



**Maliye Bakanlarının Parlamentoda Gerçekleştirdiği Bütçe Sunuş
Konuşmalarının Tahlili: Türkiye Örneği**
*The Analysis of the Budget Speeches of the Ministers of Finance in Parliament:
The Case of Turkey*

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK

Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
huseyincicek@sdu.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2883-9468>

Şefika Eda ÇİÇEK

Dr. Öğr. Üyesi., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Hizmet
Bölümü, edacicek@sdu.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0839-1475>

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Geliş: 22 Kasım 2018

Düzeltilme Geliş: 18 Aralık 2019

Kabul: 26 Ocak 2019

Anahtar Kelimeler:

Maliye Bakanı, Bütçe Sunuş
Konuşması, TBMM, Plan ve
Bütçe Komisyonu, Türk Bütçe
Süreci

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Maliye bakanı üstlendiği görevler itibariyle bazı genel ve kişisel özelliklere sahip olmalıdır. Bu özelliklerin kendini gösterdiği alanlardan biri de bütçe görüşmeleridir. Öyle ki bazı bakanlar iki yüz elli yıl önce yaptıkları manifesto niteliğindeki konuşmalarıyla bugün dahi anılmaktadırlar.

Bu çalışmada Türk mali hayatında kayda değer bir yer edinmiş bütçe sunuş konuşması ele alınmıştır. Bakanın her mali yılın başlangıcındaki konuşmaları bütçenin yasama sürecini başlatan, sürece yön veren, yasama kalitesini etkileyen ve yasama-yürütme ilişkisini kuran önemli bir aşamadır. Konuşma basit ve rutin bir görevin ifası olmayıp geleneksel, sistematik ve kendini yenileyen bir yapıya sahiptir. Sunuşta ikna edici üslup ve akademik bir dil kullanılmaktadır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: 22 November 2018

Received in revised form: 18

December 2019

Accepted: 26 January 2019

Keywords:

Ministry of Finance, Budget
Featured Speech, Grand National
Assembly of Turkey, Committee
on Planning and Budget, Turkish
Budget Process

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

As of their duties, the Ministers of Finance should have some general and personal characteristics. One of the fields that these characteristics manifest themselves is the budget discussions. In fact, some ministers are still mentioned due to their manifesto-like speeches they made two hundred fifty years ago.

In the study, a budget speech which has a significant space in the Turkish financial system is examined. The speeches of the Minister at the beginning of each fiscal year is a crucial phase that initiate the budget legislative process, direct the process, affect the quality of the legislation and interrelate the legislation-execution relationship. The speech is not the accomplishment of a simple and routine duty but instead it has a traditional, systematic and self-renewing characteristic. In the speech a convincing style and an academic language is utilised.

GİRİŞ

Son yüzyılda maliye bakanlığının rolü devletin kamu maliyesine ilgisinin yoğunlaşması ile birlikte önemli ölçüde genişlemiştir. Örneğin Tanzi pek çok endüstrileşmiş ülkede kamu harcamalarının GSYH'ye oranının 1990'lı yılların başında %10'dan %40'a kadar artış gösterdiği, bazı Avrupa ülkelerinde oranın daha da yüksek olduğuna dikkat çekmektedir (Tanzi & Schuknecht, 2000: 6-7 ve Allen vd., 2015: 5). Devlet hizmetlerinin sınırları her geçen yıl genişlemiş, bütçenin günlük hayatımıza etkileri daha fazla hissedilmeye başlamıştır. Bu durumun maliye bakanlığının fonksiyonları ve teşkilatı için önemli sonuçları olmuş, maliye bakanı üzerinde dikkatler yoğunlaşmıştır. Süreçte sorumlulukları artan maliye bakanları kamu maliyesi ile daha etkin bir şekilde ilgilenmiş ve bütçe hazırlığında başat bir role sahip olmuştur. 1777 - 1781 yılları arasında Fransa Kralı XVI. Louis'in maliye bakanlığını yapan Necker'in henüz maliye bakanı olmadan üç yıl önce maliye bakanının görevi ile ilgili şu sözleri dikkat çekicidir: *"Yüreğimin tüm sezgileri, tüm düşüncelerim, yaşamımın her anı yirmi milyon insana zarar verebilir, ya da yarar sağlayabilir ve gelecek nesilleri mahvedebilir ya da mutlu edebilir diyebilmek ne müthiş bir güç ve ayrıcalıktır. Bu insan zekâsına emanet edilebilecek en büyük güçtür"* (Stourm, 1917: 67). Bu görev için gerekli nitelikler konusunda Necker, kendinde olduğunu düşündüğü vasıfları *"sağduyu, dürüstlük, sade bir yaşam, işini sevmek, geniş görüş, insan doğasını bilmek, akıl ve ıhlâklık"* olarak sıralamıştır. 1874 yılında *"L'administration des Finances"* adlı eserinin giriş bölümünde Necker, ideal bir maliye bakanının nasıl olması gerektiğini detaylı şekilde tanımlamıştır: *"Bir maliye yöneticisinin, büyük ideallerine ulaşmak için yapması gereken dehasını kullanmak ve kendini bu zahmetli işe adamaktır. Detaylara dikkat etmelidir. Detayların önemini anlamalı ve saygı göstermelidir. Cesaretini kullanarak detaylara duyulan nefretin, ilgisizliğin üstesinden gelmelidir. Başarılı olabilmek için bilgili olmak ve genel spekülasyonların cazibesinden kaçınmak gerekmektedir. İnsanlar genellemelerin, detaylı düşünmenin belirginliğinden yoksun gereksiz soyutlamalar olduğunun bilincindedir. Maliye yöneticiliği görevine tümüyle hazır başlamak mümkün değildir, çünkü makamın o kadar değişken bir içeriği vardır ki, hiçbir eğitim kişiyi bu göreve tümüyle hazırlayamaz"*(Stourm, 1917: 68). Thiers ise maliye bakanının sahip olması gereken en önemli niteliği şu meşhur tek cümlesiyle açıklamıştır: *"Acımasızlık"*. *"Belli bir miktar acımasızlık diyorum çünkü tek bir bireye değil, tüm ulusa ait devlet hazinesini korumak bunu gerektirir."* Kimileri ise maliye bakanını, *"bir banka kasası üzerinde oturan bir buldoğ"* benzetmişlerdir. Maliye bakanının başlıca görevinin harcamalarda tasarrufu sağlama olarak gelenekselleşmesinde öncü rol oynayan (Kuyucak, 1952: 33) Gladstone, bakanı *"her tarafında pusular kurulu bir çalılıkta elinde denge çubuğuyla yürümek zorunda olan bir kişi"* ile özdeşirmiştir. 1875 yılında maliye bakanı olan Robert Lowe maliye bakanını *"gelir artışı sağlamak için yaratılmış bir varlık"*, Sir Conwal Lewis ise *"minimum hoşnutsuzlukla maksimum para artışı sağlayan gasp ve haraç sanatçısı"* olarak tanımlamıştır (Stourm, 1917: 69).

Demokratik düşüncenin özünde ağırlıklı olarak vergilerden oluşan devlet gelirlerinin yalnızca toplumun menfaati için kullanılması yatmaktadır. Bu ideali gerçekleştirmede maliye bakanının sorumluluğu büyüktür. Türk kamu mali yönetim sisteminde de maliye bakanının konumu ve önemi tartışmasız özel bir yere sahiptir. Bakan, kamu maliyesinin hayati konusunu oluşturan merkezi yönetim bütçe sürecinde ana aktör ve oyun kurucudur. Maliye bakanının bu rolü bütçe sunuş konuşmalarında karşımıza çıkmaktadır. Konuşma bütçeyi etkileyen faktörleri ve bütçenin etkilediği tüm alanları içermektedir. Konuşmada bütçenin temel ilkelerine ve fonksiyonlarına uygun bir dil kullanılmaktadır. Hükümeti adına bakan bütçenin önceliklerini sıralamakta ve sıralama kamuoyu tarafından hükümeti değerlendirme ölçütü olarak görülmektedir. Özellikle sosyal öncelikler (eğitim, sağlık, emeklilik sistemi gibi) kamuoyunu memnun etmektedir. Mali ve ekonomik görünüm ortaya konulmakta gelecek üç yıla ilişkin harcama ve gelir tahminleri açıklanmaktadır. Hükümetin ekonomik, sosyal ve siyasal öncelikleri toplumla paylaşılmaktadır. Vergi sisteminde gerçekleştirilecek yenilikler, sağlık ve eğitim gibi kaliteli kamu hizmetlerine finansal destekler başlıca konuları oluşturmaktadır.

Bütçe konuşmaları ifadeler özelinde de gelenekselleşmiştir. Bakanın, kendisine tanınan zaman içerisinde milletvekillerini ikna etmesinin gerekliliği, konuşmalarında akıcı ve anlaşılır niteliklere sahip özel bir dil kullanmasını zorunlu kılar. Literatürde bu dile “retorik”

(“Güzel söz söyleme, hitabet sanatı”, Türk Dil Kurumu, genel Türkçe sözlük) denilmektedir (Ferry, Zakaria, Eckersley, 2014: 568). Bu çerçevede çalışmada başlangıçta maliye bakanının konumu ve karakteristik özellikleri ele alınmıştır. Sonrasında bakanların niteliklerini yansıttıkları bütçe sunuş konuşmalarının aşamaları anlatılmıştır. Sunuş konuşmasının amacı, kapsamı ve kullanılan yöntem üzerinde etraflıca durulmuştur.

1.Maliye Bakanının Konumu ve Karakteristik Özellikleri

Maliye bakanlığı görevini üstlenecek kimselerde genel ve özel birçok niteliğin aranması gerekir (Sayar, 1954: 57). Bakan, “maliye bakanlığının en üst amiridir ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, milli güvenlik siyasetine, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve başbakana karşı sorumludur”. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasından ve uygulanmasının koordinasyonundan maliye bakanı sorumludur (178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 1983, madde /1).

Bütçe denildiğinde kabineden akla ilk maliye bakanı gelir. Bu yetki maliye bakanına, kabine arkadaşlarına kıyasla büyük bir otorite, güçlü bir siyasi nüfuz ve üstünlük kazandırmaktadır. Bu otorite algısı, geçmişte maliye bakanının diğer bakanlar üzerinde yasal bir üstünlüğü bulunmasa da, “bir tür süper bakan, hükümetin ikinci başkanı veya mali şefi” olarak tanımlanmasına dahi neden olmuştur (Ertuğruloğlu, 1969: 01). Diğer bakanlara olan üstünlük, ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin İngiltere’de maliye bakanları “bütçenin gerçek sahibi” olarak görülmektedir. Fransa’da, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde mevcut uygulamanın aksine diğer bakanlar üzerinde resmen tanınmış hiçbir üstün hakka sahip değildir. Belçika’da da bütçenin hazırlanmasında maliye bakanının diğer bakanlar üzerinde resmi hiçbir nüfuzu yoktur. Fakat temelde maliye bakanı bütçe dengesinden sorumlu olduğu için bütçenin hazırlanmasında hâkim bir rol oynamaktadır (Demir, 1953: 54-55). 1950’li yıllarda maliye bakanının, mali idarenin sorumlu şahsiyeti sıfatıyla diğer bakanlar derecesinde yetkili kabul edilmesi yeterli görülmemiş, kabinedeki durumunun güçlendirilmesi için maliye politikası ile ilgili bütün önemli işlerin karara bağlanmasında üstün bir role sahip olmasına çaba sarf edilmiştir. Almanya’da da maliye bakanının bütçe hazırlık sürecindeki rolü çok güçlendirilmiştir. Finlandiya’da ise maliye bakanı aynı zamanda başbakan yardımcısı olarak görev yapmış ve “süper bakan” statüsüne sahip olmuştur (Demir, 1953: 54-57).

