

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

**MALİ SAYDAMLIK VE HESAPVEREBİLİRLİK
AÇISINDAN TBMM’NİN KESİN HESAP DENETİMİ:
TÜRKİYE’DE PARLAMENTO-SAYIŞTAY İLİŞKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Selim BAĞLI

Ankara-2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE	4
-------------------------	---

1-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİ	4
1.1.Temsili Demokrasilerde Kamu Politikalarını Belirleme Süreci	7
1.2.Siyasal Partilerin Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü	15
1.3.Kamuoyu ve Baskı Gruplarının Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü ..	18
1.4.Bürokrasinin Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü.....	21
2-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE KAMU POLİTİKALARINI BELİRLEME SÜRECİNİN AÇMAZLARI	25
2.1.Asıl-Vekil Çelişkisi	35
2.1.1.Seçmen-seçilen ilişkisi	38
2.1.2.Siyasetçi-bürokrasi ilişkisi	45
2.1.3.Siyasal ve yönetsel sorumluluk	48
2.2.Asimetrik Bilgi Sorunu	50

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI VE KESİN HESAP İLİŞKİSİ	54
---	----

1-TEORİK OLARAK BÜTÇE HAKKI VE YETKİSİ	54
2-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE BÜTÇENİN SİYASAL İŞLEVİ	58
3-PARLAMENTONUN BÜTÇEYİ İZLEME VE BÜTÇE SONUÇLARINI DENETLEME ZORUNLULUĞU	62
4-BÜTÇE HAKKI İLE KESİN HESAP İLİŞKİSİ	69
5-BÜTÇE HAKKI-KESİN HESAP İLİŞKİSİNDE SAYIŞTAY'IN ROLÜ	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SAYDAMLIK ve HESAPVERİLEBİLİRLİK İLKELERİNİN BÜTÇE DENETİM SÜRECİNDEKİ YERİ	84
--	----

1.BÜTÇE DENETİM SÜRECİNDE SAYDAMLIK ve HESAPVEREBİLİRLİK İLKELERİ	84
1.1.Saydamlık	87
1.2.Hesapverebilirlik	91

1.3.Saydamlık ve Hesapverilebilirlik İlkelerinin İşlevleri	96
1.3.1.Saydamlık İlkesinin İşlevi	98
1.3.2.Hesapverilebilirlik İlkesinin İşlevi	102

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TBMM’NİN BÜTÇE SONUÇLARINI DENETLEME SÜRECİ . 105

1.BÜTÇE SONUÇLARININ TBMM TARAFINDAN DENETLENMESİ	106
1.1. 5018 Sayılı Yasa Öncesi Dönemde TBMM’ nin Bütçe Denetim Sürecindeki Rolü İle İlgili Tespitler	107
1.2.Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde TBMM’ nin Rolü	111
1.3.Mali Yönetim Sürecinde Yer Alan Aktörlerin TBMM’ ye Karşı Sorumluluğu	117
1.4.TBMM’ nin Bütçe Uygulama Sonuçları Üzerindeki Denetimi	120
1.4.1. 5018 sayılı Kanunla Getirilen Farklılıklar	123
1.4.2. TBMM’ nin Bütçe Uygulama Sonuçlarını Denetleme Araçları Olarak Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Yasa Tasarıları	127
1.4.2.1.Faaliyet Raporları	128
1.4.2.2.Kesin Hesap Yasa Tasarıları	134
1.5.Kesin Hesap Yasa Tasarılarının TBMM’ de Görüşülmesi	137
1.6.Kesin Hesap Denetimindeki Etkinsizliğin Nedenleri	141
1.6.1. Mevzuattan Kaynaklanan Nedenler	144
1.6.2.Yasama- Yürütme Çelişkisi	145
1.6.3.Plan ve Bütçe Komisyonunun Yapısı ve İş Yükü	149
1.6.4.Sayıştay’ ın Uygunluk Bildirimlerindeki Eksiklikler	152
1.6.5. Yetersiz Mali Raporlama.....	153
1.6.6. Kesin Hesap Yasalarının Müeyyidesizliği	157
1.6.7. Ödenek Üstü Harcamaların “Tamamlayıcı Ödenekle” Telifisi	159
2.YENİ TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE TBMM-SAYIŞTAY İLİŞKİSİ	164
2.1-Anayasal Düzenleme.....	164
2.2.5018 Sayılı Kanun ile Getirilen Sistem.....	170
2.3.Süreç Olarak Parlamento-Sayıştay İlişkisi	173

BEŞİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KANUN SONRASI KESİN HESAP DENETİM UYGULAMALARI: 2006, 2007 ve 2008 181

1. GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ UYGULAMASI	181
1.1. 2006 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi	181

1.2. 2007 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi	183
1.3. 2008 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi	183
2. PLAN ve BÜTÇE KOMİSYONUNDA KESİN HESAP YASA TASARISI GÖRÜŞMELERİ	185
2.1. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Plan ve Bütçe Komisyonu' nda Görüşülmesi	185
2.2. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Plan ve Bütçe Komisyonu' nda Görüşülmesi	187
2.3. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Plan ve Bütçe Komisyonu' nda Görüşülmesi	188
3. TBMM GENEL KURULUNDA KESİN HESAP YASA TASARISI GÖRÜŞMELERİ	190
3.3. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Genel Kurulda Görüşülmesi	190
2.3. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Genel Kurulda Görüşülmesi	191
3.3. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı' nın Genel Kurulda Görüşülmesi	192

ALTINCI BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE PARLAMENTO-SAYIŞTAY İLİŞKİLERİ

1.FRANSIZ SAYIŞTAY' ININ PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ	199
2. ALMAN FEDERAL SAYIŞTAY' ININ PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ	200
3. HOLLANDA SAYIŞTAYI' NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ	202
4. İTALYA SAYIŞTAYI' NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ	204
5. İNGİLTERE SAYIŞTAYI' NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ	205
6. ABD YÜKSEK DENETİM ORGANI GAO' NUN KONGREYLE İLİŞKİSİ	208
7.KANADA SAYIŞTAYI' NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİSİ	210

YEDİNCİ BÖLÜM

TBMM' NİN KESİN HESAPLARIN DENETİMİNDE ETKİNLİĞİ ARTIRMAYA YÖNELİK BİR MODEL ÖNERİSİ

1-PLAN VE BÜTÇE KOMİSYON ÜYELERİ İLE YAPILAN ANKET ÇALIŞMASININ SONUÇLARI	213
---	-----

1.1. TBMM' nin Bütçe Hakkından Kaynaklanan Bütçe Yetkisini Kesin Hesap Aracılığıyla Kullanması	213
1.2. Kesin Hesap Denetiminin Şekil ve Kapsamı	218
1.3. Kesin Hesap Denetimine Destek Süreçleri (Sayıştay' la İlişkiler)	223
1.4. Kesin Hesap Denetim Süreci (Görüşme-Oylama)	228
2-KESİN HESAPLAR DENETİMİNDE ETKİNLİĞİ ARTIRMAYA YÖNELİK BİR BÜTÜNSSEL MODEL ÖNERİSİ	233
2.1. Anayasada Yapılması Gereken Değişiklikler	235
2.2. TBMM İçtüzüğü' nde Yapılması Gereken Değişiklikler	236
2.3. 832 Sayılı Sayıştay Kanununda Yapılması Gereken Değişiklikler	238
2.4. Kurumsal Tutum Ve Süreçlerde Yapılması Gereken İyileştirmeler	239
SONUÇ	242
KAYNAKÇA	248
EKLER	260
ÖZET	265
ABSTRACT	268

GİRİŞ

Toplumsal tercihlerin önce siyasal kararlara daha sonra kamu politikalarına dönüşmesi bütçe kurumu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Devlet olgusunun olduğu her yerde siyasal rejimlerin niteliğine bağlı olarak, toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesi farklı süreçlerden geçmektedir. Bu süreçlerin en önemli aşamalarından biri olan bütçe kurumu, siyasal rejimlerin farklılaşmasına rağmen, her zaman iktisadi ve mali işlevleri yanı sıra sosyal, siyasal ve hukuksal işlevler de üstlenmiştir. Bütçenin siyasal ve sosyal işlevi, nedeniyle temsili demokrasilerde bütçe hakkı/yetkisi demokratik sistemin en önemli unsurları arasındadır.

Parlamento, toplumsal tercihlere bağlı olarak siyasal kararlar alır ve bu kararlarda yürütme organı ve onun emrindeki idare tarafından kamu politikaları haline getirilerek uygulamaya konulur. Temsili demokrasi yapısal nedenlerle zorunlu olarak asil-vekil çelişkisini ve asimetrik bilgi sorununu içerdğinden; toplumsal tercihlerin nihayetinde kamu politikalarına dönüşerek uygulamaya konulması için bazı kavramların kurumsallaştırılması gerekmektedir. Asil-vekil çelişkisini en aza indirmek için hesapverebilirlik kavramı, bilgi asimetrisini gidermek içinde saydamlık kavramı öne çıkmaktadır.

Parlamentonun bütçeyi onaylamasıyla başlayıp bütçe uygulama sonuçlarının kesinhesap aracılığıyla denetlenmesine kadar olan tüm aşamaları içeren ve temelde bir bütün olan bütçe sürecinde saydamlık ve hesapverebilirlik kavramları en nihayetinde asimetrik bilgi ve asil-vekil çelişkisini en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Bütçe süreci ve bütçe hakkının ayrılmaz bir parçası olan parlamentonun bütçe uygulama sonuçlarını gözetleyip kesinhesap aracılığıyla denetlemesi, hem mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin doğal bir gereği hem de bu iki kavramı kurumsallaştıran pratiklerdir.

Türkiye 1990'lı yılların başından itibaren mali yönetim ve kontrol sisteminde yapısal reformları başlatmış ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve kontrol sisteminde radikal bir şekilde hem yapısal hem de kurumsal değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede TBMM'nin bütçe sürecindeki rolü de değişmiştir. Özellikle TBMM'nin, gerek doğrudan gerekse Sayıştay aracılığıyla

dolaylı olarak bütçe sürecindeki etkinliğini artırmak için yasal düzenlemeler ve kurumsal değişiklikler yapılmıştır.

01.01.2006 tarihi itibarıyla bütün hükümleriyle yürürlüğe giren ve mali sistemin anayasası olarak değerlendirilen 5018 Sayılı Kanunla birlikte TBMM'nin kesinhesap aracılığıyla bütçe sonuçlarını denetlemesinin pratikte nasıl gerçekleştiği ve hangi darboğazlarla karşılaştığı önemli bir konudur. Yasal ve kurumsal değişikliklere rağmen, uygulamada beklenen etkinlik düzeyine ulaşıp ulaşılmadığı, halen yasal ve kurumsal değişikliklere ihtiyaç duyulup duyulmadığı gibi sorular önem kazanmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını tespit ve gerekli önlemleri alma amaçlı olan, TBMM'nin kesinhesap denetimi, hem temsili demokrasinin derinliğini hem de hukuk devletinin düzeyini göstermektedir. Demokrasiyi derinleştirmek ve hukuk devletini kurumsallaştırmak için, öncelikle bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılması kaçınılmazdır. Çünkü bütçe hakkının etkin kullanımı sayesinde, toplumsal tercihler kamu politika ve icraatlarına dönüşebilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle temsili demokrasilerde kamu politikalarının oluşum süreci ve bu süreçte karşılaşılan sorunlar kavramsal çerçeve olarak incelendikten sonra bütçe hakkı ile kesinhesap ilişkisi üzerinde durularak, kesinhesabın hem bütçe hakkının bir sonucu olduğu hem de demokratik sistem ve hukuk devleti açısından taşıdığı önem üzerinde durulmuştur. Bütçe hakkı-kesinhesap ilişkisinde mali saydamlık ve hesapverebilirlik kavramlarının ne anlam ifade ettiği ve hangi işlevleri taşıdıkları irdelenerek, bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesinde bu kavramların önemi üzerinde irdelenmiştir.

Genel teorik gerçeklikler ışığında 5018 Sayılı Kanunla birlikte bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesi ve TBMM-Sayıştay ilişkileri üzerinde durulurken, öncelikle 5018 sayılı kanunla bu alanlarda ne tür yasal ve kurumsal değişiklikler yapıldığı tespit edilmeye çalışılmıştır. TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını denetlemede kullandığı iki temel metin olan "kesinhesap yasa tasarısı" ile "faaliyet raporları" üzerinde ayrıntılı olarak durulurken, TBMM'nin kesinhesap aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarını denetlemedeki etkinsizliği ve bu etkinsizliğin nedenleri tartışılmıştır. Bu aşamada TBMM-Sayıştay ilişkileri anayasal

ve yasal düzlemde incelendiği gibi, aynı zamanda süreç olarak TBMM-Sayıştay ilişkileri üzerinde de durulmuştur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya konulduğu tarihten itibaren TBMM'nin kesinhesap denetimi ve TBMM-Sayıştay ilişkilerinin mali saydamlık ve hesapverebilirlik açısından nasıl bir gelişim gösterdiğini anlayabilmek için 2006,2007 ve 2008 mali yılı kesinhesap yasa tasarılarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'da görüşülmeleri, kesinhesap yasa tasarılarına ilişkin Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi ve eki raporlar Plan ve Bütçe Komisyon Raporları üzerinde incelemeler yapılmıştır. Bu incelemeler neticesinde elde edilen sonuçlar ile diğer ülkelerdeki uygulamaları karşılaştırmak için seçilmiş bazı ülkelerde Parlamento-Sayıştay ilişkileri bağlamında parlamentoların bütçe uygulama sonuçlarını doğrudan (kesinhesap aracılığıyla) ve dolaylı(Sayıştay/Yüksek Denetim) aracılığıyla denetimleri kısaca gözden geçirilmiştir.

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını üzerindeki doğrudan ve dolaylı denetiminde tespit edilen eksiklik ve sorunların, bu süreçlerde önemli bir rol üstlenen TBMM Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri tarafından nasıl değerlendirildiğini ve kendileri tarafından ne tür önerilerin yapıldığını tespit edebilmek amacıyla Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri ile 23 sorudan oluşan anket çalışması yapılmıştır. Anket çalışmasında ortaya çıkan çarpıcı sonuçlar, TBMM'nin kesin hesap denetiminin mali saydamlık ve hesapverebilirlik açısından ne düzeyde yeterli olduğunu, TBMM-Sayıştay ilişkisinin nitelik ve niceliği ortaya koyduğu gibi sorun ve açmazları gidermek için bir model önerisinde bulunabilmek için de yeterli veri oluşturmaya yardımcı olmuştur.

Yapılan teorik ve pratik çalışmalardan sonra, TBMM kesin hesap denetimi ve TBMM-Sayıştay ilişkileri aracılığıyla kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde saydamlık ve hesapverebilirlik düzeyini artırmak amacıyla yapılması gereken anayasal, yasal, kurumsal ve işlevsel değişiklikleri içeren kısa bir model önerisi geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİ

Kamu politikasının birçok tanımı vardır. Kamuoyunda, hükümetlerin yapmayı tasarladıkları her şeyi kamu politikası oluşturma olarak algılanmaktadır. 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). Kamu politikasının en geniş tanımı ise, idarenin ve onun çevresinin ilişkileri ve eylemler bütünü olarak kavramlaştırılabilir(Anderson, 2003: 2).

Kamu politikaları; kolektif bir otorite tarafından piyasa mekanizması yolu ile sağlanmayan mal üretimi ve hizmet sunumu amacıyla yürütülen tüm faaliyetler için kullanılan bir terimdir. Bu kapsamda 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 toplayabiliriz (Atiyas ve Emil, 2005).

Kamu politikaları, devletin üstlendiği hizmetlerin fonksiyonel yönüdür. Bir ülkede vatandaşların daha fazla ilgili olduğu ve onların yaşamına doğrudan etki eden alan devletin örgütsel yapısından çok kamu hizmetleridir(Çevik, 2003: 135). “Hizmetler” deyimi devletin piyasadaki etkinliğine göre alanı genişleyen veya daralan bir kavramdır. Devletin bir kamu hizmeti olarak benimsediği hizmetler, devlet tüzel kişiliği dışında özel kuruluşlar tarafından da yürütülebilir(Hill, 2005: 11)

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 edilmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir. Bu süreç, kamu politikalarının uygulandığı ülkenin ekonomik ve siyasal yapısına, demokratik veya totaliter olup

olmadığına, toplumsal gelişme düzeyine bağlı olarak yöntemlerde ve usullerde farklılık gösterebilir. Arklılıklara rağmen ülkeler arasında kamu politikalarının oluşturulmasında ortak özellikler vardır. Toplumu oluşturan bütün fertlerin yaşantısını etkileyen kamu politikası oluşturulması, kaynak tahsisi, yani planlama ve bütçeleme aşamalarını da kapsayan, kamu mali yönetim sistemi ile iç içe geçmiş bir süreçtir(Yılmaz ve Biçer, 2010; 34). Bu süreçte en önemli kurum ise kaynak dağılımını belirleyen bütçedir.

Kaynakların dağılımı politik bir süreçtir. 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 demokraside halk egemenliği parlamentoda temsilciler tarafından temsil edilmekte ve parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasal iktidar, kamusal faaliyetlere ve dolayısıyla kaynak dağılımına ilişkin kararlarda önemli ölçüde söz sahibi olmaktadır. Buradaki çoğunluk, seçim ve oylama mekanizmasında oy çokluğu (majority rule) kuralının geçerli olması demektir. Bu durumda yürütme organının, yasama organına karşı üstünlüğü geçerli olmaktadır(Aktan ve Dileyci, 2007:136). Dolayısıyla temsili demokrasilerde yasama organının programını onayladığı yürütme organı, kamu politikalarını oluşturmakta ve bütçe aracılığıyla bu politikaları parlamento onayından geçirerek emrindeki bürokrasi eliyle hayata geçirmektedir.

Kamu ekonomisinin amacının, tıpkı piyasa faaliyetlerinde olduğu gibi, yurttaşlara hizmet olduğunu gerçekçi bir görüş olarak benimsediğimizde, onların isteklerinin, daha somut olarak, gereksinimlerinin neler olduğunu serbestçe açıklamaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkar. Bunun için de hem demokratik tartışma özgürlüğü ve hem de dürüst bir oylama sistemi gerekir. Ama tüm kamu ekonomisi kararlarını yurttaşları bir siyasal meydanda toplayarak dolaysız oylama yolu ile almak olanaksızdır. Yurttaşlar için dolaysız oylamayı (referandumu) sürekli yapmanın zaman ve para maliyeti, tüketici egemenliğini gerçekleştirmekten umulan faydayı kat kat aşabilir. Kaldı ki yurttaşlar kamu ekonomisinin içerdiği tüm konularda bilgi sahibi de olamazlar. Oylamanın kişisel maliyetinin yüksekliği ve politika seçenekleri hakkında bilgi yetersizliği, kişilerin isteklerinin açıklanması için iki pratik çözüme götürür. Birincisi, yurttaşların kamu ekonomisi kararlarına

temsilcileri aracılığıyla katılmasıdır. İkincisi ise, seçenekler ile yurttaş çıkarları arasındaki ilişkilerin bir takım aracı kuruluşlarca bulunup gösterilmesidir. Demokratik temsil politika konuları hakkında doğrudan yurttaşların karar vermesi yerine, tercihlerini seçtikleri temsilcilere açıklayarak onlara yetki devretmesidir. Kişisel çıkarlar ile siyasal kararlar (politika seçenekleri) arasındaki ilişkilerin açıklanması işlevini ise, çıkar grupları, kamuoyu kurumları ve siyasal partiler üstlenir(Bulutoğlu, 2004:105).

Kamusal mal ve hizmetlerin maliyeti müşterilerin yaptığı ödemelerle değil, kural olarak kamu gelirleri ile devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Bu nedenle topluma sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin miktar ve çeşitleri siyasal kararlarla belirlenmektedir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde seçimle iş başına gelen siyasal iktidarlar yeniden seçilme şanslarını maksimize etmek için çaba harcamakta iken seçmenler de kendi kamusal faydalarını maksimize etmek için uğraş vermektedir. Bu durum kamu harcamalarında sağlanan faydanın vergilerin ilgili taraflara olan maliyetinin üzerinde olmasına yol açmaktadır. Aynı zamanda üst düzey yöneticiler de kendilerine yapılan ödeme tutarı, sağlanan statü, yönetim gücü vb ile temsil edilen bireysel faydalarını maksimum kılmak için çaba harcarlar. Bu çeşitli özendiricilerin analizinde bütçe sürecinin ve söz konusu gruplardan her bir grubun kendi amacını formüle edilmiş şeklinin incelenmesi yoluna gidilmektedir. Seçim öncesi kamu harcamalarının genel olarak kamu yararı fonksiyonunu yerine getirdikleri göz önünde tutulduğunda kamu hizmeti sunanlar ile bu hizmeti kullananları yönlendiren diğer olası faktör ve davranışların neler olduğunun incelenmesi de gerekmektedir. 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. Siyasal iktidarların yeniden seçilme çabalarına bağlı olarak gerçekleştirdikleri girişim ve uygulamalar seçmenlerden etkilenmekte ve seçmenleri etkilemektedir(Akdoğan, 2002:50).

Bir demokraside çoğu bireyler ya da gruplar; herhangi bir kamu harcama programının tasarım ve benimsenmesine katılımda bulunurlar. Bu bireyler, ekonominin nasıl işleyeceği konusunda çeşitli amaçlara ve inançlara sahiptir.

Sonunda benimsenen program görüşleri arasında bir uzlaşmayı temsil etmektedir. Ortaya çıkan uzlaşma herhangi bir bireyin görüşlerine benzemeyecek ve herhangi bir amaçlar kümesi ile tutarlı değil görünebilecektir(Stiglitz, 1994:309). Temsili demokraside ortaya çıkan kamu politikaları, toplumun beklentilerini birebir yansıtmasa da doğası gereği toplumun beklentilerine temelde karşıt olamaz. Bu durum demokratik temsil sisteminin, kolektif tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesinde en az sakıncalı sistem olması sonucunu doğurtmaktadır.

Sağlıklı bir şekilde işleyen demokratik sistemlerde politik sektör ile ekonominin etkileşimini seçimler belirlemektedir. Siyasal seçimler sayesinde seçilmiş politikacıların performansı kontrol edilerek görev sürelerinin devam edip etmeyeceği belirlenmekte, en yetkin politikacılara iktidarı kullanma olanağı sağlanmaktadır. Seçmenlere ideolojik tercihleri ya da ekonomik öncelikleri ile tutarlı politikalar uygulayacak politikacılara oy verme olanağı sağlanmaktadır(Erdoğan, 2004:4).

Kamu kesiminde kaynak dağılımı konusundaki kararlar çok farklı bir tarzda alınır. Kişiler milletvekilleri için oy kullanır. Bu seçilmiş temsilciler de kamu bütçesi için oy veriler ve para da çeşitli devlet dairelerince harcanır. Bir medis üyesinin oy verdiği zaman, kendi görüşlerini değil seçmenlerinin görüşlerini yansıttığı farz edilir. Nasıl oy vereceğine karar verirken iki problemle karşı karşıyadır. Birincisi, kendisini seçenlerin görüşlerini bilmesi ve belirlemesi gerekir. İkincisi, bu görüşlerin farklı olması muhtemel olduğundan, çeşitli durumlara ne kadar ağırlık vereceğine de karar vermelidir(Stiglitz, 1994:181). Bu zorluklar, kamusal karar ve politikaların her zaman kolektif tercihleri yansıtmama riski ile karşı karşıya bırakmakla birlikte; kolektif tercihlerin ortaya çıkartılması ve bu tercihlerin kamu politikalarına dönüştürülmesi açısından, temsili demokrasi en az sorunlu sistem olma özelliğini halen sürdürmektedir.

1.1.Temsili Demokrasilerde Kamu Politikalarını Belirleme Süreci

Kamusal malların miktar ve türlerinin belirlenmesi ve maliyetlerinin yurttaşlar arasında paylaştırılması kamu tercihi tespitini gerekli kılmaktadır. Demokratik olmayan rejimlerde hangi kamusal malların ne kadar ve kimin için

retileneğine, kamusal malların bedellerinin kimlere detileeneğine bir kişi ya da toplum üyelerinden bazılarının oluşturduğu bir grup karar verebilmektedir. Bu kararların ise bireylerin kamusal mal tercihlerini doğru olarak yansıttığı söylenemez. Demokratik rejimlerde kamusal tercihler bireylerin tercihlerini doğru olarak yansıtmak zorundadır. Yurttaşların bireysel tercihlerinden toplumsal tercihlerine geçişi sağlayan oylama yöntemlerine, teknik iktisat deyimi ile argümanları bireysel tercihler olan bir toplumsal refah fonksiyonuna başvurmak gerekmektedir. Bireylerin kamusal mal tercihlerinin doğru olarak yansıtabilmesi için oylama yöntemlerinden yararlanılması kaçınılmaz olmaktadır (ztrk, 2007:83).

Temsili demokrasilerde 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 siyasal iktidarın seçimle iş başına getirilmesi ve bütçenin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının onayına sunulması bu açıdan üzerinde önemle durulması gereken süreçlerdir. Dolayısıyla 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.

Devlet, piyasa mekanizması yoluyla sunulması imkanı olmayan bazı kamusal hizmetleri bizzat sunar. Piyasa tarafından sağlanamayan, piyasada satılamayan ve pazarlanma imkanı olmayan hizmetleri sunmak devlete düşer. Bu tür hizmetlerin fiyatları ve miktarı serbest piyasada belirlenemez. Hangi tür hizmetlerin devlet tarafından sağlanacağı ve bunların miktarı, siyasal güç tarafından kararlaştırılır. Demokratik ülkelerde seçmenler, hizmetlerin türleri ile bu hizmetleri karşılama maliyetlerine karar verecek olan parlamentoların temsilcilerini seçer (Mutluer, ner ve Kesik, 2007:114). Halkın seçtiği temsilciler teorik olarak, toplumsal tercihlere uygun olarak kamu politikalarının ortaya çıkması için, yürütme yetki ve görevini devrettikleri organın hazırladığı bütçeyi onaylarlar. Bu yönüyle parlamentonun onayına gelen bütçe tasarıları, toplumsal tercihlerin kamu politikalarına

dönüştürölme aracıdır. Bütçe uygulamalarının aynı organ tarafından gözetilip denetlenmesi ise toplumsal tercihlerin ne düzeyde kamu politikalarına dönüştürölere uygulandığını belirlemek için gereklidir.

Piyasa ekonomisinde mal ve hizmetleri firmalar sunar. Kamu ekonomisinde ise hizmetlerin sunulmasını siyasal organ üstlenir ve üretimi kamu idaresine (devlet dairelerine, bürokrasiye) yaptırır(Bulutoğlu, 2004:135). Siyasal organ bürokrasiyi bütçe kurumu aracılığıyla harekete geçirmektedir. Parlamenter demokrasilerde bütçe yürütme organı tarafından hazırlanır, yasama organına teklif edilir, yasama da bütçeyi onaylar. Bütçe esas olarak hükümet politikalarının belgesidir. Bu sürece cumhurbaşkanı, siyasi partiler, milletvekilleri, bürokratlar, çıkar grupları, ilgili vatandaşlar dahil olur ve tercihlerini bütçeye yansıtmaya mücadelesi verirler(Arın, 2000:35). Bütçe kurum olarak, temsili demokrasilerde nihai karar yetkisinin vatandaşlarda olduğunu gösteren bir hukuki belge olduğu kadar, vatandaşların siyasal iktidardan olan beklentilerini ve siyasal iktidarın bürokrasiye olan talimatlarını da hukuki bir zemine oturtan siyasal metindir.

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. Geleneksel bütçede, siyasal organın idareyi bağlayıcı kararı, hizmet miktarları bakımından değil, çeşitli hizmetlere harcanacak ödenekler için bağlayıcıydı. Ödeneklerle birlikte hizmet türlerinin, miktarının saptanmasına, son zamanlarda geliştirilen program bütçe uygulaması ile başlandı, ama gene de hizmet miktarını gösteren hedefler bağlayıcı sayılmıyor. Siyasal organ hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılacağı konusunda devlet dairelerine emir ve yetki veriyor. 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(Bulutoğlu, 2004:46).

Kuvvetler ayrılığı demokratik ülkelerin önemli ilkelerinden biri olmasına rağmen, yasama ile yürütme arasında önemli bir bağ bulunmaktadır. Bu bağ, mali yönetim alanında kendisini çok daha açık bir şekilde hissettirir. Seçilmişler, diğer bir ifadeyle seçilmişlerin meydana getirmiş olduğu yasama organı, siyasi tercihleri doğrultusunda bütçeyi görüşerek kabul eder ve onaylamış olduğu bütçe ile yürütme organı için ödenek tahsisinde bulunarak yürütmenin gerekli faaliyetlerde bulunmasını sağlar(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:114). Bu mekanizmada toplumsal tercihler ve sosyal ihtiyaçlar halkın temsilcilerinden oluşan parlamento aracılığıyla bütçe kanunu üzerinden karşılığını bulur.

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. Aynı zamanda, bütçe, hükümetlerin elindeki en önemli makroekonomik politika araçlarından biridir(Atiyas ve Sayın, 1997:VI).

Demokratik olmayan yönetim şekillerinde sosyal ihtiyaçlar ve toplumsal tercihler, halkın en azından çoğunluğunun taleplerine dayalı olarak belirlenmezler. Halk adına hareket eden bir sınıf, parti, elit veya tek başına bir monark sosyal tercihler ve ihtiyaçlar hakkında karar verir. Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşme ihtimali, toplum adına karar alan parti, sınıf, elit veya monarkın duyarlılığına, tercihlerine, beğenisine ve öngörüsüne bağlıdır. Bazen toplumun kahir ekseriyetinin talep etmediği kamusal kararların ortaya çıkması, toplumun şiddetle arzuladığı mal ve hizmet üretiminin öne geçebildiği gibi; toplumun temel ihtiyaçlarının da istenilen düzeyde karşılanmama ihtimali yüksektir. Bunun için demokratik olmayan rejimlerin sosyal refah açısında tercih edilir olmadığı iddia edilebilir. Aynı şekilde demokratik olmayan rejimlerde bütçe kurumunun siyasal niteliği taşıması da belirtilen gerekçelerle her zaman mümkün olmamaktadır.

Temsili demokrasilerde ise egemenliğin sahibi olan halk, bu yetkisini bizzat değil, temsilcileri ve organları eliyle kullanmaktadır. Halk kendisini temsil edecek temsilcileri seçer ve belli konularda kendisi adına karar vermek üzere vekil tayin eder(Aktan ve Dileyici, 2006:61). Demokraside politik rekabet, piyasa rekabetine benzer özellikler taşır. Piyasada tüketicilere cazip hale gelmek için özel firmalar kendi aralarında rekabet ederler. Siyasal süreçte de politikacılar, seçilmeyi veya yeniden seçilmelerini sağlayacaklarını ümit ettikleri politikaları ve programları vaat ederek veya sunarak, seçmenin desteğini sağlamak için kendi aralarında rekabet ederler. Diğer bir deyişle demokratik bir toplumda bir politikacı, seçmen çoğunluğunun desteğini sağlayacak harcama ve finansman önerilerinin bir bileşimini yasallaştırmaya girecek şekilde hareket edebilir.

Temsili demokrasilerde halka ait olan egemenlik yetkisi temsilcilere devredilmektedir. Fakat temsili demokrasilerde temsilcilerin ne ölçüde halkı temsil ettiği ve yurttaşların kendilerine verdikleri egemenlik yetkisine bağlı olarak hareket ettiği son derece tartışmalıdır. Siyasal kararların alındığı meclislerde çoğunluğu sağlayan siyasal iktidarlar kamusal faaliyetlere ilişkin kararlarda kimi zaman çoğunluğun iradesine göre hareket etmeyebilmektedir. Günümüzde yaşanan demokratik yozlaşmaların doğal bir sonucu olarak halk egemenliği meclislerdeki çoğunluk egemenliğine, çoğunluk egemenliği de parti egemenliğine hatta çoğu zaman lider egemenliğine dönüşmektedir(Öztürk, 2007:105). Bu açıdan bütçenin parlamento tarafından izlenip sonuçlarının denetlenmesi özel önem taşımaktadır.

Demokratik bir toplumda, kamu ekonomisi ürünlerine halkın talebini saptamak için, demokratik temsil (yasama meclisi üyelerini halkın seçmesi) ile seçilen bir mecliste hizmet seçenekleri ve vergiler oylanır. Toplum kararı alma zorunluluğu, kamu ekonomisinde talebin belirlenmesine, bireysel satınalma kararlarından oluşan piyasa talebine kıyasla, önemli farklar kazandırır. Demokratik bir toplumda bütçe kararlarının etkinliği, karar sürecinin halk tercihlerini iyi yansıtmasına, oylama sistemine, kamu hizmetleri üretiminin tekeldi niteliğine bağlıdır (Bulutoğlu, 2004:64).

Bütün bu aksaklık ve eksikliklere rağmen, temsili demokrasinin zorunlu unsuru olan bazı ilke, değer ve kurumlar; siyasi iktidarın kolektif tercihlere duyarlı

olmasını zorunlu kılmaktadır. Hür tartışma ortamının varlığı, basın ve yayın özgürlüğü, vatandaşın bilgi edinme hakkının teminat altına alınması vb. kurum ve ilkeler; tercihlerin özgürce ifade edilmesine fırsat sağlamaktadır. Buna rağmen kolektif tercihler ile kamu politikaları arasındaki açmazlar alt bölümünde belirtildiği üzere; tercihlerin açıklanması ve bu tercihlerin toplanması temsili demokrasilerde de iki temel problem olarak varlığını sürdürmektedir. İdeal sınırlara yaklaşan bir demokrasi bu sorunları en aza indirmeyi başaran bir demokrasidir.

Demokratik bir rejimde hükümetin halk isteklerini yansıttığı kabulü yapılırsa, halkın kamu hizmetini değerlemesi de talebi gösterir. Bu talebi karşılamak için devlet bürosunun hizmet miktarını sunduğu maliyetleri de arzı gösterir(Bulutoğlu, 2004:142). Halkın talebini seçim sonuçları ortaya koyarken, bu talebi karşılamak için siyasal iktidarın hazırladığı bütçe de arzı oluşturmaktadır. Burada toplumsal talebin tek göstergesi veya ifade aracı seçimler değildir. Seçimler, temsili demokrasilerde en güçlü toplumsal tercih göstergeleri olmakla birlikte, yüksek standartlı demokrasilerde seçimin dışında da toplumsal tercihleri ortaya çıkaran ve siyasaya dönüştüren mekanizmalar bulunmaktadır. Nitekim demokrasinin standardı da bu mekanizmaların işlevliliği ve işlevselliği ile doğru orantılıdır.

Kamu ekonomisi üretiminde arz ve talep mekanizması kendiliğinden işlemez. Talebi halkın yetkilendirdiği siyasal iktidarın açıklaması, arzı da yasalarla kurulan örgütlerin üstlenmesi gerekir(Bulutoğlu, 2004:17). Siyasal iktidarın talep açıklamasının kurumsal ifadesi bütçedir. Nitekim temsili demokrasilerde bütçenin siyasal işlevi de bu özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bütçe, halkın temsilcilerinin halk adına açıkladığı tercihler demetidir. Bu tercihlerin kolektif tercihlerle ne kadar uyumlu olduğu sorusu ise demokrasinin derinliği ile doğrudan bağlantılı bir durumdur. Halkın tercihlerini yansıtmayan veya beklentilerini karşılamayan bir bütçe süreci, temsili demokrasinin istenilen düzeyde kurumsallaşmadığını ortaya çıkartmaktadır. Bütçe uygulamalarının parlamento tarafından izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi; siyasal tercihlerin toplumsal tercihleri, kamu politikalarının da siyasal tercihleri ne düzeyde yansıttığını ortaya çıkartmakta ve bu yansıtmayı sağlamaya çalışmaktadır.

Siyasal iktidar demokratik temsile dayanmıyorsa kamu ekonomisinde bütçe kararlarını gene siyasi organ verir. Ancak, bu tercihlerin halkın gereksinimlerini karşılamasını sağlayan kesin ölçüler, kurallar yoktur(Bulutoğlu, 2004:19). Diktatörlüklerin sosyal refahı artırmada başarısız olmalarının en temel nedeni de budur. Çünkü temsili demokrasilerin dışındaki siyasi sistemlerde, bütçelerin halkın tercihlerini yansıtmaması zorunlu bir sonuç değildir.

Kolektif tercihleri kamu politikalarına dönüştürmesi ve bu politikaları hayata geçirmesi beklenen bütçe kurumu ve sürecinin(hazırlık aşamasından uygulama sonuçlarının değerlendirmesi aşamasına kadar olan süreçler bütünü) bu işlevlerini yerine getirebilmesi için; seçmenlerle seçilenler, seçilenlerle atanmışlar arasındaki ilişki ve etkileşimin bu amaçlarla uyumlu bir sistem içinde tasarlanmış olması gerekmektedir. Başta anayasa olmak üzere, seçim ve siyasi partiler yasası, bütçeleme sistemini düzenleyen yasalar, siyasi ve yönetsel sorumluluk mekanizmaları, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri ve bir bütün olarak kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş mekanizması bu açıdan özel önem taşımaktadırlar.

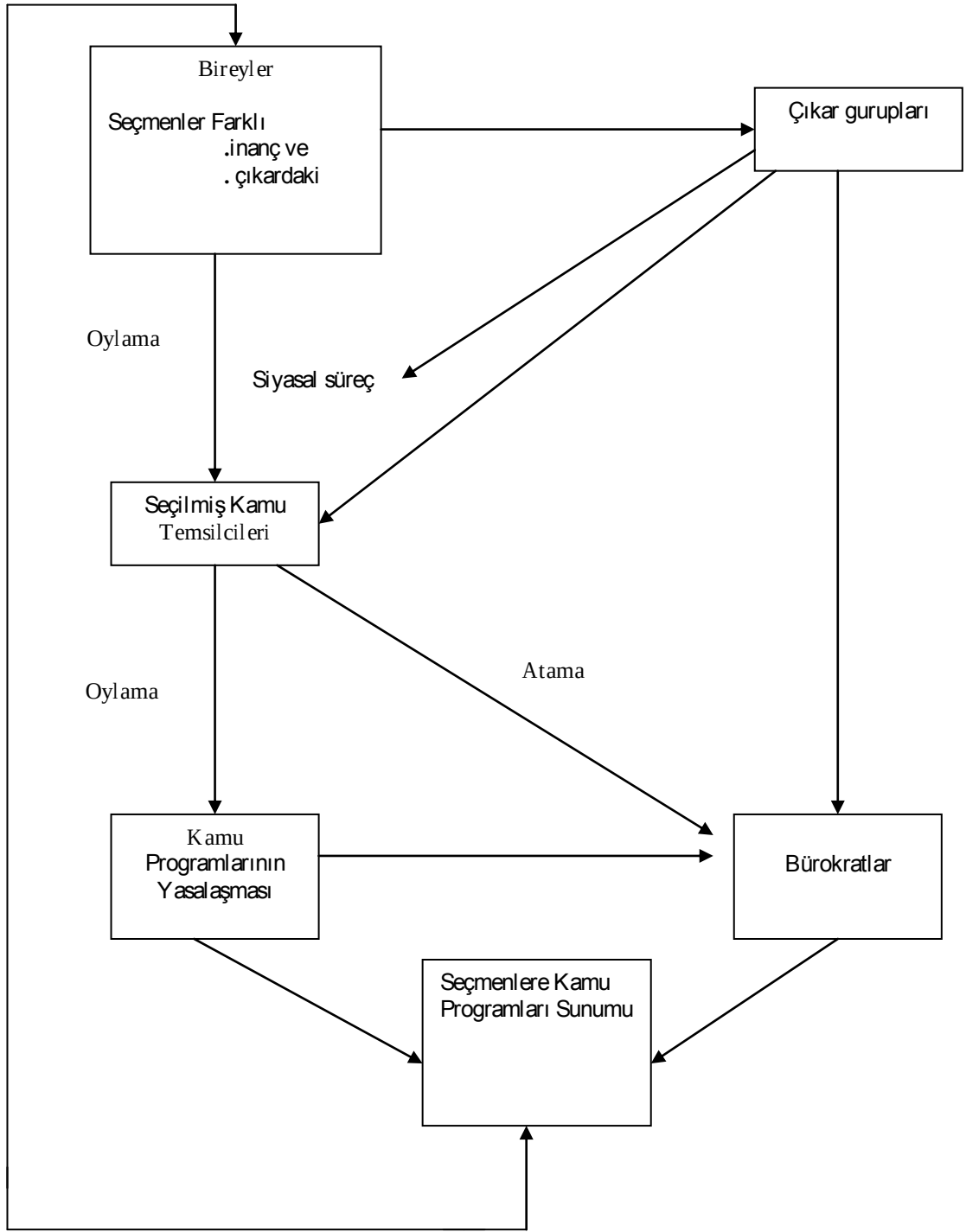
Stiglitz, seçmenlerle, seçmenlere hizmet sunumu için planlanan kamusal programlar arasındaki ilişkileri şu şekilde kurumsallaştırmaktadır.

(1) Seçmenler kamu yöneticilerini seçer

(2) Kamu temsilcileri programları yasalaştırır ve kamu programlarını yönetecek bürokratları atar

(3) Bürokratlar, yasalaşan programlar çerçevesinde seçmenlere hizmet götürür

(4) Çıkar grupları her aşamada etki yapar(Stiglitz, 1994:225).



(Kaynak: Stiglitz, 1994:225)

Stiglitz'in belirlediği bu çerçeve, temsili demokrasilerde kamu politikalarının nasıl şekillendiğini ortaya koymaktadır. Bu genel çerçevede kamu politikaları seçilmiş kamu temsilcileri tarafından belirlenmektedir. Seçilmiş kamu temsilciler ise kamu politikalarını oluştururken, farklı inanç ve çıkar sahibi seçmenlerin oylama

sonucu ortaya çıkan tercihleri ile çıkar gruplarının siyasal süreçte belirlenen tercihlerini dikkate almaktadır. Bürokrasiye verilen bir sipariş listesi olarak değerlendirilen bütçenin bir çıkar çatışması ve uzlaşma süreci olma niteliği de buradan kaynaklanmaktadır.

1.2.Siyasal Partilerin Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü

Politik karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin belirlenmesinde siyasal partiler önemli görevler üstlenmektedir. Siyasi partiler, hemen hemen bütün rejimlerde, halk kitleleri ile iktidar arasında bir köprü vazifesi görürler. Günümüzde siyasi partiler, siyasal katılımın başlıca kanalları olarak(Kapani, 2008: 168) seçmenlerin, kamusal mal ve hizmetlere olan tercihlerinin yönetime aktarılmasına aracılık ederler. Bu aracılık görevi seçim mekanizması ile gerçekleştirilmektedir(Gözübüyük, 2003: 81). Toplumun değişik kesimlerini temsil eden siyasi partiler, toplumun dertlerini ve taleplerini politika gündemine taşıırken bir baskı grubuna benzerken, siyasal gücü ele geçirdikleri zaman ise bu toplu taleplere cevap veren kamu yönetiminin kendisi olabilmektedir(Çevik, 2003: 147). Bu yönüyle siyasi partiler politika taleplerini politik gündeme taşıyarak kamu politikası kararı haline gelmesinde en önemli rolü üstlenirler. Bu aracılık işlevini halkın taleplerini siyasi parti programlarına aktararak gerçekleştirirler. Halkla siyasi partiler arasındaki bağlantı doğrudan olabileceği gibi, sendikalar, ticaret odaları, kültürel ve sosyal dernekler ile vakıflar gibi sivil toplum kurumları aracılığı ile de sağlanabilir(Yılmaz ve Biçer 2010b: 8-9)

En basitinden en gelişmişine kadar bütün toplumlarda karar alan, emir veren, bu karar ve emirleri yürüten ve toplumu yöneten daima küçük bir azınlık olmuştur. Toplumun geri kalan kısmı, yani çoğunluk, bu azınlık tarafından yönetilen kitleleri meydana getirirler(Kapani, 2008:123). Bu durum yani yöneten ile yönetilen arasındaki ayırım sosyolojik bir realitedir. Yöneten ile yönetilen arasındaki ilişki demokrasilerde temsil mekanizması ile diğer siyasal rejimlerden farklılaşmaktadır. Yoksa demokrasilerde de yöneten-yönetilen ayırımı kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkmakta ve sonuçta dar bir kadro yönetim işlevini yerine getirmektedir. Temsili demokrasiyi diğer siyasal rejimlerden farklı kılan temel unsur, siyasal partilerin

içinde yer aldığı seçim süreci aracılığıyla halkın iktidarın kullanılmasına doğrudan doğruya katılmasa bile, iktidarı kullanan kadroyu-hiç değilse belirli aralıklarla kontrol olanağını elinde (Kapani, 2008:153)tutuyor olmasıdır.

Demokrasi, hiç kimsenin kendi kendini seçemeyeceği, hiç kimsenin kendini yönetme yetkisi ile donatamayacağı ve dolayısıyla, hiç kimsenin bağısız ve koşulsuz bir iktidar savında bulunamayacağı bir sistem(Sartori, 1996:225) olarak tanımlandığında temsilin varlığı zorunlu bir koşul olarak öne çıkmaktadır. Bu temsili yürütecek olan asıl aktörler ise siyasal partilerdir. Bu yönüyle temsili demokrasiler, halkın siyasal partiler aracılığıyla tercihlerini ifade edebildiği ve siyasal iktidarı belirlediği rejimler olarak öne çıkmaktadır. Schumpeter'e göre bir demokrasinin karakteristik özelliği halkın iradesinin siyasi yönetim faaliyetine yansması değil, halka alternatif programlar sunan partilerin varlığıdır(Yayla, 2004:209).

Demokrasinin en basit ve en gerçekçi tanımı şudur: Yöneticilerin, dürüst ve serbest seçimler yoluyla, yönetilenler tarafından seçildiği rejim. Bu seçmenin mekanizması hakkında hukukçular, onsekizinci yüzyıl filozoflarını izleyerek, bir temsil teorisi meydana getirmişlerdir; buna göre seçmen kendi adına konuşmak ve hareket etmek üzere milletvekillerine bir vekalet verir; böylece, ulusun vekili olan Parlamento, ulusal egemenliği ifade eder. Partilerin gelişimi, temsil doktrininde olduğu gibi, seçim olgusunda da köklü bir değişime yol açmıştır. Artık seçmenle milletvekili, ulusla parlamento arasında, ilişkilerin mahiyetini kökten değiştiren bir üçüncü taraf girmiştir. Milletvekilleri, seçmenleri tarafından seçilmeden önce, parti tarafından seçilmekte; seçmenler ise, bu seçimi onaylamaktan başka bir şey yapmamaktadır. Tek bir adayın halkın onayına sunulduğu tek-parti rejimlerinde bu durum çok açıktır. Aynı şey, daha örtülü olmakla birlikte, plüralist rejimlerde de gerçeklikten daha uzak değildir: seçmen, birden çok aday arasında bir seçme yapabilir; ama bunların her biri, gene de bir parti tarafından aday gösterilmiştir. Hukuki temsil teorisini devam ettirmek istiyorsak, milletvekilinin, partiden ve seçmenlerden olmak üzere, çift vekalet aldığını kabul etmek gerekir. Bunlardan her birinin önemi, ülkelere ve partilere göre değişmektedir; genel olarak parti vekaleti, seçim vekaletinden daha ağır basma eğilimdedir(Duvarger, 1993:454-455).Bu durum

zorunlu olarak parlamento üyesi milletvekillerinin tercihleri ile toplumsal tercihlerin farklılaşmasına yol açmaktadır.

Sartori, demokratik sürecin özü, gerçekte seçimlerde ve seçme eyleminde gizlidir(Sartori, 1996:95) yargısında bulunurken, siyasal partilerin demokrasilerdeki rolünün ne kadar hayati olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Çünkü demokrasi hakkındaki her tartışma, aslında, şu üç kavram çerçevesinde döner; halk egemenliği, eşitlik ve kendi kendini yönetme. Bu kavramlar birbirleriyle ilişkili kavramlardır(Sartori, 1996:63). Her üç kavramı gerçekleştirebilir duruma en fazla yaklaştıran siyasal partilerin varlığıdır. Siyasal partiler aracılığıyla, halk egemenliği teorik bir kurgudan somut bir kuruma dönüşebilmektedir.

Siyasal partilerin fonksiyonları;

a)Siyasal partilerin en başta gelen fonksiyonlarından biri, toplumdaki çeşitli çıkarların ve istemlerin birleştirilmesini ve kanalize edilmesini sağlamaktır.

b)Siyasal partiler, hemen bütün rejimlerde, halk kitleleri ile iktidar arasında bir köprü vazifesi görürler. Günümüzde partiler, siyasal katılımın başlıca kanalları haline gelmişlerdir.

c)Siyasal partiler, iktidara geldikleri zaman, devletin siyasal karar organları (yasama ve yürütme) içinde temel bir role sahiptirler. Onların ana amaçlarının gerçekleşmesi olarak nitelendirilebilecek olan bu role, partilerin “yönetme” veya “hükümet etme” fonksiyonu diyebiliriz(Kapani, 2008:182-184).

Demokratik sürecin özü, gerçekte seçimlerde ve seçme eyleminde gizlidir(Sartori, 1996:95). Seçme ve seçilme eylemleri ise siyasal partilerin varlığı ve aracılığıyla gerçekleşmektedir. Nitekim yönetici/karar verici elitin seçilmesi ancak siyasal partilerin olduğu bir ortamda gerçekleşebilmektedir. Çünkü seçimler, politikaları koymaktan çok; politikaları koyacak kimseleri saptarlar. Seçimler sorunları belirlemezler; daha çok, sorunları belirleyecek olanları belirlerler(Sartori, 1996:119). Politikaları koyacak kişiler, yani kolektif tercihleri kamu politikalarına dönüştürecek olanlar siyasal partilerin olduğu bir seçim süreci sonucunda ortaya

çıkılmaktadırlar. Sartori'nin değerlendirmesi esas alındığında, temsili demokrasilerde, halk seçimler yoluyla kolektif tercihlerini değil, kendi nam ve hesabına kolektif tercihleri belirleyerek bunları kamu politikalarına dönüştürecek olan kişileri seçmektedir. Doğal olarak bu süreci kurumsallaştıran aktörlerin başında ise siyasi partiler gelmektedir.

Temsili demokrasi tartışmalarının en temel sorunlarından biri seçmenlerin destek, tercih ve isteklerinin siyasi sistem tarafından nasıl bir karar ve eylem serisi şeklinde çıktılara yansıdığı sorunsalı üzerinde odaklaşır. Açıktır ki toplum içinde geniş kitleler tarafından paylaşılan ortak çıkarlar olduğu gibi, toplumsal grupların kendilerine özgü ve birbiri ile çatışan çıkarları da vardır. Siyasi sisteme girdi olarak ulaşan bu çatışan çıkarların karar ve eylemler şeklinde sistemin çıktıları olarak sonuçlandırılmasında bir dönüştürülme sürecinin etkisi vardır. Siyasi partiler gerek sisteme girdilerin iletilmesinde, gerek bu girdilerin siyasi çıktılarına dönüştürülmesinde, gerekse de bu çıktıların istenilen sonuçlara ulaştırılmasında kritik rol oynadıkları(Çarkoğlu, Erdem ve Kabasakal, 2000:33-34) için bütçe sürecinin asıl aktörlerinin başında siyasi partiler gelmektedirler.

1.3.Kamuoyu ve Baskı Gruplarının Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü

Hemen her toplumda-siyasi sistemi ne olursa olsun-iktidarı ellerinde bulunduranlar uyguladıkları politika konusunda yönetilenlerin düşünce ve kanaatlerini bilmek isterler. Ve hemen her toplumda bu düşünce ve kanaatler az veya çok (sistemin demokratik veya otoriter olma niteliğine göre) bir ağırlık taşır(Kapani, 2008:160).

Temsili demokrasinin diğer siyasi rejimlerden ayrıldığı temel nokta, yönetici elitin seçimle iş başına gelmesi olgusunun yanı sıra söz konusu elitin kendilerini halkın görüş ve tercihlerini dikkate almak zorunda hissetmeleridir. Bu zorunluluk temelde seçim fenomeninin bir sonucu olsa da, siyasi partiler kadar kamuoyunu da temsili demokrasilerde dikkate değer bir aktör haline getirmektedir. Halkın büyük bir kısmının oyunu almış olsa da her siyasi parti, halkın tercih ve görüşlerini bilmek ve bunlara göre politika oluşturmak zorunluluğunu hissetmeye mecburdur. Aksi takdirde bir sonraki seçimi kaybetme durumu ile karşı karşıya kalacaktır. Bu

durumda herhangi bir siyasal parti tarafından dile getirilmese bile, kamuoyundaki görüş ve düşünceler, kamu politikalarının oluşmasında belirleyici olabilmektedir.

Kamuoyunun siyasal karar organları üzerindeki etkisi, kesinlikle ölçülemese bile, bu etkinin varlığı ve geçerliliği tartışma götürmeyen bir olgudur. Yasama organı, kanunların yapılması sırasında, kamuoyunu oluşturan gruplarca kendisine yönetilen istekleri göz önünde bulundurma gereğini duyacaktır. Yürütme organı da, aynı şekilde, karar ve tercihlerinde bu istek ve kanaatleri hesaba katmak durumunda olacaktır. Kamuoyu olarak ağırlığını duyuran grup kanaat ve isteklerine yabancı kalan kararlar, toplum içinde etkinlik ve dayanıklılık yönünden zayıf kalmaya mahkumdur(Kapani, 2008:172). Nitekim Stiglitz(Stiglitz, 1994:225) seçmenlerle seçmenlere hizmet sunumu için planlanan kamusal programlar arasındaki ilişkiyi betimlerken çıkar gruplarının “siyasal süreç” aracılığıyla ve bazen de kamuoyu oluşturarak kamusal kararlar üzerinde her aşamada etkin olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Sesiz çoğunluğun sesi olarak tanımlanan kamuoyu ve bazen bunun dillendiricisi olarak ortaya çıkan baskı grupları, siyasal partiler gibi doğrudan olmasa bile, gerek siyasal partiler aracılığıyla gerekse doğrudan karar araçları üzerindeki etkileri aracılığıyla kamusal kararların oluşmasında belirleyici olma imkanına sahip olmaktadır. Çağdaş çoğulcu demokrasilerde seçim, siyasal katılımın tek yolu değildir. Bunun yanı sıra vatandaşlar, bir parti örgütü veya başka sosyal kuruluşlar ve gruplar içinde çeşitli siyasal faaliyetlerde bulunurlar. Parlamento üyeleri ve liderlerle görüşmekten, mitinglere ve protesto gösterilerine katılmaya kadar değişik kademelerde ve yoğunlukta kendini gösteren bu faaliyetler genellikle belirli konularda iktidarın tutumunu ve kararlarını etkileme amacını güder. Halkın bu yollardan siyasal kararları ne derecede etkilediklerini kesinlikle ölçmek mümkün değildir. Ancak olayların gözlemi bize açıkça şunu gösteriyor ki, toplum üyelerinin ısrarlı çabaları yöneticilerin politikaları üzerinde çoğu zaman olumlu etkiler yaratabilmektedir(Kapani, 2008:153-154).

Siyasal partilerin kamu politikalarının oluşumundaki merkezi rolüne ek olarak, zaman zaman toplum içerisindeki güç odakları da siyasal kararların alınmasında önemli rol oynar. Bunlar içerisinde yargı organlarının ve basının, radyo

ve televizyonların özellikle belirtilmesi gerekir. Basının, radyo ve televizyonların siyasal kararları etkileyici rolü, kısmen bu kurumların “iktidar olma” çabalarına, kısmen de kendi yararlarını savunma arzusuna bağlanabilir. Özellikle bu kuruluşların bazı çıkar gruplarının-belli sanayi, ticaret grupları, bankalar, dinsel örgütler v.s.- yararlarını kamuoyu ve siyasal iktidar nezdinde savunma amacıyla örgütlenmiş olmaları halinde, çıkar gruplarına egemen olan davranış kalıpları, “medya”da savunulan görüşlerde açıkça gözlenebilir(Uluatam, 2005:107-108).

Baskı grupları, siyasal kararların kendi istek ve amaçları yönünde alınmasını sağlamak için çoğu zaman doğrudan doğruya siyasal karar merkezleri (organları) üzerinde etki yapmaya çalışırlar. Bu karar merkezleri, bilindiği gibi, başlıca parlamento ve hükümettir(Kapani, 2008:224).

Çağdaş “temsili demokrasi”de siyasi partilerin kazanacakları oy sayısını artırmak için birbirleriyle rekabet etmeleri, ortak çıkarlara sahip kişilerin bir araya gelmesine neden olmuştur. “Çıkar grubu” veya “baskı grubu” adı verilen bu gruplar, seçim öncesi siyasi partilerle “kişisel çıkar-oy alışverişi”ne girişirler. Yani hangi siyasi parti, kendi gruplarının çıkarına daha çok hizmet edecekse, bu çıkar grupları oylarını o partiye verirler. Seçim sonrasında ise, siyasal iktidar üzerinde yoğun bir baskı uygulayarak, çıkarlarını koruyacak ve arttıracak önlemlerin alınmasını isterler. Günümüzde siyasi partilerle çıkar grupları arasındaki ilişkiler, siyasetin ve devlet yönetiminin gündemini belirleyecek boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle çağdaş demokrasiyi “baskı grupları demokrasisi” diye nitelendiren düşünürler vardır(Savaş, 1989:10).

Baskı grupları, siyasal karar organları üzerinde giriştikleri doğrudan etkileme çabaları yanında, dolaylı etkileme çabalarına da başvururlar. Bu yolda gösterilen çabalar, öncelikle kamuoyunu hedef alır. Kamuoyu, özellikle demokratik rejimlerde, yöneticilerin daima göz önünde tutmak zorunda oldukları önemli bir etkidir. Bu bakımdan, kamuoyunu belirli bir yönde oluşturmak, gerçekleştirilmesi istenilen amaçların (menfaatlerin) haklılığı konusunda onun üzerinde olumlu bir etki yaratmak, dolaylı yoldan siyasal iktidar üzerinde etki yapmak demektir(Kapani, 2008: 227).

Siyasal karar alma sürecindeki en önemli etkileşim siyasal iktidar ile çıkar ve baskı grupları arasındadır. Çıkar ve baskı grupları, siyasal partileri doğrudan doğruya etkileyerek, kendi üyelerinin tercihlerinin kamusal tercih haline dönüştürülmesine çalışabilirler. Öncelikle çıkar ve baskı grupları kendi isteklerini gerçekleştirmeyi vadeden siyasal iktidar ve muhalefet partisini destekler. Bu destek daha çok seçim öncesinde seçim kampanyaları için yardımda bulunarak olmaktadır. Şayet muhalefet, grubun isteklerini gerçekleştirmeyi vaat ediyorsa, muhalefetle işbirliği yaparak siyasal iktidarı eleştirir. Ayrıca siyasal iktidarı etkilemek için lobicilik faaliyetleri ile kendi isteklerini kabul ettirmeye çalışırlar. Çıkar ve baskı grupları seçmenleri de kendi çıkarları doğrultusunda etkileyebilir(Aktan ve Dileyici, 2006:68). Bu açıdan bakıldığında bütçe sürecinde kamuoyu ve baskı gruplarının da etkili olması beklenen bir durumdur. Kamuoyunun bütçe sürecine olan duyarlılığı demokrasiyi derinleştirmekte ve toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesine aracılık etmektedir. Kamuoyunun bütçe sürecindeki etkinliği ise, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin etkinliği ile doğru orantılıdır.

1.4.Bürokrasinin Kamu Politikalarını Belirleme Sürecindeki Rolü

Bürokrasi, siyasi iktidarın politikalarını uygulamaya koyan ve devletin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapının genel adıdır. Bürokrasi, gelirini; ürettiği hizmetlerin satışından değil; siyasi iktidarın tahsis ettiği bütçeden alır. Bürokrasinin görevi bu bütçeyi, toplumsal hizmetlere dönüştürmektir(Savaş, 1989:15). Bu yönüyle bürokrasiyi siyasi elitin idari aygıtı olarak nitелеmek mümkündür.

Bürokrasi siyasal iktidarın kamu hizmetleri siparişlerini yerine getirir. Siyasal iktidar bürokrasi karşısında hem bir firmanın hissedarları gibi işletme sahibi durumunda, hem de ürünleri satın alan bir müşteri durumundadır. Kamu hizmetini üretme bakımından bürokrasi siyasal organ önünde tekeldir; siyasal organ hizmet üretiminde bürokrasiye geniş ölçüde bağlıdır(Bulutoğlu, 2004:150). Bürokrasinin söz konusu önemi, ağırlıklı olarak sahip olduğu teknik bilgiden kaynaklanmaktadır. Nitekim bürokrasinin kamusal karar alma aşamasındaki gücü, elinde bulundurmuş olduğu bilgi tekelinden kaynaklanmaktadır.

Modern demokrasilerde uzman bilgisi siyasa yapımında son derece büyük bir öneme sahiptir(Dahl, 1993:68). Toplumsal tercihlerin belirlenmesi ve bu tercihlere dayalı olarak kamu politikalarının oluşturulması, yüksek düzeyde teknik bilgi gerektirmektedir. Kolektif tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesini siyasal iktidar gerçekleştirmekle birlikte, sözkonusu süreci sahip olduğu bilgi sayesinde dizayn eden bürokrasidir. Bu durumda, bürokrasi içindeki uzmanlar, demos'un dolaylı ajanları olarak görülebilir(Dahl, 1993:69). Demos(halk) adına ve halk yararına alınacak kararların neler olacağını ve ne şekilde hayata geçirileceğinin teknik alt yapısını bürokrasi hazırlamaktadır.

Demokratik teori ve pratikte, modern bilgi, enformasyon, anlayış ve uzmanlardan yararlanma sorunlarıyla başa çıkabilmek amacıyla temel değişimler geçirmiştir. Her ne kadar Platon ve diğer eleştirciler, demokrasiye çoğu kez ham, dolaylanmamış, bilgilendirmemiş bir kamuoyu tarafından yönetilen bir rejim olarak saldırmışlarsa da, bu, demokrasinin düşmanları tarafından sunulan bir yorumdur, dostları tarafından değil. Doğrudan demokrasiyi savunanlar arasında bile, en basit düşünenler dışında, medisteki kararların, sadece eğitim, açık soruşturma, tartışma ve diğer medeni öğrenme biçimleri sorunları açıklığa kavuşturduktan sonra alınabileceğini kabul etmişlerdir. Karmaşık temsil, vekalet, komite uzmanlaşması ve idari uzmanlık sistemlerine sahip modern demokrasiler, kararlar üzerinde etkide bulunan enformasyonun ve bilginin miktarında ve niteliğinde olağanüstü büyük bir artış meydana getirmişlerdir(Dahl, 1993:97).

Demosa (halka) daha fazla yaslandığımızda rasyonel planlamada daha az başarılı olabileceğimizi; ve bunun tersine uzmana daha fazla yaslandığımızda da halkın-gücünü(demosun gücü) bakımından daha az demokratik olacağımız söyleyebiliriz. Bu düşünce demokratik planlama sorununu karmaşıklştırmaktadır. Demokratik planlamadan söz ediyorsak, mutlaka demokratik bir şey de bunun içinde olmalıdır. Demokratik unsurun girdide olmayabileceğini, çıktıda demokratik unsurun kendini gösterebileceğini kabul ettim. Halka sağlanacak yararları ve halk sevgisini gözleme ve uygulama kesinlikle demokratik(iktidarın halkta bulunması olarak anlaşılan) olmalıdır. Aynı zamanda demokrasi uzmanlarla uyuşmasını öğrenmelidir; çünkü uzman olmayanlarca planlamanın yapılmasının bir anlamı yoktur(Sartori, 1996:463).

Sahip olduğumuz bilgiler çoğaldıkça, uzman ile uzman olmayan arasındaki bilgi açıklığı da çoğalmaktadır. Uzmanlar tarafından yönetilmeden, demokrasinin bir gerekliliği olarak, önemli ölçüde uzmanların bilgilerinden yararlanmayı kabul etmeliyiz. Halkın iktidarının en üst düzeyde gerçekleşmesinin ancak liderliğin görevlerinin oldukça basit olduğu ilkel toplumlarda mümkün olmasıdır. Sosyal ve ekonomik yaşamın mekanizmaları karmaşıklaşıp, daha birbirine bağlı ve gerçekten dev gibi bir büyüklüğe eriştiğinde uzmanın düşüncesi seçmen olarak verilen oydan daha fazla bir ağırlık kazanmaktadır. Bu gelişme bizi korkutmamalıdır; çünkü demokrasi esasları demokratik denetimlerin işlediği alan içinde tutulduğu sürece (bu nedenle bu esaslar denetlenmelidir) varolacaktır (Sartori, 1996:468).

Bürokrasinin (devlet dairelerinin) bütçe harcamalarını belirlemedeki etkisi geniş ölçüde kamu ekonomisinin yasal-kurumsal çerçevesine (anayasal düzene) bağlıdır (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:79). Bahse konu yasal-kurumsal çerçeve genelde bürokrasiye geniş bir hareket sahası tanımaktadır.

Bütçeyi hazırlayan yürütme erki ile bütçeyi onaylayan yasama erki arasındaki yetki bölüşümü siyasal olduğu kadar teknik bir konudur. Yürütme yetkisini kullanan ve bu amaçla yasama organından yetki almış bulunan hükümet, faaliyetlerini bütçe ile gerçekleştirir. Dolayısıyla bürokrasiye hazırlatacağı bütçe hükümetin bir faaliyet programı niteliğindedir. Bu programın yasama organınca köklü değişikliklere uğratılması, hükümeti arzulamadığı faaliyetleri yerine getirmek durumu ile karşı karşıya bırakır. Parlamentodan güvenoyu almış bir hükümetin programını uygulama aracı olan bütçesine fazlaca müdahale etmek sakıncalar yaratır. Bütçe görüşmelerinin diğer yasalarda olduğu gibi, uzun tartışmalara ve zaman yitirilmesine tahammülü yoktur. Bütçe döneminin başlamasından önce bütçenin görüşülüp onaylanmış olması gerekir. Yasama organının aylarca vergi yasalarını tartışıp bir sonuca varamadığı, çoğu kez mali yasaların yıllar süren görüşmeler sonucu düşük (caduc) olduğu son yıllarda sıkça görülen bir olaydır. Bu durum bütçe için kabul edilemez. Çok yönlü ve teknik birikimi gerektiren çalışmalar sonucu hazırlanabilen ve ekonominin çeşitli dengelerini gözetmek durumunda olan bütçenin (bütünlüğünün) perakende değişikliklerle bozulmasının sakıncaları açıktır (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:124).

Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde bürokrasiye de önemli görevler yüklenmiştir. Bürokrasi, siyasal iktidarın almış olduğu kararların bizzat uygulayıcısıdır. Bürokrasi, siyasal partilerden farklı olarak çeşitli konularda uzman kadrolara sahiptir. Bu bakımdan siyasal partiler, bürokrasiden, kararları uygulamak dışında “karar alma” konularından da yararlanmaktadır(Aktan ve Dileyici, 2006:64). Bilgi tekeli, bürokrasiyi halka dayanmadığı halde, halka dayanan siyasi partilerden daha güçlü konuma getirmektedir. Bürokrasinin siyasal süreçteki gücü, etkisini bütçelemeye ilişkin karar alma sürecinde önemli ölçüde hissettirmektedir. Zira kamu politikalarına ilişkin uygulamalarda teknik bilgi üstünlüğü olan bürokratlar, bütçeleme sürecinde de rol üstlenmektedirler(Aktan, Sakal ve Dileyici, 2007:196).

Bürokrasi ile yasama organı arasındaki ilişkilerde ön plana çıkan konulardan biri gündemin kontrolüdür. Bürokrasi, yasama organının aldığı kararlar üzerinde gündemi belirleyerek ve yönlendirerek etkili olabilmektedir(Aktan, Sakal ve Dileyici, 2007:189). Nitekim yasama organı ağırlıklı olarak bürokrasi tarafından hazırlanan tasarıları yasallaştırma işlevini görmektedir. Bu durum bürokratlar ile siyasal iktidar arasında enformasyon düzeyinin farklılığını ortaya koymakta ve “asimetrik enformasyon” sorununu gündeme getirmektedir(Aktan, Dileyici ve Sakal, 2007:191). Asimetrik enformasyon sonucu itibarıyla, kamu politikalarının şekillenmesinde bürokrasinin etkin olmasına yol açmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulmasında bürokrasinin belirleyiciliği, siyasal iktidarın ve siyaset kurumunun tamamen pasif bir obje olduğu anlamına gelmemektedir. her şeyden önce bürokrasiyi tayin eden siyasal iktidar olduğundan dolayı, bürokrasi dolaylı da olsa toplumsal tercihler doğrultusunda şekillenmek zorundadır. Bu açıdan bakıldığında, bürokrasi ile siyaset kurumu arasındaki ilişkiyi tek yönlü doğrusal bir ilişki olarak görmek yerine, karşılıklı etkileşimin olduğu bir süreç olarak değerlendirmek daha tutarlı olacaktır. Sonuçta kolektif tercihlere dayalı olarak kamu politikaları şekillenirken, doğrudan toplumsal tabana dayanmayan ve topluma karşı sorumlu olmayan bürokrasinin de katkı ve etkisi söz konusu olabilmektedir. Bu katkı ve etkinin derinliği, genel olarak ülkedeki bürokrasi-siyaset ilişkisine bağlı olarak şekillenmektedir.

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 temsilcilerinden oluşan yasama organına, hükümet ve kamu yönetimine yapılmaktadır. Bu zincirin ilk aşamasında, seçmenin oyu ile seçilen vekiller vardır. İkinci sırada, vekillerden oluşan yasama organı tarafından yetkilendirilen yürütme organı, yani bakanlar kurulu yer almaktadır. Yürütme mekanizması içinde yer alan kamu kurumlarının yöneticilerinin, hükümet tarafından yetki verilmesi üçüncü aşamayı oluşturmaktadır. Son aşamada ise, kamu politikalarını yürüten, yürütmenin uygulayıcı uzvunu teşkil eden bürokratlar yer almaktadır (Strom, 2000: 266-267) Yetki devri zinciri içinde yer alanlar, bir yetki devrinde asil iken, diğer yetki devrinde ise vekil konumunda bulunabilmektedir.

Bütçe sürecinin en önemli aşaması olan bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesi; siyasal iktidar ile parlamento, siyasal iktidar(yürütme) ile idare(bürokrasi) arasındaki asil-vekil ilişkisinin zorunlu bir gereği olduğu kadar, idarenin ne kadar yürütme organının direktiflerine uygun davrandığını, yürütme organının da ne düzeyde yasama organının tercih ve taleplerini yerine getirdiğini ortaya koymaya yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla yasamanın yürütmeye, yürütmenin de yasamaya hakim olmasını sağlayan en önemli kurum bütçe ve bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarılarıdır.

2-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE KAMU POLİTİKALARINI BELİRLEME SÜRECİNİN AÇMAZLARI

Piyasa ekonomisinde tam rekabet şartları olmadığı gibi politikada da tam rekabet şartları geçerli değildir. Örneğin, seçim rekabetinin olmadığı bir siyasal sistem söz konusu olabilir. Plüralist demokrasinin geçerli olmadığı otokratik rejimlerde sonuç itibarıyla toplumsal tercihlere dayalı olmayan kamusal mal ve hizmetler üretilir. Seçim rekabetinin kısmen geçerli olduğu plüralist(çoğulcu) demokrasilerde çeşitli nedenlerden ötürü devlet başarısızlığı söz konusu olabilir(Aktan, 2007:73).

