgili önerilerini ya doğrudan genel kurula ya da bütçe komisyonuna bildirmektedir. Böylece konu, daha fazla uzmanlaşmış kişiler tarafından değerlendirilmektedir. Bütçe sürecinin yasama aşamasının kamuoyu tarafından takip

edildiği düşünüldüğünde, komisyonların daha etkin çalışmasının kamuoyu denetimini arttıracakları açıktır. Bazı ülkelerde, kamuoyu denetimini daha etkin hale getirmek için, komisyonların toplumun çeşitli kesimlerinin yer aldığı oturumlar düzenlediği görülmektedir (Ilgaz, 2010:88-89).

Tablo 2. Seçilmiş Ülkelerde Parlamentoların Bütçeyi Görüşme Süresi

Ülkeler	Bütçe Hazırlık Sürecinde Etkili Olan Parlamento Komisyonları	Bütçe Yasama Organına Mali Yıl Başından Ne Kadar Önce Sunulmaktadır?
Almanya	Bütçe Komisyonu, Mali Komisyon, Uzlaşma Komisyonu	5 Ay Önce
Amerika	Bütçe Komisyonları, Ödenek Komisyonları ve Vergi Komisyonları, Ödenek Komisyonlarının Alt Komisyonları	8 Ay Önce
İngiltere	Avam Kamarası Seçilmiş Komisyonları, Hazine Komisyonu, Kamu Hesapları Komisyonu	-
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).

3.2. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması

Bütçenin eskiden beri devam eden amaçlarından biri de hükümetin personel, araç-gereç vb. harcama kalemleri teminini kontrol ederek “operasyonel etkinliği” sağlamaya çalışmasıdır (Schick, 1998:18). Bütçenin operasyonel etkinliği sağlayabilmesi onun kamu yönetimi için faaliyet rehberi olmasını gerektirmektedir. Bir bütçe dokümanı aynı zamanda kurumun faaliyetlerinin açıklandığı belgeler olma özelliği de taşımaktadır. Bu dokümanda kurumun ne iş yaptığı, kurum içindeki sorumluluk paylaşımı, kurumun sahip olduğu kaynaklar ve personel yapısı da belirtilmelidir.

Bütçenin faaliyet rehberi olabilmesi için aşağıdaki belge ve dokümanları içermesi gerekmektedir. Bunlar;

1-Örgüt Şeması: Bütçe dokümanı, kurum içindeki hiyerarşik yapıyı ve kurum içi görev dağılımını göstermelidir. Bunun hem meclis üyelerine hem de vatandaşlara kurumu tanıtmak açısından önemli olduğu unutulmamalıdır.

2-Birim bazında görev ve sorumluluklar: Dokümanda daha sonra her bir birim içinde hangi faaliyetlerin icra edildiği ve ilgili bütçe döneminde hangi faaliyetlerin yapılacağı konusunda açıklayıcı bilgiler yer almalıdır.

3-Ulaşılması beklenen performans hedefleri: Bütçeleme süreci içinde özellikle bütçe hazırlama aşamasında yerel yönetimin hizmetlerinin değerlendirilmesine imkân verecek bir şekilde, hangi hedeflere nasıl ulaşılacağı konusunda değerlendirmelerde bulunmamızı sağlayacak olan performans hedef ve göstergelerinin de yer alması gerekir. Bu göstergelerin stratejik plan ve bütçe ile ne şekilde ilişkilendirildiği, kaynakların kullanımındaki etkinlik ve verimliliğin ölçülmesi açısından önemlidir.

4-Personel yapısı hakkında özet bilgi: Doküman aynı zamanda kurumun hangi insan kaynakları ile görevlerini gerçekleştireceğini de göstermelidir. Böylelikle kurumda çalışanların sayısı, eğitim durumları, yaş ortalaması, birimler arası dağılımı; bu personelin hizmetleri yerine getirme sürecinde sayı ve kalite açısından yeterli olup olmadığı hakkında seçilmiş temsilcilere ve vatandaşlara bilgi vermek açısından yararlı olur (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010:77).

3.3. Bütçenin İletişim Aracı Olması

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır (Yılmaz, 1999a:45). Kamu başarısızlığının nedeni siyaset ve bürokrasinin seçmen tercihlerini yansıtmamasıdır (Musgrave, 2000:351). Kamu başarısızlığına karşı çözüm kamuyu küçültmekten ziyade, enformasyonu düzeltme ve seçmen tercihlerini siyasal kararlara dönüşümünü etkinleştirme olmalıdır. Bu da bütçe kompozisyon ve kapsamının iyileştirilmesi (Musgrave, 2000:370) ve bütçenin etkin bir iletişim aracı olarak kullanılabilmesiyle mümkün olabilmektedir.

Bilgi asimetrisi bir çok kamu politika başarısızlığının temel nedeni (Fölscher, 2007:111) olduğundan bütçe uygulamalarında etkinlik siyasal karar alıcılar ile yöneticilerin etkin bir şekilde bilgilendirilmesine bağlıdır (Schick, 1998: 9). Bilgi asimetrisine karşılık, bütçenin siyasetçiler, kamu yöneticileri ve vatandaşlar arasında iletişimi ve enformasyonu sağlayan bir araç olması gerekmektedir. Bütçe bir açık sistem olduğundan dışarıdan etkilenir (Hofstede, 1968:273). Etkin bütçe yönetimi için mali ve parasal otoriteler arasında koordinasyon gerekir (Allen ve Brownlee, 1948:91) ve bütçe lemede alttakiler standartların tespitine katılırlarsa başarı artar (Hofstede, 1968:8). İnsanların temsilcisi olarak parlamenterler, kendi seçmenlerinin öncelik ve ihtiyaçlarını sağlayabilmek için onlara danışmak ve onların tercih ve önceliklerini bütçeye yansıtmak isterler (Wehner ve Byanyima, 2004: 25). Ayrıca

vergi ödeyicileri ile karar alıcılar arasındaki ilişkinin sıklaştırılması, bütçe hesapverebilirliğini artırmaktadır (Rubin, 1996:195).

Etkin bir kamusal karar alma süreci için, her karar birimi verili bir amaçtan sorumlu olacak şekilde dizayn edilmeli ve karar alıcılar ilgili diğer seçenekleri görebilmek için iyi bilgilendirilmelidirler (Eckstein, 1964:28). Aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin bütçe sürecine katkısı, farkındalık oluşturma açısından da önemlidir (Wehner ve Byanyima, 2004: 27).

Bütçenin etkin bir iletişim aracı olabilmesi ve parlamentonun bütçe hakkını bu işlev ekseninde kullanabilmesi için; bütçe sürecinde katılımıcılığın hem bütçe hazırlıklarında, hem de uygulaması sırasında sağlanması gerekmektedir. Bütçenin onaylanma sürecinde ise iletişim, meclis üyelerinin bütçeyi tartıştıkları toplantılara vatandaşların katılımının sağlanması ve görüşlerini dile getirmesi şeklinde olabilir. Bütçenin uygulama sürecindeki iletişim ise bütçe uygulama sonuçlarının ilgili birimlerce yayınlanması ve akabinde vatandaşlar ve/veya onları temsilen meslek kuruluşları, medya ve STK'lar tarafından da incelenmesi suretiyle uygulamanın denetlenmesi şeklinde olur. Bütçenin vatandaşlara anlatılmasında görsel araçların önemi büyüktür. Bütçenin içerik olarak karmaşık bir rakamlar yığını olmaktan çıkartılması, vatandaşa ve genel olarak topluma, basit fakat anlaşılabilir, faydalı bilgileri sunması sağlanmalıdır. Kurumların internet sitelerinde bütçe ve finansal verilerin yayınlanmasının yanı sıra, broşürler ve periyodik bilgilendirme raporları gibi karmaşık olmayan bilgi kaynakları da bu iletişimin bir parçası olmalıdır (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010:77-78).

3.4. Bütçenin Kontrol/Denetim Aracı Olması

Parlamente denetim olgusu, demokrasinin kurumsallaşması ile paralel bir seyir izlemiştir. Denetim olgusu yönetimin en önemli unsurlarından biri haline geldikçe, temsili demokrasiyi güçlendiren ve kökleşmesine katkı sunan bir unsur olmuştur. Parlamente denetimin en önemli araçlarından olarak bütçe, parlamentonun yürütme organını denetlemek için kullandığı en etkin mali denetim aracıdır. Kamu kaynaklarının dağılımına karar verenler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan bütçe; yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 63). Yasama harcama programını onaylama ve onun uygulamasını gözetlemekle sorumludur (Schiavo-Campo, 2007:84). Bütçe sürecinde yasamanın üstünlüğü; yıllık bütçeyi onaylama ve yürütmenin rapor sunumunu gerektirmektedir (OECD,2004:134). Bütçe, millet temsilcilerinden oluşan ulusal meclislerin merkezi yürütme organını ya da yerel idarelerde bölge halkının, yerel yöneticilerin faaliyetlerini denetleme aracıdır (Batırel, 1979:2).

Parlamente bütçe sürecindeki rolü özellikle iki faaliyet üzerine odaklanmaktadır. Birinci faaliyet, bütçenin oluşturulmasıdır. Bu faaliyet, bir sonraki bütçeye ilişkin önceliklere yönelik tartışmaların yapılacağı ileriye dönük bir faaliyet olup hangi politika alanlarına ne kadar para tahsis edileceğine karar vermektir. İkinci faaliyet ise parlamente bütçenin uygulanmasına ilişkin kontrol yetkisini kullandığı geriye dönük bir faaliyet olup parlamente bu aşamada son bütçenin, beyan edilen amaçlar için ve tüm düzenlemelere uygun bir şekilde harcanıp harcanmadığını kontrol etmektedir (Boesch, 2008: 87). Parlamente bütçeyi bir denetim/kontrol aracı olarak kullanarak siyasal iktidarı denetleyebilmesi elindeki

mevcut bilgilerle ilgili olarak; karmaşıklığın basitleştirilmesi, saydamlığın teşvik edilmesi, bütçe sürecinin iyileştirilmesi ve hızlı yanıt verme işlevlerini üstlenen bir bağımsız-analitik bütçe birimi ile mümkündür (Anderson, 2008:53-54).

Parlamento, bütçe ile belirli giderlerin yapılmasına, belirli gelirlerin toplanmasına ve bunlarla ilgili olarak hazineye vesair mali servislere ait işlerin yapılmasına izin vermektedir. Bütçeyi onaylamak suretiyle uygulamasına yetki verdiği bu işlemlerin ne şekilde yürütüldüğü, sonuçlarının ne olduğunu araştırmazsa, parlamentonun başlangıçta böyle bir izin vermiş bulunmasının anlamı ve önemi kalmaz. Bütçenin denetimi, parlamentonun haklarına uyulmasını sağlamak, bütçenin siyasi fonksiyonunun gerçekleşmesine imkan vermek için gereklidir. İkincisi, bütçenin iktisadi-mali ve hukuki işlevleri de ancak bütçenin denetlenmesi sayesinde hakkıyla yerine getirilebilir (Feyzioğlu, 1965: 343).

Bütçenin parlamentonun yürütme ve idareyi denetleme ve kontrolde bir araç olarak kullanılabilmesi, yasama organının harcama birimlerinin performansını gözetleyerek değerlendirebilmesini kolaylaştırmak için, bütçe formatı geleneksel bütçenin maliyet-girdi odaklı yapısının ötesine geçmek zorundadır. Bununla birlikte, stratejik amaçlar ve hedeflenen çıktılar hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olma gerekmektedir (Wehner ve Byanyima, 2004:17). Yasamanın karar alması, yürütme tarafından kapsamlı, güncel, uygun ve zamanında verilen bilgi ile mümkündür. Bu bağlamda bütçe ile birlikte sunulan raporlar kritik önemdedir. Bir çok ülkede bütçeyle birlikte vergilendirme ve harcama politikalarıyla ilgili sınırlı düzeyde bilgi sunulduğu için parlamento, sadece bütçe sürecindeki konuşmalarla yetinebilmektedir. Bu da parlamenterler için bütçenin gerisindeki politikayı değerlendirebilmeyi ve bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları ne kadar

yansıttığını görebilmeyi zorlaştırmaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004: 78). Parlamantonun yürütme ve idareye karşı maruz kaldığı bilgi asimetrisini aşmak için; Parlamento bütçe ofisinin, bütçe politika önceliklerini analiz edebilen ve böylece hükümetin sunduğu bütçenin değerlendirilmesi hususunda parlamentoyu güçlendiren ve makul alternatifler üretebilen bir yapı-işlevde olması gerekmektedir (Lienert, 2010:16).

Fransa örneğinde görüldüğü gibi parlamantonun bütçeyi etkin bir denetim/kontrol aracı olarak kullanabilmesi için; devlet bütçesinde kaynak esaslı yaklaşımdan performans esaslı yaklaşıma geçilmiş, parlamentoya ödeneklerin bir kamu politikasına ilişkin programlar arasında yeniden tahsisine ilişkin değişiklik yapmasına imkan sağlanmış, bütçe uygulama aşamasında parlamento denetimi getirilmiş, ödenek hareketlerine ilişkin uygulama aşamasında parlamento denetimi artırılmıştır (Mordacq, 2008:137-138).

Parlamantonun bütçeyi etkin bir denetim ve kontrol aracı olarak kullanabilmesi; parlamantonun zamanında ve etkin bir şekilde bilgilendirilmesini, kurumlar nezdinde performans denetimlerinin gerçekleştirilmesini, bütçeyle verilen harcama yetki ve şartlarına uyumun sağlanmasını, ek ödenek ve ödenek aktarma işlemleri dahil olmak üzere ödenek hareketlerinin yakından takip edilmesini ve nihayetinde bütçenin bir politika dokümanı olmasından hareketle bütçe ile diğer üst politika metinler arasındaki ilişkinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Ayrıca, bütçenin kapsamı ve bütçe içinde esnek olmayan kamu harcamalarının düzeyi de, bütçenin kontrol ve denetim aracı olarak kullanılma etkinliğiyle doğrudan ilişkilidir. Kamu ekonomisinde bütçe dışı alanların varlığı ve/veya bütçe harcamalarının önemli

bir kısmının esnek olmayan harcamalardan oluşması durumunda bütçe etkin bir kontrol ve denetim aracı olarak kullanılmaktan uzaklaşmaktadır.

3.5. Bütçenin Hesap Verme/Sorma Aracı Olması

Kanun çıkartma ve toplumsal meseleleri tartışılmanın yanı sıra, parlamentoların temel fonksiyonlarından biri de yürütme organının hesap verebilirliğini sağlamaktır. Parlamentonun bütçenin kontrolü ile ilgili faaliyetleri, bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve onaylanmasından ibaret olmayı; hükümetin bütçe uygulanmasının da izlenmesi ve denetlenmesi gerektirmektedir (Çağan, 2008:185). Parlamentonun bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesi, yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde dahil olan bürokratların moralini ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi, parlamentonun gelecekte vereceği kararların kalitesinin artırılması amacıyla mevcut politika uygulamalarının incelenmesi ve deneyimlerden yararlanılarak “müzakereci demokrasi” anlayışı doğrultusunda kapsamlı bir “kamu yararı” kavramına ulaşılması, vatandaşlar ve vergi mükellefleri nezdinde güven ve meşruiyet açısından önem taşımaktadır (Tarschys, 2008: 263-264 at Yılmaz ve Biçer, 2010a: 216)

Bütçe hazırlama süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirlemekte ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak, yürütme erkine emanet edilmesini öngörmektedir. Doğal olarak, yetkiyi emanet eden, yetkinin nasıl kullanıldığı hakkında bir hesap almak ister. Bunun için, bütçe uygulama sürecinde, kimin, neyin hesabını, ne zaman ve nasıl vereceği düzenlenmekte ve bu hesaplar, öncelikle yürütmenin iç denetiminden geçerek, meclise sunulmaktadır. Meclis, bu hesapları bağımsız bir dış denetim kuruluşuna denettirir ve mali

denetim yetkisini, bütçe hakkını ve diğer yasal düzenlemeleri kullanarak, denetim sonucu ortaya çıkan zaafaların giderilmesi için gereğini yapar (Atiyas ve Sayın, 1997: 9).

Temsili demokrasi temelde bir asil-vekil ilişkisinin kurumsallaşması olarak tanımlanabildiğine göre asil-vekil ilişkisinin temelinde vekilin asile hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yalın bir ifadeyle hesap verme yükümlülüğü, genel olarak, kendisine emanet edilen para veya malları yöneten ya da bu görevi ifa eden bir kişinin, başkalarına, bu para veya malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap vermesi görevidir (Gören:2000:118). Bütçe hakkı gereği yürütme organına kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu gideri gerçekleştirme görev ve yetkisini tevdi eden yasama organının, yürütme organından hesap sorması bütçe uygulama sonuçlarının denetimi yani kesin hesap denetimi ile mümkün olmaktadır. Kesin hesap denetimi aslında yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliği belirli süreçlerle ortaya çıkmaktadır. Parlamento, ancak bütçe uygulaması sona erdikten ve bütün bütçe hesapları idare tarafından tanzim edilerek bunların doğrulukları ve birbirlerine uygunluğu bağımsız bir denetim organınca onaylanıp, sonuçları Uygunluk Bildirimleri ve senelik raporlarla parlamentoya sunulduktan sonradır ki, bütçenin tümü üzerindeki nihai bir denetim icra edecektir. Esasen parlamenter rejimlerde bütçe hukukun temeli olarak ifade edilen yasama denetim ile daha ziyade bütçenin uygulanmasının sona ermesini müteakip yapılan bu denetleme kastedilmektedir (Feyzioğlu, 1965: 499).

Temsili demokrasinin gereği olarak ortaya çıkan asil-vekil ilişkisinde vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluğu, diğer performans sorumluluğu boyutunu kapsar. Mali sorumluluğu ortaya çıkaran hesaplar, bilanço ve diğer mali tablolar çerçevesinde düzenlenir. Performansa yönelik bilgiler ise faaliyet raporları ve iş programları ile açıklanır (Atiyas ve Sayın, 1997:10). Bu her iki sorumluluğu ortaya çıkaran kurum ise kesin hesap denetimidir. Parlamentonun bütçe hakkının son halkası olan kesin hesap kurumu aracılığı ile etkin bir denetim yapabilmesi ise idari ve siyasi hesapverme sisteminin yeterli bir şekilde kurumsallaştırılması ve mali saydamlığın tesisi ile mümkündür. Hesap verme sisteminin kurumsallaştırılmadığı bir ortamda, parlamentonun kesin hesap kurumu aracılığıyla yürütmeyi denetlemesi mümkün olmayacağı gibi, mali saydamlığın sağlanmadığı bir ortamda da etkin ve verimli bir denetim sürecinin ortaya çıkması mümkün değildir.

st yönetimin hesap verme yükümlüğü zinciri, demokratik rejimlerde, şu sırayı izler (Gören, 2000:113):

-Parlamento ülkenin topyekn yönetiminden ötürü siyasi asile (vatandaşlara) karşı hesap verme yükümlülüğü taşır (Siyasal Sorumluluk).

-Bakanlar kendi eylemlerinden ve bakanlıkları altındaki tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden parlamentoya karşı ferdi olarak sorumludurlar. Bakanların, aynı zamanda, bakanlar kurulunun kararlarından ötürü kolektif sorumlulukları da vardır (Siyasal Sorumluluk).

-Bakanın altındaki bakanlık st yönetimi, teşkilatlarının faaliyetlerinden ötürü özünde parlamentoya karşı değil, bakana karşı sorumludurlar (İdari Sorumluluk).

Yukarıda belirtilen sorumluluklardan yürütmenin yasamaya karşı olan sorumluluğu, bütçe uygulama sonuçlarının denetimini konu edinen kesin hesap denetimi ile ortaya çıkmaktadır. Demokratik rejimlerde parlamentoların temel görevleri; yasa yapma, bütçeyi kabul etme ve hükümetin faaliyetlerini izleyip denetlemektir. Hükümetlerin parlamentoya karşı hesap verme mecburiyeti tartışılmaz bir modern yönetim ilkesidir. Milleti temsil eden parlamento, talep edilen kamusal mallarının/hizmetlerinin üretilmesini, kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılmasını hükümetten millet adına talep etmektedir. Parlamento- hükümet ilişkilerinde doğal olarak bir hesap verme-hesap sorma ilişkisi sürekli var olmaktadır. Hükümet, parlamentoya ve kamuoyuna karşı hesap vermek zorundadır. Bu hesap verme, yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimini ile yerine getirilir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:141).

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır (Polat, 2003:71).

Yürütme organının hesap verebilirliğini makul bir biçimde artırabilmek için, yasama organlarının karmaşık bütçe konularını ve süreçlerini anlamak konusunda yardıma ihtiyaçları vardır. Aynı şekilde yasama organının bütçenin hazırlanmasına

yapıcı bir şekilde katılması için de güvenilir ve tarafız bilgiye ihtiyaç vardır. Yasama organının bağımsız bir araştırma kapasitesine sahip olmasının, yasama organının bütçeleme ve yürütme organını hesap verebilir kılma konusunda üstlendiği rolü genişlemedeki (Anderson, 2008: 52-53) önemi genel kabul gören bir yaklaşım haline gelmiştir. Bu bağlamda esapverebilirlik, bütçe süreçlerine yasama aktörlerinin ne düzeyde katıldığı ve dış denetime bağlıdır (Caiden, 1978:541). Parlamenterlerin bütçe sürecinde anlamlı bir rol oynayabilmeleri için bütçeyle ilgili bağımsız analizlerle güçlendirilmeleri gerekmektedir. Yasama organı hukuki ve siyasi açıdan bütçeyi şekillendirme imkanına sahip olsa bile, bütçesel tercihler yapabilmeleri için güçlü analitik kapasiteye ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçeyi anlamak ve değişiklikler yapabilmek, güçlü analizlerle mümkündür. Bu nedenle, parlamentonun kendi kaynaklarıyla bağımsız bilgi ve analizlere ulaşabilmesi hayati önem taşımaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004: 75).

Parlamentonun yeterli düzeyde ve zamanında bilgi edinmesini amaçlayan parlamento analiz birimleri (bütçe birimleri); ekonomik tahminleri yapma, referans varsayımları üretme, bütçe tasarısını analiz etme, orta ve uzun vadeli analizler yapma, politika önerilerini analiz etme, açıklama ve özetleme, harcamalarda kesinti seçeneklerini üretme ve düzenlemelerin analizini yapma gibi işlevleri yerine getirmektedirler. Böylece söz konusu birimler, karmaşıklıkları basitleştirme, saydamlığı artırma, kredibilitiyi güçlendirme, bütçe süreçlerini iyileştirme, parlamentodaki çoğunluğun yanında azınlığa da hizmet sunma, hızlı cevap vermeyi ve en önemlisi hesapverebilirliği sağlamaktadırlar (Anderson, 2008:4-6). Söz konusu işlev ve görevleri yerine getiren analiz/bütçe birimleri sayesinde yasama organı yürütmeye bağımlı olmaktan kurtulmakta ve etkin bilgi edinme ve alternatif politika

oluşturma imkanına sahip olmaktadır. Bu da parlamentoların bütçe hakkı kullanımında etkinlik artışına ve bütçeden beklenen işlevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye, bütçe hakkının tesisi ve kullanımı konusunda çok geç kalmış ülkelerden biridir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçe hakkı ve bütçe, diğer ülkelerde görüldüğü gibi ihtilaller ya da devrimler sonucunda değil de idealist bir kısım devlet adamlarının ülke yönetimine batı sistemlerini getirme ve yerleştirme çabası içinde gerçekleşmiştir (Feyzioğlu, 1984:34). Türkiye'de sivil, yasal, siyasal ve sosyal hakların ayırıcı özelliği, aşağıdan gelen talep ve mücadelelerin sonucunda kazanılmış haklar değil, yukarıdan verilmiş olmalarıdır (Kadıoğlu, 2002:265). Bütçe hakkı da toplumdan/aşağıdan gelen talep ve baskıların bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Türkiye'de bütçe hakkı gelişiminin Batıdaki tarihsel gelişmeden en önemli farkı bu tarihsel arka plandır.

Avrupada burjuvazinin ortaya çıkması ve kentlerin mutlak monarşilere karşı özerkliklerini kazanmaları, monarşilerin etkilerini dizginlediği gibi parlamentoların ortaya çıkmasına ve devlete karşı hak arama bilincinin oluşmasına da aracılık etmiştir (Habermas, 1997:2). Türkiye'de ise bu anlamda bir burjuvazi ortaya çıkmadığı için parlamenter demokrasi ve bütçe hakkını zorlayan sosyolojik dinamikler bulunmamaktadır.

1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

Cumhuriyet öncesi dönemde, klasik parlamenter sistemin çeşitli sosyal, siyasal ve iktisadi nedenlerle geç gelişmiş olması bütçe hakkının gelişmesini de geciktirmiştir. Türkiye'nin o zamanki teşkilat yapısı siyasi ve dini bakımdan en

yüksek makam gibi telaki edilen bir kuvvetin (Hükümdarın) yanında diğer bir kuvvetin varlığına ve faaliyetlerine imkan bırakmamıştır. Bu da gelir ve giderlerin tek bir iradenin takdirine tabi olmasına yol açmıştır. Bir tek insanın iradesi her an bozulabilir olduğu için de bütçe dengesinin bir kıymeti olmamıştır. Devlet parasının harcanması ve kullanım alan ve şeklini ciddi ve bağımsız bir kontrole tabi tutuma imkanı olmayınca devlet paralarının dürüst bir şekilde yerinde kullanıldığını iddia etmek de mümkün olmamıştır. Daha sonraları Şura-yı Devlet kurulmuşsa da, bu kurum, bir dereceye kadar milli iradenin yerine geçmek üzere ve itidal ve denge unsuru oluşturmak üzere kurulmuştur. Aynı şekilde yapılan ıslahatlar sonucu Sayıştay da kurulmuştur. Fakat bu çabalara rağmen, söz konusu kurumlar parlamentonun boşluğunu doldurmadığı (Velay, 1978:113) için bütçe hakkının ciddi bir gelişme kaydettiğini hatta varlığını iddia etmek tarihsel açıdan mümkün görünmemektedir.

Türkiye’de modern anlamda bütçe hazırlama ve tekniklerini uygulama geç zamanlarda gerçekleşmiştir. Bütçenin hazırlanması, onanması ve denetim haklarının millet temsilcilerine geçmesi büyük zorluklar ve gecikmelerden sonra ancak 19’uncu yüzyıl sonlarında mümkün olabilmektedir (Edizdoğan, 1989:25). 1293(1876) tarihli Kanun-i Esasi’nin (Gözübüyük ve Kili, 1982) 97-107’nci maddelerinde bütçeyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bütçe hakkını ilk defa anayasal olarak düzenleyen Kanun-i Esasi’nin 97’nci maddesinde bütçe; “Devletin bütçesi varidat ve mesarifatı takribiyesini mübeyyin kanundur. Tekâlifi devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur” şeklinde tanımlanmıştır. 100’üncü maddede bütçenin yasallık ve ön izin ilkesi anayasal hüküm haline getirilmişse de devam eden 101’inci maddede meclise ait olan bütçe hakkının padişah

tarafından ihlal edilebilmesine olanak sağlanmıştır. Nitekim, padişaha tanınan bu maddedeki imkan ile Kanun-i Esasi'nin 44'üncü maddesindeki padişahın meclisi fiilen fesh yetkisi birlikte düşünüldüğünde; padişahın bütçe yetkisini tek başına kullanması mümkün kılınmıştır. 1293 tarihli Kanun-i Esasisi ile, 1876'da millet temsilcilerine tanınan bütçe hakkı, çok kısa bir müddet kullanıldıktan sonra, padişah tarafından gaspedilmiş ve 31 yıl devam eden istibdattan sonra tekrar millet temsilcilerine geçmiştir. 1908'de ikinci defa meşrutiyetin ilanı ile Mebusan Meclisi'nin devletin yıllık gelir ve harcamalarını tahmin ve tasdik yetkisi getirilmiştir (Sayar, 1970:30).

1876 Kanun-i Esasi'si kesinhesap (Muhasebe-i Kat'iyeye) kanununun ilgili olduğu yılın sonundan itibaren en geç 4 yıl içinde hazırlanarak Meclis-i Umumiye'ye havale edilmesi zorunluluğunu getirdiği gibi, Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) adıyla yüksek denetim organının oluşturularak bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesini ve üç ayda bir bakanlar kuruluna rapor vermesini de zorunlu hale getirmiştir. Bütçenin mecliste maddeler itibariyle görüşülerek onaylanmasını düzenleyen Kanun-i Esasi'nin 55'inci maddesine göre bütçe ve diğer kanun layihalarının önce Heyet-i Meb'usan'da görüşülme ve onaylanması daha sonra Heyet-i Ayan'da görüşülüp onaylanması düzenlendiği için bütçe hakkı iki kanatlı mecliste fiilen seçimle oluşan Heyet-i Meb'usan'a verilmiştir (Feyzioğlu, 1972:224). Kanun-i Esasi'de bütçenin mecliste görüşme ve milletvekillerinin konuşma süresi düzenlenmediği için teorik olarak meclisin bütçe tasarısı üzerinde sınırsız yetkisinden bahsetmek mümkündür.

Kanun-i Esasi'nin ilk şeklinde Heyet-i Vükela'nın (Bakanlar Kurulu) meclis yerine padişah'a karşı sorumlu kılınması ve meclis'in yasama-denetim sürecindeki rol

ve yetkilerin padişah ve Heyet-i Vükela lehine sınırlandırılması, klasik parlamenterimin gelişmesini engellediği gibi bütçe hakkının etkin kullanımını da imkansızlaştırmıştır. Fakat II. Meşrutiyet döneminde Kanun-i Esasi'de yapılan değişiklikler ile bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu kılındığı ve meclisin yasama-denetim sürecindeki yetki ve rolleri artırıldığı için klasik parlamenter sisteme yaklaşılmıştır. Sonuç itibarıyla 1293 (1876) tarihli Kanun-i Esasi teorik olarak bütçenin yıllık olma, yasallık, genellik ve önceden izin alma gibi klasik ilkelerini anayasal hükümler haline getirmiş ve bütçe hakkının kullanılması yönünde ilk adımlar atılmıştır. Fakat gerek temsili demokrasinin tam yerleşmemesi gerekse anayasadaki hükümlere uygulamada uyulmaması pratikte etkin bütçe hakkı kullanımını engellemiştir.

Daha önce ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu, doğrudan veya dolaylı bir şekilde “bütçe hakkı” kapsamına giren hususlara değinmiştir (Gürsoy, 1980:84). Gülhane Hattı'na bütçe fikri yer aldığı, bu dönemde tahmin, tevzin ve tasdik esaslarına dayanan, Batı anlayışına uygun genel bütçe fikrinin doğup yerleşmesine rağmen, bütçe hakkının millet temsilcilerine verilmesi hususunda ileri bir hareket yapılmamıştır. Tanzimat Meclisi, ve Meclis-i Umumi halk tarafından seçilmiş temsilcilerden kurulmuş değildi (Sayar, 1970:46-50). 1855 tarihli Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname ile ilk defa bütçenin hazırlanmasından sistematik olarak bahsedilmiş, 1872 tarihli Bütçe Nizamnamesi ile de ilk defa “bütçe” deyimini kullanılmıştır. Millet hakimiyetini temsil eden seçimle gelmiş Meclisler bulunmadığından hazırlanan bütçelere geçerlilik kazandıran “Padişah İradesi” olduğu için (Gürsoy, 1980:85-87) bütçe hakkını belirli bir süre fiilen ve hukuken padişah kullanmıştır.

1876'da ilan edilen ilk Anayasa'da vergi ve bütçe hakkı kısmi bir şekilde Meb'usan Meclisi ile Ayan Meclisinden kurulu "Meclis-i Umumi"ye verilmiştir. Batı demokrasilerinde olduğu gibi, kanuni dayanağı olmaksızın kimseden vergi, resim adı altında para tahsil edilmemesi, Devlet gelir ve masraflarının her yıl bütçe kanunu ile fasıl fasıl tasdik edildikten sonra icra edilmesi hakkında açık hükümler içeren Anayasa da ayrıca vergilerin tahsilinde bütçe kanunu ile her yıl yeniden izin verilmesi esası da yer almaktaydı. Bütün bunlara rağmen en geniş yetkiler hükümdara tanınmış, bu bakımdan yasama meclisi adeta istişari bir organ durumuna getirilmiştir. Örneğin, bütçenin Meclis-i Meb'usan tarafından kabul edilmemesi durumunda padişahın meclisi fesih ve eski bütçeyi bir yıl daha uygulama yetkisi bulunmaktaydı. 1876 Anayasası ile Batı demokrasilerinde olduğu gibi, bütçeyi müzakere ve tasdik hakkı tam olarak millet temsilcilerine tanınmış değildir (Sayar, 1970:58).

Osmanlı döneminde bu günkü anlamda bütçenin hazırlanması ve şekliyle ilgili ilk düzenleme 1855 tarihli Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname'dir. Bütçenin işlevlerine sahip olan Muvazene Defteri'nin yıllık olması ve padişah onayı ile yürürlüğe konulması; bütçe hakkının padişah tarafından kullanıldığını açıkça göstermektedir. Bu düzenleme ile bütçenin klasik ilkeleri olan "yıllık", "genellik", "ön izin" ve "yasallık" ilkeleri hukuk sistemine yerleştirilmiştir. Aynı şekilde 13'üncü maddede bütçe uygulama sonuçlarının Meclis-i Muhasebe-i Maliye tarafından denetleneceği de hükme bağlanmıştır.

1874 tarihli Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesi, daha sonra 1876 tarihli Kanun-i Esasi'deki hükümleri de içerecek şekilde düzenlenerek bundan

sonra(1910 yılı dahil) devlet bütçeleri bu düzenlemeye göre hazırlanıp uygulanmıştır (Bayır, 1993:19). 1874 tarihli Nizamnamenin 1'inci maddesinde bütçenin yasallık ilkesi ve bütçe dışında gelir toplama ve gider yapma imkanının ortadan kaldırılması açıkça düzenlenmiştir. Nizamnamede Bütçe Komisyonunun görev ve yetkileri açıkça belirtilmiş ve Bakanlar Kurulu ile Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısında değişiklik yapma imkanı getirilmiştir. 13'üncü maddede bütçe uygulama sonuçlarının Muhasebat-ı Kat'iyeye (Kesinhesap) şeklinde düzenlenerek Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) tarafından denetleneceği ve sonucunun Bab-ı Aliye (Hükümete) bildirileceği hükme bağlanmıştır.

1855 tarihli Nizamname'den 1874 tarihli Nizamname'ye gelinen süreçte bütçe hakkının kullanımında ilerleme kaydedildiği açıkça görülmektedir. Türk mali tarihinde ilk defa bu dönemde Bütçe Komisyonu ve Sayıştay düzenlenmiş ve bütçenin her kamu kurumu (daire) için bölümler itibariyle hazırlanarak görüşüleceği, gelir bütçesinin Maliye Bakanlığınca hazırlanacağı ve bütçe uygulama sonuçlarının Maliye Bakanlığınca hazırlanıp Sayıştay tarafından denetlenecek olan kesin hesapta gösterileceği belirtilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde Kanun-i Esasi'de yapılan değişiklikler çerçevesinde bütçeye ilişkin düzenlemeler daha da olgunlaştırılmış ve 1910 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunun 1. Maddesinde bütçenin devletin giderlerini tahmin ve gelirlerini toplamaya izin veren bir kanun olduğu belirtilmiştir. Türk mali tarihine ilk defa bu düzenleme ile "bütçe" kavramı hukuk sistemine girmiştir. Bütçe harcama tekliflerinin bakanlar tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığına verileceği, Maliye Bakanlığının gelir bütçesi ile birlikte bakanlıklarda gelen harcama tekliflerini birleştirerek bütçe yasa tasarısını hazırlayacağını, bakanlar kurulunca incelenip

onaylanan bütçenin sadrazam ve Maliye Bakanı imzasıyla Meclis-i Mebusan'a sunulacağı, Meclis'te bütçenin madde madde ve ona ekli gelir ve gider ayrıntılarını gösteren cetvellerin fasıl fasıl görüşülerek onaylanacağı şeklinde düzenlemeler yer almaktadır. Bütçenin hazırlama, görüşülme, onaylama, uygulama ve uygulama sonuçlarının denetimini ayrıntılı olarak düzenleyen bu kanun daha sonra 1912 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati ile değiştirilmiş ve bu günün anlayışına göre bir nevi kanun hükmünde kararname olan 1912 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar uygulanmıştır. Nitekim 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu da aslında 1912 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati'nde yapılan kısmi değişikliklerden ibarettir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİ

2.1. Anayasal Düzenlemeler

2.1.1. 1924 Anayasası

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, Türk hukuk tarihinde ilk defa “egemenlik kayıtsız ve şartsız milletindir” ilkesini getirmekle birlikte meclis hükümeti sistemini esas almış ve 23 maddeden ibaret olan bu kanunda bütçeyle ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Türkiye’de 1876 Anayasası ile ortaya çıkan bütçe hakkı fikri uzun yıllar uygulanmamıştır. II. Meşrutiyet’in ilanı ile hayatiyet kazanan bütçe hakkı, ancak Cumhuriyetin kuruluşundan sonra 1924 Anayasası ile çağdaş anlamda kullanılmaya başlanmıştır (Yılmazcan, 2000:172). Cumhuriyetin kurulmasıyla başlayan devrimler döneminde “Egemenliğin kayıtsız şartsız millete

ait olduğu” hükmü 1924 Anayasası’nda yer almış ve anayasaya “Bütçe Hakkı”nı geliştirmek amacıyla bir çok adımlar atılmıştır. 1924 tarihli Anayasa, “Bütçe Hakkı”nı en geniş ve en noksansız biçimde tesis etmiştir. 1924 Anayasasının 84, 85, 95, 96, 97, 98, 99 ve 100’üncü maddelerinde vergi koymadan, yükümlülük doğuracak kanunlardan başlanarak hükümetçe hazırlanacak yıllık bütçelerin incelenmesine, devlete ait hiçbir kıymetin bütçe dışında bırakılmamasına, bütçede öngörülmemiş dolayısıyla ödeneği konmamış işler için para harcanmamasına, bütçe uygulamalarının meclis adına Sayıştay tarafından denetimine ilişkin kesin hesap kanunlarına kadar her husus yer almıştır(Gürsoy, 1980: 92-93).

Dönemin koşullarına göre bakıldığında 1924 Anayasası ile getirilen bütçeye ilişkin düzenlemelerin önemli olduğu görülmektedir. İlk defa anayasal olarak bütçe-parlamento ilişkisi modern demokrasilerde olması gerektiği şekle yakın olarak düzenlenmiş ve yasama organının bütçe kurumu aracılığıyla yürütmeyi denetlemesi, bürokrasiye yön vermesi teknik/hukuki açıdan mümkün hale getirilmiştir.

1924 Anayasası Muvazene-i Umumiye Kanunu (bütçe) ile Hesab-ı Kat’I (Kesin Hesap) tasarılarını hazırlamak hükümete, bunları görüşüp ve onaylamak ise Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Cumhurbaşkanının bütçeyi veto edemeyeceği ve kararnamelerle bütçe dışında harcama yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. 1924 Anayasası sadece bütçenin TBMM’de görüşülme ve onaylanması ile yetinmeyerek, onaylanan bütçenin yürütölüp uygulanmasını denetleme hakkını da TBMM’ye vermiştir. 1876 Anayasası’nda kesin hesap kanunu çıkartılması için tanınan 4 yıllık süre, 1924 Anayasasında 1,5 yıla indirilerek millet adına yasama organının yaptığı denetim güçlendirilmek istenmiştir (Feyzioğlu, 1984:32). 1924 Anayasasının 95’inci maddesinde göre “*Bütçe Kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma*

bütçeler Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur” şeklinde düzenleme yapılarak Meclisin bütçeyi yeterli süre içinde inceleyerek görüşmesi sağlanmışsa da anayasada bütçenin görüşülme usul ve esasları ayrıca düzenlenmemiştir. 96’ncı maddede anayasal bir kurum olarak düzenlenen Sayıştay’ın Umumi Mutabakat Beyannamesi’ni (Genel Uygunluk Bildirimini) kesinhesap kanununun Maliye Bakanlığınca meclise sunulduğu tarihten itibaren en geç altı ay içinde meclise sunacağı hükme bağlanmıştır (TBMM, 1941:40). Ayrıca 1924 Anayasası milletvekillerinin bütçede değişiklik yapma yetkilerini de kısıtlayan herhangi bir düzenlemeye gitmediğinden meclisin bütçe üzerindeki yetkisi anayasal olarak sınırlandırılmamıştır.

1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde uygulanan 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi’nin (TBMM, 1941) 21’inci maddesinde 17 daimi komisyondan biri olarak 35 üye, 1 görevli başkatip, 2 başkatip yardımcısı ve 1 memurdan oluşan “Bütçe Encümeni” ile 20 üye ve 1 görevli katipten oluşan “Divan-ı Muhasebat Encümeni” kurulmuştur. 1954 tarihli değişiklik ile Bütçe Encümeni üye sayısı 60’a çıkartılmıştır (TBMM, 1952). 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde Sayıştay için ayrı bir komisyonun kurulması, parlamento-bütçe ilişkileri anlamında çok ilerici bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

Dahili Nizamnamenin “Bütçe Müzakeratı” başlıklı On Birinci Bab’ı altında yer alan 126, 127, 128, 129 ve 130’uncu maddelerinde bütçenin mecliste görüşülme usul ve esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu maddelere göre, bütçe encümeninin bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma yetkisine karşılık Genel Kurulda milletvekillerinin bütçe kanunu ile ilişkisi olup, giderin artırılması ve

gelirin eksiltmesini gerektiren değişiklikler veya ekleme maddeleri teklifleri, ancak ilgili bütçe raporu dağıtıldıktan sonraki yedi gün içinde verilebilmektedir.

Ayrıca genel ve özlük aylıklarının, ödeneklerin, gündeliklerin ve yollukların artırılması, yeniden memurluk kurulması veya bunların yürürlükteki kanunlarla belirtilmiş sınırları dışında genişletilmesi için teklif verilmeyeceği belirtilmiştir. Aynı şekilde dolaysız vergi kanunlarıyla ödenek verilmesini gerektiren kanunlar içinde bu sınırlama getirilmiştir. Fakat hükümet veya bütçe komisyonunca kabul edilen değişiklikler ile 50 milletvekilinin imzasını taşıyan teklifler bu sınırlamanın dışında tutulmuştur. Genel Kurul aşamasında yapılan bu tür tekliflerin Bütçe Komisyonuna havale edilerek burada görüşüleceği de hükme bağlanmıştır. Dahili Nizamname milletvekillerinin bütçede değişiklik yapma yetkisini anayasada yer almadığı halde ayrıntılı bir şekilde belirterek parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliğini sınırlamıştır (Feyzioğlu, 1972: 235).

Bu dönemde Bütçe Komisyonu bütçe yasa tasarısı üzerinde gerekli inceleme ve görüşmeleri tamamladıktan sonra bütçe projesi bir rapor ile birlikte genel kurula sunulmakta ve yedi gün geçmedikçe genel kurulda görüşmeler başlamamaktaydı. Bütçe metni genel kurulda maddeler itibariyle, gelir ve gider cetvelleri de fasıllar itibariyle görüşülmekteydi (Erçin, 1938: 124). Gerek 1924 Anayasası gerekse o dönemde yürürlükte olan Dahili Nizamnamede milletvekillerinin bütçe görüşmeleri aşamasında genel kurulda konuşma sürelerini kısıtlayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Sonuç itibariyle, 1961 Anayasasına kadar Hükümetin bütçenin tasdiki hususundaki rolü, hukuken bütçe tasarısını meclise sunmak suretiyle bir teklifte bulunmaktan ibarettir. Meclisin bütçeye istediği şekli vermekte tam ve mutlak yetkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür (Feyzioğlu, 1972:211).

2.1.2. 1961 Anayasası

Soğuk savaş dönemindeki iç ve dış dinamiklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası, 1950-60 arası yaşanan iç siyasi gelişmelerin izlerini yansıtmaktadır. Kalkınma iktisadının ve devletçi ekonominin hakim olduğu bu dönemde, bürokrasi siyaset kurumuna karşı güçlendirilmiş ve kamusal karar alma sürecinde siyaset kurumunun etkisi çeşitli düzenleme ve kurumlarla sınırlandırılmıştır. Dönemin bu genel eğilimi kaçınılmaz bir şekilde bütçe-parlamento ilişkilerine de yansımıştır.

1961 Anayasasının 126'ncı maddede “Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” denilerek “Bütçe Hakkı” açıkça ifade edilmiştir. 1961 Anayasası 94'üncü maddesinde Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe tasarısının mali yıl başından üç ay önce Büyük Millet Meclisine sunulacağı ve bu tasarıya “milli bütçe tahminleri de” ekleneceği hükmü getirilerek bütçe hakkının kullanılması genişletilmiştir. Böylece klasik bütçe anlayışı yerine çağdaş modern bütçe anlayışının benimsenmesiyle, bütçenin mali araç olma yanında, ekonomik araç olması ve böylece ekonomik hayata yön vermesi sağlanmak istenmiştir (Coşkun, 1986:18).

1961 Anayasasının daha önceki düzenlemelerden farklı olarak ilk defa bütçenin kaynak/harcama dengesi içerisinde hazırlanmasını yani makro bir çerçeveye

dayanmasını öngörmesi, planlı kalkınmanın bir gereği olduğu kadar bütçenin bir makro mali istikrar aracı olarak kullanılmasını da hedeflemiştir. 1961 Anayasasındaki kurgu sayesinde, parlamentonun bütçe kurumu ve kalkınma planları aracılığıyla genel ekonomiye yön verme imkanı ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasası 94'üncü madde ile, 1924 Anayasasından farklı olarak, milletvekillerinin bütçede değişiklik yapma önerilerine sınırlama getirmiştir (Edizdoğan, 1989:29). Bu düzenleme bir yandan yürütmeyi ve dolayısıyla bürokrasiyi siyaset kurumuna karşı güçlendirmeye yönelik olarak görünse de, temelde ekonomi politikalarını popülist uygulamalardan korumak ve mali istikrarı sağlam amaçlı olarak getirilmiştir.

1961 Anayasası kesin hesap konusunda da 1924 Anayasasından daha ileri giderek, kesin hesap yasa tasarılarının ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl içinde Büyük Millet Meclisine sunulmasını düzenlemiştir. Sayıştay'la ilgili yeni düzenlemeler içeren 1961 Anayasası 1924 Anayasasından farklı olarak silahlı kuvvetler elindeki devlet malları denetiminin ayrı bir kanunla düzenleneceğini belirtmiştir (Gürsoy, 1980.94-95).

1961 Anayasası ile bu dönemde uygulamada olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün ilgili maddelerine göre Millet Meclisinde 35 üyeden oluşan Bütçe Encümeni ile 20 üyeden oluşan Divan-ı Muhasebat Encümeni bulunurken Cumhuriyet Senatosunda da Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu üyeliğine Cumhuriyet Senatosunca seçilen 15 üyeden oluşan Bütçe ve Plan Komisyonu bulunmaktadır. Ayrıca Anayasanın 96'ncı maddesine göre 35 milletvekili ile 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu Karma

Komisyon da bulunmaktadır. 61 Anayasası daha önceki anayasalardan farklı olarak ilk defa bütçeyle ilgili daimi bir ihtisas komisyonunun varlığını anayasal hüküm haline getirmiş ve bu komisyonun en az 30 üyesinin iktidar grup veya gruplarından oluşacağını da belirtmiştir.

1961 Anayasası ve o dönemde yürürlükte olan Dahili Nizamname ve İçtüzük hükümlerine göre; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek yetkisi 450 milletvekilinden oluşan Millet Meclisi ile 165 üyeden oluşan Cumhuriyet Senatosunun birlikte oluşturdukları Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Bütçe hakkı her ne kadar TBMM'ye tanınmışsa da anayasa ve içtüzüklerle birinci meclise yani Millet Meclisine üstünlük tanınmıştır. Genel ve katma bütçe tasarıları milli bütçe tahminlerini gösteren raporla birlikte mali yıl başından en az 3 ay önce Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmaktadır. TBMM'ye sunulan tasarı ve raporlar önce Karma Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Karma Komisyonun en çok 8 hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülmektedir. Cumhuriyet Senatosu anayasaya göre bütçeyi sadece 10 günlük bir süre içinde görüşebilmektedir. Cumhuriyet Senatosunda kabul edilen metin en geç bir hafta içinde tekrar görüşülmek üzere Karma Komisyona iade edilmektedir. Karma Komisyon bu yolla, Senato Genel Kurulunun bütçeye ilişkin kararlarını ikinci derecede inceleyen bir üst merci durumuna getirilmiştir. 50 üyelik Komisyonda 15 senatör bulunduğu, komisyon üye tam sayısının 1/3 oranıyla toplanabildiğine ve toplantılarda bulunacak üyelerin de Milletvekili ve Senatör olmaları bakımından bir fark bulunmadığına göre Karma Komisyon üyesi olan 15 Senatör tarafından reddedilen bir teklifin Komisyondan geçmesi veya Senatodan kabul edilen bir hükmün Komisyonda bertaraf edilmesi mümkündür. Bütçeyi onama hususunda asıl

karar yetkisinin Millet Meclisinde olduğunu söylemek mümkündür (Feyzioğlu, 1972: 229-230).

1961 Anayasasında ve İttüzüklerde bütçenin mecliste ne kadar zamanla görüşüleceği veya bütçe görüşmelerinde her milletvekilinin ne kadar konuşabileceğine dair kesin bir hüküm bulunmamaktadır. Bütçenin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşölüp onaylama süreleri anayasayla belirlendiklerine göre; Cumhuriyet Senatosu ve Komisyon kendilerine tanınan süreleri tam kullandıklarında Millet Meclisine bütçe görüşmeleri için 17-18 günlük bir süre kalmaktadır. Bütçe Komisyon raporunun bastırılıp dağıtılması da dikkate alındığında Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na kalan süre fiilen 12-13 gündür. Genel Kurulda üyelerin görüşme içerikleri de sınırlandırılmıştır. Çünkü anayasaya göre üyeler bütçe hakkındaki düşüncelerini sadece her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayabilmekte; bölümler ve değişiklik önermeleri ise üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup oylamaya sunulmaktadır.

Anayasanın 94'üncü maddesinin son fıkrasına göre TBMM üyeleri (Milletvekilleri ve Senatörler), bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamamaktadırlar. Süre açısından da 94'üncü madde bütçenin mali yılbaşına kadar karara bağlanmasını zorunlu kılarak, daha önceki anayasalardan farklı olarak bütçenin mali yıla girilmeden önce onanmasını anayasal ilke haline getirmiştir.

2.1.3. 1982 Anayasası

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile devletçi kalkınmacı ekonomiden özel sektör öncülüğünde ihracata dayalı büyüme modeline geçen

Türkiye’de devletin rol ve işlevleri yeniden tanımlanmış ve bu da bütçe kurumunu hem anlam ve kapsam açısından hem de işlev açısından radikal değişikliklere uğratmıştır. Buna rağmen 1982 Anayasası da “Bütçe Hakkı”na ilişkin temel hükümleri aynen koruduğu gibi, 1961 Anayasasına göre getirdiği en önemli değişiklik, kesin hesap kanunu tasarısıyla ilgili olan ve TBMM’ne milli hakimiyetin en fazla belirttiği “bütçe hakkını”en etkin şekilde kullanma imkanını veren 164’üncü maddedeki hükümlerdir (Edizdoğan, 1989:30). Bu düzenlemeyle 1982 Anayasası bütçe hakkının TBMM tarafından kullanılması denildiğinde, sadece gelecek yıl bütçe tasarıları üzerinde değil kesin hesap kanunu yoluyla geçmiş yıl bütçeleri üzerinde de kullanılması imkanı sağlanmıştır (Feyzioğlu, 1984:35). Aynı şekilde 163’üncü maddede bütçede değişiklik yapabilme esasları 1961 Anayasasından farklı bir şekilde düzenlenerek meclisin yetkileri artırılmıştır (Aksoy, 1993:39).

1982 Anayasası, önceki 61 Anayasadan farklı olarak, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporun mali yıl başından en az 75 gün önce TBMM’ye sunulacağını belirtmiştir. 61 Anayasasında üç ay olan sürenin 15 gün kısaltılmış olması parlamentonun bütçeyi görüşmesi için daha az süre verildiğini göstermektedir. Fakat 61 anayasasından farklı olarak tek meclisli sistemin getirildiği gibi bütçe tasarı ve raporlarının 40 üyeden oluşan Bütçe Komisyonunda görüşüleceği de belirtilmiştir. Anayasa Bütçe Komisyonu için 55 günlük süre sınırı getirmiştir. 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu ve Karma Komisyon için belirlenen sürenin tamamını 82 Anayasası ile Bütçe Komisyonu kullanmaktadır.

1982 Anayasası milletvekillerinin bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisine ilişkin 1961 Anayasasındaki kısıtlamaları aynen koruduğu gibi 163’üncü maddedeki

düzenlemeyle de hem Bakanlar Kurulunun hem de milletvekillerinin bütçe de değişiklik yapabilme yetkilerine ek kısıtlama ve şartlar getirilmiştir. 1982 Anayasası döneminde 05.03.1973 tarih ve 584 Karar No'lu Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü yürürlükte kalmıştır. İçtüzüğün 20'nci maddesinde daimi ihtisas komisyonu olarak "Plan ve Bütçe Komisyonu" zikredilmiş ve bütçeye ilişkin temel hükümler anayasada yer aldığı için İçtüzükte ayrıca bütçeyle ilgili özel düzenlemeler yapılmamıştır.

Türk anayasa metinlerinde, TBMM üyelerinin Genel Kurulda bütçe yasa tasarılarının görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve/veya gelir azaltıcı teklifte bulunmalarını sınırlayan hükümler dikkate alındığında, bütçe görüşmelerinde esas ağırlığın Genel Kurul yerine bu konuda daha uzman ve tecrübeli üyelerden oluşan ve iktidarın çoğunluğa sahip olduğu Bütçe Komisyonlarına verildiği görülmektedir. Komisyon ağırlığının belirgin bir şekilde iktidar grubunda olmasının da anayasal düzenleme ile sağlandığı bir ortamda, bütçe sürecinde yasama-yürütme ilişkisinin daha çok iktidar-muhalefet ilişkisi olarak algılanmasına yol açmakta (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 205) ve parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde icra etmesini engellemektedir.

Anayasalar yasama ile yürütme organı arasındaki ilişkileri ve bu bağlamda bütçe hakkının kullanım ve kapsamı açısından esas çerçeveyi çizen kurumsal yapılardır. Anayasalardaki düzenlemelerden yola çıkılarak bütçe hakkının kapsam ve kullanımındaki değişimi ana hatları ile tespit etmek mümkündür. Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyetinin üç anayasasındaki parlamento-bütçe ilişkilerini ve dolayısıyla bütçe hakkı kullanım etkinliğini aşağıdaki tablo üzerinden özetlemek mümkündür.

Tablo 3. Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Bütçeye İlişkin Düzenlemeler

	1924 Anayasası	1961 Anayasası	1982 Anayasası
Bütçenin kapsamı	Devlete ait hiçbir kıymet bütçe dışında bırakılmaz	KİT'ler dışındaki tüm devlet teşkilatını kapsamaktadır	Genel ve katma bütçeli idareleri kapsamaktadır(KİT'ler, Fonlar kapsam dışı)
Parlamentonun bütçede değişiklik yapabilme imkanı	Sınırsız	Genel kurulda gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunulamaz, fakat belirli sayıda vekil imzası ya da hükümet önergesi ile değişiklik mümkündür.	Genel kurulda gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunulamaz
Bütçenin makro çerçeveye dayanması(mali plan aracı olması)	Yok	Bütçe “milli bütçe tahminleri” ile birlikte görüşülmekte	Bütçe “milli bütçe tahminleri” ile birlikte görüşülmekte
Bütçenin parlamentoda görüşülme süresi	3 ay	3 ay	75 gün
Kesin hesabın denetimi	4 yıl gecikmeli	1 yıl gecikmeli	İzleyen mali yıl bütçesiyle birlikte
Bütçeyle ilgili ihtisas komisyonunun varlığı ve yapısı	Bütçe encümeni var ve 60 üyeli(Anayasa yerine İktisat Kuruluna kurulmuş)	Bütçe ve Plan Komisyonu kurulmuş ve çoğunluğunun iktidar grubundan olması zorunlu	40 üyeden oluşan Bütçe Komisyonu'nun 25 üyesinin iktidar grubundan olması zorunlu
Kesin hesaplara ilgili komisyonun varlığı	20 üyeli Sayıştay Komisyonu var((Anayasa yerine İktisat Kuruluna kurulmuş)	20 üyeli Sayıştay Komisyonu var((Anayasa yerine İktisat Kuruluna kurulmuş)	Yok
Sayıştay(dış denetimin) konumu ve etkinliği	Anayasal kurum olarak Sayıştay düzenlenmiş ve genel uygunluk bildirimini vermekle görevli	Anayasal kurum olarak Sayıştay düzenlenmiş ve genel uygunluk bildirimini vermekle görevli	Anayasal kurum olarak Sayıştay düzenlenmiş ve genel uygunluk bildirimini vermekle görevli
Uygulama aşamasında yürütmenin bütçede değişiklik yapabilme imkanı	Yok	Yok	Yok

2.2. Yasal Düzenlemeler

1912 tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkatti, çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklerle 1927'ye kadar uygulanmıştır. 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, belirtilen tarihten itibaren zaman içinde yapılan çeşitli değişikliklerle ana yapısını koruyarak yürürlükte kalmış ve 10.12.2003 tarihli ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 81'inci maddesi ile 01.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, 5018 sayılı Kanun 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi gerekirken 5277 sayılı Kanun aracılığıyla 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na konulan hükümlerle bazı maddelerinin uygulaması ertelenmiş ve bazı maddeleri ise 5436 Sayılı Kanun ile değiştirildikten sonra 2006 Mali Yılında yürürlüğe girmiştir.

2.2.1. 1050 Sayılı Kanun Döneminde Bütçe Hakkının Kullanımı

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürürlükte olduğu dönemde uygulanan 1050 Sayılı Kanun, söz konusu anayasalardaki değişiklikler ile devletin rol ve işlevlerindeki değişime paralel olarak çeşitli değişiklikler geçirmiştir. 5018 Sayılı Kanun öncesi son uygulama aşamasında 1050 Sayılı Kanuna göre genel ve katma bütçeli idarelerin bütçeleri "konsolide bütçe" olarak tanımlamaktaydı.

2.2.1.1. Bütçenin Hazırlık Aşaması

1050 Sayılı Kanuna göre, konsolide bütçenin kalkınma planları ve yıllık program hedefleri ile uyumlu olarak hazırlanması, yani genel plan hedefleri ve kamu yatırım programı ile uyumlu olması gerekiyordu. Fakat bütçenin kapsam açısından yetersizliği, örneğin çeşitli fonları, döner sermayeli idareleri, özel kanunla 1050

sayılı kanundan ayırık kılınmış idareleri kapsamaması bütçe hazırlık aşamasından itibaren bütçe hakkı kullanımında etkinliği sınırlamaktaydı.

1050 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesine göre bütçe kanunu metnine harcama ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler toplamı, bütçe açığı varsa ne suretle kapatılacağı, bütçe yılına mahsus olan ve o sene gelir ve harcamalarla ilgili bulunan hükümler eklenir. 31'inci maddeye göre gider cetvelleri daireler ve bölümler olarak düzenlenir. Birbiriyle ilgili ve bağlantılı giderler bir bölüm oluşturur. Bölümlerin düzeni, yılları bütçe kanunlarında belirtilir. 1988 yılında 3483 sayılı Kanunun 1'inci maddesi ile 1050 sayılı Kanunun 28'inci maddesinde değişiklik yapılarak; bütçelerin, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanıp ve uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Fakat tüm bu çabalara rağmen, iyi tasarlanmış ve mekanizmalarla ortaya konulmuş orta vadeli bir harcama sistemi kurulamadığından, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki kurulamamıştır. Bu da parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını etkilediği gibi bütçeden beklenen temel fonksiyonların etkin ve verimli bir şekilde icrasını zorlaştırmıştır.

1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde bütçenin hazırlık aşamasında parlamentonun etkinliğini azaltan temel faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür; 1980'li yıllarda bütçenin birlik ve genellik ilkesi dışına çıkılması, bütçenin esnekliğini yitirmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının azalması, kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri alan bir yapıya bürünmesi kamu

maliyesini etkinlikten uzaklaştıran sadece gündelik politikalara yoğunlaşan bir yapıya sokmuştur (DPT, 2000:4-5).

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar Türk bütçe sisteminde görülen temel yapısal sorun bütçe kapsamının dar olması olarak görölmektedir. Bütçe sistemine yönelik temel eleştiriler resmi raporlarda şu şekilde sıralanmaktaydı;

-Fonların bütçe birliğini ve disiplinini bozan bütçe dışı varlığı,

-Döner sermayelerin çeşitliliği ve çokluğu,

-Transfer tertibinden yararlanan kuruluşların bütçe kontrol ve bilgi süreçleri dışında çalışması,

-Vakıf ve derneklerin üretmeyi hedeflediği kamu hizmet tanımları ile bütçesel kuruluşların hizmet tanımları arasındaki çakışmanın maliyet ve gelir oluşumlarına yansımaları,

-Yardım sandıkları yoluyla bütçe dışında zorunlu nitelikte kamusal kaynak transferi yapılması ve bunların bütçe süreci dışı politik ve bürokratik rant mücadelelerine konu olması,

-Devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyinde olmaması,

-Yarı mali nitelikteki işlemlerin ve koşullu yükümlülüklerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçleriyle yeterince ilişkilendirilmemesi,

-Devletin taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olmaması ve vergi harcamalarının bilinmemesi gibi nedenlerle mevcut bütçe kamu harcamalarının boyutunu ve yapısını yansıtmaktan uzak kalması,

-Mali raporlamanın olmaması bu yapının bütçesel sonuçlar üzerindeki etkisini daha da olumsuzlaştırmıştır (DPT, 2000: 46). Bütçenin hazırlık aşamasında bütçe kapsamının dar olması, TBMM'nin bütçe hakkı kullanımındaki etkinliğini azalttığı gibi saydamlık ve hesapverebilirliğin de kurumsallaşmasını engellemiştir.

1961 Anayasası ile planlı döneme geçilirken kalkınma planları ile bütçe arasındaki ilişkiyi kurmak amacıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma grubunun temel amacı, kalkınma planında belirlenen hedefleri yıllık programlarla faaliyetlere dönüştürmek ve bu faaliyetleri finanse edecek bütçe sistemi oluşturmaktır (Emil ve Yılmaz, 2004: 5). Fakat Türkiye ancak 1973 mali yılı bütçesi ile birlikte, 1050 sayılı Kanunda bir değişiklik yapılmaksızın, klasik/geleneksel bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçebilmiştir. Bütçenin bir planlama aracı olmasını öngören program bütçe sistemi, hizmet programlarının belirlenmesi, bu hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve projeler şeklinde tasnif edilmesi esasına dayanmaktaydı. Program bütçe sistemi, orta vadeli bir plan ve/veya programa ihtiyaç duymaktaydı. Nitekim 1973 yılı program bütçe hazırlama rehberinde bu durum şu şekilde ifade edilmiştir: *“Önceliklerin saptanması, yapılacak hizmetlerin bünyesine, politika hedefleri ile bağlantısına, faaliyetlerin planlamasına ve maliyetlerine doğrudan doğruya bağlıdır. Bu husus 5 yıllık kalkınma planlarının yıllık programları ile bütçe arasında uygun ve doğru bir bağlantı kurulmasını gerektirir”*.

Program bütçe sisteminin uygulanma ve geliştirilmesi döneminde aşağıdaki eksiklikler ve eleştiriler söz konusu olmuştur;

-Amaçlar, kullanılan araçlar ve sistemin işleyişiyle ilgili olması gereken esaslar açısından tutarlı ve dinamik bir yapı kurulamamış olması,

-En azında orta vadede belli esasları olan ve işleyen bir yaklaşımın olmayışı,

-Hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırmasını sağlayan ve bunların uygulanmasında fayda-maliyet ilişkilerini güçlendiren alternatifleriyle projelendirilip ölçülebilen bir bütçe yapısının oluşturulamaması,

-Uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapının kurulmayışı,

-Bütçe hazırlanması aşamasında bürokratik ve siyasi alışkanlıklar nedeniyle geleneksel yapıdan kopulmaması,

-Gerek bütçenin tümü üzerinde gerekse kuruluşlar bazında sağlıklı bilgi akışını sağlayabilecek fonksiyonel sınıflandırmaya geçilememesi,

-Hizmet programlarının belirlenmesi, bunların alt programlarının oluşturulması ve nihayetinde faaliyetlendirilip projelendirilmesi kendi içinde yoğun bir bilgi birikimi, insan gücü, çok iyi işleyen bir hukuki yapı, manyetik ortam, muhasebe sistemi, istatistik ve yöneylem çalışmaları ve projelendirme gibi teknik donanımı ve bilgi akışını zorunlu kıldığı halde bu gerekliliklerin çeşitli yapısal ve kurumsal nedenlerle yerine getirilmemesi,

Şeklindeki aksaklık ve eksiklikler 1973'de başlayan program bütçenin kaynakları kullanma etkinliğine ulaşmasını engellemiştir. Hizmet programlarının oluşturulması, değiştirilmesi ve gerekiyorsa yenilerinin üretilmesi bütçenin etkinliğini ve güncelliğini sağlayan en önemli içsel unsur iken; belirlenen hizmet programlarının alt-program ve faaliyet-proje şeklinde formüle edilmesi bunu takip eden ikinci halkadır. Türkiye'de bu gereklilikler yerine getirilmediği için

program bütçe uygulamasına geçildiği halde; sistem analizini formüle edecek çalışmaların bu süreçte olmaması, bütçenin hazırlanmasında hizmet programlarının etkinliği ve farklılığını neredeyse ortadan kaldırmış ve bütçe hazırlığını bir tekrar şekline dönüştürmüştür (DPT, 2000: 57-58).

Sonuçta 1973'te başlatılan program bütçe sistemi, bir süre sonra gereken alt yapıya yönelik düzenlemelerin yapılmaması ve özellikle merkezi bürokrasinin yeterli sahiplenme göstermemesi sonucunda bir dönem sonra görüntüde var olsa da; uygulamada klasik bütçe sistemine tekrar geri dönülmüştür (Yılmaz ve Biçer, 2010c: 45). 1980'den sonraki bütçe uygulamalarında bütçelerin, kalkınma planı ve yıllık programlarla uyumlu olarak hazırlanması büyük ölçüde göz ardı edilmiş ve bütçe ödenekleri yıllık programlardan önce belirlenmiştir (Konukman, Aydın ve Oyan, 2000). Nitekim 1990'lı yıllarda kamu mali yönetimine ilişkin reform önerilerinde; mevcut program bütçe sisteminin plan, program ve bütçe arasında sürekli bir ilişki ve geçişi sağlayacak yapıdan yoksun oluşu sıklıkla dile getirilmiştir (DPT, 2000).

2.2.1.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması

1010 Sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde Beş Yıllık Kalkınma Planları TBMM onayıyla, Yıllık Programlar da Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmekteydi. Yürütme organınca hazırlanarak TBMM'ye sunulan konsolide bütçe yasa tasarısı da önceki alt bölümlerde anlatılan anayasa ve İçtüzük hükümlerine göre TBMM'ye sunulmakta ve TBMM'ce görüşülerek onaylanmaktaydı.

1050 Sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde yürürlükte olan mevzuat gereği bütçenin hazırlık aşamasında ekonomik ve mali yapının ortaya konulması, bütçe

politikasının beyanı, sektör/kuruluş planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve tüm bunlara dayalı/bağlı olarak parlamentonun bütçeyi onaylanması (DPT, 2000: 7) süreçleri oluşturulmadığından; TBMM bütçeyi 1050 Sayılı Kanun'un 35'inci maddesine göre, bütçe kanununun metnini madde madde gelir ve harcama cetvellerini fasıl fasıl müzakere ederek onaylamak zorunda kalmış ve onay aşamasında bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanma imkanından mahrum bırakılmıştır. Hazırlık aşamasında bütçenin alanının dar ve yetersiz oluşu; bütçenin parlamentoda görüşülürken, kamu faaliyetlerinin toplumsal refah üzerindeki etkisi, kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktıları ve faaliyetlerde kullanılan aynı kaynaklar hakkında parlamentonun bilgi sahibi olmasını engellemiştir (Atiyas ve Sayın, 1997:23). Sonuçta bütçe kapsamının darlığı ile istenilen düzeyde bilgi setinin parlamentoya sunulmaması, parlamentonun bütçenin görüşülme ve onaylama aşamasında bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını engellemiştir.

5018 Sayılı Kanun öncesi Türk kamu mali yönetim sistemi, klasik bütçe sistemini esas alan 1050 sayılı Kanunda bir değişikliğe gidilmediği için program bütçe sisteminin yasal çerçevesinin oluşturulmaması, uygulamanın ikincil düzenlemelerle şekillendirilmeye çalışılması ve iş yapma biçiminin değişmemesi nedeniyle klasik bütçe sistemine geri dönmüştür. Siyasal politikalarla planların, planlarla programların ve bütçelerin bağlantısı kurulamadığı için, bütçe sistemi hükümetin stratejik karar oluşturma sürecini desteklemede yetersiz kalmıştır. Kalkınma planları ve yıllık programlarda belirtilen politika ve tedbirlerin maliyetlerle bağlantısı kurulamadığı için elde edilebilir kaynaklarla disipline edilen kamu politikası belirlenmesi de mümkün olmamıştır. Bütçe sistemi etkin bir makro ekonomik çerçeveye oturtulmadığı ve dolayısıyla kamu politikaları, planlama ve

bütçeleme arasında bağlantı kurulamadığı için kaynak tahsisinde etkinlik sağlanamamıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010c: 47). Bu durum bütçe görüşmeleri sırasında TBMM'nin hükümet politikalarını etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik açısından değerlendirmesini imkansızlaştırmıştır. Siyasal iktidarın stratejik öncelikleri, hizmet programları ve yürüttüğü ya da uygulamaya koymayı hedeflediği program ve projelerin maliyet ve fayda analizleri hakkında bilgi edinemeyen parlamentonun bütçe görüşmeleri istenilen düzeyin gerisinde kalmıştır.