Türkiye’de bütçenin “maliye bakanının iki dudağının arasında olduğu”(TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 2016: 98) söylemleri siyasetçiler ve akademik yazında sık sık tekrar edilmektedir. Bakanın ödenek üstü harcama yetkisi ve ödenek tavanlarını belirlemede oynadığı rol önemli bir güçtür. Nihayetinde bütün bakanlıklar, harcamacı kurumlar, sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin alanını daha geniş tutmak isterler. Bunun için yeni kadrolar, yeni hizmetler, binalar ve araçlar isterler. Bu durum karşısında maliye bakanı her zaman öngörülen gelirlerin üstünde bir harcama talebi ve baskısı ile karşı karşıyadır. Bakanının önünde hiç de kolay olmayan iki yol bulunmaktadır. Ya gelirleri arttıracak ya da harcamaları aşağıya çekecektir. Vergi gelirlerini arttırmanın sınırlı olması, kamu harcamalarının pek çok kaleminde (personel giderleri, faiz harcamaları) oynamanın güçlüğü bakanının işini oldukça zorlaştırmaktadır. Bu sebeple maliye bakanlarının gündeminde tasarrufların arttırılması, kayıtdışılığın azaltılması, yeni kamu kaynakları oluşturulması gibi konular her zaman üst sıralarda yer alır. Maliye bakanı bütçe sürecini sadece muhalefet partisi üyelerine değil aynı zamanda kendi partisinin üyelerine karşı da “bir mücadele ile” yürütür ve onları ikna etme çabasına girer. Harcamacı bakanlıkların kendine ait gündemi varken, maliye bakanının kendi bakanlığına ilave, bütün bakanlıklara dair gündemi ve politikası söz konusudur. “Bütçenin denkliliği mücadelesi”, kabine arkadaşlarına karşı oldukça güç ve nazik bir görevdir (Sur, 1946: 104). Bu süreçte bakan, bir üst otoritenin yani başbakanın otoritesine ve yardımına ihtiyaç duyar. Maliye

bakanının siyasi otoritesinin etkinliği, kararlılığı, ikna ediciliği başbakanın arkasında ne derece duracağı ile şekillenecektir.

Thiers'in maliye bakanlarının "yurtçu" olması gerektiğini söylemesi (Pelin, 1942: 39), "elinde orantılı bir sırık ile tel üzerinde yürümeye mecbur bir cambaz" olarak tasvir etmesi tesadüf değildir. Maliye bakanı bünyesinde "enerjik olma, güçlü bir irade, kendinden emin duruş, konuşmasında ikinci şahsa güven verme, yöntem bilgisi ve mücadele kabiliyeti" gibi pek çok özelliği barındırmalıdır. Bakanın siyasi kuvvet, beceri, ruhbilim, ikna kabiliyeti gibi özelliklere sahip olması, nerede "evet" nerede "hayır" diyeceğini takdir edebilmesi gerekir. "Hayır" dediği zaman da sözünü geçirecek derecede siyasi yönden kuvvetli olmalıdır (Sur, 1946: 105; Jeze, 1931: 65). Jeze, maliye ilmi adlı eserinde maliye bakanında kamu harcamalarını azaltmak için bulunması gereken özellikleri sıralamıştır: "İrade, metot bilgisi gerekirken hayırhahlığın (hayırseverliğin) yeterli olmayacağını, harcama direncinin kırılması, engellerin aşılması, bu konuda ortaya çıkacak muhalefetin engellenmesinin ancak enerji, metanet, sebat" gibi sıfatlar iyi bir mali idarenin sağlanmasında bakanda bulunması gereken temel şartlar olarak değerlendirmiştir. Jeze bu özelliklerin yalnızca bir şahısta bulunabileceğine, bir mecliste, bir kalabalıkta bu enerji ve iradenin mevcut olamayacağını, maliye bakanı olmadan bütçe denkliliğinin büyük tehlikelere maruz kalacağını, bakanın buna muktedir olabileceğini ve bu sebeplerle demokrasilerde maliye bakanına bütçe muvazenesini sağlayan bakan denilmesinin doğru olacağını ifade etmiştir. Ancak maliye bakanının bütçe dengesine yönelik bu rolü bütün rejimlerde genellikle takdir edilmemiştir (Jeze, 1931:66). Jeze "mutlak hükümdarlıklarda veya aristokrasilerde siyasi gücün bir tek şahsın veya çok küçük bir zümrenin elinde bulunması, hükümdarın veya idare eden aristokratların nüfuz ve kudretlerini maliye bakanın emrine vermeleri şartıyla bakanın görevlerini kolaylaştırabileceğini ancak bu durumun tarihte hiçbir zaman böyle gerçekleşmediğini müsrif olmayan ve rolünü iyi anlayan maliye ile saray nedimlerinin (arkadaş, yakın dost) ve diğer vükelanın (Osmanlı Devleti'nde bakanlar, vekiller) taleplerine karşı çıkma konusunda hükümdarın şahsında bir destek değil muhalif olmuşlardır" (Jeze, 1931:66).

Maliye bakanı bütçe dengesinin ve toplum menfaatlerinin "uyanık bekçisidir". Bu özellikler parlamentonun ve hükümetin her üyesinde bulunmaz. Modern devletlerde, demokrasilerde maliye bakanına "bütçe dengesini sağlayan bakan" da denilmektedir. İster mutlak hükümdarlık, ister aristokrasi isterse demokrasi olsun maliye bakanının görevini tam anlamıyla yerine getirmesi kolay olmamıştır. Jeze, özellikle mutlak hükümdarlık dönemlerinde maliyenin durumunun, karşıt görüşlerin tartışılmasının yasak olduğu ve basın hürriyetinin olmadığı gerekçesiyle kötü olduğunu ifade etmiştir. Böylesi dönemlerde resmi belgeler, basına verilen tartışmalı bilgiler, bakanların nutukları "övgülerden" ibarettir. Bu süreçte "her şey iyi gitmektedir". Gerçek ise kendisini çok daha sonra göstermektedir. Tarih gereksiz yere yapılan harcamalar nedeniyle monarşilerin ortadan kalktığına şahit olmuştur. Jeze, bu duruma Bonaparte, I.Napololêon, Konsüllük ve Birinci İmparatorluğun durumlarını örnek vermiştir. Jeze'nin o döneme ilişkin: "Bu bir masaldı. Gerçek başka türlü idi. Rejimin masrafları çok büyüktü. Gerçek bütçe yoktu. Hiçbir tartışma yoktu. Maliye bakanları efendilerinin pahalıya mal olan heveslerini önleyememişlerdi" ifadeleri çarpıcıdır. Waterloo Savaşından sonra ise gerçek gün yüzüne çıkmıştır (Jeze, 1931: 73-74).

Bütçenin hazırlık sürecinde maliye bakanı her dönem önemli rol oynamıştır. Bütçenin fonksiyonlarının değişikliğe uğramasıyla (klasik fonksiyonlarının yerine modern fonksiyonlarının geçmesi sonucu) birlikte ise bakanın rolleri çeşitlenmiştir. Klasik maliye anlayışında maliye bakanının genel tavrı, diğer bakanlıkların taleplerine karşı veto ve bu talepleri mümkün olduğunca azaltmak şeklinde olmuştur (Ertuğruloğlu, 1969: 100-101). Hesap verebilir olma, saydam bir yönetim felsefesini benimseme, vatandaşları merkeze alma, modern anlayışın temel prensipleridir. Bugün de devlet giderlerinin azami derecede kısılması, daha fazla tasarruf ve bütçenin denkliliği önemli bir performans göstergesidir. Bütçe sürecinde maliye bakanı, genel politikanın sorumlusu başbakanın yerine bütçeden beklenti içinde olanlara karşı "kötü-sert polisi" oynamak zorunda kalmakta bu da kabinede zor ve sıkıntılı bakanlıkların başında maliye bakanlığının gelmesine neden olmaktadır. Toplumsal olayların, sosyal ve siyasal gelişmelerin sonucunda meydana gelen ekonomik sorunlar maliye

bakanının çözüm üretmesi gereken konulardır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki dinamik sosyo-kültürel yapı maliye bakanlarının işini daha da zorlaştırmaktadır. Rolünü en iyi şekilde yerine getirmek isteyen maliye bakanına tarih boyunca muhalif olunmuş ve çatışmaya girilmiştir. Modern demokrasilerde hükümetteki arkadaşları, muhalefet partilerinin üyeleri başta olmak üzere maliye bakanlarının her zaman “hasımları” olmuştur. Jeze, parlamenter sistemde özellikle hasım olarak meclisin kendisini değil, bütçe komisyonlarını işaret etmiştir (Jeze, 1931: 78). Bütçe komisyonunun maliye bakanının görüşlerini hiçe sayarak bir nevi “*entrika ocağı*” haline gelmeleri, bakan olmak isteyenlerin komploları, maliye bakanları tarafından sunulan kanunları görüşmek istememe ve onu istifaya zorlamaya kadar gitmiştir. Böylesi anlar 1925’li yıllarda Fransa ve İtalya’da parlamenter sistemin en vahim olayları olarak tarihe geçmiştir (Jeze, 1931: 78).

Maliye bakanı üzerinde harcama baskısı hiç eksik olmamıştır. Meclisler maliye bakanlarının teklif ettiği vergileri “*nefretle*” kabul ederken, “*harcama konusu gündeme gelince her masrafın bir vergiyi gerektirdiğini unutmuş görünürler*” (Jeze, 1931: 66). Bu bir paradokstur. Parlamenterler bir taraftan harcamaların arttırılması, mali yüklerin azaltılması için maliye bakanı üzerinde baskı oluştururken diğer taraftan harcamaların ve gelirlerin denetiminde en yetkili makam olarak toplumun menfaatlerini korumaya çalışırlar. Bu süreçte maliye bakanının bazı özelliklere sahip olmasının yanı sıra parlamentoya ve hükümetteki arkadaşlarına karşı özel bir konumu olmalıdır. Gerçekten maliye bakanlarına ilk karşı koyanlar kabine arkadaşlarıdır. Harcamacı bakanlar her zaman fazlaca ödenek talep eder, verilmediği zaman kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getiremeyeceklerini dile getirirler. Ve bu durumu en dramatik şekilde “*ülkenin geleceğiyle*” ilişkilendirerek yaparlar. Maliye bakanı kendisinden ödenek talep edenlere ne kadar çok bütçe dengesinden, mali disiplinden bahsetse de etkisi anlamsız kalabilmektedir. Sıklıkla negatif bir karaktere sahip olmakla suçlanır. Bu süreçte elindeki silahlardan biri “*istifa tehdididir*”. Gladstone çözüm olarak kendisinden sonra gelen maliye bakanına kabine arkadaşlarını tahrik edecek bütçe fazlası bırakmamasını tavsiye etmiş; “*bir İskoçyalının pantolonu bacağından alınamaz. Ceplerinde bir şeyi bulunmayan yolcunun hırsızlardan korkusu yoktur ve şarkı söyleyerek yoluna devam edebilir*” demiştir. Thiers ise çözümün “*sertlik*” olduğunu dile getirmiştir. Bakana yeterli yetkinin verilmesi kabine arkadaşlarına kıyasla üstünlüğün sağlanması gerekir. Ancak maliye bakanı her zaman hayır diyen değildir; gerektiği yerde hayır diyendir (Jeze, 1931: 68). Harcamacı bakanlıklar taleplerini haklı göstermekte pek çok gerekçeye sahiptirler. Maliye bakanı ise söz konusu talepleri “*sadece bütçe dengesini*” öne sürerek ret edemez. Bu konuda çok nazık olmalıdır. Gelen talepleri görece önemlerine göre sıralamalı ve verilen ödeneklerin harcamacı birimler tarafından en etkili şekilde kullanılmasına dikkat etmelidir. Ancak bunları gerçekleştirmek kolay değildir, ciddi bir dirençle karşılaşmaktadır. Maliye bakanının baskın iradeye ve enerjiye sahip olması gerekmektedir. Bu süreçte parlamenter sistemlerde başbakanın maliye bakanını güçlü bir şekilde desteklemesi gerekir. Öyle ki ekonomik buhran dönemlerinde mali reform gereken zamanlarda bakanının engellerle karşılaşacağına öngörüldüğü durumlarda maliye bakanlığı görevi bizzat başbakan tarafından üstlenilebilmektedir. Bu durumda harcamacı bakanlıkların taleplerine karşı daha sağlam durulabilecektir. Fransa’da 1926 yılında hüküm süren mali kriz döneminde maliye bakanlığının başbakan R.Poincaré tarafından üstlenilmesi böylesi bir duruma örnektir (Jeze, 1931: 69). Bakan sadece gelirlerin teknik anlamda tahmini ile değil aynı zamanda harcamaların planlanmasında da önemli roller ve sorumluluklar üstlenmektedir. Bazı ülkelerde maliye bakanlıkları; hazine ve maliye bakanlıkları şeklinde ikiye bölünmüştür. Maliye bakanlıkları sadece gelirler (vergiler) ile uğraşır, hazine bakanlığı bütçe ve hazine işlerine ağırlık verir. Başkanlık sistemi ile idare edilen ülkelerde ise bütçe doğrudan doğruya başkana bağlı “bütçe bürosu” tarafından yapılmaktadır. Bu durumda sorumluluk, genel politikanın da belirleyicisi olan başbakan veya başkan tarafından üstlenilmektedir (Ertuğruloğlu, 1969: 92).