Demokrasi, hiç kimsenin kendi kendini seçemeyeceği, hiç kimsenin kendini yönetme yetkisi ile donatamayacağı ve dolayısıyla, hiç kimsenin bağımsız ve koşulsuz

bir iktidar savında bulunamayacağı bir sistem(Sartori, 1996:225) olduğundan ötürü bu yalın gerçeklik demokratik seçim sürecini seçen-seçilen ilişkisi gibi yalın ve basit bir doğrusal ilişki yerine seçen-siyasal parti-seçilen şeklindeki daha karmaşık ve dolaylı bir sürece dönüştürmektir. Söz konusu ilişkinin üç boyutlu olması zorunlu olarak seçenler ile seçilenler arasına bir üçüncü kurum olarak siyasal partileri katmaktadır. Bu yapı bir yandan kolektif tercihlerin açıklanmasını kolaylaştırırken bir yandan da sisteme dışarıdan yeni bir aktör ekleyerek kolektif tercihlerin başkalaşmasına ya da çarpıtılmasına da kapı aralamaktadır.

Günümüzde temsili demokrasilerde, kamu ekonomisine ilişkin kararlar, halkın seçtiği “temsilciler” aracılığıyla alınmaktadır. Ancak temsili demokrasilerde temsilcilerin (milletvekillerinin) çoğunlukla toplum üyelerinin (seçmenlerin) tercihlerini yansıtmamaları söz konusu olabilmektedir. Bunun bir nedeni, kamusal karar almakla görevli siyasal partilerin çoğunlukla çeşitli çıkar ve baskı gruplarının etkisi ve baskısı altında kalmalarıdır. Bunun yanı sıra siyasal partilerin kararlarını uygulama durumunda olan bürokrasi de çeşitli çıkar gruplarından etkilenmektedir. Bu durum bireysel tercihler ile toplumsal tercihler arasında önemli farklılıklar meydana getirmektedir(Aktan ve Dileyici, 2006:62).

Günümüz temsili demokrasi modeli, hemen her ülkede, halkın temsilcilerini doğrudan seçmeleri yerine bir partiye oy vererek dolaylı biçimde belirlemeleri biçiminde işlemektedir. Partiler, üyelerinin ya da kendilerine oy verenlerin dilek ve tercihlerini devlet politikalarına dönüştürme görevini yüklenmişlerdir. Ancak, partilere ve belli aralıklarla yapılan genel seçimlere dayalı demokrasi modeli, doğal bir biçimde, partilerin ve temsilcilerin seçimleri ile seçmen tercihleri arasında bir farklılaşma ortaya çıkaracaktır. Her ne kadar, partilerin kendilerini destekleyen ve oy veren kitlelerin tercihlerini siyasal karar organlarında aynen yansıtacakları, dolayısıyla böyle bir ihtimalin bahis konusu olmayacağı akla gelirse de çeşitli nedenler, seçmenlerin bireysel tercihlerinin parti politikası düzeyinde saptırılmadan yansıtılmasını önleyebilir(Uluatam, 2005:104).

Siyasal partiler temsili demokrasilerde, kolektif tercihlerin siyasal kararlara dönüşmesinde üstlendikleri hayati rol kadar, kolektif tercihlerin siyasa ya yansımalarını engelleyici bir role de sahip olma riski taşımaktadırlar. Bu durum temsili

demokrasilerin karşı karşıya bulunduğu en ciddi darboğazdır. Her şeyden önce temsili demokrasilerde kimin halkı temsil ettiği ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Halkın tercihi denildiğinde soyut bir önerme ile karşı karşıya bulunmaktayız. Nitekim demokrasiye yönelik esaslı eleştirilerin başında temsil mekanizmasından önce kimin ne kadar temsil edildiği sorunu öne çıkmaktadır. Kolektif kararların alınmasına katılmak bakımından uygun niteliklere sahip oldukları kabul edilen kişilerin tümünün, haklı olarak demos'a dahil edilmeleri gerekse ve demos da kararları demokratik bir aracıyla almak zorunda olsa bile, uygun niteliklere sahip olan kişiler kimlerdir ki demos'a dahil edilmeleri gerekli olsun(Dahl, 1993:40) sorusuna siyasi partilerin doğası gereği tutarlı bir cevap vermek mümkün değildir. Siyasal partiler bu yönüyle kolektif tercihleri yansıttıkları kadar, bu tercihleri çarpıtma hatta gizleme ve başkalaştırma imkanına da sahiptirler. Çünkü siyasi partiler, ancak kendilerini destekleyenlerin tercihlerini yansıtabilirler. Bu sonuç dahi her zaman kesin olmayabilir.

Temsili demokrasilerde kural olarak, siyasi partilerin toplumsal tercihleri ortaya çıkarmada ve bu tercihleri kamu politikalarına dönüştürmede hayati rol üstlendiği genel kabul görmüş bir değerlendirmedir. Fakat partilerin varoluşundan ve/veya sahip oldukları yapısal nedenlerden ötürü ciddi sorunların ortaya çıktığı da bilinmektedir. Siyasal partilerin varlığıyla ilgili ortaya çıkan sorunların başında parti liderliğinin oligarşiye olan eğilimidir. Partilerin liderliği, doğal olarak, oligarşik bir biçim alma eğilimindedir. Partilerde, gerçek bir “yönetici sınıf” az çok kapalı bir kast, girilmesi güç bir “iç çevre” ortaya çıkarır(Duvarger, 1993:210).

Parti içi liderliğin sürekli bir oligarşik eğilim içerisinde olması, siyasi partilerin kendilerine oy verenlerin tercihlerinden ziyade lider kadronun tercihlerini yansıtmasına yol açmaktadır. Bu alanda belli başlı iki olgu, siyasi partilerin yüzyılımızın başından beri geçirdikleri evrime hakim olmuş görünüyor: liderlerin otoritesinin kuvvetlenmesi ve kişisel otorite yönündeki eğilim. İktidarın kuvvetlenmesi ve iktidarın kişiselleşmesi (Duvarger, 1993:231) olgusu siyasi partilerin kolektif tercihleri yansıtmayı azaltmaktadır. Bu eğilimin şiddetine bağlı olarak giderek seçimlerin seçimle iş başına gelen diktatörlerin belirlendiği süreçlere dönüşme riskine işaret edilmektedir. “Lider diktası”na dönüşen siyasi parti liderliği, parti içi demokrasinin önünde önemli bir engeldir. Öte yandan modern

demokrasilerin pek çoğunda milletvekillerini halk değil, gerçekte siyasal parti lideri seçmektedir. Parti genel başkanları ya da parti genel merkezleri, aday milletvekillerini objektif kriterlere dayanmaksızın belirlemekte ve sıralamayı da kendilerine göre yapmaktadır. Parti içi demokrasinin yetersizliği, siyasal arz yönünden özellikle iktidar partisi açısından önem taşımaktadır. İktidarda olan partinin kararlarının tek bir lider tarafından verilmesi, uygulanacak devlet politikalarına ilişkin kararların alınması açısından da demokratik yönetim yapısına tezat teşkil etmektedir(Aktan ve Dileyici, 2006b:108).

Parlamento üyeleriyle parti liderleri arasındaki ayrım, seçmenlerle parti üyeleri arasındaki ayırma paraleldir: parlamento üyeleri (ya da daha genelleştirerek, ulusal ve yöresel düzeydeki seçilmiş temsilciler), seçmen kütlesini temsil ederler; liderler ise, parti topluluğunun başındadırlar. Demokrasi, parlamento üyelerinin parti liderlerinden, seçmenlerin de parti üyelerinden önde gelmesini gerektirir; çünkü seçmenler, parti üyelerinden daha geniş bir grup teşkil eder ve onları da içlerine alırlar. Uygulamada ise, çoğu zaman bunun tersi olur; bir çok partilerde, parti liderlerinin, militan üyeler adına parlamento üyelerine emir vermeleri yönünde bir eğilim göze çarpar. Partinin, seçimli temsilcileri üzerindeki bu hakimiyeti, liderlerin parti üyeleri topluluğu içindeki oligarşik mahiyeti ile karşılaştırıldığında, “dış oligarşi” diye adlandırılabilen bir çeşit oligarşi teşkil eder(Duvarger, 1993:248).

Siyasal partilerdeki iç ve dış oligarşi, siyasal partilerin temsil düzeyini olumsuz yönde etkilemektedir. Siyasal partilerin varlığından ve yapısından kaynaklanan sorunlar salt yukarıda bahsedilen oligarşik eğilimler ile sınırlı değildir. Seçim sisteminin ve partilerin örgütlenme biçiminin belli siyasal görüşteki ya da belli mesleklerdeki kişilerin karar organlarında-meclis ve hükümette- gerçek ağırlığından çok farklı oranda temsil edilmelerine yol açması ihtimali, temsilci sayısının yapılacak seçimi ve daha sonraki aşamalarda gerçekleştirilecek kararları almanın maliyetleri açısından taşıdığı önem, seçim çevresinin büyüklüğünün seçen-seçilen etkileşim ve iletişimi üzerindeki etkisi vb(Uluatam, 2005:104-105) bir çok faktör birlikte değerlendirildiğinde; temsili demokrasilerde kolektif tercihlerin kamu politikalarına dönüşme sürecindeki etkinlik siyasal partiler sistemi (siyasi partiler kanunu, seçim kanunu vb) ile doğrudan etkileşim içerisinde.

Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesi kendiliğinden gerçekleşen otomatik bir süreç olmaktan ziyade belirli ilke, kural ve kurumlar aracılığıyla gerçekleşmesi beklenen/arzulanan bir süreçtir. Bu sürecin doğasından kaynaklanan yapısal sorunlar bulunmaktadır. Süreçte bulunan aşamaların herhangi birisindeki bir tıkanma, toplumsal tercihleri yansıtan kamu politikalarının ortaya çıkmamasına yol açabilmektedir. Çünkü oylamaya dayanmayan siyasal karar mekanizmalarında (despotik/totaliter rejimlerde) toplumsal tercihlerden bahsetmek mümkün olsa da bunların kamu politikalarına dönüşmesi doğal olarak beklenen bir durum değildir. Oylamaya dayanan siyasal karar mekanizmasıyla toplumun siyasal tercihlerinin yansıtılması, oylamanın bünyesel sorunları nedeniyle, zaman zaman önemli güçlükler içinde kaldığı (Uluatam, 2005:102) gibi, oylamanın bünyesel sorunlarının ortaya çıkmadığı durumlarda da bazen yapısal nedenlerle kamu politikalarının toplumsal tercihlerle uyumlu olmama ihtimali bulunmaktadır. Bu ihtimali ortaya çıkaran temel yapısal etken ise kolektif açmazların varlığıdır.

“Kolektif açmazlar” kavramı, bireysel olarak “rasyonel” olan tercihlerin, toplumsal olarak optimal olmayan sonuçları yarattığı durumları tasvir etmekte kullanılır. İktisatta “kamu malları” ve “tutuklu açmazı” (prisoners’ dilemma) problemleri bu tür kolektif açmazların karşılaştığı durumlardır. En makro-analitik düzeyde, devletin kendisi de bu tür kolektif açmazları çözme işlevini yerine getiren, (ve dolayısıyla bu arada kamu mallarının üretimini sağlayan) bir kurum olarak incelenebilir. Bu anlamda toplum, kolektif çıkarları gözetmek üzere devlete yetki vermiş gibidir. Bir tarafın bazı konularda karar alma veya uygulama yetkisini bir başka tarafa devretmek durumunda olduğu durumları incelemekte kullanılan “asil-vekil” yaklaşımı bu durumu izah eder. Bütçe süreci bir dizi “asil-vekil” (veya “yetki devri”) ilişkisi olarak tanımlanabilir. Sosyal yaşamın bir çok alanında, çeşitli faaliyetler, o faaliyetten en doğrudan etkilenen kişilerce (asiller) değil de, onlar adına hareket etmek üzere kendilerine yetki devredilmiş kişilerce (vekiller) yerine getirildiği gerçeği (Atiyas ve Sayın, 1997:4) kolektif tercihlerin kamu politikalarına dönüşme sürecinde yaşanan darboğazları öne çıkartmaktadır.

Temsili demokrasilerde, kolektif tercihler siyasal partilerin taşıyıcısı olduğu ve seçimle belirlenen temsilciler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber

temsili demokrasilerde temsil müessesesinin de çeşitli sorunları vardır. Barry Holden'in dediği gibi, temsil, demokrasilerin siyasal sözlüğündeki en problemli kavramlardandır. Temsil eden ile temsil edilen(ler) arasındaki bağ her zaman yeterince açık değildir. Çağdaş demokrasilerin toplumsal hacmi, iki taraf arasında kafi derecede güçlü ve sürekli bir bağlantı kurulmasını imkansızlaştırmaktadır. Temsil kelimesinin olağan anlamında bir temsil değildir demokrasilerde söz konusu olan. Temsil, bir yerde bulunması gereken bir kişiyi, o orada olamadığı için bir başkasının temsil etmesi anlamına geliyorsa, demokratik temsil bu değildir. Başka bir deyişle demokratik temsil birebir temsil anlamına gelmemektedir. Temsil kavramı üzerinde çalışan Hana A.H. Birch'e göre, temsilin üç temel şekli vardır: a) Birinin doğrudan temsilcisi olarak temsil, b) Ortak özelliklere sahip biri olarak temsil ve c) Temsil edilen için bir sembol olarak temsil. Temsili demokrasilerdeki temsil mekanizmasının daha ziyade üçüncüsüne yakın olduğu açıktır. Bu tür temsil tasniflerinden genellikle vurgulanan nokta bireysel temsildir. Mamafih, demokrasilerdeki temsil mekanizması daha karmaşıktır. Bunun bir sebebi siyasi partilerdir. Temsilciler birer temsilci olmanın yanında, aynı zamanda parti üyesidirler de. O zaman temsilci kimi temsil etmektedir? Temsilcinin sadakati kimedir? Seçmenlerine mi, partisine mi, parlamentoya mı? Temsili aslı üstlenen bireysel temsilciler midir, yoksa partiler mi? Partiler kendi kendilerine mi temsil etmektedirler yoksa seçmenler aracılığıyla parlamentoda temsil mi edilmektedir? (Yayla, 2004:213-214) soruları bu aşamada önem kazanmaktadır.

Bu durumda parlamentolar halk egemenliğinin karar aldığı bir kurum olmaktan daha çok temsilcilerin çoğunluğunun karar aldığı parti liderlerinin ne isterse kabul ettirdikleri bir kurum haline gelmektedir. Parlamentodaki temsilci çoğunluğu her zaman halkın iradesini temsil edemeyebilmektedir. Parlamentoda çoğunluğun tercihlerini yansıtan bir demokrasinin yurttaşların toplumsal tercihlerini yansıttığını savunmak asil-vekil sorunu, oy ticareti, lider diktası ve politik miyopluk gibi olgular nedeniyle her zaman mümkün olmamaktadır(Öztürk, 2007:106)ki, bu aşamada saydamlık ve hesap verebilirlik öncelikli hususlar haline gelmektedirler.

Günümüz demokrasilerinin yaşadığı sorunların çoğu siyasal süreçteki aktörlerden kaynaklanmaktadır. Bu sorunların bir kısmı aktörlerin belirli alanlardaki

yetersizlikleri (siyasal bilgisizlik gibi) nedeniyle ortaya çıkarken, önemli bir kısmı özel çıkar maksimizasyonu temeline dayanmaktadır. Bu nedenle günümüz demokrasilerindeki sorunları ele alırken, konuya bu perspektiften bakmakta yarar vardır. Demokrasinin gerçek halk egemenliğini yansıtıcı bir yönetim şekli olması ve keyfi bir yönetim şekli olmaktan çıkması için demokrasinin eksikliklerinin ciddi biçimde incelenmesi önem taşımaktadır (Aktan ve Dileyici, 2007:147).

Kamu tercihi teorisine göre; bireyler, rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Bireyler, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde, piyasa ekonomisindeki davranış motivasyonunun bir benzerini rasyonel seçimler yaparak göstermektedirler. Bireyler, rasyonel olmaları sonucu faydalarını maksimize edecek tercihlerde bulunurlar. Kısaca, özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de “Homo Economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesi geçerlidir. Bu açıdan, kamu tercihi teorisi, kamu ekonomisinde temel amacın “kamu çıkarı” veya “toplumsal çıkarı” maksimize etmek olduğu düşüncesini reddeder. Özel ekonomide tüketici “fayda maksimizasyonu”, üretici de “kar maksimizasyonu” peşinde koşar. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde seçmenler kendilerine en fazla ekonomik hizmeti sunacak olan siyasal parti için oylamada bulunurken, siyasal partiler de kendilerine en çok oyu kazandıracak ve böylece yeniden seçilmeyi garanti edecek ekonomik programı sunmaya özen gösterirler. Yani, politik karar alma sürecinde, seçmenler kamusal mallardan sağlanacak “fayda”yı, politikacılar da “politik kararları”nı maksimum düzeye çıkarmaya gayret ederler. Politik sahnede rol alan “bürokratlar” ise “bütçe maksimizasyonu”nu sağlayarak, büronun hacmini genişletmek ve bu suretle maaş ve diğer yan gelirlerini, prestijlerini ve siyasal iktidara bilgi sunmadaki tekeli konumlarını sürdürmeye çalışırlar. Baskı ve çıkar grupları da karar almada lobicilik yaparak kararların kendi lehlerine olacak şekilde çıkması için çaba gösterirler ve “rant maksimizasyonu”nu gerçekleştirmeyi hedefler. Kısacası, özel tercihlerde olduğu gibi, toplumsal tercihlerde de “özel çıkar” aksiyomu geçerlidir. Kamu tercihi literatüründe bu “homo economicus” motifiyle siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin “çıkarlarını” maksimize etmeye çalışmaları; yani

-seçmenlerin “fayda maksimizasyonu”,

-siyasal partilerin “oy maksimizasyonu”,

-bürokrasinin “bütçe maksimizasyonu”,

-çıkar ve baskı gruplarının “rant maksimizasyonu”,

peşinde koşmaları “Maksimand” ilkesi olarak ifade edilmektedir(Günay, 2007:133-134).

Maksimand ilkesi yani siyasal süreçte yer alan aktörlerin kendi faydalarını maksimize etmeye yönelmeleri ve bunların fayda fonksiyonlarının birbirleriyle çelişkili olması, kamu politikalarının alınmasında fayda ve çıkara dayalı çatışmanın belirleyici olmasına yol açmaktadır.

Bilindiği gibi piyasa ekonomisinde temel amaç üreticiler için kar maksimizasyonu, tüketiciler için fayda maksimizasyonudur. Politik süreçte ise politikacıların, bürokratların, seçmenlerin, baskı ve çıkar gruplarının temel amaçları kar ve çıkar maksimizasyonudur(Eğilmez, 1997:1-4). Siyasal iktidarı ellerinde tutan politikacılar yeniden seçilebilmeyi garantilemek için oylarını; bürokratlar, doğrudan ya da dolaylı bir takım çıkarlarını koruyabilmek için bütçelerini; seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri faydayı; baskı ve çıkar grupları da devletten elde edecekleri rantları maksimize etmeye çalışmaktadırlar(Aktan, 1992:51).

Sistem içerisindeki bütün aktörlerin kendi faydalarını maksimize etmeye yöneldiği bir ortamda, aktörlerin fayda ve çıkarları çelişik olmadığı ve kullanılan kaynaklar da sınırlı olmadığı sorun oluşmayabilir. Ama aktörlerin fayda fonksiyonları arasında olası bir çelişki veya daha gerçekçi bir varsayım olan kıt kaynaklar dikkate alındığında, yukarıda bahse konu edilen aktörlerin ayrı ayrı fayda maksimizasyonuna yönelmesi durumunda Pareto etkin bir sonucun ortaya çıkması, yani taraflardan en azından birisinin durumunu kötüleştirmeden diğerlerinin durumunda iyileşme sağlanması teknik olarak mümkün değildir. Bu da kamu maliyesinde çıkar ve beklentilerin çelişmesine ve siyasal süreç içerisinde belirlenen bütçelerin çeşitli merkezkaç kuvvetlerin etkisi altında şekillenmesine yol açmaktadır.

Bütçe sürecinin bir çelişkiler ve çatışmalar süreci olarak yaşanması da bundan kaynaklanmaktadır.

Toplumsal tercihleri doğru bir şekilde tespit ederek bu tercihlere dayalı kamusal kararları alıp bunları hayata geçirmekle görevli ve yetkili olan aktörlerin çıkar ve beklentilerinin uyumsuzluğu, sosyal refahı olumsuz etkilemekte ve sonuçta kamu politikalarını belirleme sürecinde çeşitli aksaklıkların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu durum demokratik olmayan sistemlerde temel bir problem olduğu gibi, demokrasilerde de sadece demokratik sistem sayesinde veya oylama mekanizmasının hayata geçirilmesi ile aşılabilen bir durum değildir.

Kolektif kararların alınmasına katılmak bakımından uygun niteliklere sahip oldukları kabul edilen kişilerin tümünün, haklı olarak demos'a dahil edilmeleri gerekse ve demos da kararları demokratik bir aracılığıyla almak zorunda olsa bile, uygun niteliklere sahip olan kişiler kimlerdir ki demos'a dahil edilmeleri gerekli olsun(Dahl, 1993:40) şeklindeki bir soru, kimlerin karar alma mekanizmasında ne kadar etkin olacakları sorununa kapı aralamaktadır. Belirli bir partiye oy veren seçmenlerin çoğunluğu, halkın tamamını temsil etmediği gibi, seçimi çoğunluk oyunu alarak kazanan siyasi partinin iradesi de toplumsal tercihler ile her zaman uyuşmayabilir.

Piyasada kişilerin satınalma güçleri kadar oy haklarının olduğu kabul edilir ise, zenginlerin daha çok, fakirlerin daha az oyu var demektir. Oysa siyasal alanda her seçmen eşit oya sahiptir, ama bu herkesin oylama sonucunu aynı oranda etkileyeceği anlamına gelmez. Zenginleri sahip oldukları ekonomik güç sayesinde oylama sürecini daha çok etkileyebilirler. Çarpık kurumsal yapı ve kamusal hizmet sunanların yeteneksizliği halinde rant kollama girişimleri daha çok artabilir. Monopolleşen bir baskı grubu yasama, yürütme hatta yargı organını ve medyayı yönlendirebilir. Çoğunluğun sessizliğine karşın herhangi bir baskı grubunun gür sesi grubun tercihinin çoğunluk tercihi gibi algılamasına sebep olabilir. Bu durumda oylamayla ulaşılan sonuçlar kamu tercihinin yansıtmaktan uzaklaşır(Öztürk, 2007:165).

Demokrasinin politikayla ilişkisi Pazar sisteminin ekonomiye ilişkisi gibidir. Örneksmeye(analogy) göre, tıpkı tüketiciyi korumak için ekonomik gücün tekellerde toplanmasını yasaklamaktan daha iyi bir yöntem bilmediğimiz gibi, özgürlüğü yaşatmak için de(birden çok) partilerin kendi aralarında yarışmalarını sağlamaktan daha iyi bir başka yol bilmemekteyiz. Ekonomik üretimde bulunanlar arasında yarışma(rekabet), fiilen tüketen tüketicilerin denetimi altındadır, ve dolayısıyla tüketicileri kendilerine somut biçimde sunulan malları değerlendirebilecek konumdadırlar, siyaset tüketicisinin denetiminden kolaylıkla kurtulmaktadır, çünkü siyasetin malları elle tutulur şeyler değildir ve kolay kolay da ölçüye vurulmazlar. Örneksme(analogy) ikinci bir değerlendirme yapıldığında da bozulmaktadır: ekonomik yarışma, yasal yoldan denetlenebilir ve denetlenmektedir, oysa, siyasal yarışmada bu yoktur. Ekonomide hile yapan, dalavere çevirenler mahkeme önüne çıkartılır ve hatta cezaevine konulurlar; siyasette hile yapan, dalavere döndürenlere(halkavcılarına) bunlar yapılmaz. Demek ki, siyasal yarışmanın ekonomik yarışmadan farkı, siyasette, haksız, enflasyoncu ve gerçekte demagojiye dayanan yarışmayı önleyecek etkili araçların hemen hemen hiç bulunmamasıdır(Sartori, 1996:89).

Demokrasilerde kolektif kararlarda egemen olan tercih ortanca seçmen denilen seçmen kitlesinin tercihidir. Medyan seçmen demokrasinin meçhul diktatörüdür. Bunun nedeni ortanca seçmen grubunun politikacıların önemli bir oy potansiyelini teşkil etmesidir(Öztürk, 2007:107). Siyasal iktidarlar oylarını artırmak amacıyla genellikle medyan seçmeni memnun edecek politikaları uygulamaya çalışırlar(Akalın, 1998:20). Oylama mekanizmasının temel belirleyici dinamik olduğu demokrasilerde, medyan seçmenin egemenliği, medyan seçmen dışında kalan geniş kesimlerin tercihlerinin bastırılmasına veya en azında kamusal karar alma aşamasında dikkate alınmamasına yol açmaktadır. Bu da halkın çoğunluğun çok az altında da olsa belirli bir kesiminin tercih, ihtiyaç ve taleplerinin dikkate alınmaması sonucu bu kesimlerin sosyal faydasının azalmasına yol açabilmektedir.

Temsili demokrasilerde kamusal mallara ilişkin mekanizmaları ve oylama yöntemlerinin işleyişine bağlı olarak çok çeşitli sorunlar yaşanabilmektedir. Bireysel tercihlerden toplumsal tercihe geçişin bilinen en iyi yolu olan oylama yöntemi kendi

içinde bazı sorunlar taşımaktadır. Kamusal malların bölünemezlik özelliğinden dolayı kendilerinin bu mallardan mahrum bırakılamayacağını bilen yurttaşlar gerçek tercihlerini belirlemede yanıltıcı bir tutum içine girebilmektedir. Kamu tercihinin çarpıtılmadan belirlenmesi çoğu zaman oldukça güç olmaktadır. Bir yandan toplum yapısından diğer yandan siyasal partilerden gelen etkilerle bu tercihler doğru biçimde siyasal kararlara yansıtılmamaktadır. Bu sorunların belli başlıları; Arrow çözümsüzlüğü, bedavacılık, asıl-vekil sorunu, oylanacak adayların hatalı tespiti, mali yanılma, çoğunluk tercihinin irrasyonel olabilmesi, azınlık zararları-oylama maliyeti, politik miyopluk, rant kollama, savurganlık ve oy ticaretidir(Öztürk, 2007:213-214).

Oylamaya dayanan siyasal karar mekanizmaları ile toplumun kamusal mallara ilişkin tercihlerinin yansıtılması, oylama yöntemlerinden kaynaklanan yapısal sorunlarla karşı karşıya bulunabilmektedir. Arrow çözümsüzlüğü, bedavacı sorunu, asıl-vekil sorunu, oylanacak adayların tespiti sorunu, mali yanılma, çoğunluk tercihinin irrasyonel olabilmesi, azınlık zararları-oylama maliyeti, politik miyopluk, rant kollama ve oy ticareti bu sorunların başında gelmektedir(Öztürk, 2007:132).

Bu bölümde toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesini engelleyen unsurlardan bir kaçına değinilerek, parlamentoların onayından geçen bütçelerin toplumsal tercihleri neden kendiliğinden yansıtmama riski taşıdığını ve bu riski elimine etme de saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin neden hayati öneme sahip olduğunun anlamaya çalışmaktayız. Parlamentoların bütçe süreci üzerindeki etkinliğini sağlayan en önemli aşamalardan olan bütçe uygulama sonuçlarının denetimi, söz konusu riskleri hem ortaya çıkartmakta hem de bu risklerin elimine edilmesi açısından üzerinde durulması gereken bir süreçtir.

2.1.Asıl-Vekil Çelişkisi

Günümüz temsili demokrasi modeli hemen her ülkede halkın tercihlerini doğrudan seçmeleri yerine bir temsilciye veya partiye oy vererek dolaylı biçimde belirlenmeleriyle işlemektedir. Temsilciler, kendilerine oy verenlerin dilek ve tercihlerini devlet politikalarına dönüştürme görevini üstlenmektedir. Ancak partilere ve belli aralıklarla yapılan genel seçimlere dayalı demokrasi modeli doğal bir biçimde partilerin ve temsilcilerin seçimleri ile seçmen tercihleri arasında bir

farklılaşma ortaya çıkabilmektedir. Her ne kadar temsilcilerin kendilerini destekleyen ve oy veren kitlelerin tercihlerini siyasal organlarında aynen yansıtacakları, dolayısıyla böyle bir ihtimalin bahis konusu olmayacağı akla gelirse de çok çeşitli nedenlerle vekillerin asılların tercihlerinden uzaklaşabildiği görülmektedir. (Öztürk, 2007:141).

Partilerin toplumsal tercihleri yansıtmamasına ek olarak bazen parlamentoda şekillenen kamusal kararlar da partilerin siyasal gücü ile doğru orantılı olmayabilir. Nasıl ki partiler her zaman seçmen iradesini yansıtmıyorlarsa aynı şekilde parlamentodan çıkan kararlar da her zaman siyasal partilerin iradesi ile uyumlu olmayabilir. Temsilin doğruluk derecesini ölçmek için, genellikle, partilerin ülkede aldıkları oyların yüzdesiyle parlamentodaki sandalyelerinin yüzdesi, yani seçim güçleriyle parlamentodaki güçleri karşılaştırılır. Bu, eksik bir değerlendirmedir. Seçim gücüyle parlamento gücü arasındaki aykırılık, kamuoyundaki sapmanın ancak ikinci aşamasıdır. Bu sapma, daha az farkına varılan, fakat belki de daha büyük önem taşıyan diğer bir sapmaya eklenir, o da, oyların dağılımı ile kamuoyunun gerçek mahiyeti arasındaki aykırılıktır. Çünkü oyların dağılımı, kamuoyunun kendisi değil, onun birçok ifade yollarından birisidir; hem de onu daima az çok saptıran bir tanesidir(Duvarger, 1993:478).

Asıl vekile iş yaptıran, vekil ise asıl adına iş yapandır. Asıl vekil(principal-agent) sorunu, asıl lehine iş yapması gereken vekilin kendi kişisel çıkarı yüzünden vekilin çıkarını feda etmesi sonucu ortaya çıkar. Asıl vekil ilişkisinin olduğu her yerde bu sorun doğabilir. Bu yüzden temsili demokrasi doğası gereği asıl vekil sorununa açık bir rejimdir. Temsili demokraside halk adına ve halk lehine işlem yapması beklenen seçilmişler bazen kendi kişisel çıkarlarına karşılık halkın çıkarını feda edebilirler. Aynı şekilde, müvekkili lehine işlem yapması gereken bir avukat karşı tarafla anlaşarak onun aleyhine çalışabilir(Öztürk, 2007:141-142).

Bazı durumlarda siyasal karar alma sürecinin arz ve talep yönünde bulunan aktörler arasındaki ilişkiler devlet başarısızlığına neden olabilmektedir.Özellikle seçmenler ile politikacılar, politikacılar ile bürokratlar ve bürokratlar ile özel çıkar

grupları arasındaki ilişkilerde yaşanan sorunlar bu tür başarısızlıkların kaynağını teşkil etmektedir(Aktan ve Dileyici, 2006b:120).

Bu ilişkilerin önemli özelliklerinden biri, vekiller ile asillerin amaçlarının aynı olmaması, hatta birçok durumda çelişmesidir. Örneğin siyasetçi belirli bir hizmet veya transferin belirli bir seçmen kitlesine en etkin biçimde sunulmasını isterken, bunu hayata geçirecek olan bürokratin hedefi ise kendi nüfus alanını genişletmek, veya kendisine verilen görevi yerine getirirken mümkün olduğu kadar az çaba harcamak veya rant sağlamak, ya da eğer bu görevi kendi inançları ile çelişiyorsa, buna karşı çıkmak, direnmek veya baltalamak olabilir. Dolayısıyla amaçlar çelişebilmekte, çıkar çatışmasına yol açabilmektedir(Atiyas ve Sayın, 1997:5).

Toplumu oluşturan bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin farklı olması, kitle iletişim araçlarının devletin veya bir çıkar grubunun tekelinde ya da baskısı altında bulunması, kamuoyu araştırma şirketlerinin yanlı tutumları, bilgiye ulaşmanın ve onu işlemenin yüksek maliyeti, kişilerin bilgi işleme kapasitelerinin yetersizliği, asimetrik bilgi ve demagoji gibi nedenlerle yanlış seçim yapma olasılığı arttıkça rasyonel ilgisizlikte artmaktadır. Ayrıca, kamusal mal talebi ile kamusal mal arzı arasında birebir ilişki yoktur, kişiler özel malları satın alırken gösterdikleri hassasiyeti kamusal mallar için göstermezler. Bir çok seçmen oylamaya katılsa da katılmasa da kendisine kamusal mal arz edileceğini bilir ve oylamaya karşı ilgisiz kalır(Öztürk, 2007:140-141). Bu durumda asil-vekil ilişkisi doğal olarak derinleşmektedir.

Asil vekil ilişkisinin etkinliği, mukavele ve başka tür kurumlarla çıkar birliğinin ne kadar sağlanabildiğine bağlıdır. Burada kritik değişkenler bilgi ve yaptırım kapasitesidir. Eğer asilin bilgisi vekiline göre az ise (arada bilgi dengesizliği varsa), veya bu bilgiye erişmenin maliyeti yüksek ise ya da bilgi olsa da, ilişkiyi düzenleyen kurumun yaptırım gücü yetersiz ise, o zaman vekilin kendisine verilen yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak bu ilişkiden rant sağlama olanağı daha fazladır(Atiyas ve Sayın, 1997:5). Bir asil vekil ilişkisinde etkinliğin derecesi ve vekilin yetkisini ne kadar “istismar edebildiği”, asil ile vekilin çıkarlarının ne

kadar farklı olduğuna ve mevcut kurumların ve bunların içerdiği dürtülerin bu farklılığın sonuçları üzerindeki etkisini azaltacak bir biçimde kurulup kurulmadığına bağlıdır (Atiyas ve Sayın, 1997:5).

Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir, demokrasiler bakımında doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın, kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerden(siyasiler) ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevleri ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının anayasa veya yasalarla düzenlenmesinin bile yersiz olacağı ileri sürülmektedir(Gören:2000:122).

Asil-vekil çelişkisi, seçmenlerle seçilenler ile seçilen siyasetçilerle bürokratlar arasında ortaya çıkan bir durumdur. Asil-vekil ilişkisindeki en kritik nokta, asillerin vekillerden hesap sorma mekanizmasıdır. Etkin bir hesap verme sisteminin kurumsallaştırılmadığı bir ortamda, vekillerin asillerin iradelerine aykırı davranışları mümkündür. Hesap verme sistemi etkin olarak işlediği takdirde vekiller asillerin belirlediği çerçevenin dışına çıkamazlar. Dolayısıyla temsili demokrasilerdeki en önemli sorun olan asil-vekil sorunu ancak etkin bir hesap verme mekanizması ile giderilebilir. Bu yönüyle hem asil olarak halk ile vekil olan siyasetçiler, hem de asil duruma gelen siyasetçiler ile vekil durumundaki bürokratlar arasındaki çelişkileri ayrıntılı incelemek, kurulacak etkin hesapverme sistemi için gerekli bilgiyi sağlayacaktır. Bu bağlamda politika uygulamalarının şeffaflığı ve politika uygulayıcılarının hesap verilebilirliği demokratik sistemlerin en önemli öğelerinden biri olmaktadır (Öztürk, 2007: 189). Kamu politikalarının belirlenmesi süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri bu nedenle hayati önem taşımaktadırlar.

2.1.1.Seçmen-seçilen ilişkisi

Günümüzde doğrudan demokrasinin imkansızlığı karşısında temsili demokrasinin hakimiyeti görülür. Temsili demokraside halk, seçtiği temsilciler aracılığıyla yönetim sürecine katılmaktadır. Yani halk (sahip) kendisinin vekili olan

temsilcilerini seçmekte ve kendisi adına parlamentoda karar alma yetkisini devretmektedir. Seçmen-seçilen ilişkilerinde parti sisteminin partilerin seçmen talep ve beklentilerine cevap verememe, liderler oligarşisi ve bu bağlamda performans temelli değerlendirmelerin yönetim kadrolarını değiştirmede kullanılamaması gibi (Çarkoğlu, Erdem ve Kabasakal, 2000:54) bazı temel sorunlar ortaya çıkabilmektedir.

Siyasal karar alma sürecinde, kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için toplum fertlerinin birlikte karar vermesi gereklidir. Kamusal malların birlikte tüketilmesi özelliği nedeni ile kolektif kararlar da birlikte alınmaktadır. Kolektif kararlara katılacakların sayıları ise kamusal mal ve hizmetlerden yararlanabilecek olan tüketicilerin sayıları kadardır. Fayda ve maliyetleri bütün toplum fertlerine yayılan mal ve hizmetlerle ilgili olarak alınacak kararlar, iktisadi anlamda, nüfusun tamamının karar alma mekanizmasına katılması olanaksız olduğundan, belli nitelikteki kişiler politik karar alma sürecine katılmaktadır. Toplumu oluşturan bütün fertlerin genel bir plebisite başvurarak kolektif kararları almaları mümkün değildir. Aksine yaş, okuryazarlık, mülkiyet, cinsiyet, yurttaşlık gibi bazı nitelikler esas alınarak, kolektif kararlara katılacak olan seçmenler ve onların temsilcileri tayin edilmektedir. Kolektif kararlara katılacak olanlar için ayrıca, askerlik görevini yapma ve temsilciler için belli bir eğitim şartı da aranmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve oylama maliyetinin yüksekliği doğrudan demokrasiden temsili demokrasiye geçişi zorunlu kılmaktadır. Diğer yandan yüzde yüz oybirliği ile karar almanın zorluğu ve yüksek maliyeti çoğunluk tercihini toplumsal tercihe dönüştürmüştür. Günümüzün temsili demokrasilerinde kamu ekonomisine ilişkin kararlar halk tarafından seçilen temsilciler aracılığıyla alınmaktadır (Öztürk, 2007:182).

Bugün batı ülkelerinde uygulanan temsili demokrasi, çoğunlukçu demokrasinin özelliklerini taşımaktadır. Buna göre çoğunlukçu temsili demokrasilerde halk egemenliği yetkisi temsilcilere devredilmekte ve bu şekilde kullanılmaktadır. Fakat temsili demokrasilerde temsilcilerin ne ölçüde halkı temsil ettiği ve halkın verdiği egemenlik yetkisine bağlı kalarak hareket ettiği son derece tartışmalıdır. Parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasal iktidar, kamusal faaliyetlere ilişkin kararlarda bu çoğunluğun iradesine göre hareket etmektedir. Dolayısıyla halk

egemenliği parlamentodaki çoğunluk egemenliğine dönüşmektedir. Bu durumda parlamento halk temsilcilerinin karar aldığı bir kurum olmaktan çıkarak temsilcilerin çoğunluğunun karar aldığı bir kurum haline gelmektedir. Parlamentodaki temsilci çoğunluğu her zaman için halkın iradesini temsil etmemektedir. Çünkü özellikle basit çoğunluk kuralının geçerli olması halinde, alınacak kararları onaylamayan bir azınlık grubu ortaya çıkmaktadır. Bu azınlık grubu toplumda da önemli bir kesimin karar alma sürecine katılmamasıyla sonuçlanmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2006b:121-122).

Temsili demokrasi tartışmalarının en temel sorunlarından biri seçmenlerin destek, tercih ve isteklerinin siyasal sistem tarafından nasıl bir karar ve eylem serisi şeklinde çıktılara yansıdığı sorunsalı üzerinde odaklaşır. Açıktır ki toplum içinde geniş kitleler tarafından paylaşılan ortak çıkarlar olduğu gibi, toplumsal grupların kendilerine özgü ve birbiri ile çatışan çıkarları da vardır. Siyasal sisteme girdi olarak ulaşan bu çatışan çıkarların karar ve eylemler şeklinde sistemin çıktıları olarak sonuçlandırılmasında bir dönüştürölme sürecinin etkisi vardır. Siyasi partiler gerek sisteme girdilerin iletilmesinde, gerek bu girdilerin siyasa çıktılarına dönüştürölmesinde, gerekse de bu çıktıların istenilen sonuçlara ulaştırılmasında kritik rol oynamaktadırlar. Parti sisteminin, halkın siyasal sisteme ilettiği talepleri ve onların beklentilerini yerine getirememesinin genel olarak sistemdeki yapısal sorunlardan ve parti içi demokrasinin işlememesinden kaynaklandığı görüşü(Çarkoğu, Erdem ve Kabasakal, 2000:33-34)üzerinde durulmaktadır.

Anayasal hukuk devletinin en önemli özelliği egemenliği millet adına kullanan erklerin ayrılığıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi temel hak ve özgürlüklerin en önemli güvencesidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlaline neden olan etkenlerden biri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde ortaya çıkmaktadır. Montesquieu tarafından temelleri atılan kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasında aksaklıklar, özellikle parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organlarının bağımsızlığının sağlanamaması durumunda belirginlik kazanmaktadır. Günümüz demokrasilerinde yürütme organı olan parlamentoda temsilci çoğunluğunu sağlayan iktidar partisi, parlamentodaki karar alma sürecine hakim olmakta ve politika önerilerini kolaylıkla parlamentodan geçirerek yasalaştırabilmektedir. Bu durumda yürütme organı adeta yasama organının yerini almaktadır(Aktan ve Dileyici, 2006b:129).

Partilerin iç yapısı, kuvvetlerin ayrılık ya da toplanma derecesini büyük ölçüde etkiler. Parlamenter rejimde çoğunluk partisinin disiplin ve tutarlılığı, toplanmayı açıkça artırır. Oy disiplini sıkıysa, parti-içi hizipler de güçsüz ya da itaatkar kılınmışlarsa, parlamentonun görevi, hükümet kararlarını tescilden ibaret kalır; bu kararlar da, fiiliyatta parti kararlarının aynıdır(Duvarger, 1993:507). Yürütme organının parlamentoda hakim olması, seçmen tercihlerinin kamu politikalarına dönüşmesini engellemekte ve seçimi kazanan parti liderliğinin tercihlerinin kamusal tercihlere baskın gelmesine yol açmaktadır. Asil-vekil ilişkisindeki açmazların en yoğun olarak görüldüğü alan seçmen-siyasi parti-siyasi liderlik ilişkisidir. Siyasal partiler çeşitli nedenlerle seçmen tercihlerini yansıtmayabilirken, siyasi parti liderlikleri de her zaman lideri olduğu siyasi partilerin tercihlerini yansıtmayabilirler.

Teoriye göre iktidar partisi, ortanca seçmen grubunun talep ettiği politikalar üretirse, seçimi yeniden kazanabilir. Dolayısıyla seçim sonucunu bu seçmen grubu belirler. Buna bağlı olarak da siyasal süreç ortanca seçmenin tercihlerini karşılayan politikalar üretme eğilimindedir. Ortanca seçmen teorisinin geçerli olabilmesi için iki temel şart vardır. Bunlardan ilki seçmen tercihlerinin tek zirveli olması, diğeri de oylamada basit çoğunluk kuralının geçerli olmasıdır. Demokratik süreçte kararların ortanca seçmenin tercihlerine göre alınması halinde, çoğunluğu oluşturan ortanca seçmene en uygun politikalar azınlığın tercihlerini yansıtmayacak ve dolayısıyla toplumsal tercihlerin siyasal sürece yansması önünde bir engel ortaya çıkacaktır(Aktan ve Dileyici, 2006b:111-112).

Çağdaş toplumsal yaşamın karmaşıklığı kamusal kararlara sağlıklı bir biçimde katılmayı sıradan bir iş olmaktan çıkarmaktadır. Kamusal mallara ilişkin pek çok konuda mevcut seçeneklerin değerlendirilmesi, o alanda ciddi bir bilgiye konu üzerinde yeterince düşünmeye bağlı bulunmaktadır. Oysa bu tür bilgilerin edinilmesi zaman, emek ve para olarak önemli maliyetler getir getirmektedir. Seçmenlerin bir bölümünün bu tür maliyetlere katlanması mümkün değildir. Belli bir eğitimin gerekliliği bir yana bırakılsa bile, toplum içinde oylama yöntemleri ile alınan kamusal kararları belirlemede asimetrik bilgiye sahip seçmenler doğru karara ulaşmak için harcayacakları en küçük maliyete bile katlanmaktan kaçınmaktadır.

Seçmenlerin büyük bir kısmı verdikleri oyun alınan kamusal mal ve hizmetlere ilişkin kararları etkilemesini son derece uzak bir ihtimal olduğunu düşünerek bilinçsiz olarak tercihte bulunmaktadır. Bu bağlamda rasyonel olması gereken kararlar kimi zaman irasyonel olabilmektedir. Kimi durumlarda toplum tarafından alınan kamusal kararlar rasyonel ve bilgili seçmenlerin tercihi olmaktan çıkıp rasyonel olmayan ve bilgisiz seçmenlerin tercihleri haline gelebilmektedir (Uluatam, 2005:102).

Parti içi demokrasinin işlemediği sistemlerde toplumsal tercihlerin belirlenmesinde güçlükler yaşanacağı açıktır. Parti içi demokrasi işlemezse gerek parti içinde, gerek de parti sistemi genelinde ifade özgürlüğünün işlerlik kazanması mümkün olmayacaktır. Benzer şekilde katılımcı mekanizmaların işlerlik kazanması mümkün olmayacak, halk kitleleri siyasetten uzaklaşacak ve popülist, karizmatik lider kadrolarının siyasi yaşamdaki şansları artacaktır. Lider kadrolarındaki oligarşik eğilimler, parti sisteminde de antidemokratik beklentilere temel hazırlayacak, sistem genelinde sivil toplum kuruluşlarının partilere ulaşıp etkinliklerini siyasi hayata yansıtma olanakları kısıtlanacak, kurumsal girdilerin parti sistemine mal edilmesi imkansızlaşacaktır. Bunun sonucu olarak, siyasa üretim biçimi ve ıktıları kişiselleşecek ve kamu yararına, başarı ve liyakat temelinde değil patronaj bağları temelinde sistem çıktılarının dağıtımı kolaylaşacaktır(arkoğlu, Erdem ve Kabasakal, 2000:36).

zerinde durmaya değer bir konu, parti seçmen ve taraftarlarının parti politikalarının oluşturulmasında herhangi bir rolünün, etkisinin olup olmadığıdır. şüphe yok ki, partiler izledikleri politikaların halkın izlenmesini istediği politikalar olduğunu, en azından halkın duygu ve düşünceleriyle önemli ölçüde çakıştığını söylemeyi severler. Bunun seçimlerle ortaya çıktığını belirtirler. Bu belki de bir ölçüde gerçeklik taşıyor olabilir ama, tersine bir ilişki de söz konusudur. Seçmenler partilerin ortaya koyduğu fikir ve planlara alternatif getirme, onları değiştirme şansına sahip olmaktan hayli uzaktır. Bu kısmen artık politika geliştirmenin birçok alanda yoğun bilgi birikimi ve uzmanlık gerektiren bir iş olmasından kaynaklanıyorsa, kısmen de partilerin kitleleri belirli bir istikamette manipüle ve

mobilize etmesinden ve çoğu zaman buna muktedir olmasından kaynaklanmaktadır(Yayla, 2004:217).

Partilerin seçmenlerinin ve taraftarlarının parti politikalarının oluşturulmasında etkin olmaması parti içi demokrasi, seçim sistemi ve siyasi partiler sistemi gibi kurumsal nedenlere dayandığı kadar seçmenlerin siyasal ilgisizliği gibi temel yapısal nedenlere de dayanmaktadır. Seçmen tercihlerinin siyasa dönüşebilmesi için, seçmenlerin siyasete ilgi duymaları ve tercihlerini siyasal süreçler aracılığıyla ortaya çıkartmaları gerekir. Toplumun siyasete ilgi duymadığı bir ortamda, toplumsal tercihlerin belirlenmesi zorlaşacağı gibi, toplumsal tercihlerin siyasete yansması da mümkün olmayacaktır.

Siyasal ilgisizlik her şeyden önce toplumsal tercihlerin ortaya çıkmasını engellemektedir. Siyasal sürece ve politikaya güvenin sağlanması siyasal ilgisizliği gidermek için gereklidir. Bunun için seçim sürecine ilişkin kanunların (seçim kanunu vb) toplumdaki tüm kesimlerin parlamentoda temsilini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Aynı zamanda parti içi demokrasiyi güçlendirecek araçların yaygınlaştırılması ve seçmenlerin görmek istedikleri kişilerin aday yapılmasını sağlayacak şekilde siyasi partilerle ilgili kanunlarda düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir (Aktan ve Dileyici, 2007:117).

Siyasal ilgisizliğin en önemli sonucu, siyasal katılımın düşük olmasıdır. Seçmenler siyasete karşı ilgisiz olduğu ölçüde siyasal karar alma sürecine katılım mekanizmaları (seçim, referandum) içerisinde yer alma konusunda isteksiz davranacaklardır. Seçmen ya bu süreç içerisinde hiç yer almayacak (oylama sürecine katılmamanın herhangi bir yaptırımını olmaması halinde) ya da bilinçsiz oy kullanacaktır. Seçmenlerin oylama mekanizmasına katılmaması sonucunda, sadece siyasete ilgi duyanların tercihlerinin siyasal sürece yansması söz konusu olacaktır. Seçmenlerin bilinçsizce oy kullanması durumunda da gerçek tercihler ve seçmenlerin istekleri siyasal sürece yansımayacaktır. Yani bireysel tercihlerden tutarlı toplumsal tercihlere ulaşılmayacaktır (Aktan ve Dileyici, 2007:105).

Downs yaptığı çalışmada, siyasal enformasyon sorunu ile kamu politikalarını sayısal olarak yansıtan bütçe arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bu incelemede 3 tür

enformasyon incelenmiştir; Tam enformasyon durumunda vatandaşlar bütçe yer alan mevcut ve gelecekte ortaya çıkacak tüm konuları, bunların fayda ve maliyetlerini bilmektedirler. Kısmi enformasyonda vatandaşlar bütçede yer alan mevcut ve gelecekte ortaya çıkacak her konuyu bilmekte ancak bunların tek tek fayda ve maliyetlerini bilmemektedirler. Enformasyon yokluğunda ise hem bütçe konuları hem de bunların fayda ve maliyetleri hakkında vatandaşlar bilgi sahibi değildirler. Downs' a göre bu durumda vatandaşlar ancak kendilerini doğrudan ilgilendiren bütçe konu ve politikalarını fark edebilirler. Seçmenler şu an var olan veya ileride ortaya çıkacak politikaların fayda ve maliyetlerini bilmedikleri için, siyasal iktidarlar tam enformasyon durumundan daha küçük bir bütçe yapma imkanına sahip olurlar(Downs, 1965:79-80).

İlerdeki alt bölümlerde inceleme konusu edilen asimetrik bilgi sorunu vatandaşların yeterli bilgiye sahip olmasını engellemekte bu da siyasal tercihlerin rasyonel bir zeminde yapılmasını imkânsızlaştırmaktadır. Seçmen-seçilen ilişkisinde en önemli husus olan bilgi eksikliği, siyasal partilerin seçmen tercihlerini, seçmenlerin de siyasal partilerin politikalarını değerlendirmesini engelleyerek, taraflar arasında karşılıklı etkileşimin olmasının önüne geçmektedir.

Downs' a göre eksik enformasyon üç ana özelliği içermektedir; partiler vatandaşların tam olarak ne istediklerini her zaman bilemezler, vatandaşlar hükümet veya muhalefetin ne yaptığını veya vatandaşların çıkarlarına hizmet etmek için neler yapmaları gerektiğini bilemezler, her iki bilgi de kıt kaynak olduğu için bunları temin etme maliyetlidir. Söz konusu faktörlerin belirlediği eksik bilgilenme, hem siyasal talebi oluşturan seçmenler hem de siyasal arzı temsil eden siyasal iktidar ve siyasal partiler için geçerli bir durumdur(Downs, 1957:139). Downs' a göre siyasal iktidarlar vatandaşların kendilerinden neler yapılmasını beklediğini bilemezler. Bu nedenle; temsilciler(milletvekilleri) seçmenlerin isteklerini keşfedip, seçmenin ne düşündüğünü anlamaya çalışır(Downs, 1957:140). Bu süreçte kamuoyu ve baskı grupları araya girmektedir. Çünkü baskı grupları bazen kendi grup çıkarlarını kamuoyu aracılığıyla toplumsal tercihler şeklinde yansıtabilme gücüne sahiptirler. Baskı gruplarının sahip olduğu bu imkan, dar bir kesimin çıkar ve tercihlerinin siyaset kurumunca dikkate alınmasına yol açabilmektedir. Nitekim kamuoyunun

varlığı ve bu kamuoyunu oluşturan baskı gruplarının etkinlikleri, seçmen-seçilen ilişkilerine farklı bir boyut katmaktadır.

Seçilenler çıkar gruplarından etkilendikleri gibi, bazı seçmenler de çıkar gruplarından önemli ölçüde etkilenebilirler. Çünkü, hükümet, kendileri ile halk arasında bir aracıya ihtiyaç duyar. Bu kesimler, kendi faydalarını, seçmenlerin büyük bir kısmının faydası gibi yansıtmaya çalışırlar. Bu durumda rasyonel bir hükümet, bunları görmezden gelemes(Downs, 1957:140-141). Çıkar grupları hükümet üzerinde etki yapmak istedikleri her politika alanı ile ilgili son derece iyi bilgiye sahiptirler(Downs, 1957:148).

Seçmen-seçilen ilişkisinde ortaya çıkan sorunlar ağırlıklı olarak siyasal partilerin kamusal karar alma aşamasında yer almasından kaynaklanan yapısal/sistemik sorunlardır. Bunlar sorunlar hesap verme sistemi ve asimetrik bilgi ile ilgili olduğu kadar demokrasinin genel standartları arasında sayılan güçler ayrılığı, siyasal partiler rejimi ve seçim sistemi ile de yakından alakalıdır.

2.1.2.Siyasetçi-bürokrasi ilişkisi

Siyasal kararlar gerçek hayatta yalnızca seçmen kitlesi(halk) ile politikacıların karşılıklı ilişkilerine dayanmaz. Bunun yanında, bürokrasi bu kararların alınışında ve uygulanmasında önemli rol oynayabilmektedir. Özellikle toplumsal-iktisadi hayatın karmaşıklığının artışına paralel olarak bürokrasi, uygulanabilecek politika seçeneklerini oluşturmakta ve kabul edilen politikaları başarıya ya da başarısızlığa götürmekte büyük rol sahibi olmaktadır(Uluatam, 2005:107).

Temsili demokrasilerde birincil düzeyde halk asil, seçilenler vekildir. İkincil düzeyde ise seçilenler asil, bürokratlar vekildir. Çünkü siyasal iktidarlar, halkın kendilerine verdiği kamusal kararlar alma ve uygulama yetkisini bürokrasi aracılığıyla yerine getirirler. Bu yönüyle bürokratlar halkın temsilcilerinin temsilcisidirler. Seçen-seçilen ilişkisinde ortaya çıkan asil-vekil çelişkisi farklı boyutlarda da olsa, siyasetçi bürokrat ilişkisinde de ortaya çıkmaktadır. Aşağıda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, nasıl ki çeşitli yapısal ve kurumsal nedenlerle

siyasetçiler toplumsal tercihlerin dışına çıkma imkanına sahipse aynı şekilde bürokratlar kendilerini tayin eden siyasetçilerin tercih ve beklentileri ile çelişen eylem ve tutumlar içinde olabilirler. Bu da toplumsal tercihlerin, siyasetçiler aracılığıyla siyasal kararlara dönüşmüş olsa bile, karşılık bulmasını engellemektedir.

Bürokrasi, siyasal kadroların dileklerini algılamak ve bunu uygun öneriler haline getirmekle, sonra da alınan kararları uygulamakla yetinen, kendine özgü amaç ve dünya görüşleri olmayan insanlardan oluşsa idi siyasal kararların alınması ve uygulanmasında seçmenlerle politikacılar arasında bir başka önemli unsur olarak belirtilmesi gerekmezdi. Ancak, bir yandan insan doğası üstüne yargıları, diğer yandan gerçek hayatla ilişkili gözlemler durumun bundan çok farklı olabileceğini işaret etmektedir. Bürokrasi, prestij kazanmak, mali yararlar sağlamak gibi dürtülere bağlı olarak genişleme eğilimleri içine girebileceği gibi, uygulanan siyasal politikalarla ilgili farklı değer yargılarından da hareket edebilir.

İlk durumda, belli bir kamu hizmeti sunan kuruluşun önemi bürokratlarca siyasal karar organları nezdinde aşırı abartılı biçimde sunularak toplam kamusal kaynaklardan, gerçek iktisadi etkinliğin haklı göstereceğinden fazla pay alınmak istenir. İkinci durumda da, mevcut seçeneklerin sunulmasında ve/veya seçilmiş almasıkların uygulanmasında, bürokratik kadroların tercihleri siyasal kadrolarinkinden değişik olduğundan doğal sapmalar ortaya çıkar. Bütün bu hallerde gerçek hayatta oluşturulup uygulanan politikalar seçmen-politikacı ilişkisinin belirleyeceği politikalardan çok farklılaşabilir(Uluatam, 2005:107).

Demokraside, bütçeler üzerinde temel kararları seçilen politikacılar verir. Fakat bu kararlar, atanmış bürokratlar tarafından uygulanır. Bürokratlar da fayda maksimizasyonu içerisindedirler. Karşı karşıya kaldıkları kısıtlar çerçevesinde, kendileri için en avantajlı durumu korumaya çalışırlar. Bürokratlar verili kısıtlar/sınırlar dahilinde, kamu harcamalarını genişletmeye çalışırlar. Kariyerde ilerleme, kamusal harcamaların büyüklüğüne bağlı olduğu için, bu durum bürokratlar için cezbedicidir(Buchanan ve Flowers, 1987:138). Bürokratlar için bütçe büyüklüğü iki açıdan önem taşımaktadır. Eskisine göre bütçesini ve personel sayısını artıran bürokrat, öncelikle daha yüksek ücret alacak ve personel artışına bağlı olarak daha fazla boş zamana sahip olacaktır. Bunlar bürokratin bütçe maksimizasyonu ile elde

ettiği doğrudan faydalardır. Bunun yanında bürokratin daha büyük bir bütçeye sahip olması, sunduğu hizmetlerden yararlanan kişilerin çıkarlarına, buna bağlı olarak da kendi çıkarlarına daha etkin olarak hizmet etmesini sağlayacaktır. Bu bağlamda elde edilecek faydalar ise, daha ziyade parasal nitelikte olmayan prestij, güç, yetki, atama hakkı gibi dolaylı faydalardır(Blais ve Stephene, 1991:4-5).

Bürokratlar için bütçelerini büyütme cazibesi, bürokratların sürekli bir şekilde bütçelerini büyötmelerine ve kamu harcamalarında artışa neden olmalarına yol açmaktadır. Sonuçta bürokratlar, kendi faydalarını maksimize etmek için, hesap vermek zorunda olmadıkları halkın tercihleri yerine, kendi sınıfsal çıkarlarına uygun davranma eğilimi içerisinde olacaktırlar. Bürokrasinin gerçekleştirdiği kamusal eylem ve işlemlerin, toplumsal tercihlere uygun olmamasının en önemli nedeni de bahse konu edilen fayda ve amaç farklılığıdır.

Bürokratlar, arzulanan hizmetleri sağlamak isterler. Bu derecesiyle bürokratik rekabet, sağlıklı bir fonksiyon ifa eder. Ancak bürokratların doğrudan müşterisi hizmetten yararlanan yurttaşlar değil, ödenekler için oy veren kongre üyeleridir. Devlet bürokratları özellikle devlet dairesini denetleyen, bütçesini belirleyen komite ya da alt komitelerde görev yapan temsilci ve senatörlerin arzularına göre hareket etme eğilimindedirler. Dolayısıyla iddia edilen bürokratik etkinsizlikler aslında bürokratik değil yasama (yasama organı ile ilgili) etkinsizlikleridir. Bürokrasi, Kongrenin belli çıkar gruplarına özel menfaatler sağlama konusundaki arzusuna cevap vermekten başka bir şey yapmamaktadır(Stiglitz, 1994:252).

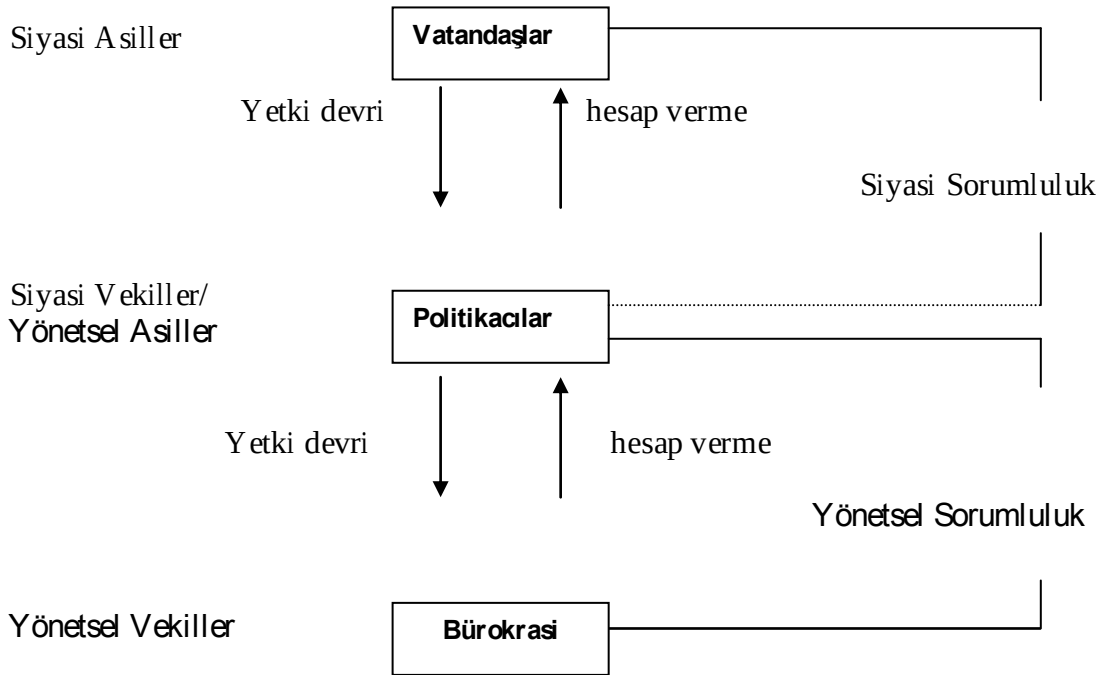
Bürokratlar ile sponsoru konumundaki siyasal iktidar arasında üretim miktarı ve bütçe konusunda bir pazarlığın söz konusu olabileceğinden daha önce bahsetmiştik. Bu süreçte bürokratin pazarlık yeteneğini artıran ve siyasal iktidar karşısında onu daha avantajlı hale getiren temel faktör, siyasal iktidara nazaran sahip olduğu yüksek enformasyon düzeyidir. Bu durum bürokratlar ile siyasal iktidar arasında enformasyon düzeyinin farklılığını ortaya koymakta ve “asimetrik enformasyon” sorununu gündeme getirmektedir(Aktan, Dileyici ve Sakal, 2007:191). Bürokrasi, siyasal iktidara karşı sahip olduğu bilgi tekelini, yetki ve etki alanını genişletme aracı olarak kullanma eğilimi içerisinde. Bu eğilim giderek bürokrasinin siyasetten ve dolayısıyla toplumsal tercihlerden özerkleşmesine yol

açma riski taşımaktadır. Onun için bütçeyi onaylayan parlamento, bütçeyi uygulayan bürokrasiyi gözetip denetlemek zorunluluğu içerisinde.

Bürokratlar çoğunlukla, yasa koyuculara nazaran önemli bir bilgisel avantaja sahiptir. Parlamenterlerin, genelde çeşitli hizmetlerin ne kadarına mal olacağı konusunda sınırlı bilgileri vardır. Mesela yeni bir füze sisteminin kaç mal olacağı hakkında pek fazla bilgileri yoktur. Bürokratlar birbirleri ile rekabet ettikleri ya da belli bir programın maliyetleri aşırı yüksek olduğu zamanlarda, maliyetleri en az gösterme eğiliminde olacaktırlar. Programı bir defa başlattıklarında, onu tamamlamaları için gerekli ek fonları elde etmeye muvaffak olacaklarını bilirler. Askeri teçhizat, maliyet aşmalarını gösteren harcama kalemlerinden biridir. Gene başka zamanlarda belli bir işi yapmak için gerekli maliyetleri abartma eğilimi olabilir. O zaman ekstra kaynaklar bir başka kullanıma aktarılabilir(Stiglitz, 1994:255).

2.1.3.Siyasal ve yönetsel sorumluluk

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



Devlet-vatandaş ilişkilerinde, iki ana yetki devrinden söz etmek mümkündür. İlkinde vatandaşlar asil, siyasetçileri ise vekil durumundadırlar. Vatandaşlar siyasetçilere, belirli kurallar içinde ülkeyi vatandaşlar adına yönetmek üzere yetki verirler. Bu ilişkide siyasetçilerden(ve onların davranışlarını etkileyen siyasi kurumlardan) beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir biçimde bütünleştirerek(aggregate) vatandaşların beklentilerine uyan kamu politikaları üretmektir. Politikacılar ile vatandaşlar arasında var olan bu ilişki, siyasi sorumluluk olarak tanımlanmaktadır.

Siyasetçilerin ürettiği politikaları hayata geçirmek büyük ölçüde kamu idaresinin yani bürokrasinin işidir. Dolayısıyla, politikaların hayata geçirilmesi, bu sefer siyasetçilerin asil, bürokrasinin ise vekil olduğu ikinci bir vekalet ilişkisini içerir. Biz bu ilişkiyi de yönetsel sorumluluk şeklinde adlandıracamız. Siyasal ve yönetsel sorumluluğun ne kadar sağlandığı, formel ve enformel siyasi ve yönetsel kurumların niteliğine bağlıdır (Atiyas ve Sayın, 1997:6).

Temsilci, yalnızca temsil olunana karşı değil, temsil olunan adına ve hesabına da sorumludur. Bu demektir ki, temsil iki ana öğeden oluşmaktadır: duyarlılık ve bağımsız, serbest sorumluluk(Sartori, 1996:187). İki öğe temsile dayalı olarak temsil olunana hesap sorma, temsil edene de hesap verme sorumluluğu yüklemektedir. Siyasetçiler, temsil ettikleri halka hesap vermekle yükümlü iken, aynı zamanda kendilerini temsil eden bürokratlardan da hesap sorma yetkisine sahiptirler. Siyaset kurumunun bir yandan hesap veren bir yandan da hesap soran ikili bir ilişkinin merkezinde olması, temsil mekanizmasının doğal ve kaçınılmaz sonucudur.

Temsili demokrasilerde asil-vekil ilişkisini zorunlu kılan siyasetçi-seçmen ve siyasetçi-bürokrat ilişkilerinde hesap verilebilirliğin kurumsallaşması, son tahlilde toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesine olanak sağlamaktadır. Seçmen-seçilen ilişkilerindeki hesap verilebilirlik daha çok siyasi düzlemde ve anayasal olarak düzenlenmesi gereken bir husustur. Başta seçim ve siyasi partiler mevzuatı olmak üzere, siyaset kurumunu düzenleyen yasalar bu açıdan özel önem taşımaktadır. Toplumsal tercihlerin siyasete aktarılmasını sağlayan reformlar, aynı zamanda demokratikleşmeyi de derinleştiren reformlardır. Dolayısıyla temsili demokrasinin standardı ile seçmen-seçilen ilişkilerindeki saydamlık ve hesap

verilebilirlik doğru orantılıdır. Siyasetçi-bürokrasi ilişkilerindeki hesapverme sistemi ise daha çok kamu yönetiminin işleyişi ve bütçe sürecini düzenleyen yasal mevzuat ve kurumsal yapılarla ilgili bir olgudur. Bu yönüyle siyasetçi-bürokrasi arasındaki asıl-vekil çelişkisini ikincil ve sistem içi çelişki olarak nitelemek mümkündür. Nitekim bu çalışmada da ağırlıklı olarak bu çelişkilerin doğası, nedenleri ve bunları elimine etmeye yönelik ilke ve kurumlardan biri olan bütçe uygulama sonuçlarının parlamentoca denetlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

2.2.Asimetrik Bilgi Sorunu

Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesi aşamasında karşılaşılan en önemli sorunların başında asimetrik bilgi sorunu gelmektedir. Asimetrik bilgi sorunu, piyasa mekanizmasında fiyat sisteminin etkin çalışmasını engelleyerek Pareto Optimalitesine ulaşmayı engellediği gibi, kamusal karar aşamasında da toplumsal tercihlere uygun kamusal kararların ortaya çıkmasını zorlaştırmakta hatta kimi zaman imkansızlaştırmaktadır.

Siyasal süreçte ortaya çıkan enformasyon sorunlarından bir kısmı süreçte rol oynayan birimlerin rasyonel davranmamaları sonucunda ortaya çıkan sorunlardır. Bunlar; rasyonel bilgisizlik, rasyonel ilgisizlik, bürokrasinin bilgi hakimiyeti, gizlilik ve örtbas, siyasal arz ve siyasal talep yönlerinden ortaya çıkan taraflı, yanlış ve aşırı enformasyon sorunları ve mali aldanma sorunudur. Öte yandan bazı enformasyon sorunları aktörlerin rasyonel davranışları dışındaki faktörlerden kaynaklanabilmektedir. Bu sorunlar; doğal bilgisizlik, doğal ilgisizlik, seçmen unutkanlığı ve seçmen miyopluğudur. Bir takım enformasyon sorunları ise birimlerin rasyonel davranışları nedeniyle ortaya çıkabileceği gibi, başka faktörler nedeniyle de oluşabilir. Bu sorunları da; depolitizasyon ve asimetrik enformasyon sorunu olarak gruplandırmak mümkündür(Aktan ve Dileyici, 2007b:89).

Temsili demokrasilerde asıl-vekil çelişkisi, asıl ile vekilin beklenti ve amaçları arasındaki farklılaşmayı ifade ederken, asimetrik bilgi sorunu da temelde asıl ve vekiller arasında bilgi farklılaşmasından kaynaklanmakta ve sonuçta kolektif tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesini engellemektedir. Seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerde tercihte bulunurlarken bilgisizdirler. Bu bilgisizlik, toplumdaki

bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin heterojen olmasından kaynaklanır. Ayrıca, kitle iletişim araçlarının bireylere yeterince ulaştırılmaması da bu bilgisizliğin artmasına neden olur. Öte yandan, propaganda, politik reklamlar, radyo ve televizyonun devlet tekelinde olduğu ülkelerde Radyo ve Televizyon Kurumunun siyasal iktidarın baskı ve müdahalesi altında bulunması gibi faktörler seçmenlerin gerçek ve doğru enformasyona ulaşmasına engel olur(Aktan, 1997:23). Bu bilgisizlik sonuçta seçmenler ile siyasetçiler arasında bilgiye dayalı farklılaşmaya ve seçmen tercihlerinin rasyonel olmayan yönde şekillenmesine yol açtığı gibi kolektif tercihlerin siyasal taleplere dönüşmesini de engelleyebilmektedir.