1050 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde bütçenin onanması sürecinde TBMM'ye sunulacak bilgi ve belgelerin niteliği ve niceliğine bakıldığında; parlamentonun stratejik tercihlere göre kamu kaynaklarını dağıtmada etkin bir rol alması mümkün olmadığı için bütçe hakkı kullanımında etkinlik sağlanamadığı görülmektedir. Parlamentonun kurum bütçelerini daha iyi anlama ve değerlendirmesini sağlayacak bilgi ve belgelerin üretilmemiştir. Bütçe yoluyla yapılan ödenek tahsislerinin politika önceliklerini yansıtmaması ex-ante hesap verebilirliği engellediği gibi (Santiso, 2004: 14) bütçe görüşmeleri politika, plan ve bütçe belgelerine dayandırılmadığından etkin bir parlamenter denetim de sağlanamamıştır.

Bu dönemde Türk bütçe sistemi üzerine yapılan değerlendirmelerde, TBMM'nin siyasal iktidarın bütçesini onaylarken borçlanmanın gerçek boyutunu tam olarak göremediği, yalnızca bütçe dengesi ile ilgilendiği ve dolayısıyla siyasal iktidara verdiği yetkinin boyutunu göremediği, parlamenter demokrasinin temel taşlarından biri sayılan ve parlamentonun, siyasal iktidarın yapacağı mali işlemleri önceden bilip onaylaması anlamına gelen “bütçe hakkı”nın gerçek anlamda kullanılmadığı (Eğilmez, 1997:128), 1980 sonrasında “bütçe”nin bir iktisat politikası

aracı olarak etkinliğini yitirmesi ve “borç servislerinin” izlendiği metinlere dönüşmesi süreciyle esas itibariyle TBMM’nin kamu harcamaları ve gelirleri konusunda “temel anayasal” yetkisini devrettiği (Ekzen, 2000:77) şeklinde eleştiriler yapılmaktaydı.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Plan çalışmaları kapsamında kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymak amacıyla 2000 yılında DPT bünyesinde özel ihtisas komisyonu kurulmuştur. Bahse konu komisyon çalışmalarının sonunda “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık” başlıklı Özel İhtisas Komisyon Raporu’nu hazırlamıştır. Bu raporda parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğinin nedenleri doğrudan ve dolaylı etkinlik olarak iki ayrı başlık altında incelenmiş ve Parlamentonun bütçe sürecindeki doğrudan etkinliğini sınırlayan nedenler aşağıda belirtilmiştir:

-Kamusal faaliyetler çeşitli kanunlar ve idari düzenlemeler nedeniyle bütçe kapsamı dışına çıkartılarak bütçe birliği bozulduğu için, bütçenin faaliyet kapsamı daraltılmış bu da yürütmeye millete hesabını vermediği geniş bir ihtiyari harcama yetkisi vermiştir. Bu yetki ile rant dağıtımının önemli bir bölümünün bütçe dışında kullanılmaya başlanmıştır,

-Plan ve Bütçe Komisyonunda iktidar partisinin çoğunlukta olması, komisyonun iş yükünün fazla olması ve bütçe sunumlarında gerekli mali raporlama sisteminin olmaması gibi nedenlerle komisyon çalışmaları etkin olmamaktadır,

-Bütçe görüşmelerinde önceliğin gider bütçesine verildiği ve gelir bütçesinin çok fazla tartışılmadan onaylanmaktadır,

-Kamu açıklarının yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi unsurlar dikkate alınmadan hesaplanması ve bunun sonucunda meclise sunulan bütçelerde bu büyüklüklerin yer almamasının saydamlık açısından yarattığı olumsuzluk nedeniyle Meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin üstünde ve ötesinde bir yetkinin icra organı tarafından kullanılabilenmektedir,

-İç borçlanma sonucu anayasal olarak meclise verilen “bütçe hakkı”nın yasal zorunluluğa rağmen yürütmeye devredildiği ve sorumsuz bir kamu harcaması genişlemesine neden olmaktadır,

-Bütçelerin başlangıç hedefleri ile yıl sonu gerçekleştirmeleri arasında büyük sapmalar görüldüğü, ödenek aşımalarının tamamlayıcı ödenekle karşılanması ve yıl sonunda hesapları kapatmak amacıyla Ek Ödenek Kanun tasarılarına başvurulmasının bütçenin samimiyet ilkesini zedelemektedir,

-Kesinhesaplar üzerinde durulmadığı, sadece onaylanması gereken bir tasarı olarak kabul edildiği, meclisin bütçe hakkının asıl kullanılması gereken kesin hesap safhasındaki yetersizliğinin hukuksal temelinin, Anayasa’dan bütçe kesin hesaplarının mecliste görüşülüp onaması süreci ve sonucu hakkında belirleyici bir düzenlemenin olmadığı, Bu durumda meclisin bütçeyi denetlemesi konusunda yetersizliklere neden olmaktadır,

-Kesinhesap kanun tasarılarının onaylanması ile ödenek üstü harcamaların sorumluluğu kapatılmakta ise de; meclisin, bu tür tamamlayıcı ödenekleri, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermesi, kesin hesap kanun tasarılarının özüne aykırılık taşımaktadır,

-Kolay ve anlaşılabilir mali raporlama sistemi kurulmadığı için meclisin elinde anlamlı bir tartışmaya için gerekli bilgilerin bulunmamakta bu da denetim yetkisinin kullanılmasında etkinsizliğe yol açmaktadır (DPT; 2000: 92-94).

2.2.1.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

1050 Sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi/kesin hesap yasa tasarısının TBMM’ce görüşülerek onaylanması yukarıdaki alt bölümlerde belirtilen anayasa ve İçtüzük hükümlerine göre gerçekleşmekteydi. En son uygulama döneminde, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca takip eden mali yıl bütçe yasa tasarısına eklenen kesin hesap yasa tasarısı mali yıl başından 75 gün önce TBMM Başkanlığına sunulmakta ve 55 gün TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda bütçe yasa tasarısıyla birlikte görüşüldükten sonra en fazla 20 gün süreyle TBMM Genel Kurulunda bütçe yasa tasarısıyla birlikte görüşülerek onaylanmaktaydı.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 100’üncü maddeye göre; kesin hesap maddelerden oluşan bir metinle harcama ve gelir cetvellerinden oluşup; şekil ve bölümler açısından bütçeye tam uygun olarak hazırlanır. Kanuna ekli rapor vb bilgi ve dokümanlar bulunmadığı için, doğal olarak, kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesinde istenilen sonuç elde edilmekteydi. Kesin hesap kanun tasarısı daha çok bir rakamlar yığını olmaktan öte bir anlam ifade etmemekteydi. 1050 Sayılı Kanunu 107’nci maddesine göre Sayıştay’ın uygunluk bildiriminin konusu hazine genel hesabıdır. 104 uncu maddede Hazine genel hesabının; kesinhesap kanun tasarısının metni, gerekçe, bütçe içinde ve dışında alınan ve ödenen tutarların mizanı, gelir kesinhesap cetveli ve açıklaması, bakanlıklar kesinhesap cetvelleriyle açıklamaları, her il ve kuruluşun, bütçedeki türlerine göre, gelirleri ve daireler

itibariyle giderlerden oluşacağı belirtilmiştir. Bu durumda Sayıştay'ın verdiği uygunluk bildiriminin doğal olarak içerik bakımından yetersiz ve hesapların rakamsal tutarlılığına yönelik olması kaçınılmazdı (Bek, 1995:67) .

1050 Sayılı Kanuna göre hazırlanan kesin hesap yasa tasarılarında devamlı olarak karşılaşılan ödeneküstü harcamalar “ek ödenek” ve “tamamlayıcı ödenek” uygulamaları ile ancak aklanabilirdi. Anayasal olarak herhangi bir harcama kalemi için bütçe ödeneği ile belirlenen miktarı aşmanın tek yolu, yeni bir kanunla (örneğin ek bütçe kanunuyla) meclisten yeni bir yetki almaktır. Ancak 1050 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemde Anayasa'nın bu ilkesi açıkça ve hemen hemen her yıl ihlal edilmekteydi. Bu dönemde, ilk önce harcamanın yapılıp sonra meclisten ödenek alınması sık karşılaşılan bir durumdu. Bu da iki şekilde gerçekleşmekteydi. Bu işlemi mali yıl içinde yapmanın biçimi, mali yılın sonuna doğru bir ek bütçe kanunu ile zaten bir süredir yapılmakta olan ödenek üstü harcamalar bir şekilde mali yıl içinde meşru bir zemine kavuşturmakta. İkinci yol ise, önce ödenek üstü harcama yapıp sonra kesin hesap kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında ödenek üstü harcamalar için “tamamlayıcı” ödenek istemesiydi.

DPT'nin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu'nda bu durumla ilgili olarak, yasal olarak açıklanmayan ödenek üstü harcama için tamamlayıcı ödenek verilmesi uygulamalarının, meclisin kanunlaştırdığı bütçelere güveni zedelediğinden bu uygulamalara istisnai durumlarda başvurulması ve yine mali yıl içinde ek bütçe kanunu çıkarılmasını zorlaştırmak, ek bütçe uygulamasını acil durumlarda başvurulabilecek hususlar ile sınırlandırmak gerektiği (DPT, 2000: 15) belirtilmiştir.

Aynı raporda TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinsizliğinin dolaylı nedenleri üzerinde de durulmuş ve "Dolaylı Etkinlik" başlıklı alt bölümde önce Sayıştay'ın parlamento ile ilişkilerindeki mevcut işleyiş sistemi irdelenmiş daha sonra bu sistemdeki etkinsizlik nedenleri ve sorunlar olarak aşağıdaki maddeler sıralanmıştır (DPT, 2000: 96):

-Sayıştay Kanunu gereği bir çok alanda meclise rapor sunması gerekirken bu gereğe genel olarak uyulmamaktadır. Örneğin, Sayıştay Kanunu 87'nci maddesine göre Sayıştay'ın her yıl meclise genel ve katma bütçeli idarelerin "mal hesaplarına" ilişkin rapor sunması gerekirken bu gereklilik yerine getirilmemektedir. Bakanlıklar 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereği her yıl hazırlamakla yükümlü oldukları Mal Kesin Hesaplarını hazırlamamakta, Maliye Bakanlığı da bu konuda herhangi bir çaba içerisinde olmamaktadır. Aynı şekilde genel ve katma bütçeli idareler dışında kalan kuruluşlar için yasal olarak her yıl sunulması zorunlu olan raporlar hazırlanmamaktadır. Anayasal bir zorunluluk olduğu için her yıl verilen Genel Uygunluk Bildirimlerinde ise doyurucu ve somut denetim bulgularına dayanılmamaktadır.

-Bütçe kapsamının daraltılması sonucu için bütçe ve Sayıştay dışında bırakılmış kamu kaynakları için Sayıştay'ın mali denetimlerini bir bütünlük içinde yapmasına engel oluşturulmaktadır.

-Başta muhasebe sisteminin tahakkuk esasına dayanmaması vb. alt yapı ve mevzuat eksiklikleri nedeniyle mali raporlamanın önünde ciddi engeller bulunmaktadır.

-Mali raporlamanın dayanacağı verilen doğru, zamanlı ve yeterli niteliklere sahip olmasını güçleştiren yapısal nedenler bulunmaktadır.

-Sayıştay'ın geleneksel denetim sistemi yargısal fonksiyonuna uygun olarak tasarlandığı için Genel Uygunluk Bildirimi ile diğer raporların hazırlanmasına yönelik çalışmalar çok sınırlı düzeyde yürütülmektedir.

1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde, kamu mali yönetim sisteminin en önemli eksiklikleri olarak, TBMM'nin bütçe hakkı kullanımını kısıtlayan faktörler aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:124-125):

- Konsolide bütçe dışındaki bütçelere dayanılarak yapılan harcamaların TBMM'nin bilgi ve denetimi dışına çıkması,

-Bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kurmaması,

-İdarelerin önlerini görebilecekleri stratejik planlarının yapılamaması

-Devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla idarelerin görev tanımlarının açık bir şekilde yapılamaması

-Bütçe denetiminin esas itibariyle mevzuata uygunluk denetimi şeklinde yapılması,

-Kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi

-Ödenek tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması,

-Yönetmelik sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması

-Borçlanma ile ilgili bazı işlemlerin, genel ve katma bütçe ile ilgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemesi,

-Bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayalı olarak yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü,

-Devletin varlıklarıyla ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamaması,

-Devletin teşvik politikaları ile yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi

-Bir bölümü yatırım ödenekleri arasında yer alan dış proje kredileriyle gelen kaynakların bir kısmının, bütçe tavanının yüksek tutulmaması için bütçelenememesi,

-Bütçe kanunlarında, KİT'lerin cari yıldan önceki kar paylarından Hazine'ye isabet eden tutarların, gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin, kuruluşların görev zararı alacaklarına veya sermayelerine mahsup edilmesine dair hükümler yer alması

-Mevzuatta yer alan bazı hükümlerle, iç ve dış borç faiz ödenekleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlere ilişkin ödeneklerin yetersiz kalması durumunda ödemelerin gerçekleştirilmesine imkan sağlanması,

Sonuçta 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu parlamento-bütçe ilişkisi ve bütçe hakkının etkin kullanımı açısından değerlendirebilmek için 1980 sonrası bütçeden beklenen yeni işlevler ve bütçe hakkı kapsam ve kullanımındaki değişimi göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Geleneksel bütçe ilke ve işlevleri açısından bütçe hakkı kullanımında etkinliği sağlayıcı ilke, kurum ve süreçleri bünyesinde barındıran 1050 sayılı Kanunun; daha önceki bölümde tartışılan bütçe hakkı kapsam ve kullanımındaki değişim ya da bütçeden beklenen yeni işlev ve roller açısından değerlendirmesini aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo 4. Bütçeden Beklenen İşlevler Açısından 1050 Sayılı Kanun

Bütçeden beklenen işlevler/Bütçe Hakkı kullanımında etkinlik şartları		Değerlendirme
Politika beyanı dokümanı olması (Kaynak tahsisinde etkinlik sağlama aracı olması)	Bütçenin kapsamının tüm devlet iş ve işlemlerini kapsaması	Fonlar, döner sermayeler, kanunla getirilen istisnalar, yarı-mali işlemler ve koşullu yükümlülükler bütçe kapsamı dışında bırakılmıştır
	Plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulabilmesi için iyi tasarlanmış bir orta vadeli harcama sisteminin bulunması	Orta vadeli plan ve program bulunmamaktaydı
	Bütçe hazırlık aşamasında bütçe politikasının beyanı ile sektör/kuruluş planlarının bulunması ve bütçelerin buna göre hazırlanarak parlamentoda onaylanması	Sektörel/kuruluş düzeyinde planlama bulunmadığı gibi, hükümetin yol gösterici nitelikte bir bütçe politika beyanı da bulunmamaktaydı.
	Siyasal iktidarın stratejik öncelikleri, hizmet programları ve projelerinin maliyet/fayda analizlerinin yapılarak parlamentonun bilgisine sunulması(Ödenek tahsislerinin politika önceliklerini yansıtması)	Orta vadeli harcama sistemi ve programı bulunmadığı için söz konusu analiz ve değerlendirmelerin parlamentonun bilgisine sunulması söz konusu değildi.
Mali plan aracı olması (Makro mali istikrar sağlama aracı olarak kullanılması)	Sektörel ve kurumsal düzeyde program ve projelerin maliyet-fayda analizleri yapılarak bütçeyle ilişkilendirilmesi	Orta Vadeli Mali Plan olmadığı için söz konusu analizler yapılmadığı gibi bütçe ödenekleri ile ilişki de kurulamıyordu.
	Kamu borçlanması, yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe büyüklüklerinin bütçe paketine eklenmesi	Yoktu
	Yarı mali işlemler, koşullu yükümlülükler ve vergi harcamalarının bütçede gösterilmesi	Yoktu
Denetim ve kontrol aracı olması (mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlaması)	Yeterli mali raporlamanın olması(Parlamentoya yeterli bilgi ve belge verilmesi)	Mali raporlama ve parlamentonun bilgilendirilmesi yetersizdi.
	Bütçeyle tahsis edilen ödeneklerin yürütme tarafından değiştirilmemesi	Ödenek aşımaları tamamlayıcı ödenekle karşılandığı için başlangıçta tahsis edilen ödeneğin bağlayıcılığı kalmamaktaydı.
	Kesin hesap yasa tasarılarının faaliyet raporlarıyla birlikte görüşülmesi(bütçe uygulama sonuçlarının sorgulanması)	Kurumsal düzeyde faaliyet raporu hazırlanmamaktaydı.

2.2.2. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Yeni Sistemin Kurumsal Çerçevesi

Yukarıdaki tespitlerden yola çıkılarak dünyada yaşanan gelişmeler ve yaşanan krizler etkisiyle Türkiye’de 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform süreçleri gerçekleştirilmiştir. Bu reform çalışmalarından en önemlisi 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanunla kamu mali yönetiminde “Genel Yönetim” tanımına geçilmiş ve bütçe kapsamı geliştirilerek bütçe hakkının daha etkin kullanılması amaçlanmıştır. Kanunun 7’nci maddesiyle parlamentonun bilgi edinebilmesine yardımcı olmak amacıyla mali saydamlık ilkesi düzenlenirken 9’uncu maddede de kurumsal düzeyde stratejik planlama yapma, performans programı hazırlama ve çok yıllım bütçeleme sistemi getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler ile TBMM’nin bütçe denetimini etkin kılmak için kullanılan araçların gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden geliştirmesi amaçlanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 73).

5018 sayılı Kanunun kamu mali yönetim sistemine getirdiği yenilikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

-Bütçe türleri, uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir.

-Mali yönetim ve kontrol sisteminin yapısı ve işleyişi yeni bir anlayışla ele alınmış; kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol süreçlerinin nasıl yapılacağı, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması belirlenmiştir.

-Bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, daha önce bütçe kapsamı dışında olan kamu idareleri bütçe kapsamına alınarak bütçenin kapsamı genişletilmiştir.

-Kalkınma planları ile bütçeler arasında bağ kurulması hedeflenmiştir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sözkonusu bağı kuran sistemin temel ayakları olarak belirlenmiştir.

-Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla özel hükümler getirilmiş ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

-Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmiş, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

-Daha önce harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmıştır.

-Denetimde uzmanlaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alan bir iç denetim sistemi oluşturulmuştur.

-Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanmaya başlanmıştır.

-Devlet Mali İstatistikleri (GFS) standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmiştir.

-Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin TBMM'ye sunulması zorunlu hale getirilmiştir.

-Kamu gelir ve giderlerinin bütçede gayr-i safi miktarları ile gösterilmesi konusunda önemli gelişmeler sağlanmıştır.

-Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzer uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetvelinin bütçe kanununa eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Özetle, 5018 sayılı Kanunla, bütçe birliği sağlanmış, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkarılmış ve kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:137).

5018 sayılı Kanun'la bütçe hakkının kullanımında TBMM'nin etkinliğini artırmak için milletvekillerinin kamu politika seçenekleri hakkında değerlendirebilmelerine olanak sağlayacak bir bilgilendirme sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda getirilen en önemli yenilikler, mali saydamlık, hesapverebilirlik, stratejik planlamayı içeren performansa dayalı bütçeleme ile çok yıllık bütçe uygulamasıdır. Söz konusu kurum ve düzenlemelerle parlamentonun kamu politikasının formüle edilmesi, planlanması ve uygulanması sürecinde etkin olması hedeflenmiştir.

Yeni kamu mali yönetim sisteminde parlamentoların etkinliği vurgusu iki noktada kendini göstermektedir. Birincisi, bütçenin onanması sürecinde parlamentoya sunulacak bilgi ve belgelerin niteliğinin geliştirilmesi ve niceliğinin artırılmasıdır. İkincisi ise, parlamentoların bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarının denetimi noktasında fonksiyonlarının güçlendirilmesidir (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 215).

2.2.2.1. Bütçenin Hazırlık Aşaması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Türk bütçe sistemine getirmiş olduğu en büyük yeniliklerden birisi mali saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla, bütçe hazırlama sürecinde esas alınan belli başlı temel politika metinlerinin hazırlanması ve bu metinlerin zamanında kamuoyuna deklare edilmesi zorunluluğudur. 5018 sayılı Kanunun 659 sayılı KHK ile değişiklik yapılmadan önceki 16'ncı maddesine göre;

“Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.”

denilmekte iken 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı KHK'nın 17'nci maddesiyle bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan "*Mayıs ayının sonuna kadar*" ibaresi "*en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar*" şeklinde, üçüncü fıkrasında yer alan "*Haziran*" ibaresi "*en geç Eylül*" şeklinde ve dördüncü fıkrasında yer alan "*Haziran ayının sonuna kadar*" ibaresi "*en geç Eylül ayının onbeşine kadar*" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Haziran ayında yayımlanması gereken Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nin Eylül ayının ortasına kadar geciktirilebilmesi mümkün hale getirilmiştir.

Kanun koyucunun temel bir politika metni olarak tanımladığı Orta Vadeli Program, gerek kamu gerekse özel sektör için öngörülebilirliği arttıracak bir yol haritası niteliğindedir (Özen, 2008:260). Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde durulacak öncelikler ortaya konulmuştur. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınmaktadır. Program, yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenmektedir. Bu kapsamda, program uygulamaları ile programı etkileyebilecek dışsal gelişmeler etkili bir şekilde izlenmekte ve değerlendirilmektedir (Özen, 2008: 260).

Bu yönüyle Orta Vadeli Program'ın temel makro ekonomik göstergeler hakkında kamu yönetimi tahminlerini ortaya koyması beklenir. Üç yıllık bir makro mali programın üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesi işlemini sağlayan bir planlama-bütçeleme süreci olan orta vadeli harcama sistemi, kaynak kullanımını sürecine makro bir çerçeve getirerek ekonomide var olan kaynak yapısına

göre kamusal karar alınmasına yardımcı olmaktadır. Böylece politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında ilişki kurulmakta ve bütçenin mali disiplinin sağlanmasında, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisinde ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında etkin bir rol oynaması öngörülmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010b:60-61). Bu sistem sayesinde parlamento, modern bir kamu mali yönetim sisteminde beklenen üç düzeydeki hedefleri gerçekleştirme ve bütçeyi bu hedeflere yönelik bir araç olarak etkin bir şekilde kullanabilme olanağı ortaya çıkmaktadır.

5018 sayılı Kanunla kalkınma planları ile bütçeler arasındaki bağı güçlendirmek üzere orta vadeli harcama sistemine geçiş yapılmıştır. Orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Yılmaz, 1999a: 16; Dean'dan, 1997: 1). Orta vadeli harcama sistemi yalnızca çok yıllık bütçelemeyi kapsamakla kalmayıp, bütçe hazırlıklarında orta vadeli bir perspektif sağlamak için orta vadeli plan ve programların hazırlanmasını da içermektedir.

Orta Vadeli Program(OVP), kalkınma planları ile kuruluşların stratejik planları arasında bağlantı kurduğu gibi, kuruluşların stratejik planlarındaki hedeflerini gerçekleştirmek için hazırlayacakları bütçelere de yön vermektedir. Bu açıdan OVP, hem ulusal hem de kurumsal bazda planlama sürecinin temel unsurlarından biridir. Bazı ülkelerde bu öneminden dolayı, parlamentonun onayına tabi olan OVP, Türkiye'de sadece bakanlar kurulu onayına sunulmaktadır. Parlamentonun bilgi edinme, kamusal kararların uygulanmasını gözetleme ve yürütmeyi denetleme fonksiyonlarını artırmak için, OVP'nin parlamento onayına

sunulması daha uygun olacaktır. Parlamento OVP ile Orta Vadeli Mali Plan(OVMP) sayesinde, makro düzeyde hükümet politikaları hakkında üç yıllık bir perspektifle kaynak ve harcama boyutunu değerlendirme araç ve imkanına sahip olabilmektedir. Bu dokümanları, kurumların stratejik planları ve performans programları ile birlikte ele aldığımızda; parlamento kamu politikalarının makro düzeydeki genel çerçevesiyle bunun kurumsal düzeydeki yansımalarını bütçe sürecinde değerlendirebilme olanağına sahip olmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:74). Bu da parlamentonun bütçeyi makro düzeyde bir politika beyanı dokümanı ve mali plan aracı, kurumsal düzeyde ise her kurum için bir faaliyet rehberi aracı olarak değerlendirebilmesini sağlamaktadır.

Orta vadeli kamu harcama sisteminin önemli unsurlarından olan OVP ve OVMP ile, üç yıllık bir perspektifle kamu politikalarının ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığının net olarak ortaya konulması amaçlanmaktadır. Birinci aşamada ortaya konulan doküman olan OVP, bütçe ve takip eden iki yıla ilişkin tahminlerin hazırlanması esnasında temel alınacak ilke, stratejik öncelikler ile ekonomik hedefleri kapsadığı için kaynakların tahsis edileceği sektörlerin neler olacağına ilişkin hükümet tercihlerini göstermesi açısından önemlidir. İkinci aşamada hazırlanan OVMP ise OVP ile uyumlu olarak, OVP’de belirtilen hedefler ile önceliklerin gerçekleştirilmesine imkan sağlayan ve dolayısıyla OVP’ye (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşımaktadır (TEPAV, 2005:17).

OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, hedef açık ve borçlanma durumunu ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren OVMP, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Haziran

ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır. OVMP, OVP’de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanmakta ve o da OVP gibi her yıl gözden geçirilerek yenilenmektedir.

OVMP’de genel bütçeli kuruluşların ve özel bütçeli kuruluşların harcama tavanları ABS’ye uygun olarak verilmektedir. Kamu idarelerine ödenek tahsisinde orta vadeli harcama sistemine geçilmeden önce yapılan uygulama, kamu idarelerinden ödenek tekliflerini alıp, bu teklifleri teker teker irdeleyip ilgili idarelerle görüşmeler yaparak, tahsis edilecek ödenek miktarını ve hizmet alanlarını belirlemektir. Bu sistemin bir çok sakıncası yanında en önemli sakıncası, hükümetin önceliklerini yansıtmamasıydı (Kesik, 2005: 42). OVMP ile buna son verilmiş ve ilgili yılda tahsis edilecek toplam ödeneğin ve kamu idarelerine tahsis edilecek ödenek tavanlarının önceden belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Kuruluş tavanlarının belirlenmesi sürecinde Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Ekonomik sınıflandırmaya göre sermaye giderleri ve sermaye transferleri ödeneklerinin tavanları DPT Müsteşarlığının önerisi, diğer ödeneklerin tavanları ise Maliye Bakanlığının önerisi doğrultusunda YPK tarafından karara bağlanmaktadır.

Mali saydamlığın temeli, etkili raporlamaya dayanır. Etkili raporlamanın sağlanabilmesi için de, hedeflerin baştan bilinmesi ve belirlenmesi, bu hedeflere ilişkin uygulama ve sonuçların gözlenmesi ve hedeflerle karşılaştırılması ile raporlanması yoluyla denetlenmesi gerekir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:138). 5018 Sayılı Kanun’un 18’inci maddesine göre Merkezi yönetim bütçe kanun

tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

“a) Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor,

Vergi muafiyeti ve istisnaları nedeni ile vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,

Kamu Borç Yönetimi raporu,

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider öngörülleri,

Mahalli İdareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe öngörülleri,

h) Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kuruluşların listesi” eklenir. Bu nitelikli bilgilerin yürütme organınca TBMM’ye sunulması ve bütçe görüşmeleri öncesi değerlendirilmesi; hem TBMM’nin bütçe görüşmeleri esnasında yeterli şekilde bilgilendirilmesini hem de bütçe denetimini yaparken etkin olmasını sağlamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yeniden düzenlenen kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin düzenlendiği kamusal karar oluşturma (planlama, programlama ve bütçeleme) süreci temelde performans esaslı bütçeleme sistemine dayanmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 9’uncu maddesinde düzenlenen performans esaslı bütçe sistemi temelde üç bileşeni içermektedir. Bunlar; kalkınma planları ile üst politika metinleri ve plan belgelerine dayanan orta vadeli kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik plan, bahse konu planlarla bütçe arasında ilişkiyi sağlayan performans programı ile performans programı uyarınca ve bütçeye dayanılarak yürütülen faaliyetlerin sonucu gösteren faaliyet raporlarından oluşmaktadır.

5018 sayılı kanun ile bütçe sistemimize getirilen en önemli yeniliklerden biri bütçeleme sürecinin öncesine stratejik planlamanın dahil edilmiş olmasıdır. Stratejik planlamanın bütçeleme anlayışına etkisi tahsis edilecek ödenek aşamasına, stratejik plan parametresinin eklenmesidir. 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanunu'nun 9. maddesi ile bütçenin her bir harcamacı birimi tarafından kalkınma planları esas alınarak hazırlanacak olan stratejik plan, plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında atılmış olan önemli bir adımdır (Bıçak, 2007: 81).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda stratejik plan, *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu kurumları gelecek dönem bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmaktadır. Maliye Bakanlığı, kamu kurumlarının bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu ve kurumların bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemekle görevlendirilmiştir. Performansın ortaya konulmasında temel alınacak performans göstergeleri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu kurumu tarafından birlikte tespit edilerek bu kuruluşun bütçesinde yer alacak ve performans denetimleri de bu göstergelere göre yapılacaktır.

Kalkınma planı-stratejik plan-bütçe ilişkisi süreci incelendiğinde;

-Öncelikle ulusal düzeyde hazırlanan hükümet politikaları, kalkınma plan ve programları, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile başlamakta ve bu aşamada bütçe politikası ortaya konulmakta,

-Kamu idareleri stratejik planlarını belirlenen politika, plan ve programlar doğrultusunda hazırlamakta,

-Belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflere göre performans programı ve kamu idaresinin bütçesi hazırlanmakta,

-Süreç kamu idaresi faaliyet raporunun hazırlanması ve performans denetimi ile son bulmaktadır (Bıçak, 2007:82).

5018 sayılı Kanunla düzenlenen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yukarıda bahsedildiği üzere, stratejik planlama sayesinde, planlama-bütçeleme süreci arasındaki ilişkisellik güçlendirilmiştir. Kamu kurumları gelecek dönem bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmaktadır. Maliye Bakanlığı, kamu kurumlarının bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu ve kurumların bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemekle görevlendirilmiştir. Performansın ortaya konulmasında temel alınacak performans göstergeleri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu kurumu tarafından birlikte tespit edilerek bu kuruluşun bütçesinde yer alacak ve performans denetimleri de bu göstergelere göre yapılacaktır. Performans programları kurumsal düzeyde planlarla bütçe arasındaki ilişkiyi sağlamakta ve kurumlar amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde ortaya konan performans hedeflerine göre bütçelerini hazırlamakla yükümlü kılınmaktadır. Performans programlarının mali saydamlığa uygun olarak hazırlanarak parlamentonun bilgisine sunulması, hem mali saydamlık hem de hesapverilebilirlik ilkelerinin kurumsallaşması hem de bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılması için önemlidir.

Orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bütçe arasında bağlantıyı sağlamak üzere sistemde yıllık performans programına yer verilmiştir (Bıçak, 2007:90). Performans programı; bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, kurum bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır. Hazırlanan performans programı; yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 147-148).

Genel olarak performans programlarının doğrudan ya da dolaylı olarak bütçeyi etkilediği bir gerçektir. Performans programlarının ilk ayağını kurumların kalkınma planları doğrultusunda hazırladıkları stratejik planlarında yer alan stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi oluşturmaktadır. Daha sonra belirlenen performans hedefleri stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini göstermektedir. Sonuçta performans programları; kalkınma planları bütçe ilişkisinin kurulmasında önemli bir işlevi üstlendiği düşünülmektedir (Bıçak, 2007:94).

Stratejik planda ortaya konulan amaçlara yönelik yıllık hedeflerin maliyetlendirilmesi, performans programının önemli bir aşamasıdır. Parlamento tarafından onaylanan bütçe ödenekleri, performans programındaki hedeflenen maliyetlere dayanmakta, yani performans programı bir nevi bütçe ödeneklerinin gerekçesi işlevini üstlenmektedir. Performans programları ile bütçe arasında mutlak bir ilişkisellik bulunmakta ve parlamentonun bütçe hakkını kullanmasında bütçe

yasa tasarısı yanında stratejik planlarla birlikte performans programları da merkezi rol oynamaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre merkezi yönetim bütçe hazırlama sürecinin takvimi ile bu süreçte yer alan aktörler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5. 5018 Sayılı Kanuna Göre Türkiye’de Bütçeleme Süreci

FAALİYET	FAALİYETTE BULUNAN KURUM	TARİH	İÇERİK
İdari Faaliyet Raporu	Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu Kuruluşları	Nisan Sonu	İdarelerin üst yöneticileri, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idari faaliyet raporlarını hazırlayarak kamuoyuna açıklarlar
Orta Vadeli Program	DPT	Mayıs ayı sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
Orta Vadeli Mali Plan	Maliye Bakanlığı hazırlar Yüksek Planlama Kurulu karar bağlar	15 Haziran’a kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi	Maliye Bakanlığı	Haziran ayı sonuna kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken temel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içerir.
Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	DPT		
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı		Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıllık faaliyet sonuçlarını gösterir rapor.
Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin Hazırlanması	Harcamacı Kuruluşlar	1-31 Temmuz	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirtilen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar. Kalkınma planları ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, İdarenin performans hedefleri doğrultusunda hazırlanır.

Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin Hazırlanması	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Harcamacı Kurumlar	1 Ağustos-30 Eylül	Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Kamu İdarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
Bütçe Kanun Metni Çalışmaları	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	1 Temmuz- 17 Ekim	Kanun metni: Genel hükümler, Devlet Borçları ve KİT'lere İlişkin Hükümler, Kamu personeline ilişkin hükümler, Çeşitli hükümler, Olmak üzere dört kısımdan oluşur.
Yatırım Büyüklükleri Koordinasyon Toplantısı	DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası	10-25 Eylül	
Yüksek Planlama Kurulu (YPK)	DPT	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmadan önce YPK toplanarak makro ekonomik göstergeler ile büyüklükleri görüşmesi
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bütçe Tekliflerine Son Şeklinin Verilmesi	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, DPT	10-15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme bulunmamakla birlikte, bu süreç, yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda devam etmektedir.
Bütçe Büyüklüklerinin Harcamacı Kuruluşlara Yansıtılması	Harcamacı Kuruluşlar	10-15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme bulunmamakla birlikte, bu süreç, yıllardır uygulanan şekliyle oluşan prensipler doğrultusunda devam etmektedir.
Bütçe ve Performans Programı Tasarısının TBMM'ye sevki	Bakanlar Kurulu	15-17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce bakanlar kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.
Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'de görüşülmesi	TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu	17 Ekim-10 Aralık	Anayasa ve TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre
	TBMM Genel Kurulu	10-30 Aralık	Anayasa ve TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre
Bütçe Kanun Tasarısının Kanunlaşması	TBMM ve Cumhurbaşkanı	25-31 Aralık	
Yürürlük	İcra	1 Ocak-31 Aralık	

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, bütçe hazırlama sürecinde DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası gibi kamu kuruluşları etkin bir şekilde rol oynamakla birlikte; bütçe süreci temelde harcamacı kuruluşlar ile TBMM arasında gerçekleşen ilişkiler bütününden oluşmaktadır. Harcamacı kuruluşlar (bürokrasi), bir yıl boyunca stratejik plan ve performans programlarında yer alan hizmetleri yapabilmek için bütçe teklifi ile ödenek talebinde bulunmaktadır. Yasama organı olarak TBMM, söz konusu ödenek tekliflerini onayladığında, harcamacı kuruluşlar için gerekli kaynak ve faaliyet izni temin edilmektedir. TBMM'nin bütçe onayı, stratejik plan ve performans programlarının hayata geçirilebilmesi için anayasal bir zorunluluktur.

2.2.2.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması

Başta bütçe sistemi olmak üzere kamu maliyesinin yönetim ve kontrol sisteminde yapısal değişiklikler yapan yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi, klasik maliye yaklaşımından modern maliye yaklaşımına geçişin temel bileşenlerinden biridir. Harcama süreçleri ve aktörleri yanı sıra mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 Sayılı Kanun, öncelikle ve özellikle bütçe sistemini yakından ilgilendirmektedir. Bütçe uygulayıcı birimleri olan harcamacı kurumlar ile gelir idaresi kadar, bütçeye onay veren ve bütçeyi gerek uygulama gerekse uygulama sonrasında denetleyen TBMM'nin de yetki, görev ve rollerinde ciddi değişiklikler meydana gelmiştir.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya uygulamalarında olduğu şekilde bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmekte ve bütçe görüşmelerinin niteliğini geliştirerek milletvekillerinin kamu politikası seçenekleri

arasında tercih yapabilmelerine imkân veren bir bilgilendirme sistemi getirmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının kullanılmasında başlıca dört temel ilke benimsenmiştir: mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme. Bu temel ilkeler doğrultusunda oluşturulan yeni bütçe sürecinin, kapsamlı bir bütçe paketine, parlamentoya sunulan ve kamuoyuna açıklanan etkin raporlama sistemine dayanması da öngörülmüştür (Yılmaz ve Biçer, 2010a: 217).

5018 Sayılı Kanununun 18'inci maddesinde bütçe yasa tasarısına eklenecek belge ve dokümanlar arasına kamu borç yönetimi raporu, mahalli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin de alınması, TBMM'nin "bütçe hakkı"ndan kaynaklanan bilgi edinme imkan ve kabiliyeti artırılmıştır. Söz konusu uygulama sayesinde parlamentonun ekonomi politikasını kapsamlı bir şekilde değerlendirme imkanı sağlanmıştır.

Bu doğrultuda 5018 Sayılı Kanun, getirdiği hükümlerle parlamentonun bütçe denetimini daha etkin kullanabilmesi açısından yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede parlamentonun bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiş, böylece bütçe içinde yer almayan bir çok kamu kurumu bu kapsamın içine alınmıştır. Bütçe kapsamının genişliği, parlamento tarafından hükümetlerin kontrol edilebilmelerinin de bir ölçüsüdür (Aydın, 2007:59). 5018 Sayılı Kanununun kapsam maddesi ile bütçe kapsamının genişletilmesi, parlamentonun bütçe aracılığıyla daha önce parlamento denetimi kapsamında olmayan kamu kurum ve kuruluşlarını da denetleme imkanı yanı sıra, parlamentonun bilgi edinmesi de sağlanmıştır. Yeni kamu mali yönetim ve

kontrol sisteminin en önemli özelliği bütçe hakkının kapsamını genişleterek parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki yetkisinin sınırlarını genişletmesidir.

5018 Sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde TBMM'nin merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibariyle görüşüp bölümler halinde oylayacağı düzenlenmiştir. Parlamentonun bütçe ve dolayısıyla kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi üzerindeki en önemli yetkisi bütçenin onay aşamasında ortaya çıkmaktadır. TBMM, bütçeyi iki şekilde onamaktadır. Birincisi, bütçede gösterilen ödenek tahminleri ile gelir tahminlerini bütçe kanunu ile onar. İkinci olarak, bütçede gösterilen kamu harcama ve gelirlerinin kesin sonuçlarını ise kesin hesap kanunu ile tasdik eder. Bütçeyi ex ante ve ex post denetime tabi tutmuş olur(Batirel, 1996:5). Bütçenin başlangıç aşamasında TBMM tarafından onaylanması zorunluluğu, bütçenin yasallık ilkesi kadar, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde TBMM'nin merkezi rolünü göstermektedir. Bütçenin parlamento tarafından onaylanması, yürütme organına yasama organı tarafından "bağlı yetki" verildiğini göstermektedir. Bütçeyi onaylayan merci yasama organı olduğundan, yürütme organı ya da bütçeyi uygulayan yöneticiler onanmış olan bu bütçeyi miktar ve bileşim yönünden herhangi bir sapmaya meydan vermeyecek şekilde uygulamak zorundadır (Batirel, 1996: 2).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda TBMM'nin görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir. Kanunun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinde; "*d) Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*" Şeklinde düzenlemeye yer

verilerek, TBMM'nin siyasal açıdan sahip olduğu "Bütçe hakkı", kamu mali yönetiminin temel ilkeleri arasına alınmıştır. Yapılan düzenleme ile, kamu mali

yönetiminin TBMM'nin bütçe hakkına uygun olarak yürütülmesi yasal dayanağa kavuşturulmuştur.“ Bütçe İlkeleri” başlıklı 13'üncü maddede ise “*i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.*” Hükmü ile bütçenin klasik yasallık ilkesi aynen korunmuştur.

TBMM'nin sahip olduğu “Bütçe Hakkı”na dayalı olarak 5018 Sayılı Kanunun 18'inci maddesinde aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:

-Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde YPK'da görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporunun, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulacağı,

-Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; OVMP'yi de içeren bütçe gerekçesi, Yıllık Ekonomik Rapor, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri ile merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin de ekleneceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen düzenleme ile bütçenin TBMM'de görüşülmesi esnasında TBMM'nin mutlak bilgi sahibi olmasını sağlayacak temel dokümanların bütçe kanun

tasarisına eklenmesi öngörölmüş, madde gerekçesinde bu durumun mali saydamlığın sağlanmasında önemli yenilikler getirdiği dile getirilmiştir. Nitekim, yasanın genel gerekçesinde “çağdaş gelişmeler ışığında yeni bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması için; bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesi”ne vurgu yapılmıştır.

Hesap verme sorumluluğunun gereği; hükümet harcamalarını ve performansını TBMM'ne rapor etmelidir. Hükümetin performansına ilişkin bilgiler iş programları ve faaliyet raporları gibi dokümanlarda yer alır. Bu raporlar, parlamento üyelerine hükümetin harcamaları ve faaliyetleri hakkında önemli bilgiler sağlar. TBMM ile hükümet arasındaki hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesinde daha önemli bir bağlantıya ihtiyaç vardır. Benzer şekilde, kamu yöneticilerinin siyasi yöneticilere, yani hükümete hesap verme sorumluluğu vardır. Hükümetin kendi yönetimindeki kurumların çalışmaları konusunda bilgi sahibi olması önemlidir. Hükümet, kamu yöneticilerinden siyasi görüş ayrılığı, yöneticilerin kendilerini olduğundan daha başarılı göstermek istemesi gibi çeşitli nedenlerle her zaman sağlıklı bilgi alamayabilir. Vatandaşların parlamenterlerin, parlamentonun hükümetin ve hükümetin atadığı yöneticilerin faaliyetlerini değerlendirebilmesi; bu değerlendirmeyi yapmak için sahip oldukları bilgiye bağlıdır (Coşkun, 1998: 100). Parlamenter demokrasilerde bütçe hakkı ile hesapverebilirlik ve saydamlık arasındaki ilişki de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

2.2.2.3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Anayasanın 164'üncü maddesinde bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından nasıl denetleneceğini düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre 5018 Sayılı Kanununun 41, 42, 43 ve 68'inci maddelerinde bütçe uygulama sonuçlarının TBMM

tarafından hangi usul ve esaslar dahilinde ve ne şekilde denetleneceği açıklığa kavuşturulmuştur. 5018 sayılı kanunda TBMM'nin kamu harcamaları üzerinde iki şekilde denetim yapacağı öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, 68'inci maddeye göre Sayıştay tarafından yapılması öngörülen harcama sonrası dış denetimdir. Sayıştay, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden inceleyerek sonuçlarını TBMM'ye raporlamakla yükümlü kılınmıştır. TBMM bu raporlarla, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını denetlemektedir. Böyle parlamentonun denetim alanı; mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde konu ve kapsam itibariyle genişleyip derinleşmiştir.

İkincisi ise idarelerin faaliyet raporları üzerinde yapılan doğrudan denetimdir.

41'inci maddeye göre kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları da dahil, üst yöneticileri idarelerin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, önceden belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporlarını düzenleyerek Maliye Bakanlığına göndermeye; Maliye Bakanlığı'nda bu raporlar doğrultusunda Genel Faaliyet Raporunu düzenleyerek Sayıştay'a sunmakla yükümlüdür. Sayıştay da bu raporları dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendirmek ve kendi görüşünü de içeren Genel Faaliyet Raporu Değerlendirme Raporunu düzenleyerek TBMM'ye sunmakla görevlidir. TBMM bu raporlar çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşme (Yılmaz ve Biçer, 2010a:219) imkanına sahip

olduğu için bütçeyi bir denetim, kontrol ve hesap sorma aracı olarak kullanabilmektedir.

2.2.2.3.1. TBMM'nin Doğrudan Denetimi

5018 Sayılı Kanun ile ilk defa kamu idareleri için “Faaliyet Raporu” düzenleme zorunluluğu getirilmiş ve düzenlenecek bu raporların TBMM’de görüşülmesi hükme bağlanmıştır. Bu durumda idareler, amaç ve hedeflere ulaşılp ulaşılmadığını ve gerekçelerini ortaya koyan faaliyet raporunu hazırlayacaklardır. Performans denetimine aracılık eden bu raporlar, kamu idarelerinin sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini yürütürken kamu kaynaklarını etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını kontrol etmenin önemli bir aracı haline gelmektedir. Faaliyet raporlarına ve stratejik planlamaya dayalı performans denetimini ve TBMM’nin yürütme organı üyesi olan bakanlar kadar idareyi oluşturan üst yöneticileri de “Faaliyet Raporu” aracılığıyla performans denetimine tabi tutmasını mümkün kılan bu düzenleme ile TBMM, yürütme ve idare karşısında güçlendirilmiştir.

Faaliyet raporlarına ilişkin bu yasal düzenlemelerle bütçe uygulamaları sonucunda düzenlenecek faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından yapılan denetim sonuçları çerçevesinde yapılacak değerlendirmeler ışığında kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM tarafından görüşülmesi öngörülmüştür. Yukarıda belirtildiği gibi Kanunda açık olmamakla birlikte

TBMM’de yapılacak görüşmelerde bakanların anayasa ve teşkilat yasalarında yer alan hükümler çerçevesinde siyasi sorumluluğu gündeme gelebileceği gibi, 5018 sayılı kanunda tanımlanan hesap verme sorumluluğu da

tartışılabilir. Üst yöneticilerin ise hem hesap verme sorumluluğu hem de yönetim sorumluluğu TBMM’de yapılacak görüşmelere konu olacaktır (Candan, 2006:9).

5018 Sayılı yasa ile düzenlenen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde TBMM’nin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme aracı olarak kesin hesap kanunuyla ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Her şeyden önce bütçe kapsamının geliştirilmesine bağlı olarak kesin hesap kanunun kapsamı da genişletilmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanunu olarak tanımlanan ve Kanunun 3’üncü maddesinde Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanununa dahil edilmiştir. Genel bütçeli idarelere ilave olarak özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar da kesin hesap kanununun ve dolayısıyla parlamentonun denetim kapsamına alınmıştır.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 101’inci maddesinde ilgili mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay olarak belirlenen kesin hesap kanun tasarısının Bakanlar Kurulu’na TBMM’ye sunulma süresi, 5018 sayılı kanunla bir ay geriye alınmıştır (en geç Haziran ayı sonuna kadar). Böylece, TBMM’ye hesapların incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmıştır. Kesin hesap kanunu tasarısına, eski uygulamaya nazaran daha fazla bilgi ve belge eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller ile yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli, mal yönetim hesabı icmalı cetvellerinin de tasarıya eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Böylece hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın bir gereği olarak TBMM, bütçe uygulaması konusunda daha fazla düzeyde bilgilendirilmiş olmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:387-388).

Getirilen bu sistemle TBMM idarelerden eylemlerine ilişkin hesap vermelerini talep ederken, kamu eylemini sadece bütçe yasası ile verilen harcama yapma izni ve gelir toplama yetkisi kapsamında ele almakla yetinmeyerek söz konusu eylemin başlangıçta tanımlanmış amaca ve hedefe uygunluğunu da değerlendirmekte ve bu eylemin etkinliğini de denetleyebilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010a:222).

2.2.2.3.2. TBMM'nin Dolaylı Denetimi(Sayıştay Denetimi)

Sayıştay denetimi açısından 5018 Sayılı Kanunun en önemli getirisi, daha önce çeşitli düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışına çıkarılan çok sayıdaki kurum ve kuruluşun Sayıştay denetimine alınmasıdır (Köse, 2007:137). 5018 Sayılı Kanunun 68'inci maddesi ile, Sayıştay'ın ön mali kontrole ilişkin görevlerinin yürürlükten kaldırıldığı ve denetim kapasitesinin genişletildiği göze çarpmaktadır. Sayıştay'ın denetim kapsamının genişliği, parlamentonun yürütmenin faaliyetlerini denetleme fonksiyonunun genişliğini ifade ettiğinden, yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Kanun maddesinin devam eden kısmında denetim fonksiyonunun uluslar arası denetim standartlarına göre yapılandırılacağı ve mali denetim ile hukuka uygunluk denetimi ve performans denetiminin gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

5018 Sayılı Kanundaki düzenlemelere paralel olarak 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5'inci maddesinde Sayıştay'ın görevleri;

-Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlemek ve sonuçları hakkında TBMM'ye 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 Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak olarak belirtilmiştir.

Ayrıca aynı Kanunun 45'inci maddesinde; *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.”* Şeklinde düzenlemeye gidilmiştir.

6085 Sayılı Kanunla Sayıştay'ın hazırlayarak TBMM'ye sunmakla görevli olduğu raporlar;

-Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu (38. madde),

-Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu (39. madde),

-Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu (40. madde),

-Genel Uygunluk Bildirimi (41. madde),

-2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2'nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetlenmesi sonucu düzenlenen raporlar (42. madde).

5018 sayılı Kanunun 54'üncü maddesi ile 6085 sayılı Kanunun 40'ıncı maddesinde bir yıla ait mali istatistiklerin izleyen yılın Mart ayı içinde hazırlanma, yayınlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk açısından Sayıştay tarafından değerlendirilmesi ve bu amaçla düzenlenen Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu'nun TBMM'ye ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi öngörülmüştür. Bahsekonu mali istatistiklerin hazırlanması ve bunların bağımsız dış denetim birimince denetlenerek raporlanması; bütçenin ekonomi ve maliye politikaları ile ilgisinin kurulması, bütçenin daha doğru bir şekilde hazırlanması, parlamentonun bütçe hakkını gereği gibi kullanması, mali saydamlığın sağlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesini amaçlamaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010a:220).

Sayıştay'ın TBMM'ye sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Sayıştay Kanunu'nun 41'inci maddesine göre Genel Uygunluk Bildirimleri taslağı; denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları ve faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanır. Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanunu tasarısında yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu tasarısı ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilir. TBMM'ye

sunulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenen genel uygunluk bildirim taslakları grup başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığına sunulur.

TBMM'nin kesinhesap yasa tasarısı görüşmelerinde kullanması amacıyla düzenlenen diğer iki önemli denetim raporu ise Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'dur. 6085 Sayılı Kanun'un 38'inci maddesine göre kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen dış denetim genel değerlendirme raporu ile Kurulca görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirimi ile birlikte TBMM'ye sunulur. 6085 sayılı Kanunun 39'uncu maddesinde kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan genel faaliyet raporu denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları da dikkate alınarak değerlendirilir. Sayıştay Başkanı tarafından mahallî idarelere ait olanlar hariç olmak üzere idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahallî idareler genel faaliyet raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Maliye Bakanlığına gönderilir. Mahallî idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığına, bir örneği de ilgili mahallî idarenin meclisine gönderilir.

Sayıştay Kanunu'na göre, dış denetim sonuçları kurum veya konu bazında müstakil raporlar halinde de hazırlanarak TBMM'ye sunulabilir. Dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu ve bu Kanunun 42'nci maddesinde belirtilen raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde TBMM, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere Sayıştay

Başkanı veya denetimden sorumlu başkan yardımcısı ile kamu idarelerinin üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip buldukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar TBMM'ye sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen sisteme bakıldığında; kurumsal düzeyde stratejik planların hazırlanması, stratejik plana göre yıllık performans programının oluşturulması, bu programa göre kurum bütçelerine kaynak tahsis edilmesi, mali yıl sonunda stratejik plan ve yıllık performans programı çerçevesinde kurumun idari faaliyet raporu hazırlayarak hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi beklenmektedir. Bu sistemle, orta vadeli harcama sisteminin en önemli yönünü oluşturan kamu politikaları ile kamu kaynaklarının kullanımı konusunda rasyonel bir ilişki geliştirilerek kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi olanaklı hale getirilmektedir. Kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi de parlamentonun bütçe hakkı kullanımında etkinliği sağlayabilmesi için gerekli alt yapıyı oluşturmaktadır. Oluşturulan bu kurumsal-altyapı ile TBMM'nin hem sürecin başında amaç, hedef ve hizmet programlarına göre kaynak tahsisine onay verme, hem uygulamada bütçe kaynaklarının hangi etkinlik düzeyinde uygulandığını izleme, hem de günün sonunda nelerin başarılıp başarılmadığını ve bu sonucun nedenlerini görme olanağına kavuşmuş olmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:67)

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TBMM'NİN BÜTÇE HAKKI KULLANIMINDA ETKİNLİK DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ

1. ARAŞTIRMANIN AMACI ve ÖNEMİ

Araştırmanın temel amacı, bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu mali yönetimi ve bütçe süreci reformları çerçevesinde 01.01.2006 tarihi itibariyle tüm hükümleriyle uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrasında TBMM’nin bütçe hakkı kullanımında etkinliğin ne düzeyde sağlandığının tespit edilmesidir. 1980 sonrası çeşitli faktörlere bağlı olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde “saydamlık” ve “hesapverebilirlik” kavramlarının önem kazanması, bütçe sürecinde yapısal nitelikli reformlara kaynaklık etmiştir. Temsili demokrasilerde parlamentoların bütçe sürecindeki rol ve yetkilerinin yeni bir perspektifle ele alındığı bu dönemde parlamentoların kamu harcama sürecindeki etkinliğini artırmaya yönelik çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Çalışmanın ana araştırma konusu Türkiye’de 2006 sonrası dönemde TBMM’nin bütçe yetkisini ne kadar etkin kullandığını belirli verilere dayalı olarak tespit etmektir.

Araştırma boyunca TBMM’nin geniş anlamda bütçe hakkını nasıl ve ne şekilde kullandığı ve bu durumun hangi faktörlere bağlı olarak ortaya çıktığı araştırılırken aşağıdaki alt sorular üzerinde durulmuştur:

TBMM bütçe hakkı kullanım etkinliği hangi göstergelere dayalı olarak tespit edilmelidir ?

Tespit edilen bu göstergelere göre, TBMM'nin bütçe hakkı kullanım etkinliği ne düzeydedir?

Çalışmada öncelikle 5018 Sayılı Kanun sonrası dönemde TBMM'nin bütçe hakkını hangi kapsamda ve ne şekilde kullandığı tartışılmaktadır. Mevcut durum tespitinden sonra "saydamlık" ve "hesapverebilirlik"i kapsayan geniş anlamda bütçe hakkı kavramından hareketle etkinlik göstergeleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bütçe hakkının kullanımındaki etkinlik göstergeleri, bütçenin hazırlama, görüşülme ve onaylama, uygulama ve uygulama sonuçlarının denetlemesi süreçlerinde TBMM'nin etkinliğini ölçme amaçlı olarak belirlenmişlerdir.

1980'lı yıllardan itibaren siyaset bilimi ve iktisat literatüründe geniş yer bulan "küreselleşme", "neo-liberal yeniden yapılanma", "yapısal uyum" ve "reform" gibi kavramlar; devlet, siyaset, demokrasi, parlamento, temsil ve kamu yönetimiyle ilgili kurum ve kavramların yeni bir perspektifle ele alınmasına ve köklü değişikliklerin gündeme gelmesine neden olmuştur. Devletin yeniden yapılandırıldığı, temsili demokrasilerdeki eksiklik ve aksaklıkların yüksek sesle dillendirildiği, devlet-piyasasivil toplum etkinlik alanlarının yeniden belirlendiği bu dönemde; devletin piyasaya müdahalede kullandığı en önemli kurum olan bütçe de ciddi yapısal ve işlevsel değişimlere konu olmuştur. Bütçe ve kamu yönetimi reformları ile bir yandan kamu harcama süreçlerinde etkinlik ve verimliliği artırma hedeflenirken bir yandan da demokrasinin derinleştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla parlamentoların bütçe sürecindeki rol ve yetkilerini artırma üzerinde durulmaktadır.

Türkiye 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları ile içine girdiği yeni döneme uygun olarak, 90'lı ve 2000'lı yıllarda, başta kamu mali yönetimi olmak üzere bir çok alanda köklü değişikliklere sahne olmuştur. Kamu mali yönetiminin

temel mevzuatı olan 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim ve kontrol sistemi yeni baştan düzenlenirken; artan şehirleşme, eğitim seviyesi ile sivil toplum örgütlerinin sayı ve etkinliklerindeki artış, AB'ye uyum programı çerçevesinde siyasal ve yönetsel alanda yapılan reformlar ve sivil siyasetin alanını genişletme demokrasiyi derinleştirme amacıyla seçilmiş-atanmış ilişkilerinde meydana gelen rol ve sorumluluk değişimleri daha saydam ve hesapverebilir bir kamu yönetimine ilişkin beklentileri yükseltmiştir.

Türkiye'de 2000'li yıllarda demokratikleşme daha çok sivil siyaset alanını genişletme, parlamento ve siyaset üzerindeki askeri ve yargısal vesayeti esnetme ve ağırlıklı olarak seçilmiş-atanmış ilişkileri ekseninde tartışılmıştır. Temsili demokrasinin temel şartlarından olan "bütçe hakkı"na dayalı olarak parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki etkinliği, kamusal karar alma ve politika belirleme sürecinde parlamentonun belirleyiciliği, kamu harcama sürecinde parlamentonun gözetim ve denetimi gibi temel gerekliliklerin yeterince tartışılmadığı gözlemlenmektedir. Bu durum geniş halk kitlelerin temsili demokrasilerde kazandığı en önemli kazanım olan bütçe hakkına dayalı olarak paylaşımda etkin olma imkanını kısıtlarken, kamu yönetimi ve sivil siyasetin parlamento ve dolayısıyla vatandaşlara hesap verme sorumluluğunun gelişmesini de engellemektedir. Parlamentonun geniş anlamda bütçe hakkını kullanması, siyasal sistemin halka açılmasına, siyaset kurumu ile toplumsal gerçeklikler arasındaki ilişkinin güçlenmesine ve toplumsal tercihlerin sağlıklı bir şekilde siyasal tercihlere ve kamusal kararlara dönüşmesine yardımcı olmaktadır. Bu da siyaset kurumu ve kamu yönetiminin vatandaşlara karşı daha saydam ve hesapverebilir olması ile sağlanabilmektedir.

Araştırma Türkiye'nin 2000'li yıllardan bu yana sürdürdüğü demokratikleşme reformlarına karşılık, bütçe hakkı ve dolayısıyla parlamentonun kamusal karar alma sürecindeki etkinliğini sorgulamaktadır. Temsili demokrasinin işlerlik düzeyini bütçe hakkı ekseninde tartışan ve irdeleyen bu çalışma, Türkiye'nin demokratikleşme açısında aldığı mesafeyi bütçe hakkı yönünde ölçmek ve yapılması gerekenlerin neler olduğunu tartışmaktadır. Araştırma, bu yönüyle güncel olduğu kadar, seçmen-parlamento ve bürokrasi ilişkisinin mali-ekonomik yönüne ışık tutarak farklı bir açıdan kamu yönetimi ve parlamentoyu gündeme taşımayı amaçlamaktadır. Demokrasinin sadece seçimlerden ibaret, bütçe hakkının da salt bütçe yasa tasarısının parlamentoda onaylanması ile sınırlı olmadığını vurgulamayı amaçlayan çalışma; Türk siyasal sistemi ile mali yapısının hesapverebilirlik, saydamlık ve katılımcılık düzeyini ortaya koymaktadır. Bu yönüyle araştırma, kamu mali yönetimi, yönetsel sistem ve kültür ile siyasal sistemde yapılması gereken ikinci kuşak demokratikleşme reformlarının gerekliliğini ve önemini de anlamaya çalışmaktadır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliği 1980 sonrası dönemde gündemde ağırlık bir yer almaya başlamış ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğini artırma amaçlı reformlar hayata geçirilmiştir. Bu durum doğal olarak, parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğinin nasıl ve neye göre ölçüleceği, etkinliği engelleyen formel ve enformel faktörlerin neler olduğu ve etkinliği artırmak için neler yapılması gerektiği şeklindeki soruların ortaya atılmasına yol açmıştır.

Uluslararası düzeyde parlamentoların bütçe sürecindeki etkinlikleri ile ilgili yapılan akademik çalışmalar bulunmakla birlikte, aşağıda bahse konu edilen sınırlı birkaç çalışma dışında, yapılan çalışmaların büyük bir kısmının parlamentoların bütçe sürecindeki etkinlik düzeyini kantitatif olarak ölçme açısından yetersiz olduğu görülmektedir (Wehner, 2008: 79). Coombes'un (1976) editörlüğünü yaptığı "The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions", LeLoup'un (2004) "Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia" ve Meyers'in (2001) "Will the U.S. Congress's 'Power of the Purse' Become Unexceptional?" başlıklı çalışmalarında yasama erkinin bütçe sürecindeki etkinliği uluslararası karşılaştırmalara dayalı olarak ele alınmıştır. von Hagen (1992) "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities" başlıklı çalışmasında parlamentoların bütçe onaylama sürecindeki güçlerine ilişkin bir endeks oluşturmaya çalışmıştır. Alesina, Hausmann, Hommes, ve Stein (1999) de "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" başlıklı ortak çalışmalarında parlamentonun bütçe süreçlerine ilişkin etkinliğini ölçmek amacıyla on sorulu bir endesk oluşturmuşlardır. Bu çalışmada etkinlik göstergesi olarak parlamentoların yürütme tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarıları üzerinde değişiklik yapabilme güç ve imkanı ile yürütmenin parlamento onayı olmaksızın olağanüstü bütçe uygulama imkan ve yetkisi üzerinde durulmuştur. Crain ve Muris (1995) "Legislative Organization of Fiscal Policy" ile Heller (1997), "Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending" başlıklı çalışmalarında bütçesel süreçlere ilişkin yasama kurum ve ilkelerinin mali etkileri üzerinde durmuşlardır.

Joachim Wehner(2008), “Assesing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions” başlıklı çalışmasında parlamentoların bütçe üzerindeki etkinliğini altı temel değişkene bağlı olarak uluslar arası karşılaştırmalı bir şekilde incelemiştir. Wehner’in parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliğini ölçmek için kullandığı temel değişkenler; parlamentonun yürütme tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısını değiştirebilme gücü, parlamentodan onaylanmaksızın olağanüstü bütçe uygulama imkanı, uygulamada yürütmeye tanınan esneklik, parlamentonun bütçeyi inceleme süresi ve bütçesel bilgilere ulaşma imkanı olarak tespit edilmiştir. Wehner’in, 37 ülkeyi içeren karşılaştırmalı analizinde bahse konu değişkenlere göre geliştirdiği endeksinde parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği açısından en yüksek değere sahip ülke 88,9 ile ABD, en düşük ülke ise 16,7 ile Güney Afrika olmuştur. Wehner’in geliştirdiği endekste Türkiye, 38,9 puanla medyan değerinin altına yer almaktadır. Wehner, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere oranla; Westminster tipi parlamenter demokrasilerde parlamentoların bütçe sürecinde daha etkin olduklarını ve teorik olarak aksi iddia edilmekle birlikte modern liberal demokrasilerde parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliklerinin düşük olduğunu ifade etmiştir (Wehner, 2008: 81-86).

Paul Posner ile Chung-Keun Park’ın (Posner and Park, 2007), OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 3, 2007’de yer alan “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends an Innovations” başlıklı çalışmalarında; OECD üyesi ülkelerde bütçe sürecinde yasama-yürütme etkisini tarihsel bir perspektifle ele almış ve söz konusu yapının ortaya çıkmasına neden olan formel ve enformel faktörleri irdelemişlerdir. Posner ve Park’ın çalışmasında parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği veya yürütme-yasama ilişkisinin niteliği;

anayasal rejimin kurgusuna, siyasi partiler rejimine, hükümetin yapısına, bütçe kapsamına, parlamentodaki komisyonların bütçe sürecindeki etkinliğine, bütçe görüşmeleri için parlamentoya tanınan süreye, bütçenin orta vadeli harcama sistemine dayalı olarak hazırlanmasına, olağanüstü bütçe olanağının varlığına, performans denetimine, bütçe uygulama sırasında yürütme organına tanınan esnekliğe, parlamentonun uygulama esnasında bilgi edinme imkanı ile parlamentoya düzenli rapor verme zorunluluğuna bağlı olarak değişmektedir.

Ian Lienert (Lienert, 2005), IMF Working Paper WP/05/115, olarak yayımlanan “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive” başlıklı çalışmada parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğinin seçim sistemi, yasama organının yapısı (tek veya çift kanatlı meclis), anayasal ve yasal kısıtlar, vatandaşların siyasi partileri etkileme düzeyi ile uzun süreli alışkanlıklar gibi her ülkeye özgü koşullara bağlı olduğunu belirtmektedir. Lienert, 5 ayrı hükümet biçimine sahip 27 ülkede parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğini; bütçeye rehberlik eden OVHP'nin parlamentoya onaylanması, parlamentonun bütçede değişiklik yapabilme imkanı, bütçeyi görüşmek için parlamentoya tanınan süre, parlamentoda bütçe analizini yapmaya uygun kurumsal kapasitenin varlığı ile yürütmenin bütçe uygulama aşamasında bütçe ödeneklerinde değişiklik yapabilme imkanından oluşan

5 değişkene bağlı olarak incelemiştir. Lienert'in geliştirdiği endekse göre bütçe sürecinde parlamentonun en etkin olduğu ülke 10 puanla ABD, en düşük olduğu ülkeler ise 0 puanla Yunanistan, İrlanda ve Yeni Zelanda olarak tespit edilmiştir. Lienert'in çalışmasında Türkiye, parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliği açısından 10 puan üzerinden 3 puanla en düşük ülkeler arasında yer almaktadır.

Allen Schick (Shick, 2002), OECD Journal of Budgeting 2002’de yayımlanan “Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budget Policy” başlıklı çalışmasında 1980 sonrası dönemde parlamentoların bütçe sürecinde etkin olma taleplerinin nedenlerini ve bu etkinliğin nasıl ölçüleceğini tartışmıştır. Schick’e göre parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği, modern kamu maliyesinde bütçeden beklenen işlevler temelinde sorgulanmıştır. Buna göre, parlamentonun bütçe sürecinde etkili olabilmesi için bütçeyi politika belirleme, hesap sorma ve performans aracı olarak kullanabilmesi ve bütçenin hem kapsam hem de yapı olarak bu işlevlere uygun olması gerekmektedir. Bunun için de bütçenin program ve mali çerçeve içinde hazırlanarak görüşülmesi, parlamentodaki ihtisas komisyonlarının onay aşamasında etkin rol oynaması, parlamentonun yeterli bilgiye ulaşma ve bunu kullanma imkanına sahip olması ve dış denetimin kapasitesinin yeterli olması gerekmektedir.

OECD’nin Journal on Budgeting: Governance, Volume1, No. 3, 2002’de yayımlanan “The OECD Budgeting Database” başlıklı çalışmada OECD üyesi ülkelerdeki parlamentoların bütçe sürecindeki etkinlikleri 16 soru temelinde incelenmiştir. Bu çalışmada ülkelerin yüzde 41’inde yasama organlarının bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapmasını engelleyen düzenlemeler bulunduğu, yüzde 36’sında parlamentoların bir harcama ödeneğini ancak bir başka ödeneği azaltarak veya yeni kaynak bularak artırabildiği ve dolayısıyla bütçe toplamı ile açık-fazla tutarını değiştiremediği, yüzde 85’inde bütçe vetosunun güvensizlik anlamına gelmediği, yüzde 63’ünde parlamentonun bütçe tasarısını çok az veya hiç değiştirmeden onayladığı, yüzde 63’ünde parlamentonun önceden bütçe politikasını görüşerek onaylamadığını, yüzde 59’unda spesifik ödenek oylamasından önce

parlamentonun total gelir ve harcamaları onaylamadığını(yani önceden ödenek tavanlarını belirlemediğini), yüzde 52'sinde bütçe komisyonunun tek yetkili komisyon olduğu ve diğer komisyonların bütçe sürecinde etkili olmadığı, yüzde 74'ünde parlamentoya bağlı bütçe analizi yapan uzman bir birimin bulunmadığı tespit edilmiştir (OECD, 2002: 155-171).

OECD'nin 2004 yılında OECD Journal on Budgeting Special Issue, Volume 4, No. 3 olarak yayımlanan Ian Lienert ve Moo-Kyung Jung'in editörlüğünü yaptığı "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison" başlıklı çalışmasında bütçeyle ilgili anayasa, yasa, politika ve bütçe sistemlerini karşılaştırarak bütçe sistemi için optimum bir yasal çerçeve belirlenmesi hedeflenmiştir. Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Japonya, Kore, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İsviçre, İngiltere ve ABD'yi kapsayan bu çalışmada parlamentonun bütçe sürecinde etkin olabilmesi için gerekli şartlar irdelenmiş ve bahse konu ülkelerdeki uygulamalar örnek gösterilmiştir. Çalışma bir bütün olarak değerlendirildiğinde parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği, bu tezin "Etkinlik Matrisi" başlıklı tablosunda ayrıntılı olarak gösterilen 25 değişkene bağlanmıştır (OECD, 2004). Yine OECD'nin 24-25 Ocak 2001'de Paris'te düzenlenen ve OECD üyesi ülkelerin parlamento bütçe komisyon başkanlarının katıldığı "Budget: Towards a New Role for the Legislature" başlıklı sempozyumunda OECD üyesi ülkelerde parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği; parlamentonun yürütmece hazırlanan bütçe yasa tasarısını değiştirmesini engelleyen yasal kısıtlamanın olup olmadığı, bütçe onayının güven oyu olarak değerlendirilip değerlendirilmediği, parlamentonun gelir ve gider toplamını önceden onaylayıp onaylamadığı, parlamentoda bütçe konusunda uzman bir birimin bulunup bulunmadığı ve

parlamentoca onaylanan bütçenin yürütme organınca aynen uygulanıp uygulanmadığına dair 5 temel soru ekseninde değerlendirilmiştir (OECD, 2001).