Maliye bakanı kamu kaynaklarının, kamu maliyesinin uluslararası standartlar ve normlar çerçevesinde (şeffaflık, hesap verilebilirlik) evrensel değerlere uygun olmak kaydıyla ülke çıkarları için kullanılmasında, devletin ve milletin kaynaklarına sahip çıkılmasında önemli bir aktördür. Bakan bütçe sürecinin her aşamasında vardır ve hayati roller üstlenir. Maliye

bakanı “objektif bir bütçeleme sisteminin, başarılı bir bütçe karnesinin” sağlanmasının teminatıdır. Maliye bakanının kim olduğu bütçe politikalarının geleceği açısından önem taşır. Bakanın hangi eğitimleri aldığı, tecrübesi, kredibilitesi, toplumda oluşturduğu algı, bütçe sürecinde yer alan aktörlerle ilişkileri, iletişim becerisi performansında belirleyici rol oynar. Bakanın ilave olarak eleştirilere karşı tepkilerinin ölçüsü, tartışmalardaki performansı, dürüstlüğü, çözüm odaklı yaklaşımı, “az harcama yapan, cimriliğiyle nam salmış değil”, gelecek nesilleri de hesaba katarak toplumun ihtiyaçları için harcama yapmaktan kaçınmayan risk ve sorumluluk üstlenebilen bir şahsiyet olması arzu edilir. Rekabetçi ve iddialı bir karakter sergilemesi beklenir.

Türkiye’de maliye bakanları ağırlıklı olarak “maliyeci” olan kişilerden seçilmiştir. Yani mali faaliyetin esasını bilen, kamu maliyesinin sistematığına ve yöntemine hâkim “teknisyenlerdendir”. Bu durum her ülkede geçerli değildir. Örneğin Fransa’da maliye bakanlığını pek çok kez “avukatlar” üstlenmiştir. Ancak şurası bir gerçektir. Maliye bakanları zeki ve mali olayları anlamaya muktedir, bir işi sonuna değin sürdürebilme azmine ve genel bir kültüre sahip olmalıdır (Jeze, 1931: 69). Jeze, “maliyeden hiçbir şey bilmese dahi her şeyi anlayabilecek bir kişiye ihtiyaç vardır” diyerek durumu özetlemiştir. Ancak ister teknisyen olsun ister “amatör” maliye bakanının yanında teknisyenler yer almalıdır. Siyasi özelliklerinden dolayı maliye bakanlığına getirilen kişi “amatör” olabilir. Yetkin bürokratlardan oluşan bir kurmay heyet onu desteklemez ise pek çok durumda yeterli cesareti gösteremez. “Zeki bir amatör” olan maliye bakanı ile mütevazı ve basiretli bir bürokrat (teknisyen) arasında yeterli düzeyde işbirliği sağlanmalıdır. Jeze böylesi bir işbirliğinin sıklıkla dönemin İngiltere’inde yaşanabildiğine vurgu yapmıştır (Jeze, 1931: 69-70).

2.Literatürde Bütçe Sunuş Konuşmasına Bakış

Bütçe hükümetlerin “mali planı, çalışma programı” (Kuyucak, 1952: 98; Sur, 1946: 102, Gürsoy, 1980: 275); “projesi ve eseridir” (Pelin, 1944: 109). Politik ve ekonomik tercihleri yansıtan (Şenatarlar, 1993: 246) bütçe süreci metodolojik bir şekilde yürütülür. Bütçeye dair her bilgiye ve veriye sahip maliye bakanı meclisin değişiklik ve denetim hakkı saklı olmak şartıyla hükümeti adına meclisten bütçeyi talep eder (Pelin, 1944: 26). Bütçenin yasal dayanağa kavuşması için bu talep gerekli ve geleneksel bir uygulamadır. Bütçenin TBMM’de görüşülmesinde “maliye bakanının bütçe sunuş konuşması” önemli bir ağırlık ve başlangıç noktasıdır.

Maliye bakanı konuşmalarıyla bütçe kanunu ve ekonomik büyüklükler yanında uygulanan vergi politikaları ve bu politikaların amaçları hakkında bilgi verir (Şener, 2012: 178). Konuşma ile bütçe, meclise arz olunmuş ve artık meclisin malı olmuştur (Kuyucak, 1952: 138). Hükümetin seçim döneminde vaat ettiği ve uygulamayı planladığı mali politikalar bakanın konuşmalarında belirginleşir. Konuşma “bütçe müzakerelerinin açılışı” veya “bütçenin meclis umumi heyetine takdimi” şeklinde de adlandırılmakta, geniş ayrıntıyı içermekte ve oldukça uzun sürmektedir (Sayâr, 1954: 35). Geleneklerin ve teamüllerin önemli rol oynadığı bütçe sunuş konuşmasının köklü bir geçmişi bulunmakla birlikte açıkça yer aldığı bir mevzuat yoktur. Bütçe kanun tasarılarına temel bazı belgeler eşlik eder (bkz.5018 sayılı KMYKK, 2003: md.18) . Bu belgeler içerisinde Maliye bakanının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul’da yapacağı açılış konuşması “Bütçe Sunuş Konuşmaları (Bütçe Takdim Nutku)” (Gürsoy, 1980: 278) yer almamakla birlikte bütçe gündemini belirleyen temel politika belgeleri olarak pratikte varlığını sürdürmektedir. Bütçe görüşmelerine ilişkin Anayasa Mahkemesinin atıfları da söz konusudur. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2005/95, Karar Sayısı: 2007/5, Karar Günü: 24.1.2007, “ “...Öte yandan, bütçe görüşmeleri sırasında dile getirilen görüşler ve hâlihazırdaki uygulamalar, 5018 sayılı Kanunun büyük bir bölümünün yürürlüğünün bütçe kanunu ile ertelendiğini açıkça göstermektedir”. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2008/1, Karar Sayısı: 2008/2, Karar Günü: 30.7.2008, “...2007 yılı bütçe görüşmelerinde söz alan...”, Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1992/26, Karar Sayısı: 1992/48, Karar Günü: 17.9.1992, “...bütçe görüşmelerinin ciddiyet, etkinlik ve saygınlığı...”

Bütçe projesine ilişkin görüşmeler maliye bakanının genel malî durum hakkında hazırladığı bütçe nutku ile başlar (Demir, 1983: s.78). Bakan bütçenin ana hatlarını anlatır. Üslup doğal olarak bakandan bakana değişir. Nutukta bütçe gerekçelerinde olduğu gibi genellikle ülkenin iktisadi durumu, gelirler ve harcamaların seyri, hazine işleri, düyünü umumiye konuları, nihayet bütçedeki tevazün (denklik) veya adem-i tevazün yer alır. Mali ve ekonomik siyaseti ana hatları ile izah ve memleketi aydınlatan bir nutuk olduğu için yalnız mecliste değil kamuoyu tarafından da dikkatle takip edilir (Pelin, 1944: 115). Maliye bakanı hükümetçe hazırlanan ve bütçe encümenince uygun bulunan bütçenin genel esaslarını izah eder. Sayılara dayanarak kıyaslamalar ve değerlendirmelerde bulunur. Ülkenin mali, iktisadi durumuna, bütçe ve hazine hesaplarına, devletin itibarına, mali politikaya önemle değinir ve bütçenin onaylanması için arz eder (Emiroğlu, 1934: 32). Kamutayda (bugünkü ifadesiyle TBMM Genel Kurul) gerçekleşen bütçe kanununun tümü üzerindeki görüşmelere maliye bakanının bütçe söylevi ile başlanır. Bakan, genel olarak akçalı durumdan, bütçeden, milli paradan, bazen diğer iktisadi konulardan bahseder (Sur, 1946: 167). Maliye bakanı bütçe komisyonunda tasarının görüşülmesine başlanmadan önce önemli açıklamalar yaptığı gibi mecliste de bütçenin incelenmesine başlanırken uzunca bir nutukla tasarımı açıklar. Bütün bu açıklamalarda amaç genel mali ve iktisadi durumun ve bu durum karşısında devlet harcamalarının ne şekilde belirlendiğinin ve gelirlerin de hangi kıstaslara göre tahmin edildiğinin tatminkâr bir şekilde anlaşılmasıdır (Kuyucak, 1952: 98). Hükümet görüşü olarak bütçe tasarısının gerekçesinde yer alan siyasi, iktisadi ve mali araştırmalar kısaltılmış şekilde nutuk içinde meclise sunulur (Sayâr, 1954: 135).

Maliye bakanının konuşması ayrıntılıdır. Bakan konuşmasına uluslararası siyasi, iktisadi, sosyal şartlara değinerek, Türkiye'nin özel ilişkileri bulunan bölge ve ülkelerle olan konumuna işaret ederek başlar. Dış ekonomik gelişmelerden sonra Türkiye'nin içinde bulunduğu şartların açıklanmasına geçer. Sosyal hesaplardan, toplam arz ve talep durumundan, ödemeler dengesinden, para ve kredi hacminden, istihdam ve fiyat hareketlerinden bahsettikten sonra kamu maliyesi ile ilgili açıklamalar yapar ve bütçeyi taşıdığı özelliklerle ortaya koyar. Bütçenin genel gider ve gelir tablosunu çizdikten sonra bütçe-plan ilişkileri, ödeneklerin ve gelirlerin bakanlıklar ve daireler itibariyle dağılımı iktisadi kriterlere göre açıklanır. Hazine durumundan, devlet borçlarından, bütçe uygulamalarından ve alınan sonuçlardan özellikle bahsettikten sonra, iktisadi devlet teşekkülleri üzerinde durur ve yapılması tasarlanan iyileştirme çabalarını anlatarak yeni yıl bütçesinin hayırlı ve uğurlu olmasını ve Yüksek Encümenin çalışmaları ve aydınlatıcı çabalarıyla daha mükemmel bir hale getirilmesini temenni ederek sözlerini bitirir (Gürsoy, 1980: 278-279). Bakanın konuşmasında dünya ve ülke ekonomisindeki gelişmeleri, bütçe tasarısının bu gelişmelerle organik ilişkilerini açıklaması, uygulanmak istenilen ekonomik politikayı anlatması gelenekseldir. Daha teknik düzeyde bütçe harcamalarının ve gelirlerinin son yılda gösterdiği performans, gelecek yılın bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulacak etkenler, alınması düşünülen mali politika önlemleri konuşmada yer alır (Bulutoğlu, K., Kurtuluş, E, 1981: 127). Ülkemiz dahil pek çok ülkede bütçe görüşmelerinin başlayacağı gün parlâmentoların en önemli anlarından. O gün meclis sıraları, dinleyici, basın ve kordiplomatik locaları da doludur. Başkanlık kürsüsünde, başkan vekilleri değil, bizzat birinci başkan yer alır. Hükümet üyeleri eksiksiz, hazır dırlar. Oturum açılınca başkan gündem gereğince, maliye bakanını kürsüye davet eder ve bakan da "çantasını açarak" bütçe nutkunu okumaya başlar. Maliye bakanı hükümeti temsil ettiği için sonrasında muhalefet partilerine söz verilir (Feyzioglu, 1981: 264-265). Maliye bakanı konuşmasıyla bakanlıklar ve rakamlar düzeyine iner. Ekonomik sorunlar masaya yatırılır. İçinde bulunulan yılın gelir ve harcama dengeleri izah edilir. Bir önceki yıla ait kesin hesap kanun tasarısı da bu arada incelemelere alınır (Özer, 1986: 71). Maliye bürokrasisinin ileri gelenleri de salonda yer alır. Komisyon üyeleri bütçenin tümü üzerinde görüşmeler yapılırken maliye bakanından bazı açıklamalar talep eder (Aksoy, 1993: 306-307). Bugün dahi bu sistematığın büyük değişikliklere uğradığı söylenemez. Konuşma düzeninde geleneksel ve kurumsallaşmış bir yöntem izlenir. Diğer taraftan konuşma bazı yıllarda kendini tekrar etmekle birlikte; içeriğinin zenginleştiği, uluslararası ilişkilere, küresel ekonomiye daha fazla değinildiği göze çarpmaktadır. Kullanılan kaynaklar çeşitlenmiş ve öğreticilik rolü artmıştır. Daha fazla matematiksel yöntemlerden, ekonometrik modellerden ve teknolojiyen

yararlanılmaktadır. Bu haliyle bütçe sunuş konuşmaları akademik çevrelere ve uygulayıcılara önemli bir referanstır. Öyle ki Jeze maliye ilmi eserinin pek çok yerinde maliye bakanlarının bütçe konuşmalarına ve bakanın diğer vekillerle girdiği tartışmaları kaynak göstermiştir (Jeze, 1931: 56, 121, 141 vd) .