Asimetrik bilgi sorunu halkın temsilcileri olan parlamenterlerin toplumsal tercihleri yansıtabilecek kamusal kararları almalarını zorlaştırmakta bu durumun sonucu olarak devlet bütçeleri tüm kamu politikalarını yansıtmamakta ve doğal olarak da seçmenlerin kamu politikaları konusunda eksik enformasyona sahip olması sonucunda politikalarla ilişkin tercihlerini bu şartlar altında yapmaktadırlar (Aktan ve Dileyici, 2007b:102). Bu durumda siyasilerin karşı karşıya kaldığı asimetrik bilgi sorunu gecikmeli ve geçişkenli bir şekilde seçmen bilgisizliğine ve ilgisizliğine dönüşmektedir. Seçmenlerin belirli konularda yeterli ve doğru bilgiye sahip olmaması siyasal tercihlerin yapılmasında irrasyonel sonuçların doğmasına yol açarken, siyasetçilerin bilgi eksikliği de bürokrasiye karşı siyasileri güçsüz kılmaktadır.

Downs “rasyonel seçmen bilgisizliği” kavram ile; seçmenlerin, seçime katılan adaylar hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıklarını, eğer bilgilendirme maliyetleri yüksek ise rasyonel olarak bilgilendirilmeyi tercih edeceklerini ileri sürmüştür. Sonuçta, ya seçmen eksik bilgi ile oy kullanacak ve böylece gerçek tercihini kolektif karar alma sürecine katamayacak ya da oy kullanmayacaktır(Downs, 1957:173-187). Downs gerçek dünyada beş bilinmeyenli bir denklemin bulunduğu ve bunların bilinmesinin siyasal karar alma sürecinde mümkün olmadığını iddia etmiştir. Bunlar; siyasal iktidarın seçimden beklediği oylar, reel oylar, muhalefetin stratejileri, hükümet faaliyetleri ve söz konusu faaliyetlerden elde edilen bireysel faydalardır(Downs, 1957:138). Söz konusu bilinmezliklerin hakim olduğu bir

ortamda seçimlerden ortaya çıkan sonuçların kolektif tercihleri yansıtmama ihtimali ortaya çıkmaktadır.

Kadın veya erkek, bir kimsenin kendi tercihlerini tam olarak ifade edebilmesi için, her yurttaş, (bir karara ihtiyacın izin verdiği süre içinde) üzerinde karar verilmesi gereken konu ile ilgili olarak, o yurttaşın çıkarlarına en iyi biçimde hizmet edecek bir tercihin ne olduğunu bulabilmek ve bu tercihi geçerli kılabilmek için eşit imkanlara sahip olmalıdır(Dahl, 1993:391). Bu durum ise her zaman gerçekleşebilir değildir.

Seçmenlerin siyasetçileri seçerken karşı karşıya bulundukları asimetrik bilgi sorunu, siyasetçilerin bürokratları çalıştırırken bu sefer siyasetçilerin sorununa dönüşmektedir. Çünkü, siyasetçilerde bürokratlara karşı daha az bilgiye sahiptirler. Bir kimsenin çıkarı veya iyisi, o kimsenin, kendi tercihinin ve bu tercihin en önemli alternatiflerinin sonucu olan tecrübe hakkında tam olarak sahip olabileceği bir anlayışla tercih ettiği şeydir (Dahl, 1993:229). Bu tür bir bilgiye seçmenler her zaman sahip olamadığı gibi, siyasetçiler de kamusal kararları şekillendirirken sahip olmayabilirler. Siyasetçilerin kamusal kararların şekillendirilmesi aşamasında yeterli bilgi ile donatılmaması, temsili demokrasilerde bürokrasinin kamusal kararlar üzerinde belirleyici olmasına ve giderek kolektif tercihlerden ziyade bürokratik elitin tercihlerinin kamu politikalarına dönüşmesine yol açmaktadır. Siyasal bir süreç olan bütçe sürecinde, onay yetkisine sahip parlamentoya karşı uygulayıcı durumundaki idarenin öne çıkmasının nedeni de bu yalın gerçekliktir.

Kamu tercihinin tespitinde karşılaşılan sorunları gidermede en etkin çözüm özgürlük ve temsildir. Özgürlüğün olmadığı yerde çoğulculuk, çoğulculuğun olmadığı yerde de özgürlük ya olmayacak ya da eksik olacaktır. Siyasal alandaki temsil sistemi, halkın kendi adına işlem yapacak temsilcileri kendisinin seçmesini gerekli kılmaktadır. Halkı temsil etmeyen yönetimlerin halkın tercihlerini doğru olarak yansıtmaları düşünülemez. Sistemin açık, saydam olabilmesi için aktörlerin ne yaptıkları yanında, ne yapmak istediklerinin de bilinmesi, bu bilgilerin halk tarafından etkin kullanılacak biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olarak sunulması kamu tercihinin tespitinde yaşanan sorunların ortadan kaldırılmasında son derece etkili olmaktadır (Öztürk, 2007:2).

Bu açıdan bakıldığında, demokratik süreç, yurttaşları yaygın bir haklar, özgürlükler ve onların eşit yurttaşlar olarak, kendilerini bağlayan tüm kolektif kararların alınmasına katılmalarına imkan vermeye yetecek kaynaklar ile donatmaktadır(Dahl, 1993:221). Özgürlük ve tam bilgilendirme olmadan, demokratik sürecin toplumsal refah ile uyumlu olarak gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü özgürlük ve tam bilgi, asimetrik bilgi sorununu ortadan kaldıran en önemli kurumlardır.

Çağdaş toplumsal yaşamın karmaşıklığı kamusal kararlara sağlıklı bir biçimde katılmayı sıradan bir iş olmaktan çıkarmaktadır. Kamusal mallara ilişkin pek çok konuda mevcut seçeneklerin değerlendirilmesi, o alanda ciddi bir bilgiye konu üzerinde yeterince düşünmeye bağlı bulunmaktadır. Oysa bu tür bilgilerin edinilmesi zaman, emek ve para olarak önemli maliyetler getirmektedir. Seçmenlerin bir bölümünün bu tür maliyetlere katlanması mümkün değildir. Belli bir eğitimin gerekliliği bir yana bırakılsa bile, toplum içinde oylama yöntemleri ile alınan kamusal kararları belirlemede asimetrik bilgiye sahip seçmenler doğru karara ulaşmak için harcayacakları en küçük maliyete bile katlanmaktan kaçınmaktadır. Seçmenlerin büyük bir kısmı verdikleri oyun alınan kamusal mal ve hizmetlere ilişkin kararları etkilemesini son derece uzak bir ihtimal olduğunu düşünerek bilinçsiz olarak tercihte bulunmaktadır. Bu bağlamda rasyonel olması gereken kararlar kimi zaman irrasyonel olabilmektedir. Kimi durumlarda toplum tarafından alınan kamusal kararlar rasyonel ve bilgili seçmenlerin tercihi olmaktan çıkıp rasyonel olmayan ve bilgisiz seçmenlerin tercihleri haline gelebilmektedir (Uluatam, 2005:102).

Sonuçta seçmen-seçilen ilişkisindeki yapısal sorunları aşmak için öncelikle seçilen-yöneten(parlamento-idare) arasındaki ilişkide hesap verebilirlik ve saydamlığı tesis etmek gerekmektedir. Bu çerçevede bütçe uygulamalarının parlamento tarafından izlenmesi ve bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından kesin hesap aracılığıyla denetlenmesi, temsili demokrasiyi güçlendirip derinleştirmenin zorunlu şartı olduğu gibi toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşme oranının yükselmesine de aracılık etmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI VE KESİN HESAP İLİŞKİSİ

1-TEORİK OLARAK BÜTÇE HAKKI VE YETKİSİ

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, 2010: 36) toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesine aracılık ederler. Bütçenin bu özelliği, bütçe kurumu ile temsili demokrasi arasındaki ilişkiselliği sağlayan “bütçe hakkı”nı öne çıkartmaktadır. Bütçe hakkı, ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri ilerleme ile uyumlu ve ona denk olarak doğmuş ve gelişmiştir. Gerçekten tarihi seyri itibariyle, bütçe hakkı parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınması ile meydana çıkmağa başlamış ve bu hakları kavrayan bir şekilde yerleşmiş ve yayılmıştır(Feyzioğlu, 1965: 15).

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(Batırel, 1975: 53). 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). Parlamentonun 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.

Kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi “bütçe hakkı”dır. Tanımdan da görüleceği üzere bütçe hakkı başlıca üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar,

- i) Toplum içinde toplumsal ihtiyaç sayılan ihtiyaçlar ve bunların kamu hizmetine konu edilmesi,
- ii) Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,
- iii) Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu

Bu üç unsurun ortak yanı, topluca bakılınca açık bir şekilde anlaşılacağı gibi, bir tercih ve karar ile ilgilidir. Bu kararın toplum hayatını ilgilendireceği, toplum içinde bulunan üyelerin yaşayışını etkileyeceği ve onları bazı konularda zorlayacağı için siyasi bir nitelik taşımaktadır. Bu siyasi niteliği nedeniyle bütçe hakkının kullanılması, tarihin her döneminde hükümlerlik hakkının ayrılmaz bir unsuru olmuştur (Edizdoğan, 2004: 349).

Eskiden devlet giderleri feodal sistemin kurucu unsurlarından birini oluşturan, sistemin yönetimini ve devamını sağlayan lordların ve kralın mülk gelirleri ile karşılanırdı. Zamanla devletin merkezileşmesi, siyasi ve toplumsal gelişmeler devlet harcamalarının artmasına neden oldu ve krallar vergi koymak zorunda kaldılar. Ancak kralların yeni vergiler koyma konusundaki keyfi tutumları, bu vergilerin muhatabı olan toplum kesimlerinde tepki uyandırmakta gecikmedi. İlk defa İngiltere’de krala kabul ettirilen “Magna Carta” ile vergi koymak parlamentonun iznine bağlandı. Böylece bütçe hakkının gelişmesinde ilk adım, vergileme yetkisinin milletin temsilcilerinden oluşan parlamentoya geçmesi olmuştur(Aksoy, 1998: 387). 1688 İhtilalı’ndan sonra “Bill of Right (Haklar Yasası)” ile de vergi toplamak kralın yetkileri arasından tamamen çıkarıldı. Kamu gelirlerini oluşturan vergilerin parlamentonun izni ile toplanabilmesi, bu gelirlerin yine parlamento denetimine tabi olarak harcanması sonucunu doğurdu. Bu gelişmeler, İngiltere’de ortaya çıktıktan sonra Fransa’dan başlayarak Kıta Avrupa ülkelerine, daha sonra Amerika’ya ve en sonunda bütün dünyaya yayıldı. Böylece kamu gelir ve

giderlerinin parlamento tarafından önceden verilen izne bağlanması düşüncesi yerleşmiş oldu. Bu önceden izin ve yetki verme işlemi yasama organı tarafından her yıl tekrarlanmak suretiyle, bütçe hakkı tarihi gelişimini tamamlamış oldu(Aksoy, 1998:387).

İngiltere ve Fransa'daki gelişmeler, temsilcileri aracılığı ile vergi yükümlülerinin rıza ve muvafakatleri alınması ile başlamıştır. Bu konudaki anlaşmazlık zamanla çözüldükten sonra, bütçe hakkı, vergi alınmasının nedeni olan giderleri de kapsamına almıştır. Daha sonra da uygulama, bütün gelir ve giderlerin incelenmesi ve tartışılması ile bunun belirli dönemlerde yapılması şeklinde gerçekleşmiştir. Bütçe hakkı tek aşamada gerçekleştirilememiş, önce gelirlerin, sonra giderlerin tasdiki ve daha sonra da bunların belirli zamanlarda yapılabilmesini sağlama şeklinde üç aşamada yapılabilmıştır(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 54).

Yaklaşık yedi yüzyıl süren tarihsel gelişiminden sonra bugünkü anlamını bulan bütçe hakkı, devletin nerelere ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda milletin ya da onun adına karar vermeye yetkili organların söz sahibi olmalarını ifade etmektedir. Ayrıca bütçe hakkı, bütçe gelir ve gider tahminlerinin parlamentoya onaylanması ve bu konuda kabul edilecek bütçe kanunu ile hükümetin gelirleri toplamaya, harcamaları yapmaya yetkili kılınması şeklinde tanımlanmaktadır(Türk, 1996: 268).

Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 14 üncü maddesinde;

“Tüm yurttaşların bizzat kendileri veya temsilcileri vasıtasıyla verginin gerekliliğini belirlemeğe, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçimi ve süresini belirlemeye hakkı vardır.” demektedir. Demokrasilerde parlamentolar bundan iki yüz sene önce yazılmış bu Beyannamedeki hakları kullanmak suretiyle bütçe hakkını kullanarak halk adına denetimi gerçekleştirmektedir(Çiftçınar, 2007: 145).

Çağdaş bütçeleme sistemlerinin gelişimi parlamenter demokrasi yolundaki mücadelelerle sıkı bir ilişki taşır. Ayrıca bu gelişim, vergilemenin gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. Vergiler yoluyla toplanan gelirlerin harcanmasının halkın temsilcileri tarafından denetlenmesi ihtiyacı, bütçenin gerek bir kurum gerekse bir

kanun olarak gelişmesi sonucunu doğurmuş ve bu gelişim parlamentoların gelişmesine (Aydın, 2007: 17) yol açmıştır. Bütçe hakkı aracılığıyla parlamenter demokrasiye gidilen süreç başlatıldığı için, bütçe hakkı aynı zamanda ulus egemenliğinin ve temsili demokrasinin gerek şartları arasında ilk sırada yer almaktadır. Bütçe hakkı ile egemenliğin bir kişi veya zümre yerine tüm ulusa ait olduğu açıkça ortaya konulmuştur.

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 Biçeri, 2010b: 1)

Bütçe hakkı, devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla da halka ne gibi yükümlülükler getireceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmalarıdır. 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).

Bütçe hakkı, demokrasilerin tarihi oluşumu ve gelişimi sürecinde, ulusların egemenliklerini, kamu gelir ve giderleri üzerindeki yetkilerini parlamentonun kullanımına devretmesiyle sistemleşmiş ve mali müessese olarak anayasalarda düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde parlamentolar, nerelere, hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılması gerekeceğine ve bu harcamalar nedeniyle halka ne gibi mali yükümlülükler yükleneceğine Millet adına karar vermekte; ön izleme, yürütme organına, bütçe ile öngörülmuş gelirleri toplama, masrafları yapma ve borçlanma izni vermekte; verdiği bu yetkileri kesin hesap kanunu aracılığıyla da denetleme imkanı bulmaktadır (Aydın, 2007: 15). Bu yönüyle

bütçe hakkı, parlamentoların üstünlüğünü ve önceliğini kurumsallaştırmış ve parlamentoların, ülkeden ülkeye, üye sayılarından görev sürelerine, hükümet sistemlerine göre çeşitli farklılıklar gösterebilir de, hükümetleri denetleyen ve özellikle bütçe yetkisi ile devletin mali durumunu denetleyen, bu yüzden de sahip olduğu önemi her zaman koruyan kurumlar (Özer, 1999: 24) haline gelmesine öncülük etmiştir.

Bütçe hakkı anayasal hakların gelişimi içinde önemli bir yere sahip olmuş ve hatta bu hakların elde edilmesi ve gerçekleşmesinde öncülük yapmıştır. Demokratik parlamenter sistemin dinamik süreçleri içinde bütçe hakkı kavramı, toplumların siyasal, iktisadi, sosyal gelişme çizgileri boyunca yeniden tanımlanmış ve kapsamı değişmiştir (Ocakçıoğlu, 1982: 459).

2-TEMSİLİ DEMOKRASİLERDE BÜTÇENİN SİYASAL İŞLEVİ

Devlet ekonomik ve toplumsal bir varlık olmanın ötesinde, bekli 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. Bu özelliği dolayısıyla, bütçenin siyasi işlevi, sadece demokratik ve parlamenter rejime sahip memleketler için bahis konusudur(Feyzioğlu, 1965: 44). Siyasi işlev, seçmenlerin kamu hizmetleri ile ilgili taleplerini kullandıkları oylarla siyasi iktidarın uygulamalarına yansımaları 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.

Parlamentolar, siyasal bilim ve maliye yazınlarında sıklıkla belirtildiği gibi, kimlere ne miktarda vergi salınacağını ve vergi hasılatının nerelerde kullanılacağını saptama yetkisinin paylaşımı konusunda XIII. yüzyılda siyasi iktidarla vergi verenler arasında başlayan ve sonraki yüzyıllarda daha da şiddetlenen mücadelenin ürünüdür. Parlamenter demokrasilerde yasama organı içinde çıkan hükümet, ülkeyi yönetme yetkisine sahiptir ve bu yetkisini kullanırken en başta mali imkanları olması

gerekir. Öte yandan bütçeler yoluyla yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama izninin verilmesi yasama organının yetkisindedir. Yasama organı bütçe yolu ile yürütme organının ülkeyi yönetme tarzını denetlemekte ve yönlendirmektedir. Yürütme organının programı, bu programda yer alan öncelikler ve hedefler yasama organınca onaylanırsa gerçekleşme şansı bulabilmektedir. Yasama organının, bütçe kanun tasarısını kabul etmesi, bazı maddelerini değiştirmesi veya reddetmesi şeklinde olan izin verme ve denetim yetkisi, aslında siyasi otoritesini kullanmasından başka bir şey değildir(Aksoy, 1998: 388).

Bütçe aslında kaynakları belli amaçlara tahsis etme ve almasıklar arasında seçiş yapma mekanizmasıdır. Bu yolla seçişler birbiriyle ilişkilendirilmekte ve koordine edilmektedir. Bütçe böylece uygulama için bir çalışma planı sunmaktadır. Bu uygulama eldeki kaynaklarla ulaşmak istenen amaçları en iyi şekilde 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. 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 yönetim erkini kullanma yetkisini veren vatandaş arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 6).

Bütçe siyasal ve hukuki meşruiyetini temelde bu somut mekanizmadan alır. Yürütme organının o mali yıl içinde yapacağı işleri gösteren bir program olan bütçelerin, onaylanması, siyasi denetleme işlevi açısından özel bir öneme sahiptir. Diğer bir deyişle, bütçe siyasal karar organlarının kamu idaresine kamu hizmetleri konusunda verdiği bir sipariş listesidir. Halkın temsilcileri, devletin sağlamakla görevli olduğu hizmetlerin ve bu hizmetler için ayrılacak kaynakların tespitinde hak sahibidirler. Halkın temsilcileri tarafından yapılan bütçe denetimi, öngörülen bu hizmetlerin etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik bir faaliyettir. Dolayısıyla, hizmetleri üretme durumunda bulunan ve kamu kaynaklarını kullanma yetkisi alan hükümetler, alınan yetkinin nasıl kullanıldığı konusunda yasamaya karşı sorumludurlar (DPT, 2000: 86).

Parlamente rejim, kuvvetler ayrılığı fikrinden hareketle müşterek çalışma ve işte beraberlik esasını kabul eden rejim olarak nitelendirilmekte ve bu sistemde yürütme, yasamanın içinde çıkmakta ancak her türlü faaliyetinden dolayı yasamaya karşı sorumlu bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığı demokratik ülkelerin önemli ilkelerinden biri olmasına rağmen, yasama ile yürütme arasında önemli bir bağ

bulunmaktadır. Bu bağ, mali yönetim alanında kendisini çok daha açık bir şekilde hissettirir. Seçilmişler, diğer bir ifadeyle seçilmişlerin meydana getirmiş olduğu yasama organı, siyasi tercihleri doğrultusunda bütçeyi görüşerek kabul eder ve onaylamış olduğu bütçe ile yürütme organı için ödenek tahsisinde bulunarak yürütmenin gerekli faaliyetlerde bulunmasını sağlar. Tahsis edilen ödenekler, yürütme organı tarafından kullanılır. Yürütme organını oluşturan bakanlıkların başında seçilmiş olan bakanların bulunmasına rağmen, teorik olarak bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesini bozmaz. Yürütme organı tarafından ödenekler kullanılarak gerekli faaliyetlerde bulunulduktan sonra, yürütmenin yasama organına hesap vermesi işin doğası gereğidir(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 74).

Demokrasilerde asil olan vatandaşdır. Kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına çözmezler, 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. Dolayısıyla, ikinci vekalet işlevinde politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır(Atiyas ve Sayın, 1997: 6). Asil-vekil çelişkisinin minimum düzeye indirgenebilmesi, asilin vekili denetleyip hesap sorabilmesi ile mümkündür.

Bu tarz hesap vermenin yanında ikinci bir hesap verme şekli daha vardır. Demokrasinin gereği olan esas hesap verme şekli de budur. Siyasi tercihleri doğrultusunda bütçesini yaparak faaliyette bulunma görevini yürütme organına bırakan yasama organı, daha sonra siyasi sorumluluk ile karşı karşıya kalır. Bu sorumluluk, yapılacak seçimlerde vatandaş oyunu kullanırken, ödenmiş olan vergilerin ve verilmiş bulunan oyun hesabını sorma, seçilmişlerin de tekrar seçilip seçilmemesi şeklinde ortaya çıkan sorumluluktur. Değinilen yönleriyle vatandaşın hesap sormasında, bütçe temel alınarak yapılan icraat çok önemli rol oynar. Hesap sorma, hem ödenen vergiler, hem de yapılması gerektiği halde yapılmadığı veya yapılmaması gerektiği halde nelerin yapıldığı yönünde gerçekleşir. Yani bu hesap

sormada, seçim bildirgelerinde ilan edilen hususlara ve icraat programlarına uyulup uyulmadığı ön planda yer alır(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:74).

Bütçenin, siyasi, hukuki ve ekonomik fonksiyonunu tamamlayan asıl önemli işlevi, bütçenin denetim işlevidir. Denetim işlevinden amaç, bütçenin devletin mali idaresinin hatta genellikle bütün devlet işlemlerinin denetlenmesinde esas alınması ve tasarlanan ile gerçekleştirilen arasında bir kıyaslama yapmak imkanının sağlanmasıdır(Feyzioğlu, 1965: 44). Bu yönüyle olaya bakıldığında, bütçenin siyasi işlevi aynı zamanda bütçenin denetim işlevinin gerekçesini de oluşturmaktadır.

3-PARLAMENTONUN BÜTÇEYİ İZLEME VE BÜTÇE SONUÇLARINI DENETLEME ZORUNLULUĞU

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. Parlamento denetimin en önemli araçlarından olarak bütçe, parlamentonun yürütme organını denetlemek için kullandığı en etkin mali denetim aracıdır. Kamu kaynaklarının dağılımının, doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan bütçe; yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur(Yılmaz ve Biçer, 2010b: 16).

Yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve bu nedenle ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi olarak tanımlanan parlamente sistemde yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler Bakanlar Kurulu aracılığıyla sağlanır ve bakanlar parlamentoya karşı siyasal olarak sorumludur. Parlamento yürütme organı üzerinde sahip olduğu bilgi edinme ve denetim yetkilerini parlamente denetim yolları aracılığıyla kullanmaktadır(İba, 1997: 20). Parlamento, bütçe süreci aracılığıyla da yürütme organından bilgi almakta ve onu denetleme imkanına sahip olmaktadır.

Parlamente sistemin temel özelliği, bakanlar kurulunun parlamento önünde siyasal sorumluluğa sahip olmasıdır. Bu sistemin temel şartı, parlamentonun hükümeti denetleyebilmesi ve güvensizlik oyu vermek suretiyle görevine son

verebilmesidir(Özbudun, 2002. 329). Yasama oranı olan parlamento, yürütme organı olan hükümete bütçe kanunuyla harcama ve gelir toplama yetkisi vermekte ve bu yetkinin şekil, kapsam ve süresini önceden açıkça belirtmektedir. Bu yönüyle bütçe denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır(Batırel, 1996:109).

Temsili demokrasilerde milleti temsil eden merci olarak parlamentonun yürütme üzerinde mali denetim yetkisi mutlak bir yetkidir. Mali denetim yollarının en önemlilerinden birisi de bütçedir. Bütçenin uygulama dönemi, yasama organının onaylamasıyla başlamakta, aynı organın denetimi ve uygulama sonuçlarını ibra etmesiyle sona ermektedir. Bütçeyi onaylayan yasama organının yaptığı denetime “Yasama Denetimi” adı verilmektedir(İba, 1997:117).

Parlamentolar kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve bu süreçte de başarılı olabilmek için, yürütme organının denetleme gereksinimi duyarlar. Bu amaçlarını yerine getirebilmek için de belirli şartları sağlamaları gerekmektedir. Bu şartların başında, denetim yapılacak konu hakkında bilgi sahibi olunması gerekmektedir. Bu bir zorunluluktur. Yoksa parlamentodan görevini istenen şekilde yapması beklenemez, yapılan çalışmaların rasyonellik oranı da düşük olur(Onar, 1977:3). Parlamentonun sağlıklı denetim yapabilmesi onun yeterli ve zamanında bilgilendirilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla parlamentonun bütçe süreçlerini izlemesi, denetlemesi ve bu süreçler hakkında bilgi sahibi olması bütçe hakkı ile sıkı sıkıya bağlıdır. Parlamentoların bilgi sahibi olması aynı zamanda bir hak niteliğindedir. Parlamento üyeleri görüşmelere katılırken, oy verirken, karar alırken, ilgili alanlarda sağlıklı bilgiye sahip olmalıdırlar(Fersoy, 1984:10). Parlamentonun bilgi edinme ihtiyacı, toplumsal tercihlerin siyasal tercihlere bunların da kamu politikalarına dönüşebilmesi için gereklidir. Aksi takdirde toplumsal tercihler ile kamu politikaları arasındaki açığı tespit etmek bile mümkün olmaktan çıkacaktır.

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu

anlamıyla bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yolu ile yürütmenin hesap verme sorumluluğu, etkin bir şekilde denetleme imkânı sunmaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerin esasını teşkil eder. Bu denetim, bütçe hakkının kullanılmasının en doğal sonucudur(Yılmaz ve Biçer, 2010b: 16).

Demokratik sistemlerde yönetsel kurum ve kişiler halk adına hareket ederlerken, siyasal organlar tarafından kendilerine verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin sahibi olan siyasal organlar, bu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek ve yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkına da sahiptirler. Bir başka deyişle, ulusal iradenin temsilcisi sıfatıyla hukuk kurallarını koyan siyasal organların, bu kuralları uygulamakla yükümlü bulunan yönetimi sürekli gözetim ve denetimi altında bulundurması, asli işlevlerinin bir parçasıdır(Köse, 2000:9-10).

Parlamentoların anayasal olarak sahip oldukları “bütçe hakkı”nın en görünür olduğu süreç; bütçenin onama ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi sürecidir. Bu süreçlerde egemenliğin hangi organda olduğu ve milletin hangi makam ve mercilerce temsil edildiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bütçelerin parlamento tarafından denetlenmesi “milli irade” ilkesinin temel gerekleri arasında ilk sırada yer almaktadır. Bütçe denetiminin amacı, parlamentonun haklarını kullanmasını sağlamak, bütçenin siyasi işlevini yerine getirmek, bütçenin ekonomik, mali ve hukuki işlevlerinin sonucu olarak uygulamanın denetlenmesi olarak belirtilmektedir(Coşkun, 1978:95).

Bütçe ile kontrol ve denetim arasındaki bu münasebet bütçenin niteliğinden ve fonksiyonlarından kaynaklanmaktadır. Parlamentonun bütçe hakkı tabiatı icabı bütçenin onanması yanında denetlenmesini de ihtiva etmektedir. Bunun yanında, idarelerin, parlamentonun bütçeyle verdiği harcama yetkisini amacına, usulüne ve mevzuata uygun bir şekilde kullanabilmesi, ayrıca bütçe ile finanse edilecek hizmetlerin gereği gibi ifa edilebilmesi ve kurumsal amaç ve hedeflere tam ve

zamanında ulaşılabilmesi için de bütçe uygulaması ve sonrasında kurumsal kontrol ve denetimlerin yapılması zorunludur.(Candan, 2007:32)

Parlamente sistemin temel şartı olan parlamente denetim, parlamento'nun en önemli işlevlerinden olup, parlamente sistemin de temel özelliğini teşkil etmektedir. Parlamento'nun bütçe denetimi; hem yasa yapmayı hem de hükümetin denetlenmesine imkan sağlamaktadır. Parlamento veya daha genel bir tabirle temsili rejimlerde bütçe hukukun esası, önce bütçeyi parlamento'nun onaması, ikinci olarak bütçe uygulaması bittikten sonra da kamu hesaplarını kesin surette kapatmak hakkına yine parlamento'nun sahip olması şeklinde belirir. Bu itibarla, parlamente ve temsili rejime sahip bulunan ülkelerde parlamento'nun kamu maliyesi üzerindeki hakları sırf bütçenin tasdikinden ibaret değildir. Meclisler aynı zamanda bütçenin uygulamasını da kontrol ederek, bunun kendi iradesine uygun olup olmadığını araştırmaktadırlar. Parlamento bu hususu temin için daha bütçenin uygulaması sırasında denetlemelerde bulunmaktadır (Feyzioğlu, 1965:488-489). Bu nedenle, parlamento'nun bütçe üzerindeki denetim yetkisi sadece ön izin vermeyi değil aynı zamanda uygulama sonuçlarının denetimini de kapsamaktadır(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:385). Bütçenin uygulamalarının yasama organı tarafından izlenmesi ve uygulama sonuçlarının aynı organ tarafından denetlenmesi bütçenin siyasi işlevinin gereği olduğu kadar, hukukilik işlevinin de bir sonucudur.

Bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesi, bütçenin niteliği ve fonksiyonu kadar bütçe ilkeleri ile de yakından ilgilidir. Bütçenin yasallığı ilkesi gereği bütçe kanunu, her kanun gibi uygulanır ve uygulama sonuçlarının da kanun koyucu tarafından denetlenir. Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkaran olgu, bütçenin yasallığı ilkesi ile bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesidir. Bütçenin, yasama organınca gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında yürütme organına izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir kanun olması nedeniyle, bu izin ve yetkinin kanunlara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve belirlenmesi gerekir(Erginay, 1985: 243). Bu yönüyle bütçe hakkı, bütçenin hazırlık aşamasından başlayıp uygulama süresince devam eden ve en son uygulama sonuçlarının denetimi ile son bulan bir bütündür.

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. Demek oluyor ki, bütçenin denetimi, parlamentonun haklarına uyulmasını sağlamak, yani 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 denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktadır. Bütçenin denetim yetkisi, esas itibariyle onu kabul eden yasama organına aittir. Yasama organı bütçedeki ödenekler aracılığı ile verdiği harcama yetkisinin gereğince kullanılıp kullanılmadığını iki yönden araştırabilir: Birincisi, yetkinin yasal düzenlemelere ve çevreye uygun bir biçimde olup olmadığının denetimidir. Buna yasal (hukuki) denetim denilebilir. İkincisi, ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılmasıdır. Buna da ekonomik denetim adı verilmektedir. Yasama organı denetim hakkını kullanmakla, yürütme organı da etkin bir şekilde denetlenmiş olmaktadır(Edizdoğan, 2004: 422).

Parlamentoların kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak yürütme organına vereceği yetkinin sınırlarının ne olacağı ve bu yetkinin sonuçta nasıl kullanıldığı değerlendirmesi, parlamentonun etkinliği açısından oldukça önemlidir(DPT, 2000. 87). Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaat ettikleri 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(Atıyas ve Sayın, 1997: 6).

Parlamentolar, denetimini yaptıkları yürütmeyi, güvenoyu vererek göreve getirmişlerdir. Güvenoyu verirken temel aldıkları kriter, yürütmenin programıdır. Dolayısıyla programları çerçevesinde hareket edip etmediklerini izlemek, parlamentoların sahip olduğu doğal bir haktır. Bu hakkın gereğini de denetim yollarını kullanarak yerine getirmektedirler(Orhan, 2001: 48). Bunu yaparken yasama organının objektif davranabilmesi ve yerinde karar alabilmesi, denetim alanı ile ilgili ayrıntılı bilgi edinmiş olmasına bağlıdır. Parlamento, yürütmenin programını tam olarak uyguladığını görse bile, başarı ya da başarısızlığını ortaya çıkarabilmesi, görev ve yetkilerin kötüye kullanılıp kullanılmadığının anlaşılabilmesi için etkin bir denetim yapmak zorundadır. Bütçe bunun en etkin yollarından biridir. Çünkü hükümet programının yıllık dilimlerini bütçe aracılığıyla parlamento onayına sunmaktadır. Bütçe denetimi de, parlamento tarafından, bütçe kanunu ile yürütme organına verilen gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin, alınan yetkinin içeriğe uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılması biçiminde yürütülür(Aydın, 2007. 127).

Hükümetlerin gelir toplama ve harcama yapma yetkisini meclisten alması parlamenter sistemde hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın temelini oluşturur. Bütçe kapsamının geniş olması hesap verme sorumluluğu ve saydamlığı artıran bir unsur olduğundan, sorumsuz harcamaların yapılmasını önlediği gibi bir kısım işlemlerin gizli veya olduğundan farklı gösterilmesinin önüne geçilmesini ve milletin menfaatlerinin korunmasını sağlar. Çünkü kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması için, bütçenin, merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini eksiksiz bir biçimde kapsamaması ve açıkça göstermesi gerekmektedir(Aydın, 2007.59). Bu da ancak parlamento yeterli düzeyde bilgi aktarılması ile mümkündür. Parlamantonun bütçe hakkını kullanırken, özellikle bürokratlara karşı, asimetrik bilgi sorunsalını aşması ancak yeterli bilgi verici dokümanların sunumu ile mümkündür.

Temsili demokrasinin gereği olarak ortaya çıkan asil-vekil ilişkisinde vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluğu, diğeri 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. Vekil olarak hükümetin bütçe ile asil konumundaki yasama organından almış olduğu yetki, hükümetin yasama organı tarafından denetlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi gereği, seçmenler tarafından işaret edilen politika ve programlara uymayı temin etmek ve uygulamakla mükellef olan bir organın bunlara uyup uymadığının kontrol edilmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu teorik temele dayanan parlamenter denetimin yaptırımı, hükümetin parlamento önündeki sorumluluğudur. Siyasal sorumluluğun sonucu ise güvensizlik oyu gibi araçlarla görevden düşürme veya istifa biçiminde ortaya çıkabilmektedir(İba, 1997:14).

Bütçe denetimi ile demokrasi genel teorisi arasındaki ilişki de; bütçe denetiminin siyasal zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Halkın karar alma süreçlerine katılması, katılımcı ve çoğulcu bir yönetim modelinin kurumsallaşması için, bütçe denetimi özel önem taşımaktadır. Bütçe denetimi, halka kendilerinden toplanan vergilerin temsilcilerince nasıl kullanıldığının gösterilmesi, bütçe uygulama sonuçlarının kamuoyunca izlenmesi ve tartışılmasının sağlanması, hukuk kuralları dışında kalan kişi ve uygulamaların tespit edilmesi ve müeyyideye tabi tutulması, doğru işlemlerin onaylanarak yasalarla kendilerine sorumluluk yüklenen kişilerin aklanması ve kamu vicdanının rahatlatılması yönünden de önemlidir(Bek, 1995:41).

Millet egemenliğine dayalı devlet anlayışının yerleşmesi ile birlikte bütçelerin hukuki ve siyasal önemleri artmıştır. Bütçenin onaylanması ve bütçe sonuçlarının denetlenmesi, millet temsilcilerinden oluşan parlamentoların yürütme organlarına karşı olan konumlarını güçlendirmiştir. Bütçe uygulamasının denetimi halk iradesine dayalı devlet yönetimine koşut bir gelişme göstermiş, günümüzde kamu maliyesinin güncelliğini koruyan bir konusu olmuştur. Bütçe denetimi parlamentoların hükümetin ve yürütme organının faaliyetlerini kontrol altında tutma amacının vazgeçilmez bir aracı olarak nitelendirilmektedir. (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:221).

Parlamentonun bütçe uygulamalarını gözetlemesi ve bütçe uygulama sonuçlarını denetleyerek onaylaması, parlamentonun ayrıntılı bilgi edinmesini zorunlu kılmaktadır. Parlamentonun gözetim ve denetim yetkisi, mali saydamlık

sayesinde kullanılabilir bir yetkidir. Etkin bir hesap verme sisteminin kurumsallaşması ise bu yetkinin hem bir gereği hem de doğal sonucudur. Bu açıdan mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkeleri, bütçe hakkı ve bu hakkın sonucu olan parlamentonun bütçe üzerindeki gözetim ve denetim yetkisi ile doğrudan ilgili ilkelerdir.

4-BÜTÇE HAKKI İLE KESİN HESAP İLİŞKİSİ

Bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir yasadır. Ancak, bütçe tasarısının yasallaşması ile mali süreç bitmemekte, tersine yeni başlamaktadır. Bütçe uygulamalarında parlamentonun yürütme organına verdiği iznin amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı, bütçe rakamlarında sapmanın, ödenek sınırlarında aşmanın olup olmadığı ve bütçeyle belirlenen amaçlara ve gelir tahminlerine ne ölçüde ulaşıldığı hususları kesin hesap kanunu aracılığıyla ortaya konulmakta ve parlamentonun bilgisine sunulmaktadır(İba, 1997: 118)

Bütçe sürecinde merkezi bir konumda bulunan yasama organı bu konumu ile doğru orantılı olarak çeşitli mekanizmalara sahip bulunmaktadır. Bütçenin kanunlaşması ve uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap ve genel uygunluk bildirimlerinin görüşülerek karara bağlanması bu süreçte etkinliği sağlayan temel mekanizmalardır(DPT; 2000:91). Parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim, kesin hesap kanunu ile ortaya çıkmaktadır.

Bütçe işlemler zincirinde iki kanun söz konusudur: Bunlardan birincisi; bütçenin başlangıcında, yürütme organının bir yıllık süre içinde yapmayı planladığı iş ve hizmetler karşılığı istediği harcama yetkisinin üst sınırı ile bu giderlerin karşılığı olarak öngörülen gelirlere ait sınırı gösteren ve gelirlerin toplanması ile giderlerin yapılmasına, gerektiğinde borçlanmaya izin veren bütçe kanunudur. İkincisi ise; bütçe kanunu ile yürütme organına verilen yetkilerin bu organ tarafından yılı içinde nasıl kullanıldığını, kamu gelirleri, kamu giderleri, kamu borçlanması, bütçe denkliliği ve gerçekleşme rakamlarını, bir başka ifadeyle, hükümetin başarısını gösteren ve kabul edilmesi halinde yetkilileri aklayan, bakanların dolayısıyla hükümetin ibra belgesi de diyebileceğimiz kesinhesap kanunudur(Bek, 1998: 63).

Bir mali yıl süresince Hükümetçe kullanılacak gelir toplama ve gider yapma yetkisi her yıl parlamentoca kabul ve tasdik edilen bütçe kanunlarında ancak tahmini olarak belirlenmektedir. Mali sene seyrince gider ödeneklerinde bazı değişiklikler, ilaveler ve aktarmalar yapılması kaçınılmaz olduğu gibi, gelir tahminlerinde isabet sağlanamaması da sık görülen hallerdendir. Bu itibarla Parlamento açısından milli hakimiyetin en önemli tecelli vesilesi olan bütçe hakkının, sadece bütçe tasarısının tasdiki safhasında değil bütçe uygulama sonuçlarının belirlendiği kesin hesap kanunun onaması safhasında da kullanılması gerekmektedir(Feyzioğlu, 1993:23).

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).

Parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimini kurumsallaştıran kesin hesap kanunu, bütçe kanunun uygulama sonucudur. Bu yönüyle bütçenin ayrılmaz bir parçasıdır. Devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini bütçe kanunu ile yürütme organına veren parlamento, bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak denetimi de yapmak durumundadır. Bu denetim parlamento tarafından bütçenin hem uygulama sırasında hem de sonrasında yapılmaktadır. İleri demokrasilerde özellikle de bu ikinci denetim daha büyük önem taşımakta ve kamuoyunda daha fazla ilgi görmektedir. Zira bütçenin sadece bir tahmin olmasına karşılık, kesin hesap kanunu tasarısı gerçekleşmiş somut sonuçları göstermektedir(Konukman, 2000: 145). 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 bilgilennemekte 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. Dolayısıyla kesin hesap denetimi aslında yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Kesin hesap kanunu tasarıları bütçe uygulamalarının toplumun hangi kesimlerinin çıkarına işlediği konusunda somut sonuçlar göstermektedir. Çünkü, bütçe gelirlerinin hangi toplum kesimlerinden “alındığı” ve “nasıl kullanıldığı” bir bölüşüm olayıdır. Demokrasi tarihi, bir bakıma bu nedenle vergi ve bütçe tartışmalarının da tarihidir. Bütçe tartışmalarının sadece bir tahmin olan bütçe kanun tasarılarının görüşülmesiyle sınırlı tutulması demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir eksikliktir(Konukman, 2000: 151). Siyasal iktidarların ekonomi politikasını yansıtan belgeler olan kesin hesap yasa tasarıları, idarenin yürütmeye, yürütme organının da yasamaya olan hesap verme sorumluluğunu kurumsallaştırmaktadırlar. Aynı zamanda kesin hesap yasa tasarıları, hükümet icraatlarının mali boyutunu ortaya koymakla mali saydamlığa katkı sağlamaktadırlar.

Kesin hesap kanun tasarısı görüşmelerinde, bütçe uygulama sonuçları ve ilgili bütçe yılında gerçekleştirilen faaliyetler denetlenmektedir. Teorik olarak, bir yandan yürütme organının yasama organından aldığı yetkiyi ne şekilde kullandığı denetlenirken, bir yandan da kullanılan bu yetkinin bütçe boyutu (parasal maliyeti) inceleme konusu edilmektedir. Bütçe uygulama sonuçları üzerinde parlamentonun kesin hesap kanun tasarısı ile gerçekleştirdiği denetim; yürütme organı ile yasama organı arasındaki en temel denetim şeklidir. Çünkü bu denetimlerde, yürütme organının bütün iş ve işlemleri görüşülmekte ve sonuçta yasama organı, yürütmenin iş ve işlemleri hakkında görüş belirtmektedir. Bu yönüyle bu denetimler esas olarak

hukuka uygunluk denetimi ve siyasi denetim biçiminde icra edilmektedir(Candan, 2007:183).

Bütçe sürecinde yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bütçe denetimi bakımından temel mekanizmalar oluşturmaktadır. Bütçe denetimi, bütçe harcamalarının ve dağılımının farklı olmasını isteyenler arasında bir çatışma, büyüklük ve dağılımı farklı kılmak üzere güç ve yetki kullanma anlamına gelir(Arın, 2000:34). Bütçenin onaylama aşamasında yasama organı yürütme tarafından hazırlanan mali planı onaylayıp/onaylamama imkanına sahipken; bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarısı aşamasında yasama organı yürütme organından hesap sorma imkanına sahip olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yasama-yürütme çelişkisi bakımından kesin hesap görüşmeleri aşamasında yasama organı daha güçlü görünmektedir. Yasama organının yürütmeye karşı güçlü olabilmesi ise mali saydamlığın kurumsallaşması ve etkin bir hesap verme sisteminin işlerliği ile doğru orantılıdır. Mali saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaştırıldığı bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde, yasama organı kesin hesap denetimi aracılığıyla hukuka uygunluk ve siyasi denetimi yapabilme imkanına kavuşmaktadır. Bu imkan sayesinde toplumsal tercihlerin siyasal süreçler aracılığıyla kamu politikalarına dönüşmesi sağlanmaktadır.

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. Kaldı ki demokratik ülkelerde milli egemenliği temsil eden ve denetleme hakkını elinde bulunduran parlamentonun bu hakkı kullanmaması da düşünülemez(Bek, 1998:45). Bu hakkın kullanılmasını mümkün kılan kesin hesap kurumu, bütçe hakkının bir gereği olduğu kadar kamusal hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir. Parlamentodan bütçe yasası ile yetki alan yürütme organı, kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla aldığı bu yetkinin kullanımı hakkında parlamentoya bilgi ve hesap vermektedir. Bu açıdan kesin hesap yasa tasarıları,

kamu mali yönetiminin temel ilkeleri olan mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesinde hayati önem taşımaktadırlar.

Parlamentar demokrasinin zorunlu şartı olan parlamenter 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. Çünkü bütçe gerçekleştirmelerinin 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 önceki dönemin uygulama sonuçlarını gösteren ve dolayısıyla somut içerikli bir belgedir. Nitekim, Anglo-Sakson sistemini kabul eden ülkelerde parlamentolarca 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. Çünkü 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 Parlamenta 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).

Anayasal bir kurum olan “kesin Hesap Kanunu”, yukarıda belirtildiği üzere pür hukuki bir metin olmanın ötesinde işlevlere sahiptir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim de, salt hukuki ya da siyasal 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 siyasal, hukuki, iktisadi ve mali anlam ve işlevlere sahiptir. Çünkü bütçenin denetimi; yasama organı kararlarının yerine getirilmesi yönüyle siyasi, devlet gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu sağlama yönüyle de mali bir nitelik taşımaktadır(Arslan, 2003:56). 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 siyasi iktidarın ve onun emrindeki idare teşkilatının bütçe yılı içindeki bütün iş ve işlemlerinin mali boyutu (parasal boyutu), yasama organının bilgisine sunulmaktadır. Yasama organı, kesin hesap yasa tasarısı ile “bütçe hakkı”ndan kaynaklanan bilgilenme ve sonuçtan haberdar olma imkanına kavuşmaktadır.

Temsili demokrasinin gereği olarak ortaya çıkan asil-vekil ilişkisinde vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluğu, diğeri 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.

5-BÜTÇE HAKKI-KESİN HESAP İLİŞKİSİNDE SAYIŞTAY’IN ROLÜ

Tarihsel gelişim içinde, mutlak yetkili hükümdarların yasama yetkilerini seçimle iş başına gelen parlamentolara devretmek zorunda kalmalarıyla birlikte devlet gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına izin verme yetkisi, ya da özlü bir deyişle “bütçe hakkı”, parlamentolara geçmiştir. Parlamentolar bütçe aracılığıyla yürütme organına verdikleri yetkilerin kendi koydukları ilke ve sınırlar içinde uygulanıp uygulanmadığını bütün ayrıntılarıyla denetlemek ihtiyacı içinde olmuşlardır. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak parlamento adına görev yapan uzman ve tarafsız kurumların kurulması düşüncesi doğmuştur. Sayıştaylar işte bu tarihsel gelişim ve ihtiyacın bir ürünüdür(Aydın, 2007: 113).

Bilindiği gibi Parlamentoların ulusal egemenliği temsil etmelerinde asıl araç bütçedir. Bütçe aracılığıyla icra organına devredilen yetkilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı ise, bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile saptanır. Ancak başlangıçta bütçenin uygulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşıklaşması karşısında, gerek tüm parlamenterlerin devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendirebilecek yeterlikte olmamaları, gerekse parlamentonun iş yoğunluğu nedeniyle, hemen her ülkede bu işlev hükümetten bağımsız, parlamento adına görev yapan uzmanlaşmış yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu kurumlar gerek bütçenin uygulanması sırasında ve gerekse uygulama yılının bitiminden sonra yapılan bütçesel işlemleri denetleyerek sonuçlarını parlamentoya bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Yıllık bütçe uygulamalarının sonuçlarını gösteren genel uygunluk(ya da uygunsuzluk) bildirimleri, hükümete sunulan kesin hesap kanun tasarılarının incelenmesine ve onaylanmasına dayanak oluşturmaktadır(Köse, 2000/b: 33-34).

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlamak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, bütçenin yapılması ve denetlenmesi fonksiyonu azaltmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlemeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır(İnan, 1992:4).

Çağdaş demokratik devlet sisteminde erkler ayrılığı ilkesi, devletin omurgasını oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bir denge, karşılıklı bir denetim ilişkisi kurmayı amaçlamaktadır. Bu sistemde yasama organı, yürütme yetkisini hükümete devreden ve yargı organlarının uygulamasını denetlemekle görevli bulunduğu yasal düzenlemeleri kararlaştıran merci olup, gerek düzenleyici işlevi ve gerekse gözetim ve denetim yetkisi nedeniyle erkler sisteminde özel bir konuma sahiptir. Yürütmenin denetlenmesi, bu yetkiyi devreden merci olarak parlamentonun en doğal hakkı ve aynı zamanda yetkinin gerçek sahibi olan halka karşı bir sorumluluğudur. Tarihsel süreçte halk adına yürütme iktidarını denetlemek,

bir başka deyişle devletin gelir ve giderlerini kontrol altına almak amacıyla oluşturulan parlamentonun kısa zamanda iktidarın kaynağını oluşturmaya başlaması, bu arada denetlenmesi gereken gelir, gider ve diğer mali işlemlerin artması, kapsam ve nitelik olarak zenginleşmesi, buna karşılık denetim işinin uzmanlık isteyen bir meslek haline dönüşmesi, parlamento adına uzmanlaşmış kurumlarca yürütülen “yüksek denetim” olgusunun önemini artırmıştır(Köse, 2007:111).

Sayıştay günümüzde demokratik, parlamenter sistemlerin saydam bir teminatıdır. Çünkü, parlamenter sistemde, yasama organı, halk adına, yürütme organı üzerindeki etkisini ve denetimini ancak bütçe kurumu ile sağlamaktadır. Bütçenin parlamenter denetiminde ise, sadece hükümetin bütçe tasarısının mediste görüşülüp onanması ile yetinilmez. Zira, bütçe nihayet bir tahmin ve tasavvurlar belgesidir. Hükümetin bütçe ile aldığı harcama yetkilerini(ödeneklerini) nasıl kullandığı, yine bütçe ile tahsil edeceğini öngördüğü vergi vs. gelirlerde ne miktara ulaşabildiği, bütçe kanununun kabulü sırasında tahmin ettiği açığın gerçekte ne kadar çıktığı ancak bütçe uygulaması sonunda kesin hesaplara erişildiği zaman belli olacaktır. Bütçe kesin hesabı olarak belirlenen sonuçların doğru ve güvenilir olup olmadığı ise, bütçe hesaplarının yürütme erkinden bağımsız doğrudan parlamentoya bağlı bir yüksek kontrol organı marifetiyle denetlenmesi sayesinde inandırıcı olabilecektir(Feyzioğlu, 1997:7-8).

Yürütmenin denetlenmesi parlamentonun iki temel işlevinden birisidir. Tarihsel gelişim açısından parlamentonun doğuşuna kaynaklık eden ve hala da dünya üzerinde parlamentoların en etkili silahlarından biri olan bütçe hakkı ve bütçenin uygulanmasının denetlenmesi, yürütmenin denetlenmesinde en temel nokta olmuştur. Bu ayrıntılı ve teknik bilgi gerektiren işin altından kalkabilmek için her parlamento, bu konuda uzmanlaşmış bir kurumun yardımını ve desteğini alma yoluna gitmiştir(Şencan, 2005: 2). Çünkü devlet; gelir toplama ve harcama yapma yetkisini kullanırken bu yetkinin kaynağı olan milli iradeye hesap vermek gereğini duymuş, bu görevi bağımsız bir kuruma, yani Sayıştay’a bırakmıştır. Böylece yasama, yürütme ve yargı güçleri dışında ve genelde parlamentolar adına görev yapan bağımsız Sayıştay’lar devlet hayatındaki yerlerini almışlardır(Şamlıoğlu, 1987: 3). Parlamentonun milli hakimiyeti kullanmasının asıl aracı bütçedir. Halktan toplanacak vergi, harç ve benzeri mükellefiyetlerin tahsili ve bu gelirlerin kamu hizmetlerinin

görülmesi için sarf edilmesi yetkilerini parlamento bütçe marifetiyle yürütme organına vermektedir. Bu itibarla yukarıda da sıkça belirtildiği gibi parlamento açısından milli hakimiyetin en önemli tecelli vesilesi olan bütçe hakkının sadece bütçe tasarısının tasdiki safhasında değil bütçe uygulama sonuçlarının belirlendiği kesin hesap kanunun onanması safhasında da kullanılması gereği ortaya çıkmaktadır. Sayıştay'ın lüzum ve önemi özellikle bu safhada kendini göstermektedir(Feyzioğlu, 1993:23). Çünkü Sayıştay aracılığıyla parlamento, yürütme organının hazırladığı ve bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarısını, tarafsız ve uzman bir kuruluşa denetletirme imkanına sahip olmaktadır.

Bütçe uygulama sonuçları belirli şartlarla yargı ve idarenin denetimine açık olmakla birlikte, bütçe devresinin sona ermesinden sonraki denetleme esas itibarıyla Sayıştay'ın yardımıyla parlamento tarafından ifa edilmektedir(Batırel; 1996:115). Dolayısıyla yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi ağırlıklı olarak Sayıştay aracılığıyla gerçekleştirilen ve “Kesin Hesap Kanunu” üzerinde yapılan görüşmeler ile ortaya çıkmaktadır. Parlamento bütçe uygulama sonuçları üzerinde yapacağı bütçe denetiminde iki hususu araştıracaktır. Birincisi, yapılan iş ve işlemlerin yerindeliği, ikincisi ise bu işlemlerin hukuka uygunluğudur. Bunlardan birincisi siyasi bir denetimi, ikincisi ise teknik manada hukuki bir denetim yapılmasını ifade eder. Parlamenton birinci denetimi yani siyasi denetimi yapma konusunda en yetkin ve donanımlı mercidir. Ancak teknik uzmanlık gerektiren ikinci denetimi yani tüm işlemlerin hukuka uygunluk yönünden denetiminin yapılması konusunda aynı durumda olduğunu söylemek mümkün değildir. Parlamento, teknik manada hukuki denetimi kendi adına Sayıştay'a yaptırmakta ve kesin hesap kanunu görüşmelerinde Sayıştay tarafından kendisine hazırlanan raporlardan da yararlanmaktadır. Bu yönüyle, kesin hesap görüşmelerinde Sayıştay'dan gelen raporlara bağımlılık doğal bir zorunluluktur.

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, Meclis'e 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 zaafıların giderilmesi için gereğini yapar (Atiyas ve Sayın, 1997: 9). Meclisin bu şekilde bir hesap verme sistemini işletebilmesi ancak Sayıştay aracılığıyla mümkün olabildiğinden, Sayıştay denetimi hesap verme sisteminin ana unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçimin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir (Dye, 1996:3). Bilindiği gibi, parlamento halkın seçtiği üyelerden oluşan bir heyettir. Parlamenter sıfatını kazanan tüm üyelerin devletin bütçesini ve kesin hesaplarını tahlil ve tenkit etme yeteneğine sahip olması elbette beklenemez. Tüm demokratik ülkelerde olduğu üzere, yasama organları yapısal özellikleri bakımından bütçe uygulamasını her aşamada doğrudan denetleme olanağına sahip değillerdir. Bu nedenle, çağdaş ülkelerin hemen hepsinde yasama organları son denetim hakkı kendilerinde olmak üzere, bütçe uygulamasını kendilerine bağlı olarak kurdukları teknik, mali ve hukuki bilgilere sahip üyelerden kurulu bir tarafsız Hesap Mahkemesi'ne veya teknik bir denetleme organına inceleterek, kendi denetimlerine hazırlık yaptırırlar (Bek, 1998: 45).

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, denetim fonksiyonunun zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan kamu gelirleri ile giderleri arasındaki çoğalma ve çeşitlemeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip (Aydın, 2007: 114) parlamentonun bütçeyi kesin hesap kurumu aracılığıyla denetlemesini ve dolayısıyla bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını mümkün kılan en önemli kurumlar haline gelmişlerdir.

Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşebilmesi ve asil durumundaki ulusun kendi temsilcilerinden onların da bürokrasiden hesap sorabilmesi yeterli bilgiye sahip olmakla sağlanabilir. Günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri

hakkında halkın her kesiminin doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin hesap verme sorumluluğu ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız meclislerce değerlendirilmesi ve sonuçlar hakkında halkın ve parlamentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Bu da yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemini arttırmaktadır(Köse, 1999: 71-75).

Demokratik rejimlerde parlamentoların üç temel görevi vardır.

- Yasama yapmak
- Bütçeyi kabul etmek
- Yürütmenin(hükümetin) faaliyetlerini yakından izleyip incelemek.

Parlamento hükümetten, isteklerini yerine getirmesini; kamu kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanmasını ve kendi onayıyla uygulanan programların etkinliğini ölçmesini bekler. Hükümetin, aynı zamanda, kamu fonlarının vekilharçlığı konusunda ve yükümlülüklerini yerine getirmede parlamentoya hesap verme mecburiyeti de vardır. Sayıştayların bu ilişkiye eklenen rolü, hükümetin (mali ve program) performansını yakından inceleme görevinde parlamentoya yardımcı olmaktır. Sayıştaylar kendilerine verilen bu görevi yaptıkları denetimler yoluyla yerine getirirler(Gören, 2000:118-119).

Yüksek Denetim Kurumlarının (Sayıştaylar) görevi, kısaca kamu gider, gelir ve mallarını denetlemek ve rapora bağlanmak şeklinde tanımlanabilir. Bazı Yüksek Denetim Kurumları buna ilave olarak kamu fonlarının ve mallarının yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uyulup uyulmadığının değerlendirilmesi ile de görevlidirler. Denetimler sonucunda elde edilen kamu kaynakları ve malları ile ilgili nesnel, tarafsız ve doğru bilgileri içeren raporlar (Kesmez, 2000: 189) parlamentolara sunulur ve parlamentolar denetimlerinde bu raporları esas alırlar. Yüksek Denetim Kurumu olan Sayıştayların raporları, kesin hesap yasa tasarıları hakkında bilgi verdikleri gibi kesin hesap görüşmelerinde kullanılacak başkaca da bilgiler verirler. Böylece parlamento yeterli ve tam bilgiye sahip olduğu için hesap sorma sistemini etkin bir şekilde çalıştırma olanağına sahip olmaktadır. Parlamentoların denetim kalitesi, Yüksek Denetim Kurumlarına üretilen raporların kalitesi ile doğru orantılıdır. Yüksek Denetim Kurumlarının ürettiği raporla ise,

Yüksek Denetim Kurumlarının yasal ve kurumsal yapıları kadar kamu mali yönetiminin saydamlığı ve hesapverebilirlik özelliklerine bağlıdır. Mali saydamlığın sağlandığı ve etkin bir hesapverme sisteminin kurumsallaştığı ortamda, Yüksek Denetim Kurumlarının parlamentoca ihtiyaç duyulan kalitede rapor üretme ve bilgi edinme olanağı artar.

Kontrol ve inceleme görevinin bir parçası olarak parlamento devlet bütçesinin uygulanmasını inceler ve resmi olarak (ibra prosedüründe olduğu gibi) ya da gayri resmi olarak (dolaylı olarak) hükümetin bütçeyi uygulama biçimi ile ilgili siyasi görüş bildirir. Yüksek Denetim Kurumu, Parlamentonun bu rolüne denetim sonuçlarını açıklayarak katkıda bulunur. Yüksek Denetim Kurumunun mesleki ve bağımsız bir kuruluş olarak kesin bir rol aldığı bu hesap verme sorumluluğunun temel amacı, kamu fonlarının düzenli ve etkin biçimde harcanmasını ve muhtemel eksikliklerin zamanında ve etkin biçimde düzeltilmesini garanti altına almaktır. Parlamentodan gelecek siyasi ilgi, hükümet üzerinde yeterli baskı kurulmasını sağlayacak ve eğer gerekli ise, denetim gözlemleri ile ilgili izleme faaliyetleri için olumlu katkı sağlayacaktır(SIGMA, 2006:7).

Parlamentolar denetleme görevini doğrudan (kesin hesapların ve bağlı dokümanların yasama tarafından denetimi) ve yetkili bağımsız kurumlar (yüksek denetim kurumları vasıtasıyla dış denetim) eliyle yerine getirmektedir. Görüldüğü gibi yasamanın, bütçe uygulamalarını doğrudan denetimi, bütçe hakkının gereği gibi yerine getirilmesi bakımından yeterli olmamakta, bütçenin teknik, detaylı ve karmaşık bir dokümanlar bütününden oluşması nedeniyle parlamento adına denetim yapacak ve güvence sağlayacak bir yüksek denetim kurumuna ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü sağlam ve etkin işleyen bir yüksek denetim sistemi, hesap verme sürecinin, hesap verme süreci de kamu yönetiminin ve parlamenter demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesinin en başta gelen unsurlarıdır(Kesik, 2006: 127). Bu yönüyle yüksek denetim organı olan Sayıştay, hem kamu mali yönetiminde saydamlığın hayata geçirilmesine yardımcı olmakta hem de sağlanan mali saydamlık aracılığıyla da etkin bir siyasal ve idari hesapverme sisteminin kurularak işletilmesine aracılık etmektedir.

Demokrasilerde, yüksek denetimin parlamentonun işlevi ile yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Gerçekten, konumu ve görevlendirmesi itibariyle doğrudan parlamentoya bağlı veya ilintili olmayan Yüksek Denetim Kurumlarında dahi yüksek denetim, sonuçta parlamentonun denetim işlevi ile örtüşmektedir. O kadar ki, bağımsız ve etkin bir Yüksek Denetimin varlığı, günümüzde, demokrasilerin olmazsa olmaz bir koşulu sayılmaktadır(Kesmez, 2000: 190). Milli egemenlik esasını benimseyen ülkelerde milletin bütçe ve mali kaynaklar üzerinde etkili bir denetim icra edebilmesi Sayıştay'lar aracılığıyla mümkün olmaktadır(Şamlıoğlu, 1987: 5).

Parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimini sağlayan kesin hesap kanununun parlamentoda onanması için sadece buna ait projenin sunulmuş olması yeterli değildir. Bu projenin ihtiva ettiği hesapların Sayıştaylarca incelenip kontrol edilmesi, her birinin doğruluklarına, birbirleriyle uyumuna dair parlamentoya bildirim veya rapor ibraz edilmesi gerekir. Parlamento, ancak bunun üzerine o projeyi görüşüp onaylayacaktır(Feyzioğlu, 1965: 544). Dolayısıyla Sayıştay, bir anlamda parlamentonun kesin hesap denetimine hazırlık yaparken bir anlamda da bu denetimin etkinliğine yardımcı olacaktır. Sayıştay, parlamentonun bütçe kanunu ile yetki verdiği yürütmenin (Bakanlar Kurulunun) bu yetkiye dayalı olarak yaptığı iş ve işlemleri hakkında yasama organına bilgi vermektedir. Bu açıdan bakıldığında Sayıştay, parlamento adına ve bütçe hakkına dayalı olarak yürütme organının denetleyen bir kurumdur. Bu denetimin hukuki ve siyasi dayanağı “bütçe hakkı”, konusu kesin hesap yasa tasarısındaki iş ve işlemler, muhatabı ise parlamentodur.

Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve parlamentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Dolayısıyla Sayıştay denetimi, demokratik yönetim tarzının temel koşulunu oluşturan hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde anahtar konuma sahip olmaktadır. Bu nedenledir ki, yurttaşların kendilerinden vergi ve sair mali yükümlülük olarak toplanan paraların ne şekilde harcandığının bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı vb faktörler, Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir(Köse, 2000/b: 57)

Sayıştayın yaptığı denetimler sonucu çeşitli raporlar düzenlemektedir. Parlamentoa sunulan raporların kalite ve kantitesindeki artış Sayıştayın kamuoyundaki imajını etkileyen bir araç olmaktadır. şüphesiz Parlamento açısından da benzer şeyleri söylemek mümkündür. Yani Parlamento Sayıştay raporlarına ne kadar önem verir ve değerlendirirse bütçe hakkını o denli iyi kullanıyor demektir. Bu suretle Sayıştay Raporları Yasama Organının Yürütme Organı zerindeki denetim gücünü kullanmasında etkin birer araç olma özelliğini taşımaktadır(Işık ve Akbulut, 1995:14). Sayıştayın bahse konu raporlarının kalitesi ise mali yönetim ve kontrol sistemindeki mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin uygulama düzeyine bağlıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SAYDAMLIK ve HESAPVERİLEBİLİRLİK İLKELERİNİN BÜTÇE DENETİM SÜRECİNDEKİ YERİ

1.BÜTÇE DENETİM SÜRECİNDE SAYDAMLIK ve HESAPVERİLEBİLİRLİK İLKELERİ

Temsili demokrasilerde kamu politikalarını belirleme sürecindeki açmazların en önemlilerinin asil-vekil çelişkisi ile asimetrik bilgi sorunu olduğu I.Bölümde ayrıntılı olarak belirtilmişti. Kamu sektörünün başarısızlığını ortaya çıkaran olgu da temelde bu sorunlardan kaynaklanmaktadır. Temsili demokrasilerde, seçilenlerin seçenlerin tercihleri doğrultusunda karar alıp bu kararları sosyal fayda fonksiyonu çerçevesinde uygulamayı, kamu başarısızlığı olgusunu ortaya çıkartmaktadır. Toplumsal tercihleri kamu politikalarına dönüştürme aracı olan bütçe ile yasamanın yürütmeyi denetleme aracı olan kesin hesap kurumları da kamu başarısızlığına yol açan bahse konu edilen etkenlerle karşı karşıyadır.

Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşme olasılığı parlamentoların sahip oldukları bütçe yetkisinden kaynaklanan bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde denetlenebilmesine bağlıdır. Parlamantonun özellikle bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi hesap verme sorumluluğu aracılığıyla asil-vekil çelişkisini en aza indirmeye çalışmaktadır. Bürokrasinin yürütme organına, yürütme organının yasama organına, yasama organın da halka hesap vermesi ancak, bütçe uygulama sonuçlarının etkin bir şekilde denetlenmesi yani kesin hesap denetiminin etkinliği ile mümkündür.

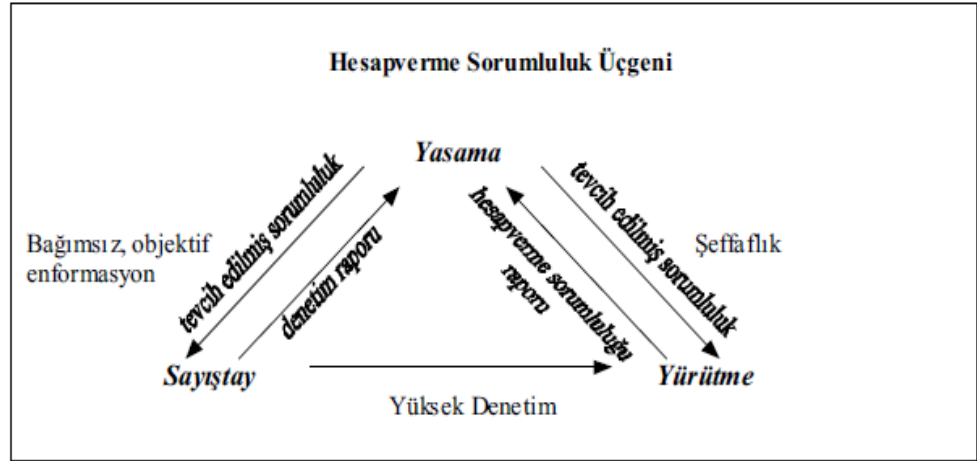
Bütçenin doğası gereği maruz kalma riski taşıdığı asil-vekil çelişkisi ve asimetrik bilgi sorunlarının kısmen dahi olsa giderilmesinde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri önemli rol oynamaktadırlar. Bundan dolayı, bütçe/kesin hesap kurumu ile saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri arasında güçlü bağlar bulunmaktadır. Çünkü her iki ilke, kamu başarısızlığının ve bu başarısızlığa yol açan

kamu politikalarını belirleme sürecindeki açmazların giderilmesine yardımcı olma özelliği taşımaktadırlar.

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir. Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Denetim aracılığıyla sağlanan bilgi akışı, yönetsel karar alma süreçlerinde kamuoyunun, sivil toplum örgütlerinin ve ilgili kişi, kurum ve kuruluşların daha etkin rol almalarına olanak sağlar(Köse, 2000/b: 57).

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın geliştirilmesinde Sayıştaylar vazgeçilmez bir rol üstlenmektedirler. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluşturulmasındaki katkıları dolayısıyla(Özbaran, 2001:6) bütçe uygulama sonuçlarını parlamento adına denetleyen Sayıştay ile mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkeleri arasında güçlü ilişkiler bulunmaktadır.

Hesapverme sorumluluğu, mali saydamlık ve yüksek denetim (dış denetim) organı olarak Sayıştay arasındaki ilişkiyi “hesapverme sorumluluk üçgeni” ile açıklamak mümkündür. Aşağıda gösterilen hesapverme sorumluluk üçgeni, parlamentoların sahip oldukları bütçe hakkının kullanımında kurumsal olarak dış denetimin ne kadar önemli olduğunu resmetmektedir. Dış denetimin kurumsal önemi, saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerini hayata geçirmeye aracılık etmesinden kaynaklanmaktadır.



(Kaya, 2003: 244)

Bütçenin anlaşılır olma ve açık olma ilkeleri mali saydamlık ilkesi ile çok yakından ilgili kavramlardır. Geçen yüzyılın sonunda kamu mali yönetimi alanında üzerinde önemle durulan birkaç konu olmuştur. Bunlardan ikisi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik konularıdır. Bu iki konu, hem dünyada hem de Türkiye’de çeşitli platformlarda tartışma konusu yapılmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:97-98). Özellikle kamu sektörünün sürekli genişlediği, kamusal müdahalelerin teorik ve pratik nedenlerle güncel hayatı doğrudan etkileyecek düzeye geldiği bir ortamda kamu sektörü ve kamu müdahalesi yoğun tartışmalara konu edilmektedir. Bu çerçevede kamu politikalarını belirleme sürecindeki aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla yürütülen çalışmalarda bütçe kurumu ve bütçe ilkeleri üzerinde sıklıkla durulmaktadır. Toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesinde karşılaşılan sorun ve dar boğazların giderilmesinde bütçe ilkelerinin önemli olduğu düşüncesi doğal olarak bütçe süreç ve sistemlerinde reform yapılma gerekliliğini öne çıkartmaktadır.

Bütçe süreç ve sistemlerinde reformun öne çıkarttığı kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü şeffaflığı sağlamanın vazgeçilmez bir aracı; şeffaflık da hesap verme yükümlülüğünü layıkı veçhile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz bir ön koşuldur

(Gören:2000:122). Bundan ötürü kamu yönetimi reformunun bir alt unsuru olarak gündeme getirilen ve giderek kamusal karar alma süreçlerinde rasyonalizasyonu sağlama amacına yönelik bütçe sistemi reformları son yıllarda saydamlık ve hesapverilebilirlik ilkeleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlatentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimi konusunda toplumun bilgilendirilmesi, yüksek denetim kurumları için artık bir hak değil, bir sorumluluk haline gelmektedir(Köse, 2007:130).

Temsili demokrasilerdeki sistemsel arızaları gidermek, siyasal katılımı nitel ve nicel olarak artırmak, toplumsal tercihleri rasyonel bir şekilde ortaya çıkararak bu tercihler doğrultusunda rasyonel kamusal kararlar alarak bunları uygulamak ancak bütçe süreç ve sistemleriyle birlikte kamu yönetimi ve siyaset anlayış ve yaklaşımında köklü değişiklikler ile mümkündür. Bahse konu anlayış ve yaklaşım değişikliği ise katımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, performans, etkinlik, ekonomiklik ve etkililik gibi kavramları gündemin ilk sıralarına koymaktadır. Saydamlık ve hesapverilebilirlik bu kavramların büyük bir kısmını içeren ve/veya bunların hayata geçirilmesi için gerekli yapıyı oluşturan araçlardır.

1.1.Saydamlık

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son yıllarda geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarından birisinin devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Saydamlık, bunun yanında hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşulduğu(Emil ve Yılmaz, 2004:11) gerçeğinden hareketle kamu mali yönetimin anahtar kavramlarından birisinin saydamlık olduğunu söylemek mümkündür.

Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamu sektörünün mali görünümü hakkında, kamuya açık olmak şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı bilgisinin mevcut olması demektir.

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 sistemin denetlenmesi gerekir. Ayrıca mali saydamlık açısından; kamuda rollerin ve sorumlulukların, bilginin, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin kamuya açık olması, denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması gerekir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:139). Mali saydamlık, kamusal karar alma süreçlerindeki tüm aktörlerin her türlü davranışı ile bu süreçteki tüm işlemsel aşamaların vatandaşların bilgisi dahilinde olmasıdır. Bu yönüyle saydamlık, kamuya açıklık ve aleniyet ilkelerinin modernize edilmiş/geliştirilmiş versiyonu olarak algılanabilir.

Mali saydamlığı, “devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyetlerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olması” olarak tanımlamamız mümkündür. Ya da bu tür teknik tanımları bir kenara bırakarak saydamlığı, halk diliyle “devletin milletten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması” olarak da tanımlayabiliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durumu anlatır (Emil ve Yılmaz, 2005: 7).

Saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Tanıma göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra bu davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise

objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir. Bu kalite kontrol genelde bağımsız dış denetim ile sağlanır (Atiyas ve Sayın, 2000:28).

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika ve planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulması ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılması mali saydamlığın temel ilkesi olmaktadır (DPT, 2000:13). Mali saydamlık için sadece bilgi/veri setlerinin kamuoyuna açık olması yeterli değildir. Kamuoyuna ve dolayısıyla vatandaşların/seçmenlerin ulaşımına açık olan bilgi ve verilerin doğru ve güvenilir olması, bu bilgi ve verilerin doğru ve güvenilirliğini sağlayan denetimlerin mevcut olması da gerekmektedir. Doğru, güvenilir, denetlenmiş ve bir nevi kalite kontrolünden geçmiş olan bu bilgi ve veri setlerinin kamuoyunun anlayacağı ve kullanacağı bir formata dönüştürülmesi de gerekmektedir. Aksi takdirde enformatik bilgi bombardımanına tabi tutulan kamuoyunun var olan asimetrik bilgi sorunu daha da derinleşerek, kamusal karar alma süreçlerindeki rasyonalizasyona zarar verecek düzeye ulaşacaktır. Kamuoyunun rasyonel bilgiye sahip bir şekilde rasyonel tercihleri yapabilmesi ve bu tercihlere dayalı/bağlı olarak kamusal kararların ortaya çıkabilmesi için; kamuoyuna sunulan bilgi/veri setlerinin sistematik bir şekilde getirilmesi ve ham bilgi olmaktan çıkartılarak yorumlanması kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Saydamlık, devletin hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları, bu politikaların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. (Günay, 2007:111). Bu yönüyle saydamlık kamu yönetiminin hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Kamu kaynaklarını kullanan ve toplumsal tercihleri kamu politikalarına dönüştürerek bunları uygulamak zorunda olan kamu yönetimi (siyasetçi ve bürokratlar) asıl hak ve yetki sahibi olan halkı bilgilendirmek ve aydınlatmak zorundadır. Bu bilgilendirme

bir sonraki aşamada, hesap sorma/hesap verme sürecinde, kullanılacak argümanların ve kriterlerin üretilmesinde yardımcı olacaktır. Saydamlık, hesap sorma için gerekli olan bilgiyi sağlamaktadır.

Özet olarak saydamlık için;

-Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

-Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,

-Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,

-Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerin olması,

gerekmektedir(Polat, 2003:67). Bu şartların bulunmayışı veya eksik olması durumunda saydamlık ilkesinden beklenen yararların elde edilmesi ve bu ilkenin üstlendiği işlevleri yerine getirebilmesi mümkün değildir.

Mali saydamlıkla ilgili olarak IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün getirdiği sistematik yapı içinde geliştirilen öneriler şu şekilde özetlenebilir;

-Bütçe kapsamının genişletilmesi, bunun yasal ve siyasal olarak yapılmasında zorluklar olması halinde kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tip mali raporlar hazırlamasının sağlanması ve bunların konsolide edilmesi suretiyle toplam kamu hakkında bilgi edinilmesi,

-Bütçe tahminleri analizi yapmaya ve sorumlulukları tanımlamaya imkan veren bir yapıda hazırlanmalı ve sunulması,

-Hükümet işlerinin brüt bazda raporlanması böylece kalemlerin gerçekleşmeleri hakkında daha doğru bilgi edinilmesi,

-Yapılan raporlamaların kapsamlı ve güvenilir olması yanında geçmiş dönem sapmalarını göstermesi,

-Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması,

-Mali bilgiler ve raporların düzenli yayınlanması konusunda taahhütte bulunulması,

-Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve vergi harcamaları için raporların hazırlanmaya başlanması böylece mali risk analizlerine imkan tanınması,

-Harcamaya yönelik düzenlemelerin örneğin Devlet İhale Kanunu'nun tüm kamu için uygulanmasının sağlanması, böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında uygulanan prosedürlerin standartlaştırılması,

-Mali mevzuatın bugünkü karmaşık yapısından kurtarılması, basitleştirilmesi bu konudaki gelişmelerle beraber ülkedeki tüm yasal düzenlemelerin teknolojik imkanlar da kullanılarak(tasarıların internete konması gibi) kamuoyunda tartışılmasının sağlanması(DPT, 2000:13-14) gerekmektedir.

1.2.Hesapverebilirlik

Webster sözlüğünde, hesap verme yükümlülüğünün iki anlamına işaret edilmektedir. Bunlardan birincisi (yapılan bir iş için) “cevap verme zorunluluğunda” olma durumudur. Bu tanım, hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde tarihsel gelişme içerisinde nasıl algılanıp uygulandığını da gösterir. Tanımın taşıdığı negatif ton, hesap verme yükümlülüğünün geçmişte “birinin kellesini cellata teslim etmek” biçiminde anlaşıldığına işaret etmektedir. Doğaldır ki bu tarz hesap verme yükümlülüğü anlayışına uygun olarak yapılanmış bir mali yönetim sisteminde mali raporlar ile faaliyet raporları, temel olarak, kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak harcanmış olduğunu göstermeye odaklanmıştır. Daha pozitif olan ikinci anlam ise “açıklayabilir/açıklanabilir olma”dır. Kamu faaliyetlerinin, elde edilen sonuçlar anlamında yeterince açıklanması yeni hesap verme yükümlülüğü anlayışına daha yakındır ve kamu kaynaklarının sadece nasıl harcandığının cevabını vermekten de

daha geniştir. Bu anlamdaki hesap verilebilirlik, rakamla ifade edilebilir program ve hizmet performansı ölçütlerini, performans ölçütü analizlerini ve denetlenmiş mali tabloları, bütçe taleplerinde ve performans raporlarında daha kapsamlı, daha tutarlı ve daha anlamlı bir mali raporlamayı gerektirmektedir. Bu anlayış değişikliğinin bir sonucu olarak ABD’de kamu kurum ve kuruluşları harcadıkları vergiler karşılığında elde ettikleri sonuçlar için giderek kamuya karşı daha fazla hesap verme (açıklama yapma) durumunda kalmaktadırlar(Gören:2000:116-117).

Hesap verme sorumluluğu; kişinin görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme zorunluluğudur. Yönetim açısından bakıldığında hesap verme sorumluluğu ise, böyle bir sorumlulukla birlikte yöneticilerin programlarını geleceğe yönelik olarak bildirme taahhüdünü de içermektedir. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu, kaynakları yönetenlerin programlarının etkinliğini ortaya koyarken sağlam bir bilgi sistemine sahip olmalarını da gerektirmektedir(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:140).

Saydamlıkla doğrudan ilgili bulunan ve saydamlık ilkesinin hem bir soruncu hem de nedeni olarak nitelenebilen hesap verme sorumluluğunun, üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki şeklinde tanımlanması mümkündür. Böyle bir sorumluluk yüklenmesi hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığının ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiğinin nelerin gitmediğinin öğrenilip öğrenilmediğinin sorgulanmasını gerektirir. Bu bağlamda sağlıklı ve etkin bir hesap verme sorumluluk sistemi bürokratik kontrol ihtiyacını giderdiği gibi kamu kaynaklarını yönetenlerin hükümet programlarının etkinliğini belirlerken spekülasyonlara değil, sağlıklı ve güvenilir bilgilere dayanmalarını sağlar. Bu mekanizmanın,

-Siyasal hesap verme sorumluluğu

-Yönetmelik hesap verme sorumluluğu

-Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu

gibi çeşitli boyutları bulunmaktadır. Kaba hatlarıyla siyasal hesap verme sorumluluğu, yürütmenin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade ederken; yönetsel hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise daha kompleks nitelikler taşımakta ve hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşla karşı hesap verme sorumluluğu bulunduğuna işaret etmektedir(Kaya, 2003:1).

Temsili demokrasilerin diğer rejimlerden en önemli farkı hesapverme sorumluluğunun bulunmasından ziyade bu sorumluluğun halka karşı olması ve sorumluluk sonuçlarının seçimler gibi sonuç doğurtucu kurumlarla takviye edilmesidir. Yöneten-yönetilen ilişkisinin olduğu tüm rejimlerde, asil-vekil ilişkisinin olduğu tüm kurumsal yapılarda hesap verme/hesap sorma mekanizmaları vardır. Temsili demokrasilerin ayırt edici özelliği, hesap sorma hakkını halka vermesidir. Temsili demokrasilerde erkin asıl kaynağı olan millet/halk, hesap sorma yetkisine sahiptir ve bu yetkisini etkin/sonuç doğurtucu araçlarla kullanır. Bu yetkinin kullanılabilmesi için saydamlık ilkesinin gereklerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Çağdaş anlayışa göre, kamu kurumlarının başında bulunan ve kendilerine yönetimle ilgili kararlar alma yetkisi verilen kamu görevlileri, başında bulundukları kurumlarda, günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikleri taşıyan bütçe ve muhasebe sistemlerini yapılandırmak, kamu paralarını ve borçlarını etkin bir şekilde yönetmek, tüm sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi için gerekli olan iç kontrolleri kurarak onları amaçlarına uygun olarak işler halde tutmakla görevli ve kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarının hesabını vermekle yükümlüdürler(Gören:2000:87). Bu yükümlüklerin yerine getirilmesi için sisteme mali, cezai, idari ve siyasi müeyyideler konulmuştur.

Hesap verme yükümlülüğü, kamu yönetimine can veren, onu yönlendiren bir unsurdur ve bir anlamda toplumsal öğeler (vatandaşlar-politikacılar-bürokrasi) arasındaki karşılıklı ilişkiler ve beklentiler yumağıdır(Gören:2000:113). Vatandaşların politikacılardan hesap sorma yetkisi aynı zamanda politikacıların da bürokratlardan hesap sorma yetkisinin nedenini oluşturmaktadır. Vatandaşların asil politikacıların vekil olduğu birincil düzeyde hesap sorma mekanizması daha çok

siyasi kurumlar aracılığıyla şekillenir. Siyasetçilerin asil, bürokratların vekil olduğu ikincil düzeyde ise hesap sorma mekanizması idari usul ve esaslar çerçevesinde şekillenen yönetsel sorumluluk olarak ortaya çıkar. Bu yönüyle hesap sorma mekanizmaları asil-vekil çelişkisinin bir gereğidir. Vekillerin asil beklentilerine uygun davranmalarını sağlayan hesapverilebilirlik sisteminin kurumsallaşmasıdır. Kurumsal hesap verme sistemi sayesinde asiller vekilleri yönlendirme imkanına ve araçlarına sahip olurlar.

Demokratik ülkelerde kamu kaynaklarının kullanımında karar sahibi olan, seçilmiş veya atanmış olsun, her yöneticinin yönetimlerinden ötürü hesap vermesi asıldır. Hesap verme yükümlülüğü, demokratik ülkelerde bir dizi yetki devrinin bir sonucu olarak da açıklanmaktadır(Gören:2000:114). Seçmenlerin seçilenlere devrettiği yetkiye dayalı olarak seçilenler de bürokratlara yetki devretmektedirler. Demokratik sistemlerin ayırt edici yönü, geniş halk kesimlerinin bürokratları atayan ve kamusal kararları veren siyasi elitten hesap sorma yetki ve imkanına sahip olmasıdır. Temsili demokrasiler, seçmenlerin karar alma süreçlerinde etkili olduğu ve bu etkinin güçlü hesap sorma mekanizmaları ile hayata geçirildiği siyasal yapılanmalar olarak dikkate çekmektedirler.

Hesap verme yükümlülüğünün, tevdi edilen bir görevden ötürü cevap verme zorunluluğu biçimindeki tanımı kamu yönetimi literatüründe geniş bir kullanım alanı bulunmuştur. Çünkü bu tanımda hesap verme yükümlülüğü kolay anlaşılır bir şekle sokulmuştur. Eşit olmayan iki taraf mevcuttur; taraflardan biri diğerine görev tevdi eder, diğeri de bu görevden ötürü cevap verme (sorumlu olma) durumundadır. Bu tanım kamu yönetimindeki yeni gelişmelerle tam anlamıyla çakışmasa da meselenin özünü açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Hesap verme yükümlülüğünün, üzerinde anlaşılan beklentiler uyarınca ifa etmek üzere görev alma ve bu görevi ifa ettiğini gösterme mecburiyetine dayanan bir ilişki olarak tanımı çağdaş kamu yönetiminin amaçlarına daha uygun bulunmaktadır. Çünkü bu tanım, başarılı (veya başarısız) şey için cevap verme yükümlülüğünü daha canlı kılar ve çağdaş hesap verme yükümlülüğünün hiyerarşik olmayan kimi ilişkilerinin özünü daha kolay yakalar(Gören:2000:117).

Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir, demokrasiler bakımında doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın, kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerden(siyasiler) ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevleri ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının anayasa veya yasalarla düzenlenmesinin bile yersiz olacağı ileri sürülmektedir(Gören:2000:122). Halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı, yürütme organına bütçe ile verdiği yetkinin nasıl kullanıldığını ancak kendi nam ve hesabına bu yetkinin kullanımını denetleyen uzman bir kurum aracılığıyla araştırıp öğrenebilir. Bu durumda Parlamento adına denetim yapan Sayıştay'ın bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, demokratik sistemin zorunlu unsuru olan hesap verme ilkesinin bir gereğidir. Çünkü hesap verme yükümlülüğü ancak Sayıştay denetimi aracılığıyla ve kesin hesap görüşmeleri ile somutlaşmaktadır.

Üst yönetimin hesap verme yükümlülüğü zinciri, demokratik rejimlerde, şu sırayı izler(Gören, 2000:113):

-Parlamento ülkenin topyekün 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 üst 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. Çünkü 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 kamu 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, parlamento ve kamuoyuna karşı hesap vermek zorundadır. Bu hesap verme, yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimi ile yerine getirilir(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:141).

Asillerin vekillerden hesap sorabilme imkanına sahip olabilmesi için, vekillerin tam ve doğru bilgi ile donatılması yanında, hesap sorma mekanizmalarının sonuç doğurtucu özelliklere sahip olması gerekmektedir. Eksik bilgi(asimetrik bilgi) asillerin vekillerden hesap sormasını imkansızlaştırmaya bile hesap sormanın rasyonel bir zeminde gerçekleşmesini engeller. Hesap sorma sisteminin yeterli ve etkin kurumsal yapılara sahip olmaması durumunda ise hesap sorma fiilen imkansız duruma gelmektedir. Bu açıdan mali raporlamanın ve siyasi-idari-mali sorumluluk üçlüsünün iyi bir şekilde tasarlanmış olması, parlamentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminin etkinliği için kaçınılmaz bir zorunluluktur.

1.3.Saydamlık ve Hesapverilebilirlik İlkelerinin İşlevleri

Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında bütçeler birer sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşmenin aynı zamanda bir yetki devri içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri ulusa adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya(vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık icra organı da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının saydamlığının çok büyük önemi vardır. Zira toplumda alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının

hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sözleşme olma niteliğinin en önemli unsurudur. Bu hesabın, kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir(Emil ve Yılmaz, 2004:14). Dolayısıyla parlamento tarafından, bütçe hakkının zorunlu bir gereği olan bütçe uygulama sonuçlarının denetiminin etkin ve verimli bir şekilde icra edilebilmesi ancak saydamlık ve hesap verilebilirlik ilklerinin hayata geçirilmesi ile mümkündür.

Temsili demokratik sistemlerde devletin temel toplumsal amacı kamu yararına kamu mal ve hizmetleri üretmek olarak belirlenebilir. Vatandaşlar devlet kuruluşlarına ve aktörlerine (temel politikacılar ve bürokratlar) kamu yararına mal ve hizmet üretmeleri için yetki verirler. Burada, kabaca, kamu politikası üretme, yani hangi mal ve hizmetlerin üretileceğine karar verme işlevinin siyasete, bu politikaları uygulama işlevinin de idareye ait olduğu söylenebilir. Fakat devlet aktörleri aldıkları yetkiyi kamu yararına değil kendi çıkarlarını gözetmek ve korumak amacıyla kullanabilirler. Bunun önlemek veya asgariye indirmek için bir çok denetim ve hesap verme(accountability) mekanizması kurulmuştur. Örneğin seçimler, politikacı ve bürokratların davranışlarını sınırlayan yasalar, bu mekanizmalara arasında sayılabilir. Bu mekanizmaların ne kadar başarılı olduğunu belirleyen önemli etkenlerden biri, sistemdeki bilginin düzeyi ve aktörleri arasında eşit dağılıp dağılmadığıdır. Vatandaş politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy veremez. Aynı şekilde politikacılar da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemleyemediği zaman bürokrasiyi yetkin bir biçimde yönlendiremez, politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayamaz. İşte saydamlık, bu denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesini(Atiyas ve Sayın, 2000:27-28) ifade ederken hesap vermede bu mekanizmaların sonuç doğurmasına aracılık etmektedir.

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları hem yurttaşların kamunun politikaları, öncelikleri ve mali işlemleri hakkında daha bilgilenebilmesi yoluyla kamuoyu denetiminin etkili olması açısından hem de parlamentoların hükümetin mali uygulamalarını daha etkili bir şekilde izlemesi ve denetlemesine

imkan sağlaması açısından önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda parlamentonun mali gözetim fonksiyonu, demokratik yönetim sistemini benimseyen ölkelerde bütçe hakkı mali hesap verilebilirlik açısından temel bir konu haline gelmiştir(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 29).

1.3.1.Saydamlık İlkesinin İşlevi

Saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan birisidir. Temsili demokrasilerde vatandaşların yönetenler üzerindeki en önemli yaptırım gücü, yönetiminden memnun olmadıkları siyasetçileri seçim yoluyla iktidardan uzaklaştırmaları ve aynı yöntemle programlarını beğendikleri siyasetçileri iktidara taşıyabilmeleridir. Saydamlığın en önemli sonucu bu mekanizmanın etkin bir şekilde çalışmasına katkıda bulunmaktır. Saydam bir mali sistem, iktidardakilerin kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlar için kullandıkları ve bu kullanımın ne tür sonuçlar yarattığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara sunarlar(Aydın, 2007:51). Ayrıca sorumluluğun dağılımı konusunda da vatandaşları bilgilendirir. Saydam bir sistem nedeniyle hem idare (bürokrasi) hem de hükümet, kaynakların kamu yararına kullanılmasına özen gösterir.

Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de ilintili olan bu husus bir kaç noktadan hareketle ele alınabilir. Bütçe başta da belirttiğimiz gibi bir sosyal sözleşmedir. Bu sosyal sözleşmenin tarafları olarak vatandaşın ve onun temsilcileri olan milletvekillerinin bu sözleşmeden doğan hak ve yükümlölüklerini doğru değerlendirebilmeleri için icra organının önlerine getirdiğı bütçe teklifini değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır. Vatandaşların tek tek bütçe uzmanı olmaları beklenemez. Ancak hiç olmazsa bütçe belgelerini ve raporlarını onlar için yorumlayacak; sade ve basit bir biçimde hükümetlerin kendilerinden topladıkları kaynaklarla geçmişte ne gibi işler yaptıkları ve gelecekte ne gibi işler yapacaklarını açıklayabilecek oluşumlara (sivil toplum örgütleri, sendikalar, meslek odaları gibi) ihtiyaçları vardır. Bu kuruluşların bütçe süreçlerinin her aşamasını (hazırlık, parlamentoda görüşme, uygulama sonuçları, denetim) izlemeye yönelik yapılar geliştiremediğı ve vatandaşların bu sürece katılmasına imkan sağlayacak

mekanizmaları hayata geçiremediği ortamlarda saydamlık talebi için gerekli bir önkoşul yerine gelmemiş demektir(Emil ve Yılmaz, 2006: 12).

Saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin hangi tür sonuçlardan sorumlu olduğu, yani kamu içinde sorumluluk dağılımı konusunda vatandaşları bilgilendirir. Bu bilgilerin varlığı, ve vatandaşların oy kullanırken bu bilgileri de göz önünde bulundurması (veya göz önünde bulundurma fırsatının mevcut olması), siyasetçilerin iktidarları kamu yararına aykırı bir biçimde kullanmalarını zorlaştıran, onların vatandaşların tercihlerine en azından duyarlı kılan en önemli etkenlerden biridir(Atiyas ve Sayın, 2000:29) Bu yönüyle saydamlık, temsili demokrasilerde kamusal karar olma süreçlerinin en önemli sorunlarından biri olan bilgi asimetrisini ortadan kaldırdığı gibi asil-vekil çelişkisinin en aza indirilmesinde de hayati bir rol üstlenmektedir.

Saydamlık, vatandaşların devlete emanet edilen kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemelerini sağlar ve kamusal kaynakların dağılımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Saydamlığın yokluğu mali disiplin ve harcama kontrollerinin başarılı olmasını zorlaştırır(Günay, 2007:111).Bu durumda etkin bir hesap verme sisteminin varlığından bahsetmek mümkün olmayacağından, parlamentonun yürütme organından, yürütme organının da idareden nesnel gerekçelerle hesap sorabilmesi zorlaşmaktadır. Vergi mükellefi olarak vatandaşların da ödemiş oldukları vergilerle ilgili siyasetçilerden hesap sorması ancak saydam bir mali yönetim sayesinde mümkün olmaktadır. Bugün saydamlık talep etme durumunda olmanın birinci önkoşulu, vatandaşın ödediği vergilerin nereye harcandığını sorgulanmaya başlanması ihtiyacıdır.

Kamu kesimi ile ilgili bilgilenmenin denetim açısında ve kamu kuruluşlarından hesap sorma bakımından önemli olduğunu kabul eden reformlar kamu kesiminin saydamlığını artırmayı hedeflemiştir. Saydamlık hem yürütmenin hem de yasamanın birbirini denetlemesi ve her ikisinin de toplum tarafından daha iyi denetlenmesini gerçekleştirmektedir(Arın, 2000:67). Özellikle bütçe sonuçlarının denetimini konu edinen kesin hesap görüşmelerinde saydamlık hayati rol oynamaktadır. Mali saydamlığın tesis edilmediği bir ortamda; yürütme organı

emrindeki idareyi denetleme ve hesap sorma imkanına sahip olamayacağı gibi, yasama organı da bütçe ile hizmet siparişi verdiği yürütme organını yeterli bir şekilde denetleme imkanına sahip olamayacaktır.

Yasama ve yürütme organlarının toplumsal tercihleri kamu politikalarına dönüştürme ve bunların uygulamada başarısız olması olarak nitelendirilen devletin başarısızlık nedenleri birden fazla olmakla birlikte bunlarda birisi de politikada şeffaflığın olmamasıdır. Genellikle devlette gizlilik ve örtbas hakimdir. Kamu kurum ve kuruluşlarında denetim ve kontroller etkin ve fonksiyonel değildir. Sonuç olarak bu nedenlerden ötürü devletin başarısızlığa uğradığı söylenebilir(Aktan, 2007:76). Devletin başarısızlığına yol açan asimetrik bilgi ve asil-vekil çelişkisi etkin mali saydamlık sayesinde azalmaktadır. Çünkü saydamlık, her şeyden önce kamu yönetiminin en önemli sorunu olan kamusal karar ve işlemlerin gizlilik içerisinde yürütülmesi olgusunu ortadan kaldıran bir ilke ve uygulamadır. Saydamlık ilkesinin kurumsallaştığı bir ortamda kamusal karar ve işlemleri vatandaşın bilgisinden sakınma ve vatandaşları ya da siyasetçileri bilgi asimetrisine dayalı olarak yanıltma imkanı ortadan kalkmaktadır. Temsili demokrasilerde en önemli sorun bürokratların siyasetçilere, siyasetçilerin de vatandaşlara karşı bilgi tekeline sahip olmasından kaynaklanan, rasyonel karar almanın her zaman mümkün olmamasıdır. Kamusal hesap, işlem ve süreçlerin şeffaf ve aleni olması bürokrat ve siyasetçilerin söz konusu bilgi tekeli zayıflatan önlemlerin başında gelmektedir.

Yönetimde şeffaflık sağlanması da seçmenlerin bilgisizliğini azaltabilecek bir başka etkidir. Gerek bürokraside gerekse siyasal iktidarın faaliyetlerinde şeffaflık sayesinde, seçmenler ilgili kurumlar ve faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkı sağlamış olurlar. Sınırlı bazı hizmetler dışında (örneğin; milli savunma hizmetlerinin bazı alanlarında) tüm kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri seçmenlere açık olmalıdır. Bunun için kamu kurum ve kuruluşlarının belirli aralıklarla faaliyetlerini ve mali yapılarını açıklayan istatistikleri yayınlamaları zorunlu hale getirilmeli, bu kurum ve kuruluşların özel denetim birimleri aracılığıyla denetimi sağlanmalı ve bu denetim sonuçları halka açıklanmalıdır(Aktan ve Dileyici, 2007b:115).

Saydamlık sayesinde temsilcilerin yapacakları işlerin kamu yararına olup olmadığı anlamlı bir şekilde tartışılabilir, hata ve eksiklikleri görülebilir. Apaçık gerçeklerle karşı karşıya olan vatandaşlar kendi davranışlarını buna göre planlarlar, kamu politikaları karşısında kendi durumlarını daha iyi yapacak seçeneklere yönelirler. Uygulanacak kamu politikalarının önceden tartışılması mali yanılma ve bedavacılık gibi sorunların çözümüne katkı sağlar. Adayların kimliğinin açık ve bilinir olması asil-vekil ve oy ticareti gibi sorunların çözümünü kolaylaştırır (Öztürk, 2007:186).

Bu bağlamda politika uygulamalarının şeffaflığı ve politika uygulayıcılarının hesap verilebilirliği demokratik sistemlerin en önemli öğelerinden biri olmaktadır (Öztürk, 2007: 189). Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır(DPT, 2000:13). Bu kavram, performans esaslı bütçeleme sisteminin zorunlu kıldığı hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Yeni bütçeleme sistemi, kamu yöneticilerinin yürüttükleri faaliyetlerinden dolayı hesap verilebilir kılınmalarını esas almakta, bu husus ise tüm mali işlemlerin düzenli olarak kayıt altına alınmasını gerektirmektedir(Özen, 2008:41). Mali saydamlığın kurumsallaştırılmadığı bir ortamda hesap sorma ve hesap verme sisteminin etkin çalışması teknik olarak imkansızdır. Hesapverilebilirliğin temini ancak saydamlık ilkesinin kurumsallaştırılması ile mümkündür. Çünkü tam ve doğru bilgi setine sahip olmaksızın sonuç verecek şekilde hesap sorma mümkün olmadığı gibi, neyin hesabının kimlerden ve nasıl sorulacağını tayin ve tespit etmekte kolay olmayacaktır.

Bir ülkede devlet yönetiminin saydam olarak yürütülmesini sağlayan başlıca öğe güvenilir bir denetimdir. Denetimin saydamlığı ise, ona inan ve güvenin eksiksiz olmasına bağlıdır. Böyle bir inanç ve güven ancak üst düzey bir anayasal kuruluşla elde edilebilir. İşte günümüzde Sayıştay, Demokratik, parlamenter bir Hukuk Devletinde, saydam bir denetim sağlayan Anayasal Müesseselerin başında gelenlerdendir(Feyzioğlu, 1997: 7). Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara ulaşması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve

kendi çıkarlarına gözeten bir şekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır(Polat, 2003:67).

1.3.2.Hesapverilebilirlik İlkesinin İşlevi

5018 sayılı Kanun ile hesapverme sorumluluğu kavramı mali sistemimizde ilk defa düzenlenmiştir. Hesapverme sorumluluğu (accountability) siyasal ve yönetsel hesap verme sorumluluklarını kapsayacak şekilde Kanunun 10 uncu maddesinde düzenlenmiş, 11 inci maddesinde bakanların hesap verme sorumlulukları ele alınmış ve 12 nci maddesinde ise kamu idaresi yöneticilerinin sorumlulukları hükme bağlanmıştır. 11 inci maddede "Bakanlar, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili veya ilişkili kamu idarelerinin stratejik planları ve bütçeleri ile diğer mali işlemlerinin mevzuata, kalkınma planlarına, yıllık programlara, stratejik planlara ve hükümet politikasına uyumunu ve bu çerçevede diğer bakanlıklarla eşgüdüm ve işbirliğini sağlamakla sorumludur" denilerek bakanların siyasal hesap verme sorumluluğunun çerçevesi çizilmiştir(Yılmaz ve Biçer, 2010b: 26).

5018 Sayılı Kanunun hesap verebilirlik ile ilgili maddesinin gerekçesine, "Hesap verebilirlik kamu harcamalarının can damarını meydana getirmektedir. Çağdaş kamu mali yönetiminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını verme anlamına gelmektedir. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlamasının sağlanması, ayrıca kötüye kullanımının önlenmesi için görevli ve yetkili kılınmış mercilere bu Kanun hükümleri çerçevesinde hesap vermeleri öngörülmüştür" biçiminde ifade edilmiştir.

Kamu yönetiminin "emanet yönetimi" olarak algılamasının bir sonucu olan hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevi yerine getirme tarzları hakkında açıklamada bulunma mecburiyetidir. Hesap verme yükümlülüğü, şeffaflık ve demokrasi birbirleriyle karşılıklı etkileşim içerisinde olan kavramlardır. Hesap verme sürecine

inanırlık ve güvenilirlik kazandıran denetim, hesap verme zincirinin önemli bir halkasını oluşturur, demokrasinin pekişmesinde aktif bir rol oynar(Gören:2000:81).

Vatandaşlar kamu hizmeti sunması için devlete emanet ettiği kaynakların, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri gözetilerek kullanılmasını ister. Vatandaşların kamu gelirlerinin nasıl toplandığını ve kamu fonlarının nasıl harcandığını kontrol etme hakkı, demokrasilerin temel taşlarından biridir. Temsili demokrasilerde, bu kontrolü vatandaşlar adına seçilmiş temsilcileri, yani parlamenterler yapar. Hükümet, kamu gelirlerini toplamadan veya kamu harcamalarını yapmadan önce, parlamentodan izin almak zorundadır. Kamu fonları harcadıktan sonra; hükümet, kamu fonlarını parlamento'nun verdiği yetkiye uygun kullandığını raporlamalıdır. Hükümetin, icraatından sorumlu olması "Hesap verme sorumluluğu" olarak isimlendirilir. Etkin bir "Hesap verme sorumluluğu" sistemi şeffaf ve açık yönetimin can damarıdır(Coşkun, 1998:99).

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. Dolayısıyla, 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).

Hesap verme yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle de kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Muhasebeciler kaynak kullanımı gerektiren işlemleri belgelendirmek ve kaydetmekten ve bu işlemleri özetleyen mali raporları hazırlamaktan sorumludur. Bu nedenle muhasebe, bir çok kaynağın kullanıldığı mali hesap verme süreci için bir temel unsur olma özelliğini taşır(Gören:2000:119). Onun için mali saydamlık ile hesapverilebilirlik ilkeleri arasındaki doğal bağlantının en görünür olduğu alan, mali raporlamadır. Saydamlık ilkesine uygun olarak düzenlenmiş mali raporlama sistemi sayesinde, mali sorumluluğu intaç edecek şekilde hesap sorma mümkün olmaktadır.

Hesap verme yükümlülüğü parlamenter sistemimizin çalışma prensibidir ve onun etkili işleyişi demokratik yönetimimiz için vazgeçilmez bir süreçtir. Hesap verme yükümlülüğü, yani kendilerine emanet edilen görev ve sorumlulukları ifa etme tarzlarını açıklama yükümlülüğü, yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim şeklimizin özüdür. Hesap verme, bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. Etkin demokrasi etkin hesap verme süreci gerektirir. Etkin hesap verme süreci hükümet faaliyetlerinin vatandaşlara raporlanmasını ister ve zorunlu kılar. Ortalama vatandaşlara hitabeden anlaşılabilir, tarafsız denetim raporları hükümetle parlamento arasındaki hesap verme ilişkisine katkılarda bulunur. Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları esastır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır(Köse, 2007:130).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TBMM’NİN BÜTÇE SONUÇLARINI DENETLEME SÜRECİ

Denetim ve kontrol, temelde, birinin ya da bir kesimin, başka birini ya da birilerini yetki devrederek yaptırdığı faaliyetlerin, devredilen yetkinin, devir kıstasları çerçevesinde kullanılmasının temini amacına hizmet eder. Bu nedenle, başkalarına ait kaynağı ya da yetkiyi kullanmanın var oluşundan beri kontrolün veya denetimin de var olduğu ya da var olması gerektiği söylenebilir. Denetimin veya kontrolün etkinliği ise, devredilen yetkinin amacına uygun olarak kullanılması derecesidir. Bu bağlamda, TBMM’nin bütçe denetimi yasama organı ile yürütme organı arasındaki organik ilişkinin doğal sonucudur. Anayasal bir ilke olan “İdarenin kanuniliği”, idarenin bütün iş ve işlemleri gibi mali iş ve işlemlerinin de (kamu geliri toplama ve kamu harcaması yapma) kanuni dayanağa sahip olması gerekir. Yasama organı bütçe kanunu ile yürütmeye bu olanağı vermektedir. Yetkiyi veren, Yasama organı hukuk devletinin gereği olarak da yürütmeyi denetleme gereksinimi duyar(Özer, 1999:30).

Bilindiği üzere parlamentoların yasama işlevinden sonra gelen en önemli işlevi, denetimdir. Yasaların ve bütçenin uygulanışının denetimi, yasama işlevinin ayrılmaz bir parçasıdır. Yürütme erkinin işleyişinin halk adına denetimi de, Parlamentoların asli görevlerindendir. Dolayısıyla denetim, hem doğrudan bir faaliyet olarak ve hem de yasama işlevinin bir unsuru olarak parlamentolar için büyük öneme sahiptir. Ancak günümüzde Parlamentoların doğrudan yürütecekleri denetim faaliyetleri, gittikçe karmaşılaşan ve boyutları genişleyen kamusal denetim

alanında çok az bir yer tutabilir. Bu da yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıl olup, bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır(Köse, 2007: 128,129)

Esasında, parlamentoların yürütme organlarının mali alandaki yetkilerinin sınırlandırılması yolunda verdikleri mücadelenin bir sonucu olarak gelişen modern bütçe sistemleri; yasama organının yürütme üzerindeki siyasi denetiminin bir aracı olmuştur. Bu uygulama, “Kuvvetler ayrımı doktrini”nin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Başlangıçta siyasi denetim aracı olarak geliştirilen bütçelerin fonksiyonlarında zamanla değişme olmuş ve bütçe kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında (Dicle, 1973:36) bir yönetin aracı haline dönüşmüştür.

Yasa çıkarılması ve toplumsal meselelerinin tartışılmasının yanı sıra, parlamentoların temel fonksiyonlarından birisi de yürütme organının hesap verebilirliğini sağlamaktır. Parlamentonun bütçenin kontrolü ile ilgili faaliyetleri, bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve onaylanmasından ibaret değildir. Hükümetin bütçe uygulamasının da izlenmesi ve denetlenmesini gerektirmektedir (Çağan, 2008:185).

Parlamentonun bütçe uygulamalarını izlenmesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesi: yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde dahil olan bürokratların moralinin ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi; Parlamento’nun 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 tesis edilmesi; açısından önem taşımaktadır (Tarschys, 2008:263-264).

1.BÜTÇE SONUÇLARININ TBMM TARAFINDAN DENETLENMESİ

1.1. 5018 Sayılı Yasa Öncesi Dönemde TBMM'nin Bütçe Denetim Sürecindeki Rolü İle İlgili Tespitler

1990'lı yılların sonundan itibaren ülkemizde parlamentonun bütçe denetiminde etkili olmadığı ve bütçe sürecinin tamamında gittikçe hükümetin etkili olmaya başladığı yönünde sık sık dile getirilmeye başlanmış; parlamentonun bütçe hakkını etkili bir şekilde kullanması ve bütçe sürecindeki rolünün güçlendirilmesi amacıyla kamu mali yönetim sisteminin değiştirilmesi gerektiği yönünde çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.

5018 sayılı kanun öncesi 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 Anayasa” 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. Kamu mali yönetiminde;

- (a) üretilen hizmetin etkinliğinin ve veriminin artırılması,
- (b) yeterince bilgilendirilmiş ve hızla karşılık veren bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,
- (c) mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması,
- (d) denetim etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş,

Temel amaçları hedefleyen Komisyon, Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde ilgili kuruluşların görevlendirmiş olduğu uzmanlar ile Planlamanın bu komisyon çalışmalarına katılmasında fayda gördüğü uzman, akademisyen gibi son derece seçkin bir kadroyla çalışmalarını yürütmüştür. Bu çerçevede Komisyon bünyesinde oluşturulan beş alt komisyondan biri de “Parlamentonun Bütçe Denetim Sürecindeki Etkinliğinin Artırılması” alt komisyonudur. Bahse konu komisyon çalışmalarının sonunda “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık” başlıklı Özel İhtisas Komisyon Raporu’nu hazırlamıştır. Nitekim Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde radikal yapısal değişiklikler öngören 5018 Sayılı Kanunda bu rapordan sonra hazırlanmıştır.

Bu raporda parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğinin nedenleri doğrudan ve dolaylı etkinlik olarak iki ayrı başlık altında incelenmiştir. Parlamentonun bütçe sürecindeki doğrudan etkinliğini sınırlayan nedenler olarak(DPT; 2000: 92-94);

-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 bölümü 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 değildir.

-Bütçe görüşmelerinde öncelik gider bütçesine verilmekte ve gelir bütçesi 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 kullanılabilmektedir.

-İç borçlanma sonucu anayasal olarak Meclise verilen “bütçe hakkı” yasal zorunluluğa rağmen yürütmeye devredilmekte ve sorumsuz bir kamu harcaması genişlemesine neden olmaktadır.

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

-Kesinhesaplar üzerinde durulmamakta, sadece onaylanması gereken bir tasarı olarak kabul edilmektedir. Meclisin bütçe hakkının asıl kullanılması gereken kesin hesap safhasındaki yetersizliğin hukuksal temeli, Anayasa’ dan bütçe kesin hesaplarının Mecliste görüşülüp onaması süreci ve sonucu hakkında belirleyici bir düzenlemenin olmayışıdır. Bu da, 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 bilgiler bulunmamakta bu da denetim yetkisinin kullanılmasında etkinsizliğe yol açmaktadır, şeklinde sıralanmaktadır.

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 inci maddesine göre Sayıştay’ ın her yıl Meclis’ e 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.

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

çıkaran, çıktı ve sonuç odaklı, çok yıllık bütçe anlayışının oluşturulması amaçlanmıştır(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 3-4).

1.2.Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde TBMM'nin Rolü

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, 2010c: 20).

Başta bütçe sistemi olmak üzere kamu maliyesinin yönetim ve kontrol sisteminde radikal 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. Bu bölümde, 5018 sayılı Kanunla değişen yeni bütçe sisteminde parlamentonun bütçe hakkı kullanımı ile izleme/gözetim fonksiyonu ve bütçe sürecindeki hesap verme sorumluluğu değerlendirilmiştir(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 23).

5018 Sayılı Kanunun 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 kullanmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiş, böylece bütçe içinde yer almayan bir çok kamu kurumu bu kapsamın içine alınmıştır. Çünkü bütçe kapsamının genişliği, parlamento tarafından hükümetlerin kontrol edilebilmelerinin de bir ölçüsüdür(Aydın, 2007:59). 5018 Sayılı Kanunun 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. Dolayısıyla, 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 görüşüp bölümler halinde oylayacağı düzenlenmiştir. Parlamentonun bütçe ve dolayısıyla kamu mali yönetim ve kontrol sistemi üzerindeki en önemli yetkisi bütçenin onay aşamasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü, 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. Dolayısıyla, bütçeyi ex ante ve ex post denetime tabi tutmuş olur(Batırel, 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(Batırel, 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 Anayasal olarak 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 ünü 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.

Teorik olarak bütçe hakkı, toplum adına yapılacak işler, her birisi için kullanılacak ödenekler, bu işler için katlanılacak fedakarlıklar konularında millet temsilcilerinin karar almaları şeklinde tanımlanmaktadır(Gürsoy, 1980:45). TBMM’nin sahip olduğu “Bütçe Hakkı”na dayalı olarak 5018 Sayılı Kanunun 18 inci maddesinde Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı, Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; Orta vadeli malî planı da 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 gerçekleşmeleri 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 diğerkurum ve kuruluşların listesinin de ekleneceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen düzenleme ile bütçenin TBMM’de görüşülmesi esnasında TBMM’nin mutlak bilgi sahibi olmasını sağlayacak tüm dokümanların bütçe kanun tasarısına 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. Ancak, 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. Ancak 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.

5018 sayılı Kanunda TBMM'nin kamu harcamaları üzerinde iki şekilde denetim yapacağı belirtilmektedir. Birincisi; 5018 sayılı Kanunun 68 inci maddesine göre Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılacak dış denetimdir. Sayıştay, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve

planlara uygunluk yönünden inceleyerek sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlayacaktır. Bu Rapor ile TBMM; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanıp, kullanmadıklarını denetleyecektir. Böylece Parlatentonun denetim alanı mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde konu itibariyle de genişlemektedir.

İkincisi ise, idarelerin faaliyet raporları üzerinde yapılacak denetimdir. 5018 sayılı Kanunun faaliyet raporlarını düzenleyen 41 inci maddede, sosyal güvenlik kurumlarını da kapsayacak şekilde, kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından idarenin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütölen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklandığı faaliyet raporlarının düzenlenerek Maliye Bakanlığına gönderileceğı, bu raporlar doğrultusunda Maliye Bakanlığının genel faaliyet raporunu hazırlayarak Sayıştay'a sunacağı, Sayıştay'ın bu raporları dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendireceğı ve kendi görüşü ile birlikte hazırlayacağı genel faaliyet raporunu TBMM'ye sunacağı hüküm altına alınmıştır. TBMM, bu raporlar çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 24-25).

Hükümetin performansını etkin bir şekilde değerlendirmek ve hükümetin parlamentoya verdiği bilgilerin parlatentonun verdiği yetkiye uygun, faaliyetlerin sonuçlarını doğru bir şekilde yansıttığından ve yine atanmış yöneticilerin hükümetin belirlediğı politikaları en etkin şekilde yerine getirdiklerinden emin olmak için parlamento üyelerinin bu bilgiler üzerinde tarafsız bir değerlendirmeye ihtiyacı vardır. Sayıştay bu çerçevede hem TBMM'nin hem de hükümetin kamu kurumlarının performansı hakkında objektif bilgi ihtiyacını karşılayacak, bağımsız bir yüksek denetim kurumudur(Coşkun, 1998:100-101).

5018 Sayılı Kanun ile ilk defa kamu idareleri için "Faaliyet Raporu" düzenleme zorunluluğı getirilmiş ve düzenlenecek bu raporların TBMM'de görüşölmesi hükme bağlanmıştır. Bu durumda idareler, amaç ve hedeflere ulaşılıp ulaşılımadığını 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 Kanunun 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 icmal 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).

1.3.Mali Yönetim Sürecinde Yer Alan Aktörlerin TBMM'ye Karşı Sorumluluğu

Dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların üç saç ayağına dayandığı görülmektedir. Bunlar; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir (Blondal, 2003). Dünyadaki gelişmelere paralel olarak 5018 sayılı Kanun da TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. TBMM'nin "bütçe hakkı" alanındaki yetkileri, 5018 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde "Kamu Malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür." yönündeki düzenleme ile güçlü bir şekilde vurgulanmıştır(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 8).

5018 Sayılı Kanun ile düzenlenen kamu mali yönetiminin en önemli yeniliklerden birisi de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde rol alan aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmiş ve sorumlulukların aktörler arasında paylaştırılmış olmasıdır (Candan, 2006:1). Yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin temel aktörleri; Bakan, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, mali hizmetler birimi yöneticisi, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi, muhasebe yetkilisi mutemedi, mal yönetiminde görev

alanlar ve iç denetçilerdir. Bahse konu aktörlerden bakanlar, Anayasa'nın 112 inci maddesine göre başbakana ve TBMM'ye karşı doğrudan sorumludurlar.

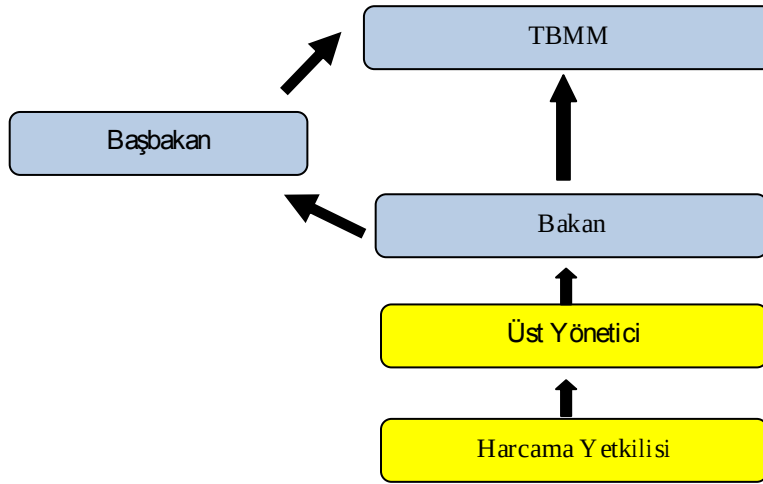
Yürütme organının birer üyesi olarak bakanlar, TBMM'nin verdiği bütçe yetkisini kullanmaktadırlar. TBMM bu bakanlarla ilgili olarak uygulama sırasında kendi çalışma kuralları içinde sadece gerekli gördüğü durumlarda denetim yapar. Bu denetim, bütçelerin uygulanması görevini üstlenmiş bulunan bakanların Anayasa gereğince parlamentoya karşı taşıdıkları sorumluluktan doğar(Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981;230-231). Parlamento, anayasada belirlenen denetim mekanizmaları aracılığıyla, kamu mali yönetiminin birincil aktörü olan bakanları denetleme yetkisine sahiptir. Fakat, yasama organı uygulama sırasında, yani mali yıl içinde yaptığı denetimi gerekli görülen hallerde yapar(Dikeç, 1989:146). Dolayısıyla bu denetim türü, düzenli bir denetim olmaktan uzaktır. Bahse konu sakıncadan ötürü, parlamentoya düzenli/sürekli denetim yetkisi verilmiştir.

Bu çerçevede 5018 Sayılı Kanunun “Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu” Başlıklı Dördüncü Bölümü altında yer alan 10 uncu maddede; Bakanların, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu oldukları, bu sorumluluğun, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir olduğu şeklinde düzenleme yapıldıktan sonra; “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.” Hükmüne yer verilmiştir.

Kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden Başbakana ve TBMM'ye karşı sorumlu olan bakanlar, başta üst yöneticiler olmak üzere kamu mali yönetiminin diğer tüm aktörlerinin iş ve işlemlerinden sorumlu oldukları gibi, kendi teşkilat kanunları gereği bu aktörlerin en üst amiridirler. Bakanların TBMM'ye karşı sorumlu olması, kamu mali yönetim sürecinde yer alan diğer tüm aktörlerin dolayısıyla TBMM'ye karşı sorumlu oldukları anlamına gelmektedir. Çünkü kanun koyucu 11 inci maddede üst yöneticileri idarelerinin

stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu kılınmıştır.

Yeni kamu mali yönetim sisteminde hesap verme sorumluluğu ve mali süreçte yer alan aktörlerin TBMM'ye karşı sorumlulukları aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.



(Yılmaz ve Biçer, 2010b: 75).

Yukarıda bahse konu edilen düzenleme çerçevesinde her bakan TBMM'ye karşı sorumludur. Bu sorumluluğun kapsamı "Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı"dır. Kanun gereği harcama yetkilisi olmayan ve dolayısıyla harcama sürecinde doğrudan rol almayan bakanların üstlendiği bu sorumluluk, harcamaların mevzuata aykırılığından kaynaklanan mali bir sorumluluk değildir. Her şeyden önce, harcama yetkisi olmayan bakanın bakanlığına tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını nasıl sağlayacağı/sağlayabileceği açık değildir. Bakanların bu sorumluluğunun gereklerini genel hükümlerle kendilerine verilen (Anayasa, 3046 s. Kanun, teşkilat yasaları, personel kanunları, 4483 s. Kanun gibi) görev ve yetkilerle gerçekleştirecekleri söylenebilir(Candan, 2006:6)

Bakanların, TBMM'ye "bütçe hakkı"ndan kaynaklanan sorumluluğu "hesap verme sorumluluğu"nu da kapsamaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde; Sayıştay'ın, idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşeceğini, bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılmasının zorunlu olduğu düzenlemiştir.

1.4.TBMM'nin Bütçe Uygulama Sonuçları Üzerindeki Denetimi

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

-Bütçe yoluyla yapılan ödenek tahsislerinin politika önceliklerini yansıtması. Başka bir ifadeyle ön (ex ante) hesap verebilirlik unsurlarının bütçe sürecine kazandırılması.

-Bütçenin uygulanması aşamasında yürütme ile birlikte (Concurrent) eş zamanlı olarak iç kontrol, iç denetim, muhasebe sistemi, yönetsel kontrol gibi uygulamalarla hesap verebilirliğin güçlendirilmesi.

-Yürütmeyi oluşturan kamu kurumlarının bütçe sonuçları ve performanslarının konusunda (ex post) günün sonunda etkin hesap verebilirliklerini sağlayacak mali raporlama unsurlarının varlığı.

organının yetkilerini belirler. Bu, yönetimin meşruluğu ve dolayısıyla devlet otoritesi tarafında alınan kararların meşruluğunun kaynağını teşkil eder (Bogdanovskaia, 2007:12). Yürütmenin mali alanda yürüttüğü politikaların meşruluğu ise bütçe kanunları ile sağlanmaktadır. Yürütme organı kamu harcamalar alanındaki yetkisini bir yandan maddi yasalarla, öte yandan da bütçe yasası ile çizilen çerçeve içinde kullanabilmektedir (Çağan, 2008:186). Bütçe kanunları ile; kamu politikaları toplumsal ihtiyaçlara ve siyasi beklentilere göre önceliklendirilir ve bunlara ulusal gelirden ne kadar pay ayrılacağı kararlaştırılır. Bu süreç, esas itibari ile politik bir olgudur. Bu açıdan bütçe süreci, politik kararların belirli programlara bağlanması olarak nitelendirilebilir.

Demokratik parlamenter rejimlerde, icra organı olan hükümete bütçe kanunları ile harcama yapma yetkisi verilir. Bütçe hukukunun esası, yasama organının bütçeyi onaylaması ve uygulaması bittikten sonra da kamu hesaplarını kesin olarak kapatmak hakkına yine parlamentonun sahip olması şeklinde belirir (İba, 1997: 126).

TBMM anayasal olarak “Güvenoyu”, “Gensoru soru”, “Meclis araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Soru” şeklinde yürütmeyi ve dolayısıyla idareyi denetleme yetkilerine sahiptir. Anayasanın TBMM’ye verdiği bu yetkiler, parlamentoya mali yönetim alanında mutlak yetkiler ve önemli roller tanımaktadır. TBMM, anayasal olarak sahip olduğu genel yetkileri yanı sıra bütçe kurumu aracılığıyla mali yönetim ve kontrol sistemi üzerinde de önemli yetkiler edinmiştir. Bütçeye ilişkin kararların alınması, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetimi olarak adlandırılan bütçe sürecinin her aşaması, doğrudan veya dolaylı olarak TBMM Genel Kurulu ile ilgilidir (DPT, 2000:90-91). Gerek sahip olduğu genel yetkiler (yasa yapma vb.) gerekse sahip olduğu bütçe vb. özel yetkiler sayesinde, TBMM, kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin merkezinde yer almaktadır.

Yasama organı bütçe kanunu ile yürütme organına devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini vermekte, ancak bütçe hakkına sahip olmasının doğal sonucu olarak da hükümeti denetlemektedir (Edizdoğan, 1998:467).

Bu açıdan bakıldığında bütçenin yasallaşması süreci aynı zamanda TBMM'nin hükümetin ve onun emrindeki idarenin mali yönetimi ve kontrol sistemini denetlemesi sürecidir. Fakat TBMM'nin bütçe sürecindeki rolü burada bitmemekte, bütçe uygulama sonuçları hakkında da son sözü TBMM söylemektedir.

TBMM'nin bütçe dolayısıyla kamu mali yönetimi üzerinde “bütçe hakkı”ndan ve “bütçenin yasallık” ilkesinden kaynaklanan yetkileri sadece onay aşaması ile sınırlı değildir. Nitekim bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesini düzenleyen 5018 Sayılı Kanunun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41 inci maddesi, “Kesin hesap kanunu” başlıklı 42 nci maddesi, “Genel uygunluk bildirimi” başlıklı 43 üncü maddesi ile “Mali istatistiklerin değerlendirilmesi” başlıklı 54 üncü maddelerinde bu husus ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesi, Anayasa, TBMM İçtüzüğü, Sayıştay Kanunu ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. Birden fazla kanun ve diğer düzenleyici işleme konu olan bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesinin ana düzenleyici metni, 5018 Sayılı Kanundur.

Anayasanın 164 üncü maddesinde bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından nasıl denetleneceğini düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre uygun olarak 5018 Sayılı Kanunun 41, 42, 43 ve 68 inci maddelerinde bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından hangi usul ve esaslar dahilinde ve ne şekilde denetleneceği açıklığa kavuşturulmuştur. TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, doğrudan ve dolaylı denetim olarak birbiriyle ilgili iki ana aşamadan oluşmaktadır. Doğrudan denetim TBMM'nin kesaphesap yasa tasarılarının görüşmesi ve onaylanması ile gerçekleştirdiği denetim iken, dolaylı denetim ise TBMM-Sayıştay ilişkileri kapsamında Sayıştay'ın TBMM adına yürüttüğü dış denetim yoluyla gerçekleşmektedir.

1.4.1. 5018 sayılı Kanunla Getirilen Farklılıklar

5018 Sayılı Kanunun 42 nci maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanmaktadır. Bu düzenlemeye göre kesin hesap yasa tasarısının kanunlaşması, ilgili yıl bütçe uygulama sonuçlarının onamasıdır. Halbuki 1050 Sayılı

Kanunda, kesin hesap kanunu için “Bütçe hesabının kesilmesi Kesinhesap Kanunu ile olur” şeklinde tanımlama yapılmıştı.

Kesin hesap kanunu 1050 Sayılı Kanunda daha ziyade bir hesap kesme/dönem kapatma aracı olarak tanımlanırken, 5018’de bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından onaması olarak tanımlanmıştır. Kesin hesap kanununun tanımına yönelik yaklaşım farkı; her iki kanunun kesin hesap kanununa ve dolayısıyla yasama organının bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesine nasıl yaklaştıklarını açıkça ortaya koymaktadır.

Halkın temsilcileri tarafından yapılan bütçe denetimi, öngörülen bu hizmetlerin etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik bir faaliyettir. Dolayısıyla, hizmetleri üretme durumunda bulunan ve kamu kaynakları kullanma yetkisi alan hükümetler, alınan yetkinin nasıl kullanıldığı konusunda yasamaya karşı sorumludur (DPT, 2000:86). Bu sorumluluk kendini en bariz şekilde bütçe sürecinde (yasama aşamasından kesin hesap görüşmesine kadar olan süreçte) hissettirmektedir.

5018 Sayılı Kanun, bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesine aracılık eden kesin hesap kanun tasarısı alanında getirdiği en ciddi değişiklik; kesin hesap kanun tasarısına eklenen raporlardır. Kamu idarelerinin performans göstergelerini de içeren faaliyet raporları, kamu yöneticilerine emanet edilen kamu kaynakları kullanılırken etkinlik, verimlilik ve ekonomi ilkelerine uyulup uyulmadığı konusunda TBMM’ye yardımcı olmaktadır(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:387). 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre kesin hesap kanun tasarısı maddeler halinde düzenlenip, şekil ve bölümler itibariyle genel bütçe kanununa tam olarak paralel olarak hazırlanırdı. Kanuna ekli rapor vb bilgi ve dokümanlar bulunmamaktaydı (1050/100). Bu durumda, doğal olarak, kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesinde istenilen sonuç elde edilmekteydi. Çünkü, kesin hesap kanun tasarısı daha çok bir rakamlar yığını olmaktan öte bir anlam ifade etmemekteydi.

5018 Sayılı Kanunla, kesin hesap kanun tasarısına parlamento denetimi için hayati derecede önemli olan rapor, bilgi ve dokümanların eklenmesi ve bunların

TBMM Komisyonlarında öncelikle görüşülmesinin hükme bağlanması, kanun koyucunun bütçe uygulama sonuçları üzerinde eskisinden farklı bir parlamento denetimi öngördüğünü açıkça ortaya koymaktadır. Nitekim madde gerekçesinde “Yasama organı, bütçe kanunları ile yürütme organına verdiği vergileri toplama ve harcamaları yapma izninin nasıl kullanıldığını kesin hesap kanunu ile denetlemektedir. Bu maddeyle, hükümetin hesap verme yükümlülüğünün bir sonucu olarak merkezi idareye dahil kamu idarelerinin bir yıllık döneme ilişkin bütçe uygulamalarının kesin hesap kanunu ile onanması düzenlenmekte ve kesin hesap kanununa eklenecek rapor ve belgeler belirlenmektedir.” denilerek, kesin hesap kanunun yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemindeki fonksiyonuna işaret edilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim bütçesinin kapsamının genişletilmesi ile kesin hesap kanununun da kapsamı genişletilmiş olmaktadır. Böylece daha önce bu kapsamda olmayan bir çok kamu idaresi ve üst kurular da kesin hesap kanunu kapsamına alınmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulma süresi bir ay geriye alınarak TBMM tarafından incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmaktadır. Ayrıca, kesin hesap kanunu tasarısına, eski uygulamaya göre daha fazla bilgi ve belge eklenmesi öngörülmektedir. Böylece, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın bir gereği olarak parlamento bütçe uygulaması ile ilgili daha fazla bilgilendirilmiş olacaktır(Aydın, 2007:60).

5018 Sayılı Kanunun 1050 Sayılı Kanundan farklılaşan bir yönü de uygunluk bildiriminde ortaya çıkmaktadır. 1050 Sayılı Kanuna göre Sayıştay’ın uygunluk bildiriminin konusu hazine genel hesabıdır(1050/107). Hazine genel hesabı ise 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 giderlerin gibi rakamlar yığınınından oluşmaktaydı(1050/104). Bu durumda Sayıştay’ın verdiği uygunluk bildiriminin doğal olarak içerik bakımından yetersiz ve hesapların rakamsal tutarlılığına yönelik olması kaçınılmazdı.(Bek, 1995:67) .

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde, faaliyet raporları ile bu faaliyet raporlarına ilişkin Sayıştay uygunluk bildiriminin TBMM’de görüşülmesi esnasında, üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte hazır bulunmaları zorunluluğu getirildiği gibi, TBMM’nin bu görüşmelerde “kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşeceği” açıkça hükme bağlanmıştır (5018/41). Söz konusu düzenleme ile başta ilgili bakan olmak üzere idari teşkilatın en üst amiri konumundaki üst yöneticilerin, “Hesap verme sorumluluğu” ve “saydamlık” ilkeleri gereği bütçe kanunu ile aldıkları yetkilere dayalı olarak gerçekleştirdiği tüm iş ve işlemlerinden ötürü TBMM’ye karşı sorumlu oldukları anlaşılmaktadır. Bu sorumluluk ilgili bakanlar için siyasal olduğu kadar, üst yöneticiler için idari ve mali sorumluluk şeklinde de anlaşılabilir.

Netice olarak, 5018 sayılı Kanun parlamentonun bütçe hakkını hem nicelik hem de nitelik olarak etkin bir şekilde kullanması için çeşitli hükümler öngörmektedir. Bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarının kapsamı genişletilmekte; bu tasarılar eklenecek belge ve bilgilerin artırılması öngörülmektedir. Böylece parlamentonun daha sağlıklı bilgilendirilmesi amacıyla yoğun bir şekilde raporlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, kesin hesap kanunu tasarısının müzakeresinden önce kamu idarelerinin stratejik planları ve performans programları çerçevesinde hazırlanan faaliyet raporlarının bir değerlendirmeye tabi tutulması, ilgili mali yılın bütçe kanun tasarısına ilişkin kararların daha sağlıklı verilebilme imkanı getirmektedir(Aydın, 2007:61).

Yukarıda bahse konu edilen düzenlemeler ile 5018 Sayılı Kanun, yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetim modelinde radikal değişiklikler meydana getirmiştir. Özellikle kesin hesap yasa tasarısı, anayasal bir zorunluluk olarak hazırlanan rakamlar listesi olmaktan çıkartılarak, gerçek anlamda yasama denetimine aracılık edecek bir temel doküman haline getirilmiştir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminde stratejik plan ve faaliyet raporlarına özel önem verilmiş ve hem mali saydamlığın hem de hesap verebilmenin temel unsurları olarak bu iki doküman üzerinde durulmuştur.

Kamu mali denetim anlayışındaki paradigma değişikliği, parlamentonun bütçe denetiminin de köklü bir değişime uğramasını zorunlu kılmaktadır. Parlamento artık bütçe uygulama sonuçlarını sadece yasallık açısından denetlemekle yetinmeyip, hukukilik denetimi yanında performans denetimini de yapmaya yetkili kılınmıştır. Bu bakımdan parlamenter denetime yardımcı olan iç ve dış denetimde performans denetiminin esas alınması, parlamenter denetimin şekil ve içeriğini de etkilemektedir.

1.4.2. TBMM'nin Bütçe Uygulama Sonuçlarını Denetleme Araçları Olarak Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Yasa Tasarıları

5018 Sayılı Kanundaki bütçe uygulama sonuçlarının denetim süreci iki temel belgeye dayandırılmaktadır. Kesin hesap yasa tasarısı ile faaliyet raporları. Etkin ve saydam bir kamu mali yönetimin amacı, hükümetlerin mali hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması, bağımsız dış denetim ve bu karşılaştırma ve dış denetimden çıkan sonuçların kamuoyuna sunulmasıdır. Kesin hesaplara işlerlik kazandırmak üzere 5018 sayılı Kanun idarelerin faaliyet raporları ile Sayıştayın genel değerlendirme raporunun kesin hesapla birlikte TBMM'de birlikte görüşülmesini öngörmektedir. Geçmiş yıllarda gözlenen olumsuzlukların tekrar yaşanmaması için TBMM'de yapılan bu değerlendirmelerin de açık ve anlaşılır bir raporla kamuoyuna sunulması kesin hesapların hesap verebilirlik ilkesini harekete geçirebilmesi açısından önemlidir (Acar, 2007: 113).

TBMM denetiminin esasını, TBMM adına denetim yapan Sayıştay tarafından bütçe işlemlerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi sonucunda düzenlenen genel uygunluk bildirimi oluşturduğu için; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlemlerinin raporlandığı kesin hesap kanun tasarısının ve kamu hesaplarının uygunluğunun karara bağlanmasında TBMM'ye yardımcı olmak üzere, Sayıştay tarafından genel uygunluk bildiriminin hazırlanması öngörülmüştür (Tosun ve Cebeci, 2006:115). Nitekim 5018 Sayılı Kanunda, Sayıştay'ın, genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde, TBMM'ye sunacağı, Genel uygunluk bildiriminin; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanacağı hükme bağlanmıştır (5018/43). Dolayısıyla

kesin hesap yasa tasarıları, faaliyet raporları ve genel uygunluk bildirimleri arasında mutlak bir ilişkisellik kurulmuştur. Çünkü farklı birimlerce hazırlanan her üç metin ancak bir diğer ile anlamlı hale gelebilmektedir.

5018 Sayılı Kanunla Sayıştay'ın uygunluk bildiriminin, başka bir ifadeyle Sayıştay'ın TBMM adına denetimde dikkate alacağı husus; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporlarının içerikleridir. Bu da, genel uygunluk bildiriminin salt bir rakamsal tutarlılıktan öte ciddi bir içeriğe sahip olmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Çünkü Sayıştay, TBMM adına, TBMM'ye ve kendisine sunulan bu raporları inceleyecek, inceleme ve denetleme sonuçlarını TBMM'ye bildirecektir. 5018 Sayılı Kanun hükümleri itibariyle Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlamasıdır (Tosun ve Cebeci, 2006:177).

1.4.2.1.Faaliyet Raporları

Medisin kamu kaynakları ve bunların kullanımı hakkında bilgi sahibi olması, hükümetin kamusal faaliyetlerinin tamamını yansıtan bir devlet bilançosu ve bunu tamamlayan mali tabloları zamanında ve kapsamlı bir şekilde yayınlaması ile mümkündür(DPT, 2000:15). Meclis denetiminin etkinleşmesi ve kamuda saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirme ancak; medisin tam bilgi sahibi olması ile mümkündür. Parlamento ve onu seçen halkın tam bilgi ile donatılmasında faaliyet raporları ve stratejik planlar önemli roller üstlenmektedir. Çünkü bu raporlar sayesinde hem kamu yönetiminin tüm işlem ve kararları hakkında bilgi sahibi olunmakta hem de yapılan, yapılması gereken, yapılmayan iş ve işlemlerin neler olduğu neden ve gerekçeleriyle birlikte ortaya konulmaktadır. Kamu idarelerinin hedefleri ve bunların gerçekleşme düzeyi hakkında sistematik bilgi veren bu belgeler; hem mali saydamlığın hem de hesap verme sorumluluğunun gereği oldukları kadar, parlamentoya yeterli ve doğru bilgiyi zamanında ve sistematik olarak verme araçlarıdır.

Temsili demokrasilerde siyasetçiler vatandaşlara, bürokratlar da siyasetçilere karşı sorumludurlar. Hesap verme sisteminin gereği olan bu sorumluluk, ilgili idarenin performans programının, faaliyet raporunda yer alan çıktı ve sonuçlarla kıyaslanması suretiyle yerine getirilir. Faaliyet raporunda üst yönetici, idaresine ilişkin performans değerlendirmesini yapar. Bu değerlendirmede, önceden belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ilişkin yıllık uygulama sonuçlarına yani performans hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını ve başarı ya da başarısızlıklarını ortaya koyar.

Faaliyet raporları, yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak üzere getirilmiş önemli düzenlemelerden birisidir. 5018 sayılı Kanunun 41 nci maddesinde öngörüle idari faaliyet raporlar ile raporlara dayanarak Sayıştay tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporunu ile genel faaliyet raporu, TBMM’de bütçe sürecinde görüşülecektir. Bu görüşmeler esnasında TBMM, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını, başlangıç hedefleri doğrultusunda kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması çerçevesinde değerlendirme imkânına kavuşmaktadır. Böylece, parlamento’nun, kamu idaresinin tahsis edilen kamu kaynaklarını verimli kullanılıp kullanılmadığı, bu kaynaklar kullanılarak yürütülen kamu politikalarının sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesine yönelik bir planlama mekanizması oluşturulmuştur(Yılmaz ve Biçeri, 2010b: 25-26).

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin de temel taşlarından birisidir(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007:154). Faaliyet raporları, bakanların kendi faaliyetleri ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmeleri ve ayrıca kamuoyunu idare faaliyetleri hakkında bilgilendirmeleri bakımından birer araçtır.

Hükümetin parlamento ve kamuoyuna karşı hesap verme zorunluluğu, yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimi ile yerine getirilir(Mutluer,

Öner ve Kesik, 2007:141). Faaliyet raporları, stratejik planlarda öngörülen hedef ve amaçların ne düzeyde gerçekleştiği, gerçekleşmediyse bunun neden ve sonuçları hakkında bilgi verirler.

Faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzer nitelik taşımakta ve başarılamayan hedeflere ne zaman ulaşılacağı hususunda topluma hesap vermektedir(Özen, 2008:79). Birinci aşamada siyasetçiler bürokrasinin hazırladığı faaliyet raporları aracılığıyla emrindeki bürokrasi aygıtını kontrol ve takip etme imkânına sahip olurken, seçmenler faaliyet raporları aracılığıyla siyasetçileri denetleme imkânına sahip olmaktadır. Faaliyet raporları hesap verme sisteminin gereği olan denetim için gerekli olan nesnel zemini sağlamaktadırlar. İçerdiği bilgiler itibariyle faaliyet raporları parlamentonun yürütme üzerindeki yasama denetimini ve siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki gözetim ve denetimini mümkün kılmaktadırlar. İdarelerin performansını ortaya çıkaran faaliyet raporları, performans denetimi için de gerekli olan bilgi setini içermektedirler. Performans yönetiminin, faaliyet raporlarının hazırlaması gerektirmesi de bu özelliğinden dolayıdır.

Kesin hesap kanun tasarısına eklenmesi öngörülen faaliyet raporları 5018 sayılı kanunun 41 inci maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İdare tarafından bir yıl içerisinde gerçekleştirilen mali işlemlerin raporlanmasını öngören bu düzenleme, kamuoyunu ve yasama organını kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları hakkında bilgilendirmektir. Yasama denetiminin daha etkin yerine getirilmesinde katkıda bulunmak amacıyla 41 inci maddede birim faaliyet, idare faaliyet ve genel faaliyet raporlarının düzenlenmesi ve bu raporların Sayıştay aracılığıyla TBMM'ye sunulması öngörülmüştür (Tosun ve Cebeci, 2006:109).

Faaliyet raporlarını düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine göre; Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir.

Yukarıdaki yasal düzenlemeye göre düzenlenecek faaliyet raporlarının türü, hazırlayacak birim, hazırlama zamanı ve sunulacak merci aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Türü	Hazırlayan	Zaman	Sunulacak Mercî
Birim Faaliyet Raporu	Harcama yetkilisi	Mart Sonu	Üst yönetici
İdare Faaliyet Raporu	Üst yönetici	Nisan Sonu	Sayıştay, Maliye Bakanlığı
Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı	15 Haziran	Sayıştay, Maliye Bakanlığı
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı	Haziran sonu	Sayıştay
-Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu	Sayıştay	13 Eylül	TBMM

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve

performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, 5018 Sayılı Kanunun 41 inci maddesine dayanılarak çıkartılan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”le belirlenmiştir. Yönetmeliğin Raporlama İlkeleri başlıklı İkinci Bölümünde faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 14 ve 15 inci maddelerine göre merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde Maliye Bakanlığınca hazırlanan Genel Faaliyet Raporunda;

-Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,

-Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,

-Yıl sonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,

-Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,

-Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,

-İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

-Mahalli idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,

-Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,

-Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler,

yer alır.