Joachim Wehner ve Winnie Byanyima (2004) tarafından hazırlanan “The Parliament Budget and Gender” başlıklı Handbook for Parliamentarians’ta parlamentoların bütçe üzerinde etkin olabilmeleri için bütçenin belli işlevleri yerine getirebilmesine işaret edilmiştir. Söz konusu işlevler; bütçenin hesap sorma ve hesap verme aracı olarak kullanılması, bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları yansıtabilmesi, bütçenin, makro ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağıtımı ve mali kaynakların hükümetin çeşitli fonksiyonlarına göre tahsisini sağlayabilmesi ve bütçenin etkin politika uygulamasını sağlayabilmesi şeklinde özetlenebilir. Parlamentonun bütçeyi bu işlevlerine uygun olarak kullanabilmesi ya da bütçenin bu işlevleri yerine getirebilmesi için bütçe formatının stratejik amaçlar ve hedeflenen çıktılar hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olmayı sağlaması, bütçe hazırlanmadan önce orta vadeli bütçe politikalarının parlamentoya sunulup tartışılması, bütçenin sınırlı kamu kaynakları ile politika hedefleri arasında uyum sağlamayı hedeflemesi, bütçeyle hedeflenen politika amaçlarının açık ve net bir şekilde bütçe paketinde gösterilmesi ve parlamentonun bütçeyi analiz edebilecek kurumsal kapasiteye sahip olması gerekli koşullar olarak belirtilmektedir.

Katherine Barraclough ve Bill Dorotinsky (2008), “The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review” başlıklı çalışmalarında parlamentoların bütçe hazırlık aşamasında kamu politikalarını belirleme gücünü 36 ülkeyi kapsayan bir incelemeyle araştırma konusu etmişlerdir.

Tezin “Etkinlik Matrisi” kısmında gösterilen dokuz temel değişkene bağlı olarak 36 ülkeyi inceleyen bu çalışmada; ülkelerin yüzde 47’sinde bütçe öncüsü

beyan ve bildirilerin yayımlanmadığı, yüzde 50'sinde ya bunların olmadığı ya da yürütmece yayımlanmadığı, yüzde 63'ünde parlamentoların yürütmece hazırlanan bütçe tasarılarını çok küçük değişikliklerle onayladığı, yüzde 72'sinde parlamentoda bütçe analizi yapan birim bulunmadığı, yüzde 48'inde sadece parlamentodaki bütçe komisyonunun bütçe sürecinde etkili ve belirleyici olduğu, yüzde 42'sinde komisyonlarda “Public Hearing” olmadığı ve yüzde 47'inde Başbakanların parlamentoca bütçeyle ilgili sorulan sorulara zamanında ve yeterli düzeyde cevap vermediği başka bir ifadeyle bütçeyi yasama organında onaylatmak için özel bir çaba göstermediği tespit edilmiştir (Barraclough ve Dorotinsky,2008: 101-109).

Ed Campos ve Sanjay Pradhan(1996), Policy Research Working Paper 1646 olarak hazırladıkları “Budgetary Institutions And Expenditure Outcomes Binding Governments To Fiscal Performance” başlıklı çalışmalarında bütçe fonksiyonlarını makro mali disiplin, kaynak tahsisinde ve kaynak kullanımında etkinlik olarak belirlenmiş ve bu fonksiyonların yerine getirilebilmesi için gerekli olan kurumsal düzenlemeler ile saydamlık ve hesap verebilirlik şartlarını belirlemişlerdir. Campos ve Pradhan'ın bütçe fonksiyonlarının ifası için belirlediği kurumsal düzenlemeler ile saydamlık ve hesap verebilirlik şartları aynı zamanda bütçe hakkının etkin kullanım göstergelerini de oluşturmaktadır. Nitekim tezin “Etkinlik Matrisi” başlıklı alt bölümünde Campos ve Pradhan'ın etkinlik gösterge/şartlarına yer verilmiştir.

Türkiye'de 5018 sayılı Kanunun getirdiği sistemle ilgili bir çok çalışma yapılmış olmasına karşılık, münhasıran bütçe hakkının kullanımı ile ilgili oldukça sınırlı akademik çalışma yapılmıştır. Parlamentonun etkinliği ile ilgili siyaset bilimi ve kamu hukuku alanında bazı çalışmalar yapılmasına rağmen, parlamento-bürokrasi

ilişkinin mali boyutu üzerinde durulmadığı görülmektedir. Bütçe hakkının kullanımı, kamu harcamalarının izlenmesi ve kamu yönetiminin siyaset kurumuna/parlametoya hesapvermesine yardımcı olacak çeşitli araştırmalar aşağıda özet olarak verilmektedir.

TESEV'in 1997'de İzak Atiyas ve Şerif Sayın'a yaptırdığı "Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru" başlıklı çalışma, kendi alanında Türkiye'de bir ilk olduğu gibi daha sonraki kamu mali yönetimi reform çalışmalarına ve bir çok akademik çalışmaya da kaynaklık etmiştir. Söz konusu çalışmada Atiyas ve Sayın, Türk bütçe sistemini ve bütçeleme sürecini analiz etmiş ve temsili demokrasinin gereklerine uygun olarak yapılması gereken bütçe/mali yönetim reformunun temel ilke ve kurallarını ortaya koymaya çalışmışlardır. Atiyas ve Sayın'a göre Türkiye'deki siyasi partilerin yapı ve işleyişi bütçeleme süreci üzerinde en fazla etkili olan faktör olarak öne çıkmakta ve söz konusu yapı ve işleyişin belirleyiciliğinde ortaya çıkan mevcut bütçe sisteminde reform yapmak kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmektedir. Bütçe sisteminin siyasal ve yönetmel sorumluluğu içermesi, yani bir anlamda bütçe hakkının etkin kullanımının sağlanabilmesi için; finansal sorumluluğun sağlanması ve bütçenin saydamlaştırılması, makro mali sorumluluğun getirilerek makro-ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla harcamaların kısılması ve performans sorumluluğu sistemi getirilerek kamu kaynaklarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre kullanılmasının sağlanması önerilmektedir. Atiyas ve Sayın, söz konusu sistemin işlerliği için gerekli olan formel düzenlemelerin neler olduğunun yanında enformel yapıdaki değişimlerin önemine de dikkat çekmişlerdir (Atiyas ve Sayın, 1997).

TESEV tarafından “İyi Yönetişim/Mali Saydamlık” çalışma alanı kapsamında; “Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi” (Atiyas ve Sayın, 1997), “Kamu Maliyesinde Saydamlık” (Atiyas ve Sayın, 2000) , “Kamu Borcu Nasıl Oluştur? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?” (Emil ve Yılmaz, 2005), “Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor” (Dilek, 2005), “Bütçe Kılavuzu-Uzman Olmayanlar İçin El Kitabı” (Karacal ve Öktem, 2007) ile “Türkiye’de Sosyal Bütçe” (Erdoğdu ve Yenigün, 2008) gibi çalışma ve yayınlar yapmıştır. TESEV tarafından parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği saydamlık ilkesi temelinde ele alınarak 2000, 2003 ve 2004 yıllarında mali saydamlığa ilişkin çalışmalar yürütölmüştür. 2000 yılında hazırlanan ilk raporda IMF standartları çerçevesinde dört ana ilke esas alınmıştır. Bu ilkeler; rol ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuya açık ve ulaşılabilir olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve son olarak denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması olmak üzere dört ana başlık altında belirlenmiştir. 2003, 2004, 2005 yıl ortası, 2005 yılı sonu, 2006 ve 2007 yılı değerlendirmelerini içeren TEPAV çalışmalarında ise bu dört ana ilke, Türkiye koşulları da dikkate alınarak bütçe odaklı olmak üzere, şu ana başlıklar şeklinde revize edilerek yeniden belirlenmiştir. Bunlar; rol ve sorumlulukların açık olması, kamuya bilgi sunma ve raporlama düzeyi, bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık, bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık, kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık ile mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik (Yılmaz ve Tosun, 2010: 17).

TESEV 2008 yılından beri Washington merkezli International Budget Partnership (IBP) ile beraber Türkiye'nin merkezi bütçe yapım sürecinin şeffaflığını ölçen Açık Bütçe Anketi'ni (Open Budget Survey) tamamlamaktadır. Türkiye dışında 94 ülkenin merkezi bütçe şeffaflığını ölçen bu anketin sonuçları her iki yılda bir Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index) olarak yayınlanmaktadır.

TEPAV, "Açık Bütçe Endeksi 2010 Türkiye, Bütçe İle ilgili Bilgilerin Paylaşılma Derecesi" adlı çalışmanın yanı sıra "Mali İzleme Çalışmaları" kapsamında Haziran 2005 itibariyle aylık olarak bütçe gelişmelerini, mali mevzuatı izlemekte, değerlendirmekte ve Mali İzleme Raporu adı altında kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Mali İzleme Raporları esas olarak aylık yayınlanmakla beraber, bütçe verilerinin gelişimi, değerlendirmelerin toplu yapılmasını gerektirdiği durumlarda iki aylık dönemlerde de yayınlanabilmektedir. Buna ek olarak yılda bir defa Emil ve Yılmaz tarafından TESEV çalışmasının devam niteliğinde geliştirilen Mali Saydamlık Endeksi'ne dayalı Mali Saydamlık Raporu TEPAV'ca yayınlanmaktadır. Raporlarda mümkün olduğu ölçüde rakamlara boğulmadan, uzman olmayan bir vatandaşın anlayacağı tarzda bir üslup kullanılmakla beraber konuyla ilgili uzman kişileri de tatmin edecek bir bilgi ve analitik içerik sağlanmaya çalışılmaktadır. Haziran 2006 tarihine kadar TEPAV bünyesinde yürütülen Mali İzleme Projesi bu tarihten itibaren İstikrar Enstitüsü bünyesine alınmıştır.

Hakkı Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer'in Yasama Dergisi Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2009, Sayı 13'te yayımlanan, "Parlamentonun Kamu Politikası

Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", İktisat İşletme ve Finans Dergisi 2010, 25(287)'de yayımlanan "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika

Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, Maliye Dergisi Ocak-Haziran 2010, Sayı 158’de yayımlanan “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı makalelerinde 5018 sayılı Kanunla birlikte TBMM’nin bütçe sürecindeki değişen rol ve sorumluluğu tartışma konusu edilmiştir. TBMM’nin bütçe sürecindeki etkinliğini sadece yürütme tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısındaki ödenek tutarları üzerinde değişiklik yapmakla sınırlı tutmayan bir yaklaşımla konuyu ele alan bu makalelerde; TBMM’nin bütçe hakkı kullanımını daha ziyade bütçe reformları ile birlikte bütçeden beklenen temel işlevler ekseninde tartışma konusu edilmiştir. Bütçenin makro mali disiplini sağlayıcı, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere tahsis edilmesine aracılık edici ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını temin edici işlevlerinden yola çıkılarak TBMM’nin bütçe sürecindeki etkinliği politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecinde etkin olmak şeklinde özetlenmektedir. Bu etkinliği sağlayıcı göstergeler olarak da kamu politikaları seçenekleri arasında tercih yapabilmeye imkan veren bir bilgilendirme sistemine sahip olmak, yürütme tarafından yeterli içerik ve uygun zamanda hazırlanan raporlarla kamu idareleri ile yürütmeden hesap sorabilmek (Yılmaz ve Biçer, 2010a:215-219) şeklinde özetlenebilir.

Yılmaz ve Biçer, her üç çalışmasında da 5018 sayılı Kanunla birlikte TBMM’nin bütçe hakkı kullanımında etkinliği sağlamaya yönelik temel ilke ve kurumların yasal olarak düzenlendiğine işaret etmekle birlikte uygulama aşamasında çeşitli nedenlerle TBMM’nin halen etkin bir bütçe hakkı kullanım düzeyinden uzak olduğunu belirtmişlerdir. Bu durumun temel nedenleri olarak da; TBMM’ye sunulan

bilgileri analiz ederek milletvekillerine sunacak bir kapasitenin oluşturulmamış olması, TBMM'deki daimi ihtisas komisyonlarının/uzmanlık komisyonlarının bütçe süreciyle ilişkilendirilmemiş olması, parlamentonun reformlarla değişen mali yönetim sisteminin getirdiği yeni araçları içselleştirme ve etkin bir şekilde kullanma isteğinin yeterli düzeyde olmayışı (Yılmaz ve Biçer, 2010a:222), kamu mali yönetim reform çerçevesini çizen temel yasa metinlerinin çok sık değişmesi, OVP'de ortaya konan politikaların kendi içinde bir önceliklendirme ve kaynak çerçevesinin belli olmaması, OVP'de makro ekonomik çerçevenin birden fazla senaryoyla ortaya konarak politikaların alt yapısını belirleyen çeşitli analizlerin yapılmaması, OVMP'de kamu kaynağı kullanmasını gerektiren temel politikaların ve önceliklerin açık ve anlaşılabilir şekilde ortaya konmaması, devam eden politikalarla yeni politikaların ayrıştırılmaması, maliyet-fayda analizleri gibi analitik araçların mali politikalar ve bütçe tavanları ile ilişkilendirilmemesi (Yılmaz ve Biçer, 2010c:59-61) şeklinde sıralanmaktadır.

Hakkı Hakan Yılmaz ve Selma Tosun'un Yasama Dergisi Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2010, Sayı 14'de yayımlanan "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği" başlıklı makalelerinde; TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliği mali saydamlık ve hesapverebilirlik ekseninde tartışma konusu edilmiş ve 5018 ile getirilen mali saydamlığa ilişkin çeşitli düzenleme ve kurumsal yapılara rağmen TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğinin istenilen düzeyde olmadığına işaret edilmiştir. Yılmaz ve Tosun'un söz konusu çalışmasında TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliği daha çok saydamlık ilkesi ekseninde ele alındığı için etkinlik göstergeleri olarak; OVP ile OVMP'nin TBMM tarafından hükümetin politika ve plan belgesi olarak değerlendirilme olanağı,

bütçenin kapsamı, bütçe yasa tasarısı ile birlikte TBMM'ye sunulan belge ve dokümanların şekil ve içeriği, yürütme organının bütçe uygulama aşamasında ödenekler arasında aktarma yapabilme olanağı, performans programı ile faaliyet raporunun varlığına göre değerlendirilmiştir (Yılmaz ve Tosun, 2010:11-13).

Mehmet Selim Bağlı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Mali Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından TBMM'nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye'de Parlamento-Sayıştay İlişkisi" başlıklı yüksek lisans tezinde; bütçe hakkı ile kesin hesap denetimi arasındaki ilişkiden yola çıkarak 5018 sayılı Kanun sonrası TBMM'nin bütçe hakkından kaynaklanan kesin hesap denetimini inceleme konusu etmiştir. Plan ve Bütçe Komisyon üyesi milletvekilleriyle yapılan anket çalışmasını da içeren çalışma; 2006, 2007 ve 2008 kesin hesap denetim uygulamalarını ilgili yıllara ait Genel Uygunluk Bildirimleri, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları ile görüşme tutanakları ve Genel Kurul görüşme tutanakları üzerinde yapılan incelemeleri kapsamaktadır. Çalışmada özet olarak 5018 sayılı Kanun sonrası dönemde TBMM'nin bütçe hakkından kaynaklanan kesin hesap denetiminde yeterli düzeyde etkinliği sağlayamadığı ve TBMM'nin kesin hesap denetimi aracılığıyla kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını izleyip denetleyebilmesi ve mali saydamlık ile hesapverebilirliğin kurumsallaşmasını sağlayabilmesinin önünde ciddi engeller olduğu tespitinde bulunulmuştur. Bu engellerin en önemlileri olarak da; mevzuattan kaynaklanan nedenler, yasama-yürütme çelişkisi, Plan ve Bütçe Komisyonunun yapısı ve iş yükü, Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerindeki eksiklikler, yetersiz mali raporlama, kesin hesap yasalarının müeyyidesizliği ya da müeyyidelerinin belirsizliği ve ödenek üstü harcamaların "Tamamlayıcı Ödenekle" telafisi şeklinde sıralanmıştır (Bağlı, 2010: 240).

3. BÜTÇE HAKKI KULLANIMINDA ETKİNLİK GÖSTERGELERİNİN OLUŞTURULMASI

Yeni kamu mali yönetim sisteminde parlamentoların etkinliği iki noktada kendini göstermektedir. Bunlar, bütçenin onanması aşamasında parlamentoya sunulacak bilgi ve belgelerin niteliğinin geliştirilmesi ve niceliğinin artırılması ile parlamentoların bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçları denetimi fonksiyonunun güçlendirilmesi olarak özetlenebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010a:215).

Bütçenin temel işlevlerindeki değişim ve gelişime bağlı olarak bütçe hakkı kullanımında etkinliği ölçmek için öncelikle literatür taramasında işaret edilen çalışmalardan yararlanılarak gösterge setinin oluşturulmasına öncelik verilmiştir. Etkinlik göstergesi olarak tespit edilen soruların hazırlanmasında; OECD (The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison), OECD (Budgeting Database), DPT Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda öne çıkan göstergeler ile TEPAV'ın Mali Saydamlık İzleme Raporlarındaki mali saydamlık endeksini çıkarmak için hazırlanan sorular, Lienert tarafından yazılan "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive" adlı raporda parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğini ölçmek amacıyla kullanılan sorular, OECD'nin "Towards a New Role for the Legislature" başlıklı çalışmasındaki çeşitli ülkelerdeki parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliklerini karşılaştırmak için hazırlanan sorular ile literatürde bütçe işlevleri için gerekliliği belirtilen unsurlardan yararlanılmıştır. Söz konusu çalışmalarda, parlamentoların bütçe hakkı kullanım etkinliği için üretilen gösterge ve kriterler aşağıdaki matriste gösterilmiştir.

Tablo 6. Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Göstergeleri

OECD(OECD, 2004)'ye Göre	<p>1-Bütçenin Hazırlık Aşamasında</p> <p>1.1-Yıllık bütçenin yanı sıra toplam gelir, harcama ve yeni borçlanma düzeyi ile OVHP'nin de parlamentoca karara bağlanması</p> <p>1.2-Bütçe paketinde 3 yıllık perspektifle mali politika hedefleri, beklenen harcama, gelir, bütçe dengesi ve borç hakkında bilgi verilmesi</p> <p>1.3-Bütçe paketine mali yılda uygulanacak yeni politikaların açıkça tanımlanması</p> <p>1.4-Geçen 2 yıl ile karşılaştırmalı olarak gelir ve harcama hakkında bilgi verilmesi(Güncelleştirme Raporu)</p> <p>1.5-Bütçe paketinde dayanan ekonomik varsayım ve risklerin açıkça tanımlanması</p> <p>1.6-Yasamaya sunulan bütçe paketi ekinde ekonomik varsayımlar, vergi harcamaları, mali yükümlülük ve mali varlıklar, mali olmayan varlıklar, emeklilik ödemeleri, şarta bağlı yükümlülükler ile muhasebe politikaları hakkında bilgi verilmesi</p> <p>2-Bütçenin Görüşülme ve Onaylaması Aşamasında</p> <p>2.1-Parlamentonun yürütme tarafından hazırlanan bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisini kısıtlayan yasal kısıtların bulunmaması</p> <p>2.2-Bütçe onayının güvenoyu olarak değerlendirilmesi</p> <p>2.3-Uygulamada parlamentonun hükümet tarafından hazırlanan bütçeyi genel olarak aynen onaylamaktan kaçınması</p> <p>2.4-Yasama organının toplam harcama düzeyi yanında harcama programı kompozisyonu üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olması</p> <p>2.5-Parlamentonun bütçe dışı fonların sayı, boyut ve kullanımını özel kanunla karara bağlaması</p> <p>2.6-Yürütmenin kamu fonlarını bütçe dışına taşıyarak manipüle etmesinin engellenmiş olması</p> <p>2.7-Parlamentonun ödenekleri ayrı ayrı onaylamadan önce gelir ve harcama tutarlarını toplam bazda onaylaması</p> <p>2.8-Parlamentoda bütçe analizini yapan uzman bir araştırma biriminin varlığı</p> <p>2.9-Kamu borç stoku, merkezi hükümetin garanti verdiği diğer kamu kurum ve kuruluşlarının borçları ile merkezi hükümet borçlanmasının parlamentonun onayına tabi olması</p> <p>2.10-Bütçe tartışması için yasamaya tanınan sürenin yeterli olması</p> <p>3-Bütçenin Uygulama ve Denetimi Aşamasında</p> <p>3.1-Kesin hesap yasa tasarısının bütçe formatına uygun olarak en geç ilgili olduğu mali yılın bitiminden itibaren dan 9 ay içinde parlamentoya sunulması</p> <p>3.2-Parlamentoca onaylanan harcama kalemlerinin yürütme organınca uygulama aşamasında iptal edilme veya ertelenmenin engellenmesi</p> <p>3.3-Bütçeyle ilgili yıllık performans değerlendirmesi ve kesin hesap denetimini de içeren parlamentonun uygulama sonrası bilgi edinmenin sağlanması</p>
--------------------------	--

	<p>3.4-Yasal olarak yüksek denetimin başlıca rolünün yasamanın ihtiyaçlarını karşılamak olduğunun açıkça tanımlanması</p> <p>3.5-Bütçe uygulama sonuçlarının komisyonlardan görüşülmeden önce yürütme tarafından raporlanması</p> <p>3.6-Parlamentoyla işbirliği içinde bağımsız ve yıllık düzenli rapor üreten dış denetim organının varlığı</p> <p>3.7-Bütçe uygulamalarıyla ilgili olarak yürütmenin yasamaya düzenli bir şekilde ayda bir gelir, gider ve bütçe dengesi hakkında rapor sunma mecburiyeti</p> <p>3.8-Yürütmenin 6 ayda bir bütçe uygulama sonuçları hakkında ayrıntılı bilgiyi, takip eden 2 yılı da içeren cari yılın güncellenmiş bütçe tahminlerini, bütçeyi belirleyen ekonomik varsayımlarda yapılan değişiklikler ile bunların etkisini, bütçeyi etkileyen politika değişiklikleri ile diğer dışsal faktörlerin etkisini de içeren rapor hazırlayarak parlamentoya sunması</p> <p>3.9-Parlamentonun yürütme organı üyesi ve/veya kamu yöneticilerini bilgi edinme amacıyla çağırabilme yetki ve imkanına sahip olması</p>
Lienert (Lienert, 2005)'e Göre	<p>1-Hazırlama Sürecinde</p> <p>1.1-Parlamentonun her yıl bütçe hazırlamada yürütmeye rehberlik edecek OVHP'yi(güncellenmiş bütçe stratejisini) onaylaması</p> <p>1.2-Parlamentoca onaylanan güncellenmiş bütçe stratejisinin toplam gelir ve harcamalar ile bütçe dengesi ve borçlanma düzeyini içermesi</p> <p>1.3-Güncellenmiş bütçe stratejisinin ödenek tahsislerini içermesi</p> <p>2-Onaylama Aşamasında</p> <p>2.1-Parlamentonun yürütme tarafından hazırlanan bütçe tasarısındaki gelir, harcama ve borçlanmayı değiştirebilmesi(bütçe denge ve kompozisyonunda sınırsız değişiklik yapabilme yetkisi)</p> <p>2.2-Parlamentoya bütçeyi görüşmek için yeterli sürenin verilmiş olması</p> <p>2.3-Parlamentonun bütçe analizi yapabilmesi için yürütmeden bağımsız uzmanlardan oluşan danışman/araştırmacı birime sahip olması</p> <p>3-Uygulama Aşamasında</p> <p>3.1-Yürütmenin yasama onayı olmadan ödenek aktarma veya yeni ödenek tahsisi yapamaması</p> <p>4-Uygulama Sonucunda</p> <p>4.1-Bütçe uygulama sonuçları ile yıllık mali durum hakkında raporlama yapacak bağımsız dış denetimin varlığı</p>
OECD(OECD, 2002)'ye Göre	<p>1-Yasamanın bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapmasını engelleyen kısıtlamaların varlığı</p> <p>2-Uygulamada söz konusu kısıtlamaların etkisi</p> <p>3-Çift kanatlı meclislerde üstünlüğün hangi kanatta olduğu</p> <p>4-Bütçe vetosunun güvensizlik anlamına gelmesi</p> <p>5-Yasamanın uygulamada bütçe tasarısını ne düzeyde değiştirerek onaylayabildiği</p>

	<p>6-Yasamanın bütçe politikası üzerinde görüşme yapması 7-Spesifik ödenek oylamasından önce toplam gelir ve harcamaların onaylanması 8-Harcama ödeneklerinin tek kanunla onaylanması 9-Bakanların sorulara cevap vermek için komisyona gelmesi 10-Bütçe komisyonu yanında diğer komisyonlarında bütçe sürecinde etkin olması 11-Bürokratların sorulara cevap vermek için komisyona gelmesi 12-Çıkar grupları temsilcilerinin(STK'ların) komisyona çağırılması 13-Komisyon toplantılarının halka açık olması 14-Bütçe komisyonlarında görevli uzman personel sayısı 15-Parlamentoya bağlı bütçe analizi yapan bir birimin varlığı 16-Kanuna bağlı yükümlülüklerin (esnek olmayan harcamaların) diğer harcamalar gibi her yıl onaya tabi tutulması</p>
<p>Campos ve Pradhan(Campos ve Pradhan, 1996)'ya göre</p>	<p>1-Makro Mali Disiplini Sağlamak Bütçe tekliflerinden önce makro mali çerçevenin hazırlanması ve koordinasyon sağlanması Uygulama sonuçlarının gözden geçirilmesi ve yayımlanması</p> <p>Merkezi Bakanlıkların(Maliye'nin) güçlü olması, müeyyidelerin varlığı ve yayımlanması Resmi kısıtlamaların varlığı(orta vadeli bütçe tahminleri) Sıkı bütçe kısıtlamaları(gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler) Bütçenin kapsamlı oluşu</p> <p>2-Kaynak Tahsisinde Etkinlik 2.1. Alternatif politikaların orta vadeli maliyetlerinin karşılaştırmasına olanak veren sistem(kaynak tahsisinde çok yıllık bütçe tahminlerinin dikkate alınması) 2.2. Harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması(bütçe tekliflerinden önce harcamacı kuruluşlar için ödenek teklif tavanları belirlenerek sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara inisiyatif tanınması) 2.3. Ödenek teklif tavanlarının başlangıçta belirlenmesi ve yayımlanması 2.4. Hükümet düzeyinde istişarelerin genişletilmesi(hükümetin politika oluşturma imkanının güçlendirilmesi) 2.5.Parlamentonun teknik kapasitesinin yeterli olması 2.6. Kaynak tahsisinde objektif kriterlerin esas alınması</p> <p>3-Kaynak Kullanımında Etkinlik 3.1. Yöneticilerin performans sorumluluğunun bulunması 3.2. Amaç ve görevlerin açık olması ve yayımlanması 3.3. Harcamacı kuruluşların yönetsel otonomiye sahip olması</p>

	<p>3.4. Üst yönetici sorumluluğunun mevcudiyeti ve bunun kamuoyuna açık oluşu</p> <p>3.5. Kaynak akışında öngörülebilirlik</p> <p>3.6. Mali tablolar, denetim ve müşteri araştırmalarının bulunması, hizmet sunumunun tartışılması ve tüm bunları kamuoyuna iletecek özgür basın bulunması</p>
<p>DPT (DPT, 2000)'ye Göre</p>	<p>1-Doğrudan Etkinlik</p> <p>1.1-Bütçenin faaliyet kapsamının geniş olması</p> <p>1.2-Yarı mali işlemler ile koşullu yükümlülüklerin bütçe paketinde gösterilmesi</p> <p>1.3-Yasal olarak açıklanmayan ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verilmemesi</p> <p>1.4-Bütçe kesin hesaplarının parlamentoda görüşülüp onanması süreci ve sonucunun anayasal düzenlemelere bağlanması</p> <p>1.5-Kolay anlaşılabilir mali raporlama sisteminin varlığı</p> <p>1.6-Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçeye ilişkin temel büyüklüklerin görüşülüp karara bağlanması, bütçe kuruluşlarına ilişkin bölümlerin ise Meclis ihtisas komisyonlarında değerlendirilmesi</p> <p>1.7-Hükümetin kamusal faaliyetlerinin tamamını yansıtan bir devlet bilançosu ve bunu tamamlayan mali tabloların zamanında ve kapsamlı bir şekilde yayımlanması</p> <p>1.8-Mali yıl içinde ek bütçe çıkartılmasının zorlaştırılması, ek bütçe uygulamasına gerçekten acil durumlarda başvurulabilecek hususlar ile sınırlandırılması</p> <p>2.Dolaylı Etkinlik</p> <p>2.1-Genel Uygunluk Bildirimlerinin somut ve doyurucu denetim bulgularına dayanması</p> <p>2.2-Sayıştay tarafından kamu hesaplarının doğruluğu ve denkliği, kamu mali sistem ve kontrollerin etkili bir şekilde işlerliği, kamu kaynaklarının tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkelerine göre kullanımı hakkında Parlamente raporları sunulması</p> <p>2.3-Mali raporlamada etkinlik sağlamayı amaçlayan tahakkuk esasına dayanan muhasebe sistemi, bilgisayar teknolojilerinden yararlanma, analiz ve değerlendirme yapmaya uygun bir bütçe ve muhasebe kodifikasyonu</p> <p>2.4.Kesin hesap görüşmelerini yapacak daimi ihtisas komisyonunun bulunması</p> <p>3-Bütçenin Hazırlık Aşamasında</p> <p>3.1-Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında ilişki kurmayı sağlayacak iyi tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konulmuş Orta Vadeli Harcama Sisteminin oluşturulması</p> <p>3.2-Ekonomik ve mali yapıyı ortaya koyan güncelleştirme raporlarının bir önceki güncelleştirmeden sonra ortaya çıkan yeni durumları yansıtmaları, ekonomik yapıda öngörülmeyen değişimler ile yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemelerin ortaya çıkarttığı maliyetleri artışlarını kapsamaları, ekonomik ve mali yapıyla ilgili riskleri iyi bir şekilde tanımlaması, farklı büyüme senaryoları içermesi, dayatılan varsayımlar ile kullanılan bilgilerin doğruluğunun anayasal bir kuruluş tarafından incelenerek onaylanması</p>

	<p>3.3-Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen bütçe politikası ve büyüklüklerin(Bütçe Politikası Beyanının) gelecek üç yıllık dönem için öngörülen kamusal büyüklükler ve hükümetin uygulamayı hedeflediği politikaları içermesi, mali yapıyla ilgili temel politikaların(harcama, gelir ve borçlanma gibi) burada belirlenmesi ve bu politikaların sonuçlarını gösteren rakamsal hedeflerin yine burada açıklanması</p> <p>3.4- Mali stratejinin belirleyiciliğinde Bakanlar Kurulu tarafından sektör/kuruluş bütçe tavanları belirlenmesi, kuruluşların da bu çerçevede gelecek yıl ve onu takip eden iki yıl için sektör planlarını ve bütçelerini oluşturmaları,</p> <p>3.5-Kuruluşların bütçesinin kuruluşların bütün faaliyetlerini yansıtacak yapıda olması</p> <p>4-Mali Saydamlığın Tesis Edilmesi</p> <p>4.1-Hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesapları ile mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması,</p> <p>4.2-Bütçe kapsamının geniş olması</p> <p>4.3-Bütçe tahminlerinin analiz yapmaya ve sorumlulukları tanımlamaya imkan veren bir yapıda hazırlanması ve sunulması</p> <p>4.4- Yapılan raporlamaların kapsamlı ve güvenilir olması yanında geçmiş dönem sapmalarını göstermesi</p> <p>4.5-Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması</p> <p>4.6-Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve vergi harcamaları için raporların hazırlanmaya başlanması ve böylece mali risk analizlerine imkan tanınması</p>
<p>Emil ve Yılmaz (TEPAV, 2005) Mali Saydamlık Endeksine Göre</p>	<p>1-Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi</p> <p>1.1-Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması</p> <p>1.2-Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması</p> <p>1.3-Devlet Bilançosunu oluşturan mali unsurların (kamu borçlarının, devletin mali varlıklarının, yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali risklerin, vergi harcamaları ve diğer mali taahhütlerin) raporlanması</p> <p>1.4-Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi</p> <p>1.5-Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilksel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması</p> <p>1.6-Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı</p> <p>2-Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık</p> <p>2.1-Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması</p>

	<p>2.2-Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması</p> <p>2.3-Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması</p> <p>2.4-Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması</p> <p>2.5-Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması</p> <p>3-Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması İle Mali Sonuçların Dış Denetiminde Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık</p> <p>3.1-Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçların gösteren kesin hesapların belli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması</p> <p>3.2-Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması</p> <p>3.3-Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması</p> <p>3.4-Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması</p>
Schick(Shick2001)'e Göre	<p>1-Bütçenin parlamentoca politika belirleme, hesap sorma ve performans aracı olarak kullanılması</p> <p>2-Bütçenin program ve mali çerçeve içinde hazırlanarak görüşülmesi</p> <p>3-Onay aşamasında ihtisas komisyonlarının etkin olması(total bütçe onaylandıktan sonra, sektörel komisyonlarda ödenek tahsisi yapılması)</p> <p>4-Parlamentonun yeterli bilgiye ulaşma ve bunu kullanma imkanı</p> <p>5-Nakit esaslı muhasebenin varlığı</p> <p>6-Dış denetim kapasitesinin yeterliliği</p> <p>7-Bütçenin mali disiplin, kaynak tahsisinde etkinlik ve operasyonel etkinliği sağlayacak yapı ve içerikte olması</p>
Alesina, Housmann, Hommes ve Stein(Alesina, Housmann ve Stein, 1999)'e Göre	<p>1-Anayasal olarak bütçe açığının sınırlandırılmış olması</p> <p>2-Bütçe tasarısının yasamaya sunulmasından önce makro programın yasamaca onaylanma zorunluluğu</p> <p>3-Hükümetin borçlanma otonomisinin kısıtlanması</p> <p>4-Bütçesel işlerde Maliye Bakanlığı'nın harcamacı bakanlıklardan daha etkili olması</p> <p>5-Yasamanın bütçeyi değiştirme yetkisine sahip olması</p> <p>6-Yasmanın bütçeyi ret etme durumunda nasıl bir süreç izleneceğinin açık olması</p>

	<p>7-Yürütmenin bütçe onaylandıktan sonra bütçede değişiklik yapabilme yetkisinin olmaması</p> <p>8-Onay sonrası hükümetin harcama kesintisine gitme yetkisinin olmaması</p> <p>9-Merkezi hükümet dışı kamu kurumlarının borçlarının merkezi hükümetçe üstlenme zorunluluğunun olmayışı</p> <p>10-Merkezi hükümet dışı kamu kurumlarının borçlanma özerkliğine sahip olmaması</p>
Wehner(Wehner, 2008)'e Göre	<p>1-Parlamentonun yürütme tarafından hazırlanan bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisinin yasal olarak sınırlandırılmaması</p> <p>2-Parlamentonun yürütmenin hazırladığı bütçeyi onaylamayarak olağanüstü bütçe hazırlayarak onaylama imkan ve yetkisine sahip olması</p> <p>3-Yürütmenin bütçe uygulama sürecinde yasama onayı olmadan ödenek aktarma, ödenek bloke etme, yeni ödenek ihdası yetkisine sahip olmaması</p> <p>4-Parlamentoya bütçe inceleme ve onaylama için tanınan sürenin yeterli olması</p> <p>5-Parlamentonun bütçeyi analiz edebilecek kapasiteye sahip olması</p> <p>6-İhtisas/ sektörel komisyonların bütçe inceleme ve görüşme süreçlerinde etkin olması</p> <p>7-Parlamentonun kapsamlı ve geçerli/güncel bilgiye zamanında sahip olma imkanına sahip olması</p> <p>8-Parlamentonun dış denetim sonuçlarını etkin bir şekilde değerlendirmesi</p> <p>9-Sivil toplumun bütçe süreçlerine ilgi duyması</p> <p>10-Anayasa ile düzenlenen hükümet sisteminin yasamayı etkin konumda düzenlemesi</p> <p>11-Parlamento çalışmalarında parti disiplininin etkili olmaması</p> <p>12-Yasama çalışmalarında çoğunluk partisinin hakimiyetinin olmayışı</p>
Wehner ve Byanyima(Wehner ve Byanyima, 2004) 'ya Göre	<p>1-Bütçenin hesap sorma ve hesap verme aracı olarak kullanılması</p> <p>2-Bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları yansıtabilmesi</p> <p>3-Bütçenin etkin politika uygulamasını sağlayabilmesi</p> <p>4-Bütçe formatının stratejik amaçlar ve hedeflenen çıktılar hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olmayı sağlaması</p> <p>5-Bütçenin, makro ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağıtımı ve mali kaynakların hükümetin çeşitli fonksiyonlarına göre tahsisini sağlayabilmesi</p> <p>6-Bütçe hazırlanmadan önce orta vadeli bütçe politikalarının parlamentoya sunularak tartışılması</p> <p>7-Bütçenin sınırlı kamu kaynakları ile politika hedefleri arasında uyum sağlamayı hedeflemesi</p> <p>8-Bütçeyle hedeflenen politika amaçlarının açık ve net bir şekilde bütçe paketinde gösterilmesi</p> <p>9-Parlamentonun bütçeyi analiz edebilecek kurumsal kapasiteye sahip olması</p>
Posnar ve Park(Posnar ve Park, 2007)'a Göre	<p>1-Anayasal olarak düzenlenen hükümet modelinde yasamanın güçlü ve etkin olması</p> <p>2-Siyasi partiler sisteminin sıkı parti disiplini sağlamaması</p> <p>3-Hükümetin azınlık veya koalisyon olması</p>

	<p>4-Bütçe kapsamının geniş olması</p> <p>5-Bütçe görüşme sürecinde ihtisas komisyonlarının yeterli etkinlik ve katkı sağlaması</p> <p>6-Bütçeyi görüşme ve onaylama için parlamentoya tanınan sürenin yeterli olması</p> <p>7-Parlamentonun, belirli bir süreyi kapsayan toplam gelir ve harcama projeksiyonu ile mali stratejiyi içeren mali çerçeve ile hedefleri, bütçe öncesinde onaylaması</p> <p>8-Bütçe birlik ve konsolidasyon ilkelerine riayet edilmesi</p> <p>9-Parlamentonun bütçeyi onaylama/reddetme yetkisinin olması ve reddedilen bütçe yerine ikama bütçe yapma imkan ve yetkisine sahip olması</p> <p>10-Yürütmenin bütçenin reddedilmesi veya zamanında onaylanmaması durumunda geçici bütçe olanağına sahip olmaması</p> <p>11-Bütçe inceleme, analiz ve gerekirse yeni bütçe formülasyonu yapabilecek parlamentonun yürütmeden bağımsız araştırma/inceleme birimine sahip olması</p> <p>12-Bütçedeki ödenek ve hesap yapısının performans denetim ve incelenmesine elverişli olması</p> <p>13-Yürütmenin yasama onayı olmadan ödenek iptal etme, aktarma ve erteleme yetkisine sahip olmaması</p> <p>14-Parlamentonun bütçe uygulama aşamasında belirli program ve faaliyetleri inceleme imkan ve yetkisine sahip olması</p> <p>15-Parlamentoya düzenli olarak performans ve mali durum hakkında rapor verilmesi</p> <p>16-Performans ve mali uygunluk denetimi ile görevli parlamentoda denetim komisyonunun bulunması</p> <p>17-Bütçe kapsamının emeklilik ve vergi harcamalarını da içermesi</p>
Barraclough ve Dorotinsky(Barraclough ve Dorotinsky, 2008) 'ye Göre	<p>1-Yürütmenin bütçe öncüsü olan beyan ve bildirimleri zamanında kamuoyuna açıklaması</p> <p>2-Beyan ve bildirimlerin, hükümetin makroekonomik ve mali çerçevesine ilişkin detaylı tahmin ve varsayımları içermesi</p> <p>3-Bildirimlerin hükümet politika ve önceliklerini içermesi</p> <p>4-Kurumların bütçe hazırlıklarından önce parlamentonun sektörel ödenek tavanlarını belirlemesi</p> <p>5-Pratikte parlamentonun yürütmenin hazırladığı bütçe üzerinde ne düzeyde değişiklik yapabildiği</p> <p>6-Parlamentoda bütçe analizi yapabilecek uzman bir birimin varlığı</p> <p>7-Parlamentodaki bütçe komisyonunun yapısı ve daimi ihtisas komisyonlarının/sektörel komisyonların bütçe sürecindeki etkinliği</p> <p>8-Komisyonlarda “Public Hearing” şeklindeki uygulamaların yapılması</p> <p>9-Yürütmenin başının bütçeyi parlamentoda onaylatmak için, muhalefet partilerinden gelen sorular dahil olmak üzere, zamanında ve yeterli bilgilendirme yapması(Onay için çaba göstermesi)</p>
Atiyas ve Sayın(Atiyas ve Sayın, 1997)'a Göre	<p>1-Finansal Sorumluluk ve Bütçenin Saydamlığını Sağlamak İçin</p> <p>1.1.Devlet bilançosu ve diğer tamamlayıcı mali tabloların varlığı</p> <p>1.2.Bütçe kapsamının genişletilmesi ve bütçenin bütünlüğünün sağlanması</p>

	<p>1.3.Genel kabul görmüş ilkelerine uygun devlet muhasebesinin varlığı 1.4.Harcama yönetiminde ihtiyariliğin azaltılması 1.5.Bağımsız dış denetimin varlığı ve meclisin bilgilendirilmesi 1.6.Anayasa Mahkemesinin yaptırım gücünün artırılması 2-Makro-Mali Sorumluluk: Makro İstikrarı Sağlamak Amacıyla Harcamaların Kısıtlanması İçin 2.1. Anayasal harcama sınırları 2.2.Orta Vadeli Makro-Mali Program, sektörel harcama tavanları ve ön bütçenin varlığı 2.3.Öncelik değerlendirilmesinin yapılması 2.4.Kuvvetli merkezi kontrol ve Maliye Bakanlığı 2.5.Meclisin, hükümetin sunduğu bütçe açığı hedefini artıramaması 2.6.Yıl içinde ödenek aşımının zorlaştırılması 3.Performans Sorumluluğunun Sağlanması İçin 3.1.Kuruluşların iç işleyişini düzenleyen kurumların varlığı 3.1.1.Kalite yönetim ilkeleri 3.1.2.Performans yönetimine dönüşüm süreci 3.1.3.Faaliyet yönetimi ve iş programı 3.2.Kuruluşlarla bakanlıklar arasında oluşturulan performans sözleşmeleri ve performans bütçesi 3.3.Bağımsız performans denetimi ve yüksek denetim kuruluşu</p>
<p>Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu(Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012)'na Göre</p>	<p>1-Bütçenin Politika Dokümanı Olması 1.1-Kaynakların hangi amaca tahsis edileceği, bunun gerekçeleri, ulaşması düşünülen hedefleri, bunlara ilişkin projeler ile bu projelerin önceliklendirilme gerekçelerinin bütçe dokümanında detaylı bir şekilde yer alması, 1.2-Kaynakların ne şekilde toplanacağına dair politikaların yer aldığı bir belge olarak; ulaşmak istenilen amaçları finanse etmek üzere vergi veya benzeri yükümlülükler getirilip getirilmeyeceği, tarifelerde bir değişiklik düşünülüp düşünülmediği ve borçlanmaya gidilip gidilmeyeceği gibi temel politika tercihlerini içermesi 2-Bütçenin Mali Plan Olması 2.1- Yıllara sari olarak gelirlerin, harcamaların ve borç özet mali tablolarının bütçe paketinde gösterilmesi 2.2-Cari(operasyonel) ve sermaye harcamalarının birbirinden ayrılması 2.3-Fon kaynaklarına göre raporlama 3-Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması 3.1-Bütçe dokümanları arasında örgüt şemasının olması 3.2-Birim bazında görev ve sorumlulukların bütçe paketinde gösterilmesi 3.3-Ulaşılması beklenen performans hedeflerinin bütçe paketinde belirtilmesi</p>

3.4-Bütçe dokümanında personel yapısı hakkında özet bilgi verilmesi

4-Bütçenin İletişim Aracı Olması

4.1-Bütçe sürecinde katılımçılık

4.2-Bütçe görüşmelerinde katılımçılık

4.3-Bütçe uygulama sonuçlarının yayınlanarak; vatandaşlar, meslek kuruluşları ve STK'lar tarafından incelemeye elverişli ve ulaşılabilir olması

4.4-Vatandaş ve topluma yönelik bilgi verilmesi ve görsel araçların kullanılması

Yukarıdaki matriste de yer alan ölçütlerden yararlanılarak, Türkiye için TBMM'nin bütçe hakkı kullanım etkinliğini yeni getirilen kamu mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde değerlendirebilmek için 57 sorudan oluşan etkinlik gösterge seti oluşturulmuştur. Aşağıdaki tablonun ana bölüm başlıkları Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz (2012) tarafından geliştirilen bütçeden beklentiler/bütçe fonksiyonları esas alınarak belirlenmiştir. Bölüm başlıkları altındaki sorular ise "Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Göstergeleri" başlıklı 6 No lu Tablodaki göstergeler ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan yararlanarak üretilmiştir.

Tablo 7. Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Göstergeleri Seti

1-Politika Aracı Olma Yönünden
Bütçe hükümetin bütün mali işlemlerini kapsıyor mu?
Bütçeye yön veren OVP, Hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihleri ve bunların maliyetini içeriyor mu?
Politikaların kendi içinde bir önceliklendirilmesi ve kaynak çerçevesinin belirlenmesi yapılıyor mu?
OVP'de tercih edilen her bir politika önceliğine ilişkin çıktı ve sonuç bilgileri yer alıyor mu?
Bir önceki planlama ve uygulama dönemi gözden geçirilerek Güncelleştirme Raporu hazırlanıyor mu?
OVP'de yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer alıyor mu?
OVP'nin dayandığı makro analiz ve modellemeler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanıp bağımsız denetim birimince denetlenerek Parlamento'ya bilgi veriliyor mu?
Makro ekonomik çerçeve birden fazla senaryoyla ortaya konuluyor mu?
OVP'de gelecek 3 yılda hangi politikaların uygulanmasına niçin devam edileceği ve hangi yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı belirtiliyor mu?
Program boyunca belirlenen politikaların uygulanmasında karşılaşılabilecek muhtemel risklerin önlenmesine yönelik öneri ve tedbirler belirleniyor mu?
OVP parlamentonun onayına veya bilgisine zamanında sunuluyor mu
Parlamento bütçeye yansıyan politika önceliklerini ne düzeyde değiştirebilmektedir
Kurum bütçeleriyle kurumların Strateji Raporları arasında ilişki kuruluyor mu?
2-Mali Plan Aracı Olma Yönünden
Her kurum için Bütçe ile plan metinleri arasında ilişkiyi kuran Performans Programı hazırlanıyor mu?
Bütçeyi şekillendiren OVMP, sektörel maliyet, kaynak, makro ekonomik koşullar ile politika öncelikleri arasında ilişki kuruyor mu?

OVMP'de kamunun gelir gider tahminleriyle borçlanmaya ilişkin varsayımlar yer almakta mıdır?
OVMP'de risk senaryoları, geçmişle karşılaştırma yapmaya yetecek veri seti yer almakta mıdır?
OVMP'de devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösteriliyor mu?
Uygulaması öngörülen projelerin maliyet-fayda analizleri yapılmakta mıdır?
Bütçe paketinde kurumların amaç, hedef ve projeleri gösteriliyor mu?
Kamu Borç Yönetimi Raporu bütçeyle birlikte parlamentoya sunuluyor mu?
Sektörel(İhtisas) Komisyonlar bütçe sürecine katılıyor mu?
SGK ve Yerel Yönetim bütçe büyüklükleri 3 yıllık bir çerçevede TBMM'ye sunuluyor mu?
Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliklerin nasıl finanse edileceği belirtiliyor mu?
Devletin mali varlıkları ve yükümlülükleri bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali riskler bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Vergi muafiyet, istisna, indirim vb. uygulamalarla vazgeçilen kamu gelirleri ile diğer mali taahhütler bütçe paketinde gösteriliyor mu?
3-Faaliyet Rehberi Olma Yönünden
Kurumların örgüt şemaları ile hedef(programlar) arasındaki ilişki bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Birim bazında görev ve sorumluluklar bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Birimlerin performans hedefleri bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Birimlerin personel durumu bütçe paketinde gösteriliyor mu?
Birimlerin yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri bütçe paketinde gösteriliyor mu?
4-İletişim Aracı Olma Yönünden
Bütçe hazırlık aşamasında katılımcılık sağlanıyor mu?
Bütçenin görüşülme ve onaylanması halka açık mı?
Bütçe uygulama süreçleri halka açık mı?
Bütçe halkın anlayacağı formatta mıdır?
Parlamentoya sunulan raporlar medya,STK ve vatandaşlar tarafından elde edilebiliyor mu?
5-Kontrol ve Denetim, Hesap Verme/Sorma Aracı Olma Yönünden
Alınmış olan politika kararlarını bütçe süreci yoluyla izlemek mümkün müdür?
Kesin hesap bütçe mukayesesi yapılıyor mu?
Bütçeyle tahsis edilen ödenekleri yürütme değiştirebiliyor mu?
Parlamentonun bütçeyi görüşme ve onaylamasına ilişkin süre yeterli midir?
Dönem içinde bütçeyle ilgili parlamentoya bilgi veriliyor mu?
Dönem içinde parlamento bütçe uygulamalarını sorguluyor mu
Bütçede esnek olmayan harcamalar yüksek mi?
Performans denetimi yapılıyor mu?
Parlamentonun denetiminden ayrık/muaf harcamalar var mı?
Kesin hesap parlamentoda özel bir komisyonda görüşülüyor mu?
Bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleşme sonuçları kesin hesaplarda gösteriliyor mu?
Bağımsız dış denetim birimi var mı?

Bütçe vetosu güvensizlik anlamına geliyor mu(siyasi müeyyidesi var mı?)
Genel uygunluk bildirimleri yeterli içerikte ve şekilde midir?
Parlamentoda yeterli kurumsal kapasitede bütçe analiz birimi var mıdır?
Faaliyet raporları yeterli içerik ve şekilde hazırlanıyor mu?
Faaliyet raporları yüksek denetimce denetleniyor mu?
Faaliyet raporları bütçeyle birlikte görüşülüyor mu?
Bütçe sistemi ile muhasebe sistemi uyumlu mu?
Etkin bir iç denetim ve iç kontrol sistemi kurulmuş mu?

4. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ

Araştırmada amaçlanan analizleri yapabilmek için sınanan temel hipotez “5018 Sayılı Kanunla birlikte yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmasına rağmen TBMM bütçe hakkını çeşitli faktörler nedeniyle etkin bir şekilde kullanamamaktadır” şeklinde ifade edilmektedir. Araştırma boyunca sınanan bu hipotez birbiriyle bağlı birden fazla alt hipoteze dayalı olarak üretilmiştir.

Hipotezlerin oluşturulmasında Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz(2012) tarafından geliştirilen “bütçenin politika dokümanı olması”, “bütçenin mali plan olması”, “bütçenin faaliyet rehberi olması” ile “bütçenin iletişim aracı olması” şeklindeki bütçeden beklentiler/bütçe fonksiyonları esas alınmıştır. Bunlara ek olarak, bütçenin geleneksel işlevi olan denetim, kontrol ve hesapverme aracı olması da eklendiğinde beş temel başlık altında bütçe işlevleri esas alınarak bütçe hakkı kullanım etkinliğine dair hipotezler üretilmiştir. Hipotezlerin gerek temel başlıkları gerekse bu başlık altındaki alt başlıkları, bütçe hakkı kapsam ve kullanımındaki değişim ve gelişmeye bağlı olarak literatürde bütçe hakkı etkinliği ile ilgili yapılan çalışmalardan yararlanılarak bir önceki alt bölümde ürettiğimiz gösterge ve koşullardan faydalanılarak tespit edilmişlerdir.

Hipotezler oluşturulurken; TBMM'nin bütçe hakkını etkin olarak kullanamaması formel ve enformel nedenlere dayandırılmaktadır. Formel nedenler olarak anayasa, TBMM İktüzüğü, 5018 Sayılı Kanun ile kurumların yönetsel ve kurumsal kapasiteleri öne çıkarken; enformel nedenler olarak daha çok yasama- yürütme ilişkisi, siyasi partilerin yapısı, siyasal kültür ve devlet algısı gibi sosyo- kültürel faktörler üzerinde durulmaktadır.

TBMM'nin bütçe hakkını kullanımda etkisizliğe yol açan değişkenlerin nedensellik ilişkisini varsayımlara dayalı olarak tanımlayan hipotez matrisi Ek 1'de gösterilmiştir. Burada bir önceki alt bölümde tespit edilme şekli ayrıntılı olarak açıklanan bütçe hakkı etkinlik göstergelerinden yararlanılarak üretilen varsayımlara dayalı beş ana değişken ile 47 alt değişkenin nedenleri ortaya konulmaktadır.

Hipotezler matrisinde;

a)-TBMM'nin bütçeyi bir politika aracı(politika beyan dokümanı) olarak değerlendirememesi;

-5018 sayılı Kanununun kapsamındaki yetersizlikler,

-OVP hazırlama usul ve esaslarının ikincil düzenleyici işlemlerle açık ve somut olarak netleştirilmemiş olması,

-OVP'nin daha ziyade bir yasal zorunluluk olarak hazırlanması

-OVP'nin zamanında TBMM'nin bilgisine sunulmaması ve içeriklerinin yetersiz olması,

-TBMM'nin OVP'yi onaylama yetkisine sahip olmayışı,

- Bütçe-politika ilişkisinin kurulamayışı,
- TBMM'nin yukarıdaki nedenler ve olgularla ilgili yeterli ve gerekli bilgi, duyarlılık ve yaklaşıma sahip olmayışı gibi nedenlere dayandırılmaktadır.
- b)-TBMM'nin bütçeyi bir mali plan aracı olarak değerlendirememesi;
- Performans Esaslı Bütçelemeye geçişin gecikmesi,
- OVMP'nin zamanında TBMM'ye sunulmaması ve içeriklerinin yetersiz olması,
- OVMP hazırlama usul ve esaslarının ikincil düzenleyici işlemlerle açık ve somut olarak netleştirilmemiş olması,
- OVMP'nin daha ziyade bir yasal zorunluluk olarak hazırlanması,
- Bütçe ödenekleri ile proje ve hizmetler arasında ilişkinin kurulmaması,
- Anayasa ve İçtüzük gereği daimi ihtisasa komisyonlarının bütçe sürecine katılamaması,
- Devletin mali varlık ve yükümlülüklerini gösteren devlet bilançosunun bulunmayışı,
- Kurumların yeterli bilgi ve veri seti üretiminde yetersiz ve isteksiz davranması,
- Milletvekillerinin bütçeyi bir mali plan aracı olarak kullanmak için gerekli olan bilgi, belge ve kurumsal yapı ile süreçler hususunda yeterli ilgiye sahip olmaması ve bu hususlarda yürütme ve idareyi sıkıştırmama nedenlerine dayandırılmaktadır.

c)-TBMM'nin bütçeyi kurumların faaliyet rehberi olarak değerlendirememesi;

-Kanunla ilgili bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesinin zorunlu kılınmaması,

-Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemesi,

-Bütçe görüşmelerinde milletvekillerinin söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemelerine dayandırılmaktadır.

ç)-TBMM'nin bütçeyi vatandaşlar ile bir iletişim aracı olarak kullanamaması;

-Anayasa, içtüzük ve kanunlardan kaynaklanan katılımcılığı ve iletişimi kısıtlayıcı nedenler,

-Vatandaşların ve STK'ların ilgisinin istenilen düzeyde olmayışına bağlanmaktadır.

d)-TBMM bütçeyi bir denetim, kontrol ve hesap sorma aracı olarak kullanamaması;

-Anayasa ve yasalarla TBMM'nin bilgi edinme ve denetim fonksiyonunun kısıtlanmış olması,

-TBMM denetiminden muaf kamu kurum ve harcamalarının bulunması,

-Sayıştay'ın mevzuat ve kurumsal kapasitesinin istenilen düzeyde olmayışı,

-TBMM'nin kurumsal kapasitesinin yeterli olmayışı,

-Ödeneküstü harcamaların mali ve cezai müeyyidesinin olmayışı,

-Bütçe yapısının etkin bir denetime elverişli olmaması,

-Genel Uygunluk Bildirimi'nin yapısının elverişsizliği,

-TBMM'nin ilgi, bilgi ve duyarlılığının yetersiz olmasına dayandırılmaktadır.

Hipotezler Marisinde dile getirilen beş kategorideki etkinsizlik varsayımlarının nedenleri içinde TBMM'nin yeterli ilgi, bilgi ve duyarlılığı göstermemesi en önemli neden olarak öne çıkmaktadır. Varsayımlar olarak öngörülen 105 etkinsizlik nedeninin 35'i doğrudan TBMM'nin ilgi, bilgi ve yaklaşımı ile ilgili iken geri kalanların tamamı yasa, içtüzük ya da kurumsal kapasite gibi TBMM'nin dolaylı olarak ilgili olduğu nedenlerdir. Varsayılan etkinsizlik nedenlerinin 1/3'ü doğrudan TBMM'nin bütçe hakkı kullanım isteksizlik ve ilgisizliğinden kaynaklanırken diğer nedenler de TBMM'nin yaptığı yasa ya da güvenoyu verdiği yürütme organının emrindeki kurumların yapı, süreç ve işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

Bütçe hakkı kullanım etkinlik göstergeleri tablosu ile hipotezleri metrisine dayalı olarak hazırlanan anket soruları ile tutanak ve belge incelemelerinde matristeki varsayımların sınanması amaçlanmıştır. Yukarıda etkinsizlik nedenleri olarak varsayılan faktörlerden TBMM ile dolaylı olarak ilişkilendirilebilen kurumsal kapasite, anayasa, TBMM İçtüzüğü ve yasalarla ilgili kısımları veri olarak kabul edildiğinde; etkinsizliğin temel belirleyici nedeni olarak TBMM'nin farkındalık ve bilgi eksikliği ile yaklaşımındaki yetersizlik öne çıkmaktadır. Diğer etkinsizlik faktörlerini sabit kabul ettiğimizde, TBMM'nin bütçe hakkı kullanımındaki etkinsizliğin en temel nedeni bizzat TBMM'nin bütçe hakkı kullanımında isteksiz ve yetersizliğidir. Tezin temel sorgulama alanları ve

asıl hedeflerinden biri, TBMM'nin söz konusu isteksizlik ve yetersizliğini milletvekilleri ile yapılan anket ve ilgili rapor, belge ve tutanak incelemeleri ile doğrulamaya çalışmaktır.

5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

5.1. Araştırmanın Modeli

Belge/veri incelemesi ile anket çalışmasından oluşan araştırma, bir kesit araştırması olup yüz yüze anket tekniği ve ilgili belge ve dokümanların incelenmesiyle gerçekleştirilmiştir. Araştırmada 2008-2012 yılları arasındaki beş yıllık dönemde TBMM Bütçe görüşmeleri üzerinde odaklanmış, önceki yıllar bütçe görüşmeleri ve bütçe verileri karşılaştırma yapma amacıyla kullanılmıştır.

Bütçe hakkı kullanım etkinlik göstergelerinden ve bütçeden beklentilerden yola çıkılarak üretilen araştırmanın hipotezleriyle araştırmadan beklentiler ortaya konulmuş ve bu beklentiler ışığında bir Ek 1'de gösterilen "hipotezler matrisi" oluşturulmuştur.

Matrisin yatay eksenine merkezi yönetim bütçesinden beklenen işlevlere ait boyutlar, dikey eksenine araştırma konusunun araştırma düzeyleri yerleştirilmiştir. Yatay eksen bileşenleri; Bütçenin Parlamentoca Politika Aracı Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca İletişim Aracı Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması boyutlarıdır. Dikey eksen bileşenleri ise; Algı/Yaklaşım ve Farkındalık/Bilgi düzeyleridir.

Tablo 8. Hipotezler Matrisinin Yatay ve Düşey Eksenlerinde Yer Alan Değişkenler

Nedenler Değişkenler	FORMEL NEDENLER				İFORMEL NEDENLER
	Anayasa'dan kaynaklanan	TBMM İçtüzüğünden Kaynaklanan	5018 Sayılı Yasadan Kaynaklanan	Kurumsal Kapasiteden Kaynaklanan	
1-TBMM bütçeyi bir politika aracı(politika beyan dokümanı) olarak değerlendirememektedir					
2.TBMM bütçeyi bir mali plan aracı olarak değerlendirememektedir					
3-TBMM bütçeyi kurumların faaliyet rehberi olarak değerlendirememektedir					
4-TBMM bütçeyi vatandaşlar ile bir iletişim aracı olarak kullanamamaktadır					
5-TBMM bütçeyi bir denetim, kontrol ve hesap sorma aracı olarak kullanamamaktadır					

Bütçe hakkının kullanımında etkinliği tespit etmek ve hipotezleri sınamak amacıyla birinci aşamada 2008-2012 yılları arası merkezi yönetim bütçeleriyle ilgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Genel Uygunluk Bildirimi ve TBMM Genel Kurul Tutanakları incelendikten sonra mevcut durum tespiti yapılmıştır. Durum tespiti yapılırken bütçenin beş işlevi dikkate alınarak söz konusu işlevlerin ne düzeyde yerine getirildiği “Tamamen”, “Kısmen” ve “Hiçbir Şekilde” seçeneklerine göre değerlendirilmiştir. Maddi belge ve dokümanlara dayalı olarak kesin tespit edilen durumlar “Tamamen” ve “Hiçbir Şekilde” olarak değerlendirilirken, yoruma ve değerlendirmeye açık olan durumlar “Kısmen” olarak değerlendirilmiştir.

Belge ve dokümanlara dayalı olarak hipotezlerin sınaması yapıldıktan sonra ikinci aşamada milletvekillerinin algı/yaklaşımları ile farkındalık/bilgilerini ortaya koyabilmek ve temel hipotezi bu verilere dayalı olarak test etmek için Ek 2’de gösterilen soru hazırlama formu düzenlenmiştir. Söz konusu soru hazırlama formunun amacı milletvekilleriyle yapılacak olan anketle neyin ölçüleceğini önceden belirlemek ve ortaya çıkan sonuçların temel ve alt hipotezlerin sınanmasında nasıl kullanılacağını tespit etmektir. Asıl anket çalışmasına başlanmadan önce anketin güvenilirlik testini yapmak amacıyla 21 milletvekili ile Ek 3’te gösterilen beş alt bölüm ve 55 sorudan oluşan bir ön anket çalışması yapılmıştır. Matris üzerinde kesişen alanlara araştırılmak istenen konuya uygun önerme cümleleri yerleştirilerek beşli Likert türünde bir yapı oluşturulmuştur.

Daha sonra 21 milletvekiline ön deneme çalışması yapılmıştır. Ön deneme çalışmasının alan uygulaması iki şekilde incelenmiştir: birincisi, milletvekillerinin sorudan ne anladığı ve soruya vereceği cevap; ikincisi ise ankette yer verilen soruların Cronbach Alfa testi ile iç tutarlılığının ölçülmesi. Yapılan ön anketin güvenilirlik analizi sonuçları Ek 4’de gösterilmiştir. Birinci grup ölçek soruları için Cronbach’s Alfa =0,835, İkinci grup ölçek soruları için Cronbach’s Alfa =0,888, Üçüncü grup ölçek soruları için Cronbach’s Alfa =0,829, Dördüncü grup ölçek soruları için Cronbach’s Alfa =0,830, Beşinci grup ölçek soruları için Cronbach’s Alfa =0,897 sonuçları elde edilmiştir.

Tablo 9. Anket Soru Gruplarının Güvenirlik Durumu

Grup	Cronbach's Alpha	N of Items
1.Grup	,835	13
2.Grup	,888	13
3.Grup	,829	6
4.Grup	,830	4
5. Grup	,897	19

Bu sonuçlar araştırılmanın tüm boyutlarında kullanılan ölçeklerin oldukça güvenilir olduğunu ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan, Cronbach's Alpha “if Item Deleted” değerleri incelendiğinde bazı soruların elenmesinin Cronbach Alfa değerini yükselteceğini ortaya çıkmıştır. Bu nedenle asıl anket uygulaması için bazı sorular anketten çıkartılmış bazıları da birleştirilmiştir. Ön deneme sonucunda anlaşılmasında zorluk olan soru cümleleri düzeltilmiştir. İç tutarlılıklar soruların boyutları ayırımında ayrı ayrı uygulanmıştır

Sonuç olarak bir pilot çalışma sonrası kısıtlı sayıdaki veriler ile yapılan güvenilirlik analizleri sonucunda, oluşturulan ölçeklerin güvenilir ölçekler olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak “Bütçenin Parlamentoca Politika Aracı Olarak Kullanılması” soru grubuna gelen tüm yanıtların aynı değere sahip olması incelemeye değer olarak görülmüştür. “Bütçenin Parlamentoca İletişim Aracı Olarak Kullanılması” ve “Bütçenin Parlamentoca Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması” soru grupları da ifadeler ve yüklendikleri anlam farklılıkları bakımından tekrar gözden geçirilebilir olarak görülmüşlerdir. Son hali verilen anket formu asıl saha çalışmasında kullanılmıştır . Bu inceleme ve değerlendirmelere dayanılarak Ek 5’de gösterilen beş alt bölüm ve 53 sorudan oluşan asıl anket soruları hazırlanmıştır.

Anket sorularına milletvekilleri tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi yapılarak milletvekillerinin algı/yaklaşım ve bilgi/farkındalık düzeyleri ortaya konulduktan sonra ikinci aşamada anket formunda yer alan önermelerin anlamları itibarıyla karşılıklarında yer alan seçeneklere Ek 6’da gösterilen puanlar verilmiştir. Bu puanlar verilirken aşağıdaki hususlar dikkate alınmıştır.

-Eldeki belge ve dokümanlar neticesinde doğru cevabın “kesinlikle katılmıyorum” olması gerektiği düşünülen 1-15, 17-33, 35-37, 39-40,42-48, 50-53 no’lu soruların puan dağılımı; “kesinlikle katılmıyorum” 4, “katılmıyorum” 3, “emin değilim” 2, “katılıyorum” 1 ve “kesinlikle katılıyorum” 0

-Eldeki belge ve dokümanlar neticesinde doğru cevabın “kesinlikle katılıyorum” olması gerektiği düşünülen 16, 34, 38 ve 49 no’lu soruların puan dağılımı; “kesinlikle katılıyorum” 4, “katılıyorum” 3, “emin değilim” 2, “katılmıyorum” 1 ve “kesinlikle katılmıyorum” 0 olması gerektiği düşünülen sorular; Milletvekillerinin eğilimini ölçmeyi hedefleyen ve hakkında herhangi bir ön değerlendirmeye sahip olmadığımız 9 ve 41 no’lu sorular hakkında herhangi bir puanlama yapılmamış ve ayrı değerlendirilmeye alınmışlardır.

Bu çalışmanın bağımsız değişkenleri: Parti olarak iktidar ve muhalefet, Komisyonlar olarak hizmet komisyonları, plan ve bütçe komisyonu ile siyasi komisyonlardır.

Komisyonların hizmet ve siyasi komisyonlar şeklinde tasnifi tarafımızca yapılmış olup; öncelikle anayasa, içişleri, dışişleri, milli savunma gibi siyasal niteliği daha baskın olan komisyonların bütçe ve mali mevzuat açısından diğer komisyonlardan daha az duyarlı olacakları varsayıldığı için bu tür komisyonların ayrı bir başlık altında incelenmesi gerektiği düşünülmüştür. Fakat milli eğitim,

sağlık, ulaştırma gibi doğrudan kamusal mal ve hizmet üreten sektörlerle ilgili komisyonların bütçe ve mali mevzuat konusunda daha duyarlı olacakları düşünüldüğünde bunların ayrı bir alt başlık altında gösterilmesi uygun görülmüştür.

Çalışmanın bağımlı değişkenleri:

Milletvekillerinin merkezi yönetim bütçesi hakkındaki; Bütçenin Parlamentoca Politika Aracı Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Bütçenin Parlamentoca Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca İletişim Aracı Olarak Kullanılması, Bütçenin Parlamentoca Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması boyutlarındaki algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgileridir.

5.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evrenini, 2006 sonrası merkezi yönetim bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'da görüşmesi oluşturmaktadır. Bu çerçevede 5018 sayılı Kanunun tüm hükümleri ile yürürlüğe girdiği 2008,2009,2010,2011 ve 2012 yılı merkezi yönetim bütçe ve kesin hesap yasa tasarısı görüşme rapor, tutanak ve belgeleri inceleme konusu edilmiştir.

Anketin evrenini ise 24. Dönem Milletvekillerinden değişik komisyonlarda görev alanlar oluşturmaktadır. Araştırmanın örnekleme yöntemi olarak, her ne kadar orantılı örnekleme tekniği kullanılsa da milletvekillerine ulaşmada ve ankete yanıt almadaki zorluklar nedeniyle orantılı örnekleme ile kendilerine ulaşılabilen ve ankete yanıt veren milletvekillerin yanıtları yapıyı bozmayacak şekilde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

24. Dönem Milletvekillerinin partilere ve komisyonlara dağılımı aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 10. 24.Dönem Milletvekillerinin Partilere Dağılımı

Parti Adı	Milletvekili Sayısı	Sandalye % Dağılımı
Ak Parti	326	59,4
CHP	135	24,6
MHP	51	9,3
BDP	29	5,3
Bağımsız	7	1,3
KDP	1	0,1
Toplam	549	100

Tablo 11. 24. Dönem Milletvekillerinin Komisyonlara Dağılımı(2012 Yılı)

Komisyon detayı		AK PARTİ	CHP	MHP	BDP	Toplam
Plan ve Bütçe Komisyonu		25	9	4	2	40
Hizmet Komisyonları	Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	16	6	3	1	26
	Sağlık,Aile,Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	16	6	3	1	26
	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	16	6	3	1	26
	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu	16	6	3	1	26
	Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu	16	6		1	26
	Çevre Komisyonu	16	6	3	1	26
	Siyasi Komisyonlar	İçişleri Komisyonu	16	6	3	
Milli Savunma Komisyonu		16	6	3	1	26
Adalet Komisyonu		16	6	3	1	26
Anayasa Komisyonu		15	6	3	1	25
Avrupa Birliği Uyum Komisyonu		15	6		1	25
Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu		16	6	3	1	26
Dışişleri Komisyonu		16	6	3	1	26
İnsan Hakları İnceleme Komisyonu		16	6	3	1	26
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu		21	9	3	1	35
Toplam	48	20	8	5	81	
Toplam % Dağılım		59,3	24,7	10	6	100

Anket çalışması, yüz yüze görüşme şeklinde Ek 7’de gösterilen 48’i AK Partili, 20’si CHP’li, 8’i MHP’li ve 5’i BDP’li toplam 81 milletvekili ile yapılmıştır. Milletvekilleri belirlenirken partilerin TBMM’deki sandalye dağılımı dikkate alınmış ve anket yapılan vekil sayıları söz konusu dağılımdaki orana uygun olarak belirlenmiştir. Ayrıca, anket yapılan milletvekillerinin mutlaka bir komisyon üyesi olması tercih edilmiştir. Sonuçta anket çalışması 26’sı Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi, 32’si Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu gibi hizmet komisyonları ile 23’ü Adalet ve Anayasa Komisyonları gibi siyasi komisyonların üyesi olan milletvekilleri ile gerçekleştirilmiştir.