Bütçe sunuş konuşmasının önemi ülkeden ülkeye, maliye bakanının şahsi becerisi ve nüfuzuna göre değişebilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bütçenin yasama organına sunumu olağan işlerden biri olabildiği halde İngiltere'de, Fransa'da ve Türkiye'de meclis toplantı döneminin en önemli olaylardandır. Konuşma, İngiltere'de bütçe gerekçesinin yerini dahi tutmaktadır (Kuyucak, 1952: 98, 136, 137, 138). Günümüz İngiltere'sinde bakanın yıllık bütçe konuşması hükümetin vergi yasasını yenileyebilmesi için gerekli bir ön şarttır (Saalfeld, 2003: 636). İngiltere'de bütçe nutku Avam Kamarasının gelir komisyonu halindeki toplantısında söylenir. Ülkenin her tarafında ve hatta hariçte merak ve ilgi ile beklenen bütçe nutkunda maliye bakanı meclise bütçeyi ıslah (düzeltme), tezyit (artırma) ve tenkis (azaltma) eder. Bakan rakamların alacağı istikameti adeta görür gibidir (Pelin, 1944: 36). Bu Türkiye'deki bütçe nutkuna karşılık gelen nutuk olup, Nisan ayı başlarında, yani mali yıla girdikten sonra gerçekleştirilir. Bunun sebebi, vergi oranlarında veya esaslarında bir değişiklik yapılacaksa mükellefler bakımından kaçakçılığa engel olmaktır. Nutkun bu kısmı o kadar mahremdir ki, söylenmesinden birkaç dakika evvel dahi duyulmuş olması, maliye bakanın istifasını gerektirir. Böylesi bir örnek 1947 yılında yaşanmıştır. Dönemin maliye bakanı Dalton bütçe nutkunu söylemek üzere Avam Kamarasına girmeden önce bir gazeteciye vergi oranı hakkında verdiği bilgi nedeniyle daha nutuk söylenirken gazetelerde yayımlanmış ve istifası ile sonuçlanmıştır (Erginay, 1957: 73). İngiltere'de Pitt zamanından beri bütçenin meclise arzı "*hükümet dramının*" en önemli sahnesidir (Feyzioğlu, 1981: 264). Pitt'den sonra Meclise on üç bütçe arz eden Gladstone meşhur bütçe nutuklarıyla en ileri maliyeciler ve hatipler arasında yer almıştır. O zamandan beri İngiltere'de bütçe nutku en önemli olaylarından. Bütçenin meclise arzı yaklaştıkça toplumda heyecan artar, meclis sıraları dolar, Meclis başkanı yerini terk eder ve Meclis Tahsisat Komitesi olarak toplantıya başlar. Komitenin başkanı maliye bakanını "*bütçeyi açmaya*" davet eder. Maliye bakanının bütçe nutku genellikle bazı yeni vergilerin konulacağından bazılarının değiştirileceğinden veya kaldırılacağından söz ettiği için bakan nutkuna borsanın kapandığı saatlerden sonra başlar. Henüz bitmiş olan mali yıl hakkında bilgi verir, hesap durumunu anlatır. Sonrasında devlet borçlarından söz eder ve memleketin genel, iktisadi ve ticari durumunu ortaya koyar. Cari yılda elde edilebilecek gelirler hakkında bilgi verir ve gelirlerle giderler arasında bir kıyaslama yaparak, gelir fazlası veya bütçe açığı olup olmadığını açıklar. Gelir fazlası olacaksa bunun vergileri azaltma, devlet borçlarını ödeme veya yeni hizmetler kurma seçeneklerinden hangisine ne miktarlarda dağıtılacağını veya gider fazlası varsa bunun borçlanmayla mı, yeni vergilerle mi, yoksa mevcut vergilere zam suretiyle mi karşılanacağını belirtir. Maliye bakanı nutkunun bu kısmına geldiği zaman meclisteki heyecan en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu açıklamalar ülkeyi ve özellikle sanai, ticari ve mali çıkarları yakından ilgilendirdiği içindir ki büyük bir dikkatle dinlenir ve hızlı bir şekilde her tarafa yayılır. Maliye bakanı bundan sonra devlet malyesinin genel bir değerlendirmesini yaparak sözlerine son verir (Kuyucak, 1952: 137-138).

3. Türkiye'de Bütçe Sunuş Konuşması ve Aşamaları

Osmanlı döneminde maliye nazırı tarafından hazırlanan bütçeler, "*Nazırlar Meclisince*" görüşülür ve Padişahın onayına arz edilirdi. Her bakanlık, harcamalarını bütçeye bu görüşmelerde ekletirdi (du Valey, (1902) 1978: 468). O dönemde bugünkü anlamda bütçe görüşmelerinden ise söz edilemezdi. Günümüzde bütçenin tümünden sorumlu olan maliye bakanı (Özer, 1986: 71) bütçenin yasama sürecinde iki sunuş konuşması gerçekleştirir. Sunuşun ilki Plan ve Bütçe Komisyonunda, ikincisi aynı kapsam ve içerikte Genel Kurulda yapılmaktadır. Her iki sunuş içerik ve izlenen yol itibariyle birbirine benzemektedir. Aradaki temel fark komisyon çalışmalarının tasarıya getirdiği değişiklikler ve yeniliklerdir. Maliye bakanı Genel Kurul'da övgü dolu sözlerle komisyon çalışmalarını ve komisyonun tasarıya kazandırdığı yenilikleri sözlerine ekler (Gürsoy, 1980: 292; Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981: 130). Bakan Genel Kurulda da komisyondaki konuşmasına simetrik bir yöntem izler. Gerekçeyi ve ekonomik raporda yer alan bilgileri özetleyerek sunar. Yeni bütçenin özelliklerini

vurgulayarak anlatır (Gürsoy, 1980: 292-293). Maliye bakanının bütçeyi sunması toplumun her kesiminin önem ve ilgiyle takip ettiği bir olaydır. Zaman zaman ulusal televizyon kanalları da bakanının bütçe sunuş konuşmalarını “*canlı, son dakika haberi*” şeklinde kamuoyuyla paylaşmaktadır. Çünkü açıklanacak veriler, yapılacak yatırımlar ve planlanan mali haklar toplumun her kesimini ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Bütçe görüşmeleri bazı gizli oturumlar hariç herkese açıktır. Geçmiş yıllarda aksi uygulamalar da söz konusu olmuştur. 1950’li yıllarda, bütçe komisyonu görüşmeleri açık değildi; bütçe komisyonu zabıtları da yayımlanmıyordu (Erginay, 1957: 32). Bütçe görüşmelerinin yazılı ve görsel basında yayımlanma süresi ve işleyişi bütçe sürecinin tartışmalı konularından birini oluşturmaktadır. Bakanların görüşlerinin daha fazla kitleye ulaştığı, komisyon üyelerinin ise ulaşmadığı, vatandaşa erişilebilirlik bilgilendirme açılarından adaletsizlik eleştirileri yapılmaktadır. Komisyonun diğer üyelerinin görüşleri, televizyon kanalları tarafından talep edildiği takdirde, bütçenin geneli üzerindeki görüşmelerde kamuoyuyla anlık paylaşılabilir. Bu durum için kanallardan talep gelmesi, komisyon başkanının ve konuşmacıların (Bakan veya diğer üyeler) müsaadesi gerekmektedir. Komisyon başkanı uygun görmediği durumlarda basın kuruluşlarını toplantı salonundan çıkartabilir. TBMM televizyon yayınları Türkiye Radyo Televizyon Kurumu ile (TRT) yapılan protokole göre yürütülmektedir. TBMM internet sayfasında ve cep telefonlarındaki mobil uygulamalardan genel kurul kapanana kadar görüşmeler anlık yayımlanmaktadır.

Maliye bakanının bütçe sunuş konuşmaları Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe görüşmelerinin önemli ve katılımın en yoğun oturumları arasında yer almaktadır. Konuşma ve verilen cevaplar, “*yasamaya, milletvekillerine bütçe hakkının bir teslimi*” niteliğindedir. Bakan “*hem meclisin üstünlüğüne ve hâkimiyetine gölge düşürmeyecek hem de bütçenin bütünlüğünü ve mali deneyi koruyacak*” bir anlayışla hareket eder. Bakan için dile getirilen her türlü görüş, öneri ve eleştiri değerlidir. Bütçe görüşmeleri bir “*propaganda, göz boyama, icraatın içinden faaliyetleri*” değildir. Komisyon üyeleri, bütçenin tüm tarafları ve toplantıda hazır bulunanlar merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ve merkezi yönetim kesin hesap kanun tasarısına ilişkin bizzat maliye bakanı tarafından detaylı şekilde bilgilendirilir. Maliye bakanları, bürokratları ile birlikte hazırladığı bütçe sunuş konuşmasının metnine bağlı kalmaya çalışsa da bu hiçbir zaman mümkün olmaz. Bakanın nüfuzu, otoritesi, mizacı, vücut dili konuşmaya yansır, sunumu şekillendirir. Benzer şekilde Fransa’da maliye bakanının fiili bir otoritesi olduğu kabul edilmektedir. Eğer maliye bakanı nüfuzlu bir şahsiyet ise çok defa istediğini yaptırır. Maliye Bakanı aynı zamanda tartışmalı bir durumda istifa tehdidi ile de politikalarının uygulanmasını sağlar (Erginay, 1957: 101). Sunuş konuşması hem bakanın açıklamaları ve eklemeleri ile hem de parlamento üyelerinin katkı ve eleştirileriyle zenginleşir varsa hatalar düzeltilir. Bakan görüşme süresince siyasi polemiklerden ziyade “*daha fazla maliye politikası içerisinde kalarak*” cevap vermeye çalışır. Ancak bu hiç de kolay değildir. Muhalefetin özellikle kamu personeline; mali iyileştirmeler, vergi indirimleri, vd. vazgeçilen kamu harcamalarına yönelik eleştirilerini “*imkân ve denge meselesi*” ifadeleriyle cevaplandırır. Makroekonomik tabloyu ortaya koyar. Beklentilerini ve tahminlerini açıklar. Öngördüğü riskleri ve karşılığında aldığı tedbirleri paylaşır. Komisyonun desteklerini talep eder. Soru ve eleştirilere cevap verir. Bu süreçte ona nitelikli ve tecrübeli bir maliye bürokrasisi teknik destek verir. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısını savunur. Maliye bakanı hükümeti adına yetkili ve sorumludur. Bundan böyle TBMM plan ve bütçe komisyonunda ve genel kurulda bütçe görüşmeleri büyük ölçüde sunuş üzerine kurgulanmaktadır. Sunuş siyasi söylemleri içermekle birlikte “*siyaset üstüdür, gerçekler ile daha fazla örtüşmesi beklenir*”. İddialı içeriği ve hedefleri, sayısal veriler ile desteklenir. Ancak bakan ve bürokratlarının ülke gerçeklerine siyaset üstü bir yaklaşımla hazırladıkları bütçelerin komisyonda siyasallaşmasının önüne geçmek neredeyse imkânsızdır (TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 2015: 4). Bütçe harcama ve gelir kalemlerinden çok, hükümetin siyasi söylemleri ve eylemleri etrafında şekillenmekte ve eleştirel bir ortam oluşmaktadır (Önder, 2013, 47). Bütçenin “*siyasal karakteri*” Türk bütçe sisteminin baskın bir yönünü oluşturmaktadır. Bütçeler nihayetinde birer “*siyaset belgesidirler*”. Dönemin bütçesi dönemin sosyo-ekonomik ve siyasal bir aynasıdır ve pek çok toplumsal sorunu en açık şekliyle yansıtır. Bütçe siyasilerin toplumsal sorunlara çözüm üretme aracıdır. Toplumun siyaset kurumundan beklentileri arttıkça bütçeye ve bütçe sürecine ilgi yoğunlaşacaktır.