Yönetmeliğin 16 ve 17 inci maddelerinde de faaliyet raporlarının TBMM'ye sunulması ve görüşülmesi düzenlenmiştir. Buna göre mahalli idarelerin faaliyet raporları hariç olmak üzere idare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Böylece her düzeyde hazırlanarak Sayıştay'a gönderilen faaliyet raporları hakkında Sayıştay hem bir genel değerlendirme yapma imkanına sahip olmakta hem de Sayıştay'da toplanan faaliyet raporları Sayıştay aracılığıyla TBMM'ye verilmektedir. Sayıştay'ın bu süreçteki rolü salt bir sevk makamı değildir. Çünkü Sayıştay, 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesi hükmüne istinaden dış denetim sonuçlarını dikkate alarak kendisinde toplanan faaliyet raporları hakkında görüş belirtmektedir. Dış denetim, bir anlamda Sayıştay'ın faaliyet raporları hakkında vereceği görüşün alt yapısını oluşturmaktadır.

Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin komisyonlarda öncelikle görüşülmesi gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Sayıştay tarafından sunulan raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşüldüğü için, bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. 5018 Sayılı Kanunla getirilen düzenlemeye göre TBMM'de bütçe uygulama sonuçları üzerinde görüşme yapılırken, Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarılarının birlikte görüşmesi gerekmektedir.

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesinde önemli bir işleve sahip olan faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesi ile ilgili olarak şu ana kadar bir hukuksal düzenleme yapılmaması ve kurumsal çerçevede çizilmemesi(Aydın,

2007: 192) TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğini kısıtladığı gibi saydamlık ve hesap verebilirliği de zorlaştırmaktadır.

1.4.2.2.Kesin Hesap Yasa Tasarıları

Kesin Hesap Kanunu'nu düzenleyen 42 nci maddeye göre, TBMM merkezi yönetim Bütçe Kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini Kesin Hesap Kanunu ile kullanır. 5018 Sayılı Kanundaki düzenlemelere göre, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanunu şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan kesin hesap kanun tasarısı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir(5018/42). İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun tasarısı ile merkezi yönetim bütçe tasarısı birlikte görüşülür, ancak bahse konu raporlar ile genel uygunluk bildirimi TBMM Komisyonlarında öncelikle görüşülür (5018/42).

Bahse konu düzenlemeler ile öncelikle kesin hesap yasa tasarısına yeni belgeler eklenmiştir, yapılan bu düzenleme ile kesin hesapların Meclis tarafından denetiminde etkinliği sağlamak amaçlanmaktadır. 5018 Sayılı Kanunun 42 inci maddesine göre kesin hesap yasa tasarısına;

- Genel mizan,
- Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- Bütçe giderleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibariyle dağılımı,
- Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,
- Yıl içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,
- Mali yönetim hesabı icmal cetvelleri,

-Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler, eklenir.

Mali yıl sona erdikten ve bütçe hesabı kesildikten sonra, maddeler üzerinde düzenlenen bir metinle gelir ve masraf cetvellerinden müteşekkil olarak çıkartılan bir yasa tasarısı olan kesin hesap, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 42 nci maddesine göre; kapsama dahil kamu idarelerinin bütçe uygulama sonuçlarını gösterir ve bütçelerindeki sınıflandırmaya uygun olarak muhasebe kayıtlarından çıkarılır.

Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.04.2006 tarih ve 26150 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre; kesin hesap cetvel ve belgeleri, strateji geliştirme birimi tarafından bütçe uygulamasına esas muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanır. Genel ve özel bütçeli kurumlarda cetvel ve belgeler, izleyen mali yılın Mayıs ayının on beşine kadar ilgili bakan ve üst yönetici tarafından imzalanmış olarak dört nüsha halinde Maliye Bakanlığına gönderilir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştayın bütçesi ile ilgili olarak düzenlenecek kesin hesap cetvellerinin birer örneği aynı süre içerisinde, kesin hesap kanun tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına gönderilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise, izleyen mali yılın Mayıs ayının on beşine kadar bir örneğini doğrudan TBMM Başkanlığına, bir örneğini Sayıştay Başkanlığına ve bir örneğini de merkezi yönetim kesin hesabına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına gönderirler. Genel bütçeli idareler bütçe gelirleri kesin hesap cetveli de aynı süre içinde Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller Hazine Müsteşarlığınca düzenlenir ve kesin hesap kanun tasarısı ekine bağlanmak üzere en geç Haziran ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığına gönderilir.

Yönetmeliğin 30 uncu maddesine göre; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden gelen kesin hesap cetvelleri, Maliye Bakanlığınca konsolide edilerek kesin hesap kanun tasarısı hazırlanır. Hazırlanan kanun tasarısı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeler içeren gerekçesiyle birlikte, izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmak üzere başbakanlığa ve bir örneği de Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi hükmü uyarınca Merkezi Yönetim Kesin Hesabına gider cetveli açıklaması eklenmektedir ve söz konusu açıklamaların; Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 19 uncu maddesinin;

“Bütçe giderleri kesin hesap cetvelinin açıklaması, bütçe hazırlama rehberi dikkate alınarak hizmet gerekçeleri belirtilmek suretiyle açık ve anlaşılır biçimde yapılır. Ödenek ve gider arasındaki farklar, nedenleri, iptal edilen ödenekler ve iptal edilme nedenleri açıklanır. Ödeneklerin bütçe giderlerine oranı gösterilerek, hedef, malî ve fiziki gerçekleşme durumu, bütçe başlangıç ödeneğine göre sapmalar ve nedenleri hakkında yeterli bilgi verilir.” Hükümlerine göre düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Sayıştay Genel Kurulunun 11.02.1960 tarih ve 2527 / 2 sayılı kararı gereğince de bu açıklamaların, gider bütçesi ile o yıl zarfında yerine getirilmiş bulunan hizmetlerin ne derecelerde tahakkuk etmiş bulunduğu hakkında gerekli bilgiyi kapsamaması gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi hükmü uyarınca, (Genel Bütçeli İdareler gelirleri için) Merkezi Yönetim Kesin Hesabına, (Özel Bütçeli İdareler ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar için) Kurum Kesin Hesaplarına, Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli Açıklaması eklenmesi ve söz konusu cetvellerin genel olarak bütçe ile yapılan tahmine karşılık tahakkuk ve tahsilâtta fark mevcutsa gerekli açıklamaları kapsayacak biçimde hazırlanması gerekir.

Kesin hesap kanunu tasarısının gerekçesi, kesin hesap kanunu tasarısının maddeleri hakkında ayrıntılı bilgileri verip, yasama organının tasarımı kabul etmesinin temel dayanaklarını veren bir yazı niteliğindedir. Bakanlıklar ve özel bütçeli idarelerce gider ve gelir kesin hesap cetvellerine bağlanan açıklamaların özeti şeklinde hazırlanmaktadır. Bütçe ile verilen ödeneklerin(harcama yetkisinin) ne kadarının kullanıldığı, ne kadarının kullanılmadığı, tahmin olunan gelire karşılık ne kadar tahakkuk ve tahsilat yapıldığı, tahakkuk ve tahsilatlar arasındaki farkın

sebepleri ile bütçe açık veya fazlalarıyla ilgili veriler sunarak, yasama organı üyelerinin tasarı hakkında bilgilendirilmeleri sağlanır(Bek, 1995:65).

Yukarıda bahse konu edilen 41 ve 42 nci maddelerdeki düzenlemeler çerçevesinde; TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimini sağlayan temel belgeler kurumların stratejik planları ile faaliyet raporlarıdır. TBMM, kurumların hedeflerini, kaynaklarını, imkan ve fırsatlarını, açmaz ve darboğazlarını, politika ve stratejilerini gösteren stratejik planlar ile bu plana dayalı uygulamaların sonuçlarını gösteren faaliyet raporlarını mukayese ederek, tahsis edilen kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığına karar verir. Kolektif karar alma sürecinin temel açmazlarından olan asimetrik bilgi sorununu çözen bahse konu her iki temel belge, aynı zamanda yönetsel sorumluluğun tayin ve tespitinde de önemli işlevlere sahiptirler. Hesap verebilirliğin yanı sıra mali saydamlığı da sağlayan bu belgeler, TBMM'nin etkin bir hesap sorma mekanizmasına yardımcı olmaktadır. TBMM anayasal olarak sahip bulunduğu bütçe hakkından kaynaklanan bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetim yetkisi, ancak kesin hesap ve faaliyet raporları aracılığıyla performans denetimi ilkelerine uygun olarak kullanılabilir.

1.5.Kesin Hesap Yasa Tasarılarının TBMM'de Görüşülmesi

Meclisin bütçe sürecinde oynadığı temel roller, bütçenin hazırlanması ve Kesin Hesap Kanununun yasalaştırılması şeklinde olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır(DPT, 2000: 15). Bütçe denetiminde rol alan kurumsal yapı; doğrudan denetimi gerçekleştiren TBMM ile TBMM adına dolaylı denetimi gerçekleştiren Sayıştay'dır. TBMM'deki kurumsal yapı, bütçenin ve kesin hesap kanun tasarılarının ilk olarak görüşüldüğü ve bütçe aracılığıyla denetimin ilk olarak yapıldığı Plan ve Bütçe Komisyonu ile bu tasarıların nihai olarak görüşülüp kanunlaştığı TBMM Genel Kuruludur.(Aydın, 2007: 96). Anayasanın 87 nci maddesine göre; Bakanlar Kurulunun ve bakanların denetlenmesi, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının görüşülüp kabul edilmesi TBMM'nin görev ve yetkileri arasındadır. Anayasanın 164 üncü maddesinde ise;

“Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesinhesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.”

Şeklinde düzenleme yapılarak hem kesin hesap yasa tasarılarının bütçe komisyonunda görüşüleceğini hem de bunun bütçe yasa tasarısıyla birlikte olacağını hükme bağlamıştır.

Anayasada kesin hesap ve bütçe kanun tasarılarının birlikte görüşülmesinin öngörülmesinin nedeni; parlamentonun bir önceki yıl yürütme organına verdiği yetkiye ve sorumluluğa hangi düzeyde uyulduğunun belirlemesi, bütçe gelir ve gider tahminlerinin gerçekleşme sonuçlarını görmesi ve bu bilgiler ışığında yeni bütçe tasarısının onaylanması amaçlanmaktadır. Parlamentonun buradaki fonksiyonu, sadece bütçeyi görüşmek değil, kesin hesap verilerini de inceleyerek denetim yapmaktır.

Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulan Kesin Hesap yasa tasarısının bir nüshası da Sayıştay’a gönderilmektedir. Anayasanın 164 üncü maddesine göre Sayıştay, kendisine kesin hesap yasa tasarılarının verilmesinden başlayarak 75 gün içerisinde genel uygunluk bildirimini TBMM’ye sunmak zorundadır. 832 Sayılı Sayıştay Kanununun 85 inci maddesine göre; Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesinhesap kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesiyle Türkiye Büyük

Millet Meclisine duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirim tasarılarını içeren raporlar Başkanlığa verilir. Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır. Raporların Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse, ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur.

Sayıştayın, idarece tanzim edilerek kendisine tevdi olunan hesaplar üzerinde, TBMM'nin yasama denetlemesini hazırlamak için giriştiği faaliyetlerin sonucu Genel Uygunluk Bildiriminde toplanacaktır. Başka bir deyişle, Genel Uygunluk Bildirimi ile Sayıştay yasama denetimi için yaptığı ön çalışmaları sona erdirmiş ve bunu sunmak suretiyle bütçe denetlemesini de artık Meclise intikal ettirmiş bulunacaktır. Genel Uygunluk Bildiriminin şekil ve içeriği hakkında kanun ve yönetmeliklerde, daha genel bir ifadeyle, mevzuatta belirli bir formül mevcut değildir. Genel Uygunluk Bildirimine nelerin konulacağı ve bunların sıralanma tarzı, tamamen Sayıştay Genel Kuruluna bırakılmıştır(Feyzioğlu, 1965:496-498).

Genel Uygunluk Bildirimine iki ek rapor eklenmektedir. Ödenekler, giderler ve gelirlerin gerçekleşme durumuna ilişkin tespitler, “Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulama Sonuçları” Raporunda, Devlet borçları ve alacakları ile ilgili tespitler, “Hazine İşlemleri Raporu”nda yer almaktadır.

5018 Sayılı Kanunun 43 üncü maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez.

Sayıştay Kanununun 55 ve 47 inci maddelerine göre kesin hesap yasa tasarılarına, kesin hesapların ait olduğu yılın sonuna kadar kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının yerine getirilme oranını gösteren bir cetvelin de bağlanması şarttır. Bu

bildirimlere Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü de eklemesi gerekmektedir.

TBMM daha çok genel uygunluk bildiriminde belirtilen noktalar üzerinde durarak kesin hesap kanunu tasarısını görüşmekte ve böylece yasama denetimi tamamlanmış olmaktadır(Konukmak, 2000: 145). Genel uygunluk bildirimlerinin varlığı, Kesin Hesap Kanunu tasarılarının TBMM’ce görüşülebilmesi için anayasal bir zorunluluk olmakla birlikte, bu bildirimlere uyulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Çünkü genel uygunluk bildirimi niteliği yönüyle bir danışma işlevidir ve bu danışma işleminin sonucu, karar mercii olan TBMM için bağlayıcı değildir(İnan, 1999:11).

5018 Sayılı Kanunun 42 inci maddesine göre İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür. Genel uygunluk bildirimi ve faaliyet raporlarının öncelikle görüşülmesiyle önce kamu idarelerinin performansı ölçülecek, daha sonra bütçeleri hakkında görüşmeler yapıp kendilerine ödenek tahsis edileceği anlamına gelir.

Hukuki düzenlemelere göre TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun öncelikle faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporu ile genel uygunluk bildirimini görüşmesi ve bu temel metinlere dayalı olarak kesin hesap yasa tasarısını inceleyip raporunu hazırlaması gerekmektedir.

Kanunda TBMM’deki görüşmelerin hangi komisyonlarda, hangi usul ve esaslar dahilinde yapılacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Sadece Geçici 4 üncü maddede, bu kanunda öngörülen mali yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişikliklerin en geç 31.12.2004 tarihine kadar yapılacağı hükmü yer aldığı halde bu güne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde bahse konu değişikliklerin yapılmadığı bilinmektedir.

Anayasaya göre, Kesin hesap kanunu tasarısı TBMM'ye sunulduktan ve Sayıştay genel uygunluk bildirimini verdikten sonra, tasarı ve bildirim Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu, kesin hesap yasa tasarısını yeni yıl bütçe kanunu ile birlikte gündemine almaktadır. Bütçe Komisyonu gerekli çalışmaları tamamladıktan sonra hazırlayacağı bir raporla birlikte, kesin hesap yasa tasarısını ve bütçe kanun tasarısını birlikte Genel Kurula sunmaktadır. Genel Kurulda ise kesin hesap yasa tasarısı yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşülmekte ve onaylanmaktadır.

Genellikle bütçe yasaları ile ilgili tartışmalar güncel gelişmeler ve gelecek yıl bütçeleri üzerinden yapılmaktadır. Buna karşılık geçmiş yıllara ait kesinleşmiş bütçe rakamlarının ne anlama geldiği çok fazla sorgulanmamakta, TBMM'nde yapılan bütçe görüşmelerinde sıra geçmiş yıl bütçesinin kesin hesabına ve buna ilişkin Sayıştay uygunluk bildirimlerine geldiğinde çok fazla bir tartışmanın yaşanmadığı gözlemlenmekte, kamuoyunun da dikkati bu gibi konular üzerine çok fazla odaklanmamaktadır.

Oysa ki; kesin hesap yasaları ve bu yasaların konusu olan mali işlemlerin TBMM adına uygunluğunu denetlemek durumunda olan Sayıştay'ın uygunluk bildirimleri, bir toplumdaki demokrasinin en önemli göstergelerinden biri olan ve halk adına TBMM'ne ait olan "bütçe yapma hakkının" uygulamada nasıl kullanıldığının sınanması açısından çok önemli belgelerdir. Bütçe yapma hakkı, bütçe görüşmeleri sonucunda TBMM tarafından hükümetlere devredilmekte ve hükümetler buna göre harcama yapıp, gelir toplamaktadırlar (TEPAV, 2010: 33). Devredilen yetkinin nasıl kullanıldığı hususu hem demokratik rejimin sıhhatini hem de güçler ayrımının düzeyini göstermektedir.

1.6.Kesin Hesap Denetimindeki Etkinsizliğin Nedenleri

1961 Anayasasından kaynaklanan nedenlerle 1980 öncesinde kesin hesap yasa tasarıları Mecliste zamanında görüşülmemekteydi. Meclisin kesin hesap yoluyla bütçe uygulama sonuçlarını denetlemedeki bu etkinsizliği 1982 Anayasası'na kesin hesaplara ilgili açık hükümlerin konulmasına neden olmuştur. Ne var ki, şimdiye kadar gerek Bütçe Komisyonunda, gerek Meclis Genel Kurulunda Kesin Hesap

Kanunu tasarısı hakkında söz alındığında yeni bütçe tasarısı ile mukayesesi yapılarak tahlil ve tenkitten bulunulduğuna dair bir habere hiçbir gazetede rastlamak mümkün olamamıştır. Kısaca, mevzuatın mükemmel hale getirilmesi Hazine Genel Hesabının 7 ay içinde hazırlanması, Sayıştayın Genel Uygunluk Bildiriminin 75 gün zarfında sunulmuş olması aynı (Bütçe) komisyonda yeni bütçe tasarısı ile birlikte yapılması hükmü dahi Türkiye'de Kesin Hesap Kanununun ehemmiyetinin ne iktidar ne de özellikle muhalefet partilerince anlaşılmasına yeterli olamamıştır(Feyzioğlu, 1993:34).

Medisin bütçe üzerindeki asıl etkinliğini sağlayacak temel araç olan Kesin Hesap Kanunu uygulamada gereği gibi kullanılmamakta ve Meclis kendi elindeki en önemli aracı yine kendi iradesiyle etkisiz hale getirmektedir. Dolayısı ile, yürütmenin bir yıllık faaliyetlerinin hesap verme sorumluluğunu ortaya çıkaracak olan Kesin Hesap kanunu uygulaması etkin değildir(DPT, 2000: 15).

Ülkemizde ne parlamento ve Sayıştay ne de kamuoyu tarafından kesin hesaba yeterli önem verilmektedir. Dikkatler daha çok tahminden ibaret olan bütçe kanunlarına çekilerek, kesin hesabın önemi bilerek veya bilmeyerek gözden kaçırılmaktadır. Bütçeyi tartışırken, yapılan işlerin sonucunu gösteren kesin hesaplar parlamentoda hemen hiç tartışması yapılmadan kabul edilmektedirler(Bek, 1998: 69). Bu durum, kesin hesaplardan beklenen denetim, bakanların aklanması, gelecek yıl bütçe tahminlerinin isabetle yapılması ve ileriye dönük tedbirlerin alınması gibi yararlarından gereğince istifade edilmemesine neden olmaktadır(Aydın, 2007: 173).

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği günden bugüne kadar kesin hesaplar üzerinde ne iktidar ne de muhalefet milletvekillerinin söz alarak eleştiri ya da dilekte bulundukları pek görülmemiştir. Çünkü kesin hesaplar milletvekilleri tarafından üzerinde durulmayan, sadece onaylanması gereken bir tasarı olarak kabul edilmektedir. Meclisten bütçe hakkının asıl kullanılması gereken safha olan kesin hesap kanununun onanması prosedüründen uygulamada ne iktidar ne de özellikle muhalefet milletvekillerince hiç istifade edilmediği görülmektedir. Parlamento bütçe denetiminin kesin hesaplara ilişkin bu yetersizliğinin hukuksal temeli, Anayasa'dan bütçe kesin hesaplarının Mecliste görüşülüp onanması süreci ve sonucu hakkında

belirleyici bir düzenlemenin olmayışından da kaynaklanmaktadır. Bu da, Meclisin bütçeyi denetlemesi konusunda yetersizliklere neden olmaktadır(DPT, 2000:94).

Genellikle kamuoyu ve politika yapıcılarının dikkatleri geçmişte ne olup ne bittiğine değil, güncel odaklanmaktadır. TBMM'nin Hükümet'e devrettiği bütçe hakkının nasıl kullanıldığına dair çok önemli bir konu olan geçmiş yıl bütçe kesin hesapları ise bu genel eğilim çerçevesinde dikkat çekmemekte ve demokrasinin bu önemli denetim aracı yeterince incelenip sorgulanmamaktadır(TEPAV, 2010:9).

Kesin hesap kanunlarıyla bütçe uygulama sonuçları, kesinleşmiş bütçe rakamları bir kanun halinde kabul edilerek bütçeyi uygulayan hükümet aklanmaktadır. Bu nedenle, kesin hesap kanunu tasarıları bütçe uygulamaları açısından TBMM'nin oldukça önemli bir denetim aracıdır. Ancak, Türkiye'de bütçenin nihai denetimi anlamına gelen kesin hesap kanunu tasarıları bu önemine rağmen, TBMM'de gerekli ilgiyi görmemekte, çoğunlukla hiç tartışılmadan kanunlaşmaktadırlar(İba, 1997: 118). Bundan anlaşılması gereken hem Genel Kurul hem de Komisyon aşamasındaki görüşmelerdir. Kesin hesap kanunu tasarıları üzerinde hemen hemen hiç görüş beyan edilmemekte yalnızca maddeleri okunup oylanmaktadır(Çiftelipinar, 2007. 181). Oysa, Anglo-Sakson ülkelerde parlamentoların bütçe hakkını kullanması, bütçe tasarısının görüşülmesinden çok, kesin hesaplarının ibrasıyla ilgili görüşmelerde ortaya çıkmaktadır(Feyzioğlu, 1988: 11).

Bir tahmin olan bütçenin yasal denetiminin yapılarak kesinleşmesi ile ancak planlanan ve programlanan amaçlara o mali yıl için nedenli ulaşılabilirdiği yasal ve kesin olarak anlaşılabilir. Hükümet programlarının bir göstergesi olması ve kaynakların ekonomik ve politik tercihlere göre dağıtımını yapması nedeni ile bütçenin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve onanması parlamentoların, baskı gruplarının ve kamuoyunun bütün dikkatlerini üzerine çekmektedir. Ancak, aynı duyarlılığın hükümetlerin aklanması anlamına gelen yasal denetim sonucu ortaya çıkacak olan kesin hesap kanunları için de gösterilmesi gerekmektedir(Ataç, 1998: 279-280).

Kesin hesap yasa tasarılarının gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse TBMM Genel Kurulunda yeterli düzeyde tartışılmaması ve bunun sonucu olarak

Medisin bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde denetlememesi temelde mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin tam anlamıyla kurumsallaştırılmamasından kaynaklanmaktadır. TBMM'nin kesin hesap görüşmeleri yoluyla bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde denetlenmesini zorlaştıran nedenleri ana başlıkla itibariyle aşağıdaki şekilde belirtmek mümkündür. Bu başlıklara bakıldığında bunların aslında asil-vekil çelişkisi ile asimetrik bilgiyi ortaya çıkaran etkenler olarak mali saydamlığı ve hesapverebilirliği ortadan kaldıran faktörler olduğu açıkça görülmektedir. Bu nedenle Meclisin kesin hesap görüşmelerindeki etkinsizliğini mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin yeterli düzeyde kurumsallaşmamasına bağlamak mümkündür.

1.6.1. Mevzuattan Kaynaklanan Nedenler

Anayasa'nın 164 üncü maddesine göre kesin hesap yasa tasarılarının Plan ve Bütçe Komisyonunda yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşüleceği düzenlenmiştir. Fakat Anayasada bütçe kesin hesaplarının Mecliste görüşülüp onanması süreci ve sonucu hakkında belirleyici bir düzenlemenin olmayışı (DPT, 2000: 94) kesin hesap yasa tasarılarının etkinliğini azaltmaktadır. Çünkü hem komisyon aşamasında hem Genel Kurulda ağırlık daha çok yeni yıl bütçe yasa tasarısına verilmekte ve yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşülen kesin hesap yasa tasarıları adeta yeni yıl bütçesinin gölgesinde kalmaktadırlar.

Kesin hesap yasa tasarıları Genel Kurulda görüşülürken, genel görüşme usulü yerine, bütçe görüşmelerine ait hususların tatbik olunmasına ilişkin bir düzenleme bulunmadığından; kesin hesap yasa tasarıları bütçe yasa tasarıları gibi madde madde, ekli cetveller de Maliye Bakanı ile ilgili Bakan veya görevlendireceği yetkilinin hazır olduğu, bölüm bölüm olmasa bile Başkanlık veya Daire bütçesi itibariyle görüşülerek onanmasına gidilmemektedir (Feyzioğlu, 1965: 507). Yani bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarıları bütçe yasa tasarılarının tabi olduğu görüşme usul ve esaslarına tabi tutulmamaktadır.

Bütçe tartışması yapılırken, mevzuattan kaynaklanan nedenlerle, yapılan işlerin sonucunu gösteren kesin hesaplar yasama organında hemen hemen hiç tartışması yapılmadan kabul edilmesi; kesin hesap kanunundan beklenen bütçenin denetimi, bakanların aklanması, gelecek yıl bütçe tahminlerinin isabetle yapılması ve

ileriye dönük tedbirlerin alınmasında sağlayacağı yararlar gereğince istifade edilmemesine neden olmaktadır. Halbuki bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarının yasama organında görüşülmesi sırasında öncelikle Bakan Kesin hesaplarının ele alınıp, başarı veya başarısızlıklarının tartışılıp onaylanmasından sonra, yeni bütçe kanunu tasarısının bu görüşmeler ışığında tartışılıp onaylanması, tartışmaları daha gerçekçi temeller üzerine oturtacaktır(Çiftepınar, 2007: 185).

Ancak 5018 Sayılı Kanunla bu şekilde bir düzenleme yapmak yerine sadece Genel Uygunluk Bildiriminin TBMM Komisyonlarında öncelikle görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda her Bakanlıkla ilgili kesin hesap cetveli yeni yıl bütçe tasarısının arkasına düşmekte ve dolayısıyla önce yeni yıl bütçesi ayrıntılı bir şekilde görüşülüp oylanmakta daha sonra kesin hesap yasa tasarısının cetveli oylanmaktadır.

1.6.2Yasama- Yürütme Çelişkisi

Bütçe sürecinde yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bütçe denetimi bakımından temel mekanizmadır. Bütçe denetimi sorunu bir dizi zor meseleyi de gündeme getirir. “Denetim” kavramı “amaç” ve “güç” kavramı ile eş anlamlı kullanılabilir. Bütçe denetimi bütçe harcamalarının ve dağılımının farklı olmasını isteyenler arasında bir çatışma ve büyüklük ve dağılımı farklı kılmak üzere güç ve yetki kullanımı anlamına gelir(Wildavsky, 1988: 26). Parlamenter demokrasilerde bütçe yürütme organı tarafından hazırlanır, yasama organına teklif edilir, yasama da bütçeyi onaylar, uygulama sonuçlarını denetler. Bütçe sürecinde gündem belirleyici Maliye Bakanlığı ve yasama onaylamasında ise yürütme organıdır(Arın, 2000: 34-39). Devletin iki temel erki olan yasama ve yürütmenin bütçe süreçlerinde rol alması, doğal olarak iki erk arasında çelişki ve çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bütçe süreçlerinde ortaya çıkan bu çelişki ve çatışmalar, bütçenin uygulama sonuçlarının denetimi olan kesin hesap yasa tasarılarının onaylanması aşamasına kadar devam etmektedir.

Parlamenter sistemin gelişimi incelendiğinde, genelde yürütme organının giderek güçlendiği ve sistem içinde belirleyici hale geldiği görülmektedir. Yürütmenin güçlenmesi eğiliminin en önemli nedenleri, temsili rejimde yaşanan gelişmeler ve siyasi partilerin gelişmesidir. Temsili rejimin gelişmesi ve genel oyun

kabulü ile yürütme organı ile halk arasındaki kitle iletişim kanalları çeşitlenmiş ve gelişmiş, seçmenler homojen bir kitle olmaktan çıkmış, yarı-doğrudan demokrasi araçlarıyla parlamentonun yetkileri halk ile paylaşılmış, bu dolaylı olarak yürütme organını güçlendirmiştir. Yürütme organının güçlenmesine yol açan gelişmelerden birisi de siyasal partilerin ortaya çıkması, çok partili siyasal hayatın ve parti disiplininin gelişmesidir. Disiplinli partiler varsa, parlamentodaki azınlık partisi ya da partilerinin muhalefeti platonik olmaktan öteye geçmez ve parlamento bir onay makamına dönüşür(Yüzbaşıoğlu, 1986: 180-189).

Parlamentolar toplumların yapısal ve kültürel özelliklerine göre birbirlerinden çok farklı işlevlere sahip olabilmektedir. Bazı parlamentolar siyasal arenada oluşturulmuş bir ulusal forum niteliğindeyken, bazıları çoğunlukla başka platformlarda şekillenen veya verilen kararları onaylayan birer soğutma kuruluşları görünümündedirler. Bu bakımdan kimi yazarların modern parlamentoların yürütme organı karşısında büyük ölçüde tabi duruma geldikleri düşüncesinden hareketle evrensel bir parlamento krizinden söz etmeleri abartılı bir yaklaşım değildir. Bu yaklaşıma göre, parlamentolar kendi gündemlerine hakim olamamakta, hangi konulara öncelik verileceği ve nelerin görüşüleceği büyük ölçüde hükümetler tarafından belirlenmektedir. Üstelik, parlamentoda yapılan oylamaların sonuçları parti disiplini olgusu nedeniyle çoğunlukla önceden belli olmaktadır. Çağdaş parlamentoların çoğu, parlamenter rejimin gereği olarak kendi içinden doğan ve aynı zamanda kendisinin bir parçası olan yürütme organının (hükümet) karşısında birer konuşma forumu olmaktan öteye anlam taşıyamaz hale gelmiştir(Yücekök, 1987: 124).

Diğer tüm yasama işlemlerinde olduğu gibi bütçe de bu süreçten olumsuz yönde etkilendiği(Yıldız, 1999: 374) için, bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap yasa tasarıları da daha fazla bu süreçten etkilenmektedirler. Yürütme organının uygulamış olduğu bütçe sonuçlarını denetlemekle görevli ve yetkili olan yasama organı, bu süreçte yürütme ve yürütme üzerinden idareyi denetlemekten ziyade iş ve işlemlerini onaylamak işlevini görmektedir. Hukuken yasamanın türev yetkisi olan yürütme, uygulamada yasamayı etkisi altına almaktadır. Yürütme organının başındaki başbakanın aynı zamanda yasama organında en büyük gruba sahip olan

partinin genel başkanı da olması, güçler ayrılığını ve yasamanın yürütmeye karşı özerkliğini uygulamada anlamsızlaştırmaktadır.

Genellikle yasama süreci parlamentolarda siyasi gruplar (factions) ve komisyonlar olarak ikili kurum sistemine sahiptir. Burada siyasal grupların yasama komitelerine nasıl entegre edildiği, çatışmaların çözümünde ne tür kısıtlar ve olanaklar getirdiğini belirler. Partilerin istikrarlı yasama sürecinin en önemli ögesi olduğu yaygın olarak kabul edilir. Partiler siyasi ve ideolojik olarak çıkarları uzlaştırır ve toplumdaki siyasal eğilimlerin farklılığını temsil ederler. Partilerin temel eğilimi siyasi güç için birbirleriyle rekabet etmektir. Bu rekabette kendi ideolojilerini ve programlarını ön plana çıkarırlar. Komisyonlarda ise yasaların yazılmasında ve analizinde profesyonellik ve teknik uzmanlık ve ehliyet ön plana çıkar. Komisyon üyeleri partizan rekabete girmek yerine kompetan yasa çıkarmayı ön plana çıkarırlar(Ostrow, 1998: 793).

Partiler ve komisyonlar böylelikle farklı örgütlenme ve katılım kanalları oluştururlar ve yasa koyucular açısından farklı ve potansiyel olarak birbirine rakip çıkarları temsil ederler. İki uç tip yasama sistemi ya partileri ya da komiteleri dışlar. Komisyonların dışlandığı durumda yasama aktif ve bağımsız olarak yasa yapmak yerine hemen tümüyle kamu politikaları konusunda partizan tartışmalar yapar. Tersi durumda, yani partilerin dışlandığı ve komisyonların temel olduğu durumda, yasama organı enerjilerini partizan, ideolojik tartışmalara girmek yerine partizan olmayan bir konumdan, rasyonel, teknik ehliyet ve uzmanlığa dayanan yasalar yapar(Ostrow, 1998: 794).

Türk siyasal sistemi ve parlamento hukukunda partiler ve komisyonlar yer almakla birlikte, ağırlığın partilerde olduğu bilinmektedir. Meclis komisyon üyelikleri de partilere göre belirlenmekte ve komisyon üyelerini parti grupları seçmektedir. Komisyonların varlığı, Ostrow'un tanımladığı şekilde partilerin gücünü zayıflatmamakta bilakis daha da güçlendirmektedir. Nitekim TBMM İçtüzüğü ağırlıklı olarak parti gruplarını esas almaktadır. Disiplinli parti sistemi ile parlamenter sistemin bir araya gelmesi durumunda parlamentonun yürütme organını denetlemesi zorlaşmakta, ancak dolaylı yollarla yapılmaktadır. Hatta Türkiye gibi

örneklerde parlamento hükümeti denetlemekten çok desteklemeye yönelmektedir(Turan, 1986: 176-177).

Demokrasilerde vatandaşlar, parlamento, hükümet ve bürokrasi arasında ileriye doğru (asilden vekile) bir yetki devri, geriye doğru da (vekilden asile) hesap verme ilişkisinin bulunduğu, ancak Türkiye’de, siyasi partilerin merkez yönetim kurullarının ve parti liderlerinin tek tek millet vekilleri karşısında büyük güce sahip olmasından kaynaklanan bir dengesizlik bulunduğu için parlamento ile hükümet arasındaki asil-vekil ilişkisi uygun bir biçimde çalışmamakta, bu yüzden hükümetin mali konulardaki denetimine gereken önem verilmemekte (Kesmez, 2000: 229-230) kesin hesap denetimi konusunda TBMM tarafından gözlemlenen ilgi azlığının buradan kaynaklandığı iddia edilmektedir.

Gerek kamu kaynaklarının kullanma yetkisi almak anlamında(bütçe), gerek “hesap verme” anlamında(kesin hesap) yürütme yasamaya karşı sorumludur. Buna karşılık, parlamenter sistemde çoğunluk hükümetlerinde hükümeti kuran partiler aynı zamanda mecliste çoğunluğa sahip olduğundan “meclisin asilliği” veya “meclis denetimi” oldukça sınırlıdır ve temelde muhalefetin bilgi alma hakkından ibarettir; çoğunluk hükümetleri istedikleri kanunu çıkarırlar (Atiyas ve Sayın, 1997: 14). Türk siyasal partileri disiplin partileridir. Milletvekilleri çoğunlukla parti disiplinine uygun hareket etmektedirler. Parti disiplini, öncelikle iktidar partilerinin hükümeti denetlemekte kullanabilecekleri olanakları sınırlamaktadır. İktidar partilerine üye parlamento üyelerinin, denetim işlevini parti grupları içerisinde ve partinin diğer kurullarında gerçekleştirebildikleri, parlamentoda ise parti bütünlük ve birliğini koruyacak şekilde davrandıkları iler sürülebilir(Turan, 1978:18-20). Bu durumda yürütmenin geçmiş dönem icraatlarını onaylayan kesin hesap yasa tasarılarının yasama organında çok ciddi bir şekilde ele alınması beklenmemelidir.

Yasamanın yürütmeyi kesin hesap yasa tasarısı ve diğer yollardan denetleme gücü ve imkanı, hükümeti kuran parti ve partilerin yasama organı faaliyetlerinde ne kadar etkili olduklarına bağlıdır. Bu da hükümet biçimine bağlıdır. Parlamenter sistemlerde, dört farklı hükümet biçimi vardır: Azınlık Koalisyon, Azınlık Tekparti, Çoğunluk Koalisyon, Çoğunluk Tekparti. Bu hükümet biçimlerinin aktörlere

dağıttığı roller sonucunda bütçe sürecinde ortaya çıkan göreceli güç dengesi şu şekildedir (Atiyas ve Sayın, 1997: 30):

Aktörler	Azınlık Koalisyon	Azınlık Tekparti	Çoğunluk Koalisyon	Çoğunluk Tekparti
Parlamento	Güçlü.	Güçlü	Orta	Zayıf
Başbakan	Orta	Orta	Güçlü	Güçlü
Bakan	Zayıf	Orta	Orta	Güçlü

Yukarıdaki tabloya göre parlamentonun genelde bütçe süreçleri özelde kesin hesap yasa tasarısı görüşmeleri aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarının denetimi üzerindeki etkinliği ancak azınlık hükümetlerinde söz konusu olabilmektedir. Anayasa gereği hükümetlerin güvenoyu çoğunluğuna sahip olmaları gerektiği dikkate alındığında, azınlık hükümetleri istisnai ve geçici durumlardır. Asli ve daimi hükümet şekli çoğunluk hükümetleri olduğuna göre, bütçe süreçlerinde başbakanlar etkili olmakta buna karşılık parlamento zayıf kalmaktadır. Başbakanın başında bulunduğu hükümetin icraatlarını gösteren ve bir anlamda başbakanın bir yıllık iş ve işlemlerini onaylanan metin olarak kesin hesap yasa tasarılarının, çoğunluk hükümetlerinde, yasama organında etkili bir şekilde görüşmeye konu edilmesi ve tartışılması beklenmemektedir.

Yasama-yürütme çelişkisine bağlı olarak parti disiplini, lider diktası, yakın akrabaların önemli görevlere getirilmesi demek olan neopotizm, çıkar veya baskı grubu adı verilen özel çıkar takipçileri, genişleyen bürokrasi, bütçe dışı fonlar gibi etmenler politik karar alma sürecinde siyasal yozlaşmalara neden olmaktadır (Aktan, 1992: 22-23). Asil-vekil çelişkisini derinleştiren bu tür yozlaşmalar, politik karar alma süreçlerinin başında gelen kurumlardan biri olan bütçe süreçleri üzerinde de olumsuz etkiler yapmakta ve bütçenin denetim boyutunu, yani kesin hesap yasa tasarılarının etkinliğini zedelemektedirler.

1.6.3. Plan ve Bütçe Komisyonunun Yapısı ve İş Yükü

Meclisler çalışmalarını büyük ölçüde komisyonlar eliyle yürütürler. Yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek

duyulmuştur(Durgun, 2005: 50). Komisyonlar yasa yapım süreci ile denetim faaliyetinin en karmaşık safhası olan inceleme safhasında görev yapmaktadırlar. Bu safhanın düzgün bir şekilde işlemesi için parlamentolarda özel ve sürekli komisyonlar kurulmuştur(Karamustafaoğlu, 1965: 9). Komisyonların denetim faaliyetleri, siyasi önemleri ne olursa olsun, hukuken sadece meclis denetimini hazırlayıcı bir aşama niteliğindedirler(Özbudun, 1962: 13).

TBMM’de komisyonlar görüştükleri kanun tasarı ve teklifleri ile denetim raporlarını, hazırladıkları bir raporla TBMM Genel Kurulu’na göndermektedirler. TBMM Genel Kurulu yasama ve denetim faaliyetlerini bu raporlar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu bu çerçevede teknik anlamda bütçe denetimini, siyasi anlamda bütçe denetimine götüren ve bu iki denetim arasında bir kademe teşkil eden bir organdır. Ancak, Komisyon’un bu siyasi kontrolü kanuni olmaktan çok fiili bir imkan ve etki ile yerine getirmektedir(Çiftçinar, 2007: 175).

Diğer TBMM komisyonlarından farklı olarak Plan ve Bütçe Komisyonu anayasa ile düzenlenmiştir. Anayasanın 162 nci maddesine göre 40 üyeden oluşan komisyonun en az 25 üyesinin iktidar grubu veya gruplarına ait olması gerekmektedir. Bu nedenle Plan ve Bütçe Komisyonu’nda iktidar her zaman avantajlı durumdadır. Komisyon’da karara bağlanan işler Genel Kurul engeline takılmadığı sürece hükümet biçimine göre(azınlık veya çoğunluk) değişmeksizin neticelenebildiği(Aydın, 2007: 103) gibi, hükümetten gelen tasarıların da Plan ve Bütçe Komisyonunda çok fazla değişmeksizin geçmektedir. Hükümeti oluşturan partiler aynı zamanda Plan ve Bütçe Komisyonu’nda çoğunluğa sahip olduklarından, Komisyondan alınan kararlar genelde hükümetin beklentilerine ters düşmemektedir. Parlamenter denetimin gerçekleşmesi gereken ve yasal çerçevenin hazırlanacağı ana platform olan Komisyonda iktidar partilerinin üyelerinin çoğunlukta olması nedeniyle Komisyon çalışmaları, beklenen etkinlik düzeyinde gerçekleşmemektedir.(DPT, 2000: 88-92).

TBMM İçtüzüğü’nün 26 ıncı maddesine göre komisyonlar kendi başkanlarınca toplantıya çağrılmakta ancak, komisyonların gündemini üyeler belirlemektedir.Plan Bütçe Komisyonu’nun yapısı ve İçtüzükteki bu düzenlemeler dikkate alındığında; komisyonda, iktidar partisi grubunun ve dolayısıyla hükümetin

görüşülmesini istediği işler dışında işlerin görüşülmesi mümkün görünmemektedir. Bu çerçevede örneğin Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan ve Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilen denetim raporlarının görüşülmesi siyasi iktidarın sergileyeceği iradeye bağlıdır(Aydın, 2007: 108).

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

kesin hesap yasa tasarılarını yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte 55 gün içerisinde etkin bir şekilde incelemesi teknik olarak mümkün değildir.

1.6.4.Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerindeki Eksiklikler

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 bildirimin, 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, Kesin Hesap Kanunu süreci ve Genel Uygunluk bildirimi usul ve esaslarına dair hükümler yer almaktadır.

Bu 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 bildirimi, 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. Çünkü 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. Yani 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.

1.6.5. Yeter sız Mali Raporlama

Etkin bir raporlama, devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerini, politika hedeflerini açık bir biçimde ortaya koyar, uygulamayı yakından takip eder ve uygulama sonuçlarını aktarır, bu sonuçların başta konan hedefler ile ne kadar uyumlu olduğunu ve bu hedeflerden ne kadar saptığını belirler. Son olarak, bu raporlama bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından denetlenir. Yani etkin bir raporlama şunları kapsar;

-Niyet ve gerekçe

-Mali hedefler,

-Uygulama

-Sonuçların hedefler ile karşılaştırılması,

-Bağımsız dış denetim(Atiyas ve Sayın, 2000: 31).

Bu kapsamda Türkiye’deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen bir devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır(Hürcan, Kızıltaş ve Yılmaz, 2000: 116).Parlamentonun kesin hesap aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde denetleyebilmesi için de etkin ve yeterli bir mali raporlamaya ihtiyaç vardır.

Türk kamu mali yönetiminde kolay anlaşılabilir mali raporlama sisteminin kurulmamış olması ve Meclisin elinde anlamlı bir tartışmanın yapılabilmesi için gerekli bilgilerin bulunmayışının denetim yetkisi açısından Meclisin etkinliğini olumsuz yönde etkilediği(DPT, 2000: 94) şeklinde eleştiri ve tespitler sürekli dile getirilmiştir. Bu eleştiri ve tespitlerden yola çıkılarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile TBMM’nin yeterli bilgi ve belgeye sahip olabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. 5018 Sayılı Kanunun 42 inci maddesin

“İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.”

Şeklinde düzenleme yer almaktadır. Kamuoyunu ve yasama organını, yürütmenin faaliyet sonuçları konusunda bilgilendirme, yönetsel hesap verme sorumluluğunun en önemli gereklerinden birisidir. Bu mekanizma, kamu hizmetlerini yürütenlerin daha fazla sorumluluk hissetmelerine ve daha sonuç odaklı çalışmalarına, kamu hizmetlerinden yararlananların ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığı ve kamu idarelerinin performansları konusunda bilgi sahibi olmalarına ve yasama denetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Halbuki 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.

Aynı şekilde 5018 Sayılı kanunun 68 inci maddesine Sayıştay'ın gerçekleştireceği dış denetimler sonucunda; kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi hususlarını içeren raporlar düzenleyeceği, bu raporların idareler itibariyle konsolide edileceği ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılacağı düzenlenmiştir. Aynı maddede Sayıştay'ın bu şekilde düzenleyeceği denetim raporları ile bunlara verilen cevapları da dikkate alarak "Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu" düzenleyerek TBMM'ye sunacağı hükme bağlandığı halde şu ana kadar henüz bu tür raporlar düzenlenerek TBMM'ye sunulmamıştır.

5018 Sayılı Kanunun kesin hesap ve bütçe görüşmelerine dayanak teşkil ettikleri için birlikte görüşülmesini zorunlu kıldığı temel bazı dokümanların yürütme organı ve Sayıştay tarafından hazırlanmaması ve hazırlanan kimi dokümanların TBMM'ye zamanında sunulmaması, kesin hesap denetimindeki etkinsizliğin temel nedenleri arasında yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi ile merkezi yönetim kesin hesabına gider cetveli açıklaması eklenmesi hükme bağlanmıştır. Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde de; bütçe giderleri kesin hesap cetveli açıklamasının, bütçe hazırlama rehberi dikkate alınarak hizmet gerekçeleri belirtilmek suretiyle açık ve anlaşılır bir biçimde yapılması, ödenek ve gider

arasındaki farklar, nedenleri, iptal edilen ödenekler ve iptal edilme nedenlerinin açıklanması, ödeneklerin bütçe giderlerine oranının gösterilerek hedef, mali ve fiziki gerçekleşme durumu, bütçe başlangıç ödeneğine göre sapmalar ve nedenleri hakkında yeterli bilgi verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Saydamlık ve hesapverebilirlik açısından zorunlu olan bu düzenlemelere rağmen, yürütme organı tarafından hazırlanan mali raporların yetersizliği Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde de sık sık dile getirilmektedir. Örneğin Sayıştay'ın 2007 ve 2008 yılı merkezi yönetim kesin hesap kanun tasarısına ait Genel Uygunluk Bildiriminde yetersiz mali raporlama ile ilgili olarak aşağıdaki tespitler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunun 42 nci maddesi ve ilgili Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde hizmet gerekçesi ve hedeflerinde yer alan hususlara rağmen;

- Kurumların bütçe tasarılarında hizmet gerekçesi ve hedefine ilişkin bölümlerinde, genel olarak her bir hizmet biriminin faaliyet alanlarına ilişkin genel açıklamalarda bulunulduğu; ancak, öngörülen ve gerçekleştirilmesi planlanan hedeflere ilişkin açıklamalara Bütçe Hazırlama Rehberi-Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri maddesi çerçevesinde yeterince yer verilmediği,

- Kurumların bütçe Tasarılarında, hizmet gerekçesi ve hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğine ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekirken; gider tertipleri itibarıyla ekonomik sınıflandırmanın birinci ve ikinci düzeyinde ödenek, gider, ödenek iptali gibi verilerle ilgili açıklamalara yer verilmediği,

- Bu durumun bütçe hizmet gerekçesi ve hedefleri ile kesin hesap gider açıklamasının hedefler ve gerçekleşen değerler açısından karşılaştırılmasını güçleştirdiği,

- Kurum kesin hesap gider açıklamalarında, ödenek iptal edilme oranları yüksek olduğu halde, iptal edilme gerekçelerinin yeterince açıklanmaması nedeniyle yetersiz bulunduğu,

ifade edilmiştir.

Aynı şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi hükmü uyarınca, genel bütçeli idareler gelirleri için merkezi yönetim kesin hesabına, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar için idare ve

kurum kesin hesaplarına, bütçe gelirleri kesin hesap cetveli açıklaması eklenmesi ve söz konusu cetvellerin genel olarak bütçe ile yapılan tahmine karşılık tahakkuk ve tahsilatta fark mevcutsa gerekli açıklamaları kapsayacak biçimde hazırlanması gerekmektedir. Buna rağmen Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar itibarıyla ayrı ayrı gösterilen gelir türlerine ilişkin gelir kesin hesabındaki açıklamaların tahmin ile tahakkuk ve tahsilât arasındaki farkların nedenlerine ait bilgileri içermediğinden yetersiz bulunduğu belirtilmektedir.

Sayıştayların tarihsel misyonu ve var olmalarındaki asıl gaye, parlamentolara siyasal denetim işlevlerini yürütmeye yardımcı olmaktır. Bu açıdan bakıldığında Türk Sayıştayının asli ve en önemli görevi, TBMM adına denetim yapmak ve sonuçlarını TBMM'ye raporlamaktır. Ancak uygulamaya bakıldığında, Sayıştay'ın denetim işlevinin büyük ölçüde yargının ihtiyaçlarına göre yönlendirildiği ve denetim bulgularının tamamına yakınının yargı sürecinde sonuca ulaştırılmaya çalışıldığı, bunun bir sonucu olarak da, Sayıştay'ın TBMM adına yapması ve sonuçlarını doğrudan TBMM'e sunması gereken denetim faaliyetlerine hemen hiç yer verilmediği görülmektedir. Yapılan denetimlerin parlamentonun beklentilerinden ve gereksinimlerinden bağımsız yürütülmesi, TBMM'ne sunulması yasal zorunluluk olan raporların üretilmemesine yol açmakta ve dolayısıyla da rutin Genel Uygunluk Bildirimleri dışında TBMM'ye Sayıştay'ın pek bir raporlaması bulunmamaktadır(Köse, 2000: 264). TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme ihtiyacını karşılayacak düzeyde rapor üretmemesi, TBMM'nin kesin hesap denetimindeki etkinliğini düşürmektedir.

1.6.6. Kesin Hesap Yasalarının Müeyyidesizliği

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 Meclisçe 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 kanunun reddi ise, kuvvetler birliği sisteminde de parlamenter sistemde de aynı sonucu doğurtmalıdır. Çünkü, 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 uzaklaşmıştı. 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 düştüğu görülmemiştir. Çünkü, 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 Meclisçe kabul edilmemelerini gerektiren sebepler herhalde büyük önemde ve belki suiistimal derecesinde ağır olacaklardır. İşte bu itibarla, 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. Dolayısıyla kesin hesap yasaları her halükarda müeyyidesi olmayan ya da en azında müeyyidesi belirsiz olan kanunlar olarak görülmektedir.

Kesin hesap yasa tasarılarının teoride olmasa bile uygulamada siyasi, hukuki ve cezai sorumluluk içermemesi bu tasarılar olan ilginin azalmasına ve sadece iktidar partilerinin değil kamuoyu ve muhalefetin de bu tasarılar görüşülürken gerekli önem ve özeni göstermekten kaçınmasına yol açmaktadır.

1.6.7. Ödenek Üstü Harcamaların “Tamamlayıcı Ödenekle” Telifisi

1050 Sayılı Kanuna göre hazırlanan kesin hesap yasa tasarılarında devamlı olarak karşılaşılan ödeneküstü harcamalar “Ek ödenek” ve “tamamlayıcı ödenek” uygulamaları ile ancak aklanabilirdi. Aynasal 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 yapıldıktan sonra Meclis’ten 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 kavuşturmaktır. 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.

Ödenek üstü harcama yapma yetkisi bazı konularda dönemsel olmayan bir kanundan kaynaklanmaktadır. Örneğin doğum ve ölüm yardımları, sürekli görev yolluğu, mahkeme harçları veya bir kanunun değişmesi/yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi gibi nedenlerle yapılan harcama kalemleri için tamamlayıcı ödenek verilmesi gerekir. Sayıştay'ın Meclis'e sunduğu uygunluk bildirimlerinde de bu harcamalara "yasal giderler" denilmektedir. Bazı ödenek üstü harcamaların ise hiçbir yasal dayanağı yoktur. Bu konuda genel uygunluk bildirimlerinde Sayıştay tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesinin parlamentonun takdirinde olduğunu belirtmektedir. Ancak ödenek üstü harcamalar konusunda yürütme ve yasama arasında formel kuralların ruhuna da sözüne de aykırı olan bir enformel norm oluşturduğu (Atiyas ve Sayın, 1997: 27) için, yapılan tüm ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesi, bütçenin samimiyet ilkesini zedelemektedir. Çünkü kesin hesap kanun tasarılarının kabul edilmesi ile ödenek üstü harcamaların siyasi sorumluluğu kapatılmış (Aydın, 2007: 183) ve böylece kesin hesap denetimi fiilen etkinsiz hale getirilmiştir.

Tamamlayıcı ödenek öngören kesin hesap tasarılarının onaylanması ile ödenek üstü harcamaların sorumluluğu kapatılmış sayılmaktadır. Diğer bir deyişle, bu tamamlayıcı ödeneklerin onaylanması, yasama organının kendisine verdiği yetkiyi ödenek üstü harcamalar yaparak aşan hükümetin "ibra edilmesi" anlamına gelmektedir. Aslında Meclisin tamamlayıcı ödeneği, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermesi, kesin hesap tasarılarının özüne aykırılık (Konukman, 2000: 145-156) taşıdığı gibi parlamentonun bütçe hakkını kesin hesap aracılığıyla etkin bir şekilde kullanılmasını da engellemektedir. Bütün bu eleştiri ve tespitlere dayalı olarak 5018 Sayılı kanun ödeneklerin kullanımı ile ilgili net ve açık düzenlemelere getirmiştir.

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 girişilemez. Yüklenme süresi mali yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler.”

“Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31 inci maddesinde;

“Harcama yetkilileri bütçede öngörölen 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.

Bu hükümlere göre belirli hizmetler için bütçeye konulmuş bulunan ödeneklerden fazla harcama yapılması ödenek kullanımında esastır.

Yukarıdaki 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 seklindeki bu yetki kullanımının bütçe hakkının ciddi bir bicimde ihlali anlamına geldiği ve kamuoyunda tartişılması

gerektiği (TEPAV, 2010: 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.

Son yıllarda TBMM'nin verdiği harcama yetkisinin yürütme organı tarafından yine Bütçe Kanunu'na eklenen ödenek aktarmalarına ilişkin maddelerle aşılmakta ve yıl sonunda başta verilen harcama yetkisinin üzerine çıkılmaktadır.

Sayıştay uygunluk bildirimleri incelendiğinde, yıl içinde ilave edilen ödenekler de dikkate alındığında, revize ödeneye göre bu aşımaların özellikle 2008 yılında 5 milyar TL civarına çıktığı ve 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 yapılabilir. 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, 2010: 34).

Aşağıdaki tabloda personel ödenekleri kullanımı ve ödenek aşımı gösterilmiştir.

Milyon TL	Başlangıç Ödeneği	Kesin Hesap	Aşım	Ödenek Üstü Gider
2006	36.021	37.812	1.791	921
2007	43.670	43.569	-101	4.658
2008	48.672	48.856	184	4.503

Yukarıdaki Tablo'dan da açıkça görüleceği üzere, aslında başlangıç ödeneklerine bakıldığında 2007 ve 2008 yıllarında personel ödenekleri yeterli olmakla birlikte yıl içinde bu kalemdeki ödenekğin yedek ödenekğe aktarılması ve aktarılan tutarın personel dışında diğer girdiler için de kullanılması nedeniyle, personel ödenekği yıl sonunda yetersiz kalmaktadır.

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 ödenekğinin 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 Maddesi'ne göre yedek ödenekten nereye aktarma yapıldığı her yıl Ocak ayı içinde açıklanmakla beraber, bu açıklama sadece başlangıçta bütçeye konulan yedek ödenekğinin dağılımına ait olup, yıl içinde yapılan yukarıda açıkladığımız türdeki aktarmalara ilişkin bilgi verilmemektedir (TEPAV, 2010: 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. Çünkü burada yapılan harcama personel harcamaları, aile yardımı, görev yolluğu gibi nedenlerle yapılan harcamalardır. Ancak genel bütçeli idarelerde yapılan bunların

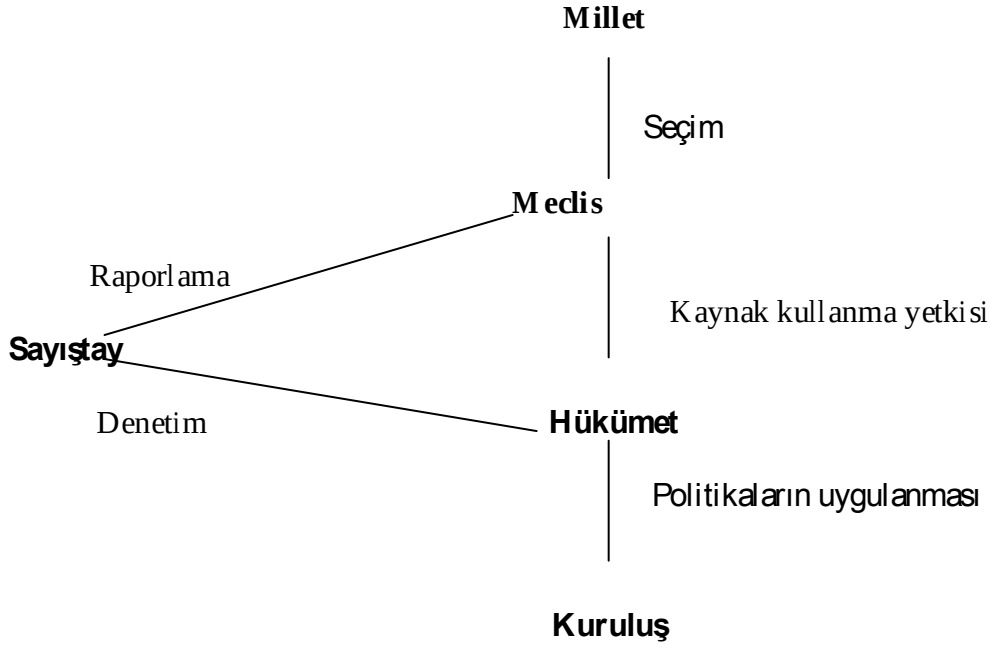
dışındaki ödenek dışı giderler Sayıştay'ın tabiri ile “ödenegi olmaksızın gerçekleştirilmesine yasalarla izin verilmeyen giderlere” ilişkindir(Aydın, 2007: 187). Bu tür giderlere kesin hesap yasası ile hukuki meşruiyet sağlansa bile, bu meşruiyet yasama organının bütçe üzerindeki etkinliğini azaltma 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.

2.YENİ TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE TBMM-SAYIŞTAY İLİŞKİSİ

TBMM, bütçe uygulama sonuçlarını, TBMM-Sayıştay ilişkileri kapsamında Sayıştay'ın gerçekleştirdiği dış denetim faaliyetleri aracılığıyla dolaylı yönden denetlemektedir. Sayıştay bir yönden TBMM adına dış denetim yaparak TBMM'nin dolaylı denetim yapmasına aracılık etmekte bir yönden de dış denetim sonucu elde ettiği bulgu ve tespitleri TBMM'ye raporlayarak TBMM'nin kesinhesap aracılığıyla gerçekleştirdiği doğrudan denetime yardımcı olmaktadır.

2.1-Anayasal Düzenleme

Anayasa, önce milletle devlet arasında sonra da devletin iç işleyişinin getirdiği asil-vekil ilişkilerinde uyulması gereken temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Asil olan millettir. Vekil, asile, kendisine emanet edilen yetkileri nasıl kullandığının hesabını verir. Anayasanın kamu kaynaklarının kullanılmasını düzenleyen genel çerçevesi yasama-yürütme ve yüksek denetim kuruluşu arasındaki ilişki olarak aşağıdaki şekilde gösterilebilir.



(Kaynak: Atıyas ve Sayın, 1997:13).

Millîet seçim yoluyla Medisi teşkil etmekte, Medis de bütçeyi onaylamak suretiyle hükümete kaynak kullanma yetkisi vermektedir. Hükümet de aldığı bütçe yetkisine dayalı olarak kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla politikaları uygulamaya koymaktadır. Yüksek denetim organı olarak Sayıştay, Medisin hükümete verdiği yetkinin ne şekilde kullanıldığına ilişkin Medise rapor verirken, hükümetin emrindeki kuruluşların politikalar nasıl uyguladığını da denetlemektedir.

Millîetin devletten beklediği, kamu hizmeti sunması için devlete emanet ettiği kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine riayet edilerek kullanılmasıdır. Anayasa, devleti, bu ilkelere uyacak ve bu ilkelere uyduğunu millîete temin edecek biçimde şekillendirmiştir.

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, 2010c: 10).

Bütçe kanunu, devletin belirli kamusal hizmetleri sunmak için millettten belirli bir miktarda kamu kaynağını kullanma yetkisi almasıdır. Kamu kaynaklarını kullanma yetkisi her sene yenilenir. Millet adına yetkiyi meclis verir, devlet adına bu yetkiyi Bakanlar Kurulu kullanır. Meclisin bütçeyi oylaması bir güvenoyu niteliğindedir: bütçesi kabul edilmeyen hükümet düşer. İlkesel olarak bütçe, devletin bir yıl içinde kullanacağı ayni ve nakdi bütün kamu kaynaklarını ve ileriki yıllarda mali yükümlülükler doğuracak taahhütleri içerir. Yasama yürütmenin bu yetkiyi nasıl kullandığını denetler. Kesin hesap tasarısı, hükümetin bu yetkiyi nasıl kullandığının hesabını meclise vermesidir. Sayıştay, Bakanlar Kurulunun yetkilerini bütçe kanununda taahhüt ettiği şekilde kullanıp kullanmadığını değerlendirir ve görüşlerini meclise “uygunluk bildirimi” ile sunar. Bakanlar Kurulu yetkilerini idare yani bağlı kuruluşlar eliyle kullanır. Kuruluşların kendilerine devredilen yetkileri kullanırken uyması gereken genel esaslar, hukuka uygunluk, kamu hizmetlerinde verim, uyum ve düzendir. Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür. Bu süreçlerde meclise sunulan bütün raporların ve kayıtların millete açık olması yani vekilin asile karşı saydam ve sorumlu hale gelmesi esastır(Atiyas ve Sayın, 1997: 13-14).

Vekilin asile karşı saydam ve sorumlu olması bütçe hakkının bir gereği olduğu kadar Sayıştay tarafından gerçekleştirilen yüksek denetimin de temel gerekçesidir. Bütçe hakkının gereği olarak parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının yasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de donatılmış bulunan bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamakta ve ülkemizde Sayıştay denetimi şeklinde isimlendirilmektedir.

Gene1 ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen Sayıştay'ı 1982 tarihli Türkiye

Cumhuriyeti Anayasası Üçüncü Kısımın Üçüncü Bölümünde “Yargı” başlığı altında 160. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte “Sayıştay” “II Yüksek Mahkemeler” başlığı altında değil, ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Anayasa koyucunun Sayıştay’a verdiği yer açısından, onu yargı işlevi içinde düşündüğüne kuşku bulunmamak gerekir. Sayıştay’ın sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama yolundaki yargılama işlevi yanında ayrıca inceleme ve denetleme işlevleri vardır.(Anayasa 160; Sayıştay Kanunu 28). Bu nedenle Sayıştay hem bir hesap mahkemesi, hem de bir anayasal denetleme ve inceleme kuruluştur.

Anayasa koyucu yargı işlevine ağırlık tanıyarak, Sayıştay’ı “Yargı” bölümünde düzenlemeyi uygun görmüştür. Ancak Sayıştay’ın salt bir yargı yeri olmadığını vurgulamak gerekmektedir. Sayıştay, yargı işlevi bakımından bağımsız(Anayasa 138) olmasına karşılık, denetleme ve inceleme görevlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yerine getirir (Kaneti, 1990: 7).

1982 Anayasası Sayıştay’ı Cumhuriyetin Temel Organlarından yasama ve yürütme bölümlerinde değil, yargı başlığı altında düzenlemiştir. Ne var ki, bu bölümde yer verilen Sayıştay, yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmemiştir. 1982 Anayasasının 160 ıncı maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay, denetim ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama işini TBMM adına yapmaktadır. Dolayısıyla bu denetim, özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla yargısal değil, idari yönü ağır basan bir nitelik taşımaktadır(İba, 2008: 243).

Burada yasama ile yürütme arasındaki ilişki konusunda bir noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Gerek kamu kaynaklarını kullanma yetkisi almak anlamında, gerek “hesap verme” anlamında yürütme yasamaya karşı sorumludur. Buna karşılık, parlamenter sistemde çoğunluk hükümetlerinde hükümeti kuran partiler aynı zamanda mecliste çoğunluğa sahip olduğundan ve genelde meclisteki parti üyeleri

hükümetteki parti önderleri ile çelişkili bir biçimde davranmadığından, “medisin asilliği” veya “meclis denetimi” oldukça sınırlıdır ve temelde muhalefetin bilgi alma hakkından ibarettir. Çoğunluk hükümetleri istedikleri yasayı çıkarır. Ayrıca 1982 Anayasası, yasama ve yürütmenin “eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını” öngörmüştür. Bu gerilim, tüm parlamenter sistemlerde geçerlidir. Burada yasama ile yürütme arasındaki ilişkiyi betimlerken ilişkinin kamu kaynaklarını kullanma yetkisi alma ve hesap verme önceliklerine göre tanımladığımızda; Sayıştay, bir yüksek denetim kuruluştur. Bu, pratikte, hükümetin denetlenmesi sonunda ortaya çıkan bulguların muhalefet ve kamuoyuna bildirilmesi demektir. Görüldüğü gibi Anayasa sorumluluk zincirini ve vekillerin uyması gereken genel ilkeleri açıkça ortaya koymaktadır. Ancak, sorumluluk zincirinin anayasada tarif edilmiş olması vekillerin bu sorumluluğa uygun davranacağı veya doğru ve tam olarak hesap vereceği anlamına gelmez. Vekillerin davranışını siyasi kurumlar (siyasi parti yapıları, rekabet etme biçimleri, seçim sistemleri vb.), devletin iç işleyişini düzenleyen kurum ve kurallarla ile kamusal kaynakların dağılımını düzenleyen bütçe sistemi belirler (Atiyas ve Sayın, 1997).

Anayasa ile tanımlanan sorumluluk zincirinin en önemli aşamalarından birisi de meclis adına yürütmeyi denetleyen Sayıştay tarafından düzenlenen “Genel Uygunluk Bildirimi”dir. Sayıştay’ın uygunluk bildirimleri hazırlaması görevi anayasal planda ele alınmış ve Anayasanın 164 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler yönünden genel uygunluk bildirimi ve kesinhesap kanunu konularının Anayasamızda düzenlenmesi de bunlara ne denli büyük bir önem atfedildiğinin göstergesidir. Gerçekten de genel uygunluk bildirimi, yürütmenin bir yıllık bütçe uygulamalarının aklanması anlamına gelen kesinhesap kanunlarının görüşülmesinin temel dayanağını oluşturur ve bu anlamda demokratik işleyişin ülkemiz açısından vazgeçilemez araçlarından biridir.

Genel uygunluk bildirimleri ayrıca hükümetlerin bir yıllık bütçe uygulamalarının Parlamenter amaç ve niyetlerle uyum derecesini göstermesi bakımından da önemli bir belgedir. Genel uygunluk bildirimleri, bir yandan kesinhesap kanunlarına dayanak teşkil ederek kurumsal sorumluluğun ve aklanmanın anlamlı bir aracı olmakta, diğer yandan da müteakip yıl bütçe tasarılarının

görüşülmesi sırasında Parlamento politika ve önceliklerin isabetli bir şekilde saptanmasına zemin oluşturmaktadır. Genel uygunluk bildirimlerinin hazırlıkları, bu amaç için oluşturulmuş bir Grupça yürütülmekte, bu bildirimlerin son şekli ise Sayıştay Genel Kurulunca kararlaştırılmaktadır(Özbaran,2001:11).

29.10.2005 tarih ve 5428 Sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile Anayasanın 160 ıncı maddesinde değişiklik yapılarak Sayıştayın denetim alanı önemli ölçüde genişletilmiş, sosyal güvenlik kurumları ve belediyeler doğrudan Sayıştayın denetimine tabi tutulurken, askeri hesapların incelenmesine ilişkin kimi kısıtlamalar da ortadan kaldırılmıştır. Bu değişikliklerle birlikte Sayıştay denetiminin kapsamı önemli ölçüde genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Bu da Sayıştayın denetim yönetimi, bilişim teknolojisi, organizasyonel kapasite kullanımı ve benzeri alanlarda yeni stratejiler geliştirmesini zorunlu kılmaktadır.

Anayasanın 160. maddesi Sayıştay tarafından yapılacak denetimin usullerinin belirlenmesini yasaya bırakmıştır. Bu durumda, yasal düzenleme ile öncel, güncel ve ardıl denetimin tamamının veya bir kısmının yapılması öngörülebilir. Ancak, kesin hesabin düzenlendiği Anayasanın 164. maddesi, "mali yıl sonundan başlayarak, er geç yedi ay sonra" kesinhesap kanunu tasarılarının Meclise sunulmasını öngördüğü ve Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini verme tarihini, kesin hesap kanunu tasarısının veriliş tarihine göre belirlediğinden, Sayıştayın dış denetim yapması hususunda anayasal zorunluluk vardır(Sali, 1995:6).

1961 ve 1982 Anayasalarının, her yıl bütçe tasarılarıyla birlikte BMM'ne bir de "Milli Bütçe Tahminlerine ait rapor sunulması" hükmünü koyarak, milli muhasebe ile milli bütçeyi dünyada ilk defa bir anayasa müessesesi seviyesine yükseltmesinin ana maksadı, parlamentoyu ve onun sağ kolu olan sayıştay'ı ekonominin bütününe kontrol ve murakabe imkanına kavuşturmaktır. Bu itibarla Türkiye'de de Sayıştay denetiminin sırf şekil ve hukuksal kalmayıp kamu fonlarının kullanılmasında yerindelik ve isabetlilik bakımından yapılmasının, Sayıştayın kontrol ve murakabe yetkisinin sadece klasik bütçeler üzerinden bırakılmayarak ekonominin tüm kamu sektörüne ve bu meyanda, milli muhasebe ve milli bütçe bütçeye teşmili (Feyzioğlu, 1993:35) hedeflenmiştir.

2.2.5018 Sayılı Kanun ile Getirilen Sistem

Sayıştayın denetim görevi, kamu harcamalarının hukuki açıdan yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyması ve bunların performansa yönelik olarak harcanıp harcanmadığının tespitinin yapılabilmesinde başlangıç noktasını meydana getirmesi açısından üstlenmiş olduğu en önemli görev olarak nitelendirilmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik; 2007: 370). Buna göre parlamentonun bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiği kamu kaynaklarının kullanımına yönelik denetimleri gerçekleştirmesi fonksiyonu yürütmenin performansını değerlendirmek suretiyle gerçekleştirilmekte ve bu faaliyet bağımsız denetim yapmakla görevli Sayıştaylar eliyle yürütülmektedir(Kaya, 2003: 2).

Dünyada kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan Sayıştaylar tarafından denetlenmesidir. Sayıştay tarafından yürütülen denetimler, hem parlamentonun hem de yürütmenin objektif bilgi ihtiyacını karşılayarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde kurumun düzenlediği mali tabloların gerçekleri yansıttığı ve güvenilir olduğu konusunda parlamentoya güvence sağlayarak yardımcı olmaktadır (Çakır; 2006: 61- 62).