Tablo 12. Anket Yapılan Milletvekillerinin Partilere ve Komisyonlara Dağılımı

Komisyon detayı		AK Parti	CHP	MHP	BDP	Toplam
Plan ve Bütçe Komisyonu		16	5	3	2	26
Hizmet Komisyonları	Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	4	4		1	9
	Sağlık,Aile,Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	4	2	1	1	8
	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	4		1		5
	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu	3	1	1		5
	Tarım, Orman ve Köyİşleri Komisyonu	1	1	1		3
	Çevre Komisyonu	1	1			2
Siyasi Komisyonlar	İçişleri Komisyonu	2	2	1	1	6
	Milli Savunma Komisyonu	1	2			3
	Adalet Komisyonu	2	1			3
	Anayasa Komisyonu	2				2
	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	2				2
	Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu	1	1			2
	Dışişleri Komisyonu	1				1
	İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	2				2
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu	1				1	
Toplam		48	20	8	5	81

Araştırmaya katılan milletvekillerinin komisyon ve parti dağılımları incelendiğinde, araştırmaya katılan milletvekilleri mevcut milletvekillerinin %

14,8'ini, komisyon üyesi olan milletvekillerinin ise % 18,5'ini temsil etmektedir. Hizmet komisyonlarında görev alan milletvekillerinin %53,1'inin iktidar, %46,9'unun muhalefet partilerinden oluştuğu görülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonlarındaki milletvekillerinin %61,5'inin iktidar, %38,5'inin muhalefet partilerinden oluşmuştur. Siyasi komisyon üyelerinden ise %65,2'si, %34,8'i muhalefet partilerinden oluşmuştur. Toplamda katılımcıların %59,3'ü iktidar, %40,7'si muhalefet partilerinden oluşmaktadır. Diğer taraftan, iktidar partisinden olan katılımcıların %35,4'ü hizmet, %33,3'ü plan ve bütçe ve %31,3'ü siyasikomisyon üyeleridir. Muhalefet partilerinden olan katılımcıların ise %45,5'i hizmet, %3,3'ü plan ve bütçe, %24,2'si siyasi komisyon üyeleridir.

5.3. Veri Toplama ve Analiz Yöntemi

Temel hipotez olarak TBMM'nin bütçe hakkı kullanımındaki etkinsizlik, ağırlıklı olarak, TBMM'nin kurumsal kapasite ve yapısına dayandırıldığı için bu hipotezin TBMM Genel Kurul Tutanakları ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları üzerinde yapılacak olan incelemelerle ve milletvekilleriyle yapılacak olan anket çalışmasıyla sınanması gerekli görülmüştür. Temel ve alt hipotezlerin sınanma aygıtları olarak doküman/belge incelemesi ve anket çalışması öne çıkmaktadır. TBMM Genel Kurul Tutanakları ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları üzerinde yapılan incelemelerde bir yandan etkinsizlik göstergeleri ortaya konulurken bir yandan da söz konusu etkinsizliklerin nedenleri olarak bahsedilen varsayımların testi yapılmıştır. Anket çalışmasında ise bütçe hakkı kullanım etkinlik göstergelerine dair milletvekillerinin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgilerini ortaya çıkartmak ve böylece tespit edilen etkinsizlik durumunun anket sonuçlarıyla test edilmesi

amaçlanmıştır. Aşağıdaki tabloda gösterilen TBMM Genel Kurul Tutanakları inceleme konusu edilmiştir.

Tablo 13. İncelenen TBMM Genel Kurul Tutanakları

	Yasama Dönemi	Yasama Yılı	Birleşim	Cilt
2000	21	2	38-45	20-22
2001	21	3	28-37	48-51
2002	21	4	29-38	77-80
2003	22	1	53-57	9-10
2004	22	2	30-36	34-36
2005	22	3	35-43	69-71
2006	22	4	31-44	103-106
2007	22	5	33-43	140-142
2008	23	2	29-39	7-10
2009	23	3	28-39	34-37
2010	23	4	31-42	55-58
2011	23	5	31-43	85-88
2012	24	2	31-44	7-9

Aşağıdaki tabloda gösterilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları inceleme konusu edilmiştir.

Tablo 14. İncelenen Komisyon Raporları

	Yasama Dönemi	Yasama Yılı
2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	24	2
2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	23	5
2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	23	4
2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	23	3
2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	23	2
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu	22	5

Anket sorularına verilen cevaplardan elde edilen veri girişi ofis programları içinde yer alan excel programı ile yapılmış, SPSS 18 istatistik programı ile analiz tabloları oluşturulmuştur.

6. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ

6.1. Tutanak ve Raporlarda TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu

Bütçe hakkı kullanımında etkinlik düzeyini tespit etmek amacıyla literatürdeki çalışmalardan da yararlanarak geliştirdiğimiz Tablo 7'deki gösterge seti alt başlıklar itibariyle aşağıda inceleme konusu edilmiştir. 5018 sayılı yasada öngörülen kurumsal yapılar ile süreçlerin ne düzeyde hayata geçirildiği, yasa gereği üretilen plan, program, belge ve raporların parlamentoca ne düzeyde etkin kullanıldığı bu alt bölümde inceleme konusu edilmektedir. Bu kısımdaki çalışma hipotezlerin sınanmasına, mevcut durumun tespitine ve anket sonuçlarının çapraz kontrolüne yardımcı olmaktadır.

6.1.1. Bütçenin Politika Dokümanı Olması

Tablo 7'deki gösterge setinde TBMM'nin bütçeyi politika dokümanı olarak kullanabilmesi için onüç soru üretilmişti. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü söz konusu onüç şartın beşi kısmen gerçekleşirken, sekizi hiçbir şekilde gerçekleşmemektedir. Söz konusu değerlendirmenin gerekçeleri ayrıntılı bir şekilde soru numaralarına uygun olarak aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 15. Bütçenin Politika Dokümanı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar

	Tamamen	Kısmen	Hiçbir Şekilde
1-Bütçe hükümetin bütün mali işlemlerini kapsıyor mu?		x	
2-Bütçeye yön veren OVP, Hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihleri ve bunların maliyetini içeriyor mu?		x	
3-Politikaların kendi içinde bir önceliklendirilmesi ve kaynak çerçevesinin belirlenmesi yapılıyor mu?		x	
4-OVP'de tercih edilen her bir politika önceliğine ilişkin çıktı ve sonuç bilgileri yer alıyor mu?			x
5-Bir önceki planlama ve uygulama dönemi gözden geçirilerek Güncelleştirme Raporu hazırlanıyor mu?			x
6-OVP'de yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer alıyor mu?			x
7-OVP'nin dayandığı makro analiz ve modellemeler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanıp bağımsız denetim birimince denetlenerek Parlamente'ye bilgi veriliyor mu?			x
8-Makro ekonomik çerçeve birden fazla senaryoyla ortaya konuluyor mu?			x
9-OVP'de gelecek 3 yılda hangi politikaların uygulanmasına niçin devam edileceği ve hangi yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı belirtiliyor mu?			x
10-Program boyunca belirlenen politikaların uygulanmasında karşılaşılabilecek muhtemel risklerin önlenmesine yönelik öneri ve tedbirler belirleniyor mu?			x
11-OVP parlamento'nun onayına veya bilgisine zamanında sunuluyor mu?			x
12-Parlamento bütçeye yansıyan politika önceliklerini ne düzeyde değiştirebilmektedir		x	
13-Kurum bütçeleriyle kurumların Strateji Raporları arasında ilişki kuruluyor mu?		x	
		38,46	61,54

5018 sayılı Kanunla getirilen olumlu gelişmelere rağmen merkezi yönetim bütçesinin halen istenilen düzeyde yeterli kapsama sahip olmadığı görülmektedir. Öncelikle merkezi yönetim bütçesi içinde yer alması gerekirken özel kanunla merkezi yönetim bütçesi dışına çıkartılan kamu kurum ve kuruluşları ile bütçe içerisinde yer almakla birlikte bazı işlemleri bütçe dışında olan kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye

Yatırım ve Destek Tanıtım Ajansı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bunların en dikkat çekici örnekleridir. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu ile Ereğli Amele Birliği Sandığı gibi sosyal güvenlik kurumları da merkezi yönetim bütçesi dışında yer almaktadırlar. Her ne kadar ilgili idareleri merkezi yönetim bütçesi içinde yer alsaydı da Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu, Başbakanlık Tanıtma Fonu ile Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu merkezi yönetim bütçesi dışında bırakılmıştır. Söz konusu kurum, kuruluş ve fonların merkezi yönetim bütçesi dışında bırakılması nedeniyle merkezi yönetim bütçesinin kapsamı daraltılmıştır. Ayrıca kanunun amir hükmüne rağmen vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirlerinin miktarının ayrıntılı bir şekilde hesaplanarak merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilmemesi merkezi yönetim bütçe kapsamının yetersizliğine yol açmaktadır.

Bütçenin merkezi yönetimin tüm mali iş ve işlemlerini içermediği Ek 10'da gösterilen TBMM Genel Kurulu bütçe görüşmeleri içeriğinden de anlaşılmaktadır. 2007-2011 yılları arasında 2008,2009, 2010, 2011 ve 2012 yılları merkezi yönetim bütçe yasa tasarıları görüşülürken; teşvik uygulamalarının toplam tutarı, yarı mali işlemler ile koşullu yükümlülüklerin tutarı, mali varlık ve yükümlülükler hakkında herhangi bir bilgi verilmediği gibi muhalefet tarafından da bu yönden bilgi talebi olmamıştır. Aynı şekilde vergi harcamalarının tutarıyla ilgili özet bir tablo sunulmakla birlikte bunun kapsamı yeterli olmadığı gibi yeterli açıklaması da yapılmamaktadır. 5018 sayılı Kanunun tüm hükümleriyle yürürlüğe girdiği bir dönemde son 5 yılın bütçeleri görüşülürken milletvekillerinin, teşvik uygulamaları ile vergi harcamalarının

tutarı hakkında bilgi sahibi olmamaları bütçenin merkezi yönetimin tüm mali iş ve işlemlerini kapsamaktan uzak olduğunu göstermektedir.

Bazı kamu amaçları doğrudan ve hemen mevcut kamu harcaması olmaksızın yürütülür. Garantiler ve şarta bağlı yükümlülükler gibi önemli mali ve finansal etkisi olan bu etkinlikler bütçede gösterilmez (Schiavo-Campo, 2007:72-73). Bütçe hakkının etkin olarak kullanılabilmesi, saydamlık ve hesapverilebilirliğin tesisi için borçlar ve vergi harcamaları da bütçede gösterilmelidir (Schiavo-Campo, 2007:80). Bütçeyle ilgili yapılan son çalışmalarda sosyal güvenlik harcamalarını içeren SGK bütçesinin de merkezi yönetim bütçesine eklenmesi ve finansal raporlarda konsolide edilmesi (Schiavo-Campo, 2007:65) önerilmektedir.

Kamu maliyesinde saydamlık açısından önemli olan ve yarı mali işlemler ile koşullu yükümlülüklerin parlamentonun bilgisine kapsam ve içerik açısından eksik sunulma yanında milletvekillerince incelenip tartışmaya konu edilmemiş olması, bütçe görüşmelerinde kamunun mali varlık ve yükümlülüklerinin inceleme ve tartışma konusu edilmemesi hem bütçenin kapsam yetersizliğini ortaya koymakta hem de parlamentonun bütçe hakkını istenilen düzeyde etkin olarak kullanmadığını göstermektedir.

OVP, Hükümetin sektörel düzeyde temel politika tercihlerini çok genel olarak ortaya koymakla birlikte söz konusu politika tercihlerinin maliyetini orta vadeli harcama sistemine uygun bir şekilde hedef ve faaliyet temelli göstermemektedir.

OVP'deki eksiklikler Ek 11/a ve Ek 11/b'de eğitim ve sağlık sektörü örneği üzerinden gösterilmiştir. Bu güne kadar hazırlanan OVP'lerin tercih

edilen politikalara ilişkin program hedeflerini ve program hedefleri ile bütçe kaynak yapısı arasındaki ilişkiyi içermemektedir (TEPAV, 2006b:29)

Temel politika tercihlerine ilişkin maliyet-fayda analizleri yapılmadığı için bunların kendi içinde önceliklendirilmesi ve kaynak çerçevesinin buna göre belirlenmesi sınırlı kalmakta ve kimi durumlarda etkinlikten uzaklaşabilmektedir.

OVP’de politika tercihlerinin faaliyet temelli çıktısı ve maliyet bilgileri yer almamaktadır. Ek 11’de bu durum eğitim ve sağlık sektörü örnekleri üzerinden gösterilmiştir.

OVP’de her yıl revizyon yapılmakla birlikte öngörü ve gerçekleştirmeleri neden ve sonuçlarıyla birlikte gösteren ayrıca Güncelleştirme Raporu hazırlanarak TBMM’nin bilgisine sunulmamaktadır.

5018 sayılı Kanun’un temel eksenlerinden birisi orta vadeli program ile bütçenin meclisten geçtikten sonra yeni bütçe hazırlıklarının başladığı döneme kadar olan gelişmeleri de içerecek şekilde bütçenin makro mali çerçevesinin bir anlamda güncelleştirilerek yeniden çizilmesidir. Şu ana kadar yayımlanan OVP’ler, esas olarak gelecek üç yıla ilişkin hedefleri ortaya koymakta, bir önceki programın ilk yılı hedef ve gerçekleştirmelerine yönelik olarak bir değerlendirmede bulunmamaktadır. Halbuki iyi uygulama örneği gösteren bir çok ülkede bu tür program ve raporlar güncelleştirme raporu gibi ele alınıp, son dönemin gelişmelerin ve bu gelişmelerin geleceğe yansımalarının değerlendirilmesi üzerine kurulmaktadır (TEPAV, 2006b:25). Bununla birlikte, son iki yıllık dönem içinde bulunulan yıllarla ilgili değerlendirmeler OVP’lerde yer almaya başlamıştır.

OVP’de yeni politikaların maliyet, çıktı ve sonuç bilgilerine ilişkin bilgiler ve veri seti yer almamaktadır. Ek 11’de eğitim ve sağlık sektörü örnek

olarak gösterilmiştir.

OVP'nin dayandığı makro analiz ve modellemeler ile varsayımlar açık bir şekilde TBMM'ye raporlanmadığı gibi bu verilerin hazırlanması Sayıştay gibi bağımsız bir kuruluşça da denetlenmemektedir.

Makro değişkenlere ilişkin varsayımlar OVP ve OVMP'de yer almadığı için (TEPAV, 2008b:23) TBMM bu varsayımlar hakkında bilgi sahibi olamamaktadır. Makro parametrelerin nasıl hesaplandığı (borçlanma faizi, kur varsayımlarının ne olduğu) konusunda bir açıklık bulunmadığından öngörülen hedeflere ulaşıp ulaşılamayacağı konusunda bilgiye dayalı analiz yapılamamaktadır. İyi uygulama örneği gösteren ülkelerde makro mali disipline yönelik olarak hazırlanan bu tür programlarda ekonomik model çeşitli senaryolar altında hazırlanmakta (genellikle üç senaryo) ve bu senaryolar ana noktalarıyla açıklanmaktadır. Böylece olumsuz koşulların gerçekleşmesi durumunda ekonomideki aktörlerin kamu otoritesinin nasıl bir politika uygulayacağını kestirmelerine olanak tanınmaktadır (TEPAV, 2008a:42-43).

Bütçenin dayandığı makro ekonomik veriler ve varsayımlar OVP ve OVMP ile belirlenmektedir. DPT (Kalkınma Bakanlığı), Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından üretilen bu verilerin rasyonelliğini, üretilme model ve metotlarını TBMM bilmediği gibi TBMM adına bu verilerin güvenilirliğini ve geçerliliğini denetleyen bir sistem de bulunmamaktadır. Yasama organı yürütme ve onun emrindeki idarenin hazırladığı veri, senaryo ve varsayımlar üzerinden bütçe hakkını kullanmak zorunda kalmaktadır.

OVP'nin içinde yer aldığı ve bütçeye dayanak oluşturan makro

ekonomik çerçeve birden fazla senaryoya dayalı olarak sunulmamaktadır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla birlikte hazırlanan OVP’leri dünyadaki iyi uygulama örnekleri ile karşılaştırdığımızda; ekonomik ve mali yapıyla ilgili risklerin iyi bir şekilde tanımlanarak farklı büyüme senaryolarının bunların üzerine inşaa edilmediği ve dolayısıyla olası risklere karşı alternatif senaryoların ortaya konulmadığı, özel mali risklerin net bir şekilde ortaya konularak kapsamlı bir şekilde değerlendirilmediği, stratejik öncelikler net ve açık bir şekilde belirlenmediği için sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilemediği görülmektedir(TEPAV, 2006b:29).

OVP’de gelecek üç yılda hangi politikaların uygulanmasına niçin devam edileceği ve hangi yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı açık ve net bir şekilde yer almamaktadır. Devam eden ve yeni politika tercihleri gerekçeleriyle birlikte sunulmamaktadır.

Makroekonomik çerçeve birden fazla senaryoya dayalı olarak hazırlanmadığı için program boyunca belirlenen politikaların uygulanmasında karşılaşılması muhtemel riskler ile bunları önlenmesine yönelik öneri ve tedbirlerin neler olabileceğine dair bilgiler yer almamaktadır.

11. OVP her zaman TBMM’ye gecikmeli olarak sunulmaktadır. OVP’nin TBMM’ye sunulma tarihleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 16. OVP Kabul ve Yayımlanma Tarihleri ile Gecikme Süreleri

İlgili Olduğu Dönem	Kabulü ve Yayımlanması Gereken Tarih	Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı	Yayımlanma Tarihi	Gecikme Süresi
2006-2008	31.05.2005	23.05.2005 tarih ve 2005/2873	31.05.2005 tarih ve 25831 Sayılı I. Mük. R.G.	-
2007-2009	31.05.2006	30.05.2006 tarih ve 2006/10508	13.06.2006 tarih ve 26197 sayılı RG	13 gün
2008-2010	31.05.2007	28.05.2007 tarih ve 2007/12300	21.06.2007 tarih ve 26559 sayılı RG	21 gün
2009-2011	31.05.2008	25.06.2008 tarih ve 2008/13834	28.06.2008 tarih ve 26920 sayılı RG	28 gün
2010-2012	31.05.2009	14.07.2009 tarih ve 2009/5430	16.09.2009 tarih ve 27351 sayılı Mük. RG	3 ay 16 gün
2011-2013	31.05.2010	08.10.2010 tarih ve 2010/958	10.10.2010 tarih ve 27725 sayılı RG	4 ay 10 gün
2012-2014	31.05.2011	07.10.2011 tarih ve 2011/2302	13.10.2011 tarih ve 28083 sayılı RG	4 ay 13 gün

12. Politika öncelikleri ile ödenekler arasında ilişki faaliyet programları aracılığıyla sağlanamadığından TBMM politika önceliklerini ödenek değişiklikleri ile belirleme imkanına sahip olmadığı gibi anayasal, yasal ve kurumsal kısıtlar nedeniyle de TBMM ödenek kompozisyonu üzerinde çok fazla belirleyici olamamaktadır.

Aşağıdaki tabloda 2001-2010 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde yürütme organı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe yasa tasarılarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'da ödenek tutar ve kompozisyonu açısından değişme durumları gösterilmiştir.

Tablo 17. Bütçe Ödeneklerinin TBMM’de Değişimi

Bin TL	Hükümetin Tasarısı	Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Kabul Edilen	Değişme Yüzdesi	Kanunlaşan	Tasarıya Göre Değişme Yüzdesi
2001	48.360.000	48.519.490	0,33	48.519.490	0,33
Personel	11.300.000	11.300.000	0,00	11.300.000	0,00
Diğer Cari	4.770.000	4.768.785	-0,03	4.768.785	-0,03
Yatırım	3.500.000	3.522.356	0,64	3.522.356	0,63
Transferler	12.110.000	12.248.349	1,14	12.248.349	1,13
Faiz Giderleri	16.680.000	16.680.000	0,00	16.680.000	0,00
2002	98.071.000	98.131.000	0,06	98.131.000	0,06
Personel	21.000.000	21.000.000	0,00	21.000.000	0,00
Diğer Cari	7.792.000	7.783.230	-0,11	7.783.230	-0,11
Yatırım	5.736.000	5.735.940	0,00	5.735.940	0,00
Transferler	20.748.000	20.816.830	0,33	20.816.830	0,33
Faiz Giderleri	42.795.000	42.795.000	0	42.795.000	0,00
2003	146.910.000	147.230.170	0,22	147.230.170	0,22
Personel	28.041.337	28.036.338	-0,02	28.036.338	-0,02
Diğer Cari	9.280.000	9.279.920	0,00	9.279.920	0,00
Yatırım	9.000.000	8.998.550	-0,02	8.998.550	-0,02
Transferler	35.138.663	35.465.362	0,93	35.465.362	0,92
Faiz Giderleri	65.450.000	65.450.000	0,00	65.450.000	0,00
2004	150.508.000	150.658.129	0,10	150.658.129	0,10
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	32.197.002	32.187.000	-0,03	32.187.000	-0,03
Mal ve Hizmet Alımları	13.832.811	13.849.565	0,12	13.849.565	0,12
Cari Transferler	25.080.508	25.027.659	-0,21	25.027.659	-0,21
Sermaye Giderleri	7.368.361	7.516.834	2,02	7.516.834	1,98
Sermaye Transferleri	442.685	443.855	0,26	443.855	0,26
Borç Verme	3.566.511	3.566.511	0,00	3.566.511	0,00
Faiz Giderleri	66.050.000	66.050.000	0,00	66.050.000	0,00
Yedek Ödenekler	1.970.124	2.016.705	2,36	2.016.705	2,31
2005	155.472.000	156.088.875	0,40	156.088.875	0,40
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	36.237.000	36.236.975	0,00	36.236.976	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	14.367.133	14.437.809	0,49	14.437.809	0,49
Cari Transferler	32.494.669	32.537.914	0,13	32.537.914	0,13
Sermaye Giderleri	10.143.886	10.446.310	2,98	10.446.310	2,90
Sermaye Transferleri	1.087.943	1.098.498	0,97	1.098.498	0,96
Borç Verme	2.805.369	2.815.369	0,36	2.815.369	0,36
Faiz Giderleri	56.440.000	56.440.000	0,00	56.440.000	0,00
Yedek Ödenekler	1.896.000	2.076.000	9,49	2.076.000	8,67
2006	174.339.990	174.958.101	0,35	174.321.617	-0,01
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	40.984.577	40.995.486	0,03	40.995.486	0,03
Mal ve Hizmet Alımları	17.721.728	17.720.624	-0,01	17.720.624	-0,01
Cari Transferler	49.136.719	49.744.348	1,24	49.107.865	-0,06
Sermaye Giderleri	12.451.218	12.451.901	0,01	12.451.901	0,01
Sermaye Transferleri	1.833.428	1.834.421	0,05	1.834.421	0,05

Borç Verme	4.252.200	4.256.200	0,09	4.256.200	0,09
Faiz Giderleri	46.260.025	46.260.025	0,00	46.260.025	0,00
Yedek Ödenekler	1.700.095	1.695.095	-0,29	1.695.095	-0,29
2007	204.902.263	204.988.546	0,04	204.988.546	0,04
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	53.771.777	53.771.577	0,00	53.771.578	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	15.584.253	15.587.406	0,02	15.587.406	0,02
Cari Transferler	60.862.890	60.862.990	0,00	60.862.989	0,00
Sermaye Giderleri	12.079.500	12.104.430	0,21	12.103.930	0,20
Sermaye Transferleri	3.646.600	3.646.900	0,01	3.647.400	0,02
Borç Verme	3.694.600	3.694.600	0,00	3.694.600	0,00
Faiz Giderleri	52.946.024	52.946.024	0,00	52.946.024	0,00
Yedek Ödenekler	2.316.619	2.374.619	2,50	2.374.619	2,44
2008	222.313.057	222.553.217	0,11	222.553.217	0,11
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	55.077.952	55.077.511	0,00	55.077.512	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	22.905.423	22.905.423	0,00	22.905.423	0,00
Cari Transferler	69.206.000	69.206.600	0,00	69.206.600	0,00
Sermaye Giderleri	11.775.030	11.775.030	0,00	11.775.030	0,00
Sermaye Transferleri	2.084.420	2.084.420	0,00	2.084.420	0,00
Borç Verme	3.933.510	3.933.510	0,00	3.933.510	0,00
Faiz Giderleri	56.000.050	56.000.050	0,00	56.000.050	0,00
Yedek Ödenekler	1.330.672	1.570.672	18,04	1.570.672	15,28
2009	262.110.416	262.217.866	0,04	262.217.866	0,04
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	64.454.000	64.454.000	0,00	64.454.000	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	26.133.219	26.158.969	0,10	26.158.969	0,10
Cari Transferler	88.503.756	88.504.456	0,00	88.504.456	0,00
Sermaye Giderleri	16.621.691	16.646.941	0,15	16.646.941	0,15
Sermaye Transferleri	2.819.069	2.824.819	0,20	2.824.819	0,20
Borç Verme	4.660.842	4.660.842	0,00	4.660.842	0,00
Faiz Giderleri	57.500.030	57.500.030	0,00	57.500.030	0,00
Yedek ödenekler	1.417.809	1.467.809	3,53	1.467.809	3,41
2010	286.927.554	286.981.304	0,02	286.981.304	0,02
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	71.458.834	71.458.833	0,00	71.458.834	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	25.185.860	25.189.945	0,02	25.189.945	0,02
Cari Transferler	102.172.807	102.172.807	0,00	102.172.807	0,00
Sermaye Giderleri	18.927.760	18.924.425	-0,02	18.924.425	-0,02
Sermaye Transferleri	3.426.214	3.429.214	0,09	3.429.214	0,09
Borç Verme	6.902.862	6.902.862	0,00	6.902.862	0,00
Faiz Giderleri	56.750.051	56.750.051	0,00	56.750.051	0,00
Yedek Ödenekler	2.103.166	2.153.166	2,38	2.153.166	2,32
2011	335.096.376	335.149.877	0,02	335.149.877	0,02
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	85.036.101	85.036.101	0,00	85.036.101	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	30.048.964	30.049.314	0,00	30.049.314	0,00
Cari Transferler	131.207.007	131.207.007	0,00	131.207.007	0,00

Sermaye Giderleri	21.695.331	21.698.481	0,01	21.698.481	0,01
Sermaye Transferleri	11.448.630	11.448.630	0,00	11.448.630	0,00
Borç Verme	6.436.414	6.436.414	0,00	6.436.414	0,00
Faiz Giderleri	47.500.030	47.500.030	0,00	47.500.030	0,00
Yedek Ödenekler	1.723.899	1.773.900	2,9	1.773.900	2,9
2012	377.666.627	385.485.627	2,07	385.485.627	2,07
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	95.971.001	95.971.001	0,00	95.971.001	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	28.858.929	28.858.929	0,00	28.858.929	0,00
Cari Transferler	148.073.534	149.285.534	0,82	149.285.534	0,82
Sermaye Giderleri	27.913.538	27.913.538	0,00	27.913.538	0,00
Sermaye Transferleri	13.157.810	19.714.810	49,83	19.714.810	49,83
Borç Verme	8.624.895	8.624.895	0,00	8.624.895	0,00
Faiz Giderleri	50.250.000	50.250.000	0,00	50.250.000	0,00
Yedek Ödenekler	4.816.920	4.866.920	1,04	4.866.920	1,04
2013	444.012.922	444.070.912	0,01	444.070.912	0,01
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	114.015.000	114.015.000	0,00	114.015.000	0,00
Mal ve Hizmet Alımları	33.436.007	33.443.997	0,02	33.443.997	0,02
Cari Transferler	174.181.245	174.181.245	0,00	174.181.245	0,00
Sermaye Giderleri	33.488.724	33.488.724	0,00	33.488.724	0,00
Sermaye Transferleri	22.234.358	22.234.358	0,00	22.234.358	0,00
Borç Verme	11.115.035	11.115.035	0,00	11.115.035	0,00
Faiz Giderleri	53.000.000	53.000.000	0,00	53.000.000	0,00
Yedek Ödenekler	2.542.553	2.592.553	1,97	2.592.553	1,97

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, hükümet tarafından hazırlanarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulan merkezi yönetim bütçe yasa tasarısının toplam büyüklüğünün komisyonda değişme oranı 2005 yılında binde 4 oranında gerçekleşmiştir. Onun dışında on yıllık ortalamada Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe toplam büyüklüğü üzerindeki değişikliği sürekli binde 4'ün altında kalmıştır. Ödenek kompozisyonları üzerindeki değişikliklere baktığımızda ise en yüksek değişikliğin yedek ödenek kaleminde gerçekleştiği ve komisyonun hükümetçe teklif edilen yedek ödenek tutarlarını yüzde 18,4 ile 2,3 oranları arasında değişen oranlarda artış yaptığı görülmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen bütçe büyüklük ve ödeneklerinin TBMM Genel Kurul'unda hemen hemen hiç değişikliğe uğramadığı, sadece 2006 yılında Plan ve Bütçe Komisyonu'nun hükümet tasarısında binde 3,5

oranında bir değişikliğe gitmesine karşılık Genel Kurul aşamasında yapılan değişiklikle tasarısının binde 0,1 oranında düşürülerek onaylandığı görülmektedir. Sonuçta gerek bütçenin toplam büyüklüğü gerekse ödenek kompozisyonları üzerinde en ciddi değişikliklerin Plan ve Bütçe Komisyonunda yapıldığı, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yapılan değişikliklerin de çok düşük düzeyde ve cüz'î miktarda kaldığı, Genel Kurul aşamasında Komisyonda kabul edilen büyüklük ve kompozisyonun da aynen onaylandığı gerçeğinden hareketle; bütçe sürecinde temel belirleyici gücün yürütme organında olduğu ve parlamentonun bütçeye yansıyan politika önceliklerini tespit edemediği gibi bunları ödenek kompozisyonunda değişiklikle değiştirme imkanının da sınırlı olduğu söylenebilir.

Performans Esaslı Bütçelemeye geçişte yaşanan sorunlar nedeniyle kurum stratejik planları ile bütçeleri arasında tam anlamıyla bir ilişkinin kurulamaması nedeniyle TBMM bu ilişkiselliği sorgulayamamaktadır.

Kurumsal düzeyde stratejik planların kalkınma planı başta olmak üzere diğere politika ve plan metinleriyle olan ilişkisi, performans programlarının stratejik planlar ve bütçe ödenekleri arasındaki ilişkiyi kurma misyonu ile faaliyet raporlarının performans programına dayanması gibi süreç açısından oldukça önem taşıyan konularda parlamentonun takipçi olması gerekmektedir. Bu ilişkiyi kuran bir mali sistemde bütçe politikalarının başarılı olması demek parlamentonun bütçe etkinliğinin de artması anlamına gelmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010b:79).

TBMM Genel Kurulunda kurum bütçeleri görüşülürken kurumların ödenekleri ile OVP, OVMP, Hükümet Programı ve kurumların stratejik planları arasındaki ilişkinin sorgulanması bütçe hakkı kullanımında temel etkinlik göstergesi ve TBMM'nin bütçeyi bir politika beyanı ve mali plan aracı olarak

kullanabilmesi için zorunlu bir gereklilik olduğu daha önceki bölümlerde açıklanmıştır. Fakat Ek 9'da da gösterildiği üzere 2008-2012 yılları arası merkezi yönetim bütçe yasa tasarıları görüşülürken Bakanlıkların/Kurumların bütçe ödenekleri ile hükümeti kuran partinin seçim beyannamesi, hükümet programı, OVP ile OVMP ve kurumların stratejik planları arasında ilişki kurulduğu görülmemektedir. Örneğin, 2008 mali yılı merkezi yönetim bütçe yasa tasarısı görüşülürken 6 Aralık 2007 tarihli Birleşimde iktidar partisi sözcüsü TÜİK'in 2007-2011 Stratejik Planı'nın hazırlandığını belirtmekle yetinmiş, 12 Aralık 2007 tarihli 37. Birleşimde Maliye Bakanı kamu kurumlarının stratejik planlarını hazırladığından bahsetmiş, buna karşılık 13 Aralık 2007 tarihli 38. Birleşimde muhalefet partisi temsilcisi bütçelerin stratejik plan ve performans programına göre hazırlanması gerekirken bu gerekliliğin yerine getirilmediğini açıkça dile getirmiştir.

2009 mali yılı merkezi bütçe yasa tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüşülürken 18 Aralık 2008 tarihli 30. Birleşimde hükümet sözcüsü DPT'nin stratejik planını hazırladığını belirtmiş, buna karşılık muhalefet temsilcisi DPT'nin web sitesinde stratejik planın bulunmadığını dile getirmiştir. 20 Aralık 2008 tarihli Birleşimde iktidar sözcüsü Özel Çevre Kurumu'nun stratejik planının hazırlandığını, 22 Aralık 2008 tarihli 34. Birleşimde TSE'nin ve KOSGEB'İN stratejik planının hazırlandığını dile getirmişlerdir. 23 Aralık 2008 tarihli 35. Birleşimde muhalefet sözcüsü TAEK'in stratejik planının halen hazırlanmadığını, EİE'nin stratejik planının ise somut hedefleri içermediğini, BOREN'nin stratejik planında yer alan GZFT Analizine dayalı olarak yapılması gerekenleri dile getirerek ilk defa bütçe görüşmelerinde bir kurumun stratejik planının içeriğine ilişkin görüşler dile getirilmiştir.

2010 mali yılı bütçe yasa tasarısı görüşülürken 15 Aralık 2009 tarihli 32. Birleşimde SHÇEK'in Stratejik Planının hazırlandığından, 19 Aralık 2009 tarihli 33. Birleşimde Tarım Bakanlığı'nın Stratejik Planının hazırlandığından, 20 Aralık 2009 tarihli 37. Birleşimde Milli Eğitim Bakanlığı Stratejik Planının Ocak ayı içinde yayımlanacağından bahsedilmiş olmakla birlikte, stratejik planların içeriğine girilmemiş, kurumların ödenekleri ile OVP, OVM arasında ilişki kurulduğuna dair bir açıklamaya da rastlanılmamıştır. 2011 merkezi yönetim bütçesi görüşülürken 14 Aralık 2010 tarihli 32. Birleşimde Başbakanlık ve TBMM'nin Stratejik Planlarının hazırlandığı, 15 Aralık 2010 tarihli 33. Birleşimde DPT'nin stratejik planının hazırlandığı belirtilmiştir. 19 Aralık 2010 tarihli 36. Birleşimde Adalet Bakanlığı, 21 Aralık 2010 tarihli 38. Birleşimde ise Milli Eğitim Bakanlığı stratejik planlarından genel olarak bahsedilmiştir. 2012 mali yılı bütçe görüşmelerinde ise 9 Aralık 2011 tarihli 32. Birleşimde Türk Dil Kurumu ile Türk Tarih Kurumu'nun stratejik planları çerçevesinde yaptıkları bazı faaliyetler dile getirilmiş, 11 Aralık 2011 tarihli 34. Birleşimde Milli Eğitim Bakanlığı stratejik planında yer alan % 100 okullaşma hedefine ulaşmaya değinilmiş, 14 Aralık 2011 tarihli 36. Birleşimde de muhalefet sözcüsü Çevre Bakanlığı Stratejik Planının yetersizliğinden bahsetmiştir.

Sonuç itibariyle, her ne kadar mevzuat açısından kalkınma planları ile kurum stratejik planları arasında ilişki kurulması ve bu ilişkinin performans programları aracılığıyla kurumların yıllık bütçelerine yansıtılması öngörülmüşse de; yapılan incelemelerde, TBMM'de bütçe görüşmelerinde kurumların yıllık bütçe ödenekleri ile kalkınma planları, stratejik planlar, OVP ve OVMP arasında olması gereken ilişki ve yansımanın yeterince sorgulanmadığı görülmektedir.

6.1.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olması

TBMM'nin bütçeyi mali plan aracı olarak kullanabilmesi için Tablo 7'deki etkinlik gösterge setinde yer alan ondört şartın sadece birisinin tamamen karşılandığı, dokuzunun kısmen karşılandığı, dördünün ise hiçbir şekilde karşılanmadığı aşağıdaki tablo ile onu açıklayan notlardan görülmektedir. Bu durumda bütçenin TBMM tarafından mali plan aracı olarak kullanılmaya ancak kısmen uygun olduğu söylenebilir.

Tablo 18. Bütçenin Mali Plan Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar

	Tamamen	Kısmen	Hiçbir Şekilde
1-Her kurum için Bütçe ile plan metinleri arasında ilişkiyi kuran Performans Programı hazırlanıyor mu?		X	
2-Bütçeyi şekillendiren OVMP, sektörel maliyet, kaynak, makro ekonomik koşullar ile politika öncelikleri arasında ilişki kuruyor mu?		X	
3-OVMP'de kamunun gelir gider tahminleriyle borçlanmaya ilişkin varsayımlar yer almakta mıdır?		X	
4-OVMP'de risk senaryoları, geçmişle karşılaştırma yapmaya yetecek veri seti yer almakta mıdır?		X	
5-OVMP'de devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösteriliyor mu?			x
6-Uygulaması öngörülen projelerin maliyet-fayda analizleri yapılmakta mıdır?			x
7-Bütçe paketinde kurumların amaç, hedef ve projeleri gösteriliyor mu?		x	
8-Kamu Borç Yönetimi Raporu bütçeyle birlikte parlamentoya sunuluyor mu?	X		
9-Sektörel(İhtisas) Komisyonlar bütçe sürecine katılıyor mu?			x
10-SGK ve Yerel Yönetim bütçe büyüklükleri 3 yıllık bir çerçevede TBMM'ye sunuluyor mu?		x	
11-Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliklerin nasıl finanse edileceği belirtiliyor mu?			x
12-Devletin mali varlıkları ve yükümlülükleri bütçe dokümanlarında gösteriliyor mu?		x	
13-Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali riskler bütçe dokümanlarında gösteriliyor mu?		x	
14-Vergi muafiyet, istisna, indirim vb. uygulamalarla vazgeçilen kamu gelirleri ile diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında gösteriliyor mu?			x

1. Performans Esaslı Bütçelemeye geçişte yaşanan sorunlar nedeniyle kurum bütçelerinin performans programlarına dayandırıldığı ve TBMM'nin bu programları bütçe görüşmelerinde etkin bir şekilde kullanıldığı söylenemez. Fakat bir çok kurumun performans programını şekli açıdan da olsa hazırladığı da bir gerçektir.

5018 sayılı Kanunla birlikte Türk bütçe sistemi program bütçe bazından performans esaslı bütçe sistemine geçilmişse de 2004 yılından itibaren analitik bütçe uygulamasına geçişle birlikte, aslında tamamen uygulamadan kaldırılan program bütçe sisteminin yerine henüz sistem hüviyetini taşıyan yeni bir bütçeleme sistemi kurulamamıştır. Analitik bütçe uygulamasının bir kodlama esasına dayandığı, stratejik planlara bağlı performans programına dayalı bütçe henüz tam anlamıyla hayata geçirilmediğinden (TEPAV, 2006b:30) kurum bütçeleri ile plan metinleri arasında tam anlamıyla ilişki kurulmamaktadır.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanunla birlikte kanunen performans esaslı bütçe sistemine geçilmişse de uygulamada gerek OVP ve OVMP'deki eksiklikler gerekse kurumsal kapasite nedeniyle henüz tam anlamıyla tüm kurumlarda Performans Programları hazırlanıp yıllık bütçe teklifleri bu programlara dayalı olarak hazırlanmamaktadır. Bu durumun en çarpıcı göstergesi mevcut bütçe raporlama sisteminde kamusal faaliyetlerin sonuç ve performanslarına yer verilmemesidir (TEPAV, 2007b:22).

Ek 9'da gösterildiği üzere TBMM Genel Kurulu'nda kurum bütçeleri görüşülürken bu güne kadar performans programlarından yararlanıldığına ve/veya ödenekler ile stratejik plan, yıllık amaç ve hedefler ile performans programı arasında ilişki kurulduğuna dair bir kanıt tespit edilememiştir. 2008 mali yılı bütçesi

görüülürken 13 Aralık 2007 tarihli 38. Birleşimde muhalefet partisi temsilcisi bütçelerin stratejik plan ve performans programına göre hazırlanması gerekirken bu gerekliliğin yerine getirilmediğini kayda geçirmiş; 2009 mali yılı bütçesi görüülürken 24 Aralık 2008 tarihli 36. Birleşimde Maliye Bakanı performans esaslı bütçeleme çalışmalarının belirlenen takvim dahilinde devam ettiğini ve 2008-2010 döneminde 148 idarede bunun tamamlanmasının hedeflendiğini belirtmiştir. Buna karşılık, 2010, 2011 ve 2012 mali yılı merkezi yönetim bütçe yasa tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüülürken, Ek 9'da da görüldüğü üzere, kurumların performans programına ilişkin hiçbir açıklama yapılmadığı gibi ödenekler ile performans gösterge ve hedefleri arasında bir ilişki de kurulmuş değildir. Bu durum TBMM'nin bütçeyi bir mali plan aracı olarak kullanmasını engelleyerek bütçe hakkı kullanımında etkinliğin sınırlı kalmasına yol açmaktadır.

5018 sayılı kanunun 9'uncu maddesinin son fıkrasında DPT, Maliye kurumları biraya gelerek performans göstergelerini oluşturur hükmü açık bir şekilde yer almaktadır. Bu hüküm bu güne kadar uygulanmamıştır. Ayrıca hizmet programlarının bir planla birlikte gözden geçirilip kurgulanması gerektiği halde bu gerekliliğin yerine getirilmemesi performans esaslı bütçeleme geçişi zorlaştırmaktadır (Yılmaz, 2011:127).

2. Bütçeyi şekillendirmesi gereken OVMP'nin, sektörel maliyet, kaynak, makro ekonomik koşullar ile politika öncelikleri arasında ilişkiyi istenilen düzeyde kurduğu ve TBMM'nin bütçe görüşmelerinde bu doküman ve ilişkileri yeterince sorguladığı söylenemez.

Parlamentonun bütçeyi mali plan aracı olarak kullanabilmesi için OVPM'lerin, OVP'deki önceliklerle ilgili olarak hangi bakanlığa ne kadar kaynak

ayrıldığı göstermesi ve program önceliklerinin ödenek tavanlarına ne kadar yansıtıldığı göstermesi gerekirken söz konusu şartların gerçekleşmediği görülmektedir (TEPAV, 2005:17).

3. OVMP'de çok genel bir şekilde kamunun gelir gider tahminleriyle borçlanmaya ilişkin varsayımları yer almakla birlikte bu tahmin ve varsayımların dayandığı senaryolar ile modellemeye ilişkin bilgi ve veri seti sunulmamaktadır.

4. OVMP'de risk senaryoları yer almamakla fakat çok yeterli olmasa da geçmişle karşılaştırma yapmaya yarayacak kısmi ve sınırlı veri seti yer almaktadır.

5. OVP'de devam eden ve yeni politika tercihleri ayırımı yapılmadığından OVMP'de de devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmemektedir.

6. Kamusal müdahale gerekçe ve şeklini gösteren kurumsal düzeyde iş programları hazırlanmadığı için uygulaması öngörülen faaliyet ve projelerin maliyet-fayda analizleri de yapılamamaktadır.

Türkiye'de kurumsal düzeyde amaç ve hedeflerin stratejik planlarla belirlenmesine karşılık kamu hizmetleri yürütülürken önceden tanımlanan, başka bir ifadeyle, kamusal müdahale olarak ortaya konulan hizmet programları bulunmamaktadır. Halbuki bir çok ülke önce hizmet programlarını ortaya koymakta ve bunları sürekli revize etmektedir. Örneğin, koruyucu sağlık hizmetleri dendiğinde bunu hayata geçirecek olan faaliyetlerin ne tür programlar altında belirleneceği ve nasıl önceliklendirileceğinin açıkça bilinmesi gerekmektedir. Burada siyasi iradenin bunun açık bir şekilde ortaya koyması gerekmektedir. Siyasi irade böyle bir

doküman ortaya koyduğu takdirde kurumlar hizmet alanlarını bu programlara göre önceliklendirme imkanına sahip olacaklardır.

7. Bazı idarelerin stratejik plan ile performans programları hazırlanarak bütçeleriyle birlikte TBMM'ye sunulduğundan bu idarelerin amaç, hedef ve projeleri hakkında genel bilgilere sahip olmak mümkün olmaktadır.

8. 4789 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu çerçevesinde Kamu Borç Yönetimi Raporu bütçeyle birlikte TBMM'ye sunulmaktadır

9. Anayasa ve TBMM İçtüzüğü gereği bütçeleme sürecinde tek yetkili komisyon Plan ve Bütçe Komisyonu olduğu için sektörel (İhtisas) komisyonlar bütçe sürecine katılamamaktadırlar.

Bütçe sürecinde parlamentonun etkin olabilmesi için bu süreçte sektörel komisyonların öne çıkartılması (Schick, 2001: 32)önerilmektedir. Parlamentoların bütçe hakkını kullanmasındaki önemli hususlardan biri de bütçelerin kapsamlı olarak görüşüldüğü komisyon aşamasıdır. Bütçe tasarıları öncelikle ihtisas komisyonu ya da komisyonlarında görüşüldüğünden, bütçe sürecinin parlamento aşamasında bütçe komisyonları en önemli aktör olarak görülmektedir. Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, bütçe yasa tasarısını görüşmekle görevli tek yetkili özel ihtisas komisyonu olan ülkelerin yanı sıra, bu sürece diğer sektörel komisyonları da dahil eden ülkeler de bulunmaktadır. Türkiye'de Anayasa'ya göre bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarının görüşülmesi sürecinde görevli tek komisyon Plan ve Bütçe Komisyonudur. Diğer sektörel komisyonların bütçe sürecinde herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Bütçe ve kesin hesap yasa tasarıları ile eki belgeleri görüşme

yetkisinin tümüyle ve yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonuna verilmesi, TBMM'nin diğer üyelerinin bütçeyle olan ilgisinin ve katılımlarının azalmasına yol açmaktadır (Koçak, 2012:102).

10. SGK ve Yerel Yönetim bütçe büyüklükleri ile ilgili genel bilgiler bütçe dokümanları arasında yer almakla birlikte bu büyüklüklerin üç yıllık bir çerçevede ve 5018 sayılı Kanunda öngörüldüğü şekilde sunulduğu söylenemez. Ek 10'da görüldüğü üzere bütçe yasa tasarıları TBMM Genel Kurulu'nda görüşülürken SGK ve Yerel Yönetim bütçe büyüklükleri gündeme getirilmemektedir.

Merkezi yönetim bütçe ekleri arasında mahalli idare ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe öngörülere gerek 5018 sayılı Kanun gerekse Belediyeler Yasası'nın öngördüğü şekilde yer almamaktadır. 5393 sayılı Belediye Yasası hükümlerine göre, İçişleri Bakanlığı'nın mahalli idare gelir ve gider öngörülerini Ağustos ayı sonuna kadar toplayıp Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na göndermesi ve Maliye Bakanlığı'nın da bu şekilde gelen gelir ve gider öngörülerini 5018 sayılı Yasa'nın 18'inci maddesine göre merkezi yönetim bütçesine eklenmesi gereken; yerel yönetim bütçe büyüklükleri bahsedilen sistematığı uygun nitelik taşımamaktadır. Mahalli idarelere ait bütçe gerekçesinde yer alan verilerin kaynağı olarak DPT gösterilmektedir. DPT, yerel yönetimleri tanımlarken yerel yönetim şirketleri (ASKİ, İSKİ gibi) ve İller bankasını da yerel yönetimlere dahil olarak tanımlamakta ve mali büyüklükleri but anıma dayalı anket yolu ile üretmektedir. Halbuki 5018 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediyeler Yasası yerel yönetimleri sadece belediyeler, il özel idareleri ve birlikler olarak tanımlamakta ve bunların bütçe öngörülerinin İçişleri Bakanlığı'nca muhasebe verilerinden konsolide edilerek Maliye Bakanlığı'na gönderilmesini emretmektedir. Bütçe gerekçesi verileri, bu

açından yasanın öngördüğü format ve içerikte hazırlanmadan TBMM'ne sunulmuş görünmektedir. Bu nedenle, bütçe gerekçesinde yer alan tablolar resmi bir belge olma niteliğinden uzak, istatistiki amaçla hazırlanmış tablolar niteliğindedir. Ayrıca mahalli idare tanımı ile 5018 sayılı Yasa'nın öngördüğü mahalli idare tanımı aynı olmayıp aralarında kapsam farkı bulunmaktadır (TEPAV, 2007a:72).

11. Bütçe ve eki dokümanlarda yeni politika tercihlerinin neler olduğu belirlenmediği gibi politika kararlarındaki değişikliklerin nasıl finanse edileceği de yer almamaktadır.

12. Yeterli düzeyde ve kapsamda olmasa da devletin mali varlıkları ve yükümlülükleri Kamu Borç Yönetimi Raporu gibi bütçe dokümanlarında gösterilmektedir. Ek 10'da görüldüğü üzere bütçe yasa tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüşülürken devletin mali varlık ve yükümlülükleri ile net değerdeki değişim dikkate alınmamaktadır.

13. Hazine garantileri, görev zararları gibi yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali risklerin bir kısmı bütçe dokümanlarında gösterilmektedir. Ek 10'da görüldüğü üzere bütçe yasa tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüşülürken yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler hakkında yeterli bilgi verilmemektedir.

14. Yasal zorunluluk olmasına rağmen vergi muafiyet, istisna, indirim vb. uygulamalarla vazgeçilen kamu gelirlerinin tutarı bütçe eki belgelerde gösterilmekle birlikte; diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında gösterilmemektedir. Ek 10'da görüldüğü üzere bütçe yasa tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüşülürken vergi harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi vazgeçilen kamu gelirlerinin tutarı ve niteliği hakkında tam ve yeterli bilgi verilmemektedir.

6.1.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması

TBMM'nin Tablo 7'de belirtilen etkinlik gösterge seti çerçevesinde faaliyet rehberi olarak kullanabilmesi için gerekli olan beş şartın kısmen karşılandığı ve buna bağlı olarak da merkezi yönetim bütçesinin kısmen faaliyet rehberi yani kurumların faaliyetlerinin gözden geçirilme rehberi olarak kullanılabilirdiği söylenebilir.

Tablo 19. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar

	Tamamen	Kısmen	Hiçbir Şekilde
1-Kurumların örgüt şemaları ile hedef(programlar) arasındaki ilişki bütçe paketinde gösteriliyor mu?		x	
2-Birim bazında görev ve sorumluluklar bütçe paketinde gösteriliyor mu?		x	
3-Birimlerin performans hedefleri bütçe paketinde gösteriliyor mu?		x	
4-Birimlerin personel durumu bütçe paketinde gösteriliyor mu?		x	
5-Birimlerin yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri bütçe paketinde gösteriliyor mu?		x	

Performans Esaslı Bütçelemeye geçişte yaşanan sorunlar ile tüm kurumlarda stratejik plan, performans programı ve bütçe teklifleri (ödenek talepleri) ilişkisi kurulup her üç doküman birlikte ve birbiriyle ilişki içinde TBMM'ye sunulamadığından; kurumların örgüt şemaları ile hedef (programlar) arasındaki ilişki, birim bazında görev ve sorumluluklar, birimlerin performans hedefleri, birimlerin personel durumu ile birimlerin yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri hakkında tam ve yeterli bilgi TBMM'ye sunulamamaktadır. Söz konusu bilgi, belge ve dokümanlara ancak kısmi bir şekilde ve sınırlı olarak ulaşılabilmektedir. Kurumların bütçeleri TBMM Genel Kurulunda görüşülürken performans programından yararlanılmadığı Ek 9'da gösterilmiştir.

Kurum stratejik planları ile kalkınma planı ve dolayısıyla makro ölçekteki politika metinleriyle bütçe ödenekleri arasında ilişki kurabilmek için öncelikle kamusal müdahalelinin formunu ortaya koyan Hizmet Programlarının var olması gerekmektedir (Yılmaz, 2011:235). Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır (BÜMKO, 2009:9). Fakat hizmet programlarının yokluğu performans esaslı bütçelemeyi imkansızlaştırmaktadır (Yılmaz, 2011:235). Kurum stratejik planları ile kalkınma planları arasında ilişkinin kurulamayışı temelde performans esaslı bütçe sistemine geçişteki gecikmenin bir sonucu olmakla birlikte OVP ve OVMP'nin içerik ve yapılarındaki eksiklikler de bu süreçte önemli rol oynamaktadır. Orta Vadeli Programdaki eksiklikler Türk bütçe sisteminin en önemli sorunu olan politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulamamasına (TEPAV, 2006b:28) bu da bütçenin yasama organı tarafından kurumların faaliyet rehberi olarak gözden geçirilmesini zorlaştırmaktadır.

Yeni bütçe sisteminde mevcut uygulamalara bakıldığında kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik plân, performans programı ve faaliyet raporu gibi belgelerin şekli şartlara uygunluk sağladığı fakat içeriklerinin tatmin edici olmadığı söylenebilir. En iyi kurum uygulamasında bile gereğinden fazla sayıda performans hedefi hazırlanmakta ve ölçülebilir performans göstergelerinin tespitinde sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Kamu kurumlarının genelinde, gerçek performans programının hazırlandığını söylemek mümkün değildir (Tüğen ve Özen, 2011:116).

6.1.4. Bütçenin İletişim Aracı Olması

Bütçenin devletin toplumla iletişim aracı olarak kullanılması için gerekli olan beş şart ve unsurdan üçünün kısmen karşılandığı, ikisinin de hiçbir şekilde karşılanamadığı aşağıdaki tabloda ve devam eden kısımdaki gerekçelerinde gösterilmektedir. Bu durumda bütçenin iletişim aracı olarak kullanılmaya yeterince uygun olmadığı söylenebilir.

Tablo 20. Bütçenin İletişim Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar

	Tamamen	Kısmen	Hiçbir Şekilde
1-Bütçe hazırlık aşamasında katılımcılık sağlanıyor mu?			x
2-Bütçenin görüşülme ve onaylanması halka açık mı?		x	
3-Bütçe uygulama süreçleri halka açık mı?		x	
4-Bütçe halkın anlayacağı formatta mıdır?			x
5-Parlametoya sunulan raporlar medya,STK ve vatandaşlar tarafından elde edilebiliyor mu?		x	

1. Türkiye'deki kamusal karar alma süreçlerinin yapısal ve kurumsal özellikleri nedeniyle bütçe katılımcı olmayan yöntemlerle hazırlanmaktadır.

Anayasa ve diğer alt düzenleyici normlar bütçe hazırlık aşamasında katılımcılığı teşvik etmemektedir. Bürokrasinin içine kapanık, kapalı sistem çalışan tarzı da bütçe hazırlık süreçlerine ilgililerin katılımını engellemektedir. Sonuçta Türkiye'de bütçe katılımcı olmayan yöntemlerle hazırlanmakta ve tamamen yürütme-idare içinde şekillenerek yasamanın önüne gelmektedir. Bütçenin görüşülme ve onaylanması sürecinde de İktüzük'ten kaynaklanan Komisyon Başkanının izin verme zorunluluğu ile Plan ve Bütçe Komisyonu'nun fizik mekan yetersizliği başta STK'lar olmak üzere ilgili tarafların bütçe görüşmelerine katılmasını zorlaştırmaktadır.

Bütçenin katılımcı olmayan yöntemlerle hazırlanmasını milletvekilleri sorgulamamakta ve mevcut durumu veri olarak kabullenmektedirler. Nitekim Ek 10'da gösterildiği üzere bütçenin katılımcı olmayan yöntemlerle hazırlanmasını muhalefet temsilcisi milletvekilleri son 5 yılda; 4 Aralık 2007 tarihli 29. Birleşim, 12

Aralık 2007 tarihli 37. Birleşim, 16 Aralık 2008 tarihli 28. Birleşim, 24 Aralık 2008 tarihli 36. Birleşim, 13 Aralık 2010 tarihli 31. Birleşim, 22 Aralık 2010 tarihli 39. Birleşim ile 15 Aralık 2011 tarihli 38. Birleşim olmak üzere sadece 7 defa dile getirmişlerdir.

2. Bütçe görüşmeleri ve onaylaması Meclis TV aracılığıyla yayımlanmakta ve vatandaşlar izin aldıkları takdirde sadece seyirci ve dinleyici olarak bu süreçlere katılabilmektedirler.

3. Türkiye'deki diğer kamu iş ve işlemleri kadar bütçe uygulamaları da halka kısmen açıktır.

4. Bütçe bir rakamlar yığını olarak hazırlanmakta ve faaliyet programları ile ödenekler arasında ilişki kurulamadığından bütçe ve eki dokümanlar halkın anlayacağı formattan uzaktır.

Bütçe tasarıları hükümetlerce bütçe yılı içinde gerçekleştirilmesi öngörülen politika hedeflerine ayrılan kaynağı göstermektedir. Bütçelere bakıldığında, hükümetin politikalarının, yatırım alanlarının ve sektörel alanlara ilişkin harcamalarının anlaşılabilir olması gerekmektedir. Türkiye'de merkezi yönetim bütçe yasa tasarısında harcamaların kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel olarak tasnifi belirli harcama alanlarına ait kümülatif rakamların görülmesini zorlaştırmaktadır. TBMM'ye sunulan merkezi yönetim bütçe yasa tasarısında

üçüncü ve dördüncü düzey harcama alanları görülmediğinden TBMM'nin bütçe hakkını kapsamlı bir şekilde kullanması mümkün olmamaktadır (Koçak, 2012:100).

Bütçe kod yapısı, devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmak amacıyla hizmet etmektedir. Bütçe kodlaması, mali işlemleri (gelir, gider, açık, finansman) ve kamu politikalarının sonuçlarını kapsadığından analitik bütçe kodlama sisteminin uluslararası standartlara uygun bir şekilde uygulanması parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğini artıracaktır. Türkiye'de 2004 yılından itibaren analitik bütçe kod sistemine geçilmesiyle kamu gelir ve giderlerinin uluslararası standartlara uygun bir şekilde raporlanması sağlandığı gibi TBMM'nin kapsamlı karşılaştırılabilir bir bilgiye sahip olması mümkün olmuştur. Fakat bütçe sistemi ile bütçe kodlaması birbirinden farklı olgular olduklarından analitik bütçe sistemi içinde yer alan fonksiyonel kodlama sonucu elde edilen bilgi politika ve plan süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan hizmet programlarıyla karıştırılabilmektedir. Fonksiyonel kodlama sistemi sonucu elde edilen eğitim, sağlık, ekonomik hizmetler gibi başlıklar hizmet programlarına karşılık gelecek bir bilgiyi sağlayacak nitelikte (Yılmaz ve Biçer, 2010a:219-220) olmadığından bütçe halkın anlayacağı formdan uzaklaşmaktadır.

5. TBMM'ye sunulan rapor ve belgelerin önemli bir kısmı TBMM web sitesinde yayınlanmakta ise de STK ve vatandaşlar tarafından bunlara ulaşmak her zaman çok kolay olmayabilmektedir.

6.1.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olması

TBMM'nin bütçeyi kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanması için gerekli yirmi şart ve unsurdan biri tamamen, onüçü kısmen karşılanmakta

buna karşılık altısı hiçbir şekilde karşılanmamaktadır. Aşağıdaki tabloda gösterilen şart ve unsurların gerçekleşme durumuna ilişkin açıklamalar, ilgili her şart ve unsurun numarasıyla birlikte verilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere TBMM'nin bütçeyi kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanması için gerekli olan şartların önemli bir kısmı karşılanmamaktadır.

Tablo 21. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olması İçin Gerekli Şart ve Unsurlar

	Tamamen	Kısmen	Hiçbir Şekilde
1-Alınmış olan politika kararlarını bütçe süreci yoluyla izlemek mümkün müdür?		x	
2-Kesin hesap bütçe mukayesesi yapılıyor mu?		x	
3-Bütçeyle tahsis edilen ödenekleri yürütme değiştirebiliyor mu?		x	
4-Parlamentonun bütçeyi görüşme ve onaylamasına ilişkin süre yeterli midir?		x	
5-Dönem içinde bütçeyle ilgili parlamentoya bilgi veriliyor mu?		x	
6-Dönem içinde parlamento bütçe uygulamalarını sorguluyor mu		x	
7-Bütçede esnek olmayan harcamalar yüksek mi?			x
8-Performans denetimi yapılıyor mu?			x
9-Parlamentonun denetiminden ayrık/muaf harcamalar var mı?		x	
10-Kesin hesap parlamentoda özel bir komisyonda görüşülüyor mu?			x
11-Bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleşme sonuçları kesin hesaplarda gösteriliyor mu?			x
12-Bağımsız dış denetim birimi var mı?	x		
13-Bütçe vetosu güvensizlik anlamına geliyor mu(siyasi müeyyidesi var mı?)		x	
14-Genel uygunluk bildirimleri yeterli içerikte ve şekilde midir?		x	
15-Parlamentoda yeterli kurumsal kapasitede bütçe analiz birimi var mıdır?		x	
16-Faaliyet raporları yeterli içerik ve şekilde hazırlanıyor mu?		x	
17-Faaliyet raporları yüksek denetimce denetleniyor mu?			x
18-Faaliyet raporları bütçeyle birlikte görüşülüyor mu?			x
19-Bütçe sistemi ile muhasebe sistemi uyumlu mu?		x	
20-Etkin bir iç denetim ve iç kontrol sistemi kurulmuş mu?		x	

1. Türk mali yönetim sisteminde plan, program ve bütçe ilişkiselliği tam anlamıyla kurumsallaşmadığı, Performans Esaslı Bütçeleme tam anlamıyla her

idarede uygulanmadığı ve faaliyet programları ile bütçeler arasında ilişki kurulmadığı için; siyasal iktidarın, özellikle sektörel düzeyde, politika tercihlerini bütçe üzerinden takip edebilmek ve sorgulamak tam anlamıyla mümkün olmamaktadır.

Bütçe hakkı kullanımında etkinliği sağlamak ve bütçe politikalarının uygulamasında riski ya da başarısızlığı elimine etmek için; politika oluşturan ve bu politikaları önceliklendiren belgeler olan plan ve program belgeleri, bunları hayata geçiren bütçe ile uygulamasını günün sonunda hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın gerektirdiği çerçevede sağlamayı amaçlayan kesin hesap ve faaliyet raporu süreçlerinin birbirleriyle doğru ilişkilendirilmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2011:126).

Parlamentoların, yürütme organlarının faaliyetlerini hesap verilebilir hale getirebilmeleri için; bütçe sınıflandırmasında girdi odaklı harcama kalemlerinin takibi yerine, çıktı ve performans odaklı bütçe uygulama sonuçlarının izlenmesine yoğunlaşılması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de performans programı ile bütçe ilişkisi kurulmadığı için TBMM bütçeyi kamu idarelerinin performanslarına göre takdir etme imkanı bulamamaktadır (Koçak, 2012:101). Kaynak tahsislerinin yapılması ve programların izlenmesi sürecinde faydalanılabilecek program bazlı sınıflandırma yapılmadığı plan-program ve bütçe ilişkisi zayıf kalmakta ve hedef- sonuç odaklı mali yönetim anlayışının benimsenmesi ve kaynak tahsis sürecinde etkinliğin sağlanmasında sorunlar yaşanmaktadır. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Yıllık Programda yer alan konular, politika ve temel gelişme eksenleri itibarıyla belirlenmekte ancak Orta Vadeli Mali Plan ve bütçe dokümanları Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır

(Usta, 2011:48). Bütçe ve kesin hesabın yapısını oluşturan Analitik Bütçe Kod Sistemi program yapısını ve gelişme eksenlerini içeremediğinden hem plan-program-bütçe ve kesin hesap ilişkiselliği kurulamamakta hem de TBMM söz konusu ilişkileri üzerinden bütçeyi etkin bir denetim, kontrol ve hesap sorma aracı olarak kullanamamaktadır.

Performans esaslı bütçelemeye geçişte yaşanan sorunlar ile kalkınma planları ile kurum stratejik planları arasında ilişki kurulamayışının bir sonucu olarak bütçe ve faaliyet raporları arasında da ilişki kurulamamıştır. Kesin hesap yasa tasarıları görüşülürken yararlanılması gereken temel belge niteliğinde olan faaliyet raporlarının TBMM tarafından etkin bir şekilde kullanılmadığı EK 9'da açıkça görülmektedir. Nitekim 2008-2012 mali yılı bütçe görüşmelerine ilişkin TBMM Genel Kurul Tutanakları üzerinde yapılan incelemelerde; 2008 mali yılı bütçe görüşmeleri esnasında 7 Aralık 2007 tarihli 32. Birleşimde muhalefet sözcüsünün TÜBİTAK'ın 2005 yılından beri faaliyet raporunun web sitesinde olmadığını dile getirdiği, 2011 mali yılı bütçesi görüşülürken 24 Aralık 2010 tarihli 41. Birleşimde de muhalefet sözcülerinin Genel Uygunluk Bildiriminin faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlandığına değindikleri görülmektedir. Ek 9'dan açıkça görüldüğü üzere 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 mali yılı bütçe görüşmelerinde ve dolayısıyla

2006, 2007, 2008, 2009 ve 2010 kesin hesap yasa tasarısı görüşmelerinde faaliyet raporlarından yararlanılmamıştır. Kesin hesap ve bütçe yasa tasarıları görüşmelerinde faaliyet raporlarının kullanılmamış olması TBMM'nin kontrol, denetim ve hesap sorma işlevlerini yeterince ifa etmemesine yol açmaktadır. Bu durumun temel nedeni olarak da performans programına dayalı bütçe ve bütçe

uygulamalarını gösteren faaliyet raporu ilişki ve yansımalarının kurumsallaşmamış olmasıdır.

2. Kesin hesap görüşmelerinde bütçe-kesin hesap mukayesesi tam anlamıyla yapılamamaktadır. TBMM Genel Kurulundaki bütçe görüşmelerinde kesin hesap yasa tasarılarına gerekli ve yeterli önemin verilmediği Ek 9'da gösterilmiştir.

Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemi olarak stratejik plânlamaya dayalı model uygulanmaktadır. Bu modelde kamu kurumlarının stratejik amaç ve hedeflerini içeren stratejik plân hazırlamaları zorunludur. Kurumlar bu plâna uygun olarak yıllık performans programları hazırlamakta ve bu programlar bütçenin hazırlanmasına temel oluşturmaktadır. Bütçe uygulama dönemi sonunda kurumlar tarafından faaliyet raporu (performans raporu) hazırlanmaktadır (Tüğen ve Özen, 2011:111). Bütçe, performans programı, kesin hesap ve faaliyet raporu ayrı ayrı dokümanlar olarak hazırlanmaktadır. Birlikte değerlendirilmesi gereken söz konusu belgelerin ayrı ayrı dokümanlar olarak hazırlanması TBMM'nin etkin bir denetim yapmasını zorlaştırmaktadır.

5018 sayılı Kanun 42'nci maddesine göre "*Kesin hesap kanun tasarısı muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır.*" Genel yönetime dahil idarelerde uygulanacak muhasebe sisteminin esasları, 5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinde "*Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*" şeklinde düzenlenmiştir. Bundan da anlaşılacağı üzere, ülkede uygulanan kamu muhasebe sisteminin ve bu

sistemin kapsam ve esaslarının; hazine genel hesabının çıkarılması, kesin hesap kanun tasarısının hazırlanması ve parlamentonun bütçenin siyasi denetimini gerçekleştirmesinde büyük önemi bulunduğu gibi, iyi bir muhasebe sistemine; karar alma, kontrol ve hesap verme süreçlerinde de büyük ihtiyaç duyulmaktadır (Öner, 2011:202).

5018 sayılı Kanun uygulamasında, idarece üretilen mevcut bilgi ve belgelerin yeterince değerlendirilmediği ve TBMM'ne sunulan kesin hesap kanun tasarısına ekli belgelere Hazine genel hesabı ve kesin hesap kanun tasarıları geniş gerekçeli ve açıklamalı olarak dahil edilmediği görülmektedir. 2006- 2009 yılları arasındaki döneme ait kesin hesap kanunları incelendiğinde de görüleceği üzere; uygulamada esas itibariyle sadece bilgisayardan alınan mizan ve tabloların tasarıya eklenmesi ile yetinilmekte, kanunda öngörülmesine rağmen tasarılar da devlet hesapları ve bütçe uygulamalarına ilişkin açıklama olarak bir kaç paragraf kısa bilgiye yer verilmekte, devlet hazinesinin durumunu ve bütçe uygulamalarını değerlendiren yeterli ve tatminkâr bir mali analiz yapılmaktadır(Öner, 2011:206).

3. Bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanlığının aşırı yetkilendirilmesi sonucu ödenekler arası aktarmaya imkan tanınması, ödenek üstü harcamaya sıklıkla gidilmesi vb. yol ve yöntemlerle yürütme organı yasamanın onayladığı ödenek kompozisyonunu değiştirebilmektedir.

Bütçe aktarmaları ve eklemelerine ilişkin bu yılı bütçe kanunlarına konulan maddelerdeki hükümler, 5018 sayılı Yasa'nın ruhuna aykırı bir biçimde, Maliye Bakanı'na ödenek aktarmaları konusunda çok geniş yetkiler vermektedir. 5018 sayılı Yasa'nın 21'inci Maddesi Kamu idareleri arasındaki ödenek aktarmalarının yasa ile yapılmasını emretmektedir. Bunun anlamı, TBMM'nin bütçe yılı başında her kuruma

verdiği ödeneklerin yıl içinde keyfi olarak kurumlar arasında aktarımının önüne geçmektir. Ancak son yıllarda yapılan uygulama, idareler arasında yapılacak ödenek aktarımlarının, gerektiğinde yıl içinde yasa çıkarılarak yapılmasının yerine, bütçe yasası ile Maliye Bakanı'nın bu konuda yetkilendirilmesi şeklindedir. TBMM bir yandan kurumlara ödenek kullandırma konusunda yetkisini kullanmakta, bir yandan da daha bütçe yılı başında bunu genel bir yetki devri şeklinde Maliye Bakanı'na devretmektedir. Daha da önemlisi, 5018 sayılı Yasa'nın 21inci Maddesi'nin 3'üncü fıkrası ödenek aktarılan kalemlerden tekrar başka tertiplere ödenek aktarılamayacağına dair amir hükümler içermektedir. Buna rağmen bütçe yasasının bu maddesi Maliye Bakanı'na ödenek aktarması için yasadaki bu sınıra bağlı kalmadan tamamen ihtiyari bir yetki aktarmakta ve meclisin bütçe hakkı uygulamada ciddi bir biçimde zedelenmektedir. Geçmişte buna benzer bir hükmün yer aldığı 5277 sayılı Yasa'nın ilgili maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından “*Maliye Bakanı'na çerçevesi çizilmemiş esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınarak yasama yetkisinin devrine yol açıldığı*” gerekçesi ile iptal edilmiştir (TEPAV, 2007a:75). Bu durum hesapverilebilirlik ve saydamlığı engellediği gibi yürütme organını yasama organına karşı güçlendirip bütçe hakkını işlevsizleştirmektedir.