Süreçte yer alan aktörler daha özenli ve hassas davranacaktır. Sunumda uluslararası kuruluşlar başta olmak üzere güvenilirliğini kanıtlamış kurum ve kuruluşlar referans gösterilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve gider tahminlerinin yansırı, toplumu ve diğer ilgilileri ekonomik açıdan etkileyen, topluma hukuki, sosyolojik ve psikolojik açılardan dokunan konular sunumda yer bulur. Sunumu vatandaşlar, sektör temsilcileri, uluslararası kuruluşlar, çokuluslu şirketler dikkatle izler. Açıklamalar sonucunda ortaya çıkacak durumdan etkilenecekler aktörler tedbirlerini almaya başlar.

Komisyon üyelerinin yapıcı eleştirilerini, katkılarını, yorumlarını almak, tasarıya ideal şekli vermek zaman ve emek alır. Sürecin verimli geçmesi için konuşma metni komisyon başkanlığı tarafından öncesinde dağıtılır. Dağıtılmasının aksaması halinde sunumları CD, taşınabilir bellek vb. dijital ortamlarda milletvekilleri talep edebilirler. Çünkü içeriğin yaklaşık yüz – yüz elli sayfalık bir metin olduğu ve bunun da tamamının sunulamayacağı hesaba katıldığında metnin sunum öncesinde dağıtılması ve özellikle sayısal verilerin bir ekrana yansıtılması tercih edilmektedir. Anlatımda görsellikten yararlanılması hem anlatan hem dinleyen açısından faydalı sonuçlar ortaya koyar. Sadece maliye bakanının bütçe sunuşuna ilişkin metnin değil diğer bakanlıkların yapacakları bütçe sunumlarına ilişkin metinlerin de dağıtılması genel bir uygulamadır. Komisyon üyeleri sunum ile dağıtılan metin içeriğinin aynı olmasını isterler, atlamaların veya metinde olmayan bir konunun sunumda yer alması durumuyla karşılaştıklarında sunumu takip edemedikleri gerekçesiyle eleştirirler. Sunum öncesi ilgili belgelerin komisyon üyelerine dağıtılması uygulaması, Genel kurulda da söz konusudur. Uygulamanın gerekçesi parlamenterlerin sunumu takibini kolaylaştırmak, katkı ve eleştirilerini ilgili yerlere not alıp bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarına daha fazla hâkim olmalarını sağlamaktır. Sunumun üyelere dağıtımını pek çok kez tartışma konusu olmuştur. Muhalefet üyeleri “*zamanında dağıtılmama ve sunum ile içerik farklılığını*”, eleştirmiştir. Bakanının o yıl bütçesinin genelini makro çerçevede ele alması beklenir. Ancak bazen kurum olarak “*maliye bakanlığının bütçesinin görüşülmesinde*” yer alması gereken iç işleyişe ilişkin konular dahi görüşmelerde uzun uzadıya yer bulabilmektedir.

Maliye bakanı kamuoyunun beklentilerini karşılamak, komisyon üyelerinin desteğini almak arzusundadır. Bakan geçmiş yıllar bütçe gerçekleştirmelerine atıfta bulunurken sık sık “*siz komisyon üyelerinin desteğiyle*”, “*komisyonumuzun katkılarıyla*” der ve teşekkür eder. Gelecek bütçe dönemleri için de komisyon üyelerinin desteklerinin devamını sağlamaya ve muhtemel olumsuz eleştirilerin derecesini düşürmeye çalışır.

Komisyon üyeleri bakanın konuşmalarını oldukça dikkatli takip ederler. Üyelerin bakandan ülke geneline, seçim bölgelerine veyahut belirli bir kesim veya sektöre ilişkin talepleri olur. Talep makamının “*asıl karar mercii Plan ve Bütçe Komisyonunun üyeleri ve TBMM Genel Kurulu*” olduğu ve bu durumun “*komisyonun iradesini zedelediği*” sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak bütçe sürecinin kurgusu maliye bakanına yapılan talepleri olağan hale getirmiştir. Komisyon üyesi parlamenterler maliye bakanını ikna edemeyeceğini anlar ise komisyon üyelerine odaklanır.

Maliye bakanının konuşmalarının çerçevesini ağırlıklı olarak “*küresel, bölgesel ekonomi ve Türkiye ekonomisi, orta vadeli görünüm ve yapısal reformlar, merkezi yönetim kesin hesabı, görüşmelerin yapıldığı yılın bütçesine ilişkin yılsonu gerçekleşme tahminleri, merkezi yönetim bütçesi ve gelir politikaları*” oluşturmaktadır. Bakan bütçenin stratejik amaçları ve öncelikli gider ve gelir kalemleri üzerinde durur. Ayrıntılı sayısal veriler verirken temel makro büyüklükler ile de açıklamalarda bulunur. “*Gelecek yıl merkezi yönetim gelir bütçesi*” için değerlendirmeler ise Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının bütçe görüşmeleri sırasında yapılmaktadır. Merkezi yönetim bütçe kanunu ve merkezi yönetim kesin hesap kanunu tasarısına ilişkin görüşmeler aynı anda yapılmaktadır. Temelde ikisi geçmiş biri gelecek olan üç yılın bütçesi ele alınır. *Örneğin, 2016 bütçe yılı görüşmelerinde aynı anda 2015 yılı bütçe gerçekleştirmeleri ile 2014 yılı merkezi yönetim kesin hesabı da (hükümetin- idarenin- yaptığı harcamaların uygunluğu da) görüşülür.* 2006 yılından bu zamana bütçelerin üç yıllık orta vadeli perspektifle hazırlanmasına rağmen bu örnek için 2017 ve 2018 bütçeleri görüşülmez. Sadece yasalaşacak gelecek yıl bütçesi görüşülmektedir. Sonraki iki yıl öngörü niteliğindedir. Netice itibarıyla maliye bakanının elinde üçü gelecek

ikisi geçmiş beş yıla ait bütçe verileri yer alır. Ancak geçmiş orta vadeli mali plan ve orta vadeli program hedeflerine ne düzeyde ulaşılabildiği bütçe görüşmelerinde önemli yer bulur. Örneğin, üç yıl önce hedeflenen bütçe açığı tahminin gerçekleşip gerçekleşmediği hükümeti ve maliye bakanını değerlendirecek komisyon üyeleri açısından önemli bir performans göstergesidir.

Maliye bakanı analizlerini hükümetinin iktidar olduğu yıldan başlatacak olursa bu sürenin uzunluğuna göre bütçe verilerini ve kıyaslamalarını görüşmeler için hazır bulundurur. Karşılaştırmaları bazen kendilerinden önceki iktidarların makroekonomik verileriyle de yapmaktadır. “Bizden önceki iktidar veya iktidarların on yılı, bizim on yılımız” şeklinde. Bu durumda bakan, komisyonda daha fazla veriyi hazır bulundurmak zorundadır. Süre uzadıkça verilerin değerlendirilmesi “ekonomik açıdan” çok “siyasi yaklaşımla” yapılır. Hükümetler iktidara geldikleri yılın başından cari yıla değin değerlendirmeyi tercih ederler. Bu durumda bütçe görüşmeleri iktidar öncesi ve sonrası dönemin verileriyle manipüle edilebilir. Yönlendirme özellikle seçmen sayısının fazla olduğu askeri ücretli kesim, çalışan ve emekli memurlar, Bağ-Kur ve SSK’ya tabi kesimlere ilişkin yaşanmaktadır. Bütçe ile ilişkili kanunların çıkarılmasında maliye bakanlığı ile diğer bakanlıklar işbirliği yaparlar. Maliye bakanının ilgili kanunların her ayrıntısını bilmesi oldukça güçtür. Buna rağmen görüşmelerde maliye bakanları başarılı performans sergilemektedirler. Maliye bakanları bütçenin yanında diğer bakanlıkların hizmet alanlarına da hâkimdirler. Bu hâkimiyet sürekli ve ciddi bir çalışmanın ürünüdür. Mevzuat ve ekonomi bilgisi, güncel gelişmelerin sıkı takibinin yapılması ve düzenli çalışma, nitelikli bürokrat ve danışman desteklerini gerektirmektedir. Bütçenin kalitesinde, bütçe sürecinde yer alan bürokratların performansının önemli rolü vardır. Bürokratların liyakatli bir şekilde yer edinmeleri devletin “yumuşak gücünün” de belirleyicisi olacaktır. “Siyasi referanslardan ziyade bilginin ve emeğin değerinin” dikkate alınması önem taşır.

3.1.Konuşmanın Birinci Bölümünün Kapsamı

Konuşmanın ilk aşaması küresel ekonomik görünüme ve beklentilere yöneliktir. Bu bölümün temel referanslarının başında, ülkelerin güvenilirliği ve tutarlılığı üzerinde mutabakat sağladığı ve düzenli veri paylaşımında bulunduğu IMF’nin yayımı “Dünya Ekonomik Görünüm Raporu”, Dünya Bankası (Örn. İş Yapma Kolaylığı Endeksi), OECD (örn: Tarım Politikasını İzleme ve Değerlendirme Raporu) verileri ve raporları, “uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının notları (Standard&Poor’s, FitchRatings, Moody’s, Japon ve Kanadalı kredi derecelendirme kuruluşları)”, “Avrupa, ABD, Japonya Merkez Bankalarının” verileri, “Maastricht Kriterleri Uluslararası Çalışma Örgütü’nün, Dünya Sağlık Örgütü’nün verileri, Dünya Ekonomik Forumu’nun yaptığı endeksler(örn: Küresel Rekabet Gücü Endeksi, bu endekste özellikle kamu kurumlarının etkinliği veya etkinsizliği, DDK’ların durumu önemli bir veridir), Z/yen Group (Küresel Finans Merkezleri Endeksi/2007’den beri) G-7 ve G-20 zirvelerinde alınan kararlar, Dünya Bankasının hazırladığı endeksler (örn: İş yapma kolaylığı endeksi, uluslararası yolsuzluk algı endeksi) ile birçok ülke ve uluslararası kuruluştan sağlanan diğer kaynaklar” gelmektedir.

Küreselleşme olgusu “bütçeye” her geçen gün daha fazla yansımaktadır. Bu açıdan bütçeye yönelik olası uluslararası risklerin ve avantajların tespiti önemlidir. “Küresel piyasaların ve bu piyasalarda başı çeken ülkelerin ekonomik görünümünün ve geleceklerinin iyi okunması ve analiz edilmesi” gerekir. Ülkelerin ekonomi politikalarını küresel koordinasyon ve işbirliği içerisinde yürütmeleri günümüz koşullarında kaçınılmazdır. Küresel piyasaların hareketliliği, konjonktürün sıklıkla değiştiği ve ülkelerin birbirlerini etkilediği günümüzde Türkiye’nin konumu da dikkate alınırsa “bütçe yapmak giderek zorlaşmaktadır”. Gelir ve gider tahminlerinin tutturulması, bütçe ile arzu edilen amaçların gerçekleştirilebilmesi risk altındadır.