Ülkemizde kamu mali yönetiminin güçlendirilmesine ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir evreye girmiştir. Bu Kanun ile kamu mali yönetim sistemi büyük ölçüde yeniden düzenlenmiş, bu düzenlemeler çerçevesinde uygulamanın yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalara ise devam edilmektedir. Mali yapıya ilişkin düzenlemeler Sayıştayın denetim ve yargı sistemini de dolaylı olarak etkilerken, Kanunda doğrudan Sayıştay denetimine ilişkin kimi düzenlemelere de yer verilmektedir. Sayıştay denetimi açısından bu Kanun'un 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. maddesinde Sayıştay'ın denetim görevi şu şekilde düzenlenmiştir; "Sayıştay tarafından yapılacak olan harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal

amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır.

Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar” denilmiştir.

Bu düzenlemeye göre Sayıştay’ın yaptığı denetimler sonucu “Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu” düzenleyerek TBMM’ye sunması gerekmekte ise de, kanunda bu raporun içeriği ve şekli hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamış sadece dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususların ilgili kanununda düzenleneceği belirtilerek, konunun 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenleneceğine atıf yapılmıştır.

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 kapasitesinin genişliği, parlamentonun yürütmenin faaliyetlerini denetleme fonksiyonunun genişliğini ifade ettiğinden, yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Kanun maddesinin devam eden kısmında denetim fonksiyonunun uluslararası denetim standartlarına göre yapılandırılacağı ve mali denetim ile hukuka uygunluk denetimi ve performans

denetiminin gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Ülkemizde Sayıştay' a performans denetimi görevi 1996 yılında verilmiş olmakla birlikte, söz konusu madde hükmünden, performans denetimlerinin daha da güçlendirilmesi yönünde bir yaklaşım sergilendiği ifade edilebilir(Sakal ve Şahin, 2008: 20-21).

Bununla birlikte denetimler sonucunda düzenlenen raporların idareler itibariyle konsolide edilerek bir örneğinin kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından cevaplandırılması amacıyla idareye gönderileceği ve dış denetim genel değerlendirme raporunun bu cevaplar dikkate alınarak hazırlanacağı şeklinde yer verilen madde hükmü de bir takım eleştiriler almaktadır. Buna göre performans denetimi raporu zaten nihai halini almadan önce denetim yapılan kamu idaresinin görüşü alındığından, söz konusu durum işlem tekrarına yol açacağından sürecin uzamasına sebep olunacağı ileri sürülmektedir (Yenice, 2006: 159). Öte yandan yine diğer ülke uygulamalarını da göz önüne aldığımızda, performans göstergelerinin denetiminde ülke denetim kurumları tüm kamu kurumlarını tek tek değerlendirmeye almak yerine güdülen makro hedeflere uygun olarak parlamentonun önceliklerine göre bazı kurumları değerlendirmeye almakta ya da performans göstergelerinin ve performans ölçümlerinin genel işleyişini değerlendirmek üzere denetimlerini bakanlıklar bazında gerçekleştirmektedir. Performans göstergelerinin yeterliliğinin ve güvenilirliğinin denetlenmesinde tüm kamu idarelerinin denetim kapsamına alınması, denetim kaynaklarının yetersiz kalması gibi bir takım zorlukları beraberinde getirebilecektir. Bu gibi endişelerin bertaraf edilebilmesi için esasında konuyu daha kapsamlı ve detaylı olarak ele alan yeni bir Sayıştay Kanununa ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkemizde Sayıştay Kanun Tasarısı TBMM'ne sunulmuş olmakla birlikte, henüz yasalaşmamıştır(Sakal ve Şahin, 2008: 21).

5018 Sayılı Kanun, Sayıştayın denetim alanını genişlettiği gibi, Sayıştayın TBMM'ne sunmakla yükümlü olduğu raporların sayısını artırmaktadır. Keza denetimin uluslararası standartlar ve çağdaş yaklaşımlar çerçevesinde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. 30.7.2003 tarihinde Sayıştay Kanunu'na eklenen bir madde (ek 12) ile Sayıştaya; Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının talebi üzerine, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla, denetimine tabi olup olmadığına bakmaksızın 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 işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme, Sayıştayın denetim alanındaki sınırlamaları, bu tür denetimlere özgü de olsa, tümüyle kaldırmaktadır.

2.3.Süreç Olarak Parlamento-Sayıştay İlişkisi

Parlamentoların başlangıçta en kapsamlı etkinliğini oluşturan denetim işlevinin zamanla çok boyutlu, karmaşık ve kapsamı çok genişleyen bir nitelik kazanması ve bu görevin Parlamento adına bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesinin zorunluluk haline gelmesi ile hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir ögesini oluşturmaya başlayan yüksek denetim kurumları, sürekli gelişen çağdaş işlevleriyle demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsuru konumuna gelmişlerdir. Günümüzde yüksek denetim kurumları hemen her ülkede etkinliğini sürekli artırarak, çağdaş yönetim ilkelerinin kamu yönetimine egemen kılınmasında, kamusal alanda etik değerlerin yerleşmesinde, yolsuzluk vb. sapmaların engellenerek yozlaşmanın önlenmesinde, kamu yöneticilerinin kullandıkları kaynaklardan dolayı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde ve daha birçok alanda önemli işlevler üstlenmişlerdir(Köse, 2007:147).

Tarihi süreç içerisinde Sayıştay'ın kuruluşu ilk Meclisimiz olan Heyet-i Meb'usan'dan önceye rastladığından Sayıştay önceleri, Devletin bütün gelir ve giderleri, muhasebe kayıtları ve diğer işlemleri üzerinde yaptığı inceleme sonuçlarını Maliye Bakanlığına vermekle yükümlü tutulmuştur. Yaklaşık 11 yıl sonra ilk Anayasamı olan 1876 yılı Kanun-u Esasi'nin 105-106-107. maddeleri ile Sayıştay Anayasal bir kurum haline getirilmiş ve tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını bu defa Meclis'e vermekle yükümlü tutulmuştur. Dolayısıyla o tarihten itibaren sürekli olarak Parlamento'ya rapor sunmakla yükümlü tutulan Sayıştay ile Parlamento arasında söz konusu raporlar yolu ile direkt bir ilişki kurulmuş ve bu ilişki az ya da çok bugüne kadar devam edegelmiştir(Işık ve Akbulut, 1995.13).

07.08.2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun ile Sayıştay Kanunu'na eklenen bir madde Meclis-Sayıştay ilişkileri konusuna yeni bir boyut kazandırmış ve Meclis'in

etkin denetim yapabilmesinin önünü açmıştır. Bu madde uyarınca Meclis komisyonlarının kararlarına istinaden TBMM Başkanlığı'nın isteği üzerine Sayıştay denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay'ca tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri denetlenebilecektir. Denetim sonuçları ise ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere TBMM'ye sunulacaktır. Bu düzenleme ile Meclis'in denetim yapma konusundaki imkanlarının artırılması oldukça yerinde olmakla ve son zamanlarda çıkan pek çok kanunda da bu temayül görülmekle birlikte, yeterli değildir. Bu noktada Meclis de sorumluluğunun bilincinde hareket etmek durumundadır. Sayıştay'ca TBMM'ye sunulan "rapor ve bildirimlerin" kanun gereği, TBMM'de genel görüşme konusu edilmesi gerekir. Ancak, uygulamada, bildirim ve raporlar, TBMM'de genel görüşme konusu edilmediği gibi tartışma konusu dahi yapılmamaktadır(Çiftepınar, 2007: 209-210).

Sayıştay raporlarının genel amacı kamu hesaplarının doğru ve denk olup olmadığı, kamu mali sistem ve kontrollerinin etkili bir şekilde kurularak işletilip işletilmediği, kamu kaynaklarının tutumluluk, verimlilik, etkinlik ilkeleri gözetilerek kullanılıp kullanılmadığı hakkında bilgi sağlamak ve görüş vermektir. Meclise sunulan genel uygunluk bildirimleri ve bu nitelikteki yıllık diğer mali raporlar;

-Kamu hesaplarının analizini gerçekleştirerek ve yorumunu kolaylaştırarak kesin hesap kanunlarına içerik kazandırır,

-İzleyen yıl bütçesinin daha sağlıklı bir temelde görüşülüp yasalaşmasına imkan sağlar,

-Yasama ve yürütme tarafından konulan mali mevzuat ve diğer düzenlemelerin uygulanmasından doğan aksaklıkların giderilmesine yardımcı olur,

-Mali Yönetim Sistemleri ile bunların içerdiği süreçlerin sağlıklı bir şekilde işletilmesini sağlamak amacıyla yanlış uygulamaları ve tıkanıklıkları ortaya koyar ve

-Mali yönetimde saydamlığın sağlanmasına ve mali hesap verme sorumluluğunun yerleşmesine katkıda bulunur(DPT, 2000: 95).

Sayıştay'ın TBMM'ye sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçeli idarelerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların,

sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay Kanunu'nun 55 ve 47 inci madde hükümlerine göre Sayıştay'ın, devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünün eklenmesi gerekmektedir.

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasından yer almaktadır(Köse, 2000/b:54).

Sayıştay Kanunu, Sayıştay-TBMM ilişkilerinde genel uygunluk bildiriminin dışında bir çok alanda sayıştay'ı parlamentoya bilgi verme ve bu hususlarda rapor düzenlemekle görevli ve yetkili kılmıştır.

832 sayılı Sayıştay Kanununa göre;

-Anlam, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görülen yasal düzenlemeler(madde 25),

-gerektiğinde mali işler, hesap usulleri ve gelir tahakkuk sistemleri(madde 28),

-Bakanların sorumluluk yükledikleri konular(madde 32),

-İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden gerekli görülenler(madde 88),

-Devlet malları(madde 87),

-Genel ve Katma bütçeli daireler dışında kalan idare ve kurumların sayman hesaplarının inceleme sonuçları (sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı belirtilir) (madde 87),

-Devlet borçları ve alacakları (madde 55),

-Devlet gelirleri(madde 28),

-Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü diğer hususlar (madde 28),

- Denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarına ilişkin verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi (ek madde 10),

Hakkında TBMM'ye sunulmak üzere raporlar hazırlamakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Sayıştay'ın raporlarını sunacağı adres Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu olarak belirlenmiştir. Ancak bu raporlar ne düzenli bir şekilde verilmekte, ne Komisyon'un bilgilenme ihtiyacını giderici niteliği haiz bulunmakta ne de Komisyon, istisnalar dışında, bu raporları görüşme gündemine almaktadır(Çiftelin, 2007. 209).

Sayıştayın Anayasal görevi olan TBMM'ne yönelik raporlama konusunda üzerine düşeni yapması kadar, TBMM'nin de bu raporları değerlendirmek amacıyla etkili süreçler geliştirmesi, çağdaş demokratik bir yönetim için zorunluluk taşımaktadır. Sayıştayın her yıl sunması zorunlu olan ve sayıları 5018 sayılı Kanun ile daha artan raporlarının TBMM'de nasıl değerlendirileceğinin, ilgili merci ve izlenecek sürecin henüz somutlaştırılmamış olması, her iki kurumun Türk Halkının refahı ve kalkınmasında ve çağdaş bir kamu yönetiminin yapılandırılmasında üzerlerine düşen sorumlulukları gereği gibi yerine getirmesinde önemli bir engel teşkil etmektedir. Bu sorunun çözüme kavuşturulması için ya Sayıştay Komisyonu yeniden oluşturulmalı, ya da mevcut KİT Komisyonu yeniden yapılandırılarak "Kamu Hesapları Komisyonu"na dönüştürülmesi(Köse, 2007:144) şeklinde öneriler yapılmaktadır.

Sayıştay bir yüksek denetim organı olarak özellikle ve öncelikle parlamento adına dış denetim yapmakla görevli ve yetkilidir. Bu durum Parlamento-Sayıştay arasında sıkı ilişkileri zorunlu kılmaktadır. Ancak bugün için Sayıştayın adına

denetim yaptığı Meclisle ilişkilerinin olması gereken kadar olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun nedeni araştırıldığında görülmektedir ki, Sayıştayı Parlamenta yaklaştıran, onunla ilişkilerini düzenleyen rapor müessesesinin gerektiği gibi çalışmadığıdır. Nitekim kuruluşundan bugüne kadar kendisi ile ilgili yapılan bütün düzenlemelerde Sayıştay'ın çeşitli nedenlerle meclise Rapor vermesi öngörülmüş ancak bu müessese gerektiği gibi çalıştırılmamıştır. Bu husus o kadar önemlidir ki, Sayıştayın görevini yapmakla geçici olarak görevlendirilen Meclis Denetleme Komisyonundan bile her iki ayda bir Meclis Genel Kuruluna rapor vermesi istenmiştir. Bütün bu açıklamalardan sonra denilebilir ki Sayıştay-Parlamento ilişkileri, Parlamentonun yürütme organı üzerindeki denetim yetkisini kullanmaktaki etkinliği ve her ikisinde kamuoyundaki izlenimleri "Rapor müessesesinin işlerliği" ile doğru orantılıdır(Işık ve Akbulut, 1995:14).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun en önemli yeniliği, hesap verme sorumluluğunu getirmesidir. Faaliyet raporları Sayıştay tarafından değerlendirilecek ve TBMM'ye rapor sunulacaktır. Daha önce de belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü çerçevesinde Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir. Yasama organının bu yeni işlevini hakkıyla yerine getirebilmesi için Plan ve Bütçe Komisyonunun yukarıda sözü edilen iş yükünün hafifletilmesi gerekmektedir. Ancak bu sayede Komisyon Sayıştay rapor ve değerlendirmelerini gerektiği ölçüde irdelleyebilir.

Sayıştay tarafından üretilen denetim hizmetinin asıl müşterisi TBMM'dir. Müşteri durumundaki TBMM'nin Sayıştay denetimi hakkındaki bilgi ve dolayısıyla talep eksikliği içinde olduğu, kesin hesap denetimindeki etkinsizlik nedenleri irdelenirken ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Özellikle kuvvetler ayrılığı gereği olması gereken yasama-yürütme çelişkisinin Türk siyasal sisteminde fiilen var olmaması ve Plan ve Bütçe Komisyonunun yapısı ve iş yükü TBMM'nin Sayıştay hizmetleri hususundaki ilgi ve talep eksikliğinin temel nedenleri arasında ilk sırada yer almaktadırlar. Buna karşılık TBMM adına denetim hizmetlerini üreten taraf olarak yani arz tarafını oluşturan Sayıştay tarafından da çeşitli dar boğazların olduğu bilinmektedir. TBMM-Sayıştay ilişkisinin arz tarafından;

- Pek çok kurum ve kuruluşun Sayıştay denetiminin dışında bırakılması;
- Sayıştay'a verimlilik, etkinlik ve tutumluluk incelemesi görevinin ancak son zamanlarda verilmiş olması;
- Sayıştay'ın denetim gücünün çok büyük bir kısmını yargısal işlevine yönelik olarak harcamakta olması;
- Kanun gereği TBMM'ye sunulması gereken raporların Sayıştay çalışmalarında ikinci planda kalması gibi arızalar bulunmaktadır(Kesmez, 2000: 230).

Sayıştay Kanunu gereğince Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulacak raporların hangi esas ve usullere göre görüşüleceğı, Komisyon'un üreteceğı nihai raporun kapsam ve şeklinin nasıl olacağı, bu raporlarda tespit edilen hususların izlenmesine ilişkin süreçlerin neler olduğu, bunların Genel Kurulda nasıl ele alınacağı, Genel Kurulda Sayıştay Kanunu gereğı genel görüşme konusu edilecek raporların görüşme usul ve esasları herhangi bir düzenleyici işlemle belirlenmiş değildir.

Yukarıda belirtilen dar boğazlar, etkin bir kesin hesap denetimi için gerekli olan Sayıştay-TBMM ilişkilerinin sağlıklı yürütölmesini engellemektedir. Nitekim Türk Sayıştay'ı TBMM adına dış denetim yapıp TBMM'nin ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri TBMM'ye sunmaktan çok yargısal işlevlerine ağırlık vermeye devam etmektedir. Bütün bu yapısal sorunlara ek olarak, bu güne kadar, Sayıştay'ın raporlama yöntemi Meclis'i harekete geçirecek nitelikte gelişme gösterememiştir. Sayıştay'ın Meclis'i harekete geçirecek raporlama yönteminin gelişmemiş olmasının nedenlerinin başında ise yargısal yetkileri gelmektedir. Sayıştay'a yargısal yetkiler verilmiş olması, denetimi yargının ihtiyaçlarını gidermeye yöneltmiş ve bu, Meclis'in ihtiyaçlarına yönelik denetim yetkisinin önünü tıkamıştır. Böylece, Sayıştay sadece saymanları yargılayan, Meclis'e ve kamuoyuna bilgi vermeyen, içine kapalı bir kuruluş haline gelmiştir(Atıyas ve Sayın, 1997: 28-29).

Gelişmiş ölkelerdeki halkın devlete emanet ettiğı para kavramının yerini, bizde Devletin saymanlara emanet ettiğı para; dolayısıyla kamu yönetiminin(hükümetin) parlamentoya(giderek vatandaşlara) hesap verme yükümlölüğünün yerini de, saymanların devlete hesap verme yükümlölüğü anlayışı almıştır. Bu sorumluluk anlayışına paralel olarak denetim anlayışı da eleştirici-

tavsiyeler üretici-bilgi verici-tasdiğe edici değil, devlet emvalini kötü kullanan sorumluları “cezalandırıcı” hüviyete bürünmüştür. Aynı anlayış, Sayıştay’ın parlamentoya sunulmak üzere raporlar üretmemesinin de nedenidir. Doğaldır ki, sayman hesaplarını inceleyerek sorumluların(daha önce sayman ve tahakkuk memurlarının, 5018 sayılı kanundan sonra harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlilerinin) sorumluluğuna hükmetme anlayışına göre organize olan, amaçlandırılan, yürütölen ve sonlandırılan bir denetim tarzından, aynı zamanda (ve tek bir çalışmanın yan ürünü olarak) kamu kaynaklarının parlamenter isteklere uygun ve rasyonel olarak kullanılıp kullanılmadığı konusunda da ürünler vermesi(parlamentoya raporlar üretmesi)beklenmemelidir(Gören, 2000: 131-132).

Bu tablo karşısında Sayıştay ve parlamento arasında karşılıklı ilişkileri geliştiren bir açılım yapmak gerekmektedir. Sayıştay’ın mevcut durumundan TBMM’ye sürekli raporlama yapacak bir kuruluş haline dönüşmesi ve TBMM’nin de bu raporların gereğini yerine getirebilmesi için Parlamento ve dolayısıyla Plan ve Bütçe Komisyonu ile Sayıştay arasında ortak bir anlayışın oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca parlamentonun bilgilendirme ihtiyaçlarının ve ihtiyacın hangi bölümünün Sayıştay tarafından denetim raporlarıyla giderileceğinin belirlenmesi gerekmektedir(Atiyas ve Sayın, 1997: 47). Sayıştay’ın hangi alanlarda ve ne zaman Meclis’e rapor sunacağı ayrıntılı olarak tanımlanmalıdır. Bu sorumluluğun genel olarak çerçevesinin, özel olarak da görev çerçevesinin gözden geçirilmesi ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamında 5018 sayılı Kanun’la da irtibatı kurularak ele alınması zorunluluğu bulunmaktadır(Aydın, 2007: 171).

Ağırlıklı olarak yargısal işlev üstlenmiş olan 832 sayılı Sayıştay Kanununun TBMM’ye sunulacak raporlarla ilgili hükümlerine Sayıştay’ca çok fazla önem verilmemektedir. Oysa diğör Yüksek Denetim Kurumları, yargı yetkisine sahip olanlar da dahil, dışa dönük raporlama faaliyetine büyük önem vermekte, bu raporlar, ilgili makamlara sunulduğunda kamuoyunun yakın ilgisine mazhar olmaktadır. Yüksek Denetim Kurumlarına denetim sonuçlarını yıllık olarak parlamentoya ve/veya yetkili diğör kamu kurumlarına sunma yetki ve görevinin anayasa ile verilmesini öngörmekte, kanun icabı rapora konulması gereken hususlara ilave olarak, diğör bütün yüksek denetim faaliyetleri hakkında da bilgi içermesi gereken bu raporların yayınlanarak Yüksek Denetim Kurumunun tespit ettiği hususların geniş bir

dağıtımının gerçekleştirilmesi ve kamuoyunda tartışılmasına olanak verilmesi, bu suretle, denetim sonuçlarının uygulamaya konulmasına destek sağlanması(Kesmez, 2000: 242)gerekmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KANUN SONRASI KESİN HESAP DENETİM UYGULAMALARI: 2006, 2007 ve 2008

1. GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ UYGULAMASI

1.1. 2006 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi

Sayıştay'ın 2006 bütçe yılı kesin hesapları ile ilgili Genel Uygunluk Bildirimi ve bunun eki olan "2006 Yılı Hazine İşlemleri Raporu" ile "Uygulama Sonuçları Raporu" Sayıştay Genel Kurulu'nun 11.09.2007 gün ve 5194/1 sayılı Kararı ile kabul edilerek TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.

Anayasa ve Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca ilgili Bakanlıklarca düzenlenip birer nüshası Sayıştay'a gönderilmiş bulunan 2006 bütçe yılı kesin hesapları; Sayıştay'ca, yönetim dönemi hesapları ve Merkezi Yönetim Kesin hesabı ile karşılaştırılarak uygunluk derecesi bağlı cetvellerde gösterilmiştir.

Ödenekler, giderler ve gelirlerin gerçekleşme durumuna ilişkin tespitler, "2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulama Sonuçları" Raporunda, Devlet borçları ve alacakları ile ilgili tespitler, "2006 Yılı Hazine İşlemleri Raporu"nda, yer almıştır.

Sayıştay'ca düzenlenen Genel Uygunluk Bildirimi'nde merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinden 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 1.159.120.004,55 YTL, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler için 570.601,92 YTL tutarındaki ödenek dışı giderin, ödeneği olmaksızın gerçekleştirilmesine yasalarla izin verilmeyen giderlere ilişkin olması nedeniyle tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesinin yüce Meclisin takdirinde olduğu konusunda mütalaa da bulunulmuştur(Sayıştay, 2007:10).

Genel Uygunluk Bildiriminde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibariyle ayrı ayrı düzenlenen tablolarda gösterilen gelir türlerine ilişkin gelir kesin hesabındaki açıklamaların; tahmin ile tahakkuk ve tahsilât arasındaki farkların nedenlerine ait bilgileri içermediğinden yetersiz bulunduğu belirtilmiştir(Sayıştay, 2007:34).

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi ile merkezi yönetim kesinhesabına gider cetveli açıklaması eklenmesi hükme bağlanmıştır. Sayıştay Genel Kurulunun 11.02.1960 tarih ve 2527 / 2 sayılı Kararı gereği, bu açıklamaların; gider bütçesi ile o yıl zarfında yerine getirilmiş bulunan hizmetlerin ne derecelerde tahakkuk etmiş bulunduğu hakkında gerekli bilgiyi kapsamı gerekmektedir. Ancak, Kurum kesinhesap gider açıklamalarında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibariyle ayrı ayrı düzenlenen ekli tablolarda gösterilen gider tertiplerine ilişkin açıklamalar; ödenek iptal edilme oranları yüksek olduğu halde, iptal edilme gerekçelerinin yeterince açıklanmaması nedeniyle yetersiz bulunmuştur(Sayıştay, 2007: 45).

5018 sayılı Kanunun 42. maddesi ve 2006-2008 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde hizmet gerekçesi ve hedefleri ile Sayıştay Genel Kurulunun 11.02.1960 tarih ve 2527 / 2 sayılı Kararında yer alan hususlara rağmen;

- Kurumların 2006 Malî Yılı Bütçe Tasarılarının hizmet gerekçesi ve hedeflerine ilişkin bölümlerinin incelenmesinde, genel olarak her bir hizmet biriminin faaliyet alanlarına ilişkin genel açıklamalarda bulunulduğu; ancak, öngörülen ve gerçekleştirilmesi planlanan hedeflere ilişkin açıklamalara Bütçe Hazırlama Rehberi-Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri maddesi çerçevesinde yeterince yer verilmediği;

- Kurumların 2006 Malî Yılı Kesin Hesap Cetvelleri gider açıklamalarının incelenmesinde ise; genel olarak her bir hizmet birimi itibariyle düzenlenmesi gerekli olan Kurumlar Bütçe Tasarılarında öngörülmüş olması gereken hizmet gerekçesi ve hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiği yönüyle açıklamalardan çok, gider tertipleri itibariyle ekonomik sınıflandırmanın birinci ve ikinci düzeyinde ödenek, gider, ödenek iptali gibi verilerle ilgili açıklamalarda bulunulduğu, bu durumun bütçe hizmet gerekçesi ve hedefleri ile kesinhesap gider açıklamasının hedefler ve gerçekleşen değerler açısından karşılaştırılmasını güçleştirdiği;

- Kurum kesinhesap gider açıklamalarında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibariyle ayrı ayrı düzenlenen ekli tablolarda gösterilen gider tertiplerine ilişkin açıklamalar, ödenek

iptal edilme oranları yüksek olduğu halde, iptal edilme gerekçelerinin yeterince açıklanmaması nedeniyle yetersiz bulunduğu,

ifade edilmiştir(Sayıştay, 2007: 45-46).

1.2. 2007 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi

Sayıştay'ın 2007 bütçe yılı kesin hesapları ile ilgili Genel Uygunluk Bildirimi ve bunun eki olan "2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu" ile "Uygulama Sonuçları Raporu" Sayıştay Genel Kurulu'nun 09.09.2008 gün ve 5226/1 sayılı Kararı ile kabul edilerek TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.

Sayıştay Genel Uygunluk Bildiriminde Kesin Hesap Kanun Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 5 inci maddesini etkileyen ve sorumluluk gerektiren, yukarıda ayrıntılarıyla açıklandığı üzere; Genel Bütçeli İdareler için 359.665.894,43 Yeni Türk Lirası, Özel Bütçeli idareler için 1.769.021,00 Yeni Türk Lirası (Merkezi Yönetim toplamı 361.434.915,43 Yeni Türk Lirası) tutarındaki ödenek üstü gider için tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, 5018 sayılı Kanunun 20, 26, 31 ve 70 inci maddeleri hükümleri karşısında, Meclis bilgisine sunulmuştur(Sayıştay, 2008: 16-17).

1.3. 2008 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi

Anayasa ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlarca düzenlenip birer nüshası Sayıştaya gönderilmiş bulunan 2008 yılı Kesin Hesapları; Sayıştayca, Yönetim Dönemi Hesapları ve Merkezi Yönetim Kesin Hesabı ile karşılaştırılarak tespit olunan uygunluk derecesine Sayıştay Genel Kurulu'nun 09.09.2009 tarih ve 5257 Sayılı Kararıyla düzenlenen Genel Uygunluk Bildirimi'ndeki maddelerde yer verilmiş ve bağlı cetvellerde gösterilmiştir. Genel Uygunluk Bildirimi'ne ek olarak ödenekler, giderler ve gelirlerin gerçekleşme durumuna ilişkin tespitler, "2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulama Sonuçları Raporu"nda, Devlet borçları ve alacakları ile ilgili tespitler, "2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu"nda, yer almıştır.

Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısına ilişkin Genel Uygunluk Bildiriminde; Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinden 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 292.593.103,59 YTL, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler için 271.134,50 YTL tutarındaki ödenek üstü giderin ise ödeneği olmaksızın gerçekleştirilmesine yasalarla izin verilmeyen giderlere ilişkin olduğu ifade edilmiştir (Sayıştay, 2009. 10-12).

Genel Uygunluk Bildiriminde, 5018 sayılı Kanunun 42 nci maddesi ve 2008-2010 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde hizmet gerekçesi ve hedeflerinde yer alan hususlara rağmen;

- Kurumların 2008 Malî Yılı Bütçe Tasarılarının hizmet gerekçesi ve hedeflerine ilişkin bölümlerinin incelenmesinde, genel olarak her bir hizmet biriminin faaliyet alanlarına ilişkin genel açıklamalarda bulunulduğu; ancak, öngörülen ve gerçekleştirilmesi planlanan hedeflere ilişkin açıklamalara Bütçe Hazırlama Rehberi-Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri maddesi çerçevesinde yeterince yer verilmediği,

- Kurumların 2008 Malî Yılı Kesin Hesap Cetvelleri gider açıklamalarının incelenmesinde ise; Kurumların Bütçe Tasarılarında, hizmet gerekçesi ve hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğine ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekirken; gider tertipleri itibarıyla ekonomik sınıflandırmanın birinci ve ikinci düzeyinde ödenek, gider, ödenek iptali gibi verilerle ilgili açıklamalara yer verildiği,

- Bu durumun bütçe hizmet gerekçesi ve hedefleri ile kesin hesap gider açıklamasının hedefler ve gerçekleşen değerler açısından karşılaştırılmasını güçleştirdiği,

- Kurum kesin hesap gider açıklamalarında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibarıyla ayrı ayrı düzenlenen ekli tablolarda gösterilen gider tertiplerine ilişkin açıklamaların; ödenek iptal edilme oranları yüksek olduğu halde, iptal edilme gerekçelerinin yeterince açıklanmaması nedeniyle yetersiz bulunduğu,

Tespiti yapılmıştır(Sayıştay, 2009: 29-30).

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesi hükmü uyarınca, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin gelirleri için merkezi yönetim kesin hesabına, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar için idare ve kurum kesin hesaplarına, bütçe gelirleri kesin hesap cetveli açıklaması eklendiği ve söz konusu cetvellerin genel olarak bütçe ile yapılan tahmine karşılık tahakkuk ve tahsilâtta fark mevcutsa gerekli açıklamaları kapsayacak biçimde hazırlandığı, ancak, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibarıyla ayrı ayrı düzenlenen gelir türlerine ilişkin gelir kesin hesabındaki açıklamaların ise; tahmin ile tahakkuk ve tahsilât arasındaki farkların nedenlerine ait bilgileri içermemesi nedeniyle yeterli bulunmadığı ifade edilmiştir(Sayıştay, 2009: 39).

2. PLAN ve BÜTÇE KOMİSYONUNDA KESİN HESAP YASA TASARISI GÖRÜŞMELERİ

2.1. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı'nın Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi

TBMM Başkanlığı'na sunulan kesin hesap yasa tasarısı, Sayıştay Uygunluk Bildirimi ve Eki Raporlar TBMM Başkanlığınca 01/10/2007 tarihinde Komisyona havale edilmiştir. Komisyon, 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ve 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı üzerindeki görüşmelerine 25/10/2007 tarihinde başlamış ve çalışmalarını tamamladıktan sonra 26.11.2007 tarihli raporunu düzenleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere TBMM Başkanlığına sunmuştur.

Komisyonunda 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde; idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahallî idareler genel faaliyet raporunun ilgili kamu idareleri tarafından hazırlanarak Sayıştay'a gönderilmesi ve Sayıştayca yapılan değerlendirmeleri de içeren görüşle birlikte, Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması hükmüne bağlandığı halde, bu raporlar ile Sayıştay'ın görüşünün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmadığı belirtilmiş ve bu hususun

25/10/2007 tarihinde yapılan toplantıda Komisyonun bilgisine sunulduğu kayda geçirilmiştir(TBMM, 2007: 19).

Plan ve Bütçe Komisyon Raporu' na verilen karşı oy yazısında(TBMM, 2007: 21-22); Sayıştay raporunda açıkça belirlenen ve yasalara aykırı olarak yapılan ödenek dışı harcamalar için özellikle sorumlular hakkında gereken mali ve idari işlemlerin yapılmamasının önemli bir eksiklik olarak görüldüğü, Sayıştay Raporunda tespiti yapılan ödeneksiz harcamalar yanında ait oldukları yılların yükümlülükleri ve giderleri içinde muhasebeleştirilmeyen 323 sayılı Bütçeleştirilecek Borçlar hesabı ve/veya benzer uygulamalar ile yılı içinde gider kaydedilmeyen, yıl sonuna doğru tel emirleri ile tahakkuk ettirilmeyen ve gider muhasebesi dışında bırakılan işlemler nedeni ile de yasalara aykırı işlemler gerçekleştirildiği, bu açıdan Sayıştay' ın Hazine hesapları yanında özellikle Maliye Bakanlığı muhasebe mizanlarına ve biriktirilerek gider kaydedilmeyen yıl sonu yükümlülüklerine de bakması, resmin tamamının görülmesi açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.

Sayıştay' ın özellikle bütçe muhasebe sisteminin tamamını kavrayan bir denetim yapmak suretiyle bu türdeki yükümlülüklerin kamuoyunca takibine yardımcı olacak olan devlet muhasebe mizanındaki uygulamaların da kamuoyuna açıklanması özellikle Parlamentonun denetiminin etkinliği açısından bir gereklilik olduğu, Sayıştay' ın 2006 mali yılına ilişkin olarak aşağıda beş hesaba genel uygunluk vermediği, genel uygunluk verilmeyen bu hesapların bütçenin şeffaflığını doğrudan etkilediği, Hazinesinin bu hesaplara ilişkin olarak en kısa zamanda Sayıştay' ın önerileri doğrultusunda gerekli önlemleri alması gerektiği, 2006 mali yılı genel bütçe kesin hesabı 2006 yılında kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadığını ve harcamaların aslında gerçek harcama düzeyini yansıtmadığını gösterdiğini belirtmişlerdir.

Bir diğer karşı oy yazısında da(TBMM, 2007: 23-25); 5018 sayılı Kanunun 42 ve 43 üncü maddelerine atıfla, 5018 sayılı Kanunun gerektirdiği değişiklikler 832 sayılı Sayıştay Kanununda düzenlemeye gidilmemesi nedeniyle fiili olarak Sayıştay' ın uygunluk bildirimi, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlandığı, 2006 Yılı Kesin Hesap Kanunu

Tasarısının da 5018 sayılı Kanunda “idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür.” hükmüne uygun olmayan bir biçimde; Plan ve Bütçe Komisyonunca genel faaliyet raporu veya dış denetim genel değerlendirme raporları olmaksızın veya dikkate alınmaksızın görüşüldüğü belirtilmiştir.

2.2. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı’nın Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Görüşülmesi

Plan ve Bütçe Komisyonunda 25/11/2005 tarihinde Tasarının maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlanmıştır.

Komisyon raporunda yer alan karşı oy yazılarında; 5018 sayılı Kanunun gerektirdiği değişiklikler konusunda 832 sayılı Sayıştay Kanununda düzenlemeye gidilmemesi nedeniyle fiili olarak Sayıştay’ın uygunluk bildirimi, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlandığı, 2007 Yılı Kesin Hesap Kanunu Tasarısı, 5018 sayılı Kanunda “idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür.” hükmüne uygun olmayan bir biçimde; Plan ve Bütçe Komisyonunca genel faaliyet raporu veya dış denetim genel değerlendirme raporları olmaksızın veya dikkate alınmaksızın görüşüldüğünü kayda geçirmişlerdir(TBMM, 2008: 25). Sayıştay’ın 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi sonuçları hakkında hazırladığı “Genel Uygunluk Bildirimi”ndeki ödenek üstü harcamalara, Sayıştay’ın Hazinenin mali işlemleriyle ilgili tespit ettiği hata ve eksikliklere işaret edilerek Sayıştay’ın 2007 yılı Hazine işlemleri raporunun “İç borçlanma işlemleri” başlığı altında tespit ettiği hususlara da ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir(TBMM, 2008: 25-27).

2.3. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı'nın Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi

Komisyon; 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ve 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı üzerindeki görüşmelerine 26/10/2009 tarihinde yapmış olduğu 2 nci birleşimde; Maliye Bakanının Komisyona sunuş konuşması ile başlamıştır. Maliye Bakanı sunuş konuşmasında; bütçe gelir ve gider gerçekleştirmeleri ile faiz dışı fazla rakamları hakkında çok genel bilgi vermekle yetinmiştir.

Komisyonun 26/10/2009-23/11/2009 tarihleri arasında yapılan birleşimlerinde Maliye Bakanlığı, Sayıştay Başkanlığı ve ilgili kuruluşların temsilcilerinin de katılımlarıyla 2008 Mali Yılı Kesin Hesap Kanunu Tasarısına ekli gider ve gelir cetvelleri kurumlar itibarıyla, aynı yıla ilişkin Genel Uygunluk Bildirimi ve ekli raporlarda belirtilen hususlar çerçevesinde incelenip görüşülmüştür.

Komisyonun 19/11/2009 tarihinde yapmış olduğu 16 ncı birleşiminde "Merkezi Yönetim Bütçesi Kapsamındaki İdare ve Kurumların 2008 Bütçe Yılı Kesin Hesap Tasarısına Ait Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan tespitlerde belirtilen ve Sayıştay Genel Kurulunca uygunluk verilmeyen Hazine Müsteşarlığının iki hesabına ilişkin;

- Hazine Müsteşarlığınca 2008 yılı Hazine İşlemleri Raporundaki bulgu ve öneriler doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması,

- Yapılan iş ve işlemlerin Sayıştay Başkanlığınca izlenip, denetlenmesi ve sonuçlarının 2009 yılı Genel Uygunluk Bildirimi eki Hazine İşlemleri Raporu kanalı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması,

hususları kararlaştırılmıştır(TBMM, 2009: 22-23).

Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Raporuna muhalefet şerhi/karşı oy yazısı ekleyen komisyon üyelerinin karşı oy yazıları üzerinde yapılan incelemelerde; 2008 yılı merkezi yönetim bütçesi gerçekleştirmelerine, bütçe ödenekleri ve geçen yıl gerçekleştirmeleri ile karşılaştırmalı olarak yer verip; ödenekler, bütçe giderleri, bütçe

gelirleri, gelir-gider dengesi ile ilgili genel tespitlerde bulunmuşlardır. Daha sonra Sayıştay Genel Uygunluk Bildiriminin 5018 Sayılı Kanunun 42 ve 43 üncü maddelerindeki hükümlere aykırı olarak, 832 Sayılı Sayıştay kanununda düzenlemeye gidilmediği için, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlandığı, 2008 yılı kesin hesap yasa tasarısının, 5018 sayılı kanunda “idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür.” hükmüne uygun olmayan bir biçimde; Plan ve Bütçe Komisyonunca genel faaliyet raporu veya dış denetim genel değerlendirme raporları olmaksızın veya dikkate alınmaksızın görüşüldüğü şeklindeki tenkit ve tespitleriyle kesin hesabın önemine işaret edilmiştir(TBMM, 2009: 29)

Plan ve Bütçe Komisyonunun söz konusu üyeleri muhalefet şerhlerinde devamla, Genel Uygunluk Bildirimine göre; 292.864.238,09 Yeni Türk Lirası tutarında bir ödeme ile ilgili olarak Sayıştay “ödenekleri olmaksızın gerçekleştirilmesine yasaların izin vermediği giderlere ilişkindir,” ifadesini kullanıldıktan sonra, Kesinhesap Kanun Tasarısının ilgili maddesini etkileyen ve sorumluluk gerektiren söz konusu tutar için tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususunun, 5018 sayılı Kanun’un 20, 61, 31 ve 71’inci maddeleri hükümleri karşısında yüce Meclisin bilgilerine arz olunduğu ve böylece Sayıştay’ın, 5018 sayılı Yasa’nın hangi maddelerine aykırı bir şekilde ödenek üstü harcamaların yapıldığını tespit ederek Meclis dikkatine sunduğu belirtilmiştir. Muhalefet şerhinin devamında Sayıştay’ın 2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu’nda tespit edilen aksaklıklar ve uygunluk verilmeyen olgulara işaret edilerek, Sayıştay’ca “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı” ile “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı”na uygunluk verilmediği belirtilmiştir(TBMM, 2009: 29-30).

Muhalefet şerhinin iç ve dış denetim sorunları alt başlıklı bölümde ise, Sayıştay denetiminin önemine vurgu yapılarak, 5018 sayılı Kanun’un kabul edildiği tarihten itibaren altı yıl geçmiş olmasına rağmen, bu Kanun’un dış denetimle ilgili hükümleri yerine getirilmediği, iç denetim konusunda ise yaşanan sorunlara çözüm getirecek düzenlemeler yapılmadığı, İç denetim sisteminin müesseseleşemediği,

kamuda iç denetim sisteminin kurulması ve mevzuat altyapısının oluşturulması sürecini yöneten İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 5018 sayılı Kanun tarafından kendisine verilen görev ve fonksiyonları yerine getirebilecek güçlü kurumsal yapıya bir an önce kavuşturulması gerektiği belirtilmiştir(TBMM, 2009: 30).

Kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin önemi ve Sayıştay denetiminin gerekliliği vurgulanmıştır(TBMM, 2009: 30-31).

Bir diğer karşı oy yazısında ise ödenek üstü giderlerle ilgili bilgi verilerek, yasalara aykırı ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenekle karşılanmaması ve sorumluların sorumluluklarına gidilmesi parlamentonun bütçe hakkına sahip çıkmak açısından doğru olacağını belirtmiştir. 2006, 2007 ve 2008 yıllarında, yasal dayanağı olmadığı halde bakanlık ve idarelerin yaptıkları ödenek üstü harcamaların tablosu verildikten sonra, genel ve özel bütçeli kuruluşların yasaların izin vermediği ödenek üstü giderlerinin; daimi ve geçici işçiler, mal ve hizmet alımları, yolluklar ve sermaye giderlerinden kaynaklandığı, bunun Kurumların 2008 yılı bütçesinde TBMM'ye kabul ettiremedikleri kalemler için yasalara aykırı harcama yaptıkları anlamına geldiğini, örneğin geçici ve daimi işçi çalıştırılmasına ilişkin yasaların ve bütçe kanununun öngördüğü hükümlere bu kurumların uyma gereği duymadıklarını dile getirmiştir. (TBMM, 2009: 32-35).

3. TBMM GENEL KURULUNDA KESİN HESAP YASA TASARISI GÖRÜŞMELERİ

3.3. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı'nın Genel Kurulda Görüşülmesi

TBMM Genel Kurulu'nun 4 Aralık 2007 tarihli 29 uncu Birleşim'in de 2008 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2006 Yılı Merkezî Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı'nın görüşmelerine başlanmıştır.

Maliye Bakanı, bütçe açılış konuşmasında (TBMM, 2007: Cilt 7) kesin hesap görüşmelerine gireceğini belirtmişse de, konuşmasının devamında hükümetin ekonomik başarılarını anlatmayı tercih ederek kesin hesap yasa tasarısı ile ilgili herhangi bir açıklamada bulunmamıştır. Daha sonra kesin hesap yasa tasarısının maddeleri okunarak görüşmelere geçilmiştir.

Bütçe görüşmeleri devam ederken 7 Aralık 2007 tarih ve 32 inci Birleşimde söz alan milletvekili (TBMM, 2007: Cilt 8) kesin hesap denetimine vurgu yapmakla birlikte ayrıntılı tahlil ve tenkitlere girmemiştir. Aynı Birleşimde söz alan diğer bir sözcü Sayıştay'ın "2006 Yılı Hazine İşlemleri Raporu"nda uygunluk vermediği Hazine işlemlerini genel Kurul gündemine taşımıştır. Konuşmasının sonunda (TBMM; 2007: Cilt 8) kesin hesap yasa tasarısı görüşmelerindeki etkinsizliğin nedenini vurgulamıştır. 13 Aralık 2007 tarih ve 38 inci Birleşimde söz alan milletvekili (TBMM, 2007: Cilt 9) Hazine işlemleri ve mali raporlamadaki saydamlığı engelleyici işlemlere dikkat çekmiştir.

Yukarıda belirtilen milletvekillerinin dışında hiçbir aşamada kesin hesap yasa tasarısı ile ilgili bir görüş belirtilmediği gibi, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi'nde açıkça belirtilen ödenek dışı giderlerle ilgili bir tartışma veya açıklama da yapılmamıştır. Bütçe görüşmelerinin gerçekleştiği 38 inci Birleşimde, kesin hesap yasa tasarısının tüm maddeleri üzerinde herhangi bir görüşme yapılmaksızın okunarak oylanmıştır. Kesin hesap yasa tasarısının 10 maddesiyle ilgili muhalefet milletvekillerinin de hiçbir şekilde söz alarak açıklama yapmayışı dikkat çekicidir.

2.3. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı'nın Genel Kurulda Görüşülmesi

TBMM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 2008 tarih ve 28 inci Birleşiminde 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı görüşmelerine başlanmıştır. Maliye Bakanı, bütçe açılış konuşmasında kesin hesaplara ilgili ayrıntılı açıklamaya girmemiştir. Aynı Birleşimde kesin hesap yasa tasarısı okunmuş ve görüşmelere geçildiği halde kesin hesap üzerinden hiçbir üye söz almamıştır(TBMM, 2008: Cilt 34).

18 Aralık 2008 tarihli 30 uncu Birleşimde söz alan muhalefet temsilcisi (TBMM, 2008: Cilt 35) kesin hesap yasa tasarısının önemine işaret etmişse de tasarı ile ilgili ayrıntılı açıklama ve izahatlara girmemiştir. 24 Aralık 2008 tarihli 36 ıncı Birleşimde Maliye Bakanlığı bütçe ve kesin hesap yasa tasarısı görüşülürken Maliye Bakanı, bakanlığının faaliyetleri ve ekonomik gidişat hakkında bilgi vermiş Maliye

Bakanlığı kesin hesap yasa tasarısı ile ilgili fazla açıklamaya girmemiştir(TBMM, 2008: Cilt 36).

25 Aralık 2008 tarihli 37 nci Birleşimde muhalefet partisi adına söz alan bir milletvekili, iktidarın en geniş yetki alanı olan bütçenin 2007 ve 2008 kesin hesaplarıyla yerindelik, etkinlik, verimlilik açısından kimin denetlediğini ve denetleyebildiğini sorgulamış ve performans denetiminin önemine vurgu yapmıştır(TBMM, 2008: Cilt 37). Aynı birleşimde bir diğer muhalefet sözcüsü, kesin hesap yasa tasarılarının önemine işaret etmiş olmak ve çok önemli tespitlere yer vermekle birlikte bizzat kendisi de kesin hesap yasa tasarısının içeriğine girmemiştir(TBMM, 2008: Cilt 37). Aynı birleşimde kesin hesap yasa tasarısının 10 maddesi ayrı ayrı okutularak oylamaya sunulduğu halde maddelerin lehinde veya aleyhinde hiçbir üye söz almamıştır.

27 Aralık 2008 tarihli 39 uncu Birleşimde bütçenin tamamı üzerindeki son konuşmalar yapılırken ana muhalefet partisi adına söz alan milletvekili kesin hesap yasa tasarısı ile ilgili hiçbir açıklama yapmazken(TBMM, 2008: Cilt 37) bir diğer muhalefet partisi temsilcisi de(TBMM, 2008: Cilt 37) kesin hesap yasa tasarılarının yeterince değerlendirilmediğinden şikayet etmiştir.

Yukarıda belirtilen sözcülerin alıntı edilen ifadelerinin dışında 2009 yılı bütçesi görüşülürken 2007 yılı kesin hesap yasa tasarısı ile ilgili hiçbir görüş, tenkit, tespit ve beyanat tutanaklarda tespit edilmemiştir. Bu da kesin hesap yasa tasarılarının Genel Kurul aşamasında iktidar ve muhalefet temsilcilerince yeterli düzeyde kullanılmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

3.3. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Yasa Tasarısı'nın Genel Kurulda Görüşülmesi

TBMM Genel Kurulu'nun 14 Aralık 2009 tarihli 31 inci Birleşiminde 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı görüşmelerine başlanmıştır. Maliye Bakanı, bütçe açılış konuşmasında dünya ve Türkiye ekonomisi hakkında ayrıntılı bilgiler vermiş ve bu

esnada kesin hesapla ilgili olarak çok kısa bilgi vermekle yetinmiştir(TBMM, 2009: Cilt 55).

Bütçe üzerinde görüşmeler devam ederken 17 Aralık 2009 tarihli 34 üncü Birleşimde bakanlık ve idare bütçeleri görüşülürken kesin hesapla ilgili hiçbir üyenin açıklamasına rastlanılmamıştır(TBMM, 2009: Cilt 56).

23 Aralık 2009 tarihli 40 ıncı Birleşimde 2008 yılı merkezi yönetim kesin hesap yasa tasarısının 2 inci maddesi üzerinde muhalefet partisi grubu adına söz alan milletvekili, kesin hesap kanununun hukuki ve siyasi önemini belirterek, 5018 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda Sayıştay tarafından hazırlanması gereken dış denetim genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri genel değerlendirme raporu ve diğer ilgili raporların TBMM'ye sunulmadığı için parlamenter denetimin etkin olarak yürütülmediğini, Hükümetin 5018 sayılı Kanun uyarınca Sayıştay Kanunu'nda yapılması gereken düzenlemeleri yapmaması sonucu hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uygunluk bakımından kesin hesap kanununun sakatlandığını belirtip Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki muhalefet şerhini Genel Kurul'a taşımıştır(TBMM, 2009: Cilt 57).

24 Aralık 2009 tarihli 41 inci Birleşimde 2008 yılı merkezi yönetim kesin hesap yasa tasarısının 2 inci maddesi üzerinde ana muhalefet partisi adına söz alan milletvekili, hükümetin genel ekonomik politikalarını ve siyasetini değerlendirmiş ve kesin hesapla ilgili tek bir açıklama ya da tenkide girmemiştir(TBMM, 2009: Cilt 57). Yine de ilk defa kesin hesap maddeleri üzerinde milletvekillerinin söz almaları açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Aynı Birleşimde şahsı adına söz alan bir milletvekili de, kesin hesapla ilgili Sayıştay Uygunluk Bildirimi'ndeki ödenek üstü harcamalara dikkat çekmiştir(TBMM, 2009: Cilt 58). Kesin hesap yasa tasarısının ikinci maddesinin gider bütçesiyle ilgili olduğu dikkate alındığında bahse konu tespit ve tenkitlerin Genel Kurul'da yapılmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Kesin Hesap Yasa Tasarısının 4 üncü maddesinin görüşüldüğü aynı birleşimde muhalefet partisi grubu adına alınan söz sırasında, anayasanın mali hükümlere ve 5018 sayılı Kanundaki hesap verebilirlik ile mali saydamlığın önemini işaret edildikten sonra, parlamentoların bütçe hakkını millet adına kullanırken kesin

hesaplarda da aynı şeyin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Konuşmanın devamında, hükümetin genel ekonomi politikası eleştiri konusu edilirken kesin hesap yasa tasarısının içeriğine girmekten ziyade kesin hesapla ilgili genel tenkit ve tespitlere yer verilmiştir(TBMM, 2009: Cilt 58).

Tamamlayıcı Ödenek başlıklı 5 inci madde görüşülürken muhalefet ve iktidar temsilcilerinden kimsenin söz almadığı görülmüştür. Devredilen Ödenek başlıklı 6 ıncı madde üzerinde alınan sözlerde muhalefet temsilcileri, Hükümetin 2008 yılı hedefleri ile gerçekleştirmeleri karşılaştırarak hükümetin genel ekonomi politikasını eleştirdikten sonra kesin hesapla ilintili olarak genel tenkitler yapmakla yetinmiştir(TBMM, 2009: Cilt 58). Kesin Hesap Yasa Devlet Borçları başlıklı 8 inci madde üzerinde alınan sözde de Türkiye'nin iç ve dış borç artışlarıyla birlikte hükümetin genel ekonomi politığının eleştirisine ağırlık verilmiştir(TBMM, 2009: Cilt 58). 9 uncu ve 10 maddeler üzerinde alınan iki söz talebiyle kesin hesap yasa tasarısı maddeleri üzerindeki görüşmeler sona ermiştir(TBMM, 2009: Cilt 58).

25 Aralık 2009 tarihli 42 inci Birleşimde gerçekleşen bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarının tümü üzerindeki son görüşmede iktidar ve muhalefet temsilcilerinden hiçbir üye kesin hesapla ilgili söz almadığı gibi, yaptıkları konuşmalarda da hiçbir şekilde kesin hesapla ilgili hususları dile getirmemişlerdir(TBMM, 2009: Cilt 58).

ALTINCI BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE PARLAMENTO-SAYIŞTAY İLİŞKİLERİ

Kamu fonlarının kullanımında hesap verme sorumluluğu, şeffaflık ve paranın değer karşılığı (Performansı) demokratik hükümetin temel öğeleridir. Yönetimdeki hükümetin vergi yükümlülerinin paralarını nasıl gözettikleri ile ilgili olarak parlamento ve genelde kamuoyuna hesap vermesi beklenir. Yüksek Denetim Kurumları bu gözetim sürecine hükümet tarafından yürütülen programlar, projeler, teşebbüsler ve diğer projelere ilaveten yöneticiler tarafından sunulan hesaplarla ilgili olarak bağımsız görüş bilgi, güvence ve önerilerde bulunarak çok önemli katkıda bulunabilirler.

Dünyadaki bütün demokratik ülkelerde Yüksek Denetim Kurumları bu nedenlerle, raporlamalarının serbestçe ve bağımsız bir biçimde yapılmasını ve tavsiyelerine gereken önemin gösterilmesini ve bunlara göre hareket edilmesini sağlamaya çalışırlar. İdeal olanı Yüksek Denetim Kurumları ve Parlamentoların her ikisinin hükümetin Tutarlı bir hesap verme sorumluluğu sisteminin unsurları olmasıdır. Hükümet devlet bütçesinin Parlamento tarafından onaylandığı biçimde uygulanmasından sorumludur.

Dünya genelinde ülkeler arasında Yüksek Denetim Kurumları ve Parlamentolar arasındaki ilişkiler büyük oranda değişiklikler göstermektedirler. Yüksek Denetim Kurumu yasama organının veya yürütme organının bir parçası ya da her ikisinden de bağımsız olabilir. Bu değişiklikler tarihi, kültürel, politik ya da diğer etki ve faktörlerin sonucu olabilir. Hemen hemen bütün Yüksek Denetim Kurumları, kurumsal yapıları ve devlet yapısı içerisindeki yerleri ne olursa olsun, denetim süreci içerisinde açığa çıkan problemlerle ilgili düzeltici tedbirlerin alınmasında Parlamentonun ilgisini çekmenin önemi yanında bağımsızlıklarının temin edilmesinin önemini kabul etmektedirler(SIGMA, 2006:7).

Yüksek denetimin tarihi gelişimi içerisinde her ülke kendi demokrasi tecrübesine ve ülke şartlarına uygun bir denetim mekanizması ortaya çıkarmıştır. Yüksek denetim kurumları olarak Sayıştayların parlamento ile ilişkileri, anayasal

sistem içerisinde yüksek denetim kurumunun nasıl örgütlendiğine bağlıdır. Yüksek denetim kurumlarının önemli bir kısmı parlamentoya karşı sorumludur ve bütçesini de parlamento onaylamaktadır. Ancak kayda değer bir bölümünde özellikle bütçe sürecinde Bakanlıkların da etkisi söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte bağımsızlık, giderek artan ölçüde yüksek denetim kurumlarının en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Avrupa’da yüksek denetim kurumlarının yürütmeden tamamen, yasamadan da bir ölçüde bağımsız, ama yine de ona karşı sorumlu olan bir dış denetim kavramı kabul görmüştür(Eurosai, 1992:11).

Avrupa’da dört temel yüksek denetim kurumu vardır. Bunlar yargısal işlevler üstlenen ve “court” (mahkeme) olarak adlandırılan, kurul eliyle yönetilip yargısal yetkisi bulunmayan, Genel Denetçi tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisleri ve Hükümet yapısı içinde yer alan, Genel Denetçi tarafından yönetilen denetim ofisi türleridir. Bunlara ek olarak Avusturya Sayıştayı, bir Başkan tarafından yönetilen ve merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde denetim yapan farklı bir model oluşturmaktadır.

Fransa, Belçika, Lüksembur, Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Romanya Sayıştayları, mahkeme türü yüksek denetim kurumları olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan Yunanistan ve Portekiz’de Sayıştay yargı kurumları arasında yer almakta ve anayasal olarak diğer mahkemelere eşit sayılmaktadır. Öte yandan Avrupa Birliği Sayıştayı (European Court of Auditors), isminde mahkeme kelimesi yer aldığı halde, yargısal bir işleve sahip değildir. Üçüncü tür olan kurul yapısına sahip olup yargısal işlevi bulunmayan yüksek denetim kurumları ise, Almanya ve Hollanda Sayıştaylarıdır.

Monokratik modelin örnekleri ise, İngiltere, İrlanda ve Danimarka’dır. Yüksek denetim kurumlarının yönetsel yapı içerisinde yer aldığı dördüncü model ise, İsveç ve Finlandiya sahip bulunmaktadır. Bu iki devletin iki denetim örgütü bulunmaktadır. Bunlardan biri Hükümete karşı sorumlu ve detaylı incelemeleri yürüten yüksek denetim kurumu, diğer ise parlamento üyelerinin başkanlık ettikleri, az sayıda personeli bulunan ve yasamaya karşı sorumlu bulunan denetim örgütüdür(Köse, 2000:106).

Her ülkenin kamusal denetim alanındaki yaklaşımları farklıdır. Farklı uygulamalar, ülkelerin farklı anayasal ve yönetsel koşullara sahip olmalarından

kaynaklanmaktadır. Ancak yüksek denetim kurumlarının bizzat kendileri, parlamentoya sundukları hizmetlerin yapısını belirlemekte büyük rol oynamışlar ve oynamaktadırlar(Downey,1987: 23).

Erkler ayrılığı ilkesini benimsemiş çağdaş parlamenter sisteme sahip ülkelerde yüksek denetimin bu erklerle ilişkisi ve yüksek denetim kurumunun erksel konumu net bir görünüme sahip değildir. Çünkü yüksek denetim kurumları(Sayıştay) tarafından gerçekleştirilen bağımsız denetim işlevini, bu erkler çerçevesinde yapılan sınıflandırmaya dahil etmek kimi yönleriyle mümkün olmamaktadır. Bu nedenlerdir ki, denetimin bu erklerin ötesinde bağımsız bir işlev olduğu ve hatta denetimin ayrı bir erk olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki görüşler de gündeme gelebilmektedir(Köse, 2000: 39).

Bu kurumların yasama ve yürütmeye yönelik ikili işlevlerine rağmen, her iki erkin de tamamlayıcı ya da doğrudan yardımcı organı değildirler. Çünkü yüksek denetim kurumları yasama ya da yürütmeye bağlı ya da onların denetimi altında olmayıp, anayasal özerkliğe sahip kurumlardır. Görev ve yetkileri yanı sıra yasama ve yürütme ile olan ilişkileri de üst hukuk normları ile belirlenen bu kurumlar, yasama adına denetim yapmakla birlikte yasamanın bir parçası değildirler.

Çağdaş devlette bu kurumlar faaliyetlerini genellikle parlamento adına yürütür ve sonuçlarını parlamentoya raporlarlar. Hükümetten büyük ölçüde bağımsızdırlar. Ancak uygulamada yüksek denetim kurumları arasında birtakım farklılıklar söz konusudur. Yargısal yetkisi olan yüksek denetim kurumları genellikle yargı işlevini ön plana çıkararak bulgularının büyük çoğunluğunu kendi işlerinde sonuçlandırma yoluna giderken, bu yetkiye sahip olmayanlar raporlarının tamamını parlamento ya da kimi ülkelerde Hükümet veya Hükümetin bir bakanına sunmak durumundadırlar(Köse, 2000: 40)

Yüksek denetim kurumlarının anayasal konumları ile ilgili olarak çizilebilecek basit bir şemada bu kurumların ABD’de Federal İdarenin, İngiltere, Avusturya ve İsrail’de Hükümetin denetlenmesinde parlamentoya yardımcı bir parlamento organı, Alman Federal Cumhuriyetinde Bundesrechnungshof örneğinde görüldüğü devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, Fransa’da Court des Comptes örneğinde olduğunu gibi bir yargı yeri olmanın yanı sıra, bütçenin düzenlenmesi ile

konularda, siyasi-mali denetim sürecinde, parlamento ve hükümete yardımcı olma ek fonksiyonları ile donatılmış bir kurum, İtalya'da Corte dei Conti gibi, yargısal yetkileri de kullanan, hükümete ve parlamentonun yanında, cumhuriyetin özerk yardımcı kurumu şeklinde tanımlanmaları mümkündür(Çağlar, 1987: 38).

Bütün Sayıştayların kamu fonlarını inceleme ve raporlama gibi ana amaçları vardır. Buna ek olarak bazıları ekonomiklik, etkinlik ve verimliliği de araştırır (performans denetimleri yürütür). Bazı ülkelerde de Sayıştayların kurum bazında incelemeye dönük hedefleri vardır. Sayıştayların rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Fransa'da bütçenin uygulanmasını denetlemede parlamentoya ve hükümete yardımcı olur. Yunanistan'da görevi gereksiz devlet harcamalarını önlemektir. Bazılarının daha geniş görev alanı vardır. Örneğin Hollanda Sayıştayını anayasaya göre bütün devlet gelir ve harcamalarını denetlemekten sorumludur. İspanya'da Sayıştay kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerinin daimi ve nihai dış denetimini yapar. Alman Sayıştayını devlet hesaplarının denetlenmesini ve mali yönetimin düzenliliğini ve performansını inceler. İsveç Sayıştayını idari birim denetim ve raporlamadan, parlamenter organizasyon da devletin faaliyetlerini incelemekten sorumludur. Finlandiya'da da benzer bir sistem vardır. Her iki ülkede de parlamenterler denetçi olarak atanır, üst düzey memurlar yardımcılık eder. Detayları incelemek yerine daha üst düzeyde ve genel inceleme yaparlar(Karaman ve Aral, 2002: 69).

Yüksek denetim kurumları genellikle doğrudan parlamento adına denetim yapan örgütlerdir. Bilindiği parlamentoların ulusal egemenliği temsil etmelerinde asıl araç bütçedir. Bütçe aracılığıyla yürütmeye verilen yetkilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı hususu, bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile belirlenir.

Ancak gerek parlamenterlerin devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendirebilecek yeterlikte olmaları, gerekse parlamentonun iş yoğunluğu nedeniyle, hemen her ülkede bu işlev hükümetten bağımsız, parlamento adına görev yapan uzmanlaşmış yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Bu kurumlar gerek bütçenin uygulaması sırasında ve gerekse uygulama yılının bitiminden sonra yapılan bütçesel işlemleri denetleyerek sonuçlarını parlamentoya

bildirirler. Yıllık bütçe uygulamalarının sonuçlarını gösteren genel uygunluk (ya da uygunsuzluk) bildirimleri, hükümetçe sunulan kesin hesap kanun tasarılarının incelenmesine ve onanıp onanmamasına dayanak oluşturur(Köse, 2000: 42).

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

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

1.FRANSIZ SAYIŞTAY’ININ PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ

Fransız Sayıştay’ı, anayasal görevi olan parlamento ve hükümete mali yasaların ve sosyal güvenlik fonlarının yönetimine ilişkin yasaların uygulanmasının gözetimi alanında yardımcı olma işlevini çeşitli şekillerde yerine getirir.

Yılda bir, Temmuz ayında Sayıştay mali konulara ilişkin bir raporu Parlamento’ya sunar. Diğer daha resmi bir raporu, Maliye ve Hazine tarafından hazırlanan hesaplara arasındaki uyumluluğu değerlendiren Genel Uygunluk Bildirimini Eylül ayında sunar. Sayıştay, kendi esas faaliyetlerini, temel bulgularını ve önerilerini içeren Özel Kamu Raporları Cumhurbaşkanı’na, parlamento’ya ve halka sunar.

Sayıştay Başkanı, parlamentonun Maliye Komitelerine(Finance Commitees) göndermek üzere raporlarında kamu işlemleri, millileştirilmiş endüstriler vb. alanlardaki Sayıştay’ın bulgularına ve gözlemlerine de yer verebilir. Ayrıca

1996'dan beri Bakanlara gönderilen her bilgi, eğer 6 ay içerisinde esaslı konulara ilişkin yanıtlar alınmışsa, doğrudan parlamentonun Maliye Komitelerine de gönderilmektedir.

Parlamento Komiteleri(maliye komiteleri, sosyal işler ya da araştırma kurullarına ilişkin komiteler) Sayıştay'dan, kendi yetkisi içerisindeki herhangi bir kurum ve kuruluşta yönetim denetimi yapılmasını isteyebilirler. Sayıştay'ın üst düzey görevlileri, Ulusal Medis'in maliye komitesinin bir şubesi olarak Şubat 1999'da oluşturulan Değerlendirme ve Denetim Kurulunun toplantılarına düzenli olarak katılmaktadırlar. Bu raporlara halkın ulaşımı da oldukça kolay olup, parlamentodaki tartışma tutanaklarından, gazetelerdeki iktibaslardan, internetteki web sitesinden bilgi edinilebilir.

Çok yakın zamana kadar parlamentoda Kamu Denetim Komisyonu türünde bir komisyon bulunmamaktaydı. Parlamento ve Sayıştay arasındaki ilişkiler, yıllık raporların sunulması ve zaman zaman oluşan yakın çalışma ilişkileri çerçevesinde, örneğin üst ya da alt medisin Sayıştay'dan belirli konularla ilgili olarak raporlama yapmasını istediği zamanlar, meydana gelmekteydi. Yapılan teklifleri kabul veya reddetmek Sayıştay'ın kendi kararına bağlıydı. Ocak 1999'da Parlamento, Kamu Denetim Komisyonunun bir türü olarak fonksiyon görmesini amaçladığı Mission d'Evaluation et de Controle (MEC)'i Kamu Mali Komisyonunun bir alt Komisyonu olarak tesis etti. MEC'in çalışmalarındaki siyaseti önlemek için partiler komisyonunda eşit temsile sahiptir ve başkanlığı birisi ana çoğunluk partisinden diğeri de ana azınlık partisinden olmak üzere iki başkan tarafından yürütülmektedir. MEC'in raporları, Sayıştay'ın ilgili denetim ekibi ile yakından çalışan MEC raportörü tarafından, MEC tarafından toplanan diğer bilgilerle birlikte (MEC tarafından yapılan oturumları da içeren), Sayıştay'ın denetim bulguları esas alınarak hazırlanır(SIGMA, 2006: 35).

2. ALMAN FEDERAL SAYIŞTAY'ININ PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ

1949 tarihli Anayasanın 14/2. maddesine göre Federal Sayıştay, devletin genel hesaplarının düzenlilik denetimini yapar ve bütçenin ve ekonomik yönetimin

etkinliğini kontrol eder. Üyeleri, görevlerini yerine getirirken yargıç bağımsızlığına sahiptir.

Sayıştay'ın güçler sisteminin bölümleri içindeki konumu, geçmişteki tartışmaların değişmez konusudur. 1985 yılında kanun koyucu Sayıştay'ın konumunu, kararlarıyla yasma ve yürütme erklerine destek ve katkı sağlayan bağımsız bir mali denetim organı olarak tarif etmiştir. Bu niteliğiyle, bu iki gücün arasında yer almaktadır. Ancak uygulamada giderek artan şekilde parlamentoya daha yakın bir görünüm sergilemektedir(Eurosai, 1995:81).

Bununla birlikte Sayıştay parlamentonun yardımcı bir organı değildir. Bu nedenle parlamenterlerin özel konulardaki mali denetim yoluyla araştırma talepleri sadece bir öneri niteliğinde olup, yasal açıdan herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak yine de parlamento ve onun komisyonları tarafından yapılan önerilere uymak ve taleplerini olanaklar ölçüsünde yerine getirmek, parlamentoya saygının bir işareti olarak kabul edilir(Eurosai, 1995:82).

Sayıştay, politik değerlendirmeler yapmak veya politik etkileri olan çözümler üretmek sorumluluğunda değildir. Fakat alınan politik kararlarla ilgili beklentileri ve koşulları ve bunların muhtemel yansımalarını incelemek ve parlamentoya bildirmek, onun sorumluluğundadır.

Sayıştay, denetim çalışmalarının başlıca sonuçlarının özetlerini içeren yıllık raporlarını parlamentoya (parlamentonun üst ve alt komisyonlarına) ve federal hükümete sunar. Bunlar, raporun içerdiği konulara özel bir önem verirler. Örneğin 1993 yılında 15 gün toplanan Kamu Hesapları Komitesi, bunun 10 gününü Sayıştay raporlarının tartışmasına ayırmıştır. Bu da Sayıştay'ın yıllık raporlarına verilen önemin bir göstergesidir(Zavelberg, 1996: 205).

Yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde parlamento ve hükümete öneri ve tavsiyelerde bulunmak da, sayıştay'ın yasal görevleri arasındadır. Ancak bu görev, öncelikli önem taşıdığı düşünülen mali sorunlarla ilgili kararları kapsamaktadır.

3. HOLLANDA SAYIŞTAYI'NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ

Anayasal görevi genel olarak devletin gelirlerini ve harcamalarını denetlemek olan Sayıştay, Bütçe ve Muhasebe Yasasına göre üç üyeden oluşan bir kurul şeklinde çalışmaktadır.

Sayıştay ile parlamento(States-General) arasında dinamik bir ilişki söz konusudur. Son yıllarda bu ilişkiler daha da geliştirilmiştir. Sayıştay, kendi etkinliği açısından parlamento ile ilişkileri geliştirmeyi zorunlu görmekte ve parlamento sayıştay'ın en önemli müşterisi olarak algılanmakta, denetim raporları müşteri-odaklı bir anlayışla hazırlanmaktadır.

Sayıştay geleneksel olarak, bir yıl içindeki bütün denetim faaliyetlerini içeren detaylı ve oldukça hacimli bir yıllık rapor hazırlayarak parlamentoya sunar. Düzenli olarak hazırlanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin bu yıllık rapordan başka, yapılan her denetim için her yıl yaklaşık 30 kadar rapor yayınlanır. Yayınlanan her rapor, hükümete raporun amaçları konusunda ve parlamentoya raporu nasıl kullanabileceklerine ilişkin açık mesajlar içerir. Sayıştay, parlamentoya raporları hakkında detaylı açıklayıcı bilgileri de sunar. Yazılması planlanan raporlar, parlamentonun Kamu Harcamaları Komitesi ile yılda üç kez tartışmaya açılır. Her bir raporun, yayınlanmadan önce kısa bir özeti bu yolla her iki komiteye üye milletvekilleri raporların içeriği ve politik değeri hakkında genel bilgi sahibi olurlar. Bu durum, parlamentonun Sayıştay çalışmalarına desteğini güçlendirir.

Yıllık raporunda Sayıştay, işlevleri, performansı ve çalışmalarının etkisi hakkında açıklayıcı bilgiler verir. Bu şekilde bilgi verme yöntemiyle, Sayıştay kendi kendisini de parlamentolar denetime açar. Bu tür açıklık politikası, Sayıştay'ın etkin işleyişi için ortam oluşmasına avantaj sağlar. Sayıştay'ın raporlarına politik düzeyde giderek artan oranda önem verilmektedir. Raporların gereği hızlı ve tam bir şekilde yerine getirilmektedir. Bakanlar, gerekli güvenceyi vermek zorundadırlar. Sayıştay'ın çalışmalarına karşı duyulan takdir duygusu, raporlarının içeriği herhangi bir kesimi hoşnut edecek politik bakış açılarının etkisinden arındırılmış olduğu halde, açıkça artmaktadır(Köse, 2000: 142).

Hollanda Sayıştayı bir bakanlığın çalışmasını ciddi biçimde değerlendirebilecek niteliklere ve sayıya sahip personele sahip bulunmaktadır.

Parlamento Yüksek Denetim Kurumunun denetiminden yararlanarak sorumlu bakan hakkında bir yargıya ulaşabilir. Hükümeti kontrol etmedeki kapasitesinin sınırlı olması gibi, Hollanda Parlamentosunun kamu ilişkileri ile ilgili bilgi edinme çabası da, personelinin yetersiz olmasından dolayı sınırlıdır. Bundan dolayı Parlamento; Merkezi istatistik bürosu, Merkezi Planlama bürosu ve Hollanda Sayıştayı gibi bağımsız kuruluşların bilgilerinden yararlanmayı uygun görür.