5018 sayılı kanunun ödenek aktarmalarının kanunla düzenlenmesi gerektiğine dair 21'inci maddesi bütçe hakkı için önemli bir güvence iken, bu madde bütçe kanunlarında getirilen bir istisna ile (örneğin 2010 yılı bütçesinin 10'uncu maddesi) askıya alınmış ve Maliye Bakanlığı'na TBMM'ne başvurmadan muhtelif ödenekler arasında aktarma yapma yetkisi verilmiştir. Bu durum bütçenin denetimi açısından da sorun yaratmaktadır. Sayıştay bu şekilde oluşan ödenek aşımalarını sadece rapor

etmekte, ve “mütemmim ödenek” uygulaması ile de TBMM’nin bütçe hakkı kapsamında yılın başında devretmediği harcama yetkisini bir nevi emrivaki ile yılsonunda hükümete devretmiş gibi işlem yapılması durumunda kalınmaktadır (TEPAV, 2010a:44).

Bütçe sürecinde yasama-yürütme göreceli güç ve etkinlik göstergelerinden biri de parlamentoca kabul edilen bütçe büyüklük ve kompozisyonlarına yürütme organının uygulama aşamasında ne düzeyde bağlı kaldığıdır. Aşağıdaki tabloda 2001-2010 yılları arasındaki on yıllık dönemde TBMM’ce onaylanan merkezi yönetim bütçe ödenekleri ile kesin hesapta tespit edilen bütçe uygulama sonuçları gösterilmiştir.

Tablo 22. Bütçe Ödenekleri ile Harcamaların Karşılaştırması

Bin TL	Kanunlaşan Ödenek	Dönem Sonu Harcama	Sapma Yüzdesi
2001	48.519.490	80.579.065	66,1
Personel	11.300.000	15.211.894	34,6
Diğer Cari	4.768.785	5.236.128	9,8
Yatırım	3.522.356	4.149.580	17,8
Transferler	12.248.349	14.919.237	21,8
Faiz Giderleri	16.680.000	41.062.226	146,2
2002	98.131.000	115.485.633	17,7
Personel	21.000.000	23.160.297	10,3
Diğer Cari	7.783.230	7.889.422	1,4
Yatırım	5.735.940	6.887.544	20,1
Transferler	20.816.830	25.677.712	23,4
Faiz Giderleri	42.795.000	51.870.659	21,2
2003	147.230.170	140.454.842	-4,6
Personel	28.036.338	30.209.473	7,8
Diğer Cari	9.279.920	8.304.393	-10,5
Yatırım	8.998.550	7.179.667	-20,2
Transferler	35.465.362	36.152.146	1,9
Faiz Giderleri	65.450.000	58.609.163	-10,5
2004	150.658.129	141.020.860	-6,4
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	32.187.000	32.972.006	2,4
Mal ve Hizmet Alımları	13.849.565	12.683.651	-8,4
Cari Transferler	25.027.659	27.682.899	10,6

Sermaye Giderleri	7.516.834	8.050.334	7,1
Sermaye Transferleri	443.855	437.298	-1,5
Borç Verme	3.566.511	2.668.958	-25,2
Faiz Giderleri	66.050.000	56.488.490	-14,5
Yedek Ödenekler	2.016.705	37.224	
2005	156.088.875	146.097.573	-6,4
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	36.236.976	36.388.970	0,4
Mal ve Hizmet Alımları	14.437.809	14.446.291	0,1
Cari Transferler	32.537.914	35.222.709	8,3
Sermaye Giderleri	10.446.310	9.805.447	-6,1
Sermaye Transferleri	1.098.498	1.545.598	40,7
Borç Verme	2.815.369	3.009.026	6,9
Faiz Giderleri	56.440.000	45.679.532	-19,1
Yedek Ödenekler	2.076.000	0	
2006	174.321.617	178.126.033	2,2
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	40.995.486	42.887.303	4,6
Mal ve Hizmet Alımları	17.720.624	19.001.460	7,2
Cari Transferler	49.107.865	49.851.206	1,5
Sermaye Giderleri	12.451.901	12.097.713	-2,8
Sermaye Transferleri	1.834.421	2.637.015	43,8
Borç Verme	4.256.200	5.688.627	33,7
Faiz Giderleri	46.260.025	45.962.709	-0,6
Yedek Ödenekler	1.695.095		
2007	204.988.546	204.067.683	-0,4
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	53.771.578	49.373.374	-8,2
Mal ve Hizmet Alımları	15.587.406	22.257.921	42,8
Cari Transferler	60.862.989	63.291.858	4,0
Sermaye Giderleri	12.103.930	13.003.480	7,4
Sermaye Transferleri	3.647.400	3.542.364	-2,9
Borç Verme	3.694.600	3.845.795	4,1
Faiz Giderleri	52.946.024	48.752.891	-7,9
Yedek Ödenekler	2.374.619	0	
2008	222.553.217	227.030.562	2,0
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	55.077.512	55.263.862	0,3
Mal ve Hizmet Alımları	22.905.423	24.411.518	6,6
Cari Transferler	69.206.600	70.360.437	1,7
Sermaye Giderleri	11.775.030	18.515.893	57,2
Sermaye Transferleri	2.084.420	3.173.794	52,3
Borç Verme	3.933.510	4.643.753	18,1

Faiz Giderleri	56.000.050	50.661.305	-9,5
Yedek Ödenekler	1.570.672	0	
2009	262.217.866	268.219.185	2,3
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	64.454.000	63.155.170	-2,0
Mal ve Hizmet Alımları	26.158.969	29.798.912	13,9
Cari Transferler	88.504.456	91.975.805	3,9
Sermaye Giderleri	16.646.941	20.071.509	20,6
Sermaye Transferleri	2.824.819	4.319.248	52,9
Borç Verme	4.660.842	5.697.647	22,2
Faiz Giderleri	57.500.030	53.200.894	-7,5
Yedek ödenekler	1.467.809		
2010	286.981.304	294.358.724	2,6
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	71.458.834	73.377.853	2,7
Mal ve Hizmet Alımları	25.189.945	29.184.905	15,9
Cari Transferler	102.172.807	101.857.081	-0,3
Sermaye Giderleri	18.924.425	26.010.306	37,4
Sermaye Transferleri	3.429.214	6.772.643	97,5
Borç Verme	6.902.862	8.857.174	28,3
Faiz Giderleri	56.750.051	48.298.762	-14,9
Yedek Ödenekler	2.153.166		
2011	312.763.607	314.606.792	0,65
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	85.763.906	85.036.100	0,9
Mal ve Hizmet Alımları	30.049.314	32.797.259	9,4
Cari Transferler	115.778.044	110.498.851	-4,6
Sermaye Giderleri	21.698.481	30.905.295	42,4
Sermaye Transferleri	4.033.425	6.738.618	57,7
Borç Verme	6.436.414	5.671.305	-11,9
Faiz Giderleri	47.500.030	42.231.558	-11,09
Yedek Ödenekler	1.773.900		
2012	350.948.318	361.886.686	3,1
Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Devlet Prim Giderleri	95.971.000	99.464.363	3,6
Mal ve Hizmet Alımları	28.858.929	32.893.602	14
Cari Transferler	130.220.180	129.477.019	-0,6
Sermaye Giderleri	27.913.538	34.365.315	18,8
Sermaye Transferleri	4.242.856	6.006.362	41,6
Borç Verme	8.624.895	9.537.423	9,6
Faiz Giderleri	52.250.000	48.416.047	-3,7
Yedek Ödenekler	4.866.920		

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, TBMM tarafından onaylanan merkezi yönetim bütçesinin uygulama aşamasında yürütme organı hem bütçe

total büyüklüğünde hem de ödenek dağılımında ciddi değişiklikler yapmaktadır. Kriz yılı olan 2001 yılında başlangıç bütçesi yüzde 66,1 oranında artış göstermiştir. Ondan sonraki yıllarda da kanunlaşan bütçe toplam büyüklüğü ile parlamentoca onaylanan bütçe ödeneklerinin uygulamada yürütme organınca yüksek düzeylerde değiştiği görülmektedir. Örneğin, sermaye (yatırım) giderleri ödeneğinin kanunlaşan tutarı ile dönem sonu harcaması, 2002 yılında yüzde 20,1; 2004 yılında yüzde 7,1; 2007 yılında yüzde 7,4; 2008 yılında yüzde 57,2; 2009 yılında yüzde 20,6 ve 2010 yılında yüzde 37,4 oranında artış göstermiştir. Gerek büyüklük gerekse dağılım(kompozisyon) açısından yasama organınca onaylanan bütçenin dönem sonu harcamalarında yüksek düzeyde sapmaların meydana gelmesi ileride açıklanacağı üzere “ödeneküstü harcama ve/veya ödeneksiz harcama” nedeniyle bütçe hakkı etkinlik kaybına yol açtığı gibi, bütçe sürecinde yürütmenin yasamadan daha belirleyici ve etkin olduğunu da göstermesi açısından önemli bir göstergedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Ödeneklerin Kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinde bütçe ödeneklerinin kullanılmasında uyulacak esaslar belirtilerek (d) bendinde; “*Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz.*” denilmektedir. Aynı kanunun “Yüklenmeye girişilmesi” başlıklı 26’ncı maddesinde; “*Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi mali yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler.*” “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde; “*Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama*

yapabilir.” “Ödenek üstü harcama” başlıklı 70’inci maddesinde; “Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” hükümleri mevcuttur.

Yukarıdaki hükümlere göre belirli hizmetler için bütçeye konulmuş bulunan ödeneklerden fazla harcama yapılmaması ödenek kullanımında esastır. Açık hukuki düzenlemelere rağmen 5018 sayılı kanunun tüm hükümleri ile uygulamaya konulduğu 2006 yılı ve sonrasındaki tüm bütçe uygulamalarında, Plan ve Bütçe Komisyonunun “*yasal dayanağı olmadan yapılan ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmeyeceği konusunda*” 31.12.1996 tarihli 1/492, 3/516 esas ve 68 No’lu ilke kararına rağmen, ödenek üstü harcama olgusu yaşanmaya devam etmiştir. TBMM’nin başta verdiği harcama yetkisini yıl içerisinde kamu otoritesinin ödenek aktarmaları yolu ile değiştirmesi şeklindeki bu yetki kullanımının bütçe hakkının ciddi bir biçimde ihlali anlamına geldiği ve kamuoyunda tartışılması gerektiği (TEPAV, 2010b: 9) halde iktidar ve muhalefet temsilcilerinde buna dikkat edilmediği ve her seferinde ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenek ile kapatıldığı görülmektedir. Bu durum hem mali saydamlığı hem de hesap verme sorumluluğunu ihlal etmekte ve sonuçta kesin hesap denetiminde etkinsizliğe yol açmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2001-2010 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde gerçekleşen ödenek üstü harcamaların durumu gösterilmiştir.

Tablo 23. Ödenek Üstü Harcamalar

Bin TL	Bütçeyle Verilen Ödenek	Ödenekler Genel Toplamı	İptal Edilen Ödenek	1050/55. md/ Devredilen Ödenek	Giderler Toplamı	Ödenek üstü Harcama	Sonuç	Başlangıç Ödenegine Göre Sapma %
GENEL BÜTÇE								
2010	281.907.405	292.715.072	19.279.192	212.275	288.191.564	14.968.408	Tamamlayıcı ödenek	5,31
2009	254.680.211	267.096.350	14.118.860	196.422	262.597.515	9.816.447	Tamamlayıcı ödenek	3,85
2008	218.284.732	232.949.459	15.777.533	177.662	222.055.561	5.016.297	Tamamlayıcı ödenek	2,30
2007	200.902.066	209.091.012	13.870.172	114.526	200.206.449	5.100.135	Tamamlayıcı ödenek	2,54
2006	170.156.782	180.162.748	8.023.694	86.292	175.084.121	3.031.358	Tamamlayıcı ödenek	1,78
2005	153.467.462	159.550.055	19.847.284	50.410	143.685.761	4.033.400	Tamamlayıcı ödenek	2,63
2004	149145380	154.973.414	17.972.372	67.671	139.224.734	2.291.363	Tamamlayıcı ödenek	1,54
2003	145.300.379	145.557.825	6.736.534	198.388	139.488.824	865.921	Tamamlayıcı ödenek	0,60
2002	97.831.000	119.303.442	4.908.739	716.208	114.963.019	1.284.525	Tamamlayıcı ödenek	1,31
2001	48.060.002	82.129.837	3.010.430	304.728	80.186.248	1.371.569	Tamamlayıcı ödenek	1,74
KATMA/ÖZEL BÜTÇELER								
2001	4.784.252	7.167.782	240.853	75.749	6.857.196	6.017	Tamamlayıcı ödenek	0,09
2002	8.064.691	10.928.052	331.110	251.510	10.353.086	7.654	Tamamlayıcı ödenek	0,07
2003	10.907.288	12.871.931	534.461	146.891	12.200.795	10.215	Tamamlayıcı ödenek	0,08
2004	10.818.665	14.373.972	647.889	121.276	13.714.756	109.949	Tamamlayıcı ödenek	0,81
2005	15.598.997	15.641.698	1.077.157	18.611	14.581.457	35.527	Tamamlayıcı ödenek	0,24
2006	11.302.981	12.517.917	2.294.716	3.563	10.225.122	5.485	Tamamlayıcı ödenek	0,05
2007	12.720.119	14.766.644	2.099.931	9.990	12.661.479	4.756	Tamamlayıcı ödenek	0,04
2008	13.941.950	16.710.561	2.177.779	6.737	14.526.960	913	Tamamlayıcı ödenek	0,01
2009	16.423.006	19.559.065	2.183.662	9.740	17.368.170	2.507	Tamamlayıcı ödenek	0,01
2010	17.799.895	22.371.435	2.285.708	110.346	20.371.435	3.567	Tamamlayıcı ödenek	0,02

(Sayıştay 2001-2010 Genel Uygunluk Bildirim Raporları ile eki Uygulama Sonuçları Raporundan yararlanarak hazırlanmıştır)

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, yıl içinde iptal edilen ödenekler ile ertesi yıla devredilen ödenekleri ödenekler genel toplamından düşürdüğümüzde her yıl kullanılabilir ödenekler ile giderler arasında sapma (ödenek üstü harcama) meydana geldiği ve ödenek üstü harcamaların kesin hesap yasalaşması esnasında tamamlayıcı ödenekle kapatıldığı görülmektedir. Ödenek üstü harcamaların 2003 yılından itibaren düzenli bir şekilde arttığı ve 2010 yılında yüzde 5,3'e ulaştığı görülmektedir. Genel bütçe harcamalarının yüzde 5 oranında ki kısmı TBMM'nin onayı ve izni olmadan gerçekleştirilmektedir. Ayrıca ödenek üstü harcamaların çok önemli bir kısmının genel bütçeden kaynaklandığı ve özel bütçeli idarelerde ödenek üstü harcamaların daha düşük gerçekleştiği görülmektedir.

Sayıştay uygunluk bildirimleri incelendiğinde, yıl içinde ilave edilen ödenekler de dikkate alındığında, revize ödeneye göre bu aşımaların en çok personel kalemindeki ödeneklerde kendisini gösterdiği görülmektedir. Zira bu miktarlar yıl içerisinde en çok personel harcamaları ödeneğinden kesinti yapılarak önce yedek ödeneklere ve oradan da ilgili kalemlere aktarılmaktadır. Daha sonra bu aktarımların yapıldığı kalemler için TBMM'nden başta alınan ödeneklerin üzerinde yıl içinde harcama yapılmaktadır. Personel kaleminden ise ödeneksiz de harcama yapılabilmektedir. Sayıştay bu durumu 'ödemesinde kanunen zorunluluk bulunan haller' olarak (maaşların ödenek yokluğu nedeni ile ödenememesi gibi bir durumun olmaması anlamında) değerlendirmektedir. Aslında bu uygulama 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 21'inci maddesinin son fıkrasında yer alan " *personel giderleri tertiplerinden ... aktarma yapılamaz*" ifadesi ile açıkça çelişkili bir durumun varlığına işaret

etmektedir. Böylelikle kesin hesap görüşmelerinde yıl sonunda ortaya çıkan ödenek üstü personel harcamaları TBMM tarafından Sayıştay'ın tavsiyesi ile "tamamlayıcı-mütemmim ödenek" verilmesi sureti ile yasallaştırılmaktadır (TEPAV, 2010b: 34).

Sayıştay'ın Uygulama Sonuçları Raporlarından da açıkça belirtildiği üzere ödenek üstü harcamalar daha çok personel giderlerinde gerçekleşmektedir. Aşağıdaki tabloda bu durum açıkça gösterilmektedir.

Tablo 24. Personel Harcamaları Ödeneklerinin Yıl İçi Hareketleri

Bin TL	Bütçeyle verilen Ödenek	Ödenek genel toplamı	Gider	Ödenek üstü gider
2007	48.051.942	40.006.997	44.078.332	4.071.335
2008	49.034.421	45.064.363	49.330.118	4.265.755
2009	57.360.369	48.197.831	56.263.644	8.065.813
2010	63.658.652	50.833.169	65.212.437	14.379.268

(Kaynak, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirim Raporları eki Uygulama Sonuçları Raporları)

Yukarıdaki Tablo'dan da açıkça görüleceği üzere, aslında başlangıç ödeneğine bakıldığında 2007-2010 yılları arasındaki dönemde genel bütçe personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödenekleri yeterli olmakla birlikte yıl içinde bu kalemdaki ödeneğin yedek ödeneğe aktarılması ve aktarılan tutarın personel dışında diğer girdiler için de kullanılması nedeniyle, personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneği yıl sonunda yetersiz kalmaktadır.

Örnek oluşturması bakımında aşağıdaki tabloda Maliye Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlıklarının personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödenekleri kullanımı ve ödenek aşımı gösterilmiştir.

Tablo 25. Personel Giderlerinde Ödenek Üstü Harcama

Bin TL	Başlangıç ödeneği	Kurum içi düşülen	Kurum içi eklenen	Kurumlar arası düşülen	Kurumlar arası eklenen	Yılsonu Toplam Ödenek	Yılsonu Gider	Yılsonu Ödenek üstü Gider	Yılsonu İptal edilen ödenek
2011	31.256.599	820	1.151.054	5.325.242	20	27.623.963	32.992.091	5.368.128	0
2010	34.714.180	158.056	76.905	12.993.689	0	22.131.054	35.465.985	13.389.223	54.292
2009	41.506.946	140	119.156	8.676.490	0	32.949.472	40.705.560	7.756.088	0

(Kaynak, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirim Raporları eki Uygulama Sonuçları Raporları)

Bu uygulama ile her şey kağıt üzerinde çözüme kavuşturulmuş gibi görünse de, TBMM'nin basta devrettiği bütçe hakkının dışında harcamalar yapılmasına zemin hazırlanmış olmakta ve mali yıl sonunda TBMM basta vermediği yetkiyi “mütemmim ödenek” adı altında vermeye mecbur bırakılmaktadır. Giderek yaygınlık kazanmaya başladığı anlaşılan bu uygulamaların bir an önce çok istisnai durumlar dışında önüne geçilmesinin ve ödeneğinin yetersiz kalacağı anlaşılan kalemler için TBMM'nden yıl sonunda “mütemmim ödenek almak” gibi kaçamak ve bütçe hakkına, bütçe geleneğine ters düşen uygulamalar yerine, yıl içerisinde “ek ödenek” alınması yoluna gidilmesinin en doğru çözüm olduğuna inanılmaktadır. Bu çerçevede üzerinde durulması gereken bir konu da aktarılan bu ödeneklerin hangi kalemlere gittiğinin net bir biçimde raporlanmamasıdır. 5018 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre yedek ödenekten nereye aktarma yapıldığı her yıl Ocak ayı içinde açıklanmakla beraber, bu açıklama sadece başlangıçta bütçeye konulan yedek ödeneğinin dağılımına ait olup, yıl içinde yapılan yukarıda açıkladığımız türdeki aktarmalara ilişkin bilgi verilmemektedir (TEPAV, 2010b: 35).

Sonuç itibarıyla, 5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetim sistemi değişmekle birlikte, uygulamada ödenek üstü harcamalarla ilgili yeni anlayış hala oturtulmuş değildir. Yukarıda da belirtildiği gibi kanunların verdiği izin ve yetki çerçevesinde

yapılan ödenek üstü giderlerle ilgili tamamlayıcı ödenek verilmesi gerekir. Burada yapılan harcama personel harcamaları, aile yardımı, görev yolluğu gibi nedenlerle yapılan harcamalardır. Ancak genel bütçeli idarelerde yapılan bunların dışındaki ödenek dışı giderler Sayıştay'ın tabiri ile “ödeneği olmaksızın gerçekleştirilmesine yasalarla izin verilmeyen giderlere” ilişkindir (Aydın, 2007: 187). Ödenek aşımı kamu idaresi ölçeğinde, parlamento tarafından verilen yetkinin aşılması anlamındadır (Bayar, 2012:592). Bu tür giderlere kesin hesap yasası ile hukuki meşruiyet sağlansa bile, bu meşruiyet yasama organının bütçe denetimindeki etkinliğini azaltma maliyetini de beraberinde taşımaktadır. Yasama organının başlangıçta parlamentoya vermediği bir yetkinin, harcama yapıldıktan sonra, yasama organı tarafından verilmesi anlamına gelen “tamamlayıcı ödenek” uygulaması, hukuken olmasa da siyasi açıdan meşru bir durum değildir.

4. Bütçenin kapsamı, yapısı ve bütçeyle birlikte sunulan belge ve dokümanların sayı ve hacmi göz önünde bulundurulduğunda; bütçeyi görüşme ve onaylamak için anayasayla TBMM'ye sunulan 75 günlük sürenin etkin bir inceleme, analiz için yeterli olduğu söylenemez. Ek 8'de bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarının Genel Kurul'da görüşülme sürelerinin ne kadar yetersiz olduğu açıkça görülmektedir.

Bütçe inceleme ve onaylaması için parlamentoya tanınan sürenin bütçe hakkı kullanımında etkinliği belirleyen önemli bir değişken olduğundan hareketle; bütçe yasa tasarısı mali yıldan 2-4 ay önce parlamentoya sunulması ve parlamentoda 2-4 ay bunun için inceleme ve tartışma yapılması (Lienert, 2010:5) önerilmektedir. Bütçe kanunlarıyla giderlerin yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren parlamentonun, bütçeler üzerinde daha fazla görüşme imkanına sahip olması bütçe

hakkının sağlanmasında büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle parlamentoların bütçe hakkını etkin kullanabildiğinin bir ölçütü de bütçelerin sunulmasından onaylanmasına kadar geçen zamanın ne kadarlık bir süreyi kapsadığı ve bu zamanın nasıl değerlendirildiğidir. Mevcut anayasal düzenlemeye göre TBMM'ye ayrılan 75 günlük sürenin, 55 günü Plan ve Bütçe Komisyonu'na, kalan 20 gün ise Genel Kurul görüşmelerine ayrılmıştır. Mevcut durumda Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler esasen 30 günü geçmemektedir (Koçak, 2012:101). Genel Kurulda bütçenin görüşülmesi ise EK 8'de gösterildiği gibi 6-14 gün arasında değişebilmektedir. Yapılan incelemelerde Plan ve Bütçe Komisyonuna tanınan 55 günlük sürenin fiilen en fazla 20-30 günlük kısmının kullanılabilirdiği tespit edilmiştir. Bu da TBMM'de bütçenin görüşülme ve onaylanmasının fiilen 1-1,5 aylık bir süreyi kapsadığını göstermektedir.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na tanınan 55 günde onlarca kurum ve kuruluşun bütçesini incelemek olağanüstü çaba gerektirmektedir (TEPAV, 2010a:47). Kesin hesap kanun tasarılarının ve bütçe kanunu tasarılarının komisyon gündemine birlikte alınması ve Genel Kurulda birlikte görüşülmesine ilişkin hükümler kesin hesapların arka plana itilmesine sebep olmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarılarını ve faaliyet raporlarını görüşecek ayrı bir komisyonun kurulması yasama organının siyasi denetim fonksiyonunu daha etkin hale getireceği değerlendirilmektedir. Ayrıca söz konusu tasarı ve raporların bütçe kanunu tasarısından daha önce görüşülmesi gerektiği ve görüşme sonucunun özet bir rapor halinde bütçe komisyonuna gönderilebileceği düşünülmektedir. Böylece kesin hesap kanun tasarıları ve faaliyet raporları ile bütçe kanunu tasarısı arasındaki bütünlük bozulmayacaktır (İlgaz, 2010:89-90).

5018 sayılı Kanuna göre merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının yanı sıra idarelerin faaliyet raporları, faaliyet değerlendirme genel raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısının da TBMM’de bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşülmesi gerektiği düşünüldüğünde, halihazırda TBMM’ye tanınan 75 günlük görüşme ve onaylama süresi yetmeyebilmektedir. Farklı ülke örneklerin bakıldığında, bütçelerin parlamentolara mali yıl başlamadan en az 3 ay önce sunulduğu görülmektedir (Koçak, 2012:101-102).

5. Bütçe uygulama süresince TBMM’ye Kamu Borç Yönetimi Raporu gibi raporlar sunulmakta ve Merkez Bankası sunum yapmaktadır. Bununla birlikte aşağıda belirtilen nedenlerle uygulama süresince etkin bir bilgilendirme yapıldığı söylenemez.

TBMM yönelik etkin ve yeterli bir bilgilendirme ve raporlama sisteminin olup olmadığı ve bu durumun nedenlerini tespit etmek amacıyla Mehmet Selim Bağlı(2010) tarafından, yüksek lisans tezi hazırlama çalışmaları kapsamında, TBMM Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri ile yapılan anket çalışmasında Komisyon üyelerinin yüzde 29,2’sine göre Sayıştay TBMM’ye kısmen etkin ve yeterli düzeyde rapor ve bilgi sunmaktadır. Buna karşılık komisyon üyelerinin yüzde 58’ine göre Sayıştay’ın rapor sunumu ve bilgilendirmesi etkin ve yeterli sayılmazken, yüzde 13’üne göre ise asla etkin ve yeterli değildir. Bu durumda Komisyon üyelerine göre, TBMM-Sayıştay ilişkilerinde etkin ve yeterli bir raporlama ve bilgilendirme sisteminin kurumsallaşmadığı düşünülmektedir. TBMM-Sayıştay ilişkilerinde etkin ve yeterli bir bilgilendirme ve raporlama sisteminin olmayışının nedenlerini tespit etmek amacıyla sorulan soruya verilen cevapta ise Komisyon üyelerinin yüzde 33,3’üne göre kamu kurumlarında 5018 sayılı kanunla

öngörülen bilgi ve belgeler üretilmediği için Sayıştay TBMM'ye etkin ve yeterli rapor ve bilgi sunamamaktadır. Üyelerin yüzde 16,7'si Sayıştay-TBMM ilişkilerindeki etkin ve yeterli rapor ve bilgilendirme sisteminin yokluğunu TBMM'nin isteksizliğine bağlarken aynı şekilde yüzde 16,7'si de bu durumu Sayıştay'ın isteksizliğine bağlamaktadır. Anayasal ve yasal düzenlemelerde eksiklik bulanların oranı ise yüzde 12,5'tir.

TBMM-Sayıştay ilişkilerinde etkin ve yeterli bir raporlama ve bilgilendirme sisteminin işleyebilmesi için anayasal ve yasal düzenlemelerin yanı sıra TBMM'nin de bu konuda istekli davranması gerekmektedir. TBMM'nin bütçe ve kesin hesapla doğrudan ilgili özel ihtisas komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Sayıştay tarafından üretilen raporlara olan ilgisinin yeterli olup olmadığını öğrenmek amacıyla sorulan soruya verilen cevaba göre; Komisyon üyelerinden hiçbiri Komisyonun raporlara olan ilgisini tamamen yeterli görmezken; yüzde 62,56'i de yeterli görmemektedir. Yüzde 8,33 oranında yeterli gören üyelerin tamamı iktidar partisini temsil edenken, kısmen yeterli görenlerin yüzde 60'ı muhalefeti temsil etmektedir (Bağlı, 2010: 220-224).

6. Mali yıl içinde TBMM ancak soru önermeleri yoluyla ve dolaylı olarak bütçe uygulamaları hakkında bilgi edinebilmekte ve bütçe uygulamalarını sorgulayabilmektedir. Soru önermelerinin yetersizliği Tablo 24'de gösterilmiştir.

Parlamente sistemde yürütme organının yasama organının içinden çıkması, onun güvenine tabi olması, yasama ve yürütme organının genellikle aynı siyasi partinin hakimiyetinde bulunması ve özellikle sıkı "parti disiplini" nedeniyle yasama çoğunluğu ile yürütmenin birlikte hareket etmesi; yasama-yürütme organları arasındaki ayırımı işlevsiz ve geçersiz kılarak yasama organının yürütme organını

denetlemesini zorlaştırmakta (Gönenç, 2010:9) yürütme organını denetlemekten kaçınan yasama organının bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi de mümkün olmamaktadır. Parlamenter demokrasilerde yasama organının yürütmeyi denetlemesi hayati öneme sahip olduğu gibi (Bakırcı, 2000: 493) yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi siyasal sistemin demokratik olarak nitelenmesi için kaçınılmaz bir zorunluluktur(Gençkaya, 2000:51).

Türkiye’de parlamentonun yürütmeyi denetleme araçları olarak soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturmasının etkin olarak kullanıldığını söylemek mümkün değildir (Tunçkaşık, 2008:133-145). Aşağıdaki tabloda 1999-2010 yılları arasında milletvekillerince bütçeyle ilgili ve ilişkili olarak sorulan yazı soru önergelerine ilişkin bilgiler verilmiştir.

Tablo 26. Bütçeyle İlgili Yazılı Soru Önergeleri (1999-2010)

İlgili Olduğu Konu	Sayı	Yüzde
Bütçe	261	0,5
Bütçe hazırlık	50	0,09
Kamu yatırım projeleri	5	0,009
Kamu yönetimi	4	0,007
Bürokrasi	13	0,03
Kamu görevlileri	127	0,3
Plan	17	0,03
Program	7	0,014
Saydamlık	0	0
Hesapverebilirlik	0	0
Kesinhesap	0	0
Ödeneklerin kullanımı	832	1,6
Toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme	24	0,05
Mali yönetim	3	0,006
Mali denetim	5	0,001
Mali kontrol	0	0
Sayıştay	58	0,11
İlgili Sorular Toplamı	1406	2,8
Toplam Soru Sayısı	50.480	100

(TBMM Tutanak verilerinden derlenmiştir.)

Son 10 yılda milletvekillerince Başbakan ve ilgili bakanlara tevcih edilen 50.480 adet yazılı soru önergesinin sadece yüzde 2,8'i bir şekilde bütçeyle ilgili ve/veya ilişkili sorulardan oluşmaktadır.

Parlamente denetim araçlarının etkin olarak kullanılmaması aynı zamanda bütçe hakkının bütçe uygulama aşamasında ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi aşamalarında etkin kullanımını da zorlaştırmaktadır. Parlamento denetim araçlarının kullanımındaki etkinsizliğin nedenleri parti disiplini (Soysal, 1997:200) ve mevcut parti sisteminde meclisin hükümetle bütünleşmesidir.

4. Bütçe harcamaları içinde faiz ödemeleri, sosyal güvenlik transferleri ve kanun gereği gelirden alınan paylar gibi yürütme organının takdirine bağlı olmaksızın gerçekleşen harcamalar, esnek olmayan harcamalardır. Bütçe içinde esnek olmayan harcamaların oranı, bütçe üzerinde yürütme ve yasamanın takdir yetkisini belirlemektedir. Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere merkezi yönetim bütçesi içinde esnek olmayan kamu harcamalarının oranı 2003-2010 yılları arasında

10 puanlık bir gerileme ile yüzde 70'lerde inmişse de halen yürütme organının üzerinde takdir yetkisi kullanabildiği merkezi yönetim bütçe harcama oranı yüzde 30'lar düzeyindedir.

Tablo 27. Bütçe Harcamalarının Esneklik Durumu

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	140.454.842	141.020.860	146.097.573	178.126.033	204.067.683	227.030.562	268.219.185	294.358.724
Esnekliği Olmayan Kamu Harcamaları	113.076.558	106.031.287	105.830.979	122.175.140	149.189.195	162.336.975	191.551.100	204.365.996
1.Faiz Ödemeleri	58.609.163	56.488.490	45.679.532	45.962.709	48.752.891	50.661.305	53.200.894	48.298.762
2.Personel Harcamaları	30.209.473	30.209.473	36.388.970	42.887.303	49.373.374	55.263.862	63.155.170	73.377.853
3.SGK'ya Yapılan Transferler	15.922.000	19.333.324	23.762.477	19.201.061	33.870.877	36.155.552	53.703.302	56.380.991
4.Kanun Gereği Gelirden Ayrılan Paylar	-	-	-	14.124.067	17.192.053	20.256.256	21.491.734	26.308.390
5.Vergi İadeleri	8.335.922	-	-	-	-	-	-	-
Esnekliği olan Kamu Harcamaları	27.378.284	34.989.573	40.266.594	55.950.893	54.878.488	64.693.587	76.668.085	89.992.728
Esneklik Oranı	19,5	24,8	27,6	31,4	26,9	28,5	28,6	30,6

Performans Esaslı Bütçeleme geçiş tam anlamıyla kurumsallaşmadığı gibi Sayıştay'ın yasal ve kurumsal yetersizliklerinden kaynaklanan nedenlerle performans denetimi yapılamamaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun Tanımlar başlıklı 2 inci maddesinde Sayıştay denetimi, düzenlilik ve performans denetimi olmak üzere iki şekilde ayrıştırılmış ve düzenlilik denetimi de mali denetim ve uygunluk denetimi olarak detaylandırılmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile performans denetimi performans ölçümü olarak kabul edildiğinden; tüm kurumların denetiminde kritik rol oynayan performans denetimi bölümünde yer alan ve hesap verme sorumluluğunu pekiştiren ilke ortadan kaldırmış, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının

ölçülmesi ile sınırlandırılmıştır. Bu yasaya göre Sayıştay denetçileri, performans denetimi kapsamında, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarını ölçmekle yükümlü olacaklardır. Denetçiler, kamu idaresinin koyduğu politikaya göre denetim yapabilecek, TSK dâhil hiçbir kurumu, hedeflerinin gerçekçiliği konusunda sorgulayamayacaklardır. Bu da Sayıştay'ın, yerindelik denetimi yapamayacağı, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak kararlar alamayacağı anlamına gelmektedir (Kemal, 2012:21-22). Ayrıca performans esaslı bütçelemeye tam anlamıyla geçilmemesi ve Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi ve Ekleri Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulunun 17.06.2011 tarih ve 12 sayılı toplantısında görüşülmüş ve 17.06.2011 tarihinde Sayıştay Başkanı tarafından onaylanmış olmasına karşılık performans denetimine ilişkin rehberin halen (Ekim 2012) hazırlanmamış olması Sayıştay'ın performans denetimini tam ve etkin bir şekilde icra etmesine engellemektedir.

9. Yasal olarak dayanağı olmasa da enformel nedenlerle savunma harcamaları, teşvik uygulamaları ile vergi harcamaları gibi bazı kamu harcamaları TBMM'nin denetimi dışında kalmaktadır. Ek 10'da savunma harcamaları, teşvik uygulamaları ve vergi harcamalarının bütçe görüşmelerinde yeterince sorgulanıp incelenmediği gösterilmiştir.

10. Kesin hesap TBMM'de ayrı bir komisyonda değil Plan ve Bütçe Komisyonunda ve bütçeyle birlikte görüşülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunun en başta gelen görevi Anayasanın 162, 163 ve 164'üncü maddeleri ile 5018 sayılı Kanun gereğince merkezi yönetim bütçe kanunu ile kesin hesap kanunu tasarılarını görüşmek olmakla birlikte, bu komisyonun diğer çeşitli görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Komisyonun en yoğun iş yükünü, TBMM İçtüzüğü ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun gereğince Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile Kanun Hükmünde Kararnameleri görüşmektir. Aynı şekilde bütçe kanununda değişiklikler getiren kanunlar ile kamu maliyesini yakından ilgilendiren kanun teklif ve tasarıları da Komisyonda yoğun bir iş yükünün oluşmasına neden olmaktadır.

Anayasa'nın 166'ncı maddesi ile 3067 sayılı Kanun gereğince kalkınma planlarını görüşmek, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile 5018 sayılı Kanun uyarınca TBMM'ye sunulması öngörülen çeşitli konulara ilişkin Sayıştay raporlarını görüşmek, Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve TMSF'nin ilgili kanunlarına göre, yılın belirli dönemlerinde bu kurumlardan bilgi almak, Sayıştay Başkan ve üyelerinin ön seçimini yapmak gibi çeşitli görev ve yetkilerle donatılan Plan ve Bütçe Komisyonunda ciddi bir iş yükü olduğu kesindir. Uygulamada kanun teklif veya tasarılarının konusu ve kapsamı ne olursa olsun bünyelerinde mali hüküm veya kadro kullanımına ilişkin bir hüküm varsa Plan ve Bütçe Komisyonu'na havalesi yapılmaktadır. Örneğin, 21'inci Yasama döneminde TBMM Başkanlığı'na havale edilen kanun teklif ve tasarılarının hemen hemen yüzde ellisi Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir (Erikli, 2003: 91).

22'nci Yasama döneminde TBMM Genel Kurulu'nda uluslar arası anlaşmalar dışında kanunlaşan tasarı ve teklif toplamı 552 iken, Plan ve Bütçe Komisyonunda geçerek kanunlaşan tasarı ve teklif sayısı 351'dir (Aydın, 2007: 106-107). Bu kadar yoğun bir gündem ve iş yükü ile karşı karşıya olan Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını 55 gün içerisinde etkin bir şekilde incelemesi teknik olarak mümkün değildir.

Ülkemizdeki mevcut Plan ve Bütçe Komisyonu yapısının siyasi denetim fonksiyonunun ve bütçe hakkının kullanımı konularında yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. İncelenen ülke örneklerinin hemen hemen hepsinde bütçe konularıyla ilgili diğer sektörle komisyonların görüşlerine de yer verilmekte ya da bütçe ile ilgili komisyonda diğer sektörlerle bağlantılı kişilerin yer alması sağlanmaktadır. Ancak Türkiye’de Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe ile bağlantılı konularda inceleme yapan tek komisyon olmasının yanı sıra kesin hesapla ilgili konuları da karara bağlamaktadır. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun kabulü ile faaliyet raporlarının da TBMM’de görüşülmesi gerekmektedir. Komisyonun iş yükü daha da artacaktır. Diğer taraftan, bütçe görüşmelerinin 2,5 ay gibi kısa bir sürede gerçekleştirilmesi de parlamentonun bütçe sürecinde yeterince etkili olamamasının nedenleri arasında yer almaktadır. Sonuç olarak, bütçe konusunda diğer ihtisas komisyonlarının görüşlerine yer verilmemesinin, bütçenin parlamentoda görüşülme süresinin kısa olmasının, tek sorumlu komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazla olmasının ve Komisyonun gerek vekilleri gerekse kamuoyunu bilgilendirecek detaylı raporlar hazırlamak konusunda teknik olarak yetersiz kalmasının mevcut yapının aksayan yönlerini oluşturduğu değerlendirilmektedir (Ilgaz, 2010:89-90).

Plan ve Bütçe Komisyonu, merkezi yönetim bütçe yasa tasarılarıyla birlikte merkezi yönetim kesin hesap yasa tasarılarını da görüşüp karara bağlamakla görevli ve yetkilidir. Uygulamadaki yaklaşık 30 günlük görüşme programı içinde, kamu idarelerinin uygulama yılı bütçelerinin aynı sıra kesin hesaplarının da ayrıntılı bir şekilde ve hakkıyla incelenerek görüşülmesi pek mümkün olmamaktadır. Nitekim mevcut uygulamaya göre bütçe takviminin sıkışık olması nedeniyle Plan ve Bütçe

Komisyonunda kesin hesap yasa tasarıları üzerinde fazla durulmamakta, tasarının sadece maddeleri okunup oylanmaktadır (Koçak, 2012:103-194). TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşme gündemi çok sıkışık ve aynı anda bir çok kurum ve kuruluş bütçesinin görüşülmesi ile sağlıklı bir değerlendirme yapma imkanı olmamaktadır (TEPAV, 2010a:43).

Anayasa'ya göre TBMM, kesin hesap kanunu tasarılarını bütçe kanunu tasarılarıyla birlikte görüşerek karara bağlamak zorundadır. Her iki tasarının da aynı süre içerisinde birlikte görüşülmesi, TBMM'nin bu süreçteki etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca gelecek yıl bütçesinin hem kamuoyundaki hem de milletvekilleri nezdindeki öneminden dolayı kesin hesap kanunu tasarıları ikinci planda kalmaktadır (Koçak, 2012:104). Kesin hesap yasa tasarılarının teoride olmasa bile uygulamada siyasi, hukuki ve cezai sorumluluk içermemesi bu tasarılar olanağın azalmasına ve sadece iktidar partilerinin değil kamuoyu ve muhalefetin de bu tasarılar görüşülürken gerekli önem ve özeni göstermekten kaçınmasına yol açmaktadır.

11. Kesin hesap bütçe formatına göre hazırlandığı için sadece ödeneklerin kullanım durumunu göstermekte ve bütçe ile hedeflenen programlar bütçede görülmediği için söz konusu hedeflerin gerçekleşme sonuçları hakkında bilgi vermemektedir.

Analitik Bütçe Sistemi içerisinde yer alan fonksiyonel sınıflandırmanın içeriğinde; kişilere veya ticari kesime sunulan hizmetlerle ilişkisiz, devlet tarafından yapılması gerekli faaliyetler yer almaktadır. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması kuruluşların stratejik hedefleri ile program-bütçe ilişkisini yansıtmaktan ziyade, kamu tarafından yürütülen hizmetlere ayrılan ödeneklerin

istatistiksel olarak izlenmesi amacına hizmet etmektedir. Mali şeffaflığı sağlamaya yönelik kriterlerden biri olan Analitik Bütçe Kod Sistemi, bu amaca uygun istatistik veri sunmakla birlikte, bütçe ödeneklerinin TBMM'deki onay sürecinde yasama organına, yürütmenin öncelikleri, hedefleri ve politikalarını oylama imkanı sunmamaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010b:80-81). Bütçe ve kesin hesap fonksiyonel kodlamayla hazırlandığı için TBMM hükümetlerin politikalarını, kuruluşların stratejik hedeflerini ve plan-bütçe ilişkisini görüşüp değerlendirebilme imkanına sahip olmamaktadır. Analitik Bütçe Kod Sistemi yanı sıra idare bütçe ödenek cetvellerinin hizmet programlarını yansıtacak bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Mevcut uygulamada ise hem bütçe hem de kesin hesap ödenek cetvelleri hizmet programlarını yansıtacak yapıda olmadığı için bütçe hakkı kullanımında etkinsizlik ortaya çıkabilmektedir.

12. Bağımsız dış denetim birimi anayasal bir kurum olarak Sayıştay bulunmaktadır.

13. Anayasal olarak bütçe vetosunun güvensizlik anlamına geleceği düzenlenmediği için hukuki müeyyidesi bulunmamakla birlikte siyasi müeyyidesi vardır.

Kesin hesap kanunu projesinin mecliste tetkikinin önemi ve projenin reddedilmesi halinde ne gibi sonuçlar doğurması lazım geleceği konuları, üzerinde fazla durulmuş meselelerden değildir. Kesin hesap kanunu projesinin meclis tarafından reddedilmesi halinin, bütçe projesinin reddi haline benzer neticeler doğurması muhtemeldir. Esasen bu iki proje, birbirlerinin değişik safhalarından başka bir şey değildir. Totaliter rejimlerden farklı olarak parlamenter rejimlerde bütçenin reddi, hükümete karşı olan güvensizliğin ortaya çıkması ve onun

düşmesine neden olur. Kesin hesap kanununun reddi ise kuvvetler birliği sisteminde de parlamenter sistemde de aynı sonucu doğurtmalıdır. Meclis, bütçe uygulamasının sonuçlarına tam ve kesin şekilde ancak kesin hesap kanunu projesinin ve buna dair Sayıştay genel uygunluk bildiriminin kendisine sunulmasıyla bilgi elde etmektedir.

Bu itibarla bütçe uygulanmasının tümü üzerinde meclisin hükümetle hesaplaşması ancak kesin hesap kanunu projesinin görüşülmesi ile olacak ve bu hesap vermede hükümet sorumsuzluğunu elde edemez ise, tasarının reddi ile sorumluluğuna gidilmek imkanı elde edilmiş bulunacaktır. Fakat kesin hesap kanununun reddi, parlamenter rejimlerde, hükümeti iktidardan düşürmek için başvurulacak bir çare ve yol olarak görülmemektedir. Aslında, o kesin hesabın ilgili olduğu bütçeyi sunup uygulayana hükümet, belki de o zamana kadar iş başından uzaklaşmıştır. Eğer o hükümet hala iktidarda ise, iktidardan düşmesi bu reddin tabii ve zaruri bir neticesi olması gerekirken (Feyzioğlu, 1965: 508-509) Türkiye’de kesin hesap yasa tasarısının reddi ile ilgili anayasa ve yasalarda herhangi açık bir düzenleme yer almamaktadır. Cumhuriyet tarihi boyunca da kesin hesap yasa tasarısının reddi nedeniyle herhangi bir hükümetin düştüğü görülmemiştir. Eğer kesin hesap yasa tasarısını hazırlayan hükümet halen iktidarda ise hem Plan ve Bütçe Komisyonundan hem de TBMM Genel Kurulunda çoğunluğa sahip olduğu için hazırladığı kesin hesap yasa tasarısı rahat bir şekilde meclis tarafından onaylanmaktadır. Aksine eğer kesin hesap yasa tasarısını hazırlayan hükümet, kesin hesap yasa tasarısı görüşülürken iktidarda değilse, o zaman da kesin hesap yasa tasarısının reddi ile siyasal sonuç elde etmek zaten mümkün olmayacaktır.

Bütçe, henüz bir tahminler ve tasavvurlar belgesi olduğu için, onun reddi ile yıllık faaliyet ve siyasetine dair plan ve tasarısı kabul edilmeyen hükümet iş başından uzaklaştırılmış ve mesele kapanmış olur. Halbuki kesin hesap yasa tasarısı ile meclise, yürütme erkinin bir bütçe dönemi içerisinde yaptığı işler, bilfiil cereyan etmiş olaylar bildirilmektedir. Bunların meclis tarafından kabul edilmemelerini gerektiren sebepler herhalde büyük önemde ve belki suiistimal derecesinde ağır olacaklardır. Bu nedenlerle kesin hesap kanununun reddinin neticesi, sadece hükümetin iktidardan uzaklaştırılması değil, red sebebinin çeşit ve içeriğine göre değişmek üzere, aynı zamanda, ilgililerin hukuki ve cezai sorumluluğuna gidilmesi de olacaktır. Özellikle o hükümet iktidardan uzaklaşmış ise, sorumluluk sırf hukuki veya cezai bulunacaktır. Bütçenin reddinin sonucu sadece siyasi olduğu halde, diğerinde siyasi neticeye hukuki ve cezai bazı müeyyideler de katılmakta, hatta bazen sadece bu son iki neticeye münhasır kalmaktadır (Feyzioğlu, 1965: 510). Fakat Türkiye’de ceza hukukunda bu tür bir suç ve ceza tayin ve tespit edilmediği gibi, idare hukukunda da bu tür bir idari sorumluluk belirtilmemiştir. Kesin hesap yasaları her halükarda müeyyidesi olmayan ya da en azında müeyyidesi belirsiz olan kanunlar olarak görülmektedir.

14. Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimleri TBMM’nin denetim işlevi için yeterli içerikte ve şekilde olmaktan uzaktır. Genel uygunluk Bildirimleri daha çok ödenek kullanım durumları, ile hazine işlemlerini konu edinmekte; idarelerin faaliyetleri, hedefleri ve hizmet üretme etkinlikleri hakkında herhangi bir değerlendirme içermemektedir.

Kurum hesaplarının doğruluğunun ve güvenilirliğinin tespiti ve tasdiki ile sonucun parlamentoya raporlanması işlevini, sayman hesaplarından yola çıkmak suretiyle Bakanlık Kesin Hesap Tasarılarının Hazine Genel Hesabıyla mutabakat

derecesini tespit ederek TBMM'ye bildirmeye yarayan Genel Uygunluk Bildirimi, teorik olarak, tek tek kurum hesaplarının tasdiki yerine topluca devlet bütçesinin uygulanma sonucunun tasdikini öngören, adeta Sayıştay'ın yıllık mali denetim raporu olma niteliklerini taşıması gereken bir belgedir (Gören, 2000: 146). Son birkaç yıldır bu raporun içeriğini genişletmek ve daha ilgi çekici konulara da yer veren eklentiler yapmak yolunda belirli bir çaba gösterilmektedir. Buna rağmen sözü edilen raporun konuyla doğrudan ilgili olmayan milletvekillerinin kolayca anlayıp ilgi duyacakları bir biçime henüz kavuştuğu (Kesmez, 2000: 242) söylenemez.

TBMM daha çok genel uygunluk bildiriminde belirtilen noktalar üzerinde durarak kesin hesap kanunu tasarısını görüşmekte ve böylece yasama denetimi tamamlanmış olmaktadır. Bu denetimin etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve kesin hesap kanunu tasarısının denetim işlevini sağlayabilmesi için tasarıya esas alınmak üzere hazırlanan genel uygunluk bildiriminin de doğru ve açıklayıcı bilgileri içermesi gerekir. Aksi halde kesin hesabın ait olduğu yılın bütçe uygulanmasının muhasebesinin sağlıklı ve doyurucu denetimini yapmak mümkün değildir (Konukman, 2000: 145). Denetim sonuçlarını içermeyen ve denetim bulgularına yer vermeyen bir bildirim, TBMM'ye, bütçe uygulamalarıyla ilgili mesajlar vermesi mümkün değildir (Gören, 2000: 147).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 ve 43'üncü maddelerinde ki hükümlere göre Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporunu dikkate alarak

hazırlaması gerekmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanunun gerektirdiği değişiklikler konusunda 832 sayılı Sayıştay Kanununda düzenlemeye gidilmemesi

nedeniyle fiili olarak Sayıştay'ın uygunluk bildirimini, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlanmaktadır. Bu durumda Sayıştay tarafından düzenlenen genel uygunluk bildirimleri daha çok ödenek kullanım durumları, ile hazine işlemlerini konu edinmekte; idarelerin faaliyetleri, hedefleri ve hizmet üretme etkinlikleri hakkında herhangi bir değerlendirme içermemektedir. Sonuçta genel uygunluk bildirimleri sadece anayasal bir zorunluluk olduğu için her yıl verilmekte ancak bu bildirimler, doyurucu ve somut denetim bulgularına dayanmaktan uzak (DPT, 2000: 96)kalmaktadır.

5018 sayılı Kanunun amir hükümlerine rağmen genel uygunluk bildiriminin faaliyet raporları ve dış denetim raporları olmaksızın görüşülmesi, parlamentonun bütçe denetimi hususunda etkinsizliğine yol açmaktadır. Öncelikle faaliyet raporları ve genel uygunluk bildiriminde yer alan hususlar, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ayrı bir birleşimde ele alındıktan sonra bütçe görüşmelerine geçilmesi gerektiği halde, parlamento bu imkana sahip olamamaktadır. Önce kamu idarelerinin başarı ve başarısızlıklarını görüşerek, daha sonra bütçe görüşmelerine geçme (Aydın, 2007: 189) fiilen gerçekleşmemektedir. Bu durumda kamu idarelerinin faaliyet raporları ve dış denetim raporlarına dayalı bir şekilde faaliyetlerine, iş ve işlemlerine, performans ve etkinliklerine göre değerlendirilmeksizin sadece tahsis edilen ödeneklerin kullanımı açısından değerlendirilmesine olanak veren genel uygunluk bildirimlerinin yeterli ve amaca uygun olduğu söylenemez.

Sayıştay da idare kesin hesaplarının doğruluğu ve güvenilirliğini genel uygunluk bildirimini ile teyid etmekle yetinmekte, bu hesaplarda ve faaliyet

raporlarında yer alan bilgi ve verilerin yorum ve değerlendirmesini TBMM'ne bırakmaktadır (Öner, 2011:206). Sayıştay'ın birinci öncelikli görevi TBMM adına dış denetim yapmak olarak değerlendirildiğine göre Sayıştay'ın dış denetim işlevini yansıtan genel uygunluk bildirimleri ile ilgili Plan ve Bütçe Komisyon üyelerinin kanaatini öğrenebilmek amacıyla Mehmet selim Bağlı (2010) tarafından yapılan anket çalışmasında; Komisyon üyelerinin yüzde 66,7'sine göre genel uygunluk bildirimlerindeki en önemli eksiklik daha çok bir rakamlar yığını olması, idarelerin faaliyet ve performansı hakkında yeterli bilgi içermemesidir. 1050 sayılı Kanundan farklı olarak 5018 sayılı Kanunda kesin hesap yasa tasarılarının içeriği değiştirildiği halde genel uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriğine ilişkin yasal düzenleme yapılmamıştır. Genel uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriğini Sayıştay Genel Kurulu belirlemekte ve halen 5018 sayılı Kanun öncesi alışkanlıklarına devam ettiği görülmektedir. Anket sonucundan da açıkça görüldüğü üzere, Plan ve Bütçe Komisyon üyelerine göre, Sayıştay'ın dış denetim fonksiyonunun en önemli çıktısı olan genel uygunluk bildirimleri TBMM kesin hesap denetiminde istenilen etkinlik düzeyine ulaşmaya yardımcı olmaktan uzaktır (Bağlı, 2010:221).

15. TBMM'de Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ile Bütçe Başkanlığı adı altında iki ayrı analiz birimi bulunmakla birlikte bunların etkin bir bütçe analizi yapmak için yeterli kurumsal kapasiteye sahip olduğu söylenemez.

Yasama organı ile denetim organı arasındaki ilişkiye bağlı olarak, mali yıl içinde harcamalarla ilgili parlamentonun etkin bir şekilde bilgilendirilmesi önemlidir (Wehner ve Byanyima, 2004: 78). Parlamenterlerin bütçe sürecinde anlamlı rollerinin olması için, bütçeyi bağımsız bir şekilde analiz etme yetkisine sahip olmaları gerekmektedir. Bütçenin iyi bir şekilde anlaşılması ve bütçede

değişiklik yapılması, ancak doğru bir analiz sayesinde mümkündür. Doğru analizin yapılabilmesi de parlamenterlerin kendi araştırma hizmetleri aracılığıyla bütçeye ilişkin bağımsız bilgi ve analizlere ulaşabilmeleriyle sağlanabilir. Söz konusu zorunluluk, parlamentonun kendi araştırma servisi bulundurma yoluna gitmesine yol açmaktadır. Parlamentolar, bütçe belgelerinin uzunluğu ve teknik açıdan karmaşıklığı nedeniyle yürütme organına bağlı bütçe ofislerinin uzmanlığı ile rekabet edememektedirler. Bu durumda parlamentolar da bütçe inceleme ve analizlerini yapabilecek ve bu konuda uzmanlaşmış ayrı ofislerin oluşturulma ihtiyacını gündeme getirmektedir (Kesik, 2008:293-295).

Kamu mali yönetim reformları sonucu bütçenin yasama süreciyle ilgili olarak ortaya çıkan önemli ihtiyaçlardan biri de parlamentoların ve özellikle bütçe komisyonlarının bağımsız araştırma ve analiz kapasitelerinin güçlendirilmesidir. Mali istatistiklerin düzenli olarak takip edilmesi ve derlenmesi, bilgi ve enformasyon havuzunun oluşturulması komisyon çalışmalarında ihtiyaç duyulan temel konuların başında gelmektedir. TBMM'nin bütçe ve diğer finansal hesaplara ve raporlara ilişkin araştırma kapasitesinin yeterli olmadığı görülmektedir (Koçak, 2012:108). TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatında Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ile Bütçe Başkanlığı adı altında iki ayrı analiz ve araştırma hizmeti sunan birim bulunmakla birlikte TBMM Plan Bütçe Komisyonu üyelerine yeterli teknik destek ve bilginin sağlandığı pek söylenemez. Komisyon üyeleri ya tanıdıkları bürokratlardan ya da kendi danışmanlarından yardım almaya çalışmakta, bu da çoğu kez yeterli ve sağlıklı olmamaktadır (TEPAV, 2010a:43). Parlamenterlerin bütçe sürecinde etkili olabilmeleri için; ekonomik tahminler, temel tahminler, kamu idarelerinin bütçe tekliflerinin analizi, orta vadeli analiz, teklif analizi, harcama kesintilerine ilişkin

seçenekler, vergi analizleri, uzun vadeli analizler ile kısa politika özetlerine ihtiyaçları bulunmaktadır (Kesik, 2008:297).

Parlamentoya bağlı bağımsız ve analitik bir birimin temel görevi, iktidar ve muhalefet ayırımı yapmaksızın talep eden tüm milletvekillerine bu belge, doküman ve analizleri en hızlı Şekilde sunmasıdır. TBMM ve Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bütçe uygulamalarını izleme ve denetleme fonksiyonunu etkin bir Şekilde yerine getirebilmeleri için, daha önce olduğunun aksine, sadece rapor sonuçlarının okunup kısa bir görüŐmeden sonra oylanması ile yetinilmemesi, rapor ve belgelerin uzman elemanlarca incelendikten sonra komisyonlarca değerlendirilmesi ve bu amaçla TBMM'nin idari yönden güçlendirilmesi gerekmektedir (ner, 2008:281).

Mehmet Selim BAğLI tarafından, yüksek lisans tezi hazırlama çalışmaları kapsamında, Plan ve Bütçe Komisyon yelerinin bütçe yetkisini kullanmak için ihtiyaç duydukları bilgileri nasıl ve nerelerden temin ettiklerini tespit etmek amacıyla komisyon üyelerine sorulan soruya verilen cevaba göre; komisyon üyelerinin bütçe uygulamaları hakkında bilgi alma ihtiyacı hissettiklerinde ağırlıklı olarak kamu kurumlarınca verilen raporlar ve kamu kurumlarının web sitelerinden yararlandıkları, buna karşılık TBMM Araştırma Merkezi Müdürlüğü ile komisyon aracılığıyla Sayıştay'dan bilgi edinmenin beklenenin aksine oldukça düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir. Bütçe ile doğrudan ilgili olan diğer milletvekillerine göre bütçe uygulama süreci ile daha fazla ilgilenen Plan ve Bütçe Komisyon yelerinin bilgi edinme kanallarına bakıldığında; TBMM'nin zamanında ve yeterli bilgi ile donatıldığını söylemek mümkün değildir. Bu durum TBMM'nin kesinhesap denetimi aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesindeki

doğrudan etkinliğini kısıtladığı gibi saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaşmasını da olumsuz yönde etkilemektedir (Bağlı, 2010:221).

16. Yasal zorunluluk olarak hazırlanan idarelerin faaliyet raporları yeterli şekil ve içerikte değildirler. Faaliyet raporlarının performans göstergelerine ve analizlere yer verilmesi gerekirken daha çok kurumları tanıtıcı bilgiler içerdiği görülmektedir.

Bütçe hakkı kullanımında etkinliği sağlamak ve bütçe politikalarının uygulamasında riski ya da başarısızlığı elimine etmek için; politika oluşturan ve bu politikaları önceliklendiren belgeler olan plan ve program belgeleri, bunları hayata geçiren bütçe ile uygulamasını günün sonunda hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın gerektirdiği çerçevede sağlamayı amaçlayan kesin hesap ve faaliyet raporu süreçlerinin birbirleriyle doğru ilişkilendirilmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2011:126).

İdarenin hazırladığı faaliyet raporu ve diğer belgelerde kurumları tanıtıcı bilgilerden ziyade performans göstergelerine ve analizlere yer verilmesi ve faaliyet raporlarının Sayıştay tarafından denetim sonuçları da dikkate alınarak değerlendirilerek TBMM'ne sunulması (Öner, 2011:206) gerekmekte iken yeni bütçe sisteminde mevcut uygulamalara bakıldığında kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik plân, performans programı ve faaliyet raporu gibi belgelerin şekli şartlara uygunluk sağladığı fakat içeriklerinin tatmin edici olmadığı söylenebilir (Tüğen ve Özen, 2011:116).

17. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile idare faaliyet raporlarının Sayıştay tarafından denetlenerek denetim bulgularının TBMM'ye sunulması gerekirken,

Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan genel uygunluk bildirimini ile diğer raporlardan idare faaliyet raporlarının yuıksek denetimce denetlendiğine dair bir kanıt tespit edilememiştir. Kanun gereği Sayıştay'ın "Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu" dzenleyerek TBMM'ye sunacağı hukuime bağlandığı halde şu ana kadar henuz bu tur raporlar dzenlenerek TBMM'ye sunulmamıştır.

5018 Sayılı kanunun 68'inci maddesine Sayıştay'ın geruıkleştireceği dış denetimler sonucunda; kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların guvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki dzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuılarınin oluğmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi hususlarını iuıeren raporlar dzenleyeceği, bu raporların idareler itibariyle konsolide edileceği ve bir orneği ilgili kamu idaresine verilerek uşt yoneticisi tarafından cevaplandırılacağı dzenlenmiştir. Aynı maddede, Sayıştay'ın bu şekilde dzenleyeceği denetim raporları ile bunlara verilen cevapları da dikkate alarak "Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu" dzenleyerek TBMM'ye sunacağı hukuime bağlandığı halde şu ana kadar henuz bu tur raporlar dzenlenerek TBMM'ye sunulmamıştır.

5018 Sayılı Kanunun kesin hesap ve bütuıe guşuşmelerine dayanak teşkil ettikleri iuın birlikte guşuşulmesini zorunlu kıldığı temel bazı dokümanların yurütme organı ve Sayıştay tarafından hazırlanmaması ve hazırlanan kimi dokümanların TBMM'ye zamanında sunulmaması, kesin hesap denetimindeki etkinsizliğin temel nedenleri arasında yer almaktadır.

18. TBMM'de Bütuıe ve kesin hesap guşuşmelerinde faaliyet raporlarının

kullanıldığı veya bu görüşmeler esnasında faaliyet raporlarına atıf yapıldığı tespit edilememiştir. TBMM Genel Kurulunda bütçe ve kesin hesap yasa tasarıları görüşülürken faaliyet raporlarından yararlanılmadığı Ek 9'da açıkça görülmektedir.

Yasal zorunluluk olmasına rağmen uygulamada gerek Plan ve Bütçe Komisyonu'nda gerekse Genel Kurul aşamasında kesin hesap yasa tasarısı görüşülürken idarelerin faaliyet raporu, genel faaliyet raporu ve dış denetim değerlendirme raporları görüşülmemektedir. Her ne kadar 2006 yılından itibaren Maliye Bakanlığı tarafından Genel Faaliyet Raporu hazırlanmakta ise de, bu rapor ile idarelerce hazırlanan faaliyet raporları 2006, 2007 ve 2008 mali yılı kesin hesap yasa tasarılarının görüşmelerinde kullanılmamıştır.

19. Analitik Bütçe Sistemi ve 5018 sayılı Kanunla birlikte tahakkuk esaslı bütçeleme sistemine geçmiş olmakla birlikte muhasebe sistemi ile bütçe sistemi arasında tam bir uyum sağlandığı söylenemez.

20. Tam anlamıyla kurumsallaşmış olmamakla birlikte birçok idarede iç denetim birimleri kurulmuş ve iç kontrol sistemlerinin kurulma çalışmaları devam etmektedir.

Sonuçta Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Genel Uygunluk Bildirimi ve TBMM Genel Kurul Tutanakları birlikte değerlendirildiğinde, öngördüğümüz bütçe hakkı kullanım göstergelerine göre, TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanamadığını söylemek mümkündür. TBMM'nin bütçe hakkı kullanımına ilişkin Ek 1'de belirtilen hipotezlerin önemli ölçüde doğrulandığı söylenebilir.

6.2. Anket Sonuçlarına Göre Milletvekillerinin Algı/Yaklaşım ve Bilgi/Farkındalık Düzeyleri

Bütçe hakkını kullanan milletvekillerinin bir önceki alt bölümde incelenen bütçe hakkı kullanımındaki etkinlik şartlarıyla ilgili algı/yaklaşımları ile farkındalık/bilgi düzeylerini ölçmek amacıyla milletvekillerine yönelik 53 soruluk bir anket çalışması yapılmıştır.

Anket sorularının 22'si algı/yaklaşımı, 31 tanesi ise farkındalık/bilgiyi ölçmeyi amaçlamaktadır. Aşağıdaki tabloda anket sorularının amaç ve kapsamı gösterilmiştir.

Tablo 28. Anket Sorularının Amacı ve Kapsamı

	Bütçenin Politika Beyanı Olması	Bütçenin Mali Plan Olması	Bütçenin Faaliyet Rehberi Olması	Bütçenin İletişim Aracı Olması	Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olması	Toplam Sayı	%
Algı/ Yaklaşım	4	4	-	4	10	22	41,5
Farkındalık/ Bilgi	9	9	4	-	9	31	58,5
Toplam	13	13	4	4	19	53	100

6.2.1. Bütçenin Politika Beyanı Dokümanı Olarak Kullanılması

Bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgi düzeylerini ortaya koymayı amaçlayan sorulara verilen cevaplar sonrası çıkan sonuçlar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 29. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir	8,6	22,2	16,0	40,7	12,3	100,0
	Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir	6,2	4,9	11,1	46,9	30,9	100,0
	Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür	8,6	21,0	18,5	43,2	8,6	100,0
	Meclişçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir	18,5	23,5	24,7	29,6	3,7	100,0
Farkındalık/ Bilgi	Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır	7,4	16,0	12,3	34,6	29,6	100,0
	Bütçe paketi, hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır	8,6	24,7	21,0	35,8	9,9	100,0
	Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır	11,1	48,1	14,8	24,7	1,2	100,0
	Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır	16,0	34,6	23,5	24,7	1,2	100,0
	OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir	22,2	44,4	18,5	12,3	2,5	100,0
	Kurumların, yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır	19,8	32,1	19,8	23,5	4,9	100,0
	Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir	13,6	33,3	23,5	24,7	4,9	100,0
	Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır	14,8	16,0	33,3	33,3	2,5	100,0
	Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır	13,6	38,3	16,0	29,6	2,5	100,0

Bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesine yönelik milletvekillerinin algı ve yaklaşımını ölçmeye ilişkin dört soruya verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde; milletvekillerinin yarıdan fazlasının bütçe paketinin politika beyanı olarak kullanılabilmesini beyan ettikleri görülmektedir.

Milletvekillerinin yarıdan fazlasına göre mevcut haliyle bütçe dokümanının politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilineceği yönünde bir algı ve yaklaşım söz konusudur. Sadece meclis tarafından tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmesi hususunda algı ve yaklaşımın olumlu yönde olmadığı görülmektedir.

Bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan unsurlardan bütçenin kapsamı, bütçenin sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtması ve kurum bütçeleriyle stratejik planlarının ilişkisin kurulmasına dair milletvekillerinin farkındalık ve bilgi düzeylerine bakıldığında; milletvekillerinin yarıdan fazlası bütçenin her üç hususta da yeterli ve istenilen düzeyde olduğuna dair bir kanaat beyan etmektedirler. Örneğin, vekillerin % 64,2'si bütçenin tüm merkezi yönetim kurumlarını kapsadığını, % 45,7'si hükümetin sektörel düzeyde tercih ettiği politikaların bütçe paketine yansıdığına inanmaktadır. Kurum bütçeleri ile stratejik planları arasında ilişki kurulduğu yani bütçelerin stratejik planlara dayandığına % 35,8 oranında katılan olurken bu hususta emin olmayanların oranı da % 33,3'tür.

Bütçenin politika beyanı olarak kullanılmasına ilişkin vekillerin farkındalık ve bilgilerini ortaya koymayı amaçlayan ve daha çok bütçe ile diğer temel politika belgeleri ve plan metinleri arasındaki ilişki düzeyini sorgulayan diğer altı soruya verilen cevaplarda ise vekillerin yarıdan fazlasının olumlu yönde cevap vermediği, yani bütçenin söz konusu göstergeler açısından politika beyanı dokümanı olarak kullanılmaya elverişli olmadığına ilişkin farkındalık ve bilgiye sahip oldukları görülmektedir. İktidar-muhalefet ayırımına girmeksizin milletvekillerinin bütçenin politika aracı olarak kullanılabilmesine ilişkin değerlendirmelerine bakıldığında olumlu algı ve yaklaşımın ağırlıkta olmasına karşılık bilgi ve farkındalık açısında

vekillerin bütçenin politika beyanı olarak kullanılmaya elverişli olmaktan uzak olduğuna dair bilgi ve farkındalığa sahip oldukları görülmektedir. Anket sonuçlarına göre hipotezlerimizde öngördüğümüzle uyumlu olmayan vekil algı ve yaklaşımı söz konusu iken, farkındalık ve bilgi açısından vekillerin hipotezlerimizle uyumlu oldukları yani öngördüğümüz şekilde bilgi ve farkındalık sahibi oldukları söylenebilir. Anket yapılan milletvekillerini iktidar-muhalefet olarak ayırdığımızda ise aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Tablo 30. İktidar Partisinden Olanların Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

(%)		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir	,0	14,6	22,9	52,1	10,4	100,0
	Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir*	,0	2,1	6,3	54,2	37,5	100,0
	Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür	,0	10,4	22,9	56,3	10,4	100,0
	Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir	6,3	14,6	29,2	43,8	6,3	100,0
Farkındalık/ Bilgi	Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır	,0	4,2	12,5	45,8	37,5	100,0
	Bütçe paketi, hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır	,0	12,5	22,9	54,2	10,4	100,0
	Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır	2,1	41,7	18,8	35,4	2,1	100,0
	Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır	2,1	27,1	29,2	39,6	2,1	100,0
	OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir	2,1	45,8	27,1	20,8	4,2	100,0
	Kurumların, yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır	,0	29,2	22,9	39,6	8,3	100,0
	Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir	,0	27,1	27,1	37,5	8,3	100,0
	Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır	6,3	4,2	37,5	47,9	4,2	100,0
Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır	,0	27,1	25,0	43,8	4,2	100,0	

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, iktidar partisi üyesi milletvekillerinin algı ve yaklaşımları olumlu yönde çıkmaktadır. Farkındalık ve bilgi açısından da olumlu cevaplar ağırlıkta olmasına karşılık; iktidar partisi üyesi milletvekillerinin % 43,8'i bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgilerinin yer almadığının, % 47,9'u OVP ile OVMP'nin meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmediğinin farkında olduklarını beyan etmişlerdir.