Küresel ekonominin değerlendirilmesinde geçmiş küresel krizler, bunların mali ve sosyo-ekonomik etkileri başta olmak üzere; büyüme, emtia fiyatları, borçluluk, finansal piyasalarda meydana gelen dalgalanmalar, küresel ticaret hacmi, faiz oranları gibi makroekonomik göstergeler üzerinde durulmaktadır. Krizlerin Türkiye’nin finansman imkânlarını, dış talebi ve tüketici taleplerini ne düzeyde etkileyebileceğine ilişkin öngörülerde bulunulur. Krizler

değerlendirilirken sadece ülkeye yönelik değil, şirketlere ve bireylere etkileri de hesaba katılır. Dünya ekonomisinin lokomotifi olan ülkelerinin (ABD, BRICS ülkeleri - Çin, Hindistan, Brezilya, Rusya ve Güney Afrika - , Japonya, AB ülkeleri) büyüme potansiyelleri, uygulayacakları para ve maliye politikaları hesaba katılır. İç ve dış kaynaklı siyasi gelişmeler, istihdam piyasaları, enflasyon ve durgunluk ihtimalleri “*bütçenin hazırlanmasında*” dikkat edilecek başlıca konuları oluşturur. Özellikle enflasyon öngörülerini kamuoyu yakından izler. Bütçe görüşmelerinde enflasyondan kastedilen, çoğu kez “*manşet enflasyon*” yani TÜFE’dir. Medya ve kamuoyu TÜFE’deki değişimleri enflasyon göstergesi olarak kabul eder ve manşete çeker. Siyasiler de bu kullanımı son yıllarda yaygın şekilde tercih etmektedir.

Türkiye ile karşılaştırılabilecek bazı gelişmekte olan ülkeler de değerlendirme içerisine alınır. Asya’da yer alan gelişmekte olan ülkeler, Latin Amerika ülkeleri, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bu kapsamdadır. Bütçe sunuş konuşmasının bu bölümünde uluslararası bağımsız kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye ve diğer ülkeler için yaptığı analizlerine ve öngörülerine geniş bir şekilde yer verilir. Özellikle bu kuruluşların ortaya koyduğu “*risk primi*” göstergeleri önemli veriler olarak değerlendirilmektedir.

Geçmişte yaşanmış ancak etkileri devam eden krizler ile gelecekte öngörülen muhtemel dalgalanmalar hesaba katılır. Ülkelerin borçluluk seviyesi, bankacılık sistemi, istihdam oluşturma kabiliyetleri değerlendirmeye alınır. Bütçesel sorunların “*piyasaları*” etkileyeceği varsayımıyla hareket edilir. Ekonomik krizler kamu mali dengelerini kamunun üstlendiği yükleri arttırarak bozar, bu durum başta istihdam, satışlar, karlılık olmak üzere pek çok veriyi altüst eder. “Örneğin kamu borç krizleri bankacılık sektörünü tahrip eder. Portföyünde kamu borç sorunu yaşayan ülkelerin tahvillerini tutan bankalarda bu tahvillerin piyasa değerinin düşmesi nedeniyle ciddi sermaye ihtiyacı ortaya çıkar. Bankacılık kesimi özel sektör bilançolarını olumsuz etkiler, özel sektör bilançoları da zamanla kamu borç stokuna dönüşür” (Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı, 2012; Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı (2010) Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, 2011: 4). Kriz sonrası dönemde gelişmiş ülkeler kamu finansman dengelerini iyileştirmek için bütçelerinde sıkılaştırmaya giderken gevşek para politikası uygulamaya başlamışlardır. Hatta bazı ülkeler kamu ve özel sektör tahvillerini alarak parasal genişlemeye devam etmektedir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan genişletici para politikalarının sonucunda hızla artan küresel likidite gelişmekte olan ülkeler açısından bir risk unsuru hâline gelmiştir (TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, 2010: 4). Değerlendirmeler “*Türkiye’nin bütçe dengesini, kamu borç dinamiklerini, bankacılık sektörünü, Türk lirasındaki değer kaybı ve diğer makroekonomik göstergeleri*” ne düzeyde etkileyeceği düşünülerek yapılır. Pozitif veya negatif yönde ayrıışan noktalar tespit edilir. Örneğin 2000’li yılların başlarından itibaren Türkiye’nin “*kamu borç stokunun milli gelire oranı, kamu finansman dengeleri, bankacılık sektörünün sermaye yeterlilik oranlarının yüksekliği, hane halkının borçluluk düzeyi*” gibi verilerle pozitif yönde ayrıışığı görülmüştür. Bu süreçte değerlendirmeler küresel ekonomik gelişmeler ve siyasi ortam dışlanarak yapılmaz (TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, 2014: 10, 11, 12).

3.2. Konuşmanın İkinci Bölümünün Kapsamı

Konuşmanın ikinci bölümü Türkiye ekonomisinin genel görünümü, ekonomik ve sosyal gelişmeleri ve mali-ekonomik öngörülerini üzerinedir. Bölümün temel referansları, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO) (*bütçe verileri*), Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) (*vergi istatistikleri*), Muhasebat Genel Müdürlüğü (*mali istatistikler*) birimlerinden alınan veriler ile Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünden (Örn: İllerin ve Bölgelerin Sosyoekonomik gelişmişlik endeksi) (*yatırım verileri*) elde edilen veriler, Merkez Bankasından (*enflasyon verileri başta olmak üzere diğer parasal istatistikler*) ve Hazine’den (*borç verileri*), Gümrük ve Ticaret Bakanlığında (*dış ticaret verileri*) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından (odalardan, birliklerden ve borsalardan) elde edilen verilerden oluşmaktadır. İlave olarak McKinsey & Company, S&P, Fitch Ratings, TESEV, TEPAV gibi ulusal veya uluslararası özel danışmanlık firmalarının, sivil toplum kuruluşlarının araştırma sonuçları da kullanılmaktadır.

Konuşmanın bu bölümünde büyüme, yapısal reformlar, istihdam, turizm, cari açık, enflasyon, faiz dışı fazla, bankacılık sektörünün durumu, mali disiplin, ülkenin imkânları ve ihtiyaçları ile orta vadeli hedeflere vurgu yapılarak (genel devlet açığının milli gelire oranı gibi) kamu maliyesine ilişkin temel veriler değerlendirilmektedir. Türkiye'ye ilişkin temel makroekonomik veriler, aynı ligde yer aldığı düşünülen Latin Amerika ülkeleri, ihracat ve ithalatta “uzun yıllardır en büyük ticari paydaşımız” olan Avrupa Birliği ülkeleri ve sınır komşumuz olan ülkeler ile birlikte değerlendirilir. Maastricht Kriterleri esas alınmak kaydıyla uygulanacak borçlanma politikaları komisyon üyeleriyle paylaşılır. Tüm bu değerlendirmeler yapılırken sadece kamu kesimi değil özel sektörün de durumu ele alınır. Özellikle özel sektörün borçluluk seviyesinin bütçeye doğrudan etkileri söz konusudur. Tüketici kredileri ve hane halkının yükümlülükleri bütçe planlamasında dikkate alınır. Enerjide dışa bağımlılığının yol açtığı yapısal cari açık sorunu, tasarruf oranlarının yetersizliği, eğitimin kalitesi, eğitime erişilebilirlik ve altyapı her bütçe yılının önemli gündemleri arasında yer almaktadır. “Kamuda tasarruf tedbirleri, AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi, enerjide dışa bağımlılığı azaltmak için yerli ve yenilenebilir (HES, rüzgâr enerjisi, nükleer enerji) enerji kaynaklarına yönelmek, alt yapı yatırımları ve ihracat kapasitesinin arttırılmasına yönelik teşvik uygulamaları” bütçe aracılığıyla planlanan bazı çözümlerdir. “Eğitime erişilebilirlik ve eğitimin kalitesi” bütçenin de çözüm aradığı sorunlardandır. “Öğrenim ve harç kredisi destekleri, ilköğretim ve ortaöğretimde taşınabilirliğe eğitim yapıları, ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine ücretsiz ders kitabı destekleri” mali açıdan yapılabilecekler örnek verilebilir. Uzun yıllar Milli Eğitim Bakanlığının “en büyük bütçeye sahip icracı bakanlık” olması da bu kapsamdadır. Ayrıca üniversite bütçelerinin değerlendirilmesinde, “objektif bir bütçeleme sisteminin” kurulması, etkinlik ve adalet açısından büyük önem taşımaktadır (OECD, PISA, Erişim:16/02/2017). Söz konusu sosyo-ekonomik değişkenler OECD ülkeleri ile karşılaştırılarak daha anlamlı hale getirilir. Bakanlar siyasetin ve piyasalara pozitif mesaj verme sorumluluğunun bir gereği “bardağın dolu tarafını”, Türkiye'nin güçlü yönlerini öne çıkarırlar. Bütçenin sadece niceliksel bir takım hedeflerden oluşmadığı kalıcı niteliksel amaçları da içerdiğinin altı çizilir. Bu süreçte bakanının bütçenin “samimiyet ilkesine” riayet etmesi, resmi bütün gerçekliğiyle ortaya koyması hedeflerin ulaşılabilirliği açısından önem taşır. Bakan ana hedeflerinin yanında bu hedeflere ulaşabilmek için stratejik araçlara ara hedeflere ve politika başlıklarına açıklık getirilir. Detaylı anlatım, plan ve bütçe komisyon üyeleri başta olmak üzere toplantıya katılanların ve kamuoyunun ikna olması açısından sunum yöntemidir. Ancak gerçekleştirmelerin ve hedeflerin ortaya konulmasında “rakamsal ve oransal açıklamalara sık sık yer verilmesi” sunumun takibini güçleştirecektir. Böylesi bir yöntemin spekülasyon amaçlı yapıldığını dile getiren komisyon üyeleri olduğu gibi, anlaşılabilirliği güçlendireceğini düşünenler de söz konusudur. Ar-ge faaliyetlerine bütçeden ayrılan pay, kayıt dışı ekonomi ile mücadele, rekabet ortamının oluşturulması, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi konularına sunumda yer verilir.

Maliye bakanları son yıllarda değerlendirmelerinde özellikle “siyasi istikrara, kamu mali dengelerine, bankacılık sektörüne, hane halkı bilançosuna, esnek kur rejimine ve makro ihtiyati politikalarına” dikkat çekmekteydiler. Siyasi istikrar ekonomik istikrarın önemli ve gerekli bir teminatıdır. İnsanların kendini güvende hissetmeleri, işsizlik bulabileceği, refahın artacağı, adil bir gelir ve vergi yükü dağılımının olacağı beklentilerini güçlendirecektir. Bu nedenle iktidar sözcüleri siyasi istikrara sıklıkla vurgu yaparlar. İktidar partisi üyeleri ve bakanları için uzun yıllar iktidarda kalabilmek “önemli bir istikrar göstergesi”, muhalefet partisi üyeleri için ise “bütçede hataların tekrarına ve denetimsizliğe imkân tanıyan bir durumdur”. Maliye bakanları “partilerinin iktidarlara geldikleri yılı” mukayese açısından milat görürler.