Hollanda Sayıştayı Devlet Harcamaları Komisyonuna, düzenli olarak komisyon personeli ile çalışmak üzere, geçici personel görevlendirmek sureti ile yardımcı olur. Komisyonlar, parlamentoda temsil edilen bütün siyasi partilerin üyelerinden teşkil eder ve Hollanda Sayıştayı ile ilişkiler genel olarak Parlamentonun bütünü ile ya da temsilci komisyon vasıtası ile gerçekleşir. Belirli bir siyasi parti grubu ile gerçekleşmez. Hollanda Sayıştay'ının denetimleri, bir bakanın ya da Parlamentonun ilgisine sunulmak üzere yayınlanır. Sonucunda; Sayıştay denetimler hakkında yayınlamasından hemen önce bir brifing vermeyi önerir. Bu teklif Devlet Harcama Komisyonuna yapılır ve komisyon bu teklifi çoğunlukla kabul ederek diğer komisyonları da brifinge davet eder.

Parlamento Komisyonunun Yüksek Denetim Kurumunun denetimlerini incelemadaki rolü yukarıda belirtilen, kamuya kapalı olarak ve parlamentoda gerçekleştirilen, brifinglerle başlar. Bütün komisyonlar bütün siyasi partilerin üyelerinden oluşur, fakat Hollanda Sayıştayının bütün brifinglerine üçü hükümet kanadından ve ikisi de en büyük muhalefet partisinden olmak üzere en büyük beş partinin üyeleri katılırlar. Daha ufak olan üç muhalefet partisi çok fazla önemli görünmeyen brifinglere sık olarak katılmak için parlamentoda yeterli üyeye sahip değildirler. Brifingler denetimlerin basına yayıma verilmesinden hemen önce yapılır ve bütün ilgili Parlamento komisyonlarının üyelerine (ve aynı zamanda büyük olasılıkla toplantılara katılmayacak olan en küçük partilerin üyelerine) denetim sonuçları brifing ve yayınlanma öncesinde açıklamamak şartı ile verilir. Brifing Sayıştay yönetim kurulunun bir üyesi ve personelinin sunumlarından ibarettir, bu sunumlardan sonra parlamento üyeleri soru sorabilirler. Çoğunlukla parlamento üyeleri Sayıştay tarafından cevaplandırılmayacak olan ve yukarıda bahsedilen, bir bakanın istifa etmesinin gerekip gerekmediği gibi, politik sorular sormazlar. (Bir bakan, diğer nedenlerden değil, Parlamentonun kendisine duyduğu güvensizlikten

dolayı istifa etmelidir). Brifing ve denetim sonuçlarının yayınlanmasından bir süre sonra Hollanda Sayıştayına genellikle parlamentodan yazılı sorular gelir. Brifing esnasındaki sorulan sorular dışında parlamento Komisyonu bir bütün olarak yazılı sorular yayınlar. Sayıştay bunlara daima cevap verir. Benzer biçimde ilgili bakan(lar) parlamentoya denetimle ilgili yazılı sorular sorabilir ve ayrıca Sayıştayın vermeyi planladığı brifingi alabilirler(SIGMA, 2001: 63-65).

4. İTALYA SAYIŞTAYI'NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİLERİ

İtalyan Sayıştayı Corte de Conti, bir yüksek denetim kuruluşu olarak, idarelerce yapılan sözleşmelerin uygunluğu konusunda ön denetim, devlet bütçesinin uygulanması konusunda da sonradan denetim yapar. Devlet tarafından finanse edilen kuruluşların yönetsel denetimine katılmak da Sayıştay'ın anayasal görevlerindendir. Anayasa ayrıca Sayıştay'ın devlet maliyesinin yönetimine ilişkin olarak parlamentoya rapor sunmasını da öngörmektedir. Bu raporlarla Sayıştay, denetim sırasında elde ettiği bulguları parlamentoya aktarır.

Sayıştay, denetim işlevinin yanı sıra, sonuçları hakkında parlamentoya rapor sunma işlevini de yerine getirmektedir. Sayıştay bu işlevini üç alanda gerçekleştirmektedir. Bunlar devlet bütçesinin yönetimi, devletin düzenli bir şekilde katkıda bulunduğu kuruluşlar ve yerel yönetimlerdir. Parlamentoya sunulan bu raporlarda Sayıştay, oldukça kapsamlı bir biçimde performans denetimine ilişkin bulgularını da dile getirir.

Anayasada sayıştay'ın denetim sonuçlarını direkt olarak parlamentoya rapor etmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Raporlama işini yürütmekle görevli organ, Sayıştay'ın en üst kademesinde yer alan Daireler Kuruludur. Daireler Kurulu (United Chambers), Sayıştay'ın denetim fonksiyonunu yürütürken elde ettiği bütün bulguları derleyerek kamu hesapları ve dolayısıyla kamu idaresinin işleyişi hakkında ve ihtirazi kayıt konmuş olan vize ve tescil işlemlerine ilişkin geniş kapsamlı bir raporlama faaliyeti yürütür.

Sayıştay, 1862 yılında kanunla kuruluşundan bu yana parlamentoya rapor sunmaktadır. Sayıştay raporları, doğal olarak yıllar boyunca içinde bulunan tarihi ve politik ortama bağlı olarak önem kazanmış veya kaybetmiştir. 1960 yılından beri

raporlama değişik bir şekil olarak, idarenin yürütülmesinin, Sayıştay'ca ilgili sektörlerin genel olarak incelenmesi yoluyla değerlendirilmesi esasına oturtulmuştur.

Sayıştay raporları, parlamento tarafından tespit edilen amaçlardan en önemlilerine ulaşılıp ulaşılmadığının ortaya çıkarılması açısından bütçe yönetiminin sonuçlarının derinlemesine analizini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle de sayıştay'ın raporlama fonksiyonunu sadece yasalara uygunluğun değerlendirilmesi ile sınırlı kalmayıp, yönetim faaliyetinin ne şekilde yürütüldüğünün incelenmesi amacına da hizmet etmektedir.

Sayıştay, araştırma, çalışma ve analiz faaliyetlerini parlamentonun talebi üzerine yerine getirir. Sayıştay'ca hazırlanan raporlarda yer alan öneri ve gözlemlerin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Bunlar bir taraftan parlamentoca yapılacak siyasal denetime temel teşkil ederken, diğer taraftan da Hükümetin, Sayıştay'ca belirlenen aykırılık ve aksaklıkların önlenmesi için kanunlar hazırlanmasına veya benzeri düzenlemeler yapılmasına dayanak oluştururlar.

5. İNGİLTERE SAYIŞTAYI'NIN PARLAMENTOYLA İLİşKİLERİ

İngiltere'nin denetim sistemi belirgin çizgilerle Kara Avrupasının denetim sisteminden ayrılmakta ve Anglo-Sakson denetim sistemine model teşkil etmektedir. Bu sistemin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi, denetiminden sonuç alınmasının da daha çok parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir.

Sayıştay'ın başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğun işlemesinde yardımcı olmaktadır. 1983 yılına kadar açık bir yasal yetki olmaksızın parlamentonun, özellikle de Kamu Hesapları Komitesinin teşvik etmesiyle gerçekleştirilen performans denetimi yasal yetkiyle birlikte daha geniş bir yaklaşımla ele alınmıştır. Günümüzde de bu denetim Sayıştay'ın faaliyetlerinin çok büyük bir bölümünü oluşturmakta ve parlamentoya sunulan raporların çoğunluğu bu çalışmaların sonuçlarına ilişkin olmaktadır.

İngiltere'da Sayıştay, raporlarını ve memorandumlarını parlamentoya sunar. Bu raporlar parlamentonun bir üst ihtisas komisyonu olan ve başkanlığını muhalefet partisinin kıdemli bir üyesinin yürüttüğü Kamu Hesapları Komitesi tarafından

görüşülür. Kamu Hesapları Komitesi, Sayıştay raporlarının başlıca kullanıcısıdır. Bu komite, kamu harcamaları için parlamento tarafından verilen ödeneklerin tam olarak hesabının verilmesini, kamu kaynaklarının parlamentonun istediği şekilde harcanmasını ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluğa ulaşılmasını sağlayacak bir Parlamento üst ihtisas komisyonudur(Senior Select Committee).

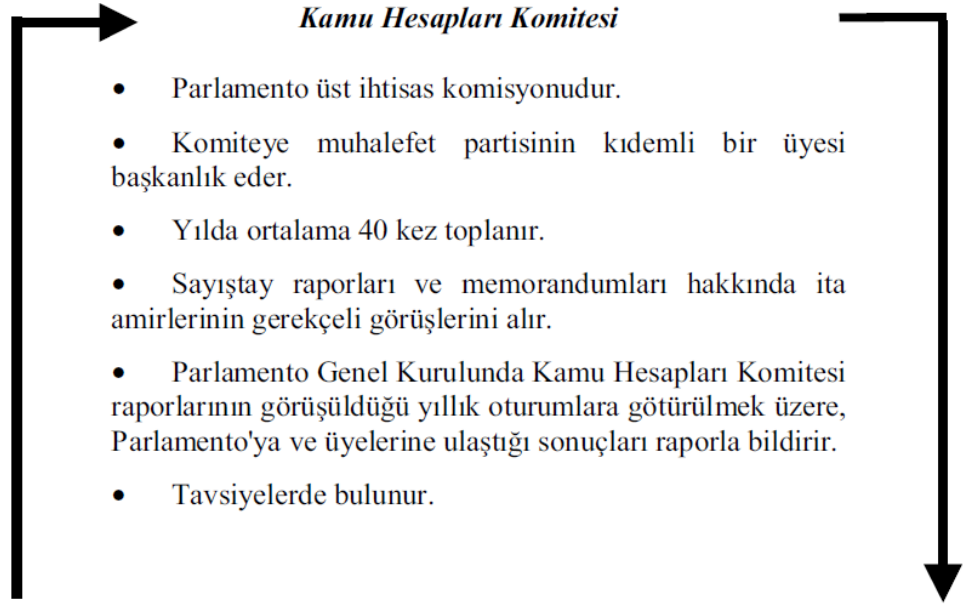
İngiltere’de Kamu Hesapları Komitesi parlamentonun en prestijli komisyonlarından birisidir. Komitenin çalışmalarına çok büyük saygı duyulmaktadır. Kamu Hesapları Komitesi üyelerinin komisyon çalışmalarında siyaset üstü olmaları gerektiğine ilişkin köklü gelenek bulunmaktadır. Kamu Hesapları Komitesindeki sandalyeler siyasi partilere parlamentodaki temsil edilme büyüklüklerine göre tahsis edilirler. Başkanlık görevi geleneksel olarak, muhalefet partisinden resmi bir görevi olmayan ve genellikle daha önceden Maliye Bakanlığında bakanlık tecrübesi bulunan, bir üye tarafından yürütülür. Kamu Hesapları Komitesi kendi raporunu normal olarak Ulusal denetim Ofisinin (NAO) raporu ile ilgili kanıtları inceledikten sonra yayımlar. Kamu Hesapları Komisyonunun çok partili bir yapısının bulunmasına rağmen raporları oy birliği ile çıkar. Bu partiler üstü olma geleneği diğer iki faktör tarafından desteklenir. Birinci olarak, Ulusal Denetim Ofisi siyasi olarak değerlendirilen konularla ilgili görüş vermekten özenle sakınır. İkinci olarak, denetim raporunda açıklanan gerçeklerin (fakat yargıların ve tavsiyelerin olması zorunlu değildir) “doğru” ve “olgulara” dayandığı konusunda, denetim raporunun yayımlanmasından önce, Ulusal Denetim Ofisi ve denetlenen kurum arasında mutabakat olması gerektiğine ilişkin gelenek. Bu uygulamalar, komisyon toplantıları esnasında ve sonrasında Kamu Hesapları Komisyon raporu hazırlanırken meydana gelebilecek muhtemel siyasi anlaşmazlıkları, önemli ölçüde azaltır(SIGMA; 2001: 36).

Kamu Hesapları Komitesinin işlevi, mali yönetimin iyi işlemesi ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluğa ulaşma gereksinimi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Uygulamada Komite, Sayıştay’ın raporlarını ve memorandumlarını kendi incelemelerine esas alır. Kamu Hesapları Komitesinin tetkikleri ve raporları, vergi mükellefi vatandaşların parasının doğru ve akıllıca harcanmasındaki başarısızlığa karşı önemli yaptırımlardır. Kamu Hesapları Komitesinin incelemelerine destek sağlamak için Sayıştay, Komitenin başkan ve üyelerine Sayıştay raporlarını esas alacakları incelemenin ana

hatları hakkında brifing verir. Ayrıca Komite, raporların içeriği hakkında Sayıştay Başkanı ve denetçilerinden öneride bulunmalarını isteyebilir ve/veya gerekçeli görüş talep edebilir.

Komite, öncelikle Sayıştay raporları ve memorandumu hakkında ita amirlerinin gerekçeli görüşlerini alır. Sunulan kanıtları, ita amirinin ve diğer temsilcilerin verdikleri sözlü bilgileri değerlendirerek Komite kendi raporunu hazırlar. Sayıştay Başkanı ve denetçileri temsilci olarak Kamu Hesapları Komitesinin ilgili her oturumuna katılır. Gerekli görüldüğünde Sayıştay, Komiteye daha fazla bilgi temin eder. Komitece incelenen her konuya ilişkin olarak alınan kanıtları kapsayan raporların ve basın açıklamalarının kaleme alınmasında Komite Başkanına yardımcı olmakta Sayıştay'ın sorumlulukları arasındadır.

Denetlenen kurumun ita amiri, kurumunu temsilen Kamu Hesapları Komitesinin toplantılarına katılır. Hazine temsilcisi de bu toplantıda hazır bulunur. Komite, Parlamento Genel Kurulunda kendi raporlarının görüşüldüğü yıllık oturumlara götürülmek üzere, parlamentoya ve üyelerine ulaştığı sonuçları raporla bildirir ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunur. Hükümet, parlamentonun bu yıllık oturumlarında karşı cevaplarını açıklar. Hazine tarafından, denetlenen kuruma danışılarak hazırlanan bu Hazine Zabıtı formundaki cevap, Komitenin önerilerine karşılıklı olarak denetlenen kurumun almayı düşündüğü tedbirlerden oluşur. Komite, Hazine Zabıtlarındaki cevaplardan tatmin olmaz ise, -ki bazen bu durum söz konusu olur-ita amirinden daha fazla yazılı ve sözlü bilgi almaya karar verir. Hükümet tarafından verilen cevapların yerine getirilip getirilmediği, Komite ve Sayıştay tarafından izlenir. Her yıl Sayıştay, kurumların Hazine zabıtlarında belirtilen taahhütlerinin yerine getirilmesinde sağladıkları gelişmeleri izleyen çok sayıda çalışma yapar. Sayıştay raporları, Kamu Hesapları Komitesinin uygun görmesi halinde, parlamentonun diğer ihtisas komisyonları tarafından da alınabilir. Sayıştay'ın geleceğe yönelik performans denetimi programları hakkında Kamu Hesapları Komitesinin görüşleri alınır. İngiltere'de Kamu Hesapları Komitesi'nin bütçe uygulama sonuçları denetimindeki rolü aşağıda gösterilmiştir(NAO, 1997: 13).



Sayıştay

- Raporlarını ve memorandumlarını Parlamento'ya sunar.
- Sayıştay Başkanı ve denetçileri temsilci olarak Kamu Hesapları Komitesi'nin ilgili her oturumuna katılabilir.
- İstek üzerine Kamu Hesapları Komitesi'nin ilgili her oturumuna katılır.
- Komiteye daha fazla bilgi temin eder.
- Sayıştay'ın geleceğe yönelik performans denetimi programları hakkında Kamu Hesapları Komitesi'nin görüşlerini alır.

Denetlenen Kurumlar/Hükümet

- İta amiri, denetlenen kurumu temsil eder.
- Hazine temsilcisi, Kamu Hesapları Komitesi'nin oturumlarında temsilci olarak hazır bulunur.
- Hazine, Kamu Hesapları Komitesi'nin raporlarına Hükümetin vereceği cevabın hazırlanmasını koordine eder. Resmi cevap, bir hazine raporudur.
- Parlamento'nun Kamu Hesapları Komitesi'nin raporlarına ilişkin yaptığı yıllık oturumlarında Hükümet cevap verir.

6. ABD YÜKSEK DENETİM ORGANI GAO'NUN KONGREYLE İLİŞKİSİ

ABD'de eyaletlerin her birinde görev yapan Federe Devlet bünyesinde bir yüksek denetim kurumu bulunmaktadır. Bunların yanısıra 1921 yılında Washington'da kurulan ve federal düzeyde denetim yapmakla görevli bulunan bir federal yüksek denetim kurumu olarak General Accounting Office (GAO), Ulusal Parlamento adına denetim işlevini sürdürmektedir.

GAO'nun ana işlevi, Kongre'nin yardımcı denetim ve danışma organı olarak faaliyette bulunmaktır. Bu çerçevede Kongre'den gelen talepler üzerine ya da doğrudan gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin sonucunda Kongre'ye raporlar sunarak, parlamento denetimine katkı sağlar. GAO, aynı zamanda yürütme organları için de yasal danışmanlık görevi yapar ve kendisine getirilen sorunları çözer. Ancak diğer ilave fonksiyonları ve yürütme organı ile olan bu ilişkileri, GAO'nun yasama erkine ve yasama organına çeşitli şekillerde yardımcı olma amacına yönelmiş bir organ olduğu gerçeğini değiştirmez.

GAO, Kongre ve komisyonların istediği denetim ve araştırmaları yapmakla yükümlü kılınmıştır. Öte yandan GAO'nun son yıllardaki değişimi de Kongrenin ihtiyaçlarına paralel olarak gelişmiştir. Kimi zaman yasalarla, kimi zaman Kongrenin ilgili komisyonundan gelen taleplerle, bazen de GAO'nun kendi girişimiyle yeni sorumluluklar yüklenmiştir. GAO'nun görev ve yetki alanlarının sınırları yasayla belirlenmemiş olup, Kongre'nin görev verdiği her konuyu denetlemekle yükümlüdür. Her ne kadar GAO'nun destek hizmeti veren ofisleri arasında yer alan olan planlama birimi yıllık denetim planlarını yapmakta ise de, Kongre ile var olan ilişkilerin yakınlığından dolayı hangi alanlarda denetim yapılmasının isteneceği kolaylıkla tahmin edilebilmekte ve o konular denetim planı içinde yer almaktadır(Alptürk, 1991:46). GAO, ayrıca Kongre Komitelerinin çalışmalarına ilişkin yararlı bilgi, karar ve tavsiyeleri gerek duyulduğunda hazır bulundurmaktadır(Staats, 1997: 45).

GAO'nun denetimlerine Kongre'nin talebi üzerine başlaması ve denetim konularının Kongre tarafından belirleniyor olmasına rağmen, denetim şekli, metodolojisi, tekniği, süresi ve de sonuçlarının raporlanmasının GAO'nun tamamen kendi yetkisinde olması ve objektifliğinin asıl olup sonuçlarının Kongre'yi memnun etmeye yönelik olmaması nedenleriyle GAO yetkilileri bağımsızlıklarını kısıtlamış hissetmemektedirler(Walsh, 236). Ayrıca GAO, araştırma ve incelemeleri için Kongre Komisyonlarınca istendiği kadar meslek mensubunu bu Komisyonlarda çalışmak üzere atamaktadır. Yıllık Bütçe Tasarısı müzakereleri esnasında GAO, Kongre Tahsis Komisyonu (Appropriations Committee of the Congress) ile beraber çalışır. Bundan başka GAO, yasa tasarıları hakkında Kongreye görüşlerini sunarak yardımcı olur. Kendi inisiyatifi veya Komisyon Başkanının isteğiyle Kongreye sunulan yasa tasarılarını değerlendirerek ulaştığı sonuçları ilgili Komisyona sunar.

GAO'ya Kongre'nin herhangi bir komisyonunun en az iki üyesi tarafından yapılan denetim talebi, GAO'nun destek hizmeti veren birimleri arasında yer alan "Kongre İle İlişkiler Ofisi"ne iletilir. Bunun üzerine Genel Komptrolör, denetimden sorumlu Başkan Yardımcısı ve konu GAO'nun kendi örgüt yapısı içinde hangi faaliyet alanını ilgilendiriyorsa, o bölümün yöneticileri toplanarak, söz konusu talebin denetim programına alınıp alınmamasına karar verir.

Yasama organının bir denetim ve danışma organı olarak GAO, raporlarını öncelikle Kongre üyelerine ve Komisyonlarına gönderir. Her yıl yayınladığı tekil raporlarında GAO, Federal yönetimin ve bağlı birimlerin verimsiz, yasal ve etkin olmayan faaliyetlerine ilişkin bulgularını aktarır. Denetim faaliyetlerinin geniş bir taraması ve en önemli bulgular, GAO'nun Kongre'ye sunduğu yıllık raporlarda yer alır.

GAO, işini yaparken ve raporlarını hazırlarken problem-çözücü bir yaklaşım benimser. Görevinin önemli bir kısmını, ortaya çıkan problemlere çözüm geliştirmek oluşturmaktadır. GAO, Kongreye veya ilgili kamu kurumuna bir öneri paketi sunar. Bu öneriler basit düzeltmelerden ulusal politikaların değişmesini gerektirecek önlemlere kadar geniş bir yelpazeyi kapsar. GAO'nun önerilerinden ve bu önerileri destekleyen analizlerden halk da haberdar edilmektedir. Ulusal güvenlik açısında gizli tutulması gereken bilgileri içeren raporlar dışındaki tüm raporlar hakkında halk derhal veya birkaç hafta içinde bilgi sahibi olmaktadır. GAO'nun Kongre'ye sunduğu raporlar dışında, Genel Komptrolörün elde ettiği belli başlı bulgular hakkında topluma bilgi vermesi, bir özel hak olarak değil, onun bir görevi olarak kabul edilir(Pois, 1988: 67-68).GAO, eğer talep ederse, raporlarının birer nüshasını Başkana sunmakla yasal olarak yükümlüdür. Kura olarak GAO, raporlarının birer nüshasını kendi inisiyatifi ile Başkana, Bütçe ve Yönetim Bürosu'na (Office of Management and Budget) ve idarenin diğer ilgili taraflarına gönderir.

7.KANADA SAYIŞTAYI'NIN PARLAMENTOYLA İLİŞKİSİ

Kanada Sayıştayı büyük ölçüde Amerikan modeline göre yapılandırılmış olup, ana işlevi Parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını parlamentoya sunmaktır. Faaliyetlerinin yargısal niteliği bulunmamaktadır. Genel Denetçinin(Auditor General) başkanlığında örgütlenen Sayıştay, monokratik bir

yapıya sahiptir. Sayıştay, Federal Hükümetin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştirerek, mali sorumluluğun tespitinde katkıda bulunur. Sayıştay'ın bu denetimleri, Parlamento üyelerine Hükümetin icraatlarını inceleyebilmeleri ve hükümetin hesap vermesini sağlamak için tarafsız bilgi sağlar.

1977 tarihli Sayıştay Kanunu ile Sayıştay, üç ayrı nitelikteki denetimleri gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir(AP, 1998: 17-18) Bunlardan ilki, Hükümet (yönetim) tarafından hesap ve kayıtların düzgün tutulup tutulmadığı ve mali bilgileri doğru yansıtip yansıtmadığının incelenmesidir. Onay (tasdik) denetimi olarak da adlandırılan bu tür denetimlerde, Sayıştay mali tabloların doğruluğunu vize eder ya da onaylar.

İkinci denetim türü, Hükümetin parlamento tarafından belirlenen amaçlara ulaşmak için yeterli miktarda kaynakları elde dip, bunları söz konusu amaçlara uygun harcıyıp harcamadığının incelenmesidir. Sayıştay, parlamentonun isteklerine uygun hareket edip etmediğini hükümete sorar.

Diğer denetim uygulamasında, programların ekonomik ve verimli bir şekilde yürütölüp yürütölmediği ve Hükümetin kendi verimliliğini ölçebilecek araçlara sahip olup olmadığı araştırılır. Bu ise, paranın değerini bulma (Value for Money) veya performans denetimi olarak adlandırılır. Sayıştay vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerin karşılığını alıp almadıklarını inceler. Performans denetimi, yönetim uygulamalarını ve kontrol ve raporlama sistemlerinin işleyişini inceleyen bir denetim yaklaşımıdır. Bu denetim, hükümet politikalarının gerekli olup olmadığını incelemeyip, daha çok bu politika ve programların ne kadar iyi yürütölüdüğü hakkında karara varmalarını sağlamak üzere yaşamaya yardım eder.

1897'dan beri raporlamanın temel amacı, Avam Kamarasına sunulan Sayıştay'ın yıllık raporları olmuştur. Sayıştay Kanununda gerçekleştirilen Haziran 1994 tarihli yeni düzenleme ile, Sayıştay'a yıllık rapora ilave olarak üç ayrı rapor daha yazma görevi verilmiştir. Bu raporlar federal kurum ve kuruluşların kapsamlı denetimini, devletin genel nitelikli alanlarında gerçekleştirilen denetimler, önceki denetimlerin gereğini yerine getirmek üzere denetlenen birimlerce gerçekleştirilen faaliyetlerin takibini içeren raporları ve bu raporlardan herhangi birisine dahil olmayan önemli konulara ilişkin denetim gözlemlerini içerir.

Sayıştay raporları açıklandığında çok dikkat çekmekle birlikte, asıl etkisini Avam Kamarası Kamu Hesapları Daimi Komitesi tarafından incelendiğinde hissedilmektedir. Komite, devlet parasının uygun amaçlar için harcanıp harcanmadığını ve verimlilik, ekonomiklik ve etkinlik ilkelerine bağı kalınıp kalınmadığını inceler.

Komite çalışmalarının çoğunluğu Sayıştay raporlarına dayanır. Yıl boyunca Komite, denetim bulgularını incelemek üzere denetlenen kurumun uzman personelinin, Sayıştay Başkanı ve denetim ekibinin katıldığı toplantılar düzenler. Toplantılardan sonra Komite Avam Kamarasına rapor sunabilir ve tavsiyelerde bulunabilir. Denetlenen kurumların bu tavsiyeleri karşılamak üzere neler yaptıklarına ilişkin cevabi rapor yazmaları beklenir. Böylece Kamu Hesapları Komitesi hesaplardaki açıkların düzeltilmesini sağlar.

Sayıştay, denetlenen kurumlara ilişkin raporlarının yanı sıra, yıllık harcama değerlendirmesini içeren bir raporu da parlamentoya sunar. Sayıştay raporlarının bölümleri, parlamentonun 15 ayrı komitesinin oturumlarında tartışma ve görüşölmeye açılır. Farklı bir özellik olarak Sayıştay'ın kendi faaliyetleri de, Hazine Kurulu tarafından atanan bağımsız bir dış denetçi tarafından denetlenir ve denetçinin hazırladığı rapor parlamentoya da sunulur(AP, 1998: 19).

YEDİNCİ BÖLÜM

TBMM’NİN KESİN HESAPLARIN DENETİMİNDE ETKİNLİĞİ ARTIRMAYA YÖNELİK BİR MODEL ÖNERİSİ

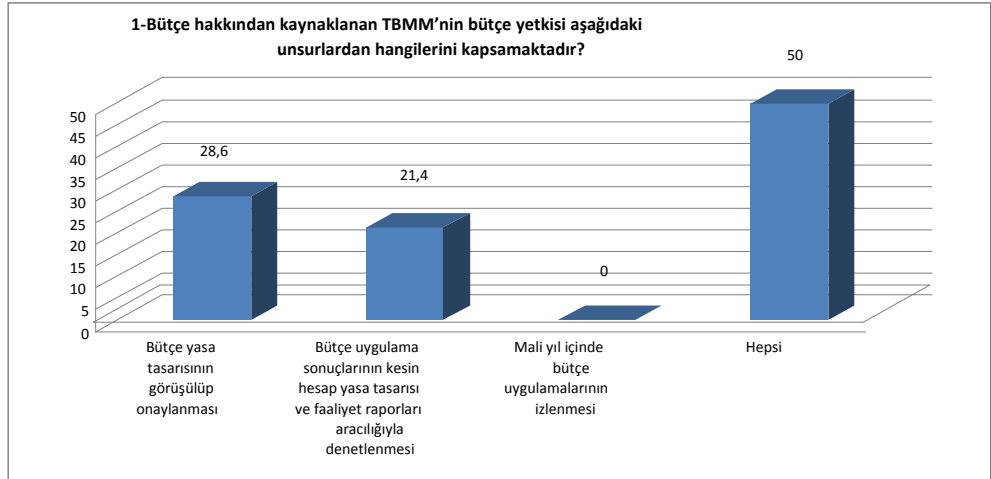
1-PLAN VE BÜTÇE KOMİSYON ÜYELERİ İLE YAPILAN ANKET ÇALIŞMASININ SONUÇLARI

Anayasa ile düzenlenmiş TBMM daimi ihtisas komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin TBMM’nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkinliğini nasıl değerlendirdikleri, temel sorun olarak nelere işaret ettikleri ve ne tür önerilerde bulunduklarını tespit edebilmek için 23 sorudan oluşan bir anket çalışması yapılmıştır.

Anket soruları ağırlıklı olarak 5 seçenekli olarak hazırlanmış ve seçenekler olumludan olumsuzla doğru sıralanmıştır. Sorular genelde tek bir seçenek yerine birden fazla seçeneği işaretlemeye de müsait olarak hazırlanmıştır. Anket soruları çalışmanın ekinde (EK:1) verilmektedir. 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonunun tüm üyelerinden sadece 24 üye ankete cevap vermiştir. Komisyonda 25/15 olan iktidar-muhalefet dengesini yansıtabilmek için; iktidar temsilcisi 15 üyenin, muhalefet temsilcisi 9 üyenin cevapları dikkate alınmıştır.

1.1. TBMM’nin Bütçe Hakkından Kaynaklanan Bütçe Yetkisini Kesin Hesap Aracılığıyla Kullanması

Anketin ilk 6 sorusu (1-6) TBMM’nin bütçe hakkında kaynaklanan bütçe yetkisini kesin hesap aracılığıyla kullanma düzeyini tespit etmeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda aşağıdaki sorulara grafiklerde gösterilen cevaplar verilmiştir.



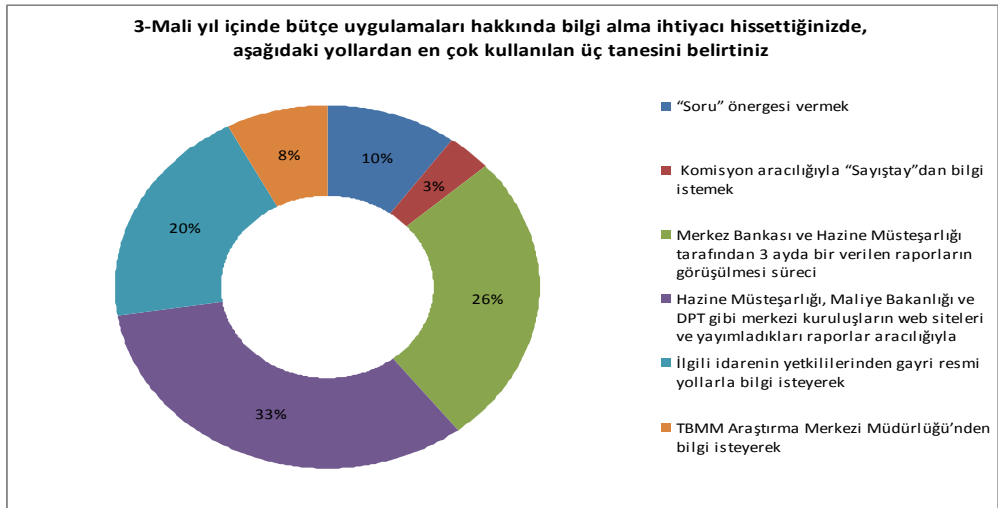
Komisyon üyelerinin yüzde 50'si bütçe yetkisini sadece bütçe yasa tasarısının görüşülüp onaylanmasından ibaret görmeyip, bütçe yetkisini bütçe uygulama sonuçlarının izlenip uygulama sonuçlarının kesinhesap ve faaliyet raporları aracılığıyla denetlenmesini de kapsadığını düşünmektedirler. Komisyon üyelerinin bütçe yetkisini tüm bütçe süreçlerini kapsayan şekilde geniş anlamda değerlendirmeleri yerinde ve doğru bir tespit olmakla birlikte üyelerin en azında % 28'inin bütçe hak ve yetkisini sadece bütçe yasa tasarısının görüşülüp onaylanmasından ibaret görmeleri dikkat çekicidir. Bu da Plan ve Bütçe Komisyon üyelerinin azımsanmayacak bir kısmının halen bütçe hak ve yetkisini dar anlamda değerlendirdiklerini göstermektedir.

1 inci soruya verilen cevaba bağlı olarak 2 nci soruda TBMM'nin uygulamada "bütçe yetkisi"ni hangi aşamalarda en etkin şekilde kullandığı sorgulanmıştır.



Alınan cevaplar değerlendirildiğinde Komisyon üyelerinin yüzde 88'inin bütçe yetkisinin sadece bütçenin görüşülmesi ve onanması aşamasında kullanıldığını düşündüklerini ortaya koymaktadır. Üyelerin yarısından fazlası bütçe yetkisini geniş anlamda değerlendirdikleri halde, uygulamada bütçe yetkisinin dar anlamda kullanıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim bütçe sürecinin önemli aşamalarından olan ve bütçe yetkisi kapsamında değerlendirilen kesin hesap yasa tasarısı ve faaliyet raporları üzerindeki görüşmeler aracılığıyla bütçe yetkisinin etkin bir şekilde kullanıldığına ilişkin şıkkı hiçbir üye katılmamıştır. Bu durumda TBMM'nin bütçe yetkisini dar anlamda kullandığını söylemek mümkündür.

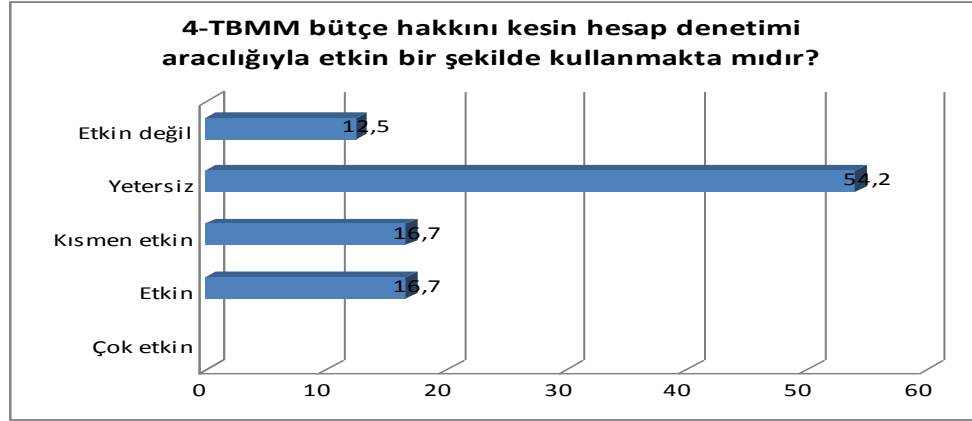
Komisyon üyelerinin bütçe yetkisini kullanmak için ihtiyaç duydukları bilgileri nasıl ve nerelerden temin ettiklerini tespit etmek amacıyla 3 üncü soru sorulmuştur.



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 üyelerinin 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

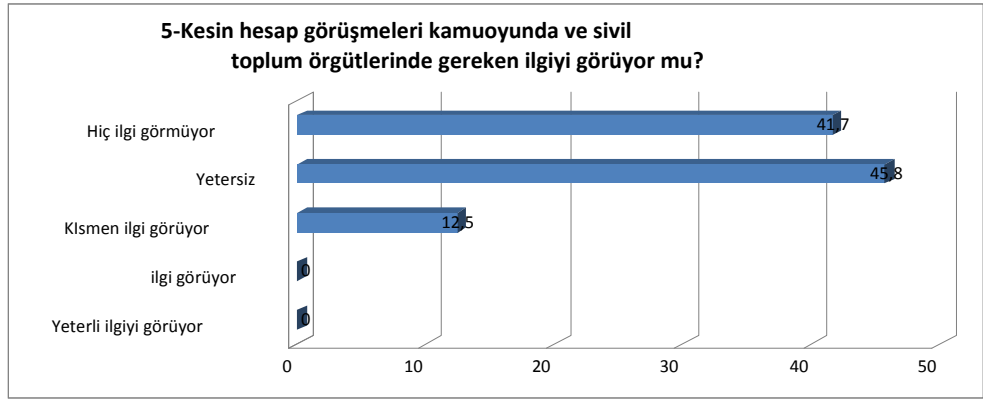
denetlemesindeki doğrudan etkinliğini kısıtladığı gibi saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaşmasını da olumsuz yönde etkilemektedir.

TBMM'nin bütçe hakkını kesinhesap denetimi aracılığıyla etkin bir şekilde kullanıp kullanmadığına ilişkin komisyon üyelerinin görüşünü öğrenmek amacıyla 4 üncü soru sorulmuştur.



Komisyon üyeleri TBMM'nin bütçe hakkını kesinhesap denetimi aracılığıyla çok etkin bir şekilde kullandığını düşünmezken, yüzde 16,7'si bütçe hakkının kesinhesap aracılığıyla etkin bir şekilde kullanıldığını ifade etmektedir. Kesinhesap aracılığıyla bütçe yetkisinin etkin ve kısmen etkin olarak kullanıldığını düşünen 8 üyenin tamamı iktidar partisi temsilcilerinden oluşmaktadır. Cevap veren üyelerin yüzde 54,2'si kesinhesap denetimi aracılığıyla bütçe hakkının kullanılmasının yetersiz olduğunu düşünmektedir. Sonuç itibariyle Plan ve Bütçe Komisyon üyelerinin yarısından fazlası bütçe hakkının kesinhesap denetimi aracılığıyla etkin bir şekilde kullanıldığını düşünmemektedir.

Bütçe hakkının kesinhesap denetimi aracılığıyla etkin bir şekilde kullanılmamasının en önemli nedenlerinden biri olan kamuoyu ve sivil toplum örgütlerinin kesinhesap görüşmelerine olan ilgisinin komisyon üyelerince nasıl değerlendirildiğini tespit amacıyla 5 inci soru sorulmuştur.



Kesinhesap görüşmelerinin kamuoyu ve sivil toplum örgütlerinde gereken ilgiyi görmediği Komisyon üyelerinin ortak kanaati iken; üyelerin yüzde 45,8'ine göre kamuoyu ve sivil toplum örgütlerinin kesinhesap görüşmelerine ilgisi, başka bir ifadeyle sürece sahiplenmesi yetersizdir.

Kesinhesap görüşmelerinin kamuoyu ve sivil toplum örgütlerinde gereken ilgiyi görmemesinin nedenlerini tespit amacıyla 6 ncı soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 52'si kesinhesap görüşmelerine kamuoyu ve sivil toplumun yeterli ilgiyi göstermemesini bütçenin demokrasi açısından önemini yeterince kavranılmamasına bağlamaktadır. Bütçe sürecinin her aşamasında iktidarın belirleyici olması ile bütçe paketinin yeterli bilgiyi açık ve anlaşılır bir şekilde kapsamaması da diğer gerekçeler olarak görülmektedir.

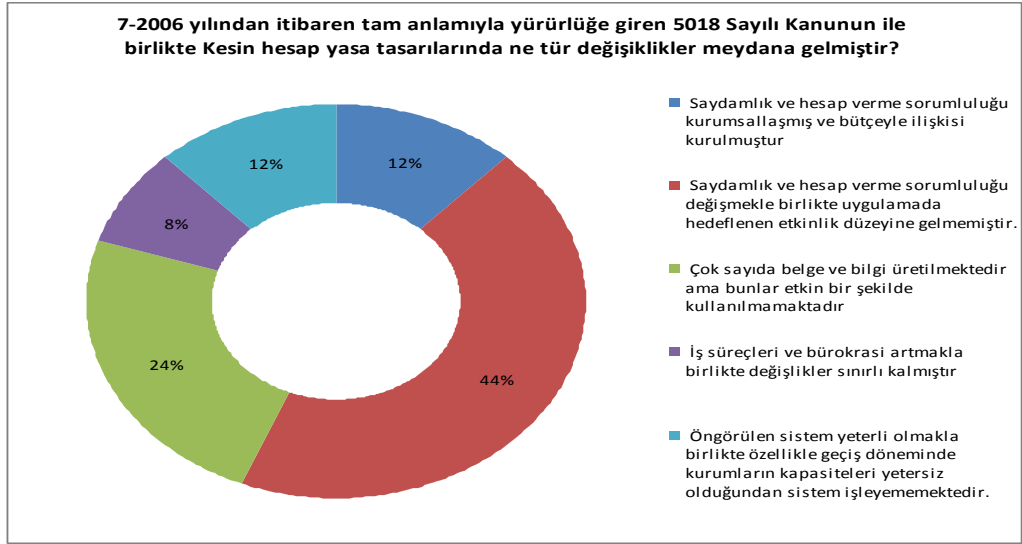
İlk 6 soruya verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde, TBMM'nin kesinhesap denetimi aracılığıyla bütçe yetkisini etkin bir şekilde kullanamadığı görülmektedir. Kamuoyu ve sivil toplum örgütleri, bütçenin demokrasi açısından

önemini yeterince kavramadığından bu sürece olan ilgileri de yeterli düzeyde değildir.

1.2.Kesin Hesap Denetiminin Şekil ve Kapsamı

Kesin hesap denetiminin şekil ve içeriğinin Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri tarafından nasıl değerlendirildiğini anlayabilmek amacıyla 6 ayrı soru sorulmuştur(7-12).

7 nci soruda 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte Komisyon üyelerine göre kesin hesap denetiminde ne tür değişiklikler gerçekleştiğini tespit amaçlanmıştır.



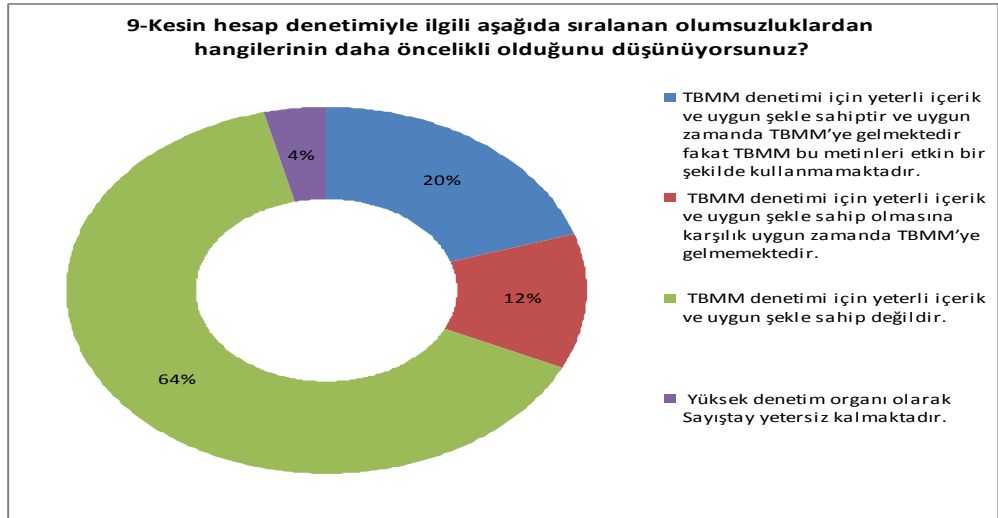
Soruya verilen cevaplardan da açıkça görüldüğü üzere, Komisyon üyelerinin yaklaşık yarısı 5018 sayılı Kanunla birlikte saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun değişmesine karşılık, uygulamada hedeflenen etkinlik düzeyine gelinmediğini düşünmektedir. Aynı şekilde üyelerin yüzde 24' ü de çok sayıda belge ve bilginin üretilmesine karşılık bunların etkin bir şekilde kullanılmadığını kabul etmektedir. Saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun kurumsallaşarak bütçeyle ilişkisinin kurulduğunu iddia edenlerin oranı yüzde 12' dir.

Kesin hesap yasa tasarılarını kapsam açısında devletin kullandığı her türlü kaynak kullanımı ve bunların uygulama sonuçlarını gösterip göstermediği hususunda Komisyon üyelerinin görüşünü öğrenmek amacıyla sorulan 8 inci soruya aşağıdaki cevaplar alınmıştır.



Kesin hesapların devletin kullandığı her türlü kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını kapsamlı bir şekilde gösterdiği tezin hiçbir üye katılmazken, kapsamlı olmasa da kaynak kullanımı uygulama sonuçlarını gösterdiğine üyelerin yüzde 41,7'si katılmaktadır. "Göstermektedir" ve "kısmen göstermektedir" şıkları birlikte değerlendirildiğinde, Komisyon üyelerinin çoğunluğuna göre kesin hesaplar kapsam açısından kamu kaynaklarının uygulama sonuçlarını gösterme açısından önemli eksiklikler taşımamaktadırlar.

Kesin hesap yasa tasarılarının içeriğini çok fazla yetersiz görmeyen Komisyon üyelerinin kesin hesap denetimi ile ilgili yaşanan olumsuzlukların nedenleri olarak neleri gördüklerini anlayabilmek amacıyla 9 uncu soru sorulmuştur. Bu soru aynı zamanda 8 inci soru için kontrol ögesi olarak da kullanılmıştır.

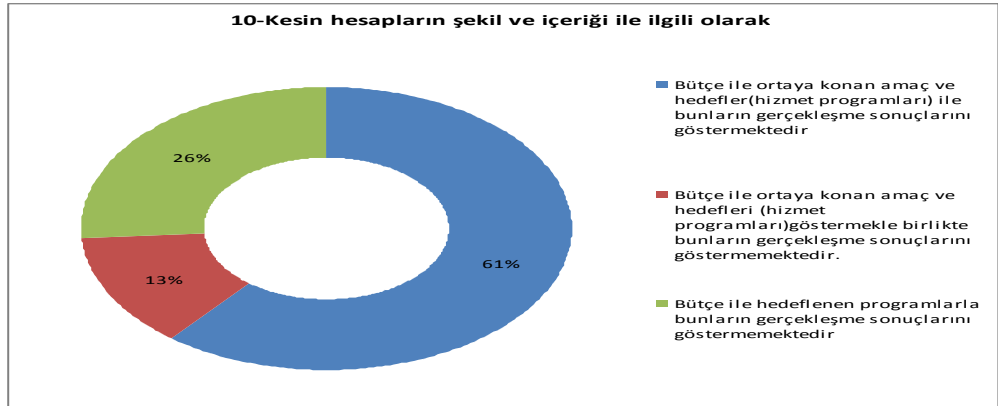


Kesin hesap denetiminde karşılaşılan olumsuzluklar arasında yüzde 64 ile kesin hesap yasa tasarılarının TBMM denetimi için yeterli içerik ve şekle sahip olmadığı seçeneği öne çıkmaktadır. Üyelerin yüzde 20'sine göre kesin hesap yasa

tasarılarının içerik ve şekil açısından bir sorunu olmadığı gibi zamanında TBMM'ye intikal ettirilmektedirler. Fakat TBMM bu metinleri etkin bir şekilde kullanamamaktadır. Bu şıkkı işaretleyen üyelerin yüzde 75'i iktidar partisi temsilcilerinden oluşmaktadır.

Bir önceki soruda kesin hesap yasa tasarılarının kapsam açısından devletin her türlü kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını göstermede sorun taşımadığı şeklinde bir sonuç çıkmıştı. Bu soruda ise kesin hesap yasa tasarılarının şekil ve içerik açısından yetersiz olduğu kabul edilmektedir. İki soruya verilen cevaplar arasında ilk bakışta bir çelişki olduğu görülmektedir. İki soruya verilen cevapları birlikte değerlendirdiğimizde, kesin hesap yasa tasarılarının devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını göstermede ciddi sorunları olmasa da TBMM denetimi için uygun içerik ve şekle sahip olmadığını söylemek mümkündür.

Şekil ve içerik açısından taşıdığı eksiklikler nedeniyle TBMM'nin etkin denetimini engelleyen kesin hesap yasa tasarılarındaki şekil ve içerik eksiklikleri olarak nelerin öne çıktığını tespit amacıyla 10 uncu soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 60,9'una göre kesin hesap yasa tasarıları, bütçe ile ortaya konan amaç ve hedefler (hizmet programları) ile bunların gerçekleştirme sonuçlarını göstermektedir. Bu üyelerinin tamamı iktidar partisini temsil etmektedirler. Bir önceki soruda kesin hesap yasa tasarılarının TBMM denetimi için yeterli şekil ve içeriğe sahip olmadığı ağırlıklı olarak kabul edildiği halde, bu soruda kesin hesap yasa tasarılarının şekil ve içerik açısından sorun taşımadığı belirtilmektedir. 8, 9 ve 10 uncu sorular birlikte değerlendirildiğinde, alınan cevapların birbirleriyle çelişkili oldukları görülmektedir. Bu durumu kısmen iktidar

partisi temsilcilerinin yürütme organına sahiplene yönündeki tercihlerine bağlamak mümkündür. Bununla birlikte Komisyon üyelerinin kesin hesap yasa tasarılarının şekil ve kapsamından ne bekledikleri açıkça ortaya konulamamıştır.

Son üç soruya verilen cevaplar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyon üyelerinin kesin hesap denetiminde etkinsizlik nedeni olarak kesin hesap yasa tasarılarının şekil ve kapsamını sorunlu gördüklerini ama bu sorunların neler olduğu hususunda net bir tutuma sahip olmadıklarını göstermektedirler. TBMM'nin kesin hesap denetiminde etkinliğini sınırlayan faktörleri tespit etmek amacıyla 11 inci soru sorulmuştur.

Bu soruya verilen cevaplar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Verilen Cevaplara Göre Yüzde Dağılımı (%)	Öncelik Sıralaması					
		1.	2.	3.	4.	5.
	Mevzuattan Kaynaklanan Nedenler	8,3	8,3	4,5	5	15,8
	Yürütmenin yasamaya hakim olması	16,7	4,2	9,1	10	-
	Plan ve Bütçe Komisyonunda hükümetin çoğunluğa sahip olması	12,5	12,5	9,1	-	-
	Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün ağır olması	50	12,5	9,1	5	15,8
	Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerindeki Eksiklikler	4,2	8,3	22,7	25	15,8
	Meclisin yeterli düzeyde mali raporlara sahip olmayışı	4,2	29,2	9,1	20	26,3
	Kesin Hesap Yasalarının Müeyyidesizliği	4,2	12,5	31,8	15	15,8
	Ödenek Üstü Harcamaların "Tamamlayıcı Ödenekle" Telafisi	-	12,5	4,5	20	10,5

Ankete cevap veren Komisyon üyelerinin yüzde 50'sine göre TBMM kesin hesap denetimindeki etkinliği sınırlayan birinci faktör, kesin hesap yasa tasarılarının görüşüldüğü Plan ve Bütçe Komisyonu'nun iş yükünün ağır olmasıdır. Üyelerin yüzde 16,7'sine göre ise birinci faktör yürütmenin yasamaya hakim olmasıdır. Mevzuattan kaynaklanan sorunları birinci faktör olarak görenlerin oranı yüzde 8,3 iken, meclisin yeterli düzeyde mali raporlara sahip olmayışını birinci faktör olarak görenlerin oranı yüzde 4,2' dir.

TBMM'nin kesin hesap denetimindeki etkinliğini sınırlayan faktörlerden ikinci sırada Meclisin denetim işlevini yerine getirme amacına uygun yeterli şekil ve

içerikte mali raporlara sahip olmayışı, üçüncü sırada ise kesin hesap yasalarının müeyyidesizliği öne çıkmaktadır.

Ankete verilen cevaplar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; ödenek üstü harcamaların “tamamlayıcı ödenek” ile telafisini hiçbir üye birinci faktör olarak görmezken, yüzde 12,5’i ikinci derecede faktör, yüzde 4,5’i de üçüncü derecede faktör olarak görmektedir. Bu durumda TBMM’nin kesin hesap aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarının denetimi üzerindeki doğrudan etkinliğini sınırlayan faktörleri önceliğine göre şu şekilde sıralamak mümkündür;

-Plan ve Bütçe Komisyonu’ nun iş yükünün ağır olması,

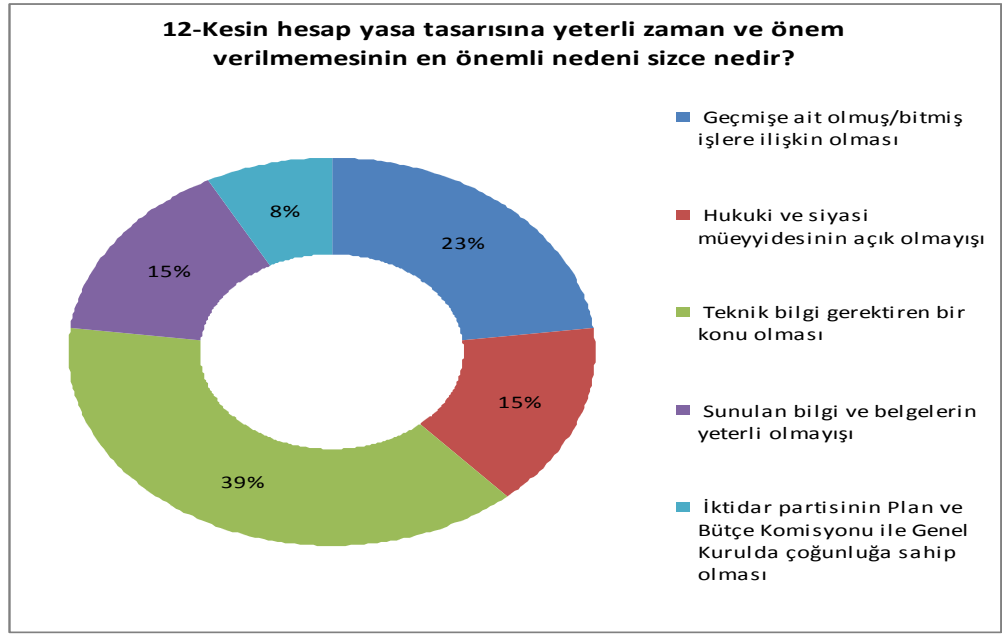
-TBMM’nin şekil ve içerik açısından denetim işlevine uygun mali raporlara sahip olamayışı,

-Kesin hesap yasalarının müeyyidesizliği,

-Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi’ ndeki eksiklikler ve yetersizlikler,

-Mevzuattan kaynaklanan nedenler.

Kesin hesap yasa tasarılarının Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul’ da görüşülürken bunlara gerektiği kadar önem ve zaman verilmediği hem iktidar hem de muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından kabul edilmektedir. Bu durumun temel nedeni hakkında komisyon üyelerinin görüşlerini öğrenebilmek için 12 nci soru sorulmuştur.

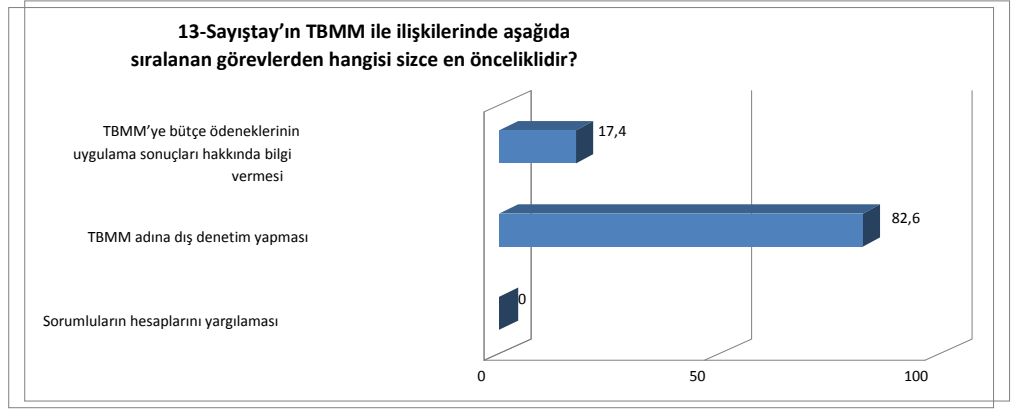


Komisyon üyelerinin yüzde 39'una göre kesin hesap yasa tasarısı teknik bilgi gerektiren bir konu olduğu için yeterli zaman ve önem verilmemektedir. Yüzde 23'üne göre ise geçmişe ait olmuş/bitmiş işlere ilişkin olması en önemli nedendir. Soruya verilen cevaplarda, kesin hesap yasa tasarıları görüşmelerine gereken önemin verilmeyişi ve yeterli zamanın ayrılmayışi öne çıkmakta genel kabul görmektedir. Kesin hesap yasa tasarılarını etkin bir şekilde değerlendirebilmenin teknik bilgi gerektirmesi kaçınılmaz olarak Sayıştay denetiminin önemini ve Sayıştay-TBMM ilişkilerinin kesin hesap denetimindeki rolünü öne çıkartmaktadır.

1.3.Kesin Hesap Denetimine Destek Süreçleri (Sayıştay'la İlişkiler)

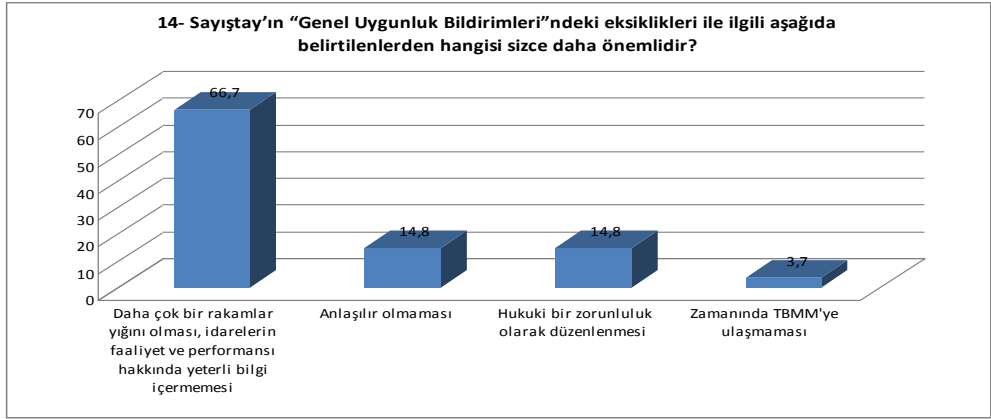
TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminde dolaylı etkinlik sağlayan destek süreçlerini kapsayan TBMM-Sayıştay ilişkileriyle ilgili komisyon üyelerinin değerlendirme ve görüşlerini öğrenmek amacıyla aşağıdaki (13-18) 6 soru sorulmuştur.

13 üncü soruda Komisyon üyelerinin Sayıştay'ın birinci öncelikli işlevi hakkındaki kanaatleri sorulmuştur.



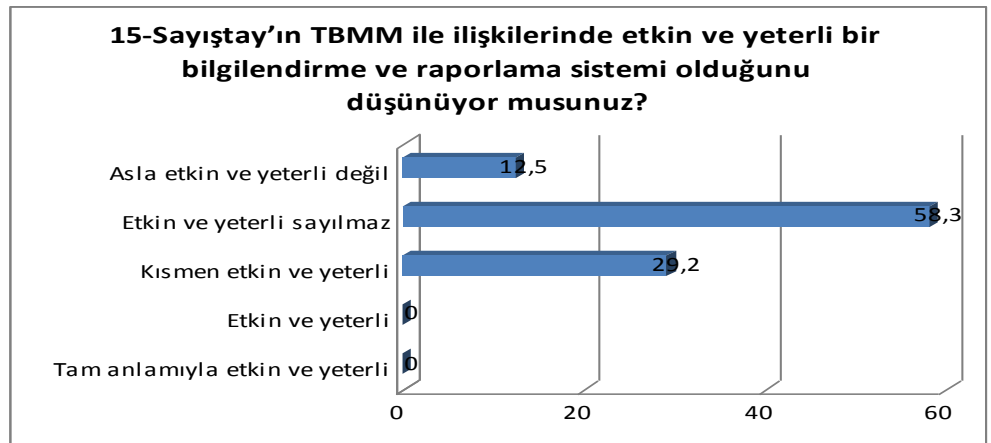
Komisyon üyelerinin yüzde 82,6'sına göre Sayıştay'ın TBMM ile ilişkilerinde en öncelikli görevi "TBMM adına dış denetim yapması"dır. Bu değerlendirme dünyadaki parlamento-yüksek denetim ilişkilerine uygun olduğu gibi 5018 sayılı Kanunla Sayıştay'a verilen görev ve misyonla da uyumludur. Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine göre Sayıştay'ın birinci öncelikli görevi TBMM adına dış denetim yapmak iken, Sayıştay'ın halen sorumluların hesap yargılamasına odaklı yargısal işlevini öne çıkarttığı bilinmektedir. Bu durumda TBMM ile Sayıştay arasında Sayıştay'ın birinci öncelikli görev ve misyonu ile TBMM-Sayıştay ilişkileri hususunda algı ve değerlendirme farkı olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim hem anayasada hem halen yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yargısal işlevi ile öne çıkan Sayıştay'la ilgili olarak hiçbir Plan ve Bütçe Komisyon üyesi "sorumluların hesaplarını yargılamayı" birinci öncelikli görev olarak değerlendirmemektedir.

Sayıştay'ın birinci öncelikli görevi TBMM adına dış denetim yapmak olarak değerlendirildiğine göre Sayıştay'ın dış denetim işlevini yansıtan Genel Uygunluk Bildirimi ile ilgili komisyon üyelerinin kanaatini öğrenebilmek için 14 üncü soru sorulmuştur.



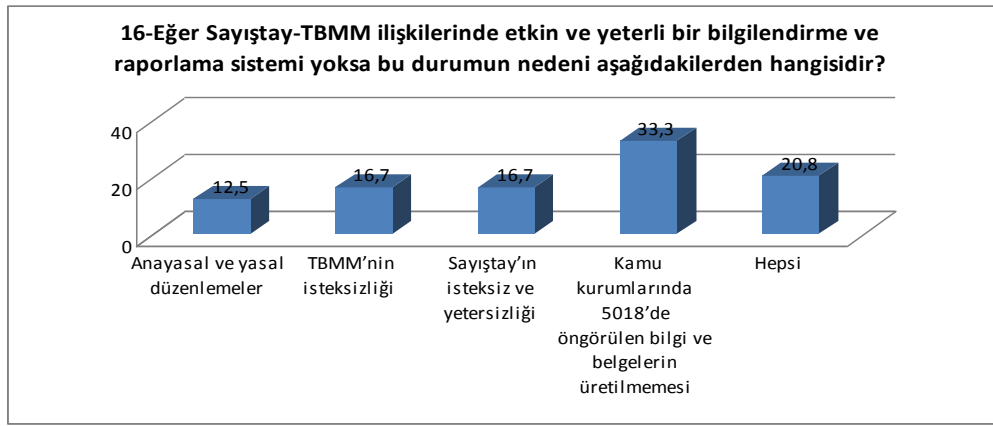
Komisyon üyelerinin yüzde 66,7' sine göre Genel Uygunluk Bildirimlerindeki en önemli eksiklik daha çok bir rakamlar yığını olması, idarelerin faaliyet ve performansı hakkında yeterli bilgi içermemesidir. 1050 sayılı Kanundan farklı olarak 5018 sayılı Kanunda kesin hesap yasa tasarılarının içeriği değiştirildiği 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.

Sayıştay'ın TBMM adına dış denetim yapmasının zorunlu sonucu Sayıştay tarafından TBMM'ye içerik, şekil ve zaman açısında amaca elverişli raporların sunulmasıdır. TBMM-Sayıştay ilişkilerinde raporlamanın düzeyi hakkında komisyon üyelerinin değerlendirmelerini öğrenmek amacıyla 15 inci soru sorulmuştur.



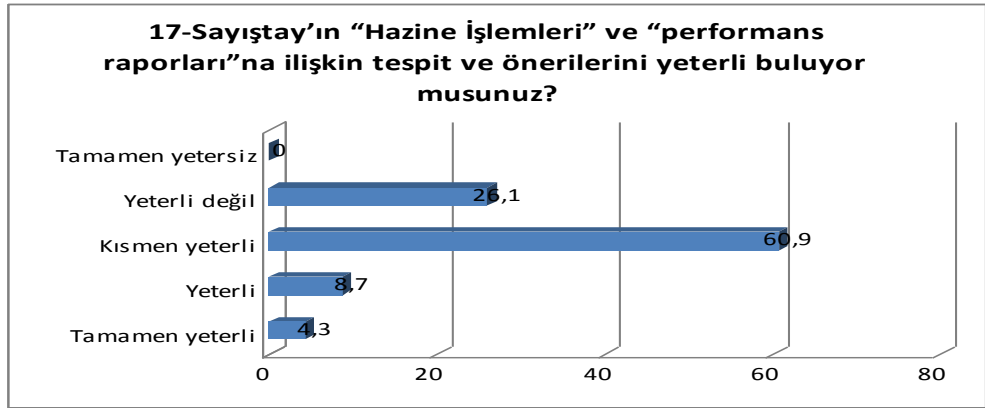
Komisyon üyelerinin yüzde 29,2'sine göre Sayıştay TBMM'ye kısmen etkin ve yeterli düzeyde rapor ve bilgi sunmaktadır. Buna karşılık komisyon üyelerinin yüzde 58'ine göre Sayıştay'ın rapor sunumu ve bilgilendirmesi etkin ve yeterli sayılmazken, yüzde 13'üne göre ise asla etkin ve yeterli değildir. Bu 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 16 ncı soru sorulmuştur.



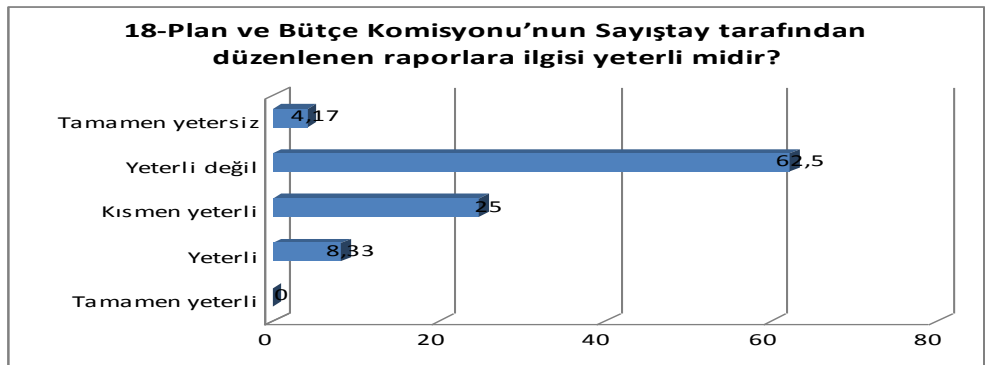
Komisyon üyelerinin yüzde 33,3'üne göre kamu kurumlarında 5018 sayılı kanunla öngörülen bilgi ve belgeler üretilmediği için Sayıştay TBMM'ye etkin ve yeterli rapor ve bilgi sunamamaktadır. Üyelerin yüzde 16,7'si Sayıştay-TBMM ilişkilerindeki etkin ve yeterli rapor ve bilgilendirme sisteminin yokluğunu TBMM'nin isteksizliğine bağlarken aynı şekilde yüzde 16,7'si de bu durumu Sayıştay'ın isteksizliğine bağlamaktadır. Anayasal ve yasal düzenlemelerde eksiklik bulunanların oranı ise yüzde 12,5'tir.

Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi Raporu ile birlikte TBMM'ye sunduğu "Hazine İşlemleri Raporu" ile 5018 sayılı Kanuna göre sunmak zorunda olduğu performans değerlendirme raporlarına ilişkin tespit ve önerilerinin yeterli olup olmadığını tespit amacıyla 17 nci soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 60,9'u bu raporların kısmen yeterli olduğunu düşünürken, yüzde 26,1'i yeterli olmadığını düşünmektedir. Uygulamada ise Sayıştay'ın "Hazine İşlemleri Raporu" sunmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşları henüz performans programlarını hazırlamadıkları için Sayıştay tarafından performans değerlendirme raporlarının üretilmediği bilinmektedir. Buna rağmen Komisyon üyelerinin kısmen yeterli görüşünün daha çok "Hazine İşlemleri Raporu" ile ilgili olduğu düşünülmektedir.

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 18 inci soru sorulmuştur.



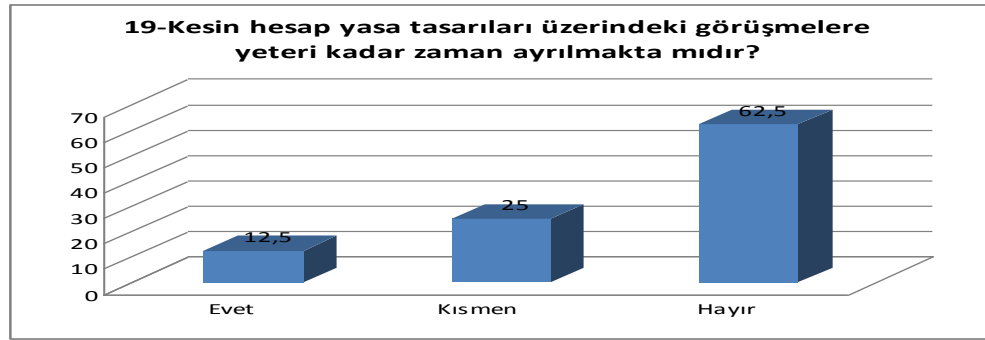
Komisyon üyelerinden hiçbiri Komisyonun raporlara olan ilgisini tamamen yeterli görmezken; yüzde 62,56'ı de yeterli görmemektedir. Yüzde 8,33 oranında

yeterli gören üyelerin tamamı iktidar partisini temsil edenken, kısmen yeterli görenlerin yüzde 60' ı muhalefeti temsil etmektedir.

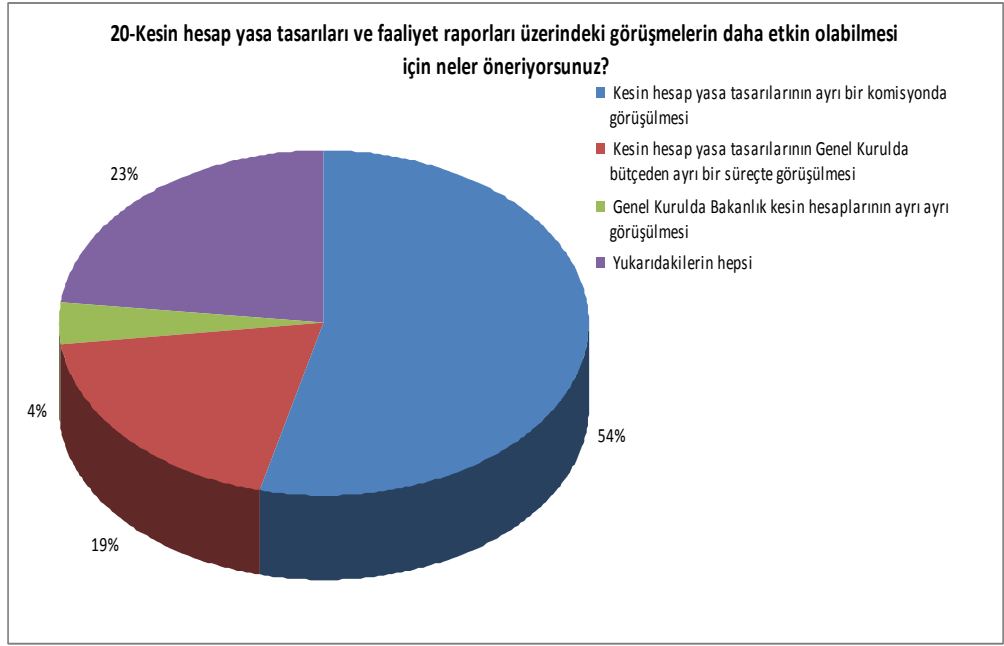
1.4.Kesin Hesap Denetim Süreci (Görüşme-Oylama)

Kesin hesap yasa tasarılarının TBMM Genel Kurulu'nda görüşme ve oylama aşamasında etkin olarak kullanılmadıkları bilinmektedir. Söz konusu etkinsizliğe Komisyon üyelerinin yaklaşımını öğrenmek ve model önerilerini ortaya çıkarabilmek için aşağıdaki(19-23) 5 soru sorulmuştur.