İktidar partisi üyesi milletvekillerinin bütçenin politika aracı olarak kullanılabilmesine yönelik gerek ve şartlara ilişkin farkındalık ve bilgiyi ölçmeyi hedefleyen sorulara önemli ölçüde “Emin değilim” şeklinde cevap vermeleri dikkat çekici bir husustur. İktidar partisi üyesi milletvekillerinin yaklaşık olarak 3'te 1' bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP'nin etkin bir şekilde kullanılması, kurumların yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçelerinin bütçe paketinde açık ve anlaşılır şekilde yer alması, kurumların projeleri ile proje önceliklerinin bütçe paketinde gösterilmesi ile kurumların stratejik planları ile bütçeleri arasında ilişki kurulması hususunda emin olmadıkları dolayısıyla ciddi bir vekillerin bilgilendirilmesine yönelik ciddi bir kurumsal destek ve yönlendirme ihtiyacı olduğu söylenebilir.

Buna karşılık aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin algı ve yaklaşımları ile farkındalık ve bilgileri iktidar partisi üyesi milletvekillerinden farklı olarak tam tersi yönünde mutlak olumsuz çıkmaktadır. TBMM'deki sandalye dağılımına paralel olarak örneklemdaki milletvekilleri içinde iktidar partisi üyesi milletvekilleri çoğunlukta olduğundan, ankette algı ve yaklaşım ile kısmen bilgi ve farkındalık açısından olumlu sonuç çıkmaktadır. Bu da bütçe hakkı kullanımında parlamenter sistemin doğasından

kaynaklanan iktidar-muhalefet çelişkisi ve bütçe sürecine yürütme organının hakim olmasının sonucu olarak değerlendirilebilir.

Tablo 31. Muhalefet Partisinden Olanların Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyoru m	Katılmıyoru m	Emin değ ilim	Katılıyoru m	Kesinlikle katılıyoru m	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir	21,2	33,3	6,1	24,2	15,2	100,0
	Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir	15,2	9,1	18,2	36,4	21,2	100,0
	Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür	21,2	36,4	12,1	24,2	6,1	100,0
	Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir	36,4	36,4	18,2	9,1	,0	100,0
Farkındalık/ Bilgi	Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır	18,2	33,3	12,1	18,2	18,2	100,0
	Bütçe paketi hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır	21,2	42,4	18,2	9,1	9,1	100,0
	Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır	24,2	57,6	9,1	9,1	,0	100,0
	Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır	36,4	45,5	15,2	3,0	,0	100,0
	OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir	51,5	42,4	6,1	,0	,0	100,0
	Kurumların, yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır	48,5	36,4	15,2	,0	,0	100,0
	Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir	33,3	42,4	18,2	6,1	,0	100,0

	Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır	27,3	33,3	27,3	12,1	,0	100,0
	Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır	33,3	54,5	3,0	9,1	,0	100,0

6.2.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması

Bütçenin mali plan aracı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin algı/yaklaşımlarını ölçmeye yönelik dört soru ile farkındalık/bilgi düzeylerini ortaya koymayı amaçlayan dokuz soruya verilen cevaplar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 32. Bütçenin Mali Plan Aracı olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır	12,3	24,7	38,3	23,5	1,2	100,0
	Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir	12,3	16,0	39,5	25,9	6,2	100,0
	Meclis bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapabilme kurumsal kapasite ve bilgiye sahiptir	16,0	21,0	27,2	23,5	12,3	100,0
	Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır	16,0	46,9	14,8	16,0	6,2	100,0
Farkındalık/ Bilgi	Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir	6,2	16,0	19,8	50,6	7,4	100,0

SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir	7,4	28,4	30,9	29,6	3,7	100,0
Bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir	11,1	43,2	27,2	14,8	3,7	100,0
Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir	4,9	40,7	17,3	30,9	6,2	100,0
Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler bütçe dokümanlarında görülmektedir	9,9	40,7	27,2	18,5	3,7	100,0
Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir	9,9	38,3	16,0	27,2	8,6	100,0
Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi sorgulanmaktadır	7,4	39,5	18,5	29,6	4,9	100,0
Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır	45,7	33,3	9,9	7,4	3,7	100,0
Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır	12,3	25,9	19,8	37,0	4,9	100,0

Bütçenin mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan unsurlar açısından vekillerin algı ve yaklaşımının, hipotezlerimizle uyumlu olarak, olumsuz yönde olduğu görülmektedir. Algı ve yaklaşımı ölçmeye yönelik dört soruya verilen cevaplarda “Emin Değilim” şıkının ağırlıkta olması, aşağıdaki tablolardan da görüleceği üzere, daha çok iktidar partisi milletvekillerinin verdiği cevaplardan kaynaklanmaktadır. Buna rağmen vekillerin % 62,9’una göre bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almadığı gibi, % 37’sine göre de kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmamaktadır.

Farkındalık ve bilgiyi ölçmeye yönelik sorulara verilen cevaplarda vekillerin % 58'ine göre yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmekte, % 41,9'una göre de bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır. Geri kalan yedi soruya verilen cevaplarda vekillerin bütçenin mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan unsurları taşımadığı yönünde bilgi ve farkındalığa sahip oldukları görülmektedir. Örneğin, vekillerin % 79'ü bütçe hazırlık aşamasında mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonlarının yeterince etkili olmadığı, % 54,3'ü bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetlerinin ayrı ayrı gösterilmediği, % 50,6'sı yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülüklerin bütçe dokümanlarında görülmediği, % 46,9'u bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisinin sorgulanmadığı, % 45,6'sı da devletin mali varlık ve yükümlülüklerinin bütçe paketinde görülmediği bilgi ve farkındalığına sahiptirler.

Tablo 33. İktidar Partisinden Olanların Bütçenin Mali Plan Aracı olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorm	Katılmıyorm	Emin değilim	Katılıyorm	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır	2,1	16,7	45,8	33,3	2,1	100,0
	Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir	4,2	10,4	39,6	37,5	8,3	100,0
	Meclis bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapabilme kurumsal kapasite ve bilgiye sahiptir	4,2	12,5	27,1	35,4	20,8	100,0
	Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır	,0	41,7	20,8	27,1	10,4	100,0

Farkındalık/ Bilgi	Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir	2,1	6,3	14,6	64,6	12,5	100,0
	SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir	,0	14,6	35,4	43,8	6,3	100,0
	Bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir	,0	39,6	31,3	22,9	6,3	100,0
	Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir	,0	35,4	14,6	39,6	10,4	100,0
	Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler bütçe dokümanlarında görülmektedir	2,1	35,4	31,3	25,0	6,3	100,0
	Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir	,0	37,5	16,7	31,3	14,6	100,0
	Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi sorgulanmaktadır	,0	29,2	22,9	39,6	8,3	100,0
	Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır	35,4	37,5	10,4	10,4	6,3	100,0
	Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır	2,1	18,8	20,8	50,0	8,3	100,0

İktidar partisi milletvekillerinin algı ve yaklaşımları olumlu yönde görülmekle birlikte; % 45,8'i kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişkinin politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulduğu, % 39,6'sı ise performans programının kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetlerini içerdiği hususlarında emin olmadıklarını beyan etmişlerdir. İktidar partisi üyesi milletvekillerinin % 72,9'u bütçe hazırlık aşamasında mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonlarının yeterince etkili olmadığı, % 39,6'sı bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetlerinin ayrı

ayrı gösterilmediği, % 37,5'i yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülüklerin bütçe dokümanlarında görülmediği, % 29,2'si bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisinin sorgulanmadığı, % 35,4'ü de devletin mali varlık ve yükümlüklerinin bütçe paketinde görülmediği bilgi ve farkındalığına sahiptirler.

6.2.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması

Bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin farkındalık/bilgi düzeylerini ortaya koymayı amaçlayan dört soruya verilen cevaplar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 34. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Farkındalık/ Bilgi	Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları özellikle değişen görev ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe dokümanlarında görülmektedir	12,3	43,2	23,5	16,0	4,9	100,0
	Kurumların personel durumu bütçe dokümanlarında görülmektedir	11,1	42,0	17,3	22,2	7,4	100,0
	Kurumların örgüt şemaları, üstlenilen sorumlulukların birimler bazında dağılımını gösterecek şekilde bütçe dokümanlarında görülmektedir	9,9	43,2	24,7	17,3	4,9	100,0
	Kurumların yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri ile performans hedefleri bütçe paketinde yer almaktadır	12,3	43,2	14,8	23,5	6,2	100,0

Bir önceki alt bölümde 5018'e göre üretilmesi gereken rapor, belge ve dokümanlar ile tutanaklara dayalı olarak merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından kurumların faaliyet rehberi olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şart ve unsurların ancak kısmen karşılanabildiği belirtilmişti. Milletvekillerinin bu husustaki farkındalık ve bilgilerini ölçmeye yönelik anketten çıkan sonuçlara

göre vekillerin yarından fazlasına göre bütçe faaliyet rehberi olarak kullanılmaya elverişli değildir.

6.2.4. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması

Bütçenin iletişim aracı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin algı/yaklaşımlarını ortaya koymayı amaçlayan dört soruya verilen cevaplar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 35. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe hazırlık aşamasında hizmet sunulan kesimler ile STK'ların katılımı sağlanmaktadır	22,2	34,6	29,6	12,3	1,2	100,0
	Bütçe ve eki dokümanlar halkın anlayacağı formatta hazırlanmaktadır	38,3	40,7	9,9	8,6	2,5	100,0
	Bütçe görüşmelerine sivil toplum örgütleri katılımı ve kamuoyu ilgisi yeterli düzeydedir	28,4	42,0	21,0	6,2	2,5	100,0
	Meclise sunulan bütçeyle ilgili raporlar medya, STK ve vatandaşların ulaşımına açıktır	9,9	17,3	17,3	42,0	13,6	100,0

Milletvekillerinin önemli bir çoğunluğu bütçenin iletişim aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli şartları taşımadığı algı ve yaklaşımına sahiptiler. Sadece meclise sunulan bütçeyle ilgili raporların medya, STK ve vatandaşların ulaşımına açıklığı hususunda olumlu bir algı ve yaklaşım olduğu görülmektedir.

6.2.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması

Bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin algı/yaklaşımlarını ölçmeye yönelik dokuz soru ile

farkındalık/bilgi düzeylerini ortaya koymayı amaçlayan on soruya verilen cevaplar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 36. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin Yanıtların Dağılımı

%		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir	16,0	34,6	13,6	25,9	9,9	100,0
	Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir	18,5	33,3	22,2	22,2	3,7	100,0
	Bütçe paketi milletvekillerinin anlayabileceği format ve içeriktedir	16,0	29,6	19,8	28,4	6,2	100,0
	Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir	4,9	14,8	28,4	39,5	12,3	100,0
	Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır	16,0	32,1	29,6	14,8	7,4	100,0
	Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır	18,5	32,1	24,7	18,5	6,2	100,0
	Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır	4,9	22,2	27,2	42,0	3,7	100,0
	Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir	12,3	28,4	9,9	42,0	7,4	100,0
	Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir	23,5	34,6	13,6	25,9	2,5	100,0
	Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir	30,9	30,9	22,2	13,6	2,5	100,0
Farkındalık / Bilgi	Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır	4,9	13,6	8,6	35,8	37,0	100,0
	Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumu kesinhesapla görüşülmektedir	17,3	28,4	13,6	29,6	11,1	100,0
	Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir	13,6	39,5	17,3	19,8	9,9	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır	18,5	39,5	17,3	21,0	3,7	100,0
	Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi verilmektedir	19,8	39,5	22,2	17,3	1,2	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir	18,5	39,5	25,9	16,0	,0	100,0

TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir	8,6	21,0	38,3	24,7	7,4	100,0
Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir	44,4	29,6	18,5	4,9	2,5	100,0
Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır	13,6	12,3	44,4	25,9	3,7	100,0

Algı ve farkındalığı tespit etmeye yönelik dokuz sorudan üçü olan yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetiminin meclisin hesap sorma imkanını güçlendirdiği, talep edildiğinde bürokrasinin bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi meclise zamanında sunduğu ve meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan sürenin yeterli olduğu hususlarıyla ilgili olanlara olumlu cevaplar verilmiştir. Geri kalan diğer altı soruya ise verilen cevapların olumsuz olması, milletvekillerinin bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şartları taşımadığı algı ve yaklaşımına sahip olduğunu göstermektedir. Örneğin, milletvekillerinin % 50,6'sına göre bütçe uygulama sürecini meclis etkin bir şekilde izleyememekte, % 51,8'ine göre dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmemekte, % 48,1'ine göre genel uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılayamamakta, % 58,1'ine göre bürokrasi meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirememeli ve % 61,8'ine göre kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmemektedir.

Vekillerin % 50,6'sına göre meclisin bütçe uygulama sürecini etkin bir şekilde izleyemediği, % 51,8'ine göre dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmediği algı/yaklaşımı söz konusu iken;

% 45,7 oranında talep edildiğinde bürokrasinin bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi meclise zamanında sunduğunu ileri sürmeleri çelişki gibi

görülmektedir. Birbirilerini kontrol etme amaçlı olan söz konusu sorulara verilen cevaplar arasındaki tutarsızlıktan ziyade meclisin bütçeyi kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanma istek ve iradesinin yetersiz olduğu şeklinde yorumlamak mümkündür.

Farkındalık ve bilgiyi tespiti yönelik on soruya verilen cevaplarda vekillerin bilgi ve farkındalık durumlarının hipotezlerimizle uyumlu oldukları görülmektedir. Vekillerin % 72,8'i bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi meclisin denetleyemediği kurum ve harcamaların bulunduğu, % 45,7'i bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumlarının kesin hesapla görüşülmediği, % 53,1'i kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçlarının birlikte değerlendirilmediği, % 58'i kesin hesap görüşmelerinde faaliyet raporlarının etkin bir şekilde kullanılmadığı, % 59,8'i bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili meclise zamanında bilgi sağlanmadığı, % 58'i kesin hesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmediği ve % 74'ü savunma harcamalarının etkin bir şekilde sorgulanarak değerlendirilmediği bilgi ve farkındalığına sahiptirler. İktidar-muhalefet çelişkisi de dikkate alındığında vekillerin farkındalık/bilgi düzeylerinin başlangıçtaki hipotezlerimiz ile tutanak ve raporlar üzerinde tespit ettiğimiz hususlarla uyumlu oldukları görülmektedir.

İktidar-muhalefet çelişkisinin milletvekillerinin bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesine ilişkin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgilerini nasıl etkiledikleri aşağıdaki iki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 37. İktidar partisinde olanların Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı olarak Kullanılmasına ilişkin yanıtların dağılımı (%)

		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin değilim	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir	2,1	22,9	14,6	43,8	16,7	100,0
	Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir	4,2	18,8	35,4	35,4	6,3	100,0
	Bütçe paketi milletvekillerinin anlayabileceği format ve içeriktedir	2,1	27,1	20,8	39,6	10,4	100,0
	Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir	,0	4,2	16,7	60,4	18,8	100,0
	Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır	2,1	29,2	33,3	22,9	12,5	100,0
	Ödenek aşırımları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve Kabul edilebilir durumdadır	4,2	20,8	33,3	31,3	10,4	100,0
	Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır	,0	6,3	35,4	52,1	6,3	100,0
	Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir	2,1	18,8	8,3	60,4	10,4	100,0
	Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmektedir	14,6	35,4	16,7	31,3	2,1	100,0
	Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir	14,6	35,4	25,0	22,9	2,1	100,0
Farkındalık/ Bilgi	Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır	,0	14,6	4,2	45,8	35,4	100,0
	Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumu kesinhesapla görüşülmektedir	2,1	33,3	10,4	39,6	14,6	100,0
	Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir	,0	39,6	20,8	27,1	12,5	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır	4,2	33,3	22,9	33,3	6,3	100,0
	Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi verilmektedir	4,2	41,7	25,0	27,1	2,1	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir	4,2	37,5	33,3	25,0	,0	100,0
	TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir	2,1	12,5	39,6	35,4	10,4	100,0
	Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir	43,8	22,9	22,9	8,3	2,1	100,0
	Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır	2,1	12,5	43,8	37,5	4,2	100,0

İktidar partisi üyesi milletvekillerinin bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesine ilişkin algı/yaklaşımları ile farkındalık/bilgileri önemli ölçüde olumlu yöndedir. Her ne kadar bir çok hususta “Emin değilim” diyen bir çoğunluk olsa da iktidar partisi üyesi vekillerin önemli bir kısmı bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak

kullanılabilmesinde önemli bir sorun görmemektedirler. Buna karşılık muhalefet partilerine üye milletvekillerinin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgi düzeylerindeki farklılaşma aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 38. Muhalefet partisinde olanların Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı olarak Kullanılmasına ilişkin yanıtların dağılımı (%)

		Kesinlikle katılmıyorm	Katılmıyorm	Emin değilim	Katılıyorm	Kesinlikle katılıyorm	Toplam
Algı/ Yaklaşım	Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir	36,4	51,5	12,1	,0	,0	100,0
	Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir	39,4	54,5	3,0	3,0	,0	100,0
	Bütçe paketi milletvekillerinin anlayabileceği format ve içeriktedir	36,4	33,3	18,2	12,1	,0	100,0
	Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir	12,1	30,3	45,5	9,1	3,0	100,0
	Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır	36,4	36,4	24,2	3,0	,0	100,0
	Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır	39,4	48,5	12,1	,0	,0	100,0
	Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır	12,1	45,5	15,2	27,3	,0	100,0
	Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir	27,3	42,4	12,1	15,2	3,0	100,0
	Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir	36,4	33,3	9,1	18,2	3,0	100,0
	Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir	54,5	24,2	18,2	,0	3,0	100,0
Farkındalık / Bilgi	Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır**	12,1	12,1	15,2	21,2	39,4	100,0
	Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleştirme durumu kesinhesapla görüşülmektedir	39,4	21,2	18,2	15,2	6,1	100,0
	Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir	33,3	39,4	12,1	9,1	6,1	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır	39,4	48,5	9,1	3,0	,0	100,0
	Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi verilmektedir	42,4	36,4	18,2	3,0	,0	100,0
	Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir	39,4	42,4	15,2	3,0	,0	100,0

TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir	18,2	33,3	36,4	9,1	3,0	100,0
Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir	45,5	39,4	12,1	,0	3,0	100,0
Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır	30,3	12,1	45,5	9,1	3,0	100,0

Yukarıdaki tablodan da açıkça görüldüğü üzere muhalefet partilerine üye milletvekillerinin hem algı/yaklaşımları mutlak surette olumsuz yönde çıkmakta hem de bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesine yönelik farkındalık/bilgileri söz konusu şart ve gereklerin mevcut olmadığı yönündedir.

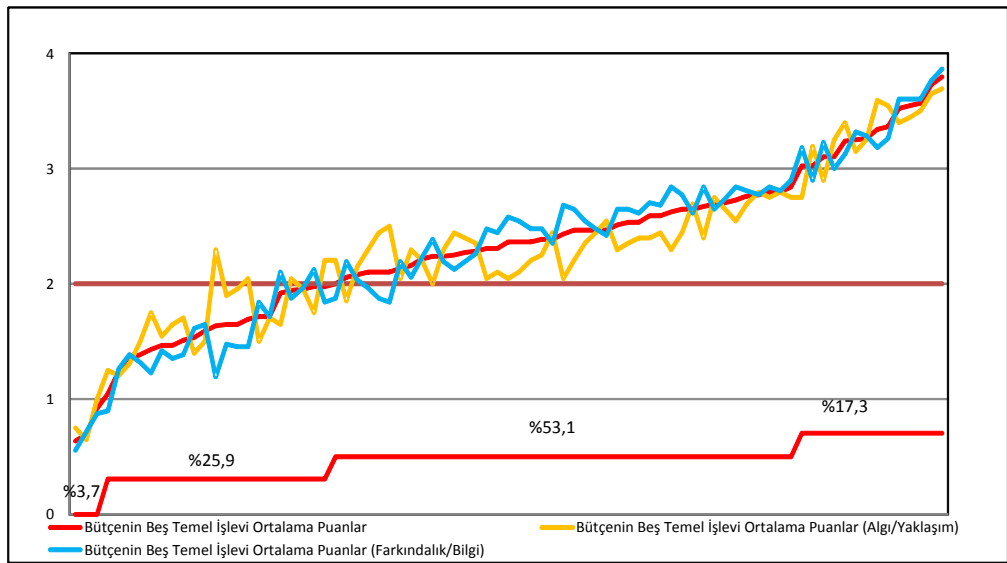
6.3. Anket Sonuçlarının Puanlaması/Anket Sonuçlarının Hipotezlerle Uyumu

Anketlerden elde edilen sonuçlar ile hipotezler arasındaki uyum düzeyini tespit etmek amacıyla Ek 6'da gösterilen puanlama yapılmıştır. Yöntem kısmında da belirtildiği üzere eldeki belge ve dokümanlarla doğru cevabı “kesinlikle katılmıyorum” olması gereken sorular için “kesinlikle katılmıyorum” şıkkı 4 puan olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde doğru cevabı “kesinlikle katılıyorum” olması gereken sorular için “kesinlikle katılıyorum” şıkkı 4 puan olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda doğru cevabın “kesinlikle katılmıyorum” olması gereken sorularda puanlama şu şekilde yapılmıştır: “kesinlikle katılmıyorum= 4”, “katılmıyorum=3”, “emin değilim=2”, “katılıyorum=1”, “kesinlikle katılıyorum=0”. Bu puanlama sistematüğinde alınan cevapların rapor, belge ve tutanaklardan tespit edilebilen gerçeklikle ne kadar uyduğu ve dolayısıyla hipotezlerimizle ne kadar uyum içinde olduğu ortaya

konulmaktadır. Nitekim belge, rapor ve tutanakla hakkında kesin bir kanaat oluşturulamayan 9 ve 41 no'lu sorular bu puanlamada dikkate alınmamıştır.

Anket sonuçlarını Ek 6'da gösterilen ve yukarıda izah edilen puanlamaya tabi tuttuğumuzda, yani elde edilen sonuçları tespitlerimize dayalı sonuçlar ile karşılaştırdığımızda aşağıdaki grafikte gösterilen sonuçlar elde edilmektedir.

Grafik 1. Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar



Yukarıdaki grafik, anket sonucu elde edilen verilerin Ek 6'daki puanlamaya göre aldığı değerleri, yani milletvekillerinin algı/yaklaşım ve bilgi/farkındalık yönünde bizim tespitlerimizle ne kadar uyduklarını göstermektedir.

Ek 6'daki puanlamada 53 adet anket sorusunun içinde 9 ve 41 no'lu soruların çıkartılması (9. Soru: bütçenin temel hedeflerini siyasal iktidar belirleyebilmekte, 41. Soru: Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir) sonucu 51 soru dikkate

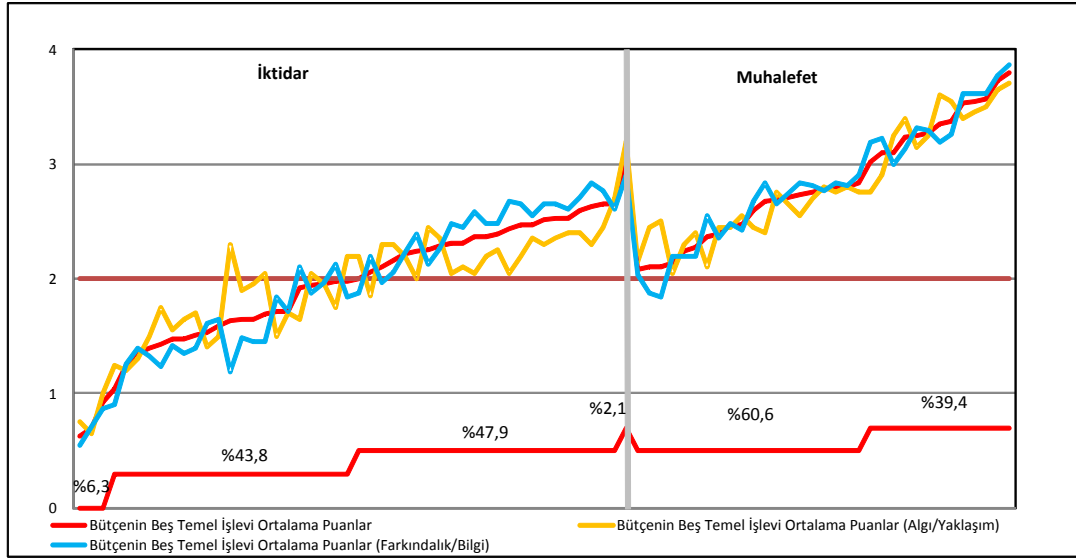
alınmıştır. 51 sorunun her biri önceden tespit ettiğimiz hipotezlere dayalı bir önerme olarak ele alındığında; 3'ü olumlu (16,

34 ve 49. Sorular), 48'i ise olumsuz önermeleri ifade etmektedirler. Olumsuz önermeler, TBMM'nin bütçe hakkını etkin olarak kullanmak için gerekli olan şartlara ve imkanlara sahip olmadığına ilişkindir.

Anket sonuçlarını bu puanlamaya göre değerlendirdiğimizde vekillerin verdiği cevapların % 53,1'i 2, % 17,3'ü ise 3 üstünde puan almaktadırlar. Bu durumda vekillerin % 70,4'ü ortalama olan 2'inin üstünde puan almakla Ek 6'da gösterilen puanlamaya ve önermelerimize yakın durmaktadırlar. Vekillerin % 70,4'üne göre bütçe hakkı etkin bir şekilde kullanılmamaktadır. Vekil cevaplarının sadece % 25,9'ü 1 ila 2 puan arasında değişirken, % 3,7'si 0 ila 1 arasında puan almaktadır. Bu durumda bütçe hakkı kullanımında etkinsizlik hipotezlerimize katılmayan vekil oranı % 29,6'dır.

Aşağıdaki grafikte iktidar-muhalefet ayırımının sonuçlar üzerinde nasıl etkili olduğu gösterilmektedir.

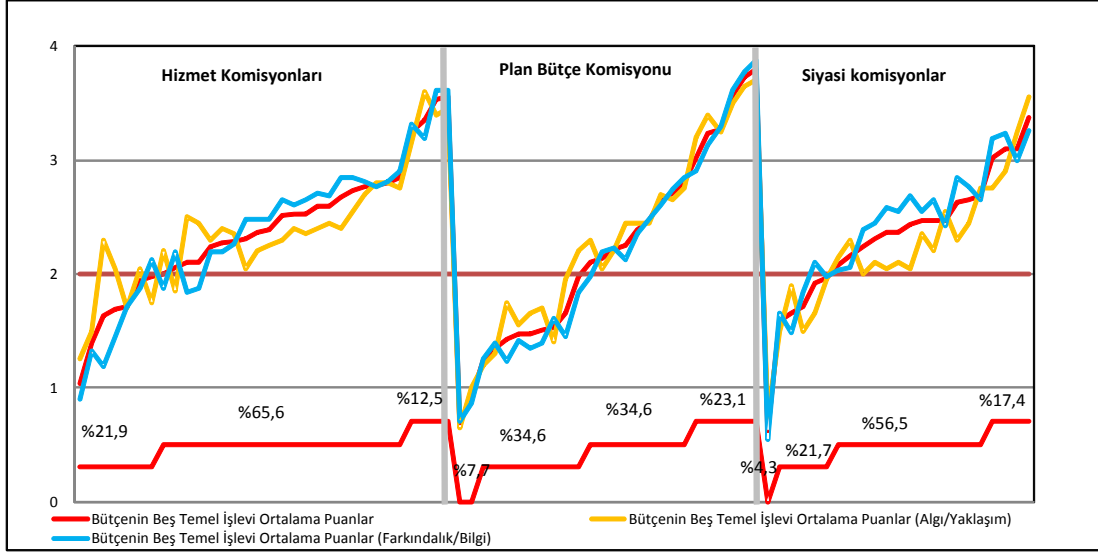
Grafik 2. İktidar-Muhalefet Ayırımına Göre Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar



İktidar partisi üyesi milletvekillerinin verdiği cevapların % 50'si 2-4 puan aralığında değişmektedir. Buna karşılık muhalefet partileri üyesi milletvekillerinin cevaplarının % 100'ü 2-4 puan aralığındadır. İktidar partisi üyesi milletvekillerinin % 50'si bütçe hakkının etkin olarak kullanılmadığına dair algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgiye sahiplerdir. Örneklem içinde iktidar partisi üyesi milletvekillerinin oranının % 59,3 olduğunu da göz önünde bulundurduğumuzda, milletvekillerinden alınan sonuçların Ek 6 ve onun arkasındaki Ek 2'deki hipotezlerimizle büyük ölçüde uyumlu olduğu görülmektedir.

Aşağıdaki grafikte ise anket yapılan milletvekillerinin komisyonlara dağılımının sonuçlar üzerinde nasıl etkili olduğu görülmektedir.

Grafik 3. Komisyon Ayırımına Göre Bütçenin Beş Temel İşlevi Ortalama Puanlar



Bütçeyle doğrudan ilişkili olan ve hem bilgi/farkındalık hem de algı/yaklaşım açısından çalışmanın başında belirtilen hipotezlerimizle daha uyumlu ve dolayısıyla Ek 6'daki puanlamaya daha yakın sonuç alınması beklenen Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi milletvekillerinin verdiği cevapların % 57,7'si 2-4 aralığında puan almaktadır. Buna karşılık söz konusu puanlama siyasi komisyonlarda % 73,9'a, hizmet komisyonlarında ise % 78,1'e çıkmaktadır. Anket yapılan milletvekillerinin komisyonlara dağılımında iktidar muhalefet dengesi, örneklemdaki dengeye ve TBMM'deki sandalye dağılımı olan % 60-%40 dengesine uygun olarak yapıldığından Plan ve Bütçe Komisyonu'nda iktidar dengesinin tek başına açıklayıcı olmadığı söylenebilir. Diğer komisyonlardaki iktidar-muhalefet dağılımı bu komisyonda da aynen gözetilmiştir. Buna rağmen bütçeyle en fazla ilgili olan ve bütçe hakkında daha fazla bilgi/farkındalığa sahip olması gereken Plan ve Bütçe Komisyonunda alınan sonuçlar dikkat çekicidir. Bu durumun temel nedeni Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olan iktidar partisi milletvekillerinin, kendi iktidarlarını ve yasama organındaki çoğunluklarını zora

sokacak bir görüş beyan etmeme yönünde daha hassas davranmaları gösterilebilir. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi iktidar partisi milletvekillerinin somut gerçekliklerden bu denli yüksek oranda sapmaları, bütçe hakkı kullanımında iktidar-muhalefet çelişkisinin ve yürütme organının yasama organına ne kadar hakim olduğunu da bir göstergesi olarak da okunabilir.

Puanı 0-1 arasında ve 3-4 arasında olan milletvekillerinin algı/yaklaşım ve farkındalık bilgi puanlarındaki farklılaşma az iken, 1-2 arasında olanlarda daha fazla olmak üzere 2-3 puan arasında olanlarda da farklılaşmanın gözle görünürlüğü grafikten de izlenmektedir. Bunun dışında %95 anlam seviyesinde toplam, algı/yaklaşım, farkındalık/bilgi puanları arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılaşma tespit edilmemiştir. Milletvekillerinin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilgilerinin iktidar-muhalefet ve komisyonlar ayırımında farklılaşması aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 39. Bütçenin Beş Temel İşlevi Toplam Puanlar (Algı/Yaklaşım)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	,0	6,3	6,7	4,2
	1-2	29,4	56,3	33,3	39,6
	2-3	70,6	31,3	60,0	54,2
	3-4	,0	6,3	,0	2,1
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	,0	,0	,0	,0
	2-3	73,3	50,0	75,0	66,7
	3-4	26,7	50,0	25,0	33,3
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	,0	3,8	4,3	2,5
	1-2	15,6	34,6	21,7	23,5
	2-3	71,9	38,5	65,2	59,3
	3-4	12,5	23,1	8,7	14,8
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Algı ve yaklaşımı öğrenmeye yönelik anket sorularının % 74,1'i 2 ila 4 aralığında puan almaktadır. İktidar partisi üyesi milletvekilleri cevaplarının % 56,3'ü 2-4 aralığında puan alırken bu oran muhalefet partisi milletvekillerinin cevaplarında % 100'u bulmaktadır. İktidar partisi üyesi olmakla birlikte Ek 6'daki puanlamaya ve dolayısıyla hipotezlerimizle uyumlu cevap verenlerin oranının % 50'yi bulması; vekillerdeki algı ve yaklaşımın temel hipotezlerimizle uyumlu olduğunu ve vekillerin önemli bir kısmının bütçe hakkının kullanımında yeterli etkinliğin olmadığı şeklinde algı ve yaklaşıma sahip olduklarını göstermektedir.

Komisyonlar açısından bakıldığında, hizmet komisyonlarına üye olanların % 84,4'ü, siyasi komisyonlara üye olanların % 73,9'ü 2 ila 4 aralığında puan alırken; Plan ve Bütçe Komisyonuna üye olanlar da bu sayı % 61,5'e düşmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi iktidar partisi mensubu olanlarda ise bu sayı % 37,5'e düşmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi iktidar partisi milletvekillerinin 2/3'lük bir kısmı, temel hipotezimizle uyuşmayan algı ve yaklaşım içerisindedirler.

Tablo 40. Bütçenin Beş Temel İşlevi Toplam Puanlar (Farkındalık/Bilgi)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	5,9	12,5	6,7	8,3
	1-2	35,3	62,5	26,7	41,7
	2-3	58,8	25,0	66,7	50,0
	3-4	,0	,0	,0	,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	13,3	,0	,0	6,1
	2-3	60,0	50,0	50,0	54,5
	3-4	26,7	50,0	50,0	39,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	3,1	7,7	4,3	4,9
	1-2	25,0	38,5	17,4	27,2
	2-3	59,4	34,6	60,9	51,9
	3-4	12,5	19,2	17,4	16,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Farkındalık ve bilgiye yönelik sorulara verilen cevapların % 67,9'ü 2 ile 4 aralığında puan almakla hipotezlerimize uyum göstermektedir. İktidar partisi üyesi milletvekillerinde farkındalık/bilgi düzeyi puanlamamıza göre % 50 oranında 2 ile 4 puan aralığında çıkarken; muhalefet partisi üyesi olanlarda bu oran % 93,9'a çıkmaktadır. Muhalefet partisine üye olan vekillerin, iktidar partisi mensubu milletvekillerinden daha fazla bilgili olduğuna dair elimizde bir kanıt bulunmadığına göre bu durumun temel nedeni, iktidar partisi üyesi milletvekillerinin gerçek durumu siyasi nedenlerle açıklamaktan kaçınmalarıdır.

Komisyonlar açısından bakıldığında; hizmet komisyonlarında hizmet komisyonlarında % 71,9, siyasi komisyonlarda % 78,3 olan 2-4 aralığındaki puan oranı Plan ve Bütçe Komisyonunda % 53,8'e düşmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunda üye olan vekillerin farkındalık ve bilgilerinin, hipotezlerimiz ve puanlamamızla daha az uyumlu olduğu görülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olan muhalefet milletvekillerinde % 100 olan 2-4 aralığındaki puan oranının Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olan iktidar partisi milletvekillerin cevaplarında %

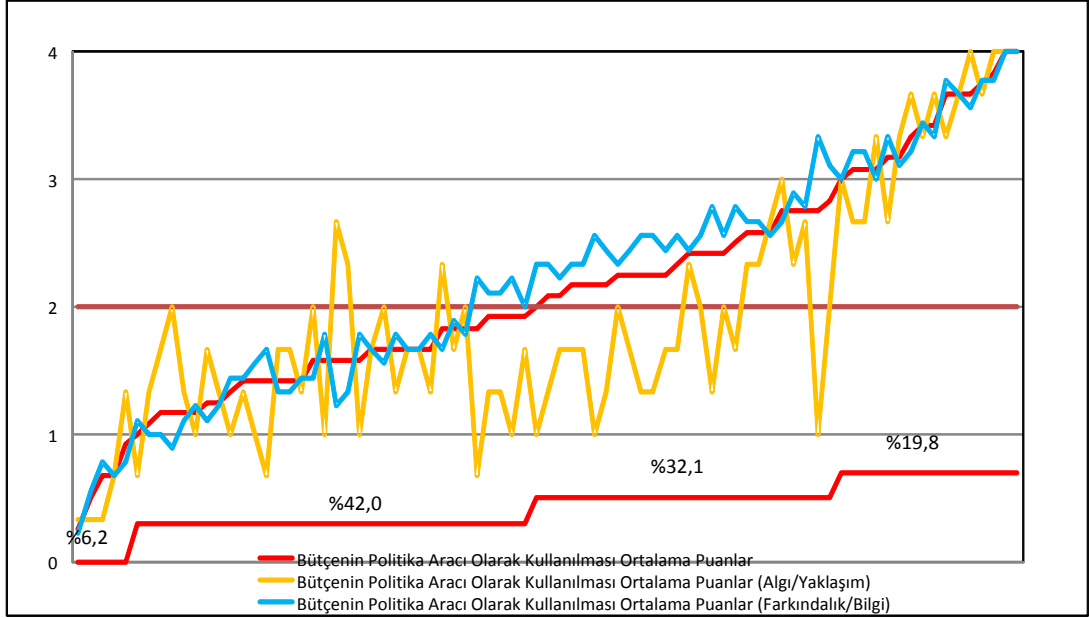
25 olması dikkat çekicidir. Nitekim bu durum Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi milletvekili cevapları puanlarının diğer komisyonlara göre daha düşük gerçekleşmesine yol açmaktadır.

6.3.1. Bütçenin Politika Beyanı Dokümanı Olarak Kullanılması

Merkezi yönetim bütçesinin(ekli doküman ve belgeleriyle birlikte) politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şartlara/unsurlara dayalı olarak hazırlanan anket sorularına verilen cevapların Ek

6'da gösterilen olması gereken cevaplar karşısında aldığı puanlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 4. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar



Anket cevaplarının % 51,9'u 2-4 aralığında puan almaktadır. Vekillerin % 51,9'u, Ek 6'da gösterdiğimiz puanlamayla aynı yönde görüş beyan etmektedirler. Hem rapor, belge ve dokümanlar aracılığıyla ulaşılan tespitler hem de üretilen hipotezlerle % 51,9 oranında uyumlu cevaplar alınmıştır. Bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesi için gerekli şart ve unsurları taşımadığına vekillerin % 51,9'u katılmaktadır. Burada dikkat çekici husus, algı/yaklaşım ile farkındalık/bilgi arasındaki değişimdir.

Tablo 41. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	11,8	18,8	6,7	12,5
	1-2	64,7	50,0	86,7	66,7
	2-3	23,5	31,3	6,7	20,8
	3-4	,0	,0	,0	,0
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	10,0	,0	3,0
	1-2	20,0	10,0	50,0	24,2
	2-3	46,7	20,0	12,5	30,3
	3-4	33,3	60,0	37,5	42,4
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	6,3	15,4	4,3	8,6
	1-2	43,8	34,6	73,9	49,4
	2-3	34,4	26,9	8,7	24,7
	3-4	15,6	23,1	13,0	17,3
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılmasına ilişkin algı ve yaklaşıma yönelik sorulara verilen cevapların % 42's, 2 ila 4 aralığında puan alırken aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere bilgi ve farkındalığa yönelik sorularda 2 ila 4 aralığında puan alan soruların oranı % 58'dir. Milletvekillerinin yarıdan fazlasının bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılmasına dair temel hipotezler ve Ek 6'daki puanlama sistemiyle uyumlu olmayan bir algı ve yaklaşım içinde oldukları görülmektedir.

İktidar partisi üyesi milletvekili cevaplarının % 20,8'i 2 ila 4 aralığında puan alırken muhalefet partisi üyesi vekil cevaplarının % 72,7'si 2 ila 4 aralığında puan almaktadır. Milletvekillerinin yarıdan fazlasının algı ve yaklaşımına göre bütçenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek niteliklere sahiptir. Bu durumda iktidar partisi üyesi milletvekillerinin algı ve yaklaşım açısından muhalefet partilerine üye milletvekillerinden farklılaştıkları ve bunun temel

nedeninin de 5018 sayılı kanun ile getirilen kurum, kavram, süreç ve ilkelerin farklı algılanmasıdır.

Algı ve yaklaşım, bilgi ve farkındalıktan farklı olarak siyasal tercih ve konumlara göre değişebilmektedir. İktidar partisi üyesi vekillerin kurum, kavram süreç ve ilkelerle ilgili algı ve yaklaşımları onların siyasal tercihleri ve siyasal konularının bir sonucu olarak şekillendiği için bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şart ve unsurlar hakkında olumlu algı ve yaklaşım içinde olabilmektedirler. Fakat aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere bilgi ve farkındalık açısından vekiller bu kadar olumlu yönde görüş beyan etmedikleri için bütçenin politika beyanı olarak değerlendirilmesine ilişkin bu olumlu yaklaşımın etkisi azalmaktadır.

Tablo 42. Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Farkındalık/Bilgi)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	11,8	18,8	6,7	12,5
	1-2	52,9	62,5	40,0	52,1
	2-3	35,3	18,8	53,3	35,4
	3-4	,0	,0	,0	,0
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	13,3	,0	12,5	9,1
	2-3	40,0	30,0	37,5	36,4
	3-4	46,7	70,0	50,0	54,5
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	6,3	11,5	4,3	7,4
	1-2	34,4	38,5	30,4	34,6
	2-3	37,5	23,1	47,8	35,8
	3-4	21,9	26,9	17,4	22,2
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

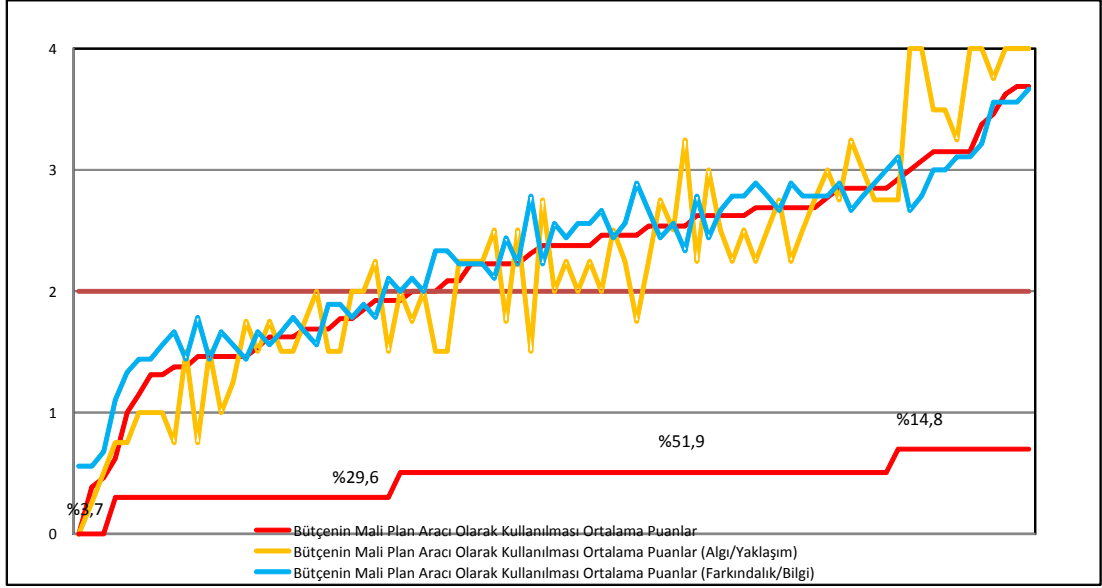
Milletvekillerinin farkındalık ve bilgiyi ölçmeyi hedefleyen cevaplarının % 58'i 2 ila 4 aralığında puan almaktadır. İktidar partisi üyesi milletvekili cevaplarında

% 35,4 olan bu oran, muhalefet partisi milletvekili cevaplarında % 90,9'a çıkmaktadır. Sonuçta milletvekillerinin yarıdan fazlası bütçenin politika beyanı olarak kullanılabilmek için gerekli ve yeterli şart ve unsurlara sahip olmadığı farkındalığı ve bilgisine sahip olarak görünmekle birlikte; iktidar partisi milletvekilleri ile muhalefet partisi milletvekilleri arasındaki farkındalık/bilgi açısının bu kadar yüksek olması dikkat çekicidir. Algı ve yaklaşımdaki farklılığın makul bir izahı ve gerekçesi olmakla birlikte farkındalık ve bilgideki bu kadar yüksek farklılaşmanın açıklaması zordur. İktidar-muhalefet ayırımı en fazla Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi milletvekillerinde görülmektedir. İktidar partisi üyesi Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerini cevaplarının % 20,8'i 2 ila 4 aralığında puan alırken; muhalefet partisi üyesi Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin cevaplarında bu oran % 100'dür.

6.3.2. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması

Merkezi yönetim bütçesinin mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şartlara/unsurlara dayalı olarak hazırlanan anket sorularına verilen cevapların Ek 6'da gösterilen olması gereken cevaplar karşısında aldığı puanlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 5. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar



Ankette elde edilen sonuçların % 66,7'si 2 ile 4 aralığında puan almaktadır. Vekillerin % 66,7'sinin Ek 6'daki puanlamaya uygun cevap vermiş olması, vekillerin büyük bir kısmının bütçenin mali plan aracı olarak kullanılması için gerekli olan şart ve unsurları taşımadığına katıldıklarını göstermektedir. İktidar partisi üyesi milletvekili cevaplarının % 52,1'i, muhalefet partisi üyesi milletvekili cevaplarının % 87,9'ü 2 ile 4 aralığında puan almaktadır. Bütçenin mali plan aracı olarak kullanılması için gerekli şart ve unsurları taşıyamadığı hipotez ve tespitlerine iktidar milletvekillerinin de yarısından fazlası katılmaktadır. Bütçenin mali plan olarak kullanılmasına ilişkin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilginin iktidar-muhalefet ve komisyonlar bazında ayırımı aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 43. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	11,8	25,0	6,7	14,6
	1-2	35,3	56,3	33,3	41,7
	2-3	47,1	12,5	60,0	39,6
	3-4	5,9	6,3	,0	4,2
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	13,3	,0	,0	6,1
	2-3	40,0	50,0	75,0	51,5
	3-4	46,7	50,0	25,0	42,4
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	6,3	15,4	4,3	8,6
	1-2	25,0	34,6	21,7	27,2
	2-3	43,8	26,9	65,2	44,4
	3-4	25,0	23,1	8,7	19,8
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Algı ve yaklaşımı tespit etmeye yönelik sorulara verilen cevapların % 64,'si 2 ila 4 aralığında puan almakla, temel hipotezlerimizle uyum göstermektedir. Bütçenin mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şart ve unsurlara dair daha önce rapor, belge ve tutanaklar aracılığıyla ortaya konulan olumsuz tespit, vekillerin algı ve yaklaşımıyla uyuşmaktadır. İktidar milletvekillerinde bu oran % 43,8 iken, muhalefet milletvekillerinde % 93,9'a çıkmaktadır. İktidar ve muhalefet partisi üyeleri arasında ciddi bir algı ve yaklaşım farkı olduğu görülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi vekillerin cevaplarının % 50'si 2 ila 4 aralığında puan alarak hipotezimizle uyum gösterirken; Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi iktidar partisi milletvekillerinde bu oran % 18,8, muhalefet partisi üyesi milletvekillerinde ise % 100'dür.

Tablo 44. Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Farkındalık/Bilgi)

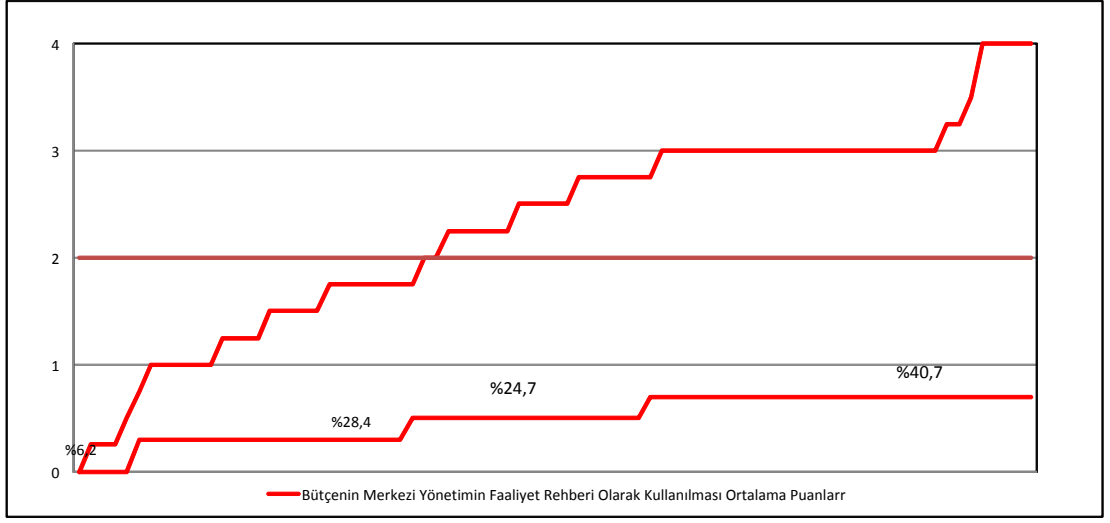
		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	,0	12,5	6,7	6,3
	1-2	35,3	56,3	26,7	39,6
	2-3	64,7	25,0	66,7	52,1
	3-4	,0	6,3	,0	2,1
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	20,0	10,0	,0	12,1
	2-3	53,3	50,0	75,0	57,6
	3-4	26,7	40,0	25,0	30,3
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	,0	7,7	4,3	3,7
	1-2	28,1	38,5	17,4	28,4
	2-3	59,4	34,6	69,6	54,3
	3-4	12,5	19,2	8,7	13,6
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Bütçenin mali plan aracı olmasına ilişkin farkındalık ve bilgiyi ölçmeye yönelik sorulara verilen cevapların % 67,9'ü 2 ila 4 aralığında puan almaktadır. Vekillerin yarıdan fazlasının bilgi ve farkındalık açısında bütçenin mali plan aracı olarak kullanılmak için gerekli şart ve unsurlara sahip olmadığı şeklindeki hipotez ve tespitlerle uyumlu oldukları görülmektedir. Bu durum iktidar partisi milletvekillerinde % 54,2 iken muhalefet partisi üyesi vekillerde % 87,9'dür.

6.3.3. Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması

Merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından kurumların faaliyet rehberi olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şartlara/unsurlara dayalı olarak hazırlanan anket sorularına verilen cevapların Ek 6'da gösterilen olması gereken cevaplar karşısında aldığı puanlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 6. Bütçenin Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar



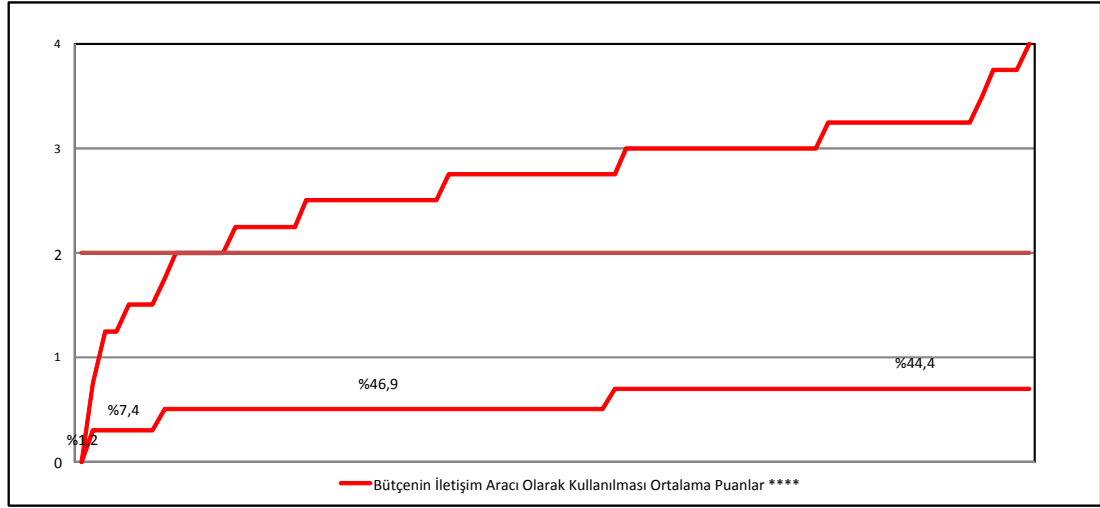
Bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılabilmesini araştırmayı amaçlayan sorular yalnızca farkındalık/bilgiyi ortaya koymayı hedefleyen sorular olduğundan, toplam puanlar aynı zamanda farkındalık/bilgi düzeyini ölçen sorulardır. Alınan sonuçların % 65,4'ü 2 ila 4 arasında puan almaktadır. Bu da vekillerin % 65,4'üne göre bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılabilmesi için gerekli şart ve unsurları taşımadığını göstermektedir. Milletvekillerinin hem bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılmasına ilişkin etkinsizliğe dair alt hipoteze hem de daha önce rapor, belge ve tutanaklarla ortaya konulan bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılma açısından yeterli olmadığı tespitine uygun farkındalık ve bilgiye sahip olmaları merkezi yönetim bütçesinin faaliyet rehberi olarak kullanılmaya elverişli olmadığını kanıtlamaktadır.

6.3.4. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması

Merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından iletişim aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan şartlara/unsurlara dayalı olarak hazırlanan ve

yalnızca algı/yaklaşımı ortaya koymayı hedefleyen anket sorularına verilen cevapların Ek 6'da gösterilen olması gereken cevaplar karşısında aldığı puanlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 7. Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar



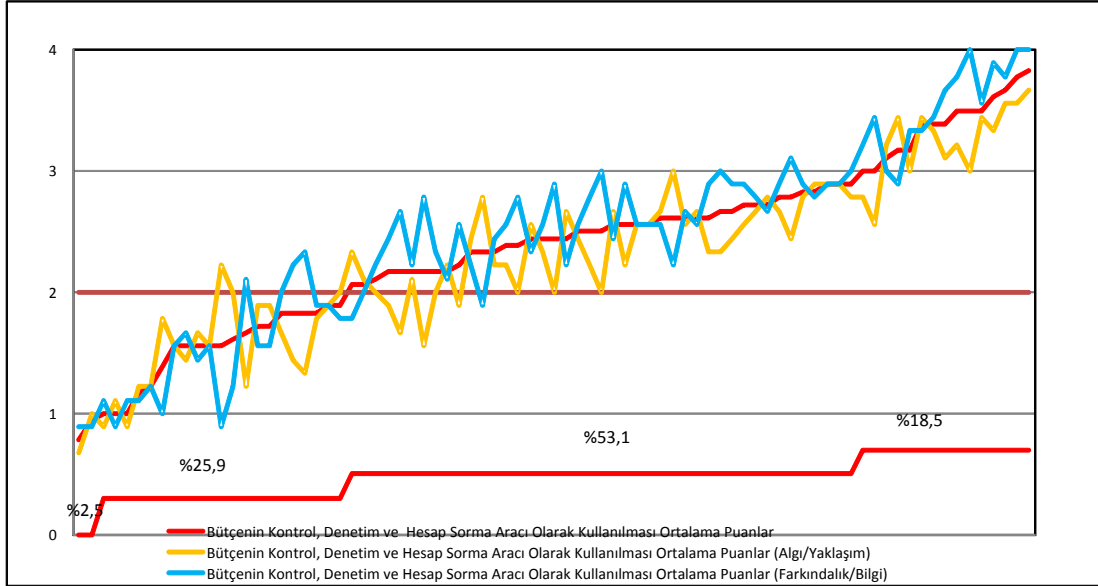
Anket sonuçlarının % 91,3'ü Ek 6'daki puanlamaya göre 2-4 aralığında puan almaktadırlar. Vekillerin % 91,3'ünün Ek 6'da öngördüğümüz puanlama uygun cevap vermiş olmaları, merkezi yönetim bütçesinin iletişim aracı olarak kullanılmaya uygun olmadığı hipotezine büyük oranda katıldıklarını göstermektedir.

6.3.5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması

Merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından yürütme organı ve idareye karşı kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli şart ve unsurları içeren 19 adet soruya milletvekilleri tarafından verilen

cevapların Ek 6'daki puanlamaya göre almış olduğu değerler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 8. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması Ortalama Puanlar



Vekillerden alınan cevapların Ek 6'daki puanlamaya göre aldığı değerlere bakıldığında; anket cevaplarının % 71,6'sının 2 ile 4 aralığında puan aldığı yani % 71,6 oranında Ek 6'daki puanlamaya uygun cevap verdikleri ve bu puanlamadaki hükümlere katıldıkları görülmektedir. İktidar partisi üyesi milletvekillerinden alınan cevapların % 54,'si 2 ile 4 aralığında puan alırken; muhalefet partisi üyelerinden alınan cevapların % 97'si 2 ile 4 aralığında puan almaktadır.

Ek 6'daki anket soruları puanlamasında bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmasını içeren 35-53 aralığındaki sorulara, 38. ve 49. Sorular hariç, “kesinlikle katılmıyorum” şıkına 4 puan, “kesinlikle katılıyorum” şıkına 3 puan, “emin değilim” şıkına 2 puan, “katılıyorum” şıkına “ 1 puan ve “kesinlikle katılıyorum” şıkına da 0 pona verilmiştir. 38'inci ve 49'uncu

sorulara da tam tersine “kesinlikle katılıyorum” şıkına 4 puan, “kesinlikle katılmıyorum” şıkına ise 0 puan verilmiştir. Elde edilen sonuçları bu puanlama sistemine uyarladığımızda milletvekillerinin büyük bir kısmının bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli şart ve unsurlara sahip olmadığı hipotezimizle uyumlu cevap verdikleri görülmektedir.

Bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmasına ilişkin algı/yaklaşım ve farkındalık/bilginin iktidar-muhalefet ve komisyonlar bazında ayırımı aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 45. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması Puanlar (Algı/Yaklaşım)

		Hizmet Komisyonları	Plan ve Bütçe Komisyonu	Siyasi Komisyonlar	Toplam
İktidar	0-1	,0	12,5	6,7	6,3
	1-2	47,1	43,8	40,0	43,8
	2-3	52,9	37,5	53,3	47,9
	3-4	,0	6,3	,0	2,1
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Muhalefet	0-1	,0	,0	,0	,0
	1-2	,0	,0	,0	,0
	2-3	73,3	50,0	50,0	60,6
	3-4	26,7	50,0	50,0	39,4
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Toplam	0-1	,0	7,7	4,3	3,7
	1-2	25,0	26,9	26,1	25,9
	2-3	62,5	42,3	52,2	53,1
	3-4	12,5	23,1	17,4	17,3
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Milletvekillerinin bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmasına ilişkin farkındalık ve bilgilerini ortaya koymayı hedefleyen sorulara verilen cevapların % 74,1'i 2 ila 4 aralığında puan alarak hipotezimizle uyumlu yönde eğilim göstermiştir. İktidar partisi milletvekillerinin

cevaplarının % 60,4'ü, iktidar partisi üyesi vekillerin cevaplarının ise % 93,9'ü 2 ila 4 aralığında puan almıştır. Milletvekillerinin, iktidar ve muhalefet olarak, bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmadığı ve bu tür bir araçsallık için gerekli olan şart ve unsurları taşımadığı bilgi ve farkındalığına sahip oldukları söylenebilir.

SONUÇ

Toplumun örgütlenmiş şekli olan devletin piyasaya müdahalesi mikro ve makro piyasa başarısızlıkları nedeniyle optimal kaynak dağılım ve kullanımının gerçekleşmemesi yanında bölüşümde adaleti sağlama amacına da dönüktür. Devletin kamu kudreti şeklinde somutlaşan piyasaya müdahalesinin temel aracı bütçe kurumudur. Bütçe kurumu aracılığıyla siyaset kurumu /üzerinden siyasal kararlara dönüşmüş olan toplumsal tercihler, kamu politikalarına ve uygulama talimatlarına dönüşür. Bütçenin siyasal niteliği, söz konusu kurumunun kamusal karar alma sürecinde oynadığı rolden kaynaklanmaktadır. Siyasal bir metin olan bütçe, yasama organının yürütme organına talimatı olduğu kadar idare teşkilatının işlerliği için gerekli olan bir izindir.

Bütçenin siyasal niteliği gereği, bütçeleme süreci bir siyasal süreç olarak kamu politikası oluşturma sürecinin parasal yönünü ifade eder. Bu süreçte hangi aktörlerin etkili olacağı siyasal rejimin karakterine bağlıdır. Bütçeleme sürecinde etkili/belirleyici konumda olan kurum ve aktörler aslında kamusal karar alma sürecinde belirleyici olmaktadır. Bütçe süreci, siyasal iktidarın kimler tarafından ne düzeyde kullanıldığını yansıtan bir ayna olarak tanımlanabilir. Bu süreçte vatandaş temsil eden parlamento ne kadar etkin ve etkili olursa; toplumsal tercihlerin siyasal kararlara ve kamu politikalarına dönüşme düzeyi o kadar yüksek olur. Kamu politikalarının ve kararlarının toplumsal tercihlerle uyumu, bütçe-parlamento ilişkilerine ve parlamentonun bu süreçte etkinliğine doğrudan bağlıdır.

Parlamento bütçe ilişkilerinin odak noktasını oluşturan “bütçe hakkı” kavramı, modern-ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte, siyasal alanın toplumsal

alandan ayrışması ve devlet tüzel kişiliğinin oluşması sürecinde gündeme gelmiştir. Hanedan devletlerinden ulus devletlere geçiş sürecinde yönetenlerin vergi alabilmek için yönetilenlerin temsilcilerinden izin alma gereği uzunca bir tarihsel gelişmenin sonucunda elde edilmiştir. Bu yönüyle bütçe hakkı, modern ulus devlet, temsili demokrasi ve anayasal hukuk devleti eş-anlı süreçlerin sonuçları oldukları gibi biri diğerini tetikleyen/zorunlu kılan kavram ve kurumlar olarak değerlendirilebilir.

Parlamentoların kamu gelirleri için önceden izin, kamu harcamaları için yetki vermesi şeklinde özetlenebilen bütçe hakkının klasik anlamı ve işlevleri de bu tanıma göre şekillenmiştir. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısının yasama organı tarafından görüşülerek onaylanması, onaylanan bütçe metninin uygulamasının yasama organınca izlenmesi ve dönem sonunda bütçe uygulama sonuçlarının parlamentonun bilgisine sunulması başlangıçta olduğu gibi parlamento tarafından ibra edilmesi bütçe hakkının klasik işlev ve anlamından üretilmiş bütçe hakkı unsurlarıydı.

1980 sonrasında bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin tetiklediği küreselleşme olgusu ile birlikte iktisadi birikim modelindeki değişim, kamunun piyasaya müdahalesinin somut şekli olan bütçe kavram ve kurumunu da yapısal değişimlere zorlamıştır. Siyaset, ekonomi ve kamu yönetim modelindeki değişimlerle birlikte parlamento-bütçe ilişkisinin kurumsal çerçevesini oluşturan bütçe hakkı da yeni kapsam ve unsurlar edinmiştir. Bütçe hakkı yeni dönemde söz konusu unsurların yanında parlamentoların bütçeyi makro mali istikrarı sağlama ile kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinlik aracı olarak kullanmasını da mümkün kılan bir araca dönüşmüştür.

Devletlerin karşı karşıya kaldığı mali krizler kurumsal anlamda mali yeterlilik ve etkinliğini sınırlarken, sermaye hareketlerindeki liberalizasyon da ulus devletlerin vergi hak ve yetkisini aşındırarak devletleri sınırlı bir alanda hareket etmeye zorlamıştır. Bu durum mevcut kaynakların stratejik önceliklere tahsis edilmesini ve tahsis edilen kaynakların da etkin kullanılmasını geçmişten çok daha önemli hale getirmiştir. Aynı şekilde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan finansal krizler, kamu borç stokunu piyasa dinamikleri içerisinde döndürme ve finansal piyasalara güven verme zorunlulukları da kamunun hesapverebilir ve saydam bir mali yönetim sistemi kurmasını gerektirmiştir.

Ulus devletlerin etkinlik ve yetkinliğinin tartışmaya başlanması devletin yeniden yapılanmasını gündeme getirirken çoğunlukçu demokrasiden çoğulcu demokrasiye geçişte Weberyen anlamda klasik kamu yönetimi yerini yönetişime dayalı yeni kamu yönetimine bırakmıştır. Çoğulcu demokrasi, yeni kamu yönetimi ve siyasal karar alma sürecinde sivil toplum kuruluşlarının artan etkisi ile hesap verabilirlik ve saydamlık kavramlarının önem kazanmasına ve parlamento-bütçe ilişkilerinin bu kavramlar ekseninde yeniden kurgulanmasına yol açmıştır.

Siyasal ve sosyo-ekonomik yapı ve süreçlerdeki değişim kaçınılmaz olarak siyasal, sosyal ve hukuki bir çehre taşıyan bütçe hakkı kavramını ve bütçe kurumunu değişime zorlamıştır. Bütçe kurumu geleneksel/klasik rol ve işlevleri yanından yeni rol ve işlevler üstlenirken bütçe hakkı da yeni unsurları içerecek şekilde genişlemiştir. 1980 sonrasında reformlarla gelişen dönemde bütçeden beklenen fonksiyonları; bütçenin politika dokümanı ve mali plan aracı olması,

faaliyet rehberi, iletişim ve kontrol/denetim aracı ile hesap verme/sorma aracı şeklinde sıralamak mümkündür.

Türkiye’de modern anlamda bütçe kurumu ilk defa Tanzimat döneminde başlayan Osmanlı modernleşmesiyle gündeme gelmiş ve 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile anayasal bir kurum haline gelmiştir. Türkiye’de bütçe hakkının ve kurumunun gelişimi ile anayasal hukuk sisteminin gelişimi paralellik arz etmektedir. 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında anayasal kurum olarak yer alan bütçe kurumu, dönemin siyasi-hukuki yapısındaki değişimlerin izlerini taşımıştır. Anayasal bir kurum olarak bütçe bir asra yakın bir süre 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre hazırlanarak TBMM tarafından onaylanmış ve bu kanuna göre uygulanarak denetlenmiştir.

1980 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe sistemi ve bir bütün olarak kamu mali yönetim sisteminde başlayan reform çabaları Türkiye’de de karşılık bulmuş ve bu amaçla ciddi tartışma ve hazırlıklar yapılmıştır. 1050 Sayılı Kanunun zamanın değişen ve gelişen şartlarına cevap verememesi, yeni ortaya çıkan bütçeden beklentiler ve bütçe kurumunun yeni rol ve işlevlerine uygun olmaması bu tartışma ve çalışmaların odak noktası olmuştur. Sonuçta 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve bütçe sistemi yapısal bir değişikliğe tabi tutulmuştur. Mali saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik gibi kavramları kurumsallaştıran 5018 sayılı kanun TBMM’nin bütçe sürecindeki rol ve işlevlerini artırmayı hedeflemektedir.

5018 sayılı kanun ve buna dayalı olarak çıkartılan ikincil düzey mevzuat gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali yapı ve bütçe sisteminde yaşanan değişimi ve gelişmeleri önemli ölçüde bünyesinde taşımaktadır. Türk

hukuk sistemine ilk defa “bütçe hakkı” kavramı 5018 sayılı Kanun ile girdiği gibi, bu kanunun getirdiği yeni süreç, ilke, belge ve kurumsal yapılar da TBMM’nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanımına yardımcı olacak yeterliliktedir.

5018 sayılı kanunun tüm hükümleriyle uygulamaya girdiği 2006 yılından sonraki süreçte TBMM’nin bütçe sürecindeki etkinlik düzeyi ve genel anlamda bütçe hakkını kullanım durumunu tartışmayı hedefleyen bu çalışmada, öncelikle bütçe hakkı kullanım etkinliği düzeyinin hangi göstergelere dayalı olarak tespit edilebileceği hususu üzerinde durulmuştur. Bütçe kurumu ve bütçe hakkında yaşanan gelişme ve değişimlere dayalı olarak bütçe hakkı kullanımında etkinlik göstergelerini tespit amacıyla literatürde bütçe-parlamento ilişkilerinde hangi unsurların öne çıkartıldığı, ne tür gösterge ve şartların önem kazandığı araştırılmıştır. Konuyla ilgili araştırmalardan yararlanılarak öncelikle bütçenin politika aracı, mali plan aracı, faaliyet rehberi, iletişim aracı ve kontrol, denetim, hesap verme/sorma aracı olmak üzere beş başlık altında 57 adet gösterge/şart veya unsur tespit edilmiştir.

Bütçenin yeni rol ve işlevlerini yansıtan söz konusu 57 adet göstergeden yola çıkılarak araştırmanın temel hipotezi üretilmiştir. Temel hipotez, TBMM’nin çeşitli formel ve enformel faktörler nedeniyle bütçe hakkını etkin olarak kullanmadığı şeklinde formüle edilmiş ve bütçenin yeni rol ve işlevleri olan beş temel başlık altında alt hipotezler üretilmiştir.

Hipotezleri sınamak için iki temel çalışma yöntemi belirlenmiştir. Birinci aşamada TBMM tarafından üretilen tutanak ve raporlar ile bütçe ve eki dokümanlar üzerinde inceleme yapılmış ve 57 adet şart ve unsurdan kaç tanesinin gerçekleştiği tartışılmıştır. Yapılan tutanak, belge ve rapor incelemelerinde bütçe kurumunun

politika dokümanı, mali plan aracı, faaliyet rehberi, iletişim aracı ve kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanabilmek için gerekli olan şart ve unsurları taşımadığı ve dolayısıyla TBMM'nin bütçe hakkı kullanımında yeterli etkinlik düzeyine ulaşamadığı tespit edilmiştir.