Hükümetin orta vadeli hedeflerini içeren orta vadeli program bütçe sunumunun önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde küresel ekonomi ile uyumlu, gelecek üç yıla ilişkin temel hedefler açıklanır. Bütçe yılına ilişkin özgün teşvik programları, vergi indirimleri, diğer vergisel kolaylıklar üzerinde durulur. Literatürde tartışılan “sürdürülebilir büyüme”, “kapsayıcı büyüme”, “bütçenin toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirilmesi”, yumuşak iniş, “kara kuğu etkisi gibi güncel kavramlara değinilir. Son yıllarda risk yönetim farkındalığı bağlamında hem özel sektör hem kamu sektörü dramatik bir şekilde artan büyük ölçekli

küresel şokları “kara kuğu etkisi” benzetmesiyle tanımlamaktadır. Yaşamın bir parçası ama tesadüfî olaylar olarak tanımlanan “kara kuğu” teriminin, üç anahtar özelliği bulunmaktadır. Birincisi, uç bir durumdur. Düzenli beklenti durumlarının oldukça dışındadır. Üçüncüsü, uç etkiler oluşmasına neden olur. Ve son olarak, tanımlanabilen ve tahmin edilebilen olayları öngörenler, bu etki sonucunda büyük bir kargaşa ile karşılaşılabilir. Bu durum ekonomik, sosyal ve politik istikrar için söz konusu olabilir. Küresel sistem içerisinde yer alan sağlık, iklim, sosyal ve finansal konuları içerebilir (Higgins, 2013: 76-89.) Türkiye açısından bulunduğu konum ve ekonomideki yapısal sorunlar nedeniyle, enerjide dışa bağlı olmanın yol açtığı riskler ve diğer dış kaynaklı konular belirsizlikleri güçlendirmektedir. Bu kapsamda Kız öğrencilerinin eğitimlerini gerçekleştirebilmeleri, kadın istihdamının, kadın sığınma evlerinin sayısının artırılması ve kadın çiftçilere yönelik eğitim faaliyetleri; “*Büyüme kompozisyonunun iç ve dış talep arasında dengelenmesi, cari açığın daralması ve enflasyonist baskıların azalması*” ve “*yeniden dengeleme süreci*” sıklıkla tartışılır.

Maliye bakanı geçmiş bütçe dönemine ilişkin plan, proje ve faaliyetlere yer verir. Kamuoyunun takdir edeceği icraatları ön plana çıkarır. Hedefler tutturulamamış ise gerekçeler anlatılır. İçinde bulunulan bütçe yılına ilişkin öngörüler açıklanır. Bütçe ile doğrudan veya dolaylı olarak çıkarılan kanunlara atıfta bulunulur. Örneğin 2016 yılında çıkarılan Ar-GE ve, Uluslararası İşgücü Kanununa sunumlar da yer verilmiştir (TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, İncelenmemiş Tutanak: 2016: 10). Yapısal reformlar üzerinde durulur. Bu açıklamalar bütçenin sadece rakamlardan oluşmadığının aynı zamanda hukuki, sosyolojik, psikolojik ve küresel yönlerinin de olduğunun göstergesidir. Bütçenin disiplinler arası niteliğini ortaya koyar.

Gelinen nokta bir yıl için değil, birden fazla yılı kapsayacak şekilde mukayese edilir. Bütçe sonuçları anlamlı hale getirilmeye çalışır. Talep edilen bütçe ile gerçekleştirilemeyen faaliyetlerin nihayete erdirileceği güveni verilmeye çalışılır. Bütçe gelir ve gider tahminleri hem rakamsal hem oransal olarak açıklanmaktadır. Bütçenin daha iyi anlaşılacağı gerekçesiyle gider ve gelir tahminleri “*ekonomik sınıflandırmaya*” göre dizayn edilmektedir. “*Faiz dışı fazla*” tahminleri üstünde sıklıkla durulmaktadır.

Bütçenin “*halkın bütçesi*” olduğu, toplumu doğrudan ilgilendiren kamu hizmetlerine ayrıldığı, “*Türkiye’nin uzun yıllar en büyük kamburu şeklinde ifade edilen faiz giderlerine daha az pay ayrıldığı*” konuşmalarda sıklıkla yer verilmektedir. En kapsamlı ve yaygın kamu hizmetleri; ulaştırma, eğitim, sağlık gibi alanlara kamu yatırımlarının miktarlarının, “*geçmiş yıllar OECD ortalamaları, milli gelire oranı ve bütçe içindeki payı*” ile mukayese edilir. Reel sektöre verilecek destekler ve teşvikler açıklanır. Bu teşvikler içinde vergisel teşvikler, sosyal güvenlik işveren prim destekleri, işveren primlerinin ne kadarlık bir kısmının devlet bütçesinden karşılandığı bilgisi paylaşılır. “*Esnaf kredi desteği, tarımsal kredi faiz desteği, ihracat desteği, KOBİ destekleri*” önemli teşvik kalemleri arasında yer alır. İşverenler, sosyal güvenlik primlerini, rekabet güçlerini azaltan, büyük bir yük ve maliyet olarak görürler. Devletin bütçe aracılığıyla kendilerine destek olmalarını beklerler. İşverenlerin yanında primini kendisi ödeyen vatandaşlar ve işçiler de kolaylıklar beklerler. Özel sektöre yapılması planlanan başta kurumlar vergisi indirimleri olmak üzere vergi indirimi ve teşviki konularına sunumda yer verilir. Türkiye’de “*yeşil kart uygulaması, Sağlık Bakanlığı’nın harcamaları, aile hekimliği uygulaması, hava ambulans sistemleri, misafir anne projesi*” bütçeye önemli yük getiren uygulamalar olup yine sunušta yer bulur.

Liberalleşme stratejisinin yanı sıra, özel sektörün güçlenmesi 1990 sonrası özel sektörün bütçeye ilgisini arttırmıştır. Bütçe aracılığıyla özel sektörün maliyetlerinin düşürülmesi adına sağlanan faizsiz krediler, hibeler markalaşma, kurumsallaşma, kapasite geliştirme, AR-GE, inovasyon ve işletmecilik destekleri kapsamında verilen diğer destekler söz konusu olmuştur. Kamu sektörünün bütçe aracılığıyla yaptığı bu harcamaların topluma katma değer yaratarak dönmesi arzu edilir. Özel sektörün verilen destekleri yerinde, verimli ve etkin kullanımı önemlidir. Toplumun katlandığı mali yüklerin kullanımının kamu yöneticileri tarafından sıkı takibi gerekir. Kamu harcamalarının topluma yansımaları uygulayıcıların en temel amacıdır. Bütçe sunumlarının içerikleri, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın aracı olan bütçelerin,

“sadece kamu harcamaları ile anılmaması” gerektiğini göstermektedir. Kamu sektörünün veya özel sektörün tek taraflı güçlenmesinin toplumsal refahın artışı ve adil dağılımının bir ayağını eksik bırakacaktır. Bu sebeple devletin bütçe aracılığıyla özel sektörün neyi nasıl üreteceğinden, ürünleri hangi kanallardan nerelere pazarlayacağına kadar pek çok konuda destek ve müdahaleleri bulunmaktadır. Örneğin bütçe vasıtasıyla özel sektörün üretim kapasitesini ve verimliliğini arttıracak düşünülen AR-GE harcamalarına karşılıksız hibeler, ürünlerin dış piyasaya satılması için “KDV iadeleri” söz konusudur. Hükümetin önem verdiği plan ve projeleri sunum ile açıklanır. Ekonomik ve sosyal projeler, kalkınma projeleri, sağlık ve eğitim hizmetlerine, gençlere, belediyelere, şirketlere, kamu idarelerinin kapasitelerinin geliştirilmesine ilişkin projeler, ar-ge projeleri, meslek edindirmeye ilişkin projeler, ekonomiye dair projeler bu kapsamda yer almaktadır. Çiftçilerin her yıl büyük beklenti içine girdiği “tarım kesimine” destekler ve kamu çalışanlarına, emeklilere yapılacak iyileştirmeler yer alır. Bakan bütçenin farklı sektörlerde istihdam edilen vatandaşların, beklentilerini karşılamaya yönelik olduğunu özellikle “işçilerin, memurların ve emeklilerin enflasyona ezdirilmeyeceği, bütçenin sosyal yönünün güçlü olduğu, pozitif ayrımcılığa (kadınları, çocukları, toplumun tüm dezavantajlı gruplarını kayıran) önem verildiğini” ifade eder. Her maliye bakanı, bütçesi için oldukça iddialıdır. O yılın bütçesi “adildir, doğru alanlara yatırım planlamıştır, toplumsal ve bireysel refah, yaşam kalitesi öncelikleri arasında yer bulur, yoksulları düşünür, toplumun ve milletin vicdanını yansıtır, vatandaşın bütçesidir. Sosyal mutabakat ve ortak akla dayanır, katılımcıdır. Ekonominin verimliliğini ve üretken yapısını destekler, yatırımları teşvik eder, altyapıya, sağlık, eğitim ve sosyal nitelikli harcamalara ağırlık verir, toplumun yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlar. Aynı zamanda şeffaf, hesap verebilir, gerçekçi, mali disiplini temel alan, makroekonomik istikrarı hedefleyen, krizlerden çıkaran, enflasyonu ve faizleri düşüren, gelirleri giderlerden daha fazla olan, büyümeyi ve kalkınmayı hedefleyendir. En iyi bütçe ülkenin refahına, sosyal barışına ve huzuruna katkı bulunandır...” Bu iddialı politik söylemler aynı zamanda “ideal bir bütçenin” özelliklerini içermektedir.

Bütçenin siyasi karakterinin bir yansıması da maliye bakanlarının konuşmalarında partisinin adını sık sık tekrar etmesidir. Bakanlar hükümetlerinin başarılı olduğu noktaları öne çıkarırlar (düşük enflasyon, faiz dışı fazla gibi). “Geçmiş yıl bütçe verilerinin sonuçları başarı veya başarısızlık” göstergesidir. Maliye bakanı yürütmenin gelir politikasına ilişkin görüşlerini de komisyon üyelerinin tartışmasını açar. “Ekonominin rekabet gücünün artırılması, istihdamın ve yatırımların teşvik edilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması etkin ve adaletli bir vergi sisteminin oluşturulması, ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülebilmesini sağlamak amacıyla yatırım, üretim, istihdam ve tasarrufların teşvik edilmesi, vergiye gönüllü uyum, kayıtlı ekonomiyeye geçişin hızlandırılması, vergi tabanının genişletilmesi vergi güvenliğinin güçlendirilmesi, sosyal ve çevresel politikalarla uyum, vergi uygulamalarında etkinliğin ve vergi denetim kapasitesinin artırılması,” gibi gelir politikaları öncelikleri içinde yer alır. Özellikle vergi mevzuatına ilişkin değişiklikler ile getirilmesi planlanan yeni düzenlemeler üzerinde durur. Vergi mevzuatı bütçenin dinamik karakterli yönünü oluşturması nedeniyle her bütçe yılında yeni düzenlemelere gidilmektedir. Vergi tahsilatının etkinliği, kayıt dışı ekonomi ile mücadele, mükellefin vergiye uyumu, uluslararası vergi rekabetinde Türkiye’nin konumu, vergi adaleti ve etkinliğine yönelik çalışmalar, küresel ısınma ve çevresel duyarlılık başta olmak üzere dünya gündemindeki vergisel konular ve Türkiye’de uygulanabilirliğine yönelik planlamalar vergisel düzenlemelerin temel içeriğini oluşturur. Türkiye’de “vergi yükü ve verginin adaletsiz dağılımına” ilişkin yaygın bir inanış bulunmaktadır. Bu tartışma uzun yıllar bütçe görüşmelerinin önemli başlıkları arasında yer almıştır. Özellikle “dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki yüksek payı” sıklıkla tartışılmaktadır.

Maliye bakanı, “kesin hesap kanun tasarısına” ilişkin değerlendirmeler için ise ayrı bir başlık açar. Gelir ve gider gerçekleştirmelerini sayısal olarak verir. Gerçekleşen temel makroekonomik büyüklükleri açıklar. Sayıştayın “dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu ile mali istatistikleri değerlendirme raporunda” yer alan tespitlere, önerilere ve eleştirilere ilişkin genel bir değerlendirme yapar. Eksikliklerin giderilmesinde yürütme olarak neler yaptıklarını ve yapacaklarını komisyon üyelerine ifade eder. Bakan

merkezi yönetim bütçe tahminine, ilk dokuz aylık yılsonu gerçekleştirmelerine ve kalan üç aylık tahminlerine konuşmasında yer verir. Bütçe gider ve gelir tahminlerinin, “başlangıç bütçesine kıyasla” hangi oranlarda aştığını veya düştüğünü karşılaştırmalı şekilde ortaya koyar. Öngörü ile gerçekleştirmeler arasındaki farklılıkları % olarak açıklar. Açıklamalarını daha çok “bütçe performansının başarısını öne çıkararak” yapar. Performanslarını gerekçelendirir, giderlerdeki ve gelirlerdeki artış ve azalışların nedenlerini açıklar.