Kesin hesap yasa tasarıları için ayrılan zamanla ilgili Komisyon üyelerinin düşüncelerini öğrenmek amacıyla 19 uncu soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 62,5'ine göre kesin hesap yasa tasarıları üzerindeki görüşmeleri için ayrılan zaman yeterli değildir. Yeterli zaman ayrılmayan kesin hesap yasa tasarıları üzerindeki görüşmelerin daha etkin hale getirilmesi için komisyon üyelerinin neler önerdiğini tespit için 20 inci soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 54'üne göre kesin hesap yasa tasarıları ile faaliyet raporları üzerindeki görüşmeleri daha etkin kılabilmek için bu metinlerin ayrı bir komisyonda görüşülmesi gerekmektedir. Bu öneri daha ziyade komisyonda görüşülme aşaması ile ilgili olduğu halde, komisyon üyelerinin ağırlıklı bu şık üzerinde durmaları önemlidir. Kesin hesap yasa tasarılarının Genel Kurulda bütçeden ayrı bir süreçte görüşülmesi gerektiğini belirtenlerin oranı yüzde 19,2'dur. Sorudaki şıkların tamamını işaretleyenlerin oranı da dikkate alındığında; kesin hesap yasa tasarıları ile faaliyet raporları üzerindeki görüşmelerde etkinliği artırmak için hem bu rapor ve metinlerin ayrı bir komisyonda hem de Genel Kurulda bütçe sürecinden ayrı bir süreçte görüşülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kesin hesap denetiminin etkinsizliğinde belirli düzeyde belirleyici olan ve 5018 sayılı Kanunla açıkça yasaklanan ödenek üstü giderlerin dönem sonunda "tamamlayıcı ödenekle" telafi edilmesi hususunda komisyon üyelerinin düşüncelerini öğrenmek için 21 inci soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 58,3'ü ödenek üstü harcamaların “tamamlayıcı ödenekle” telafi edilmesini TBMM'nin yürütme organına verdiği bütçe hakkının ihlali olarak görmektedir. Buna karşılık ödenek üstü giderlere “tamamlayıcı ödenek” verilmesini uygun bulanların oranı yüzde 20,8'dir. Uygun bulan komisyon üyelerinin tamamı temsilcilerinden oluşmaktadır. Fakat bu tür uygulamaların TBMM'nin bütçe hakkının ihlali olarak görenlerin yarısı da iktidar partisi temsilcileridir. Bu durumda ödenek üstü giderlerin “tamamlayıcı ödenekle” telafisini öngören kesin hesap yasa tasarılarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kabul edilmemesi gerekmektedir. Bütçe sürecinde yürütme organı yasama organına hakim olduğu için, Komisyon üyeleri benimsemedikleri halde bu tür uygulamaları onaylamaktadırlar.

5018 sayılı Kanunla kesin hesap yasa tasarıları ile birlikte TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminin önemli araçlarından biri olarak düzenlenen faaliyet raporlarının şekil ve kapsamı ile ilgili Komisyon üyelerinin kanaatlerini öğrenmek amacıyla 22 nci soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin tamamı iktidar partisine mensup yüzde 17'sine göre faaliyet raporları kesin hesap denetiminde temel kaynak olarak kullanılmakta, yüzde 13'üne göre ise kesin hesap denetiminde temel kaynak olarak görülmele birlikte şekil ve içerik bakımından yetersiz olarak değerlendirilmekte, yüzde 37'sine göre ise bu raporların ne şekilde kullanılacağı bütçe sürecinde açık değildir. Komisyon üyelerinin yüzde 13'üne göre faaliyet raporları ya hiç ya da düzenli bir şekilde TBMM'ye gelmemektedir.

Plan ve Bütçe Komisyon Raporları, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleri ve TBMM Genel Kurul Tutanakları üzerinde yapılan incelemelerde, 2006,2007 ve 2008 mali yılı kesin hesap yasa tasarıları görüşülürken faaliyet raporlarının değerlendirmeye alınmadığı tespit edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında henüz yeterli kapasite oluşturulmadığı için az sayıda kurum kamu politikalarını değerlendirmeye uygun şekil ve kapsamda faaliyet raporu hazırlayarak TBMM'ye sunmuştur. Ayrıca faaliyet raporlarının TBMM tarafından görüşme usul ve esasları ile Sayıştay tarafından dış denetime esas alınmasına ilişkin düzenlemeler de henüz tamamlanmış değildir. Bu durumda TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminin doğrudan etkinliğini sağlayan faaliyet raporlarından henüz

yararlanılmadığı bilinmekle birlikte, özellikle iktidar partisi mensubu komisyon üyelerinin bu somut gerçekliğe katılmadıkları görülmektedir.

Son olarak kesin hesap yasa tasarılarının TBMM Genel Kurulu'nda neden yeterli ilgiyi görmediğine ilişkin komisyon üyelerinin değerlendirmelerini almak amacıyla 23 üncü soru sorulmuştur.



Komisyon üyelerinin yüzde 38'ine göre TBMM İçtüzüğü gereği kesin hesap yasa tasarıları için öngörülen zaman yeterli değildir. Aynı şekilde üyelerin yüzde 34'üne göre de kesin hesap yasa tasarıları birer hukuki formalite olarak görüldükleri için TBMM Genel Kurulu'nda yeterli ilgiyi görmemektedirler.

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan denetiminin etkinliği ile ilgili son 4 soruya verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde; kesin hesap yasa tasarıları üzerindeki görüşmelerin yeterli olmadığı tezi hususunda komisyon üyelerinin de hem fikir oldukları görülmektedir. Aynı TBMM'nin doğrudan denetiminin iki aygıtından biri olan faaliyet raporlarının da hem komisyonda hem de Genel Kurulda etkin bir şekilde görüşülüp değerlendirilmemektedir. Kesin hesap yasa tasarılarının yasalaşması aşamasında ortaya çıkan ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenekle telafisine milletvekilleri sıcak bakmadıkları halde bu tasarıların yasallaştığı bilinmektedir. Bütün bu veriler birlikte değerlendirildiğinde kesin hesap yasa tasarıları ile birlikte

faaliyet raporlarının hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında yeterli ilgiyi görebilmesi ve etkin bir denetime aracılık edebilmesi için yasal düzenlemelerin yanında kurumsal tutum değişiklikleri ile süreç iyileştirmelerine ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır. Bununla ilgili olarak önerilen model değişikliğinin hangi düzenlemeleri ve iyileştirmeleri gerektirdiği bir sonraki alt bölümde genel hatlarıyla açıklanmıştır.

2-KESİN HESAPLAR DENETİMİNDE ETKİNLİĞİ ARTIRMAYA YÖNELİK BİR BÜTÜNSEL MODEL ÖNERİSİ

Yönetim biçimi ne olursa olsun tüm ülkelerde parlamentoların özellikle bütçe sürecindeki etkinliğinin artırılması temel bir reform ögesi olarak değerlendirilmektedir (DPT, 2000:87). Nitekim Türkiye’de 14.08.1999 tarih ve 1999/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları başlatılmış ve ilgili Genelgede; kamu mali yönetiminde mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması ve denetim etkinliğinin artırılması temel amaçlar arasında sayılmıştır. Bu amaçla Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu hazırlanmıştır. Özel İhtisas Komisyonu, diğer alt komisyonlar yanında “Parlamentonun Bütçe Denetim Sürecinde Etkinliğinin Artırılması” alt komisyonunu da kurmuş ve çalışmaların sonucu Özel İhtisas Komisyon Raporu’nda ayrıntılı olarak yer almıştır.

Aynı şekilde Sayıştay Başkanlık Makamı’nın 23.02.2001 tarih ve 443071/950 sayılı Onayı ile “ Sayıştay Raporlarının hangi komisyonda görüşüleceği, görüşülme usul ve esaslarının neler olacağı, komisyonun üreteceği raporun biçiminin ve içeriğinin nasıl olacağı, komisyon raporlarının izlenmesine ilişkin prosedürlerin ve Sayıştayın komisyon çalışmalarına katkılarının neler olması gerektiği konusunda daha önce yapılmış çalışmaların gözden geçirilmesi”ne yönelik bir çalışma yapmak üzere komisyon görevlendirilmiş ve komisyon 20.04.2001 tarihli Sayıştay Raporlarını Görüşmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde İhtisas Komisyonu Kurulması Hakkında Rapor hazırlamıştır.

19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen ve 24 Mart 2001 tarih ve 24352 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda ise;

“Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulması pratikte mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak TBMM dahilinde Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması Sayıştay raporlarının etkinliği açısından gerekli görülmektedir” (DPT, 2000) tespitine yer verilmiştir.

TBMM’nin yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi ile öngörülen yeni bütçeleme sürecindeki görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi ve bütçe hakkından doğan yetkilerini kullanabilmesi, Sayıştay marifetiyle dolaylı olarak yaptığı bütçe denetiminin etkinliğinin sağlanması ve sonuçların zamanında görüşülebilmesi öncelikle ilgili idareler ve Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan raporların etkin bir şekilde görüşülmesi ile mümkündür. Bu amaçla, TBMM ile Sayıştay’ın ilişkileri güçlendirilmeli ve Sayıştay raporlarının TBMM’de görüşülmesini sağlayacak gerekli mekanizmalar ihdas edilmelidir (Candan, 2007:269-270).

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

TBMM’nin mali gözetim fonksiyonu Plan ve Bütçe Komisyonu ile yerine getirilmektedir. Bu Komisyon bütçenin oluşturulması ve daha sonra bütçenin uygulanmasında yönetsel hesap verilebilirliğin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. TBMM’de, gerçek anlamda kamu politikalarında stratejik

yönlendirme yetkisini kullanabilmesi açısında sunulan bilgileri analiz ederek milletvekillerine sunacak bir kapasitenin oluşturulması gerekmektedir(Yılmaz ve Biçer, 2010c: 29-30).

Yukarıda bahse konu edilen DPT ve Sayıştay raporlarındaki öneriler ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri ile yapılan anket çalışmasının sonuçları da dikkate alınarak; hesapverebilirlik ve mali saydamlık açısında TBMM'nin kesin hesap aracılığıyla bütçe uygulama sonuçlarının denetimi üzerindeki etkinliğini artırmak için aşağıdaki kurumsal ve yasal değişikliklerin yapılmasında yarar görölmektedir.

2.1.Anayasada Yapılması Gereken Değişiklikler

Komisyon üyeleriyle yapılan anketteden de göröldüğü üzere, TBMM'nin kesinhesap denetiminde etkinliği önleyen en önemli faktör, anayasanın amir hükümleri gereği, kesinhesap ile bütçe yasa tasarılarının hem komisyon hem de genel kurul aşamasında birlikte ele alınmasıdır. Öncelikle anayasada bütçe ile kesinhesap yasa tasarılarının hem komisyon hem de genel kurul aşamasında birlikte görüşülmesi düzenleyen hükümlerin değiştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede Anayasanın 164 üncü maddesinde hüküm altına alınan kesinhesap kanun tasarısının yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonunda görüşülmesi, Bütçe Komisyonunun bütçe kanunu tasarısıyla kesinhesap kanunu tasarısını yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlamasına ilişkin düzenlemelerin değiştirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin yerine kesinhesap yasa tasarılarının “Kamu Hesapları Komisyonu”nda görüşülerek, bütçe görüşmelerinden önce genel kurulda ayrıca görüşülmesinin hüküm altına alınması gerekmektedir. Aynı şekilde kesinhesap yasasının müeyyidesinin belirsizliğini gidermek için Anayasanın 164 üncü maddesinde kesinhesap yasa tasarılarının görüşölüp onanması ve sonucu hakkında belirleyici düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu bağlamda Meclisin bütçe hakkının ihlali anlamına gelen ve her yıl tekrarlanarak alışkanlık haline getirilen ödenek üstü harcamaların “tamamlayıcı ödenek” ile telafisinin önüne geçilmesi gerekmektedir. 5018 Sayılı Kanunda yapılan açık düzenlemelere rağmen bu sorun halen devam ettiğı için konunun anayasal düzeyde çözüme kavuşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Anayasanın 164 üncü

maddesine eklenecek bir ek fıkra ile ödenek üstü harcamaların “tamamlayıcı ödenek” ile telafisini önlenmelidir.

2.2.TBMM İ t z   ’nde Yapılması Gereken De i liklikler

TBMM’nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan etkinliğini artırmak için kesinhesap yasa tasarılarının özel ihtisas komisyonu ve Genel Kurul’da g r   me usul ve esaslarının yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla TBMM İ t z   ’nde aşağıdaki de i likliklerin yapılması önerilmektedir.

a)-Sayıştay ve ilgili idareler tarafından TBMM’ye sunulacak (İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun tasarısı ile genel uygunluk bildirimi gibi) raporların, i  yükünün fazlalığı nedeniyle bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde de erlendiremeyen Plan ve Bütçe Komisyonu yerine, “Kamu Hesapları Komisyonu” adında kurulacak yeni bir özel ihtisas komisyonunda görüşülmesi, Plan ve Bütçe Komisyonunun görev ve yetki alanının sadece plan, bütçe ve eki belgeler ile sınırlandırılması,

b)-Yasama-yürütme  eli kisini kısmen dahi olsa gidermek ve hükümetin bütçe uygulama sonuçlarının denetimi üzerindeki hakimiyetini hafifletmek için; TBMM İ t z   ’nde yapılacak düzenleme ile Kamu Hesapları Komisyonunun başkanının ana muhalefet partisinden olmasının zorunlu hale getirilmesi,

c)- Kamu Hesapları Komisyonunda muhalefetin etkin katkısını sağlayabilmek ve komisyon çalışmalarını hızlandırmak için 25 üyeden oluşan komisyonun en fazla 15 üyesinin iktidar partisi veya parti gruplarından oluşturulması,

d)-Kamu Hesapları Komisyonuna sunulacak raporların hangi usul ve esaslar çerçevesinde g r   lece i, komisyonun üreteceği nihai raporun biçim ve içeriğinin nasıl olacağı, bu raporlarda belirtilecek hususların izlenmesine dair prosedürün ne olacağı hususların TBMM İ t z   nde açıkça belirtilmesi,

e)-Kesinhesap yasa tasarılarının, bütçe yasa tasarısının Genel Kurul’dan g r   l p onaylanmasından hemen önce Genel Kurul’da ayrı bir g r   meye konu edilmesi, kesin hesap yasa tasarıları Genel Kurulda g r   l rken, genel g r   me usulü yerine bütçe yasa tasarıları gibi madde madde, ekli cetvellerin de Maliye Bakanı ile ilgili Bakan veya görevlendireceği yetkilinin hazır olduğu, bölüm bölüm

olmasa bile Başkanlık veya Daire bütçesi itibariyle görüşülerek onanmasına gidilmesi,

f)-5018 sayılı Kanunun amir hükümlerine rağmen gerek komisyonda gerekse Genel Kurul aşamasında kesin hesap yasa tasarısı ile genel uygunluk bildirimi, idarelerin faaliyet raporları, Genel Faaliyet Raporu ve Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları görüşülmemektedir. Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde Kesinhesap yasa tasarıları ile Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Genel Faaliyet Raporu, idarelerce hazırlanan faaliyet raporları, Sayıştay tarafından hazırlanan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ve Genel Uygunluk Bildirimi ilişkisinin kurulması amacıyla kesin hesap yasa tasarıları görüşmelerinde bu metinlerin nasıl değerlendirileceği hususunun açıkça belirlenmesi,

g)-Komisyon çalışmalarının kamuoyu ve sivil toplum örgütlerine açık olması ilkesinin benimsenmesi,

h)-TBMM bünyesinde, Sayıştay raporlarının Komisyonda görüşülmesinden önce, Komisyon üyelerini bilgilendirme ve Komisyon raporlarının hazırlanmasına yardımcı olma(sekretarya hizmetlerini yürütme) amacıyla yeterli uzman personel ile güçlendirilmiş “Kamu Hesapları Müdürlüğü” nün kurulması,

ı)- Komisyon oturumlarında raporun ilgili olduğu bakan, rapora konu idarenin üst yöneticisi bulunmalı, gerekli açıklamaları yapmalı ve gerektiğinde sorulara yanıt vermelidir. Ayrıca Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlıklarının üst düzey yetkilileri de komisyon toplantılarına katılmalı ve gerektiğinde görüş bildirmeli,

i)-Komisyon incelemeleri esnasında bütün mali bilgilere ve diğer dokümanlara erişme hakkına sahip olmalı ve gerekli gördükleri kişileri tanık olarak çağırmaya ve gerekli kişi ve kurumlardan bilgi ve rapor istemeye yetkili olmalı,

j)-Komisyon çalışmalarını düzenli aralıklarla yapmalı ve bu çalışmaları esnasında alt komisyonlar veya çalışma grupları oluşturabilmeli,

k)-Komisyon raporundaki tavsiyelerin ilgili Bakanlık ve kuruluşlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin Komisyonca izlenmesine ve sonuçlarının TBMM’ne duyurulmasına ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzüğü’nde açıkça belirlenmeli,

2.3.832 Sayılı Sayıştay Kanununda Yapılması Gereken Değişiklikler

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki dolaylı etkinliğini artırmak için TBMM-Sayıştay ilişkilerinin kapsam ve içerik açısından yeniden ele alınması ve Sayıştay'ın TBMM adına dış denetim yapma ve TBMM'ye rapor sunma işlevinin öne çıkartılması gerekmektedir. Bu kapsamda 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nda aşağıdaki değişikliklerin yapılması önerilmektedir.

a)-Sayıştay ağırlıklı olarak yargı işlevi ile öne çıkmaktadır. Bu da Sayıştay'dan beklenen TBMM adına bütçe uygulama sonuçlarının dış denetime tabi tutularak belirli aralıklarla TBMM'ye rapor edilmesini zorlaştırmaktadır. Sayıştay'ın TBMM adına bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir şekilde denetleyerek TBMM'ye zamanında ve yeterli rapor sunmasının temin edilmesi için Sayıştay'ın görev ve yetkileri arasında "kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunmanın" öncelikli ve zorunlu hale getirilmesi,

b)-Halen Sayıştay Kanununda düzenlendiği halde Sayıştay tarafından üretilmeyen raporlar bulunmaktadır. Sayıştay Kanununda yapılacak düzenleme ile bu raporların zamanında üretilerek TBMM'ye sunulmasının iradi veya TBMM isteğine bağlı olmaktan çıkartılarak zorunlu hale getirilmesi,

c)-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 bildirimi, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınmaksızın hazırlanmaktadır. Genel Uygunluk Bildirimi'nin bütçe, stratejik plan, performans programı, dış denetim raporu, idare faaliyet raporu ve genel faaliyet raporları da dikkate alınarak hazırlanmasını temin etmek amacıyla genel uygunluk bildiriminin şekil ve içeriğinin yasayla belirlenmesi,

d) Sayıştay'ın, denetimler sırasında hesap ve işlemler ile birlikte, belirlenmiş performans göstergelerine göre faaliyetlerin hedef ve gerçekleşme durumunu da dikkate alacak değerlendirmelerde bulunabilmesi ve bu hususları TBMM'ye

raporlayabilmesi için; idarelerin bütçe uygulama sonuçları veya mali rapor ve tablolarının denetimi ile birlikte idarelerin stratejik planları ve performans programlarının uygulanma sonuçlarını dikkate alarak Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu hazırlayarak Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte TBMM'ye sunmasının zorunlu hale getirilmesi,

e)-5018 sayılı Kanuna paralel olarak Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından derlenen genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistiklerin Sayıştay tarafından uluslar arası istatistik standartlarına uygunluğu yönünden değerlendirilmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve Maliye Bakanlığına gereği için gönderilmesi amacıyla; Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından yayımlanan bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından denetlenerek bu hususları içerecek şekilde Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu'nun hazırlanması ve Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte TBMM'ye sunulması hususunun kanunla düzenlenmesi,

f)- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararı veya parti gruplarının veya en az 10 milletvekilinin talebine istinaden, 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 Sayıştay tarafından denetlenmesini talep edebilmesi ve denetim sonuçlarının bir rapor haline en geç 3 ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulması hususunun yasayla Sayıştay'ın görevleri arasına alınması,

2.4.Kurumsal Tutum Ve Süreçlerde Yapılması Gereken İyileştirmeler

Anayasal ve yasal düzenlemeler kadar kurumsal tutumlar ile süreçlerde de iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde yasal düzenlemelerin uygulamaya konulması mümkün olmadığı gibi istenilen etkinlik düzeyine ulaşılmayacaktır.

Öncelikle 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü stratejik mali yönetim, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna uygun olarak kamu kurum ve kuruluşlarının hazırlamakla yükümlü oldukları raporları istenilen şekil ve kapsamda ve zamanında üretmesi alışkanlığının yerleştirilmesi gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli, etkin, anlaşılabilir ve zamanında bilgi, belge ve veri üretilmediği bir ortamda Sayıştay denetiminin ve TBMM'nin kesinhesap denetiminin etkin bir şekilde icra edilmesi mümkün değildir. Bu açıdan mali raporlama ve mali istatistikler özel önem kazanmaktadır.

Üst yöneticiler emrindeki iç denetçiler ve mali hizmetler birimi aracılığıyla iç kontrol sistemini kurup işletmek, mali rapor ve istatistiklerin zamanında ve mevzuatta belirtilen şekil ve kapsam şartlarına uygun olarak üretilmesini temin etmekle şahsen sorumlu kılınmalıdırlar.

TBMM kesinhesap denetiminin bütçe hakkının ayrılmaz bir parçası ve yürütme organı üzerindeki en etkin denetim aygıtı olduğu bilinci ile; kesinhesap görüşmelerine yeterli ilgiyi göstermelidir. Bütçe sürecinin bir parçası olan kesinhesap denetimine öncelikle TBMM gereken ilgi ve alakayı göstermelidir. TBMM'nin bütçe hakkı konusunda ısrarcı ve kıskanç davranmadığı bir ortamda etkin bir kesinhesap denetimini gerçekleştirmek mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde TBMM'nin yürütme organı üzerindeki denetim fonksiyonunu da en az yasama fonksiyonu kadar önemsemesi gerekmektedir.

TBMM'nin tutum ve davranışlarında bu tür bir değişimi gerçekleştirmeye yardımcı olmak hatta TBMM'yi bu tutum ve davranışlarda bulunmaya zorlamak için başta siyasi partiler rejimi olmak üzere siyasal sistemin tüm alanlarında bir reform sürecinin başlatılması ve toplumsal tercihlerin çaptırılmadan siyasal kararlara dönüşmesinin sağlanması gerekmektedir. Sivil toplum örgütleri, medya ve akademik çevreler TBMM'yi bu tür tutum ve davranışlara zorlamalıdır. TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanma isteğinin toplumsal bir talep haline getirilmesinde ve bu yönde kamuoyu oluşturulmasında medya ve akademik çevrelere önemli roller düşmektedir. Demokrasi ve hukuk devleti ile bütçe hakkı arasındaki ilişkinin yurttaşlara anlatılması ve her vatandaşın bütçe hakkı konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir.

TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğinde anahtar role sahip olan Sayıştay'ın kurumsal bünyesinin güçlendirilerek TBMM adına dış denetim yapma işlevinin öne çıkartılması önemlidir. Yasal değişiklikler kadar belki bundan da çok daha önemli olan, Sayıştay'ın misyonunu bu rol ve sorumluluğa uygun hale getirmesidir. Bu ise öncelikle Sayıştay'daki alışkanlıklar ile kurumsal kültürün değişmesi ile mümkündür. TBMM'ye rapor sunmak tali görevler arasından sayılmak yerine asıl işlev olarak görülmelidir.

Sayıştay'daki yapı ve süreçlere yön veren kurumsal kültür ve alışkanlıkların değişmesinin yanı sıra TBMM'nin de Sayıştay tarafından üretilen raporlara olan ilgisinin artırılması gerekmektedir. TBMM'nin, Sayıştay tarafından üretilen raporlardan yararlanma konusunda isteksizliği ve/veya ilgisizliği devam ettiği sürece, Sayıştay'ın etkin bir dış denetim ve raporlama yapması anlamlı olamayacaktır.

Yukarıda gerek TBMM gerekse Sayıştay'daki kurumsal kültür, tutum ve davranışlarda öngörülen değişikliklerin gerçekleşebilmesi için belirli kanun ya da alt düzey mevzuatın değişmesi yeterli olmayacaktır. Her şeyden önce demokrasi standartlarının artırılması ve hukuk devletine tam anlamıyla işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Kültürel değişikliği de içeren bu süreç uzun vadeli bir değişimi gerektirmekle birlikte, işin temelini oluşturmaktadır. Toplumsal tercihlerin siyaset kurumu aracılığıyla ve anayasal kurumlar üzerinden siyasal kararlara dönüşmesi önündeki tüm engellerin kaldırılması, kamusal karar alma süreçlerine vatandaşların aktif katkısının sağlanması, kamusal karar süreçlerinin saydamlaştırılması ve tüm kamu yöneticilerinin sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanması hem demokrasinin standartlarını artırmaya hem de bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılmasına yardımcı olacaktır.

SONUÇ

Devlet şeklinde örgütlenmiş toplumlarda mikro ve makro piyasa başarısızlıkları nedeniyle bazı mal ve hizmetlerin kamusal olarak üretilmesi zorunludur. Temsili demokrasilerde toplumsal tercihler siyasi partiler, baskı grupları, bürokrasi vb. bir çok aktörün rol aldığı siyasal süreçler sonucunda önce siyasal tercihler dönüşürler. Halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar bu tercihleri bütçe kurumu aracılığıyla kamu politika demetlerine dönüştürür, yürütme organı da emrindeki idare eliyle bu politika demetlerini icraat haline getirir. Toplumsal tercihlerden kamu politikalarının türetilmesini sağlayan bu süreçte karşılaşılan temel sorunların başında asil-vekil çelişkisi ve asimetrik bilgi sorunu gelmektedir. Her iki sorun, toplumsal tercihler ile kamu politikaları arasındaki farklılaşmanın temel nedenleridir.

Demokratik sistemlerde toplumsal tercihler siyasal kararlara dönüştükten sonra, bütçe hakkı gereği parlamento bu tercihleri kamu politikalarına dönüştürür. Bütçe hakkı sayesinde kamusal kaynakların nerelerden temin edilip, nerelere ve nasıl kullanılacağı belirlenir. Parlamentonun bütçe hakkı sadece yürütme organına kamusal kaynak kullanımı yetkisini vermekten ibaret olmayı, kaçınılmaz bir şekilde bu kaynakların temin ve kullanımın takip ve denetimini de içermektedir. Parlamento bütçe hakkından kaynaklanan bütçe uygulama sonuçlarını denetlemeyi kesinhesap aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla bütçenin parlamento tarafından onanması kadar, bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından izlenerek denetlenmesi yani bütçe yasa tasarısının parlamentoda ayrıntılı bir şekilde görüşülerek parlamento onayından geçmesi kadar, kesin hesap yasa tasarısının da aynı şekilde parlamentoda tartışılması ve parlamento onayından geçmesi de bütçe hakkının bir parçasıdır. Bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi teknik bilgi gerektirdiği ve zaman alıcı bir etkinlik olduğu için parlamentolar bu aşamada yüksek denetim kurumlarından yararlanmak zorundadırlar.

Parlamento-bütçe-kesinhesap ve yüksek denetim organı arasındaki karşılıklı ilişki bütçenin siyasi ve hukuki işlevlerinin zorunlu bir sonucu olmakla birlikte saydamlık ve hesapverebilirlik kavramları etrafında şekillenmektedir. Toplumsal tercihlerden kamu politikalarına geçilen süreçteki açmazları gidermek ve bütçe

hakkını etkin bir şekilde kullanabilmek için mali saydamlık ve hesapverebilirlik kavramlarının mali yönetim ve kontrol sisteminde kurumsallaştırılması gerekmektedir. Saydamlık ve hesapverebilirlik ilkeleri sayesinde hem asil-vekil çelişkisi ve bilgi asimetrisi en alt düzeye indirilmekte hem de parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi sağlanmaktadır. Yüksek denetim organı saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaşma düzeyi hakkında parlamentoya bilgi sunarken aynı zamanda parlamentonun bütçe yetkisi verdiği hükümeti de denetlemesi için gerekli alt yapıyı sağlamaktadır.

Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde başlatılan reform çalışmaları kapsamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe konulması ile birlikte mali saydamlık ve hesapverebilirlik mali yönetimin temel ilkeleri arasına alındığı gibi, TBMM'nin bütçe sürecindeki rol ve yetkileri de artırılmıştır. Bu kapsamda özellikle TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını gözetleme/izleme ve uygulama sonuçlarını denetleme işlevleri ile birlikte TBMM-Sayıştay ilişkileri de yeniden düzenlenmiştir.

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarının izlenip denetlenmesi sürecindeki etkinliği başlıca iki unsurdan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi doğrudan etkinlik olup, kesinhesap denetimi aracılığıyla gerçekleşmektedir. İkincisi ise dolaylı etkinlik olup Sayıştay denetimi aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Doğrudan etkinliğin aracı olan kesinhesap denetimi aracılığıyla TBMM, Hükümeti bütçe yetkisi çerçevesinde denetlerken Sayıştay'ın yaptığı dış denetimi de dikkate almaktadır. Dolaylı etkinlik aracı olan Sayıştay denetimi aracılığıyla da bir yandan hükümetin emrindeki idarenin hesapları denetlenip yargılanırken bir yandan da yürütmenin TBMM'den aldığı bütçenin uygulama sonuçları hakkında TBMM'ye gerekli ve yeterli bilgi sunulması amaçlanmaktadır.

5018 Sayılı Kanun ile birlikte TBMM'nin yeterli bilgi ile donatılması amacıyla kamu kurum ve kuruluşları çok sayıda rapor ve veriyi üretip TBMM'ye sunmakla yükümlü kılındığı gibi, TBMM'nin kesinhesap denetiminin içerik ve kapsamı da genişletilmiştir. Daha önce sadece bütçe ödeneklerinin kullanılmasındaki rakamsal tutarlılığı esas alan kesinhesap denetimi, yerini faaliyet raporları ve kesinhesap yasa tasarısı aracılığıyla denetime bırakmıştır. Bu da TBMM'nin bütçe ile

tahsis edilen ödeneklerin etkin, verimli ve ekonomik açıdan kullanılıp kullanılmadığını denetleyebilmesini için zorunlu olan hukuki alt yapıyı sağlamıştır. Aynı şekilde TBMM adına dış denetim yapmakla görevlendirilen Sayıştay'ın TBMM ile ilişkileri de değişmiş ve Sayıştay'ın TBMM'nin kesinhesap denetimine yardımcı olacak şekilde raporlar üretmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Mali yönetim ve kontrol sistemlerini reforma tabi tutan tüm ülkelerde bütçe süreci reformları yaşanmıştır. Bütçe süreci reformlarının temel amacı ise mali saydamlık ve hesapverebilirliği kurumsallaştırarak parlamentoların bütçe sürecindeki doğrudan ve dolaylı etkinlikleri artırmaktır. Bu kapsamda seçilmiş ülke uygulamalarına bakıldığında parlamento-yüksek denetim (medis-sayıştay) ilişkilerinin önem kazandığı görülmektedir.

Türkiye'de ise yapılan yasal değişikliklere rağmen 2006, 2007 ve 2008 mali yılı kesinhesap yasa tasarılarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'da görüşmeleri üzerinde yapılan ayrıntılı incelemelerde istenilen etkinlik düzeyine ulaşılmadığı tespit edilmiştir. Gerek kamu kurum ve kuruluşlarının halen yeterli düzeyde bilgi, veri ve rapor üretecek düzeye gelemeyişi, gerekse Sayıştay'ın kendisinden beklenen rol ve işlevlere uygun olarak yeniden yapılandırılmaması bu sonucun ortaya çıkmasında önemli düzeyde belirleyici olmuştur. Nitekim halen 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak değiştirilmediği gibi TBMM İçtüzüğü'nde de yapılması zorunlu değişiklikler yapılmamıştır. Sonuçta TBMM'nin de çeşitli yasal ve kurumsal nedenlerle gerek kesinhesap denetimi gerekse Sayıştay denetimi aracılığıyla bütçe hakkını etkin bir şekilde kullandığını iddia edebilmek henüz mümkün değildir.

TBMM'nin kesinhesap denetimi aracılığıyla kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını izleyip denetleyebilmesi ve mali saydamlık ile hesapverebilirliğin kurumsallaşmasını sağlayabilmesinin önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Bu engellerin en önemlileri 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 olarak sıralanabilir.

Anayasal düzlemde bütçe yasa tasarıları ile kesin hesap yasa tasarılarının TBMM’de birlikte ele alınmasının düzenlenmesi, kesin hesap yasa tasarılarının ayrı bir komisyon yerine Plan ve Bütçe Komisyonu gibi iş yükü ağır bir komisyonda incelenmesi, kesin hesap yasa tasarılarının Genel Kurul aşamasında bütçe yasa tasarısından farklı bir şekilde ele alınması; hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında kesin hesap görüşmelerinden istenilen düzeyde yararlanmayı zorlaştırmakta hatta bazen imkansızlaştırmaktadır.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanunla birlikte kesinhesap denetimi şekil, içerik ve işlev açısından ciddi farklılıklar taşımaktaysa da yetersiz olan bu değişikliklerin daha çok yasal düzlemde kaldığı, hem TBMM, hem kamu kurumları hem de Sayıştay açısından uygulamada çok ciddi değişiklikler olduğunu söylemek zordur. Örneğin kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlendiği ve kanunda açıkça zorunlu kılındığı halde kesinhesap yasa tasarıları Komisyon ve Genel Kurul’da görüşülürken faaliyet raporlarından yararlanılmadığı gibi, bu raporlar henüz TBMM’ye intikal de etmemişlerdir. Aynı şekilde Sayıştay, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu hazırlayıp Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte TBMM’ye sunmak zorunda olduğu halde bu rapor henüz hazırlanmış değildir. 5018 sayılı Kanunla ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenek ile telafisi engellendiği halde, ödenek üstü harcamalar dönem sonunda TBMM onayı ile tamamlayıcı ödenekle kapatılmaktadır. Bunun gibi bir çok örnek de gösteriyor ki, kurumsal yapı ve işlevler henüz yasal düzenlemeler ile uyumlu hale getirilmemiştir. Yasal düzenlemelerdeki eksiklikler ise devam etmektedir. Bu açıdan bakıldığında kesinhesap denetiminde en önemli doküman olan Genel Uygunluk Bildirimi’nin şekil ve içeriği yasa ile belirlenmemiştir.

Türkiye’de bütçe tasarısının güncel olması ve bütçe ile demokrasi arasındaki zorunlu ilişkinin hem kamuoyu ve sivil toplum hem de siyasi kurum ve kişiler tarafından yeterince önemslenmemesi nedeniyle, bütçe yasa tasarıları kesinhesap yasa tasarılarından daha öncelikli hale gelmektedir. Aynı şekilde Sayıştay’ın TBMM adına dış denetim yapması rol ve işlevinden ziyade Sayıştay’ın hesap yargısı daha fazla öne çıkmaktadır. Her iki durum da TBMM’nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkinliğini sınırlamakta ve mali saydamlık ile hesapverebilirliği kısıtlamaktadır.

Sayıştay ağırlıklı olarak yargısal işlevini öne çıkartıp TBMM'ye rapor sunma işlevini ikincil hatta üçüncül düzeyde tutarken, TBMM de Sayıştay'dan rapor ve bilgi talep etme ve kendisine sunulan Sayıştay raporlarından yararlanma hususunda isteksiz davranmaktadır. Yasama-yürütme çelişkisi, bütçe sürecinin her aşamasında hükümetin etkin olmasına yol açmakta bu da bütçe hak ve yetkisinin etkin bir şekilde kullanılmasını zorlaştırmaktadır.

Ekonomik istikrarın sürdürülmesi kadar, hukuk devleti ve demokrasinin sıhhatli işleyişi de bütçe hakkının parlamento tarafından etkin bir şekilde kullanılmasına bağlıdır. Parlamentonun bütçe hakkını doğrudan ve dolaylı olarak etkin bir şekilde kullanamadığı bir ortamda mali saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaşması da mümkün değildir. Hukuk devleti, yetki ve sorumlulukta paralellik ve düzenli idare ilkelerini gerektirmektedir. Parlamentonun bütçe aracılığıyla yürütme organına verdiği yetkinin hesabını sormadığı bir yerde hukuk devletinin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Aynı şekilde, yurttaşları temsil eden parlamentonun yurttaşlardan tahsil edilen kaynakların temin ve kullanımı hakkında tam, zamanında ve yeterli düzeyde bilgilendirilmediği ve bunun hesabını yürütme organı ve onun emrindeki idare aygıtından sormadığı bir yerde demokrasinin sağlıklı işlediği de iddia edilemez.

Bir asra yakın tarihi olan Türk demokrasisinin ve ciddi sorunları olan Türkiye ekonomisinin evrensel standartları yakalayabilmesi için yapılması gereken bir çok şeyin olduğu herkesçe kabul edilmektedir. Bunların içerisinde TBMM-Sayıştay ve Kesinhesap ilişkilerinde ve işlevlerinde iyileştirmelerin yapılması kaçınılmazdır. Kamuya ait olan kaynakların, kamusal tercihlere uygun alanlarda ve şekilde kullanılması, kamuyu temsil eden parlamentonun kaynak kullanımındaki yetkisini etkin bir şekilde kullanması ile mümkündür. Bu da kaçınılmaz olarak TBMM'nin kesinhesap denetimi ve TBMM-Sayıştay ilişkilerinde etkinliği gerektirmektedir. Bu etkinliği sağlayabilmek için mevcut anayasal, yasal ve kurumsal modelin yeterli ve işlevsel olmadığı yapılan literatür çalışmalarında, 2006, 2007 ve 2008 kesinhesap denetimlerinin Komisyon ve Genel Kurul aşamasındaki görüşmelerini yansıtan rapor ve tutanaklar üzerinde yapılan incelemelerde, Sayıştay tarafından hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimi ve ekleri üzerinde yapılan çalışmalar ile Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri ile yapılan anket çalışmasında açıkça görülmüştür.

Çalışmada önerilen model önerisinin işlerliği yasal ve kurumsal değişiklikler kadar, TBMM ve Sayıştay'ın tutumlarındaki değişikliğe bağlıdır. Kesinhesap denetimin ve TBMM-Sayıştay ilişkilerinin istenilen etkinlik düzeyine ulaşması, başta kamuoyu olma üzere siyasal süreçte yer alan tüm aktör ve kurumların bütçe-kesinhesap ilişkisi ile demokrasi ve hukuk devleti ilişkisini önemsemelerine bağlıdır. Bahsedilen algı değişikliği sağlanmadan sadece yasal düzenlemeler ve kurumsal değişiklikler ile istenilen sonucun elde edilmesi mümkün değildir. Bu çerçevede öncelikle TBMM'nin bütçe hakkı konusunda ısrarlı ve kıskanç davranması, Sayıştay'ın da TBMM'nin bütçe hakkı kullanımına yardımcı olma işlevini birincil görevi olarak algılaması, sivil toplum kuruluşları, basın ve akademik çevrelerin de her iki kuruma bu işlev ve rollerini sürekli hatırlatmaları ve bu konuda kamuoyu oluşturmaları gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla TBMM'nin kesin hesap denetimi ve TBMM-Sayıştay ilişkileri aracılığıyla bütçe uygulama sonuçları üzerinde etkin bir denetimi sağlayabilmesi; kamu yöneticileri ve siyasetçilerin hesap verme, vatandaşların da hesap sorma bilinç ve alışkanlıklarına bağlıdır. Siyaset kurumu ve kamu yönetiminin bu bilinç ve alışkanlıklara uygun olarak yeniden yapılandırılması da bu süreçte önemli role sahiptir.

KAYNAKÇA

ATİYAS, İzak, SAYIN, Şerif, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, İstanbul, TESEV Yayınları.4, 1997.

ATİYAS, İzak, SAYIN, Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Edt.:İzak Atiyas ve Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000, S.27-44.

AKALIN, Güneri, “Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları”, **Prof. Dr. Salih Şanver’e Armağan**, 1998, M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul.

AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2002.

AKSOY, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.

AKTAN, Coşkun Can, **Anayasal İktisat**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1997.

AKTAN, Coşkun Can, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980-1990 Türkiye Deneyimi**, İstanbul, Afa Yayıncılık, 1992.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek, SAKAL, Mustafa, “Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercihi Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Editörler; Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek, “Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihi Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Editörler; Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek, “Siyasal Süreçte Enformasyon Sorunları ve Demokrasinin Başarısızlığı”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Editörler; Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007b.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek, “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Editörler; Coşkun Can Aktan, İstiklal Y.Vural, Dilek Dileyici, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek, “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Editörler; Coşkun Can Aktan, İstiklal Y.Vural, Dilek Dileyici, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006b.

ATAÇ, Engin, “Parlamento Bütçe Denetimi Yapıyor mu?”, **EİTİA Dergisi**, C.16, S.2, Eskişehir, Haziran 1998.

ATİYAS, İzak, EMİL, Ferhat, Political Economy of Governance Failures, Crises and Oppotunities for Reform. Cairo, Mısır: FEMISE **Economic Research Forum**, 2005.

ALPTÜRK, Gül, “Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı, Nisan-Haziran 1991.

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

ARIN, Tülay, “Parlamente Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Farklılaştırma”, Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.

AYDIN, Mehmet Ali, **Türkiye’de Parlamento Denetim Yolu Olarak Bütçe**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, 2007.

BATIREL,Ömer Faruk, “Program Bütçe ve Sorunları”, **İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi**, 1975, S.1, s.53.

BATIREL, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, 1996.

BEK, Hasan, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, **Maliye Dergisi**, S. 119, Mayıs-Ağustos 1995.

BEK, Hasan, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, S. 118, Ocak-Nisan 1998.

BOGDANOVSKAIA, I. Legislative Bodies in the Law-Making Process, **Democratic Institutions Research Fellowships** No. 1997-99, <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>,

BIÇAK, Nermin, “Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve 1991 Mali Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları”, **Maliye Dergisi**, S.112, Mart-Nisan 1993, s.40-53.

BUCHANAN, James M., MARILYN R. Flowers, **Public Finance**, Illinois, Homewood, 1987.

BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, İstanbul, Batı Türkeli yayıncılık, 2004.

BULUTOĞLU, Kenan, KURTULUŞ, Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları, 1981.

BLAIS A., STEPHANE, D., **The Budget Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence**, Pittsburg, University of Pittsburg Pres, 1991.

CANDAN, Ekrem, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007.

COŞKUN, Arife, “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu**, Ankara, Sayıştay Yayınları, 1998.

COŞKUN, Gülay, **Kamu Mali Yönetimi**, Ankara, TODAİ Yayınları, Doğan Basımevi, 1978.

ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

ÇAĞLAR, Bakır, “Parlamentolar ve Denetim”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Ankara, Sayıştay 125. Yıl Kuruluş Yayınları, 1987.

ÇARKOĞLU, Ali, ERDEM, Tahran, KABASAKAL, Mehmet, “Türkiye’de Yeni Bir Parti Sistemine Doğru: Siyasi Partiler Kanunu Parti Örgütleri ve Parti İç Demokrası”, **Siyasi Partilerde Reform**, Koordinatör:Ali ÇARKOĞLU, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.

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

ÇİFTİEPİNAR, Remzi, **Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği**, Ankara, TBMM, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 2007.

DAHL, Robert A, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev:Levent Köker, Ankara, Türk Siyasi İlimler Derneği ile Türk Demokrasi Vakfı ortak yayını, 1993.

DİCLE, Atilla, **Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi**, Ankara, 1973.

DİKEÇ, Üstün, **Türk Bütçe Sistemi ve Analizi**, Ankara, 1989.

DOWNS, Anthony “Why the Gowerment Budget Is Too Small in a Democracy”, in:**Private Wants and Public Needs**, Edmunt S. Phelps (Ed.), Newyork, M.N. Norton Comp. Inc, 1965.

DOWNS, Anthony, “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, **Journal of Political Economy**, Vol.65, Issue.2, April 1957.

DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, DPT Yayınları, 2000.

DURGUN, Şenol, **Parlamente Yapılar ve Parlamento lerin Temsil Gücü**, Ankara, Alter Yayıncılık, 2005.

DUVARGER, Maurice, **Siyasal Partiler**, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1993.

DYE, Kenneth M. “Accountability, Auditin and Democracy”, **Public Digest Fund-Curbing Fraud and Corruption in Government** Volume VIII, NO. 1, 1997.

EDİZDOĞAN, Nihat, **Kamu Maliyesi**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2004.

EGİLMEZ, Mahfi, “Oy, Yetki ve Kar Maksimizasyonu Üzerine”, **Hazine Dergisi**, 1997, S.7, ss.1-4.

EKZEN, Nazif, “Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır”, **İktisat Dergisi**, S. 407, Kasım 2000.

ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Devlet Bütçesi-Maliye Politikası-Kamu Borçları)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985.

ERİKLİ, Hasan, **1982 Anayasası’nda Yasa Yapım Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2003.

EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H.Hakan, **Şubat 2004 Mali Saydamlık İzleme Raporu**, Ankara, TESEV Yayınları, 2004.

EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H.Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu III**, Ankara, TEPAV Yayınları, Aralık 2005.

EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H.Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu IV**, Ankara, TEPAV Yayınları, Temmuz 2006.

ERDOĞAN, Seyfettin, **Politik Konjonktür Hareketleri Teorisi Perspektifi ile Siyaset Ekonomi İlişkileri**, İstanbul, Değişim Yayınları, 2004.

EUROSAI, “Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması Semineri Notları”, **Sayıştay Dergisi**, S.8, Nisan-Haziran 1992.

EUROSAI, **Informative Matters**, Tomo 1, Madrid 1995.

FERSOY, Emin, **Yasama Denetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1984.

FEYZİOĞLU, BEDİ N., **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965.

FEYZİOĞLU, BEDİ N., “Sayıştay ve Parlamento”, **Sayıştay Dergisi**, S.13, Temmuz-Eylül 1993.

FEYZİOĞLU, BEDİ N., “Sayıştay ve Saydamlık”, **Sayıştay Dergisi**, S. 25, Nisan-Haziran 1997.

FEYZİOĞLU, BEDİ N., “Bütçe ve Parlamento”, **İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Konferansları**, İstanbul, Günay Matbaası, 1988.

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

GERSTON N. Larry, **Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement**, New York, 2002.

GÖREN,İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

GÜNAY, Ayşe, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007

GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliyesi 2. Cilt Bütçe**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1980.

HÜRCAN, Yasemin, KIZILTAŞ, Emine, YILMAZ, H. Hakan, “Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Edt.:İzak Atiyas ve Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000, S.99-136.

İBA, Şeref, **Parlamentar Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği)**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.

İBA, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

İNAN, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara, 1997.

İNAN, Atilla, “Demokrasi Evriminde Bütçe Hakkının Parlamentar Denetim Açısından Önemi ve Türkiye’deki Durum”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.644, Haziran 1999, s.334-344.

İŞİK, Hikmet, AKBULUT, Erol, “Sayıştay ve Parlamento İlişkileri”, **Sayıştay Dergisi**, S. 17, Nisan-Haziran 1995.

KANETİ, Selim, “Sayıştay’ın Anayasal Konumu”, **Sayıştay Dergisi**, S.1, Temmuz-Eylül 1990.

KARAMAN, Füsün, ARAL, C. Suat, “Avrupa Birliği’ne Adaylık Sürecinde Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, S. 46-47, Temmuz-Aralık 2002.

KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, **Yasama Medisinde Komisyonlar**, Ankara, A.Ü.H.F. Yayınları, 1965.

KAYA, Safiye, Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay, Ankara, **2. Kamu Mali Yönetim Arenası** sunum metni, 2003.

KESİK, Ahmet, “Türkiye’de Yüksek Denetim”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**, ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006.

KERİMOĞLU, Baki, “Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, **Mali Kılavuz**, S.23, 2004.

KESMEZ, Necdet, “Sayıştay’da Yeniden Düzenleme”, Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.

KONUKMAN, Aziz, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, editör: İzak Atıyaş-Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.

KÖSE, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 33, Nisan-Haziran 1999, s.62-85.

KÖSE, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Ankara, Sayıştay Yayınları, 2000.

KÖSE, H.Ömer, “Parlamente Sistemde Sayıştay’ın Yeri ve İşlevleri”, **Sayıştay Dergisi**, S.39, Ekim-Aralık 2000b.

KÖSE, H. Ömer, “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay’ın Konumu”, **Sayıştay Dergisi**, S. 65, Nisan-Haziran 2007.

MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan ve KESİK, Ahmet, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan ve KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

NAO, **Value for Money Handbook**, National Audit Office of UK, London 1997.

ONAR, Erdal, **Medis Araştırması**, Ankara, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, 1997.

OCAKÇIOĞLU, Bora, “Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar.”, **Çağdaş Anayasalar da Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını, 5-7 Şubat 1982.

ORHAN, Şener, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2001.

OSTROW, Joel, M. “Procedural Breakdown and Deadlock in the Russian Duma: The Problems of an Unliked Dual Channel Institutional Design”, **European Asian Studies**, July, Vol. 50, Issue 5, 1998.

ÖZBARAN, M. Hakan, “Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, **Sayıştay Dergisi**, S. 43, Ekim-Aralık 2001.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vastaları**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1962.

ÖZEN, Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2008.

ÖZER, M. Akif, “Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları”, **Sayıştay Dergisi**, S.33, Nisan-Haziran 1999.

ÖZTÜRK, Nazım, **Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları**, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007.

ÖZTÜRK, Nazım, **Ekonomide Devletin Değişen Rolü Piyasa Başarısızlığından Kamu Ekonomisinin Başarısızlığına**, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007.

POİS, Joseph, “Devlet Denetiminin Başarısızlığı”, Devlet Denetimi (Makaleler), **Sayıştay 125. Yıl Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Yayın No: 28/10, Ankara, 1988.

RUBIN, Irene S., **The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing**, Chatham House Publishers, USA, 2000.

KAPANI, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2008.

POLAT, Necip, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, S.49, Nisan-Haziran, 2003.

SAKAL, Mustafa, ŞAHİN E. Ayşe, “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, S. 68, Ocak-Mart 2008.

SALİ, Ali Osman, “Mali Denetimin Anayasal İlkeleri”, **Sayıştay Dergisi**, S. 16, Ocak-Mart 1995.

SAHGAL, Vinod, “Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması - Uygulanması - ve Dış Denetim- Kontrol”, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum**, 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

SANTISO, Carlos, **Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in LatinAmerica**, the World Bank, 2004.

SARTORI, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev:Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

SAVAŞ, Vural, **Anayasal İktisat**, İstanbul, Beta Basın-Yayın-Dağıtım A.Ş., 1989.

SAYIŞTAY, 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimi, 11 Eylül 2007,

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/2006/2006GenelUygunluk.pdf>.

SAYIŞTAY, 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimi, 09 Eylül 2008,

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/2007/2007GenelUygunluk.pdf>.

SAYIŞTAY, 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimi, 09 Eylül 2009,

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/2008/2008GenelUygunluk.pdf>.

SIGMA, **Yüksek Denetim Kurumları ve Parlamento Komisyonları Arasındaki İlişkiler**, Çev. İbrahim Çeliktaş, Sayıştay Yayınları, 2006.

STAATS, Elmar B., “Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay Kongre İlişkileri”, **Mali Hukuk**, S.47, Kasım 1997.

STIGLITZ, Joseph E., **Kamu Ekonomisi**, Çev: Ömer Faruk Baturel, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını, 1994.

STROM Kaare, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, **European Journal of Political Research**, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2000.

ŞAMLIOĞLU, Servet, **Sayıştay’ın Kuruluşunun 125. Yıldönümü ve “Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu”nu Açılış Konuşması**, Sayıştay, 1987.

TARSCHYS, Daniel, “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, 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 26 Kasım 2007, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss58.pdf>.

TBMM, 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 11 Aralık 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss313.pdf>.

TBMM, 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı Plan ve
Bütçe Komisyonu Raporu, 3 Aralık 2009,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss443.pdf>.

TBMM, 2007 Yılı Tutanakları, Cilt 7,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b029m.htm>.

TBMM, 2007 Yılı Tutanakları, Cilt 8,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b032m.htm>

TBMM, 2007 Yılı Tutanakları, Cilt 9,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b038m.htm>.

TBMM, 2007 Yılı Tutanakları, Cilt 10,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b039m.htm>.

TBMM, 2008 Yılı Tutanakları, Cilt 34,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b028m.htm>.

TBMM, 2008 Yılı Tutanakları, Cilt 35,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b030m.htm>.

TBMM, 2008 Yılı Tutanakları, Cilt 36,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b036m.htm>.

TBMM, 2008 Yılı Tutanakları, Cilt 37,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b037m.htm>.

TBMM, 2009 Yılı Tutanakları, Cilt 55,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/bas/b031m.htm>.

TBMM, 2009 Yılı Tutanakları, Cilt 56,
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/bas/b034m.htm>.

TBMM, 2009 Yılı Tutanakları, Cilt 57,

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/bas/b040m.htm>.

TBMM, 2009 Yılı Tutanakları, Cilt 58,

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/bas/b041m.htm>.

TEPAV, Mali İzleme Raporu, 2010 Yılı Ocak-Şubat Ayları Bütçe Sonuçları, Bütçe Hakkı ve Anayasa Hükümleri, Nisan 2010.

The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C., 1998.

TOSUN, Hikmet, CEBECİ, A. Uğur, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)**, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.

TURAN, İlter, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Türkiye’de Demokrasinin Denetim Kurumları**, AÜSBF Dergisi, C.33, Ankara, 1978.

TURAN, İlter, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul, Der Yayınları, 1986.

TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996.

ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2005.

WILDAVSKY, Aeron, **Budgeting-A Comparative Theory of Budgetary Processes**, New Brunswick; Transaction Boks, 1986.

WILDAVSKY, Aeron, **The New Politics of the Budgetary Processes**, Glenview, Illinois Scott, 1998.

YAYLA, ATILLA, **Siyaset Teorisine Giriş**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2004.

YENİCE, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, S. 150, Ocak-Haziran 2006.

YILDIZ, Seyfi, “Konsolide Bütçe Harcama Analizi”, **Yeni Türkiye**, S. 27, Mayıs-Haziran 1999, s. 374-389.

YILMAZ, H. Hakan, BİÇER, Mustafa, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Cilt 25, Sayı 287 (Şubat) 2010.

YILMAZ, H. Hakan, BİÇER, Mustafa, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma Ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, yayınlanmamış makale, 2010b.

YILMAZ, H. Hakan, BİÇER, Mustafa, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, yayınlanmamış makale, 2010c.

YÜCEKÖK, Ahmet N., **Siyasetin Toplumsal Tabanı (Siyaset Sosyolojisi)**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1987.

YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, **Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1986.

ZAVELBERG, Heinz Günter, Legislatures and Performance Auditing: The Germain Experience”, **Performance Auditing and Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris, 1996.

EK:1 (ANKET SORULARI)

1-Bütçe hakkından kaynaklanan TBMM'nin bütçe yetkisi aşağıdaki unsurlardan hangilerini kapsamaktadır?

- a)Bütçe yasa tasarısının görüşülüp onaylanması,
- b) Mali yıl içinde bütçe uygulamalarının izlenmesi,
- c) Bütçe uygulama sonuçlarının kesin hesap yasa tasarısı ve faaliyet raporları aracılığıyla denetlenmesi,
- d)Yukarıdakilerin hepsi
- e) Bunların dışında ise belirtiniz

2-Sizce TBMM sahip olduğu “bütçe yetkisi”ni aşağıdaki aşamaların hangisinde en etkin olarak kullanmaktadır?

- a)Bütçenin görüşülmesi ve onanması aşamasında
- b)Bütçenin uygulaması aşamasında “soru”, “medis araştırması”, “medis soruşturması” ve “gensoru” gibi medis denetim araçlarıyla
- c)Kesin hesap yasa tasarısı ve faaliyet raporları üzerindeki görüşmeler aşamasında
- d)Ekonomik ve mali konularla ilgili yasa tasarıları görüşmelerinde
- e) Bunların dışında ise belirtiniz

3-Mali yıl içinde bütçe uygulamaları hakkında bilgi alma ihtiyacı hissettiğinizde, aşağıdaki yollardan en çok kullanılan üç tanesini belirtiniz

- a)“Soru” önergesi vermek
- b) Komisyon aracılığıyla “Sayıştay” dan bilgi istemek
- c)Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı tarafından 3 ayda bir verilen raporların görüşülmesi süreci
- d)Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve DPT gibi merkezi kuruluşların web siteleri ve yayımladıkları raporlar aracılığıyla
- e)İlgili idarenin yetkililerinden gayri resmi yollarla bilgi isteyerek
- f)TBMM Araştırma Merkezi Müdürlüğü'nden bilgi isteyerek
- g)Bunların dışında ise belirtiniz

4-TBMM bütçe hakkını kesin hesap denetimi aracılığıyla etkin bir şekilde kullanmakta mıdır?

- a) Çok etkin
- b) Etkin
- c)Kısmen etkin
- d)Yetersiz
- e)Etkin değil

5-Kesin hesap görüşmeleri kamuoyunda ve sivil toplumda gereken ilgiyi görüyor mu?

- a) Yeterli ilgiyi görüyor
- b) İlgi görüyor
- c) Kısmen ilgi görüyor
- d) Yetersiz
- e) Hiç ilgi görmüyor

6- 5. soruya verdiğiniz “yetersiz” veya “hiç ilgi görmüyor” ise bu konuda problemin ne olduğunu düşünüyorsunuz?

- a)Bütçe paketinin yeterli bilgiyi açık ve anlaşılır bir şekilde kapsamaması
- b)Bütçenin demokrasi açısından öneminin yeterince kavranılmamış olması
- c)Bütçe sürecinin her aşamasında iktidarın belirleyici olması

7-2006 yılından itibaren tam anlamıyla yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kanunun ile birlikte Kesin hesap yasa tasarılarında ne tür değişiklikler meydana gelmiştir.

- a) Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kurumsallaşmış ve bütçeyle ilişkisi kurulmuştur
- b) Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu değişmekle birlikte uygulamada hedeflenen etkinlik düzeyine gelmemiştir.
- c) Çok sayıda belge ve bilgi üretilmektedir ama bunlar etkin bir şekilde kullanılmamaktadır
- d) İş süreçleri ve bürokrasi artmakla birlikte değişiklikler sınırlı kalmıştır
- e) Öngörülen sistem yeterli olmakla birlikte özellikle geçiş döneminde kurumların kapasiteleri yetersiz olduğundan sistem işleyememektedir.

8-Kesin hesaplar devletin kullandığı her türlü kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını göstermekte midir?

- a) Kapsamlı bir şekilde göstermektedir
- b) Göstermektedir
- c) Kısmen göstermektedir
- d) Yeterli değildir
- e) Göstermemektedir

9-Kesin hesap denetimiyle ilgili aşağıda sıralanan olumsuzluklardan hangilerinin daha öncelikli olduğunu düşünüyorsunuz?

- a) TBMM denetimi için yeterli içerik ve uygun şekle sahiptir ve uygun zamanda TBMM’ye gelmektedir fakat TBMM bu metinleri etkin bir şekilde kullanmamaktadır.
- b) TBMM denetimi için yeterli içerik ve uygun şekle sahip olmasına karşılık uygun zamanda TBMM’ye gelmemektedir.
- c) TBMM denetimi için yeterli içerik ve uygun şekle sahip değildir.
- d) Yüksek denetim organı olarak Sayıştay yetersiz kalmaktadır.
- e) Bunların dışında ise belirtiniz

10-Kesin hesapların şekil ve içeriği ile ilgili olarak

- a) Bütçe ile ortaya konan amaç ve hedefler (hizmet programları) ile bunların gerçekleşme sonuçlarını göstermektedir
- b) Bütçe ile ortaya konan amaç ve hedefleri (hizmet programları) göstermekle birlikte bunların gerçekleşme sonuçlarını göstermemektedir.
- c) Bütçe ile hedeflenen programlarla bunların gerçekleşme sonuçlarını göstermemektedir.

11-TBMM'nin kesin hesap denetimindeki etkinliğini sınırlayan aşağıdaki faktörleri 1'den 5'e kadar öncelik sırasına göre sıralarsanız nasıl bir sıra takip edersiniz?

- a) Mevzuattan Kaynaklanan Nedenler
- b) Yürütmenin yasamaya hakim olması
- c) Plan ve Bütçe Komisyonunda hükümetin çoğunluğa sahip olması
- d) Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün ağır olması
- e) Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerindeki Eksiklikler
- f) Meclisin yeterli düzeyde mali raporlara sahip olamayışı
- g) Kesin Hesap Yasalarının Müeyyidesizliği
- h) Ödenek Üstü Harcamaların "Tamamlayıcı Ödenekle" Telifisi
- ı) Bunların dışında varsa belirtiniz

12-Kesin hesap yasa tasarısına yeterli zaman ve önem verilmemesinin en önemli nedeni sizce nedir?

- a) Geçmişe ait olmuş/bitmiş işlere ilişkin olması
- b) Hukuki ve siyasi müeyyidesinin açık olmayışı
- c) Teknik bilgi gerektiren bir konu olması
- d) Sunulan bilgi ve belgelerin yeterli olmayışı
- e) İktidar partisinin Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda çoğunluğa sahip olması

13-Sayıştay'ın parlamento ile ilişkilerinde aşağıda sıralanan görevlerden hangisi sizce en önceliklidir

- a) Sorumluların hesaplarını yargılaması
- b) TBMM adına dış denetim yapması
- c) TBMM'ye bütçe ödeneklerinin uygulama sonuçları hakkında bilgi vermesi

14- Sayıştay'ın "Genel Uygunluk Bildirimleri"ndeki eksiklikleri ile ilgili aşağıda belirtilenlerden hangisi sizce daha önemlidir

- a) Daha çok bir rakamlar yığını olması, idarelerin faaliyet ve performansı hakkında yeterli bilgi içermemesi
- b) Anlaşılır olmaması
- c) Hukuki bir zorunluluk olarak düzenlenmesi
- d) Zamanında Parlamente'ye ulaşmaması
- e) Bunların dışında ise belirtiniz

15-Sayıştay'ın TBMM ile ilişkilerinde etkin ve yeterli bir bilgilendirme ve raporlama sistemi olduğunu düşünüyör musunuz?

- a) Tam anlamıyla etkin ve yeterli
- b) Etkin ve yeterli
- c) Kısmen etkin ve yeterli
- d) Etkin ve yeterli sayılmaz
- e) Asla etkin ve yeterli değil

16-Eğer Sayıştay-TBMM ilişkilerinde etkin ve yeterli bir bilgilendirme ve raporlama sistemi yoksa bu durum nedeni aşağıdakilerden hangisidir?

- a) Anayasal ve yasal düzenlemeler
- b) TBMM'nin isteksizliği
- c) Sayıştay'ın isteksiz ve yetersizliği
- d) Kamu kurumlarında 5018'de öngörülen bilgi ve belgelerin üretilmemesi
- e) Hepsisi

17-Sayıştay'ın “Hazine İşlemleri” ve “performans raporları”na ilişkin tespit ve önerilerini yeterli buluyor musunuz?

- a) Tamamen yeterli
- b) Yeterli
- c) Kısmen yeterli
- d) Yeterli değil
- e) Tamamen yetersiz

18-Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Sayıştay tarafından düzenlenen raporlara ilgisi yeterli midir?

- a) Tamamen yeterli
- b) Yeterli
- c) Kısmen yeterli
- d) Yeterli değil
- e) Tamamen yetersiz

19-Kesin hesap yasa tasarıları üzerindeki görüşmelere yeteri kadar zaman ayrılmakta mıdır?

- a) Evet
- b) Kısmen
- c) Hayır

20-Kesin hesap yasa tasarıları ve faaliyet raporları üzerindeki görüşmelerin daha etkin olabilmesi için neler öneriyorsunuz?

- a) Kesin hesap yasa tasarılarının ayrı bir komisyonda görüşülmesi
- b) Kesin hesap yasa tasarılarının Genel Kurulda bütçeden ayrı bir süreçte görüşülmesi
- c) Genel Kurulda Bakanlık kesin hesaplarının ayrı ayrı görüşülmesi
- d) Yukarıdakilerin hepsi
- e) Varsa diğer öneriler....

21-Ödenek üstü giderlere “tamamlayıcı ödenek” verilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?

- a) Uygun buluyorum
- b) Uygun bulmakla birlikte gerekçelerinin yeterli olmadığını düşünüyorum
- c) Uygun bulmuyorum ama çok önemli olmadığını düşünüyorum
- d) Meclisin yürütme organına verdiği bütçe hakkının ihlali olarak görüyorum

22-Kesin hesap yasa tasarısı görüşülürken faaliyet raporları hakkında ne düşünüyorsunuz?

- a) Kesin hesap denetiminde temel kaynak olarak kullanılmaktadırlar
- b) Kesin hesap denetiminde temel kaynak olarak görülmekle birlikte kapsam ve içerik bakımında yetersizdir
- c) Kesin hesap denetiminde temel kaynak olarak görülmemektedir
- d) Bu raporların ne şekilde kullanılacağı bütçe sürecinde açık değildir
- e) Faaliyet raporları ya hiç ya da düzenli bir şekilde TBMM’ye gelmemektedir

23-Kesin hesap yasa tasarıları neden Genel Kurulda yeterli ilgiyi görmemekte ya da en az tartışma konusu edilmektedir.

- a) Mevzuat(İçtüzük) gereği tanınan zaman yeterli olmadığı için
- b) Mecliste böyle bir teamül gelişmediği için
- c) Bütçe maddeleri ve kurum bütçeleri daha öncelikli ve önemli olduğu için
- d) Konuşulacak çok fazla bir şey olmadığı için(olan olmuş zaten anlayışı)
- e) Kesin hesap hukuki bir formalite olarak görüldüğü için

ÖZET

Çalışmada 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkinliğinin saydamlık ve hesapverebilirlik açısından nasıl bir değişim yaşadığı değerlendirilmiştir.

Toplumsal tercihlerin siyasal kararlara, siyasal kararların da kamu politikalarına dönüşmesi bütçe süreci aracılığıyla gerçekleşmektedir. Toplumsal tercihlerin istenilen düzeyde kamu politikalarına dönüşmesini engelleyen temel faktörler bu süreçte yer alan asil-vekil ilişkisi ve bilgi asimetrisi sorunlarıdır. Bütçe sürecinde mali saydamlık ve hesapverebilirlik, hem bilgi asimetrisini hem de asil-vekil ilişkisini en aza indirmeye yardımcı olmaktadır.

Temsili demokrasilerde parlamentolar sahip oldukları bütçe hakkı aracılığıyla toplumsal tercihlerin kamu politikalarına dönüşmesine aracılık etmektedir. Parlamentoların sahip oldukları bütçe hakkı, bütçenin onaylanması aşamasından başlayıp bütçe uygulama sonuçlarının kesinhesap aracılığıyla denetlenmesi ile son bulan bütçe sürecinin tüm aşamalarını kapsamaktadır. Parlamentonun bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesi bütçe hakkının ayrılmaz bir parçası olduğu gibi, mali saydamlık ve hesapverebilirliği sağlayarak toplumsal tercihler ile kamu politikaları arasındaki uyumun artırılmasına da katkı sağlar.

Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile TBMM'nin bütçe sürecindeki rol ve yetkileri artırılmıştır. TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan etkinliğini sağlayan kesinhesap kurumu ile dolaylı etkinliği sağlayan TBMM-Sayıştay ilişkileri kapsam ve içerik açısından değişmiştir. Yapılan yasal değişikliklere rağmen çeşitli kurumsal ve yapısal nedenlerle TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkinliğinin uygulamada yeterince sağlanmadığı görülmektedir.

Seçilmiş bazı ülkelerdeki parlamento-yüksek denetim ilişkileri ile karşılaştırıldığında TBMM-Sayıştay ilişkilerinin istenilen etkinlik düzeyine ulaşamamıştır. Aynı şekilde TBMM, kesinhesap denetimi aracılığıyla bütçe hakkını ve denetim fonksiyonunu etkin ve zamanında kullanamamaktadır. Bu durum mali saydamlık ve hesapverebilirliğin kurumsallaşmasını, temsili demokrasi ve hukuk devletinin güçlendirilmesini zorlaştırmaktadır.

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminin doğrudan ve dolaylı etkinliğini artırmak için başta anayasal düzeyde olmak üzere çeşitli yasal düzenlemelerin yapılması ve kurumsal davranış ve iş süreçlerinin de bu düzenlemelere uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: bütçe hakkı, kesinhesap, TBMM, Sayıştay, saydamlık, hesapverebilirlik, temsili demokrasi,

SUMMARY

With the putting into force of the act numbered 5018, how it has changed on the results of Grand National Assembly of Turkey (GNAT) Practice direct and indirect efficiency in terms of transparency and accountability are mentioned in this thesis.

The transformation of social preferences to political decisions and political decisions to public policies became fact with budget process. Basic factors which are blocked by the transformation of social preferences to public policies in desired level are the problems of principal-substitute dilemma and information's asymmetry which is participate in this process. In budget process, financial transparency and accountability help to minimize principal-substitute dilemma and information's asymmetry.

In representative democracies, parliaments, through the budget powers they have, mediate the transformation of social preferences to public policies. The budget right of the Parliaments comprise all the stages from the beginning the stage of the approval of the budget till the finalization of the budget process by way of monitoring the budget application results through the final accounts. While the Parliament's control of the budget implementation solutions is an inseparable part of its budget right, it can at the same time ensure financial soundness and accountability and thus contribute to the harmonization between the social preferences and public policies.

In Turkey, by the act numbered 5018, the authority and the role of GNAT on the budget process is enhanced. The relationship, which has an indirect efficiency between GNAT and Court of Accounts and the affairs that activate the direct relations for GNAT on results of budget application has changed in point of content and content and context. It is seen that, despite legal changes because of institutional and structural causes, GNAT's direct and indirect efficiencies over the outcome of budget application is not ensured sufficiently.

Relations between GNAT – Court of Accounts have not reached to the desired level when compared with the relations between the parliament-high control mechanisms in some elected countries. In the same way, GNAT can not use its

budget right and control function effectively and timely through final account audit. This situation makes difficult the strengthening of the representative democracy and the rule of law and also financial transparency and institutionalization of accountability.

It necessary to make various legal regulations, especially in constitutional level, and harmonize instituonal attitude and work process to this regulation for increased direct ant indirect efficiency of GNAT control to results of application of budget.

Key words: budget right, final account, GNAT, Court of Accounts, transparency, representative democracy.