TBMM'nin bütçeyi politika dokümanı olarak kullanabilmesi için on üç etkinlik unsuru/şartı üretilmiştir. Tutanak, belge ve raporlar üzerinde yapılan incelemelerde söz konusu on üç şartın beşi kısmen gerçekleşirken, sekizinin hiçbir şekilde gerçekleşmediği görülmüştür. TBMM'nin bütçeyi mali plan aracı olarak kullanabilmesi için etkinlik gösterge setinde yer alan on dört şartın sadece birisinin tamamen karşılandığı, dokuzunun kısmen karşılandığı, dördünün ise hiçbir şekilde karşılanmadığı görülmüştür. Aynı şekilde bütçenin faaliyet rehberi olarak kullanılabilmesi için gerekli beş şartın kısmen, iletişim aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan beş şarttan üçünün kısmen ikisinin ise hiç bir şekilde karşılanmadığı tespit edilmiştir. Bütçenin en önemli işlevi olan parlamentonun bütçeyi yürütme organı ve idare teşkilatı üzerinde bir kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanabilmek için gerekli olan 20 şart ve unsurdan birinin tamamen, on üçünün kısmen karşılanmasına karşılık altısının hiçbir şekilde karşılanmadığı görülmüştür.

Hipotezleri sınamanın ikinci yolu olarak; öncelikle milletvekillerinin algı/yaklaşım ve bilgi/farkındalık düzeylerini tespit etme amacıyla etkinlik göstergeleri setinden yararlanılarak beş alt bölüm başlığı altında elli üç sorudan oluşan anket çalışması yapılmıştır. 24'üncü Yasama Dönemi'nde TBMM'deki sandalye dağılımını esas alarak 48'i iktidar partisinden 33'ü muhalefet partilerinden olmak üzere toplam 81 milletvekili ile tez kapsamında hazırlanan anket uygulanmıştır.

Milletvekilleriyle yapılan anket iki farklı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Birinci aşamada vekillerden alınan cevaplar herhangi bir puanlamaya tabi tutulmaksızın değerlendirilmiştir. Bütçenin politika aracı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin algı ve yaklaşımını ölçmeye yönelik dört soruya verilen cevaplarda milletvekillerinin yarıdan fazlasının bütçe paketinin politika beyanı olarak kullanılma açısından uygun olduğuna dair algı ve yaklaşım sahibi oldukları, buna karşılık bütçenin politika aracı olarak kullanılmasına ilişkin milletvekillerinin farkındalık ve bilgisini ölçmeye yönelik dokuz sorudan altısına verilen cevaplarda vekillerin yarıdan fazlası bütçe ve eki dokümanların politika aracı olarak değerlendirmek için gerekli olan şart ve unsurları taşımadığını beyan etmişlerdir. Anket yapılan milletvekillerinin yüzde altmışının iktidar partisi üyesi oldukları da göz önünde bulundurulduğunda alınan sonuçların temel hipotezle önemli ölçüde uyum gösterdiğini söylemek mümkündür.

Bütçenin TBMM tarafından mali plan olarak kullanılmasıyla ilgili on üç soruya verilen cevaplarda iktidar partisi üyesi milletvekillerinin algı ve yaklaşımları olumlu yönde olmakla birlikte; bir bütün olarak bakıldığında milletvekillerinin yarıdan fazlasının olumlu algı ve yaklaşıma sahip olmadığı görülmektedir. Aynı şekilde vekillerin bütçenin mali plan olarak kullanılmasıyla ilgili bilgi ve farkındalıklarını ölçmeye yönelik sorulara verilen cevaplarda; TBMM üyelerinin bütçe ve eki dokümanları bir mali plan aracı olarak kullanabilmek için gerekli şart ve unsurları yeterince taşımadığı bilgi ve farkındalığına sahip oldukları görülmektedir.

Milletvekillerinin yarıdan fazlasının bilgi ve farkındalıkları, bütçenin kurumların faaliyet rehberi olarak kullanılmak için gerekli şart ve unsurları taşımadığı şeklindedir. Yine, kendileriyle anket yapılan milletvekillerinin önemli bir

çoğunluğunun algı ve yaklaşımı bütçenin iletişim rehberi olarak kullanılmaya uygun olmadığı şeklinde çıkmıştır.

Bütçenin tarihsel/klasik işlevlerinden olan ve yeni dönemde de anlam/kapsam genişlemesine uğrasa da halen bütçeden beklentilerin ilk sırasında yer alan bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli şart ve unsurlarla ilgili milletvekilleri algı/yaklaşımlarını ölçmeye yönelik dokuz sorunun altısına verilen cevaplarda; milletvekillerinin yarıdan fazlasının olumsuz algı ve yaklaşım sahibi olduğu görülmüştür. Farkındalık ve bilgiyi ölçmeye yönelik on soruya verilen cevaplarda da vekillere göre bütçenin kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanılmak için gerekli şart ve unsurları karşılamadığı görülmektedir.

Anket çalışmasında elde edilen sonuçlar herhangi bir puanlamaya tabi tutulmaksızın değerlendirildikten sonra ikinci aşamada anket sonuçlarının hipotezlerle uyumunu tespit etmek amacıyla anket cevaplarına puanlar verilmiştir. Puanlamada anketlerde elde edilen sonuçlar ile hipotezler arasındaki uyumu test etme amaçladığından; her sorunun cevabında önce hipotez ve incelemelere göre olması gereken cevap “4” puan üzerinden en yüksek puanla değerlendirilmiştir. Alınan cevaplar ile bu puan tablosu karşılaştırıldığında bütçenin beş temel işlevini esas alan 53 soruluk anketteki, 2 soru hariç, 51 soruya verilen cevapların % 70’4 oranında temel hipotezle uyumlu olduğu görülmüştür. Beş alt başlık altında bütçe hakkının etkin kullanımına ilişkin 51 adet soruya verilen cevaplarda milletvekillerinin sadece % 29,6’sı temel hipotezle uyumsuz cevap vermiş ve bütçe hakkının etkin kullanımı için gerekli şart ve unsurların mevcut olduğunu beyan etmişlerdir. İktidar-muhalefet çelişkisi ve anket yapılan örneklemdeki iktidar partisi

üyelerinin çoğunlukta olması da göz önünde bulundurulduğunda anket sonuçlarının temel hipotezi önemli ve kabul edilebilir ölçüde doğruladığı görülmektedir.

Bütçenin TBMM tarafından politika beyanı dokümanı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan 13 şartla ilgili olarak vekillerle yapılan ankette vekillerin % 52'si bütçenin politika beyanı dokümanı olarak kullanılmaya müsait olmadığı şeklinde cevap vermişlerdir. Bütçenin TBMM tarafından mali plan aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan 14 şartın içeren vekillerle yapılan ankette ise % 66,7'sinin bütçenin mali plan aracı olarak kullanılmaya elverişli olmadığı şeklinde cevap verdikleri görülmüştür.

TBMM'nin bütçeyi kurumların faaliyet rehberi olarak kullanabilmesiyle ilgili olarak ankette vekillerin % 65'inin merkezi yönetim bütçesinin kurumların faaliyet rehberi olarak kullanılma açısından yeterli görmedikleri tespit edilmiştir. Merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından iletişim aracı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan 5 şartla ilgili olarak vekillerle yapılan ankette, vekillerin % 91'inin bütçeyi iletişim aracı olarak kullanma açısından yeterli görmedikleri anlaşılmaktadır.

Sonuçta bütçenin karşılanması gereken beş temel işleve göre değerlendirme yaptığımızda, başlangıçtaki temel hipotezimizin belge, rapor ve tutanaklar ile anket sonuçlarıyla doğrulandığı yani TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Milletvekilleriyle yapılan anketin sonuçlarıyla hipotezin uyumu % 70 düzeyinde çıkmaktadır. Bu da anket yapılan vekillerin % 70'ine göre TBMM bütçeyi yukarıda bahsedilen 5 temel işlevine uygun bir şekilde kullanamadığını göstermektedir.

Söz konusu etkinsizliğin gerekçeleri olarak; yasal mevzuat yetersizliği ve eksikliği yanında önemli ölçüde yasama organınca sahiplenmedeki yetersizlik, parlamenter sistemin işleyişi gereği yasama-yürütme ilişkisinde yürütmenin etkin olmasının iktidar partisi üyesi milletvekillerinin algı ve yaklaşımında farklılaşma, yürütme organının yasal mevzuat gereği hazırlayıp TBMM'ye sunmakla görevli olduğu belge ve dokümanları yeterli içerik ve zamanda hazırlamaması, kamuoyunun ve sivil toplum kuruluşlarının bütçeye ilgisinin istenilen düzeyde olmaması, dış denetimin kapsam açısından henüz yasal mevzuatla öngörülen seviyede olmaması gibi birden fazla neden sıralanabilir.

Tezde temel olarak mali anayasa olarak kabul edilen 5018 sayılı kanun sonrasında TBMM'nin bütçe hakkı kullanım etkinlik düzeyinin tespiti araştırma konusu edilmiş ve sonuçta TBMM'nin bütçe hakkını kanunun öngördüğü şekilde etkin olarak kullanamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akalın, G., (2006), Kamu Ekonomisi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Akdoğan, A., (2002), Kamu Maliyesi, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Aktan, C.C., (2006), “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyonel”,
Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, (ed. Coşkun Can Aktan, İstiklal Y.Vural,
Dilek Dileyici), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Aksoy, Ş., (1998), Kamu Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi. Aksoy, Ş.,(1993), Kamu
Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi. Albrow, M.,(1970), Bureaucracy, London,
Pall Mall Press.
- Alesina, A., R. Hausmann, R., Hommes, R. ve Stein, E.,(1999), “Budget
Institutions and Fiscal Performance in Latin America.”, **Journal of
Development Economics** 59 (2): 253–73.
- Allen, R., Tommasi, D., (2001), Managing Public Expenditure: A Reference Book
for Transition Countries, SIGMA.
- Allen, E.D., Brownlee, O.H.,(1948), Economics of Public Finance, New York,
Prentice-Hall INC.
- Allen, C.L, Buchanan, J.M., Colberg, (1959), Prices, Income and Public Policy,
McGraw-Hill Book Company, London.
- Anderson, B.,(2009), The Changing Role of Parliament in the Budget Process,
OECD Journal on Budgeting Volume 2009/1.

- Anderson, B., (2008), “Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Anderson, E. J., (2003), Public Policymaking: An Introduction, Fifth Edition, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Arın, T., (2000)“Parlamente Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Farklılaştırma” **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Ataç, E., Ataç, B., Moğol, T.,(2002), “Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”**, Manisa, Emek Matbaacılık.
- Atiyas, İ., Emil, F., (2005), Political Economy of Governance Failures, Crises and Oppotunities for Reform, Cairo, FEMISE Economic Research Forum.
- Atiyas, İzak ve Sayın, Ş.,(2000), “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, editör: İzak Atiyas ve Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Atiyas, İ., Sayın, Ş.,(1997), Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi: Bir yeniden yapılanma önerisine doğru, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Aydın, M.A.,(2007), Türkiye’de Parlamento Denetim Yolu Olarak Bütçe, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Barr, N., (1993), The Economics of The Welfare State, Oxford, Oxford University Pres.

- Bağlı, M.S., (2010), Mali Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından TBMM'nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye'de Parlamento- Sayıştay İlişkisi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara.
- Bakırcı, F.,(2000), TBMM'nin Çalışma Yöntemi, Ankara, İmge Kitabevi.
- Barraclough, K., Dorotinsky, B.,(2008), "The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review", s.99-110, içinde **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective**, WPI Development Studies, The World Bank, Washington, D.C.
- Batirel, Ö.F.,(1996), Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı.
- Batirel, Ö. F.,(1979), Kamu Bütçesi, İstanbul, İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No:312/540.
- Bayar, D.,(2012), "Mali Sorumluluk Nedir?", **"YENİ" MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**, (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Bayramoğlu, S., (2005), Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Bek, H., (1995), "Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap", **Maliye Dergisi**, Mayıs-Ağustos, S. 119.
- Bıçak, E., (2007), Kalkınma Planları-Stratejik Plan İlişkisinin Bütçeye Yansıması, Muhasebat Genel Müdürlüğü Araştırma Raporu, Ankara, 2007.

- Bıçak, N., (1993), “Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve 1991 Mali Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları”, Maliye Dergisi, S.112, Mart-Nisan 1993, s.40-53.
- Biçer, M., Şahin, M., (2008), “Editorial Not”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Bilgiç, V.,(2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar(ed. Asım Balcı, Ahmet Nohut, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Bhatia, K. B.,(1975), “Public Goods Optimal Taxation and Economic Efficiency”, **Public Finance/Finances Publiques, Research report (University of Western Ontario. Dept. of Economics)**.
- Boesch, H., (2008), “Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Blondal, J. R., (2003), Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No. 4.
- Buchanan, J.M., (1986), Liberty, Market and State (Political Ecnomy in te 1980s), Harvester Press.
- Bulutoğlu, K.,(2004), Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık.
- BÜMKO, (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, www.bumko.gov.tr/PEB. Erişim Tarihi: 27.09.2012

Caiden, N.,(1989), “A New Perspektife on Budgeting Reform”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 48 No.1, March.

Caiden, N., (1978), “Patterns of Budgeting”, *Public Administration Review*, 38(6), NovemberDecember, s.539-544.

Campos, E., Pradhan S.,(1996), “Budgetary Institutions And Expenditure Outcomes Binding Governments To Fiscal Performance”, Policy Research Working Paper 1646, The World Bank Policy Research Department Public Economics Division September, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/09/01/000009265_3961019230533/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Erişim Tarihi: 04.03.2011

Canbay, T., Gerger, G. Ç., (2012), “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”, **Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**, (ed. Prof. Dr. A. Kemal Çelebi), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara.

Candan, E., (2007), *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.

Candan, E., (2006), “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların, Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, **Mali Hukuk Dergisi**, S. 121.

Canpolat, H., Kesik, A.,(2012), “Küresel Krizin Ortasında Stratejik Yönetimi Yeniden Düşünmek”, “**YENİ**” **MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni**

Perspektifler, (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Christians, A., Dean, S., Ring, D., Rosenzweig, A.H.(2008), “Taxation As a Global Socio-Legal Phenomenon”, **Journal of International & Comparative Law**, 14 ILSA J Int’l & Comp L 303.

Cohen, J.B.,(1996), “Phoenix Risen The Resurrection of Global Finance”, World Politics, Vol. 48, No. 2 (Jan., 1996), pp. 268-296 Published by: Cambridge University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25053963>.

Coombes, D. L., (1976), The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions, London.

Coşkun, A., (1998)“Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu**, Ankara, Sayıştay Yayınları.

Coşkun, S.,(2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**(ed. Asım Balcı, Ahmet Nohut, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Coşkun, G.,(1978), Kamu Mali Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayınları No: 171.

Crain, M. W., Muris, T.J., (1995), “Legislative Organization of Fiscal Policy.” **Journal of Law and Economics**, 38 (2): 311–33.

Çağan, N., (2008), “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.

Çevik, H. H.,(2003), “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**(ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Demirbaş, T., (2012), “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, **“YENİ” MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**, (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Ankara,Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Demircan, E.,(2006), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması. Türkiye Örneği”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**(Teori ve Uygulama) (ed. Prof. Dr. Nihat Falay, Yrd. Doç. Dr. Mehmet Şahin, Dr. Ahmet Kesik), Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Dicle, A.,(1973), Kamu Mali Yönetiminde Planlama-Programlama- Bütçeleme Sistemi(PPBS), Ankara, Balkan Basımevi ve Ciltevi.

Dileyici, D. (2012),“Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim”, **“YENİ” MALİYE” Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**,(ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

- DPT, (2001), Kamu Yönetimi Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara, DPT Yayınları.
- DPT, (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, DPT Yayınları.
- Duverger, M.,(1995), Siyasal Rejimler(çev. Teoman Tunçdoğan), İstanbul, İletişim Yayınları.
- Dye, K. M., (1996), Accountability, Auding and Democracy, Lahore.
- Eckstein, O.,(1973), “A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria”, **Public Finance**(ed. R.W. Houghton), Victoria, Australia.Penguin Books Inc.
- Eckstein, O.,(1964), Public Finance, New Jersey, Prentice-Hall Inc. Edizdoğan, N., (2004), Kamu Maliyesi, Bursa, Ekin Kitabevi.
- Edizdoğan, N.,(1989a), Kamu Bütçesi, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Edizdoğan, N., (1989b), Kamu Maliyesi II(Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi), Bursa Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını.
- Ekzen, N., (2000), “Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır”, **İktisat Dergisi**, S. 407, Kasım.
- Eker, A., (2009), “Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm”, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, (ed. Prof. Dr. Aytaç Eker ve Yrd. Doç. Dr. Hayal Akça Şimşek), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

- Emil, M. F., Yılmaz, H.H., (2004), Şubat 2004 Mali Saydamlık İzleme Raporu, Ankara, TESEV Yayınları.
- Ergun, T., (2004), Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı.
- Erikli, H.,(2003), 1982 Anayasası'nda Yasa Yapım Süreci, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, GÜSBE.
- Feyzioğlu, B. N., (1988), “Bütçe ve Parlamento”, **İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Konferansları**, İstanbul, Günay Matbaası.
- Feyzioğlu, B. N.,(1984), Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Feyzioğlu, B. N, (1972), Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 4'üncü Baskı, İstanbul, Hikmet Gazetecilik.
- Feyzioğlu, B. N, (1965), Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası.
- Forrester, J., (2002), “The Principal-Agent Model and Budget Theory”, in **Budget Theory in the Public Sector**, (der. Aman Khan ve W. Bartley Hildreth), First Published, Quorum Book.
- Fölscher, A.,(2007), “Budget Methods and Practices”, in **Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series**(ed. Anwar Shah), Washington D.C., The World Bank,
- Fukuyama, F.,(2005), Devletin İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim(çev.Devrim Çetinkasap), İstanbul, Remzi Kitabevi, İstanbul.

- Garbutt, D.,(1985), How to Budget and Control Cash, Aldershot-England, Gower Publishing Company Limited,.
- Gerston N. L., (2002), Public Policymaking in a Democratic Society: **A Guide to Civic Engagement**, New York.
- Gençkaya, Ö.F.,(2000), “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **TBMM’nin Etkinliği**(kor. İlder Turan), İstanbul, TESEV Yayınları.
- Göktaş, A.,(2000), Küresel Kriz ve Türkiye, Küreselleşmenin Denetimi Türkiye Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması IMF ve Avrupa Birliği İle İlişkiler, Ankara, Özen Yayıncılık.
- Gören, İ., (2000), “**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Gözübüyük, Ş., Kili, S.,(1982), Türk Anayasa Metinleri(1839-1980), Ankara, AÜ SBF Yayınları.
- Gürsoy, B.,(1980), Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe, Ankara, A.Ü.S.B.F.Yayınları.
- Habermas, J.,(1997),Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, (çev. Tanıl Bora- Mithat Sancar), İstanbul, İletişim Yayınları.
- Hagen, V.J., (2007), “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance”, içinde **Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series**(ed. Anwar Shah), Washington D.C The World Bank,.

- Heller, W. B.,(1997),“Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending.”, **Legislative Studies**, Quarterly 22 (4): 485–516.
- Hofstede, G.H.,(1968), *The Game of Budget Control*, London, Tavistock Publications Limited.
- Hood, C.,(1991), “Public Management For All Seasons”, **Public Administration**, C.69.
- Ilgaz, Y. Ö.,(2010), “Bütçe Komisyonları ve Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri: Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S.34, 2010/2, s.76-92.
- Isenbaert, M.,(2008), “The Concept of Sovereignty of Income Tax Sovereignty”, in **EC Law and The Sovereignty of the Member States in Direct Taxation**, IBFD-Academic Council.
- Jessop, B., (2003), *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, (çev. Ahmet Özcan), Ankara, Epos Yayınları.
- Jessop, B., (2009), *Kapitalist Devletin Geleceği*, (çev. Ahmet Özcan), Ankara. Epos Yayınları.
- Kadıoğlu, A., (2002), “Türkiye’de Vatandaşlık ve Bireyselleşme: İradenin Akıl Karşısında Zaferi”, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, (der. E. Fuat Keyman),İstanbul, Everest Yayınları.
- Kazgan, G.,(2005), *Küreselleşme ve Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,.

Kemal, L.,(2012), Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası'nda Askeri Harcamaların Denetimi Sorunu, (ed.Özlem Dağ), İstanbul, TESEV Yayınları.

Kerimoğlu, B.,(2004),“**Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi**”, Mali Kılavuz Dergisi, S.23, Ankara.

Kesik, A., (2006), “Türkiye’de Yüksek Denetim”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**, (ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik), Ankara, Seçkin Yayınları.

Kesik A., (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, içinde, **Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Ankara, Maliye Bakanlığı BÜMKO yayını.

Kesik, A., Kırıl, G., (2012), “Yeni Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, “**YENİ**” **MALİYE Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**, (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.

Kesmez, N.,(2000), “Sayıştay’da Yeniden Düzenleme”, Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayınları.

Kettl, D. F., (1989), “Expansion and Protection in the Budgetary Process,”

Public Administration Review, 49, no. 3 (1989): s. 231–239.

Koçak, L., (2012), “Yeni Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Bütçe Hakkı”, Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 25 Haziran, Ankara.

Konukman, A., (2000), “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, (ed. İzak Atiyas-Şerif Sayın), İstanbul, TESEV Yayınları.

Konukman, A., Aydın, A.R., Oyan, O., (2000), “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, **XV. Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs, Antalya.

Köse, H. Ö., (2007), “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay’ın Konumu”, **Sayıştay Dergisi**, S. 65, Nisan-Haziran.

Köse, A.H., Öncü, A., (2003), “İktisadın Piyasası, kapitalizmin Ekonomisi”, içinde, **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan**(der. A.H. Köse, Şenses ve O. Türel), İstanbul, İletişim Yayınları.

Laity, E.T.,(2009), “The Competence of Nations and International Tax Law”,

Duke Journal of Comparative & International Law, 19 Duke J. Comp. & Int’l L.187.

Leite, M. F., (2008), “Yürütmenin Hesapverme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.

- LeLoup, L. T.,(2004), “Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia”,
Financijska teorija i praksa S. 28 (1), s.49–72.
- Lienert, I.,(2010), Role of The Legislature in Budget Process, Washington D.C,
IMF Technical Notes and Manuals.
- Lienert, I.,(2005), Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive, IMF
Working Paper WP/05/115.
- Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu(1969), 1969 Devlet Bütçesi Özeti, Ankara, M.T.K.
Neşriyatı.
- Meyers, R. T.,(2001), “Will the U.S. Congress’s ‘Power of the Purse’ Become
Unexceptional?”, San Francisco, Paper presented at the annual meeting
of the American Political Science Association, August 30.
- Mordacq, F., (2008), “Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi.”,
içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası
Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Musgrave, A.R., (2004), Kamu Maliyesi Teorisi, (çev. Yaşar Methibay ve
Orhan Şener), Ankara, Asil Yayınevi.
- Musgrave, A.R.,(2000), Public Finance in a Democratic Society Volume III The
Foundation of Taxation and Expenditure, Cheltenham UK Edward Elgar
Publishing Limited.
- Mutluer, M. K., Öner, E., Kesik, A., (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu
Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

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

Nohutçu, A., Balcı, A.,(2008), “Giriş: Kamu Yönetiminin Yeni Perspektifi ve Dinamiği: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**(ed. Asım Balcı, Ahmet Nohut, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık.

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

OECD,(2005), Reallocation: The Role of Budget Institutions, Paris.

OECD, (2004), The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison(ed. Ian Lienert and Moo Kyung), Paris, OECD Journal on Budgeting Volume 4-No.3.

OECD, (2002), “The OECD Budgeting Database”, içinde, **Journal on Budgetin: Governance**, Volume 1, No. 3

OECD, (2001), Budget: Towards a New Role for the Legislature, Symposium Proceedings, 24-25 January, Senate-Paris.

OECD, (1997), Modern Budgeting, Paris.

Öner, E., (2011), “Kesin Hesap”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, www.ege.edu.tr. Erişim Tarihi: 27.09.2012

- Öner, E., (2008), “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Ostrow, J. M.,(1998), “Procedural Breakdown and Deadlock in the Russian Duma: The Problems of an Unliked Dual Channel Institutional Design”, **Europe-Asian Studies**, July, Vol. 50, Issue 5.
- Öz, S.,(2005), Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Cenneti, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Özen, A., (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Öztürk, N.,(2007), Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Ankara, Palme Yayıncılık.
- Pigou, A.C.,(1973), “The Range of Government Expenditure”, **Public Finance**(ed. R.W. Houghton), Victoria, Australia, Penguin Books Inc.
- Polat, N.,(2003), “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, S.49, Nisan-Haziran.
- Posner, P., Park, C. K. , (2007), “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations”: **OECD Journal on Budgeting**, Vol.7, No. 3.
- Premchand, A.,(1983), Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise, Washington D.C, IMF.

- Prest, A.R.,(1967), Public Finance. in Theory and Practice, London, Ebenezer Baylis and Son. Ltd The Trinity Press.
- Robinson, M.,(1992), “Program Budgeting: Costs and Benefits”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 51 No. 1, March.
- Rubin, I.S., (2000), The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing, Chatham House Publishers, USA.
- Rubin, I.S.,(1996), “Budget Theory and Budget Practise: How Good the Fit?”, **Budgeting and the Management of Public Spending**(ed. Donald J. Savoie), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited,.
- Sahgal,V., (2008), “Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması- Uygulanması-ve Dış Denetim-Kontrol”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi.
- Santiso, C., (2004), Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in LatinAmerica, the World Bank.
- Sayar, S.N., (1970), Kamu Maliyesi II.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Dördüncü Baskı, İstanbul, Sermet Matbaası.
- Schulze, G.G., Ursprung, H.W., (1999), “Globalisation of The Economy and The Nation State”, **The World Economy**, 22(1999), No.3(05), pp.295-352.
- Schick A., (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?” **The OECD Journal on Budgeting**, vol. 1, no 3.

Schick, A.,(2001), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”, **Budget: Towards a New Role for the Legislature**, Senate-Paris, OECD.

Schick,A.,(1998), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management: A Companion Volume to the EDI Core Course Budgetary Processes and the Analysis and Management of Public Expenditures, Economic Development Institute of The World Bank.

Schiavo-Campo, S.,(2007), “The Budget and its Coverage”, **Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series**(ed. Anwar Shah), Washington D.C, The World Bank.

Shah, A.,(2007), “Overview”, içinde, **Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series**(ed. Anwar Shah), Washington D.C, The World Bank.

Shah, A., Shen, C.,(2007), “A Primer on Performance Budgeting”, içinde, **Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series**(ed. Anwar Shah), Washington D.C, The World Bank.

Soysal, M.,(1997), 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul, Gerçek Yayınevi.

Sönmezler, G.,(2006), “Küreselleşme ve Kriz: Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Finansmanının Dönüşümü”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**(Teori ve Uygulama) (ed. Prof. Dr. Nihat Falay, Yrd. Doç. Dr. Mehmet Şahin, Dr. Ahmet Kesik), Ankara, Seçkin Yayıncılık.

- Stapenhurst, R.,(2008), “The Legislature and the Budget”, içind, **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective**, WPI Development Studies, Washington, D.C, The World Bank.
- Stiglitz, J. E., (1994), Kamu Ekonomisi, (çev. Ömer Faruk Baturel), İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını.
- Strom, K.,(2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, **European Journal of Political Research**, Netharlands, Kluwer Academic Publishers.
- Şaylan G., (2008), Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitapevi.
- Şaylan, G.(2003), Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara.
- Tarschys, D. (2008), “Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.
- TBMM, (1941), Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Dahili Nizamname, Ankara, TBMM Matbaası.
- TBMM, (1952), TBMM Anayasa ve İçtüzük, Ankara, TBMM Basımevi.
- TBMM, (1965), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü ve (1 Kasım 1956 tarihli) Dahili Nizamname, Ankara, TBMM Basımevi.

- TBMM,(1969), Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, TBMM Basımevi. TEPAV, (2005), Mali İzleme Raporu, Temmuz.
- TEPAV, (2006a),Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, Temmuz. TEPAV, (2006b), Mali İzleme Raporu Haziran 2006 Bütçe Sonuçları. TEPAV, (2007a), Mali İzleme Raporu Kasım 2006 Bütçe Sonuçları. TEPAV, (2007b), Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI, Eylül.
- TEPAV, (2008a), Mali İzleme Raporu 2008 Yılı Haziran-Temmuz-Ağustos Ayları Bütçe Sonuçları.
- TEPAV, (2008b), Mali İzleme Raporu 2008 Yılı Mart ve Nisan Ayları Bütçe Sonuçları.
- TEPAV, (2010a), Mali İzleme Raporu Haziran Eylül 2010 Bütçe Sonuçları. TEPAV, (2010b), Mali İzleme Raporu 2009 Yılı Aralık Ayı Bütçe Sonuçları. Timur, T.,(1996), Küreselleşme ve Demokrasi Krizi, Ankara, İmge Kitabevi.
- Tosun, H., Cebeci, A. U., (2006), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Tunkaşık, H.,(2008), Parlamenter Rejimlerde Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamento Krizi, Basılmamış TBMM Uzmanlık Tezi.
- Turan, İ.,(1978), “Parlamenter Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye”, **A.Ü.SBF Dergisi**, Mart-Haziran.
- Tügen, K., Özen, A., (2011), “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, www.ege.edu.tr. Erişim Tarihi: 27.09.2012

- Türk, İ.,(1975), Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara.
- Uluatam, Ö., (2005),Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Yayıncılık.
- Usta, E., (2011), “Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Değerlendirmesi”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, www.ege.edu.tr. Erişim Tarihi: 27.09.2012
- Velay, A. Du,(1978), Türkiye Maliye Tarihi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No.178-1978, Ankara, Damga Matbaası.
- Hagen, J., (1992), Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Brussels: Commission of the European Communities, Directorate- General for Economic and Financial Affairs.
- Wehner, J.,(2008), “Assesing the Power of the Purse. An Index of Legislative Budget Institutions”, içinde, **Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective**, WPI Development Studies, Washington, D.C, The World Bank, s.79-98.
- Wehner, J., Byanyima, W.,(2004), Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM.
- World Bank,(1998), Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C.
- Wright, G., Emil, F.,(2007), “Bütçe Süreçlerinin ve Hizmet Performansının Geliştirilmesi, Çok Yıllı Bütçeleme ve Yatırım Planlaması Eğitim Rehberi”, UNDP tarafından 2005-2007 yılları arasında yürütülmüş olan Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I. Aşama Projesi kapsamında hazırlanmıştır(<http://www.lar.gov.tr/reports.html>)

- Wildavsky, A.,(1984), The Politics of the Budgetary Process, Fourth Edition, Toronto, Little Brown and Company.
- Wildavsky, A., (1986), Budgeting-A Comparative Theory of Budgetary Processes, New Brunswick, Transaction Books.
- Wildavsky, A., (1988), The New Politics of the Budgetary Processes, Glenview, Ill.: Scott, Foresman & Co.
- Yılmaz, O.,(2006), Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara, DPT Yayınları.
- Yılmaz, H.H., (2011), “Yeni Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Performans Esaslı Bütçe Yaklaşımı: Neyi Yaptık Neyi Yapamadık”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, www.ege.edu.tr. Erişim Tarihi: 27.09.2012
- Yılmaz, H.H., Emil, M.F., Kerimoğlu, B., (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayınları.
- Yılmaz, H.H., Biçer, M.,(2010a), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, S.158, s.201-225.
- Yılmaz, H.H., Biçer, M.,(2010b), “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Yasama Dergisi**, S. 13, s.45-84.
- Yılmaz, H.H., Biçer, M.,(2010c), “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama

Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, C.25, S.287, s.33-68.

Yılmaz, H.H., Tosun, S.,(2010), “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlatentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, **Yasama Dergisi**, S. 14, s. 5-23.

Yılmaz, H.H.,(2007), İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu.

2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, Ankara, TEPAV.

Yılmaz, H.H.,(1999a), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi, Ankara, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Yılmaz, H.H., (1999b), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Deneyimi, Ankara, DPT DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Yılmazcan, D.,(2000), “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu “Anayasal Mali Düzen”**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12.

ÖZET

Temsili demokrasilerde kamusal karar oluşturma sürecinin önemli kurumlarından biri olan bütçe, modern devletin ve parlamenter demokrasinin oluşmasında önemli rol oynayan bütçe hakkına dayalı olarak yürütme organı tarafından hazırlanmakta ve yasama organınca görüşülerek onaylanmaktadır. 1980 sonrası yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal değişimler bütçe kurumunu ve kavramını şekil ve içerik açısından ciddi değişikliklere zorlarken bütçe hakkı da yeni anlam ve işlevler kazanmıştır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe kavramı ve bütçe hakkı yeni ve farklı içerik, anlam ve işlevler üstlenmiştir. TBMM’nin bütçe hakkını kullanırken; bütçeyi politika dokümanı, mali plan aracı, faaliyet rehberi, iletişim aracı ve kontrol, denetim ve hesap sorma aracı olarak kullanması gerekmektedir. Söz konusu gereklilik bütçe hakkı kullanımında etkinlik şartlarını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada 5018 sayılı Kanun sonrası TBMM’nin bütçe hakkı kullanım düzeyindeki etkinliğin ölçülmesi amacıyla öncelikle literatür taramasından yararlanılarak bütçe hakkı kullanımında etkinlik göstergelerinin oluşturulması ve söz konusu göstergelere dayalı olarak TBMM’nin bütçe hakkı kullanım etkinliği düzeyinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Üretilen etkinlik göstergeleri çerçevesinde TBMM tarafından üretilen tutanak ve raporlar üzerinde yapılan incelemeler ile iktidar ve muhalefet dengesi dikkate alınarak 81 milletvekili ile yapılan 53 sorudan oluşan anketten elde edilen sonuçlara göre TBMM’nin bütçe hakkını etkin olarak kullanamadığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hakkı, TBMM, Etkinlik Düzeyi

ABSTRACT

Budgeting is one of the main part and platform of the public decision process in representative democracies and power of purse (budget) has a significant role in modern government and parliamentary democracy's. Budget is prepared by executive body and approved by legislation body with considerations. After the 1980s' economical, political and social changes, budget institution and budget concept with regards to its regular form and content have been forced to change and restructured. At the same time power of purse has gotten new contents and functions consistent with the new budget reforms.

New budget reforms including power of purse have carried out new concept, contents and functions through mainly Public Finance Management And Control Law code 5018 in Turkey as consistent with other countries having similar conditions. When Turkish National Assembly (TBMM) runs power of purse (budget), it is necessary to have activity report, political statement documents, plan and programs such as medium term program, medium term fiscal plan, strategic plan, performance program. Those documents and statements hold accountability and transparency in parliamentary control over the government. This process also concerns efficiency and effectiveness in budgetary control.

Aims of this study are to make a literature research, determine efficiency criteria in measuring budget power of purse and then implement those criteria on measurement of TBMM's power of purse based on the budget responsibility and management rules mainly written in code 5018 for Turkey.

During the implementation of these efficiency criteria through a developed parliament member survey in thesis ruling and opposite parties' balance has been taken into account and 81 parliament members from both side were surveyed via 53 questionnaires under five main topics. According to the study, TBMM has not effectively used the power of purse.

Keywords: Budgeting, Power of Purse, Turkish National Assembly, Efficiency Level

EKLER

EK 1: HİPOTEZLER MATRİSİ

Değişkenler Nedenler	FORMEL NEDENLER				İNFORMEL NEDENLER
	Anayasa'dan kaynaklanan	TBMM İçtüzüğünden Kaynaklanan	5018 Sayılı Yasadan Kaynaklanan	Kurumsal Kapasiteden Kaynaklanan	
1-TBMM bütçeyi bir politika aracı(politika beyan dokümanı) olarak değerlendirememektedir					
1.1.Bütçe hükümetin tüm mali işlemlerini kapsamamaktadır			5018 sayılı Kanunla Özelleştirme Fonu, İşsizlik Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Savunma Sanayi Fonu'nun bütçe kapsamı dışında tutulmuştur		
1.2.Bütçeye yön veren OVP, hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihleri ile bunların maliyetini içermemektedir			OVP hazırlanma usul ve esaslarıyla ilgili ikincil düzenleme bulunmamaktadır	Planlama, programlama ve bütçelemeye ilişkin kurumsal kapasitelerde eksiklik bulunmaktadır	-Temel politika tercihlerinde siyaset kurumundan ziyade bürokrasi belirleyici olmaktadır. -Kurumlar eski alışkanlıklarını devam ettirmektedirler. -OVP bir hukuki zorunluluk olarak görülmektedir
1.3.OVP'de tercih edilen her bir politika önceliğine ilişkin sonuç ve çıktı bilgileri yer almamaktadır			Kanunla böyle bir zorunluluk getirilmemiştir.	-Kamu kurum ve kuruluşları yeterli düzeyde veri üretememektedir.	-Temel politika tercihlerinin rasyonelliği siyaset tarafından sorgulanmamaktadır
1.4.OVP'de politikaların kendi içinde bir önceliklendirilmesi ve kaynak çerçevesinin buna göre belirlenmesi yapılmamaktadır				-Tercih edilen politikalar belirli olmadığı için önceliklendirme de yapılamamaktadır	-Bütçe ödenekleri ve kamu hizmet üretimi parlamentoda etkinlik-verimlilik temelinde tartışılmamaktadır

1.5.Bir önceki planlama ve uygulama dönemi gözden geçirilerek Güncelleştirme Raporu hazırlanmamaktadır			Kanunla böyle bir zorunluluk getirilmemiştir.		Kurumlar bir önceki dönemin hesabını vermeye dayanak olacak veri setini üretmede isteksiz davranmakta, parlamento ve siyaset kurumu da bu tür çalışmalara ilgi duymamaktadır
1.6.Yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri üretilmemektedir				-Politika önerileri faaliyet-proje bazında tanımlanmadığı için sayısallaştırılmamaktadır -Kamu hizmetlerinin sayısallaştırılmasındaki zorunluluklar ile kamu yönetiminde veri üretim sorunu bulunmaktadır	Politika tercihleri belirli bir rasyonellik çerçevesinde belirlenmek yerine daha çok günlük ihtiyaçlara ya da popülist gerekçelere dayandırılmaktadır
1.7.OVP'nin dayandığı makro analiz ve modellemeler açık ve anlaşılabilir bir şekilde raporlanıp bağımsız denetim birimince denetlenip TBMM bilgisine sunulmamaktadır			Kanunla böyle bir zorunluluk getirilmemiştir.		
1.8.Makro ekonomik çerçeve birden fazla senaryoyla ortaya konulmamaktadır			Yasal zorunluluk olmadığından	Hazine Müsteşarlığı ve Kalkınma Bakanlığı'nın bu tür çalışmaları olmakla birlikte bunların bütçeleme ile ilişkisi kurulup söz konusu senaryolar TBMM bilgisine sunulmamaktadır.	Siyasal iktidarlar ve onun emrindeki idare aygıtı olumsuz senaryo ve gelecek riskleri parlamento ve halkla paylaşmaktan kaçınmaktadır
1.9.OVP'de gelecek 3 yılda hangi politikaların uygulanmasına niçin devam edileceği ve hangi yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı			Kanunla OVP'nin zorunlu unsurları arasında söz konusu husus bulunmamaktadır.		Temel politika tercihlerinin rasyonelliği, verimlilik ve etkinliği siyaset kurumu ve parlamento tarafından yeterince etkin bir şekilde

belirtilmemektedir					sorgulanmamaktadır
1.10.Uygulama esnasında karşılaşılmaması muhtemel risklerin önlenmesine yönelik öneri ve tedbirler belirlenmemektedir				Karşılaşılmaması muhtemel riskler belirlenmediği için bunlara yönelik öneri ve tedbirler de belirlenmemektedir.	Siyasi iktidarlar risklerden ziyade fırsatları öne çıkartmayı teşvik etmektedirler. Bürokrasi sahip olduğu bilgiye dayalı muhtemel risk senaryolarını siyasetçilere aktarmamayı tercih etmektedir.
1.11.OVP TBMM'nin onay veya bilgisine zamanında sunulmamaktadır			Kanun OVP'nin TBMM tarafından onayını öngörmemektedir.	İlgili kurumlar sorumluluk ve görevlerini zamanında yerine getirmemektedirler.	Parlamentonun OVP'nin bütçe hakkı açısından taşıdığı öneme ilişkin farkındalık seviyesi düşüktür. Yasama organı yürütmeyi zamanında bilgi sunma hususunda sıkıştırmamaktadır
1.12.TBMM, bütçeye yansıyan politika önceliklerini önemli düzeyde değiştirememektedir	Anayasa'nın 163 üncü maddesi yasama organının bütçe ödenekleri üzerinde değişiklik yapmasını kısıtlamaktadır			Bütçe ile politika öncelikleri arasında yeterli ilişki kurulamadığından, yasama organı sadece ödenekler üzerinde yoğunlaşmaktadır.	
1.13.Kurum bütçeleriyle stratejik planlar arasında ilişki kurulamamaktadır				Performans Esaslı Bütçelemeye henüz tam anlamıyla tüm kurumlarda geçilmemiştir. Kurumlar halen bütçe hazırlık çalışmalarını eski alışkanlıklarına göre yürütmektedirler	Yasama organı yürütme ve onun emrindeki idarelerin stratejik planlarındaki hedeflerin bütçeye yansıtılması konusunda denetleyip sorgulamamaktadır

2.TBMM bütçeyi bir mali plan aracı olarak değerlendirememektedir					
2.1.Bütçe ile plan metinleri arasında ilişki kuran performans programları hazırlanmamaktadır				Çoğu kurumda henüz Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmemiştir.	Yasama organı bu hususta yürütme ve idareyi sıkıştırmamaktadır
2.2.Bütçeyi şekillendiren OVMP, sektörel maliyet, kaynak, makro ekonomik koşullar ile politika öncelikleri arasında ilişki kuramamaktadır			OVMP hazırlanma usul ve esaslarıyla ilgili ikincil düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda OVMP'nin bu kapsamda hazırlanacağı açıkça düzenlenmemiştir.	OVMP daha çok bir yasal zorunluluk olarak hazırlanmaktadır.	Yasama organı OVP-OVMP ve Bütçe ilişkisini sorgulamamaktadır.
2.3.OVMP'de kamunun gelir ve gider tahminleriyle borçlanmaya ilişkin varsayımlar yer almamaktadır			Kanunda OVMP'nin bu kapsamda hazırlanacağı açıkça düzenlenmemiştir	Hazine Müsteşarlığı ve Kalkınma Bakanlığı'nın bu tür çalışmaları olmakla birlikte bunların bütçeleme ile ilişkisi kurulup söz konusu senaryolar TBMM bilgisine sunulmamaktadır	TBMM bu tür bilgi ve belgelere ihtiyacını açıkça ortaya koyup, yürütme ve idareyi bu tür bilgi ve belgeleri üretmeye zorlamamaktadır
2.4.OVMP'de risk senaryoları, geçmişle mukayese yapmaya yetecek şekilde veri seti içermemektedir			Kanunda OVMP'nin bu kapsamda hazırlanacağı açıkça düzenlenmemiştir		Siyasal iktidarlar ve onun emrindeki idare aygıtı olumsuz senaryo ve gelecek riskleri parlamento ve halkla paylaşmaktan kaçınmaktadır
2.5.OVMP'de devam eden ve yeni politika tercihleri ayrı ayrı gösterilmemektedir			Kanunda OVMP'nin bu hususları düzenleyeceği öngörülmemektedir.	Kurumların devam eden ve yeni politika tercihleri hakkında yeterli veri seti üretimi bulunmamaktadır.	Devam eden ve yeni politikalar arasındaki tercih rasyonel bir zeminde ve etkinlik-verimlilik temelinde yapılmadığı halde yasama organı bu tür hususları sorgulamamaktadır.
2.6.Uygulanması öngörülen			Kanun bu tür bir analizi zorunlu	Bütçe ve muhasebe sistemi	Yasama organı yürütmenin proje

projelerin maliyet-fayda analizleri yapılmamaktadır			hale getirmemiştir.	ile kurumların bilgi işlem alt-yapıları bu tür analizleri yapmaya çoğu zaman müsait değildir.	tercihlerinde maliyet-fayda analizlerini sorgulamamaktadır.
2.7.Bütçe paketinde kurumların amaç, hedef ve projeleri gösterilmemektedir				Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir.	Milletvekilleri bütçe ile stratejik plan ve performans programı arasındaki ilişkiyi sorgulamamaktadır
2.8.Daimi ihtisas komisyonları bütçe sürecine katılmamaktadır	Anayasa gereği bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmektedir.	İçtüzük daimi ihtisas komisyonlarının bütçe sürecine katılımını zorunlu kılmamaktadır	Bütçenin TBMM'de görüşülme ve onaylama süreleri kısıtlıdır.		
2.9.Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliklerin nasıl finanse edileceği belirtilmemektedir				Bütçe paketi politika kararları ile ödenekler arasında ilişkiyi kurmamaktadır.	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri bu hususlarda duyarlılık göstermemektedirler
2.10.Devletin mali varlık ve yükümlülükleri bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanunla "Devlet Bilançosu" hazırlanması zorunluluğu getirilmemiştir.		Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
2.11.Yarı mali işlemler ile koşullu yükümlülükler gibi mali risk içeren unsurlar bütçe paketinde gösterilmemektedir				Hazine ve Maliye söz konusu bilgileri bütçe paketine derç etmemektedir.	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
2.12.Vergi muafiyet, istisna, indirim vb. uygulamalarla vazgeçilen kamu gelirleri ile diğer mali taahhütler bütçe paketinde gösterilmemektedir.				Hazine ve Maliye söz konusu bilgileri bütçe paketine derç etmemektedir.	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
3-TBMM bütçeyi kurumların					

faaliyet rehberi olarak değerlendirilememektedir					
3.1.Kurumların örgüt şemaları ile hedef-programları arasındaki ilişki bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanun söz konusu bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesini zorunlu kılmamıştır.	Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
3.2.Birim bazında görev ve sorumluluklar bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanun söz konusu bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesini zorunlu kılmamıştır.	Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
3.3.Birimlerin performans hedefleri bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanun söz konusu bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesini zorunlu kılmamıştır.	Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
3.4.Birimlerin personel durumu bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanun söz konusu bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesini zorunlu kılmamıştır.	Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
3.5.Birimlerin yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri bütçe paketinde gösterilmemektedir			Kanun söz konusu bilgi ve belgelerin bütçe paketine derç edilmesini zorunlu kılmamıştır.	Bakanlık bütçeleri görüşülürken Stratejik Plan ve Performans Programları görüşülmemektedir	Bütçe görüşmelerinde milletvekilleri söz konusu bilgi ve belgeleri gündeme getirmemektedirler.
4-TBMM bütçeyi vatandaşlar ile bir iletişim aracı olarak kullanamamaktadır					
4.1.Bütçe hazırlık aşamasında ilgililerin katılımı sağlanamamaktadır		İçtüzük yasama sürecine katılımı engellemektedir.	Kanun katılımcı bütçeyi öngörmemektedir.		Vatandaşların ve STK'ların ilgisi istenilen düzeyde değildir.
4.2.Bütçe halkın anlayacağı formatta değildir				Bütçe yapısı; ödenek-politika ve proje ilişkisini kurmaya müsait değildir.	Vatandaşların ve STK'ların ilgisi istenilen düzeyde değildir
5-TBMM bütçeyi bir denetim,					

kontrol ve hesap sorma aracı olarak kullanamamaktadır					
5.1.Alınmış politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkün değildir				Bütçe yapısı; ödenek-politika ve proje ilişkisini kurmaya müsait değildir.	Parlamento bütçeyi alınmış politikalarla ilgili denetim, hesap sorma ve kontrol aracı olarak kullanmamaktadır
5.2.Bütçeyle tahsis edilen ödenekleri yürütme değiştirebilmektedir			Kanun ödenek üstü harcama ve ödenek aşımını cezai ve mali müeyyideye bağlamamıştır.	Kurumlar ödenek üstü harcamayı, merkez birimleri ödenekler arası aktarmayı alışkanlık haline getirmişlerdir.	Parlamento söz konusu uygulamalara karşı hassas davranmamaktadır
5.3.Dönem içinde bütçeyle ilgili TBMM'ye yeterli bilgi verilmemektedir	TBMM'nin bilgi edinme ve bilgilendirme yetkisi anayasal olarak iyi tasarlanmış değildir.		Kanunla parlamentoya periyodik bilgi akışını zorunlu kılmamaktadır	Kurumlar parlamentoya etkili ve verimli bilgi sunmada duyarlı davranmamaktadır	Parlamento çoğunluğu bilgilendirme ihtiyacı duymamaktadır.
5.4.Dönem içinde TBMM bütçe uygulamalarını yeterince sorgulayamamaktadır	TBMM'nin bilgi edinme ve bilgilendirme yetkisi anayasal olarak iyi tasarlanmış değildir.		Kanunla parlamentoya periyodik bilgi akışını zorunlu kılmamaktadır	Kurumlar parlamentoya etkili ve verimli bilgi sunmada duyarlı davranmamaktadır	Parlamento çoğunluğu bilgilendirme ihtiyacı duymamaktadır.
5.5.Bütçede esnek olmayan kamu harcamaları yüksektir				Kamu mali yapısının gereği bütçede faiz ödemeleri ile memur maaş ödemeleri gibi kanuna dayalı zorunlu harcamaların oranı yüksektir.	
5.6.Performans denetimi yapılmamaktadır	Anayasa Sayıştay ve Parlamento denetimini daha çok ödenek bazlı denetim olarak		Sayıştay Kanunu performans denetimi için tam elverişli değildir.	Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmemiştir.	Milletvekilleri bütçe performansı hakkında bilgi edinme eğiliminde değillerdir.

	kurgulamıştır.				
5.7.TBMM'nin denetiminden ayrılmamış kamu harcamaları bulunmaktadır			Çeşitli kanunlarla savunma harcamalarının bir kısmı ile vergi harcamaları bütçe kapsamı ve TBMM denetimi dışında bırakılmıştır.		TBMM savunma harcamaları, vergi harcamaları denetiminde duyarlı davranmamaktadır.
5.8.Kesin hesap TBMM'de özel bir komisyonda görüşülmemektedir	Anayasa böyle düzenlemiştir.	İçtüzük ayrı bir komisyon öngörmemektedir.			Parlamento kesin hesap yasa tasarısına gerekli önemi vermemektedir.
5.9.Genel Uygunluk Bildirimi yeterli içerik ve şekilde değildir			Kanun ve ilgili mevzuattan kaynaklanan nedenlerle Genel Uygunluk Bildirimi bütçe formatını esas almaktadır. Kanunla GUB'da bulunması zorunlu unsurlar yeterli değildir.		Parlamento GUB'a gerekli önemi vermemektedir.
5.10.TBMM'de yeterli kurumsal kapasiteye sahip bütçe analiz birimi bulunmamaktadır				TBMM'deki Bütçe Başkanlığı ile Araştırma Hizmetleri Başkanlığı'nın kurumsal yapıları yeterli değildir.	TBMM bu konuya gerekli önem vermemektedir.
5.11.Faaliyet raporları yeterli içerik ve şekilde değildir				Kurumlar faaliyet raporlarını yasal zorunluluk olarak görmektedirler.	TBMM faaliyet raporlarını yeterince etkin bir şekilde kullanmamaktadır.
5.12.Faaliyet Raporları Sayıştayca yeterince değerlendirilememektedir					TBMM faaliyet raporlarını yeterince etkin bir şekilde kullanmamaktadır.
5.13.Faaliyet Raporları bütçe ve kesin hesap yasa tasarıları ile birlikte görüşülmemektedir					TBMM faaliyet raporlarını yeterince etkin bir şekilde kullanmamaktadır.
5.14.Bütçe sistemi ile muhasebe sistemi uyumlu değildir			Mevzuat buna uygun olarak düzenlenmiş değildir.		

5.15.Etkin bir iç denetim ve iç kontrol sistemi kurulamamıştır				Kurumlarda henüz iç denetim ve iç kontrol tam anlamıyla oluşturulmuş değildir.	Sayıştay ve Parlamento kurumları sistem kurmaya zorlamamaktadır
--	--	--	--	--	---

EK 2: SORU HAZIRLAMA FORMU

	Bütçenin Parlamentoca Politika Aracı Olarak Kullanılması	Bütçenin Parlamentoca Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması	Bütçenin Parlamentoca Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması	Bütçenin Parlamentoca İletişim Aracı Olarak Kullanılması	Bütçenin Parlamentoca Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması
371 MİŞTAKI/ALGI/YAKIŞIM	2-Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir	14-Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır		31-Bütçe hazırlık aşamasında hizmet sunulan kesimler ile STK'ların katılımı sağlanmaktadır.	35-Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde gözetip denetleyebilmektedir
	9-Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir	15-Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir		32-Bütçe ve eki dökümanlar halkın anlayacağı formatta hazırlanmaktadır	36-Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise yeterli bilgi verilmektedir
	10-Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür	24-Meclis bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapabilme kurumsal kapasite ve bilgiye sahiptir		33-Bütçe görüşmelerine sivil toplum örgütleri katılımı ve kamuoyu ilgisi yeterli düzeydedir.	37-Bütçe paketi vekillerin anlayabileceği format ve içeriktedir
	11-Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir	25-Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır		34-Meclise sunulan bütçeyle ilgili raporlar medya, STK ve vatandaşların ulaşımına açıktır	41-Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir
					42-Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır
					44--Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır
					47-Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır
					49- Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir
					51- Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir
					53-Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir

1-Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır	16-Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir	27-Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları özellikle değişen görev ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe dokümanlarında görülmektedir		38-Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır
3-Bütçe paketi hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır	17-SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir	28-Kurumların personel durumu bütçe dokümanlarında görülmektedir		39-Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleştirme durumu kesinhesapla görüşülmektedir
4-Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır	18-Bütçe dokümanlarında devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir	29-Kurumların örgüt şemaları, üstlenilen sorumlulukların birimler bazında dağılımını gösterecek şekilde bütçe dokümanlarında görülmektedir		40-Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir
5-Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır	19-Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir	30-Kurumların yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri ile performans hedefleri bütçe paketinde yer almaktadır.		45-Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi veriliyor
6-OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir	20-Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlükler bütçe dokümanlarında görülmektedir			48-TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir
7-Kurumların[iv], yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır	21-Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir			50-Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir
8-Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir	22-Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi sorgulanıyor			43-Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır
12-Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır	23-Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır			52-Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır
13-Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır	26-Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır			46-Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir.

EK 3: ÖN ANKET SORULARI

1-Bütçenin Politika Aracı Olarak Kullanılması	Hiç Önemli Değil	Önemli Değil	Az Önemli	Çok Önemli	Fikrim Yok
1.Bütçe merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır					
2.Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir					
3.Bütçe paketi hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır					
4.Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır					
5.Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır					
6.OVP ile OVMP Meclise, ekonomik programı ve bütçeyi değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir					
7.Kurumların yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır					
8.Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir					
9.Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir					
10.Siyasal iktidar almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür					
11. Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir.					
12.Kurumların stratejik planlar ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır					
13. Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır					
2- Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılması					
1. Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır					
2. Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir					
3.Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir					
4.SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir					
5.Bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir					
6.Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir					
7.Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlükler bütçe dokümanlarında görülmektedir					
8.Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir					
9. Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi sorgulanmaktadır					
10.Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır					
11. Meclis bütçe üzerinde gerekli gördüğü her türlü değişikliği yapabilme imkan ve bilgisi ile donatılmaktadır					
12.Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır					
13. Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır					
3-Bütçenin Merkezi Yönetimin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılması					
1.Kurumların performans hedefleri bütçe dokümanlarında görülmektedir					
2.Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları özellikle değişen görev ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe dokümanlarında görülmektedir					
3.Kurumların personel durumu bütçe dokümanlarında görülmektedir					

4. Kurumların örgüt şemaları bütçe dokümanlarında görülmektedir					
5.Kurumların yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri bütçe paketinde yer almaktadır					
6.Kurumların örgüt şemalar, yürüttüğü sorumlulukların birimler bazında dağılımını doğru ve açık bir gösterecek şekilde fonksiyonel bir niteliktedir					
4-Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılması					
1.Bütçe hazırlık aşamasında hizmet sunulan kesimler ile STK'ların katılımı sağlanmaktadır.					
2.Bütçe ve eki dokümanlar halkın anlayacağı formatta hazırlanmaktadır					
3. Bütçe görüşmelerine sivil toplum örgütleri katılımı ve kamuoyu ilgisi yeterli düzeydedir.					
4.Meclise sunulan bütçeyle ilgili raporlar medya,STK ve vatandaşların ulaşımına açıktır					
5. Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılması					
1.Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir					
2. Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir					
3.Bütçe paketi vekillerin anlayabileceği format ve içeriktedir					
4.Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmamaktadır					
5.Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumu kesinhesapla görülmektedir					
6.Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir					
7.Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir.					
8. Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır					
9. Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır					
10. Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır					
11. Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi veriliyor					
12.Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir					
13. Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır					
14.TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir					
15. Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir.					
16. Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir					
17. Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir					
18. Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır					
19. Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir					

EK 4: GÜVENİRLİK TESTİ SONUÇLARI

Birinci Grup (Bütçenin Politika Beyanı Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin) Sorular

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,835	13

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Grup1.1	31,62	29,848	,000	,841
Grup1.2	31,71	29,814	-,017	,844
Grup1.3	31,95	26,548	,423	,828
Grup1.4	32,14	21,329	,893	,785
Grup1.5	31,86	24,429	,527	,821
Grup1.6	32,00	26,200	,364	,833
Grup1.7	32,00	21,200	,920	,782
Grup1.8	32,24	23,590	,561	,818
Grup1.9	31,95	28,548	,157	,842
Grup1.10	31,95	27,748	,367	,831
Grup1.11	32,33	21,333	,759	,798
Grup1.12	31,90	24,890	,707	,809
Grup1.13	31,76	29,690	,007	,844

Birinci grup ölçek soruları için Cronbach's Alfa =0,835'dir. Bu değer yüksek bir değerdir ve kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu ifade eder. Diğer taraftan Cronbach's Alpha if Item Deleted değerleri incelendiğinde Grup1.1, Grup1.2, Grup1.9, Grup1.13 güvenilirliği azaltan sorulardır. Hotelling's T2 testine göre $p=0,310$ 'dur. Bu durumda soru ortalamaları arasındaki farklılık istatistiksel olarak anlamlı değildir. Bu nedenle bu gruptan soru çıkartılması gerekmemektedir. Grup1.1 sorusuna gelen yanıtların tümü "3" olduğu için değerlendirme dışıdır.

İkinci Grup(Bütçenin Mali Plan Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin)Sorular

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,888	13

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Grup2.1	30,95	39,348	,709	,872
Grup2.2	30,90	38,190	,876	,863
Grup2.3	30,67	40,433	,758	,871
Grup2.4	30,71	40,214	,604	,878
Grup2.5	30,76	41,190	,669	,875
Grup2.6	30,71	41,414	,722	,874
Grup2.7	30,48	42,462	,655	,877
Grup2.8	30,48	42,562	,759	,875
Grup2.9	30,57	41,157	,573	,880
Grup2.10	30,67	40,833	,593	,879
Grup2.11	30,71	44,714	,211	,900
Grup2.12	30,38	46,648	,070	,904
Grup2.13	30,86	39,629	,621	,877

İkinci grup ölçek soruları için Cronbach's Alfa =0,888'dir. Bu değer yüksek bir değerdir ve kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu ifade eder. Diğer taraftan Cronbach's Alpha if Item Deleted değerleri incelendiğinde Grup2.11, Grup2.12 güvenilirliği azaltan sorulardır. Hotelling's T2 testine göre p=0,458'dir. Bu durumda soru ortalamaları arasındaki farklılık istatistiksel olarak anlamlı değildir. Bu nedenle bu gruptan soru çıkartılması gerekmemektedir.

Üçüncü Grup(Bütçenin Faaliyet Rehberi Olarak Kullanılmasına İlişkin) Sorular

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,829	6

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Grup3.1	11,00	17,100	,528	,815
Grup3.2	11,33	15,733	,663	,788
Grup3.3	11,10	16,190	,635	,794
Grup3.4	11,24	14,390	,697	,779
Grup3.5	10,95	15,648	,681	,784
Grup3.6	10,81	17,962	,400	,839

Üçüncü grup ölçek soruları için Cronbach's Alfa =0,829'dir. Bu değer yüksek bir değerdir ve kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu ifade eder. Diğer taraftan Cronbach's Alpha if Item Deleted değerleri incelendiğinde Grup3.6 güvenilirliği azaltan sorudur. Hotelling's T2 testine göre $p=0,255$ 'dir. Bu durumda soru ortalamaları arasındaki farklılık istatistiksel olarak anlamlı değildir. Bu nedenle bu gruptan soru çıkartılması gerekmemektedir.

Dördüncü Grup(Bütçenin İletişim Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin) Sorular

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,830	4

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Grup4.1	6,90	6,890	,643	,797
Grup4.2	7,24	7,890	,510	,855
Grup4.3	6,86	6,829	,775	,729
Grup4.4	6,57	8,257	,791	,756

Dördüncü grup ölçek soruları için Cronbach's Alfa =0,830'dir. Bu değer yüksek bir değerdir ve kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu ifade eder. Diğer taraftan Cronbach's Alpha if Item Deleted değerleri incelendiğinde Grup4.2güvenilirliği azaltan sorudur. Hotelling's T2 testine göre $p=0,021$ 'dur. Bu durumda soru ortalamaları arasındaki farklılık istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu nedenle farklılığa neden olan soru ya da soruların çıkarılıp çıkarılmayacağı incelenmelidir.

Beşinci Grup(Bütçenin Kontrol, Denetim ve Hesap Sorma Aracı Olarak Kullanılmasına İlişkin) Sorular

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,897	19

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Grup5.1	47,48	86,062	,854	,885
Grup5.2	47,76	78,790	,893	,878
Grup5.3	47,71	77,614	,914	,877
Grup5.4	47,19	95,062	,066	,905
Grup5.5	47,33	95,333	,105	,901
Grup5.6	47,29	98,214	-,122	,908
Grup5.7	47,19	95,762	,055	,903
Grup5.8	47,29	89,914	,615	,891
Grup5.9	47,52	91,662	,376	,896
Grup5.10	47,62	83,948	,904	,882
Grup5.11	47,81	81,262	,757	,884
Grup5.12	47,67	79,733	,833	,881
Grup5.13	47,24	93,690	,283	,897
Grup5.14	47,38	87,048	,648	,889
Grup5.15	47,48	83,262	,897	,882
Grup5.16	47,52	77,462	,887	,878
Grup5.17	47,95	98,348	-,121	,921
Grup5.18	47,48	85,662	,722	,886
Grup5.19	47,67	83,533	,856	,882

Dördüncü grup ölçek soruları için Cronbach's Alfa =0,897'dir. Bu değer yüksek bir değerdir ve kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu ifade eder. Diğer taraftan Cronbach's Alpha if Item Deleted değerleri incelendiğinde Grup5.4, Grup5.5, Grup5.6, Grup5.7, Grup5.17 güvenilirliği azaltan sorulardır. Hotelling's T2 testine göre tekil kovaryans matrisi söz konusudur.

EK 5: ANKET SORULARI

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Emin değilim	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
1.Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır					
2.Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir					
3.Bütçe paketi hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır					
4.Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır					
5.Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır					
6.OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir					
7.Kurumların, yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır					
8.Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir					
9.Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir					
10.Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür					
11. Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir.					
12.Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır					
13. Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır					
14. Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır					
15. Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir					
16.Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir					
17.SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir					
18.Bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir					
19.Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir					
20.Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler bütçe dokümanlarında görülmektedir					
21.Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir					
22. Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi sorgulanmaktadır					
23.Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır					
24. Meclis bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapabilme kurumsal kapasite ve bilgiye sahiptir					

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Emin değilim	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
25. Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır					
26. Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır					
27. Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları özellikle değişen görev ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe dokümanlarında görülmektedir					
28. Kurumların personel durumu bütçe dokümanlarında görülmektedir					
29. Kurumların örgüt şemaları, üstlenilen sorumlulukların birimler bazında dağılımını gösterecek şekilde bütçe dokümanlarında görülmektedir					
30. Kurumların yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri ile performans hedefleri bütçe paketinde yer almaktadır					
31. Bütçe hazırlık aşamasında hizmet sunulan kesimler ile STK'ların katılımı sağlanmaktadır.					
32. Bütçe ve eki dokümanlar halkın anlayacağı formatta hazırlanmaktadır					
33. Bütçe görüşmelerine sivil toplum örgütleri katılımı ve kamuoyu ilgisi yeterli düzeydedir.					
34. Meclise sunulan bütçeyle ilgili raporlar medya, STK ve vatandaşların ulaşımına açıktır					
35. Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir					
36. Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir					
37. Bütçe paketi milletvekillerinin anlayabileceği format ve içeriktedir					
38. Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır					
39. Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumu kesinhesapla görülmektedir					
40. Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir					
41. Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir					
42. Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır					
43. Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır					

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Emin değilim	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
44. Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır					
45. Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi verilmektedir					
46. Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir					
47. Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır					
48. TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir					
49. Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir.					
50. Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir					
51. Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir					
52. Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır					
53. Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir					

EK 6: ANKET SORULARI PUANLAMASI

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Emin değilim	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
1-Bütçe, merkezi yönetim kurumlarının tümünü kapsamaktadır	0	1	2	3	4
2-Bütçe ve eki dokümanlar yürütmenin politika beyanı olarak değerlendirilebilecek içeriktedir	0	1	2	3	4
3-Bütçe paketi hükümetin takip edeceği sektörel düzeyde temel politika tercihlerini yansıtmaktadır	0	1	2	3	4
4-Bütçe paketinde politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri yer almaktadır	0	1	2	3	4
5-Bütçe görüşmelerinde OVP ile OVMP etkin bir şekilde kullanılmaktadır	0	1	2	3	4
6-OVP ile OVMP Meclise, milletvekillerinin ekonomik gelişmeleri ve bütçe öngörülerini değerlendirebilecek sürede ve zamanında iletilmektedir	0	1	2	3	4
7-Kurumların, yıllık amaç ve hedefleri ile hizmet gerekçeleri bütçe paketinde anlaşılır şekilde yer almaktadır	0	1	2	3	4
8-Kurumların projeleri ile proje öncelikleri bütçe paketinde görülmektedir	0	1	2	3	4
9-Bütçenin temel hedeflerini siyasi iktidar belirleyebilmektedir	0	0	4	0	0
10-Siyasal iktidarın almış olduğu politika kararlarını bütçe süreciyle izlemek mümkündür	0	1	2	3	4
11-Meclisçe tartışılan ve kanunlaşan temel düzenlemelere bütçe paketinde yer verilmektedir	0	1	2	3	4
12-Kurumların stratejik planları ile bütçe ilişkisi kurulmaktadır	0	1	2	3	4
13-Bütçe dayanağı ekonomik veri ve tahminler açık ve anlaşılabilir şekilde raporlanarak Meclise sunulmaktadır	0	1	2	3	4
14-Kurumların stratejik planlarıyla performans programları arasındaki ilişki politikalar ve faaliyetler düzeyinde kurulmaktadır	0	1	2	3	4
15-Performans programı kurumun söz konusu bütçe yılına ilişkin olarak temel politika ve faaliyetleri içermektedir	0	1	2	3	4
16-Yıllara sari gelir, harcama ve borç özet tabloları bütçe dokümanlarında görülmektedir	4	3	2	1	0
17-SGK ve Yerel Yönetim mali bilgileri 3 yıllık bir çerçevede bütçe paketinde görülmektedir	0	1	2	3	4
18-Bütçe dokümanlarından devam eden ve yeni politika maliyetleri ayrı ayrı gösterilmektedir	0	1	2	3	4
19-Devletin mali varlık ve yükümlükleri bütçe paketinde görülmektedir	0	1	2	3	4
20-Yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler bütçe dokümanlarında görülmektedir	0	1	2	3	4
21-Vergi harcamaları ve diğer mali taahhütler bütçe dokümanlarında görülmektedir	0	1	2	3	4
22-Bütçe görüşmelerinde transfer ödemelerinin hükümet politikalarıyla ilişkisi	0	1	2	3	4

sorgulanmaktadır					
23-Bütçe hazırlık aşamasında Mecliste bulunan diğer ihtisas komisyonları yeterince etkili olmaktadır	0	1	2	3	4
24-Meclis bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapabilme kurumsal kapasite ve bilgiye sahiptir	0	1	2	3	4
25-Bütçe paketinde politika kararlarındaki değişikliğin nasıl finanse edileceği açıkça yer almaktadır	0	1	2	3	4
26-Bütçe görüşmelerinde kurumların stratejik planları ile performans programlarından yararlanılmaktadır	0	1	2	3	4
27-Kurumların görev, yetki ve sorumlulukları özellikle değişen görev ve sorumluluklar çerçevesinde bütçe dokümanlarında görülmektedir	0	1	2	3	4
28-Kurumların personel durumu bütçe dokümanlarında görülmektedir	0	1	2	3	4
29-Kurumların örgüt şemaları, üstlenilen sorumlulukların birimler bazında dağılımını gösterecek şekilde bütçe dokümanlarında görülmektedir	0	1	2	3	4
30-Kurumların yıllık amaç, hedef, proje ve proje gerekçeleri ile performans hedefleri bütçe paketinde yer almaktadır	0	1	2	3	4
31-Bütçe hazırlık aşamasında hizmet sunulan kesimler ile STK'ların katılımı sağlanmaktadır	0	1	2	3	4
32-Bütçe ve eki dokümanlar halkın anlayacağı formatta hazırlanmaktadır	0	1	2	3	4
33-Bütçe görüşmelerine sivil toplum örgütleri katılımı ve kamuoyu ilgisi yeterli düzeydedir	0	1	2	3	4
34-Meclise sunulan bütçeyle ilgili raporlar medya, STK ve vatandaşların ulaşımına açıktır	4	3	2	1	0
35-Bütçe uygulama sürecini Meclis etkin bir şekilde izleyebilmektedir	0	1	2	3	4
36-Dönem içinde bütçe uygulamalarıyla ilgili Meclise belirli periyotlarla yeterli bilgi verilmektedir	0	1	2	3	4
37-Bütçe paketi milletvekillerinin anlayabileceği format ve içeriktedir	0	1	2	3	4
38-Bütçe içinde savunma harcamaları ve teşvik uygulamaları gibi Meclisin denetleyemediği kurumlar ve harcamalar bulunmaktadır	4	3	2	1	0
39-Bütçeyle hedeflenen programların gerçekleşme durumu kesinhesapla görüşülmektedir	0	1	2	3	4
40-Kesin hesap görüşmelerinde kurumların stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulama sonuçları birlikte değerlendirilmektedir	0	1	2	3	4
41-Yeni değişen Kanunla Sayıştay dış denetimi, Meclisin hesap sorma imkanını güçlendirmektedir	0	1	2	3	4
42-Genel Uygunluk bildirimlerinin şekil ve içeriği Meclisin hükümetten hesap sorabilmesi açısından beklentileri karşılamaktadır	0	1	2	3	4
43-Kesinhesap görüşmelerinde faaliyet raporları etkin bir şekilde kullanılmaktadır	0	1	2	3	4
44-Ödenek aşımaları konusunda açıklayıcı	0	1	2	3	4

bilgiler sunulmakta ve kabul edilebilir durumdadır					
45-Bütçede yer alan detay projelerin uygulanmasıyla ilgili Meclise zamanında bilgi verilmektedir	0	1	2	3	4
46-Kesinhesap görüşmelerinde belli bir amaç ve hedef doğrultusunda yapılan transfer ödemelerinin sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmektedir	0	1	2	3	4
47-Talep edildiğinde bürokrasi bütçeyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Meclise zamanında sunmaktadır	0	1	2	3	4
48-TBMM bütçe ve kesinhesap paketlerini analiz edecek yeterli kurumsal kapasiteye sahiptir	0	1	2	3	4
49- Meclise bütçeyi görüşme ve onaylama için tanınan süre yeterlidir	4	3	2	1	0
50-Savunma harcamaları etkin bir şekilde sorgulanmakta ve denetlenmektedir	0	1	2	3	4
51- Uygulamada bürokrasi Meclisin tahsis ettiği ödenekleri değiştirebilmelidir	0	1	2	3	4
52- Sayıştay TBMM'nin ihtiyaç duyduğu raporları zamanında ve yeterli içerikte sunmaktadır	0	1	2	3	4
53-Kesin hesap görüşmeleri siyaset ve kamuoyunda yeterli ilgiyi görmektedir	0	1	2	3	4

EK 7: ANKET YAPILAN MİLLETVEKİLLERİ

AK Parti(48)	CHP(20)	MHP(8)	BDP(5)
Plan ve Bütçe Komisyonu(28)			
Lütfi ELVAN	Aydın Ağan AYDIN	Mehmet GÜNAL	Nursel AYDOĞAN
Necdet ÜNİVAR	Bülent KUŞOĞLU	Mustafa KALAYCI	Adil KURT
Ahmet ÖKSÜZKAYA	Haluk Ahmet GÜMÜŞ	Erkan AKÇAY	
Mustafa ŞAHİN	Kazım KURT		
Uğur AYDEMİR	Müslüm SARI		
Mehmet Şükrü ERDİNÇ			
Recai BERBER			
Sadık BADAĞ			
Ali BOĞA			
Feramuz ÜSTÜN			
Mehmet YÜKSEL			
Cengiz YAVILIOĞLU			
Salih KOCA			
Ahmet ARSLAN			
Abdülkerim GÖK			
Ertuğrul SOYSAL			
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu(9)			
Ayşenur İSLAM	Tolga ÇANDAR		Mülkiye BIRTANE
Mehmet ALTAY	Ali Haydar ÖNER		
İsrafil KIŞLA	Metin Lütfi BAYDAR		
İsmet UÇMA	Recep GÜRKAN		
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu(8)			
M. Murtaza YETİŞ	Aytun ÇIRAY	Ali ÖZ	İdris BALUKAN
Muzaffer YURTTAŞ	Kadir Gökmen ÖGÜT		
Mahmut KAÇAR			
Ahmet Haldun ERTÜRK			
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu(5)			
Muhyettin AKSAK		Ali HALAMAN	
İdris GÜLLÜCE			
Osman SARAL			
Aydın Şengül			
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu(4)			
Nurettin NEBATİ		Emin Haluk AYHAN	
Soner AKSOY			
Metin KÜLÜNK			
Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu(3)			
Ali AŞLIK	İlhan DEMİRÖZ	Seyfettin YILMAZ	
Çevre Komisyonu(2)			
Muzaffer ÇAKAR	Salih FIRAT		
İçişleri Komisyonu(6)			
Feyzullah KIYIKLIK	Sinan AYGÜN	Hasan TÜRKOĞLU	Sırrı Süreyya ÖNDER
İlhan İŞBİLEN	Muharrem İŞİK		
Milli Savunma Komisyonu(3)			
Ömer Faruk ÖZ	Turhan TAYAN		
	Arif BULUT		
Adalet Komisyonu(3)			
Harun TÜFEKÇİ	Dilek Akagün YILMAZ		
Bülent TURAN			
Anayasa Komisyonu(2)			
Mustafa ŞENTOP			
Yahya AKMAN			
Avrupa Birliği Uyum Komisyonu(2)			
Afif DEMİRKIRAN			
Ebubekir GİZLİGİDER			
Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu(2)			
Nurdan ŞANLI	Ayşe Nedret AKOVA		
Dışişleri Komisyonu(1)			
Mehmet MUŞ			
İnsan Hakları İnceleme Komisyonu(2)			
Hamza DAĞ			

Murat YILDIRIM			
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu(1)			
Şenol GÜRŞAN			

EK 8: BÜTÇE ve KESİN HESAP YASA TASARILARININ TBMM GENEL KURULUNDA GÖRÜŞÜLMESİ

Bütçe Yılı	Genel Kurula Geldiği Tarih	Onaylandığı Tarih	Görüşme Gün Sayısı	Oylamaya Katılan Vekil Sayısı	Verilen Önergeler	Ödenek Durumunda Yapılan Değişiklikler	Kesin Hesap Yasa Tasarısı ile ilgili söz alan vekil sayısı
2000	19.12.1999	28.12.1999	10	365	-Hükümet partisine üye vekiller tarafından 2 önerge verilmiş ve ikisi de kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyelerince bütçe kanunuyla ilgili 15 önerge verilmiş ve tamamı reddedilmiştir. -İktidar partisi üyelerince bütçe kanunuyla ilgili 2 önerge verilmiş ve kabul edilmiştir.	Verilen önergelerle Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinde 3.997 Milyar TL, Maliye Bakanlığı bütçesinde 120 Milyar TL ödenek aktarması yapılmıştır.	Yok
2001	11.12.2000	20.12.2000	10		-Hükümet partisine üye vekiller tarafından 1 önerge verilmiş ve kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyelerince bütçe kanunuyla ilgili 3 önerge verilmiş ve tamamı reddedilmiştir. -İktidar partisine üye vekillerce bütçe kanunuyla ilgili 4 önerge verilmiş ve tamamı kabul edilmiştir.	Verilen önergeyle MEB bütçesinde 471.200 Milyar TL ödenek aktarması yapılmıştır.	Yok
2002	03.12.2001	12.12.2001	10	394	-Hükümet partisine üye vekillerce yedek ödenekten 40 trilyon TL düşürülmesi önerilmiş ve reddedilmiştir. -Muhalefet partilerine mensup vekillerce Maliye Bakanlığı'ndan MEB'e 1 Katrilyon TL aktarılması önerilmiş ve reddedilmiştir. -İktidar partisine üye vekillerce bütçe kanunu maddelerinde değişikliğe ilişkin 6 önerge verilmiş, 1'i geri çekilmiş 5'i kabul edilmiştir. -Muhalefet partilerine mensup vekillerce 1 önerge verilmiş ve reddedilmiştir.	Bütçe rakamlarında değişiklik yok	Yok
2003	23.03.2002	29.03.2002	6	505	-İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe cetvellerinde değişikliğe ilişkin 3 önerge verilmiş ve üçü de kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyelerince bütçe kanununda değişikliğe ilişkin 4 önerge verilmiş ve reddedilmiştir. -Hükümet tarafından bütçe kanununda değişiklik yapılmasına dair 2 önerge verilmiş ve kabul edilmiştir. -İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanununda değişikliğe ilişkin 11 önerge verilmiş ve kabul edilmiştir.	-Verilen önergelerle Başbakanlık bütçesinden Dışişleri Bakanlığı bütçesine 2.368 Milyar TL aktarılmış, Celal Bayar Üniversitesi ödenekleri arasında 2.049 Milyar TL, Çankaya Onsekiz Mart Üniversitesi ödenekleri arasında ise 1.250 Milyar TL aktarma yapılmıştır.	Yok
2004	18.12.2003	24.12.2003	7	482	-İktidar partisi üyesi vekillerce verilen bir önerge ile Maliye Bakanlığı bütçesinde değişiklik yapılmıştır. -İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanununda değişikliğe ilişkin 8 önerge verilmiş ve kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyelerince bütçe kanunuyla ilgili 3 önerge verilmiş ve tamamı reddedilmiştir.	-Maliye Bakanlığı ödenekleri arasında 1 Trilyon TL aktarma yapılmıştır.	Yok
2005	20.12.2004	28.12.2004	9	499	-İktidar partisi üyelerince verilen iki önerge ile Başbakanlık bütçesinde bölümler arası aktarma yapılmıştır. -İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 14	-Başbakanlık ödenekleri arasında 3.718 Milyar TL aktarma yapılmıştır.	Yok

					önergenin tamamı kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde değişikliğe ilişkin verilen 4 değişiklik önergesinin sadece 1 i kabul edilmiş diğerleri reddedilmiştir.		
2006	14.12.2005	27.12.2005	14	336	-İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 8 önergenin tamamı kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde değişikliğe ilişkin verilen 25 değişiklik önergenin tamamı reddedilmiştir.	Yok	Yok
2007	15.12.2006	25.12.2006	11	454	-İktidar partisi üyelerince verilen dört ayrı önerge ile Milli Eğitim Bakanlığı, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Çukurova Üniversitesi ile Mustafa Kemal Üniversitesi ödenekleri bölümleri arasında aktarma yapılmıştır. -İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 6 önergenin tamamı kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde değişikliğe ilişkin verilen 3 değişiklik önergesinin tamamı reddedilmiştir.	-Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ödenekleri arasında 500 Milyar TL, Kredi ve Yurtlar Kurumu bütçesi ödenekleri arasında 100 Milyar TL, Çukurova Üniversitesi ödenekleri arasında 1.500 Milyar TL ve Mustafa Kemal Üniversitesi ödenekleri arasında 2 Trilyon TL ödenek aktarması yapılmıştır	Yok
2008	04.12.2007	14.12.2007	11	433	-İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 2 önerge kabul edilmiştir.	Yok	Yok
2009	16.12.2008	27.12.2008	12	441	-İktidar partisi üyesi vekillerce verilen bir önerge ile Tarım Bakanlığı bütçesi ödenekleri arasında aktarma yapılmıştır. -İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 7 önergenin tamamı kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde değişikliğe ilişkin verilen 2 değişiklik önergesi reddedilmiştir.	-İktidar partisi üyesi vekillerce verilen önerge ile Tarım Bakanlığı bütçe ödenekleri arasında 227.770 Bin TL aktarma yapılmıştır. -İktidar partisi üyesi vekillerce verilen bütçe yasa tasarısı 12 inci madde değişikliği önergesi ile bütçe ödeneklerinde % 10 ile % 16,5 oranında kesinti yapılmıştır.	Yok
2010	14.12.2009	25.12.2009	12	437	-İktidar partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde verilen 1 önerge kabul edilmiştir. -Muhalefet partisi üyesi vekillerce bütçe kanunu üzerinde değişikliğe ilişkin verilen 8 değişiklik önergesi reddedilmiştir	Yok	-Kesin Hesap Yasa Tasarısının 2, 3, 4,6,7 ve 8'inci maddeleri üzerinde muhalefet partileri söz almış ve değerlendirmelerde bulunmuşlardır. -İktidar partisi üyesi vekiller 6 ve 7 inci madde üzerinde söz alarak selamlama konuşması yapmışlardır.

EK 9: TBMM GENEL KURULUNDA BÜTÇE GÖRÜŞMELERİNİN İÇERİĞİ I

Genel Kurul Birleşim Tarihi ve sayısı	Seçim Beyannamesine Atıf	Hükümet Programına Atıf	OVP ve OVMP'ye Atıf	Stratejik Planlardan Bahsedilme	Performans Programlarına Atıf	Faaliyet Raporlarından Bahsetme
2008						
4 Aralık 29. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
5 Aralık 30. Birleşim	-Hükümet partisinin seçim beyannamesinde Başbakanlığın hizmet bakanlığı olmaktan çıkartılması öngörüldüğü halde bu hedefin gerçekleştirilmemesi muhalefet tarafından eleştirilmiş -Muhalefet sözcüsü tarafından seçim beyannamesinde yer alan "norm kadro" çalışmasının bitirilmemesi gündeme getirilmiş	-Seçim beyannamesinde Başbakanlığın hizmet bakanlığı olmaktan çıkartılması öngörüldüğü halde bunun gerçekleştirilmemesi muhalefet sözcüsü tarafından eleştirilmiş -"Norm kadro"ya ilişkin hükümet programına atıf yapılarak mevcut durum eleştirilmiş	Yok	Yok	Yok	Yok
6 Aralık 31. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü orta vadeli programda, sanayileşme stratejisinin belirlenmesinden, sanayide orta ve uzun vadeli perspektif oluşturmak üzere genel ve sektörel politika ve belgelerin oluşturulmasından söz edildiği fakat iyileştirilmelidir denilmediği ve bunun Türkiye'nin, bir sanayileşme politikasından yoksun olduğu anlamına geldiğini belirtmiş	-TÜİK'in 2007-2011 Stratejik Planı'nın hazırlandığı iktidar sözcüleri tarafından dile getirilmiş	Yok	Yok
7 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	-Hükümet sözcüsü OVP'de e-devlet, bilgi toplumu, bilgi stratejisi ve bilgi eylem planı öngörüldüğünü belirtmiş	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü TÜBİTAK'ın 2005 yılından beri faaliyet raporunun web sitesinde olmadığını

						belirtmiş
8 Aralık 33. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü iktidar partisinin seçim beyannamesinde engellilere geniş yer ayrıldığını ve engelli vatandaşlara evlerinde bakılmaları hâlinde yaklaşık 403 YTL, özel bakım merkezlerinde bakılmaları hâlinde ise aylık 806 YTL ödenmesi uygulaması başlatıldığını fakat Hükümetin engelli çocuklara eğitim veren özel eğitim ve rehabilitasyon kurumlarına verdiği ödeneği, eğitim masraflarının çok arttığı ve uygulamanın istismara uğradığı gerekçesiyle büyük bir ölçüde geri çektiğini dile getirmiş		Yok	Yok	Yok	Yok
9 Aralık 34. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü YÖK'ün yayımlanan faaliyet raporundan öğretim elemanı sayısının artmadığı tespitinden bahsetmiştir
10 Aralık 35. Birleşim	Yok	Yok	-İktidar sözcüsü OVP'de KOBİ'lerin önemine değinildiğini belirtmiş	Yok	Yok	Yok
11 Aralık 36. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
12 Aralık 37. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-Maliye Bakanı kamu kurumlarının stratejik olan hazırladığından bahsetmiş	Yok	Yok
13 Aralık 38. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü iktidar partisinin seçim	-İktidar sözcüsü işsizlik sigortası fonunun hükümet	Yok	-Muhalefet sözcüsü bütçelerin stratejik plan ve	Yok	Yok

	beyannamesinde Devlet personel rejimi reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek, göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek denildiği halde bunun gerçekleştirilmediğini belirtmiş -İktidar sözcüsü işsizlik sigortası fonunun seçim beyannamelerinde yer aldığı gibi işsizliği azaltmak için kullanılacağını dile getirmiş	programında belirtildiği gibi işsizliği azaltmak amacıyla kullanılacağını dile getirmiş		performans programına göre hazırlanması gerektiğini ama bu gerekliliğin yerine getirilmediğini belirtmiş		
14 Aralık 39. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
2009						
16 Aralık 28. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü OVP’de 2009 için öngörülen kur ile 2009 Programı’ndaki kurun farklı olduğunu belirtmiş -Muhalefet sözcüsü bütçe, OVP ve yıllık programlarda kullanılan makro göstergelerin birbirilerini tutmadığına işaret etmiş	Yok	Yok	Yok
17 Aralık 29. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
18 Aralık 30. Birleşim	Yok	Yok	-Hükümet sözcüsü OVP’de küresel ekonomik krizi dikkate aldıklarını belirtmiş	-Hükümet sözcüsü DPT’nin Stratejik Planı’nın hazırlandığını belirtmiş -Muhalefet sözcüsü de web sitesinde DPT’nin Stratejik Planı’nı bulamadığını dile getirmiş	Yok	Yok
19 Aralık 31.	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok

Birleşim						
20 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-İktidar sözcüsü Özel Çevre Koruma Kurumu'nun 2009-2013 dönemi Stratejik Planı'nı hazırladığını belirtmiş -Muhalefet sözcüsü Tarım Bakanlığı Stratejik Planı'nın dışarıya yaptırıldığını iddia etmiş	Yok	Yok
21 Aralık 33. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
22 Aralık 34. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-İktidar sözcüsü TSE'nin 2008-2012 Stratejik Planı'nı hazırladığını belirtmiş ve bu planda öngörülen faaliyet ve projelere değinmiştir. -İlgili Bakan KOSGEB'in 2008-2012 Stratejik Planı'nı yaptıklarını ve buradaki temel hedeflerini dile getirmiş	Yok	-Muhalefet sözcüsü Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu'ndan bahisle ekonomideki daralmaya değinmiş
23 Aralık 35. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü Enerji Bakanlığı ve TAİK'in Stratejik Planının olmadığını, EİE'nin Stratejik Planının ise somut hedefleri içermediğini belirtmiş -Muhalefet sözcüsü BOREN'in Stratejik Planında yer alan GZFT analizine dayanılarak yapılması gerekenleri belirtmiş	Yok	Yok
24 Aralık 36. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri bütçede dayanağı temel ekonomik büyüklükler ile OVP'de öngörülen makro büyüklüklerin	-Maliye Bakanı, stratejik planlama ve performans	Maliye Bakanı, 2008-2012	-Muhalefet sözcüsü Emniyet Genel

			tutarsız olduğunu dile getirmiş	esaslı bütçeleme çalışmalarının belirlenen takvim dahilinde devam ettiğini ve 2008-2010 döneminde 148 idarede bunun tamamlanmasının hedeflendiğini belirtmiş.	dönemi Maliye Bakanlığı stratejik planı temel olarak Bakanlığın performans esaslı bütçesinin ikincisini 2009 yılı için hazırladıklarını belirtmiş	Müdürlüğü 2007 yılı Faaliyet Raporu'na atıfla yolsuzlukların arttığını iddia etmiş
25 Aralık 37. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı'nın hangi firma tarafından hazırlandığını sorgulamış	-Muhalefet sözcüsü Sağlık Bakanlığı 2009 Performans Esaslı Bütçe kitapçığının hangi firma tarafından hazırlandığını sorgulamış	Yok
26 Aralık 38. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü OVP'ye göre bütçeye girecek olan vergi dışı gelirlere değinmiş	Yok	Yok	Yok
27 Aralık 39. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Muhalefet sözcüsü Organize Suçlarla Mücadele (KOM) Daire Başkanlığı 2007 Faaliyet Raporu'na atıfla yolsuzlukların arttığını iddia etmiştir.
2010						
14 Aralık 31. Birleşim	Yok	Yok	-Hükümet OVP ve OVMP'deki makro hedefleri belirtmiş -Muhalefet OVP'de 2012 için öngörülen hasılanın 2008 yılı hasılasının gerisinde olduğunu ve OVP'de yapılan revizyonların hükümet başarısızlığı olduğunu belirtmiş	Yok	Yok	Yok
15	Yok	Yok	Yok	SHÇEK'in Stratejik	Yok	Yok

Aralık 32. Birleşim				Planı'nın hazırlandığından bahsedilmiş		
16 Aralık 33. Birleşim	Avrupa Birliği'ne katılım hedefinin her partisinin seçim beyannamesinde yer aldığı belirtilmiş	Yok	-Muhalefet işsizliğin OVP'de yer almadığından bahisle OVP'nin tutarsızlığından bahsetmiş -Muhalefet yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliğinin OVP'de yer almayışını eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
17 Aralık 34. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
18 Aralık 35. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
19 Aralık 36. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Tarım Bakanlığı'nın Stratejik Planı'nın hazırlandığı belirtilmiş	Yok	Yok
20 Aralık 37. Birleşim	Yok	Yok	-OVP'de yüksek öğrenimle ilgili öngörüye atıf yapılmış	Milli Eğitim Bakanlığı'nın Stratejik Planı'nın Ocak ayında yayınlanacağı belirtilmiş	Milli Eğitim Bakanlığı'nın Performans Programı'nın Ocak ayında yayınlanacağı belirtilmiş	Yok
21 Aralık 38. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet OVP ve OVMP'nin geç yayınlanmasını ve daraltıcı olmasını eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
22 Aralık	Yok	Yok	-Hükümet OVP ve OVMP'nin tutarlılığını dile getirmiş	Yok	Yok	Yok

39. Birleşim						
23 Aralık 40. Birleşim	Yok	Yok	-İktidar ve muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'deki makro ekonomik büyüklükleri tartışmışlardır	Yok	Yok	Yok
24 Aralık 41. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'nin işsizliğe çözüm getirmediğini vurgulamışlardır	Yok	Yok	Yok
2011						
13 Aralık 31. Birleşim	Yok	Yok	-İktidar sözcüleri temel parametreleri dile getirmiş -Muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'nin geciktirilmesini eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
14 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü OVP'de yer alan "tüketiciyi koruma" ilkesine atıfla İhlas Finans mudilerinin mağduriyetini dile getirmiş	Başbakanlık ve TBMM'nin Stratejik Planlarının hazırlandığı belirtilmiş	Yok	Yok
15 Aralık 33. Birleşim	İktidar sözcüleri seçim beyannamesinde gençlerle ilgili taahhütlerini hatırlatmış	Yok	-İktidar ve muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'deki temel makro ekonomik rakamları tartışmışlar	DPT'nin Stratejik Planı'nın hazırlandığı belirtilmiş	Yok	Yok
16 Aralık 34. Birleşim	Yok	Yok	-Orta Vadeli Ekonomik Programdaki makro ekonomik büyüklükler tartışılmış	Yok	Yok	Yok
17 Aralık 35. Birleşim	Yok	Muhalefet sözcüleri iktidarın enerji politikasını eleştirirken hükümet programına atıf yapmışlardır	OVP'nin temel makro hedefleri tartışılmış	Yok	Yok	Yok
19 Aralık 36. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVP'nin dış risklere karşı alınacak önlemleri içermediğini, OVP'de Yargıtay için belirlenen ödenek teklif tavanı ile bütçe ödeneklerinin tutarsız olduğunu ve OVP-OVMP makro ekonomik hedeflerinin tutarsız olduğunu dile getirmişlerdir.	Adalet Bakanlığı'nın Stratejik Planı tanıtılmış	Yok	Yok
20 Aralık 37.	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok

Birleşim						
21 Aralık 38. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Milli Eğitim Bakanlığı'nın Stratejik Planı'ndan genel olarak bahsedilmiş	Yok	Yok
22 Aralık 39. Birleşim	Yok	-Muhalefet sözcüsü hükümet programında vergilerle ilgili taahhütler ile mevcut durum karşılaştırması yapmış	Muhalefet tarafından OVP ve OVMP'nin zamanında hazırlanarak yayınlanmaması eleştirilmiş	Yok	Yok	Yok
23 Aralık 40. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
24 Aralık 41. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet OVP ve OVMP öngörülerinin gerçekçi olmadığını iddia etmiş	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri Genel Uygunluk Bildiriminin Faaliyet Raporları dikkate alınmaksızın hazırlandığını ve 2009 yılı kesin hesap yasa tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunda Genel Faaliyet Raporu ve Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu olmaksızın veya dikkate alınmaksızın

						görüldüğü ü dile getirmişler
26 Aralık 42. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVEP'ye göre işsizliğin yüksek seyredeceğine dikkat çekmişlerdir.	Yok	Yok	Yok
28 Aralık 43. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
2012						
8 Aralık 31. Birleşim	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'nin gecikmesini eleştirmişler -İktidar partisi sözcüleri ile hükümet yetkilileri OVP ve OVMP'nin tutarlı ve güvenilir olduğunu dile getirmiş -Muhalefet sözcüleri OVP hedeflerinin delindiğini iddia etmişler	Yok	Yok	Yok
9 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	Yok	-Türk Dil Kurumu'nun Stratejik Plan çerçevesinde yaptığı uluslar arası toplantı sayısı ile Türk Tarih Kurumu'nun kendi Stratejik Planı çerçevesinde verdiği burslar ile desteklediği projeler hakkında bilgi verilmiş	Yok	Yok
10 Aralık 33. Birleşim	Yok	Yok	-İktidar partisi sözcüleri OVP ve OVMP'deki makro göstergeleri dile getirmişler	Adalet Bakanlığı Stratejik Planı'nın hazırlandığını belirtmiş	-Muhalefet sözcüleri İçişleri Bakanlığı Performans Programı'ndaki bir ifadeyi eleştiri konusu etmiş -Muhalefet sözcüsü bütçelerin performans esaslı hazırlanmadığını belirtmiş	Yok
11 Aralık 34.	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü Stratejik Planların dışarıya	Yok	Yok

Birleşim				yaptırıldığını iddia etmiş -Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi görüşülürken Bakanlık Stratejik Planı'nda yer alan okullaşma oranını % 100'e çıkarma hedefi dile getirilmiş		
12 Aralık 35. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü İktidar partisinin 2002 seçim beyannamesinde enerjiyle ilgili ibarelere atıfla takip edilen enerji politikasını eleştirmiş	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVP'nin zamanında hazırlanmadığını eleştiri konusu yaparken hükümet ve iktidar sözcüleri OVP'deki makro büyüklükleri dile getirmişlerdir, -Muhalefet OVP'deki makro ekonomik hedeflerin tutarsız ve yetersiz olduğunu iddia etmişlerdir	Yok	Yok	Yok
13 Aralık 36. Birleşim	-Muhalefet sözcüleri iktidar partisinin seçim beyannamesindeki kentleşme ile ilgili hedefleri eleştirmiş	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
14 Aralık 37. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Muhalefet sözcüsü Çevre Bakanlığı Stratejik Planı'nın yetersizliğini dile getirmiş	Yok	Yok
15 Aralık 38. Birleşim	Muhalefet sözcüleri iktidar partisinin seçim beyannamesinde TOKİ'yle ilgili bölümlere dikkat çekmiş	Yok	-Muhalefet sözcüleri OVP'nin inandırıcı olmadığını, daha önceki hedeflerin tutmadığını, hedeflerin sürekli revize edildiğini ve zamanında hazırlanarak yayınlanmadığını eleştirmişlerdir	Yok	Yok	Yok
16 Aralık 39. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
17 Aralık 40. Birleşim	Yok	Yok	Muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'nin zamanında hazırlanarak yayımlanmamasını eleştirmişlerdir	Yok	Yok	Yok
18 Aralık 41. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
19 Aralık 42. Birleşim	Yok	Yok	Muhalefet sözcüleri OVP'nin dayandığı döviz kurunun gerçekçi olmadığını dile getirmişlerdir	Yok	Yok	Yok
20 Aralık 43.	Yok	Yok	Muhalefet sözcüleri OVP ve OVMP'nin tanımını yaparak bunlardaki gecikmenin nedenlerini sorgulayarak	Yok	Yok	Yok

Birleşim			eleştirmişlerdir			
21 Aralık 44. Birleşim	Yok	Yok	Muhalefet sözcüleri 2009 OVP'si ile 2012-14 OVP'sinin aynı olmasını eleştirmiş, OVP'nin ekonomideki riskleri dikkate almadığını dile getirmişlerdir. Yine muhalefet sözcüleri iktidarın OVP ile 5 temel öncelikli alan belirlediğini fakat bunlardan iyileşme sağlanmadığını iddia etmişlerdir.	Yok	Yok	Yok

EK 10: TBMM GENEL KURULUNDA BÜTÇE GÖRÜŞMELERİNİN İÇERİĞİ II

Genel Kurul Birleşim Tarihi ve sayısı	Savunma Harcamaları	Transfer Ödemeleri	Vergi Harcamaları	Bütçe Hazırlık Aşamasında Katılımcılık	Teşvik Uygulamaları	Yarı Mali İşlemler ve Koşullu Yük.ler	Devletin Mali Varlık ve Yük.leri	SGK ve Yerel Yönetim Mali Büyüklükleri
2008 Mali Yılı Bütçesi Genel Kurul Görüşmeleri(23. Dönem 2. Yasama Yılı)								
4 Aralık 29. Birleşim	Maliye Bakanı, savunma harcamaları bütçesinin arttığını belirtmiş	-Muhalefet sözcüsü tarımsal transferlerin yetersizliğini dile getirmiş -İktidar sözcüleri en büyük transfer kaleminin SGK'ya yapılan transferler olduğunu belirtmiş	Yok	-Muhalefet sözcüsü bütçenin katılımcı yöntemlerle hazırlanmadığını iddia etmiştir.	-İktidar partisi sözcüleri teşvik sistemini savunurken muhalefet sözcüleri eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
5 Aralık 30. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
6 Aralık 31. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Muhalefet, teşvik sisteminin bölgesel eşitsizliği gidermediğini iddia etmiş	Yok	Yok	Yok
7 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Muhalefet teşvik sisteminin tekinsizliğini gündeme getirmiş	Yok	Yok	Yok
8 Aralık 33. Birleşim	-İktidar partisi sözcüsü savunma harcamalarının ihale kanununa tabi olmadığını belirtmiş	Yok	Yok	Yok	Muhalefet teşviklerin sektörel olmadığını iddia etmiş	Yok	Yok	Yok
9 Aralık 34. Birleşim	Yok	Muhalefet sözcüsü Şartlı Nakit Transferlerinin etkisizliğini iddia etmiş	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
10 Aralık 35. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	İl bazlı teşvik sistemini muhalefet eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
11 Aralık 36. Birleşim	Milli Savunma Bakanı, savunma harcamaları ile eğitim harcamalarını karşılaştırarak eğitim harcamalarına daha fazla pay ayırdıklarını belirtmiş	Yok	Yok	Yok	Muhalefet denizcilik ve enerji teşviklerinin yetersizliğine dikkat çekmiş	Yok	Yok	Yok
12 Aralık 37. Birleşim	Muhalefet sözcüsü savunma harcamalarının	Yok	Yok	Muhalefet sözcüsü bütçenin katılımcı bir şekilde	-İktidar ar-ge teşviklerinin yeterliliğini savunurken; muhalefet yerli üretimin	Yok	Yok	Yok

	Meclis denetimi dışında olduğunu belirtmiş			hazırlanmadığını belirtmiş	teşvik edilmediğini ve teşviklerde koordinasyon ve sorumlu mercilerin belirsizliğini vurgulamış			
13 Aralık 38. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Muhalefet teşvik uygulamalarının yanlışlıklarını dile getirmiş	Yok	Yok	Yok
14 Aralık 39. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
2009 Mali Yılı Bütçesi Genel Kurul Görüşmeleri(23. Dönem 3. Yasama Yılı)								
16 Aralık 28. Birleşim	-Muhalefet sözcüleri bütçede kaynakların önemli bir kısmının savunma harcamalarına gittiğini iddia etmiştir. -Muhalefet sözcüsü savunma harcamalarına sadece bütçeden pay ayrılmadığı için savunma harcamaları oranındaki düşüşün göstermelik olduğunu ileri sürmüştür	-iktidar partisi sözcüleri transfer ödemeleri ile sosyal devlet arasında ilişki kurmuş -Muhalefet sözcüsü yoksullara yönelik transfer ödemeleri ile savunma harcamaları karşılaştırmasını yapmış -başbakan Şartlı Nakit Transferini savunmuş	Yok	-Muhalefet sözcüsü bütçenin katılımcı yöntemlerle hazırlanmadığını belirtmiş	-Muhalefet elektrik üretimi için teşvik verilmesini eleştirmiş	Yok	Yok	Maliye Bakanı, bütçe gerekçesinde mahalli idare büyüklüklerine yer verdiklerini belirtmiş
17 Aralık 29. Birleşim	Yok	-iktidar ŞNT'nin tutarını açıklamış -GAP'a ve TÜBİTAK'a yapılan transfer tutarları belirtilmiş -Muhalefet sözcüsü yoksulluğa yönelik transfer ödemelerinin gerçek sahiplerine yapılmadığını iddia etmiş -Muhalefet yoksullara yapılan transfer ödemelerinin etkisizliğini iddia etmiş	Yok	Yok	-Muhalefet yerli malı teşvikini önermiş	Yok	Yok	Yok
18 Aralık 30. Birleşim	Muhalefet sözcüsü bütçe kaynaklarının önemli bir	Muhalefet sözcüsü yoksullara yönelik	Yok	Yok	Muhalefet teşviklerin etkisizliğinden bahsederken, teşvik uygulamalarının	Yok	Yok	Yok

	bölümünün savunmaya gittiğini iddia etmiş	transferlerin yetersizliğini dile getirmiş			süresinin uzatılması talep edilmiştir.			
19 Aralık 31. Birleşim	Yok	Muhalefet ŞNT uygulamasını eleştirmiş	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
20 Aralık 32. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Muhalefet tarım ve turizm teşvik uygulamalarının başarısızlığını dile getirmiş, iktidar sözcüsü de GAP teşviklerinin etkisizliğini belirtmiş	Yok	Yok	Yok
21 Aralık 33. Birleşim	Yok	İktidar sözcüsü ŞNT'leri savunmuş	Yok	Yok	Muhalefet ve iktidar sözcüleri yeni kurulan üniversitelerin teşvik edilmesi gerektiğini belirtmiş, muhalefet milletvekilleri kendi illerinin teşvik kapsamı dışında olmasını eleştirmiş	Yok	Yok	Yok
22 Aralık 34. Birleşim	Yok	İktidar sözcüsü ŞNT uygulamasını savunmu	Yok	Yok	Muhalefet sözcüsü teşvik yasasının gelişmiş illeri cezalandırdığını iddia etmiş, Bir diğer muhalefet sözcüsü de teşviklerin adaletsiz olduğunu ve üretim-istihdamı artırmadığını öne sürmüştür.	Yok	Yok	Yok
23 Aralık 35. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	İktidar sözcüsü yenilenebilir enerji üretiminin teşvik edildiğini, teşvik sisteminin yatırımları artırması için yeniden masaya yatırılmasını gerektiğini belirtmişlerdir.	Yok	Yok	Yok
24 Aralık 36. Birleşim	Muhalefet sözcüsü savunma harcamalarının tamamının bütçede görülmediğini ve meclis tarafından denetlenemediğini ileri sürmüştür, bütçe dışı fonlarla finanse edilen savunma harcamalarının Sayıştay tarafından denetlenmediği ileri sürülmüştür. Muhalefet sözcüsü	Muhalefet sözcüsü transfer harcamalarının bileşimini Maliye Bakanından sormuştur. Muhalefet yoksullara yapılan transferlerin yoksulluğu azaltmadığını iddia etmiştir.	Yok	Muhalefet sözcüsü bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması gerektiğini belirtmiş	Muhalefet sektörel teşvik talep etmiş ve süresi dolan teşvik uygulamaları için süre uzatımı talep etmiştir. Hükümet sözcüsü KOBİ teşviklerini anlatmış	Yok	Yok	Yok

	bütçede aslan payının savunmaya gittiğini iddia etmiştir. Savunmaya ilişkin alımların 4734 kapsamı dışında olmasını Maliye Bakanı savunmuş ve AB mevzuatına aynen uyduklarını belirtmiştir.							
25 Aralık 37. Birleşim	Muhalefet savunma harcamalarından kesinti yapıp yapılmayacağını sormuş	Muhalefet kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerin ayrıntısını sormuş,	Yok	Yok	-İktidar partisi sözcüleri teşvik yasasının uygulama süresinin uzatılmasını talep etmişler -Muhalefet sözcüleri tarım sektörü makine teçhizat teşviklerinin ödenmediğini dile getirmiş	Yok	Yok	Yok
26 Aralık 38. Birleşim	-Muhalefet genel bütçe giderleri içinde savunma harcamalarının %10'u bulmasını eleştirmiş	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü tarım teşviklerinin yetersiz olduğunu iddia etmiş	Yok	Yok	Yok
27 Aralık 39. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü savunma harcamalarının yüksekliğinden yakınmış	-Muhalefet sözcüsü yerel yönetimlere yapılan transferlerdeki artışın seçim yatırımı olduğunu ileri sürmüştü	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü teşviklerden güneydoğunun daha az yararlandığını, düşük kurun ithalatı teşvik ettiğini ileri sürmüştü	Yok	Yok	-Hükümet sözcüsü sosyal güvenlik kurumu açıklarının 46 Katrilyon TL'ye ulaştığını belirtmiş
2010 Mali Yılı Bütçesi Genel Kurul Görüşmeleri(23. Dönem 4. Yasama Yılı)								
14 Aralık 31. Birleşim	Yok	Hükümet transfer harcamaları hakkında genel bilgi vermiştir.	Yok	Yok	-Hükümet mevcut teşvik sistemini savunmuş -Muhalefet teşvik süresinin uzatılmasını talep etmiştir.	Yok	Yok	-Hükümet, Sosyal Güvenlik Kurumu ve yerel yönetimlere yapılacak transferlerin

								tutarı hakkında bilgi vermiştir.
15 Aralık 32. Birleşim	Yok	İktidar sözcüsü GAP'a AR-GE'ye ve yükseköğrenime yapılan transferlerin önemine değinmiş	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
16 Aralık 33. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	-İktidar ve muhalefet temsilcileri teşvik kanunu uygulamasının süresinin uzatılmasını talep etmişlerdir -İktidar temsilcisi AR-GE ve TÜBİTAK teşviklerinin önemine ve artışına dikkat çekmiştir. -Muhalefet temsilcisi teşvik uygulamalarının yetersizliğine ve etkisizliğine değinmiştir.	Yok	Yok	Yok
17 Aralık 34. Birleşim	Yok	-İktidar temsilcisi ŞNT tutarı ve büyüklüğü hakkında bilgi vermiş	Yok	Yok	-Muhalefet temsilcisi teşvik uygulamalarının etkinleştirilmesini talep etmiş	Yok	Yok	Yok
18 Aralık 35. Birleşim	Yok	-Hükümet GAP'a yapılan transfer tutarı hakkında bilgi vermiştir.	Yok	Yok	-Muhalefet yerli enerji üretiminin teşvik edilmemesini eleştirmiş. -Muhalefet öz kaynakla üretimin teşvik edilmediğinden şikayetçi olmuş.	Yok	Yok	-İktidar temsilcisi SGK büyüklükleri hakkında bilgi vermiş. -İktidar temsilcisi yerel yönetimlere yapılan kaynak aktarımındaki artışa dikkat çekmiş
19 Aralık 36. Birleşim	Yok	-Hükümet temsilcisi tarım transferlerinin büyüklüğünü savunmuş. -İktidar temsilcisi ŞNT'lerin önemine	Yok	Yok	-Muhalefet tarımsal teşviklerin yetersizliğinden ve etkisizliğinden şikayetçi olmuş -Hükümet ağaçlandırmaya yönelik teşviklere dikkat çekmiş	Yok	Yok	-Muhalefet temsilcisi SGK açıklarına dikkat çekmiş

		değınmiş						
20 Aralık 37. Birleşim	Yok	-Hükümet temsilcisi eğitime yönelik transferleri dile getirmiş ve ŞNT tutarı ile toplam büyüklüğünü belirtmiş	Yok	Yok	-İktidar üniversitelere yapılan teşviklere değınmiş	Yok	Yok	Yok
21 Aralık 38. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	-İktidar temsilcisi denizciliğı, genç ve kadın istihdamını, AR-GE çalışmaları ile KOBİ'leri teşvik ettiklerini ve teşviklerin sektörel-bölgesel olduğunu iddia etmiş. -Muhalefet temsilcileri denizciliğıe yapılan teşviklerin yeterli olmadığını, bütçenin üretim ve istihdamı teşvik etmediğini dile getirmiş -Hükümet teşvik uygulama süresini uzatacağını belirtmiş	Yok	Yok	Yok
22 Aralık 39. Birleşim	Yok	-Muhalefet temsilcisi eğitim transferlerinin azaldığını iddia etmiş	Yok	Yok	-İktidar ve muhalefet teşvik uygulama süresinin uzatılmasını talep etmiş -Hükümet temsilcisi cari açığı azaltıcı teşvik tedbirlerini aldıklarını belirtmiş -Muhalefet temsilcisi teşvik sisteminin belirli illeri cezalandırdığını, öz kaynakla üretim yapan küçük ve orta boy işletmeleri destek dışı bıraktığını belirtmiş	Yok	Yok	Yok
23 Aralık 40. Birleşim	-Muhalefet temsilcisi SSDF'ye aktarılan kaynağın yetersiz olduğunu dile getirmiş ve savunma harcamalarının bütçe içindeki payının azaldığını belirtmiştir.	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet ve iktidar temsilcileri teşvik süresinin uzatılmasını talep etmişler. -Muhalefet sözcüsü teşvik tedbirlerinin olumlu sonuçlarını rakamlarla ifade etmiştir. -Muhalefet sözcüsü teşvik tedbirleri kapsamında yapılması gereken elektrik ödemelerinin yapılmadığını gündeme getirmiş.	Yok	Yok	Yok
24 Aralık	Yok	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet temsilcisi teşvik	Yok	Yok	Yok

41. Birleşim					uygulamalarının bölgesel eşitsizliği gidermediğini ve bazı illeri cezalandırdığını ileri sürmüştür. -Teşviklerin KOBİ'lere fayda sağlamadığı dile getirilmiştir. -İktidar temsilcisi teşvik uygulamaları sonucu ihracatın arttığını ileri sürmüştür. -Hükümet temsilcisi teşviklerin bölgesel farklılığı gidermeye yönelik olduğunu ileri sürmüştür.			
2011 Mali Yılı Bütçesi Genel Kurul Görüşmeleri(23. Dönem 5. Yasama Yılı)								
13 Aralık 31. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü bütçeden en büyük payın savunmaya gittiğini iddia etmiştir.	Maliye Bakanı, KÖYDES ve BELDES projeleri ile aktarılan toplam transfer tutarlarını belirtmiş	Yok	Muhalefet sözcüsü bütçenin katılımcı olmadığını iddia etmiştir.	-İktidar sözcüleri mevcut teşvik sistemini savunmuş -Muhalefet sözcüleri teşviklerin yetersiz ve etkin olmadığını, bölgesel eşitsizlikleri artırdığını iddia etmiş	Yok	Yok	Yok
14 Aralık 32. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü bütçeden savunma harcamalarına büyük oranda pay ayrıldığını iddia etmiş	-Hükümet Başbakanlık bütçesinden yapılan transfer harcamalarını belirtmiş.	Yok	Yok	-Muhalefet sözcüsü leasing ve factoring işlemlerine yapılan transferlerin yetersizliğinden bahsetmiş	Yok	Yok	Yok
15 Aralık 33. Birleşim	-Hükümet TÜBİTAK'ın savunma projelerine yapılan ödemeleri açıklamış, savunma sanayi projeleri hakkında genel bilgiler vermiş(maliyet yok)	-İktidar temsilcileri SODES, YURTKUR ve TÜBİTAK'a yapılan transferlere değinmiş -Hükümet burslar hakkında bilgi verirken, muhalefet bursların yetersizliğini dile getirmiş	Yok	Yok	-İktidar sözcüsü teşvik tedbirlerini savunurken Cazibe Merkezleri ve tematik teşviklere dikkat çekmiş, KOSGEB ve Kalkınma Ajansları'nın faaliyetlerine değinmiş -Muhalefet sözcüleri ithalatın teşvik edildiğini, GAP teşviklerinin istenilen sonucu vermediğini rakamlarla açıklamıştır	Yok	Yok	Yok
16 Aralık 34. Birleşim	-Muhalefet temsilcisi savunma sanayisine ayrılan payın düşük olduğunu iddia etmiş, savunma için ayrılan kaynakların etkin ve	-Muhalefet sözcüsü ŞNT'nin uygulamasını, etkinliğini sormuş.	Yok	Yok	Hükümet, yerli silah sanayi teşviklerini, armatör ve sivil havacılık teşviklerini gündeme getirilmiştir	Yok	Yok	Yok

<p>verimli kullanılmadığını öne sürmüş, dünya ile karşılaştırma yapılarak Türkiye’de savunmaya ayrılan payın az olduğunu belirtmiş.</p> <p>-İktidar sözcüsü savunma bütçesinin yeterli olduğunu ve savunma sanayine yeterli kaynağın aktarıldığını iddia etmiş.</p> <p>-Muhalefet sözcüsü savunma harcamalarını eğitim harcamalarıyla mukayese etmiş, savunma bütçesinin siyasal iktidarcı belirlenmediğini iddia etmiş ve savunma için ayrılan bütçedışı kaynaklardan bahsetmiştir. Ayrıca parlamentonun savunma harcamalarını denetlemediği de belirtilmiştir.</p> <p>-MSB, Savunma harcamalarının eğitim harcamalarının gerisinde olduğunu belirtmiş.</p> <p>Bakanlık ihale sayısını ve itiraz edilen oranı belirtmiş.</p> <p>-MSB, bazı silah alımları ve proje maliyetleri hakkında bilgi vermiş</p>							
---	--	--	--	--	--	--	--

17 Aralık 35. Birleşim	Yok	Muhalefet sözcüsü ilgili Bakana sözleşmede teknoloji transferi, personel eğitimi, güvenlik, nükleer atıklar konusundaki şartlar	Yok	Yok	-İktidar temsilcisi SYDF teşvikleri ile kısa çalışma teşviklerini belirtmiş, istihdam amaçlı teşviklerin tutarını beyan etmiştir.	Yok	Yok	Yok
19 Aralık 36. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet tarımsal teşviklerin etkinliğini sorgulamış, vergi indiriminin tüketimi teşvik ettiğini belirtmiş -Muhalefet gerçekçi kur ve ihracatı teşvik talebinde bulunmuş	Yok	Yok	Yok
20 Aralık 37. Birleşim	-Muhalefet sözcüsü ağır silah kayıtlarının MSB'de tutulmamasını eleştirmiş, İçişleri Bakanlığının MSB'nin görev ve yetki alanına girdiğini iddia etmiş -Hükümet sözcüsü savunma sanayinde yerli kaynakların artan oranına dikkat çekmiş	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet az gelişmiş bölgelere yapılan teşviklerin oransal olarak azaldığını iddia etmiş -Teşviklerin dezavantajlı gruplar ile küçük üreticiyi kapsamadığı iddia edilmiş -İktidar KOBİ, AR-GE ve teknoloji teşviklerini savunmuş	Yok	Yok	Yok
21 Aralık 38. Birleşim	Yok	-İktidar temsilcisi ŞNT tutarlarını belirtmiş	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
22 Aralık 39. Birleşim	-Muhalefet temsilcisi bütçeden en büyük payın güvenliğe ayrıldığını iddia etmiş, doğu ve güneydoğu da en büyük harcama payının savunma harcamaları olduğunu dile getirmiş, bütçenin güvenlik ve savunma endeksli olduğunu söylemiştir.	Yok	Yok	-Muhalefet bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanmadığını dile getirmiş	-Muhalefet teşvik belgeli yatırımların GSYİH içindeki payının düştüğünü ve bölgesel eşitsizliklerin oluştuğunu iddia etmiş, teşviklerden kimlerin yararlandığını ve sonuçlarını sormuş -Muhalefet tarımsal sulama ve tarımsal teşviklerin yetersizliğini iddia etmiş	Yok	Yok	Yok
23 Aralık	-Muhalefet bütçe	-Muhalefet görev zararı	Yok	Yok	-Muhalefet teşvik sisteminin belirli	Yok	Yok	-Muhalefet

40. Birleşim	dışındakilerle birlikte toplam savunma harcama tutarlarını belirtmiş, güvenlik ve savunma sektöründeki personel sayısını irdelemiştir	olarak yapılan transfere dikkat çekmiş, KİT'lere ve SGK'ya yapılan transfer tutarlarını irdelemiştir			illeri kapsamadığını ve bölgesel gelişmişlik farkını gidermede etkili olmadığını iddia etmiş			SGK'ya yapılan transferler ile SGK borçlarını gündeme getirmiş
24 Aralık 41. Birleşim	Yok	-Muhalefet eğitim transferleri olarak bütçeye konulan ödenekteki gerçekleşme oranının düşük kaldığını buna karşılık sermaye transfer ödenğinde ödenek aşımı olduğunu belirtmiş	Yok	Yok	-Muhalefet yerli tütün üretiminin teşvik edilmediğini iddia etmiş -Hükümet temsilcisi Adana ilindeki teşvikin sağladığı istihdamı belirtmiş	Yok	Yok	Yok
26 Aralık 42. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	-Muhalefet Doğu ve Güneydoğu'nun teşviklerden aldığı payın düşük olduğunu, teşviklerden dolayı yolsuzluk yapıldığını, yolsuz teşvik tutarının 17 Milyar Dolar olduğunu iddia etmiş	Yok	Yok	-Muhalefet bütçeden güneydoğudaki yerel yönetimlere ayrılan payın nüfustaki oranlarının gerisinde olduğunu belirtmiş
28 Aralık 43. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	
2012 Mali Yılı Bütçesi Genel Kurul Görüşmeleri(24. Dönem 2. Yasama Yılı)								
8 Aralık 31. Birleşim	Muhalefet sözcüsü savunma harcamaları nedeniyle OVP'nin delindiğini iddia etmiştir. İktidar sözcüsü kendi dönemlerinde bütçe içindeki savunma harcamaları oranının	Yok	Yok	Yok	İktidar sözcüsü AR-Ge ve yenilenebilir enerji teşviklerine dikkat çekmiş, verilen teşvik belgesi ve beklenen yatırım-istihdamla ilgili veriler açıklamıştır	Yok	Yok	Maliye Bakanı SGK'ya ve yerel yönetimlere aktarılacak tutar hakkında bilgi vermiş,

	düştüğünü iddia etmiştir.							
9 Aralık 32. Birleşim	Yok	İktidar sözcüsü Başbakanlık bütçesinden transfer yapılan kurumlara yapılan toplam transferleri belirtmiş	Yok	Yok	İktidar sözcüsü kültür araştırmaları, tarih araştırmaları, yerel radyo ve televizyonlar ile genç araştırmacıların teşvik edildiğine değinmiş	Yok	Yok	Yok
10 Aralık 33. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	İktidar sözcüsü yerel yönetimlere aktarılan kaynakların toplamına dikkat çekmiştir.
11 Aralık 34. Birleşim	Yok	Yok	Yok	Yok	İktidar sözcüleri ŞNT ile kız çocuklarının eğitim teşviklerine değinmiştir.	Yok	Yok	Yok
12 Aralık 35. Birleşim	Muhalefet bütçenin yüzde 20'sinin savunmaya gittiğini belirterek bunu eleştirmiş	Yok	Yok	Yok	Muhalefet teşvik sisteminin bölgesel eşitsizlikleri gidermediğini ve belirli illeri cezalandırdığını dile getirmiş, enerji yatırımlarındaki teşviklerin yetersizliğinden şikayet etmiş, teşviklerin bölgesel değil sektörel olmasını talep etmiştir. Hükümet cari açığı hedefleyen yeni bir teşvik sistemi hazırlığından bahsetmiştir. Muhalefet sağlık sektöründeki etkin olmayan teşviklerin kamuya 50 Milyar Dolar maliyet yüklediğini iddia etmiştir.	Yok	Yok	Yok
13 Aralık 36. Birleşim	İktidar sözcüsü savunma harcamalarında dünya ortalamasının altında olduklarını ve savunma harcamalarının % 18 oranında azaldığını belirtmiştir.	Yok	Yok	Yok	TÜBİTAK teşviklerinin sayısı belirtilmiş ve teşviklerin neleri kapsadığı belirtilmiştir. Muhalefet teşvik organizasyonundaki sorunlara dikkat çekmiştir.	Yok	Yok	Yok

14 Aralık 37. Birleşim	Yok	Muhalefet başta ŞNT olmak üzere yoksullara yapılan transferlerin oransal olarak artmasına karşılık yoksulluğun azaltılmamasına dikkat çekmiştir. Muhalefet sözcüsü sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisinin düşük olmasından şikayetçi olmuştur.	Yok	Yok	İstihdam artırıcı teşviklerle sağlanan istihdam ve bunun kamuya maliyeti açıklanmıştır.	Yok	Yok	Muhalefet sözcüsü SGK açıklarını yıllar bazında karşılaştırmalı olarak belirtmiştir. ÇSG Bakanı SGK bütçesini açıklamıştır. SGK'nın alacak ve borçları hakkında bilgi vermiştir.
15 Aralık 38. Birleşim	Yok	Muhalefet sözcüsü İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan transferleri eleştirmiş	Yok	Muhalefet sözcüleri bütçenin katılımcı yol ve yöntemlerle hazırlanmadığını iddia etmiştir.	Muhalefet teşvik sisteminin cari açığı azaltma ve istihdamı artırmada etkin olmadığını ve bölgesel gelişmişlik farkını ortadan kaldırmayıp bazı bölgeleri cezalandırdığını iddia etmiştir. Hükümet temsilcisi yeni teşvik sistemi üzerinde çalıştıklarını belirtmiştir.	Yok	Yok	Yok
16 Aralık 39. Birleşim	Muhalefet sözcüsü savunma harcamaları/harbe hazırlık konularında asıl yetkinin TBMM tarafından değil YAŞ tarafından kullanıldığını dile getirmiştir.	Maliye Bakanı bütçeden SGK'ya yapılacak transfer tutarını belirtmiştir.	Yok	Yok	Muhalefet sözcüleri teşvik sisteminden bazı illerin zarar gördüğünü dile getirmiştir.	Yok	Yok	Hükümet sözcüsü SGK'ya bütçeden yapılacak toplam transferlerin tutarını belirtmiştir
17 Aralık 40. Birleşim	Muhalefet sözcüsü savunma sanayinde dışa bağımlılığa işaret etmiştir.	Yok	Yok	Yok	Muhalefet teşvik kanununun etkimsizliğini dile getirmiştir. Hayvancılığa yönelik teşviklerin etkimsizliğini iddia etmiştir.	Yok	Yok	Muhalefet SGK bütçesinin açık verme nedenini sorgulamış,

	Muhalefet yabancı ülkelere verilen hizmet karşılığı alınan kira ücretlerini sormuştur. Muhalefet sözcüsü savunma alım/harcamalarının gizliliğinden şikayet etmiştir.							İktidar sözcüleri yerel yönetimlere merkezden aktarılan tutarlardaki artışa işaret etmiştir.
18 Aralık 41. Birleşim	İktidar sözcüleri savunma sanayisinde dışa bağımlılığın düştüğünü belirtmiştir. Hükümet sözcüsü savunma harcamaları hakkında bilgi vermiş ve bütçedeki payını belirtmiştir. Muhalefet savunma anlaşmaları hakkında soru sormuştur. Muhalefet temsilcisi bütçe kanununa konulan bir maddeyle NATO, savunma harcamaları, Savunma Fonu ve TSK'nın stratejik hedefleri dâhilinde, plan uyarınca modern silah, araç ve gereçlerin alınmasının bütçe ve TBMM denetimi dışına çıkartıldığını iddia etmiştir.	Muhalefet TSKGV'ye yapılacak transferleri sorgulamıştır. Muhalefet sosyal transferlerin özelleştirmelerden finanse edildiğini iddia etmiştir.	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
19 Aralık 42. Birleşim	Muhalefet füze savunma sistemleri hakkında bilgi istemiş, savunma ve	Yok	Yok	Yok	İktidar özürülü istihdamına ilişkin teşviklere işaret etmiştir. Muhalefet sektörel/bölgesel teşvik	Yok	Yok	Hükümet temsilcisi yerel yönetimlerin

EK 11/A: ORTA VADELİ PROGRAMLARDA SAĞLIK SEKTÖRÜ

2007	2006	2008	2009	2010
Alt yapı ihtiyacını maliyet etkin bir şekilde kısa sürede tamamlamak için yerel idarelerin inisiyatif alması desteklenecektir. sağlık, yatırımlarına öncelik verilecektir.	sağlık, yatırımlarına öncelik verilecektir	sağlık, altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.	sağlık, altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.	sağlık, altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.
Sağlık hizmeti sunumunda hasta hakları ve hasta memnuniyeti esas alınacaktır.	Sağlık hizmeti sunumunda hasta hakları ve hasta memnuniyeti esas alınacaktır.	Birinci basamak sağlık hizmetleri başta olmak üzere sağlık hizmetlerine erişim olanakları iyileştirilecektir Sağlık hizmeti sunumunda hasta hakları ve hasta memnuniyeti esas alınacaktır.	Başta birinci basamak sağlık hizmetleri olmak üzere, sağlık hizmetlerine erişim olanakları iyileştirilecektir Sağlık hizmet sunumunda hasta hakları ve hasta memnuniyeti esas alınacaktır.	Sağlık hizmetlerine erişilebilirlik artırılacaktır.
		sağlık kurumlarının akreditasyonuna ilişkin bir sistem geliştirilecektir.	sağlık kurumlarının akreditasyonuna ilişkin bir sistem geliştirilecektir	
Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak düzenleme, planlama ve denetleme rolü güçlendirilecektir.	Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak düzenleme, planlama ve denetleme rolü güçlendirilecektir.	Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak, düzenleme, planlama ve denetleme rolü güçlendirilecektir.	Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak, planlama, düzenleme ve denetleme rolü güçlendirilecektir.	
Hizmet kalitesini artırmak amacıyla, hastane yönetimleri idari ve mali açıdan özerk ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulacak; sağlık kurumlarında sertifikasyon ve akreditasyon sistemleri geliştirilecektir.	Hizmet kalitesini artırmak amacıyla, hastane yönetimleri idari ve mali açıdan özerk ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulacak; sağlık kurumlarında sertifikasyon ve akreditasyon sistemleri geliştirilecektir.	Hizmet kalitesini artırmak amacıyla, hastane yönetimleri idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulacak;	Sağlık hizmetlerinin etkinliğinin ve kalitesinin artırılması amacıyla hastane yönetimleri idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulacak.	
sağlık hizmetlerine dezavantajlı grupların erişimi artırılacaktır Genel sağlık sigortasının getireceği mali yüklerin makul düzeyde tutulması için, genel sağlık sigortasının sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanması yakından izlenecek ve gerekli tedbirler alınacaktır	sağlık hizmetleri dezavantajlı gruplar için daha erişilebilir ve eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.	sağlık, hizmetler, dezavantajlı gruplar için daha erişilebilir ve eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.	sağlık, hizmetler, dezavantajlı gruplar için daha erişilebilir ve eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir. Genel sağlık sigortası, getireceği mali yüklerin makul düzeyde tutulması amacıyla, sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanacaktır	Genel sağlık sigortası, getireceği mali yüklerin makul düzeyde tutulması amacıyla, sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanmaya devam edilecektir. Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, yararlanıcıların sistemin maliyetine katılımlarını sağlayacak düzenlemeleri de içerecek şekilde, ilaç ve tedavi harcamalarını daha akılcı hale getirmeye yönelik tedbirler alınmaya devam edilecektir. Dezavantajlı gruplar için sağlık hizmetlerinin erişilebilirliği artırılacaktır.

Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının birbirinden ayrılmasına yönelik düzenlemeler tamamlanacaktır.	Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının birbirinden ayrılmasına yönelik düzenlemeler tamamlanacaktır.			
koruyucu sağlık hizmetleri etkinleştirilerek yaygınlaştırılacaktır. Koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetleri kapsamında anne, çocuk ve üreme sağlığı ile bulaşıcı hastalıklarla mücadelede önem verilecektir.	koruyucu sağlık hizmetleri etkinleştirilerek yaygınlaştırılacaktır.	Başta koruyucu sağlık ve ana-çocuk sağlığı hizmetleri olmak üzere birinci basamak sağlık hizmetleri güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.	Koruyucu sağlık hizmetleri güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.	Koruyucu sağlık hizmetleri güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.
Birinci basamak hizmet birimleriyle bütünleşmiş bir şekilde yurt çapında aile hekimliği uygulamasına geçilerek etkili bir sevk sistemi sağlanacaktır.	Birinci basamak hizmet birimleriyle bütünleşmiş bir şekilde yurt çapında aile hekimliği uygulamasına geçilerek etkili bir sevk sistemi sağlanacaktır. Birinci basamak sağlık hizmetleri, anne, çocuk sağlığı ile gezici sağlık hizmetlerine önem verilerek güçlendirilecektir.			Aile hekimliği uygulaması tüm yurda yaygınlaştırılacaktır.
Sosyal dışlanma riskini azaltmaya yönelik olarak sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişletilecek ve genel sağlık sigortasına geçilecektir. Sistemin mali sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik olarak tam otomasyon gerçekleştirilerek etkili bir denetim sistemi oluşturulacaktır. Koruyucu sağlık hizmetleri sağlık sigortasıyla ilişkilendirilecek ve sevk zinciri etkin bir şekilde uygulamaya konulacaktır.				
Özel sektörün sağlık yatırımları teşvik edilecektir.	Özel sektörün sağlık yatırımları teşvik edilecektir.			
Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi etkin hale getirilecektir.	Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi etkin hale getirilecektir.	Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi etkin hale getirilecektir.	Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi etkin hale getirilecektir.	
Kişilerin klinik bulguları ve bireysel özelliklerine göre uygun ilaca, uygun süre ve dozda en düşük fiyatla kolayca ulaşabilmelerini sağlamak amacıyla 'Akılcı İlaç Kullanımı' ilkesi etkin hale getirilecektir.	Kişilerin klinik bulguları ve bireysel özelliklerine göre uygun ilaca, uygun süre ve dozda en düşük fiyatla kolayca ulaşabilmelerini sağlamak amacıyla 'Akılcı İlaç Kullanımı' ilkesi etkin hale getirilecektir. Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, ilaç ve tedavi harcamalarını kontrol altında tutmaya yönelik tedbirler alınmaya devam edilecektir.	Akılcı ilaç kullanımı ilkesi etkin hale getirilecektir	İlaç ve tıbbi cihaz kullanımının etkinliği arttırılacaktır.	Akılcı ilaç kullanımı ve teşhise dayalı fiyatlandırma gibi uygulamalarla başta ilaç olmak üzere, sağlık harcamalarında etkinliğin artırılması sağlanacaktır.
Sağlık insan gücü planlaması yapılarak bilgi ve beceri ile donanmış, motivasyonu yüksek yeterli sayıda insan gücü	Sağlık insan gücü planlaması yapılarak bilgi ve beceri ile donanmış, motivasyonu yüksek			

sağlanacaktır.	yeterli sayıda insan gücü sağlanacaktır.			
Sağlık hizmeti alt yapısı ve personeli dağılımında bölgeler arası farklılıklar azaltılacaktır.	Sağlık hizmetlerinin alt yapı ve personel ihtiyacı, bölgeler arası farklılıklar gözetilerek giderilecektir.			
Yaşlı sağlığı hizmetleri ile evde bakım ve gezici sağlık hizmetleri geliştirilecektir.				

EK 11/B: ORTA VADELİ PROGRAMLARDA EĞİTİM SEKTÖRÜ				
2006	2007	2008	2009	2010
Eğitim yatırımlarına öncelik verilecektir.	Eğitim yatırımlarına öncelik verilecektir.	Eğitim altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.	Eğitim altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.	Eğitim altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.
Eğitimin niteliğinin artırılması amacıyla, müfredat, yenilikçiliği ve araştırıcılığı esas alacak şekilde güncellenecek; etkin bir rehberlik ve yönlendirme sistemi kurulacak; öğretmen, fiziki mekan ve bilgi teknolojisi alt yapısı güçlendirilecektir. Eğitimin her kademesinde fiziki mekan, donanım ve öğretmen ihtiyacı yerleşim yerleri arasındaki farklılıkları azaltacak şekilde giderilecektir.	Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir. Eğitimin her kademesinde fiziki mekan, donanım ve öğretmen ihtiyacı yerleşim yerleri arasındaki farklılıkları azaltacak şekilde giderilecek ve bu konuda yerel idarelerin inisiyatif almaları desteklenecektir.	İhtiyaç duyulan alanlarda ve bölgelerde öğretmen ve öğretim elemanı sayısı artırılabilecektir. Eğitimin tüm kademelerinde donanım ihtiyacı karşılanacak, fiziki altyapı geliştirilecektir.	İhtiyaç duyulan alanlarda ve bölgelerde öğretmen ve öğretim elemanı eksikliği giderilecektir.	Eğitimde kalite, rekabet, verimlilik ve fırsat eşitliğini artırmaya yönelik olarak
Eğitimde niteliği geliştirmek, fiziki mekan ve donanım ihtiyacını kısa sürede gidermek amacıyla yerel idarelerin inisiyatif alması desteklenecektir.				
		Eğitimde kalite, verimlilik ve rekabeti artırmaya yönelik olarak idari yapı yeniden düzenlenecektir.	Eğitimde kalite, rekabet, verimlilik ve fırsat eşitliğini artırmaya yönelik olarak idari yapı yeniden düzenlenecektir.	Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu yeniden yapılandırılacaktır.
			Eğitimin tüm kademelerinde okullaşma oranları artırılacak, donanım ihtiyacı karşılanacak, fiziki altyapı geliştirilecektir.	Eğitimin tüm kademelerinde okullaşma oranları artırılacak, donanım ve fiziki altyapı geliştirilecek, eğitime erişimde bölgeler ve cinsiyet itibarıyla dengesizlikler azaltılacaktır.
Ortaöğretimde okul çeşitliliği yerine program çeşitliliğini esas alan bir yapıya geçilecektir. Ortaöğretim, program bütünlüğü ve devamlılığı içinde yatay ve dikey geçişlere olanak sağlanacak. Mesleki eğitimde piyasanın ihtiyaç duyduğu nitelikteki insan gücünü yetiştirmek için modüler ve esnek bir sisteme geçiş çalışmaları	Ortaöğretimde okul çeşitliliği yerine program çeşitliliğini esas alan bir yapıya geçilecektir. Ortaöğretim, program bütünlüğü ve devamlılığı içinde yatay ve dikey geçişlere olanak tanıyan, fırsat eşitliğini geliştiren esnek bir yapıya kavuşturulacaktır. Mesleki eğitimde piyasanın ihtiyaç duyduğu nitelikteki insan gücünü yetiştirmek için modüler ve esnek bir sisteme geçiş			

hızlandırılacaktır	çalışmaları hızlandırılacak ve farklı kademelerde verilen mesleki eğitim arasında program bütünlüğü sağlanacaktır			
İlk ve ortaöğretimin kalitesinin artırılması amacıyla yenilikçiliği, araştırmayı, takım çalışmasını, özgün ve girişimci düşünmeyi esas alan müfredat değişiklikleri yapılacaktır.	İlk ve ortaöğretimin kalitesinin artırılması amacıyla yenilikçiliği, araştırmayı, takım çalışmasını, özgün ve girişimci düşünmeyi esas alan müfredat değişiklikleri yapılacak ve bu kapsamda eğitimciler ile yöneticilerin eğitimi gerçekleştirilecektir.	Eğitim müfredatı gözden geçirilerek gerekli güncellemelere devam edilecek, ihtiyaç duyulan alanlarda hizmetiçi eğitim faaliyetleri yapılacak ve ortaöğretimde program türünü esas alan bir yapıya geçilecektir.	Eğitim müfredatı gözden geçirilerek gerekli güncellemelere devam edilecek, ihtiyaç duyulan alanlarda hizmetiçi eğitim faaliyetleri yapılacaktır.	Mesleki okulların müfredatlarının mesleki standartlarla uyumlaştırma çalışmaları başlatılacaktır.
Kişilerin bireysel ve sosyal gelişimlerine katkıda bulunan ve hayata hazırlayan etkin bir rehberlik ve yönlendirme sistemi geliştirilecektir.	Kişilerin bireysel ve sosyal gelişimlerine katkıda bulunan ve hayata hazırlayan etkin bir rehberlik ve yönlendirme sistemi geliştirilecektir.	İlk ve orta öğretimde etkin bir yönlendirme sistemi kurulacaktır.	Eğitimde etkin bir yönlendirme sistemi kurulacaktır.	
Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı etkin hale getirilecek ve yaygınlaştırılacaktır.	Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir.	Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir.	Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir.	
				Mesleki eğitimin payı ve kalitesi artırılacak, özel sektör ve meslek örgütlerinin mesleki eğitim sürecine aktif katılımı sağlanacaktır.
		İş dünyasının talep ettiği nitelikteki işgücünün yetiştirilmesi amacıyla eğitim ile işgücü arasındaki işbirliğini güçlendirecek mekanizmalar oluşturulacaktır.	İş dünyasının talep ettiği nitelikteki işgücünün yetiştirilmesi amacıyla eğitim ile işgücü arasındaki işbirliğini güçlendirecek mekanizmalar oluşturulacaktır	Ortaöğretim ve yükseköğretim sistemi ile işgücü piyasası arasındaki uyum artırılabilecektir.
okul öncesi eğitim yaygınlaştırılacaktır.	okul öncesi eğitim yaygınlaştırılacaktır.	Yaşam boyu eğitim stratejisi hazırlanacaktır.	Yaşam boyu eğitim stratejisi hazırlanacaktır.	Hazırlanmış olan Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi 2010 yılında Milli Eğitim Bakanlığı koordinasyonunda uygulamaya konulacaktır. Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi etkili bir şekilde uygulanacaktır.
Eğitim hizmetlerine dezavantajlı grupların erişimi artırılacaktır Maddi gücü yetersiz olan öğrenciler için etkin bir harç, burs ve kredi sistemi geliştirilecektir	Eğitim hizmetlerinin herkesin erişebileceği ve eşit olarak yararlanabileceği bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır	Her kademedeki eğitime erişimin önündeki engeller kaldırılacak; bölgesel ve cinsiyet farklılıkları giderilecektir. Eğitim, hizmetler, dezavantajlı gruplar için daha erişilebilir ve eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.	Her kademedeki kaliteli eğitime erişimin önündeki engeller kaldırılacak; bölgesel ve cinsiyet farklılıkları giderilecektir.	Eğitim, hizmetler, dezavantajlı gruplar için daha erişilebilir ve eşit olarak yararlanılabilir hale getirilecektir.
Özel kesimin eğitimin her kademesinde faaliyet göstermesi teşvik edilecektir.		Eğitimin her kademesinde alternatif finansman modelleri geliştirilecektir	Eğitimin her kademesinde alternatif finansman modelleri geliştirilecektir	Eğitimin her kademesinde alternatif finansman modelleri geliştirilecek, özel sektörün eğitim yatırımları kalite odaklı bir anlayışla teşvik edilecektir.