3.3.Konuşmanın Son Bölümünün Kapsamı

Konuşmanın son bölümü “merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısına” ilişkindir. O bütçe yılının “hükümetin ve yeni kamu mali yönetim anlayışının (reform sonrası) kaçınıcı bütçesi” olduğu ifade edilerek değerlendirmelerin kapsamı ve başlangıç noktası ortaya konulur. 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” Türk bütçe sistem ve süreci açısından bir dönüm noktası kabul edilmektedir. “2003’den önce 2003’den sonra” ifadesi yaygın bir kullanıma sahiptir.

Bütçenin bir “politika belgesi” olduğu bir kez daha teyit edilmiş olur. Bütçenin temel amaçları ve hedefleri açıklanır. Öncelikler masaya yatırılır ve kamuoyuyla paylaşılır. Hedeflenen makroekonomik büyüklükler, “orta vadeli program ve orta vadeli mali planda” yer aldığı şekliyle komisyon üyelerinin görüş, öneri ve katkıları için sunulur. Bütçenin “popülist olmadığı” söylemi her bütçe görüşmelerinin trend ifadeleri arasındadır. Bu bağlamda kamu giderlerinin arttırılmadığı dile getirilir, “mali disiplinin, sıkı maliye politikası uygulamalarının” önemi üzerinde durulur. Maliye bakanının ifadelerinin “gerçekçi ve tutarlı” olması beklenir. Hedeflenen makroekonomik veriler gerçeği yansıtmalıdır. Aksi halde toplumda negatif algıların güçlenmesine ve bir direncin oluşmasına neden olacaktır. Bütçenin “en kötü senaryolara” göre planlanması gerekir. Temel hedefler ve öncelikler açıklandıktan sonra, orta vadeli program çerçevesinde komisyon üyeleriyle paylaşılır. Gelir ve gider tahminleri, önceliklere de vurgu yapılarak açıklanır. Bazı gider veya gelir kalemlerinin içeriği daha detaylı ortaya konabilir. Özellikle eğitim, sağlık, altyapı harcamalarına ve kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin etraflıca bilgilendirme yapılmaktadır. Kamuoyunun anlayacağı şekilde örneklere başvurulur. Örneğin, “en düşük memur aylığıyla çalışan bir kişinin bu tutar ile ne kadar eklemek, ne kadar et veya süt alabileceğine ilişkin”. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere ayrılan paylar ve içeriklerine ilişkin açıklamalar yerel yöneticilerin beklentilerini karşılamaya dönüktür.

Sunuş muhalefet partisi üyelerinin soru ve eleştirisiyle pek çok kez kesilir. Bakan “karşılık vererek, açıklama getirerek, geçmiş hükümet dönemlerine dair bütçelere atıfta bulunarak, esprili bir yaklaşım ve yumuşak bir geçişle” konuşmasını sürdürür. Maliye bakanı eleştirileri azaltabilmek için genellikle “gülüm yüzlü ve naif bir tutum” sergiler. “Maliye bakanlarının soğuk yüzlü, sert mizaçlı olduğu” sıklıkla ifade edilir. Bunun temel nedeni Maliye Bakanları’nın, mali disiplinin sağlanmasında, gösterdiği duyarlılıktır. Diğer bakanlıklar ve onlara bağlı idareler genellikle yeterli düzeyde bütçe alamamaktan şikâyet ederler. Bakanların aklında “ayağını yorganına göre uzatmak”, “gelecek yılı, bakanlık yaptıkları dönemleri sorunsuz atlatmak” vardır (TBMM, PBK Tutanak Dergisi, 2’nci Toplantı 10 Aralık 2015 Perşembe, s.58).

Konuşmalar zaman zaman karşılıklı sohbet havasında geçer. Maliye bakanlarının olumsuz eleştirileri karşılama kabiliyeti konuşmanın gidişatını belirleyecektir. Bakanın maliye eski bakan veya bakanlarına ilişkin yaklaşımında ayrı bir nezaket söz konusudur. Maliye bakanlarının bakanlık bürokrasi içerisinden gelmesi birlikte çalıştığı komisyon üyesi eski meslektaşlarına karşı davranışına yansımaktadır. Halef-selef bakanların dönem dönem birbirini zorladığı, “eski bakanın yeni bakanı adeta sınava çektiği anlar” olsa da oldukça saygın ve seviyeli bir tartışma ortamı yaşanmaktadır. Bu durum maliye bakanlığında gelenekselleşmiş “üstat-yardımcı” anlayışının bir yansımasıdır. Maliye bakanları maliye bürokrasisinde yer aldığı zamanlarda Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda pek çok kez bulunması muhtemeldir. Bürokratik görevden sonra siyasi sorumluluk üstlenen maliye bakanlarına eleştirilerin niteliği de farklılaşacak, komisyon üyesi milletvekillerinin (özellikle muhalefet partisi üyeleri) bakana bürokrat olduğu dönemde verdiği tepkiler ile siyasetçi iken verdiği tepkiler arasında değişim olacaktır. Çünkü komisyon üyesi milletvekillerinin

muhatabı hükümet temsilcileri yani siyasilerdir. Maliye bakanı tarafsız bürokrat kimliğini, taraflı siyasetçi kimliğiyle değiştirmek durumunda kalacaktır. Bürokratlar belirli bir konuya açıklık getirmek, bağlı olduğu bakanına ihtiyaç halinde teknik bilgi sağlamak için yer alırlar. Siyasi söylemlerde ise bulunamazlar. Devlet memuru oldukları için “tarafsızlıklarını” muhafaza ederler.

Maliye bakanı genellikle sunuşunu “politik içerikli konuşmalar” ile tamamlar. Komisyondan desteklerini talep eder. Bakanın bir buçuk ila iki saat arasında süren sunumu için Plan ve Bütçe Komisyon başkanlığı tarafından “usulen bir süre sınırı” ifade edilse de uygulamada sınır konmaz. Muhalefet partisi üyeleri maliye bakanını konuşma süresi açısından eleştirmezler. Sunumun esasına yönelik ise her zaman titiz bir takip söz konusudur.

SONUÇ

Harcama mekanizmalarının başında yer alanların (bakanlar, üst yöneticiler) ve toplumun talepleri karşısında bütçe dengesini savunmak durumunda olan maliye bakanlarının işi her dönem zor olmuştur. Bu zorluğunun yanında bazen güç kazanan bazen de güç kaybeden maliye bakanları için bütçe tasarısı hazırlamak ve bütçe politikalarını koordine etmek ise değerli bir ayrıcalık ve yetkidir. Bakanların bütçe sürecinde söz konusu yetkilerini kullanırken kamuoyunu doyurucu bir şekilde bilgilendirme, ikna edebilme, gerektiğinde “hayır” diyebilme, direnç gösterebilme, kararlılık, ekonomik duruma ilişkin olasılıkları öngörebilme ve tasarruf yapabilme kabiliyetine sahip olması gerekir.

Maliye bakanlarının karakteristik ve ortak bazı özelliklere sahip olduğu literatürde sıklıkla dile getirilmektedir. Bu nedenle çarpıcı adlandırmalar ve betimlemelerle karşı karşıya kalmışlardır. Bakanlar hakkında “süper bakan, yırtıcı, zeki amatör, uyanık bekçi, acımasız, hükümetin ikinci başkanı, mali şef” gibi pek çok yakıştırma yapılmıştır. Maliye bakanları benzer demografik özelliklere sahiptir. Eğitimleri ve öğrenimleri, mesleki bilgi ve deneyimleri, yaşları, cinsiyetleri, aldıkları formasyonlar yakınlık göstermiştir. Söz konusu niteliklerini bakanlar eylemlerine yansıtmaktadırlar.

Bakanların niteliklerini yansıttığı, bütçe sürecinin yasama aşamasını başlatan önemli anlardan biri bütçe sunuş konuşmalarıdır. Konuşmalar gelir ve harcamaların etkili, tutarlı ve çarpıcı bir dille gerçekleştirilmesine dayanır. Konuşmanın etkinliği maliye bakanının şahsi becerisi ve nüfuzuna göre değişebilmektedir. Konuşmanın temel amaçları yasama üyelerini ikna etmek, katkılarını ve olurlarını almak, kamuoyuna bütçeye ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak ve toplumun beklentilerini karşılamaktır. Konuşma ayrıca hesap verilebilirlik ve saydamlık başta olmak üzere temel mali yönetim ilkelerini gerçekleştirmeyi hedefler. Konuşmanın bir başlangıç noktası olması, bütçe görüşmelerinin bu nokta üzerinden ilerlemesi, siyasi, ekonomik ve sosyal yönleriyle gündem belirleyici gücü, kamuoyunun ve milletvekillerinin gösterdiği yoğun ilgi de dikkate alındığında konuşmanın bütçenin yasama aşamasının en dikkat çekici anını oluşturduğu düşünülmektedir. Bütçe sunuş konuşmalarının tarihsel bir arka planı bulunmaktadır. Bir ülkenin mali sisteminin doğru bir şekilde okunmasını sağlayan konuşmalar, mali tarihe not düşülen önemli belge ve bilgiler olup ilgi odağı olmayı sürdürmektedir.

Bakanlar bütçeyi her yönüyle sahiplenirler ve bütçesinin ideal bütçe olduğunu iddia ederler. Sadece muhalefet partisi üyelerine değil, kendi partisinin üyelerine de mali disiplinin sağlanması gerekçesiyle hassasiyet gösterirler ve mesafeli yaklaşırlar. Bakanların bütçe konuşmalarının bir sistematığı, öğreticiliği, kalitesi ve gündem belirleyici gücü bulunmaktadır. Bakanlar, konuşmalarını meclisin üstünlüğüne gölge düşürmeyecek, bütçenin bütünlüğünü bozmayacak sorumlulukla ve anlayışıyla gerçekleştirirler. Bakanlar bütçe sunuş konuşmalarının metnine bağlı kalmayıp birikimi ölçüsünde ona değer katarlar. Bu katkıya komisyon ve genel kurul üyeleri de ortak olurlar. Bakanlar sunuş konuşmalarını rutin bir metnin ötesine taşırlar.

Diğer taraftan maliye bakanlarına “pembe bir tablo çizildiği, bütçe gerçeklerinin gizlendiği, sunuşun kapsamının yetersiz olduğu ve geçmiş yıllarla kıyaslamalarda eksiklikler barındırdığı, polemiklerle önemli bazı konuların üstünkörü geçildiği, gelecek yıl bütçesine verilen önemin aynı düzeyde kesin hesaplara verilmediği” eleştirileri de yapılmaktadır.

Sonuç olarak maliye bakanlarının bütçe sunuş konuşmalarının Türk bütçe sürecinin gelenekselleşmiş ve kurumsallaşmış bir parçasını oluşturduğuna ve süreci zenginleştirdiğine kuşku yoktur.

KAYNAKÇA

- 13/12/1983 tarih ve 178 Sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 10/12/2003 tarihli, 5018 Sayılı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Aksoy, Ş. (1993), *Kamu Bütçesi*, Filiz Kitapevi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Maximilien, Q., Ylaoutinen, S. (2015), "The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries", *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department, WP/15/232, pp. 1-51.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. (2018).
<http://www.politics.ankara.edu.tr/?bil=bil_icerik&icerik_id=284&menu=0&ens_birim=0> (Erişim: 24/01./2017).
- Bulutoğlu, K., Kurtuluş, E. (1981), *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, Kent Basımevi, Birinci Basım, İstanbul.
- Çiftelinar, R. (2007), *Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No:120, TBMM/Ankara.
- Demir, İ. (1953), *Bütçe, Türkiye'de ve Diğer Memleketlerde*, Maliye Tetkik Kurulu Mütercimi, Ankara.
- Du Velay, A. (1902), *Türkiye Maliye Tarihi*, Derleyen: Maliye Tetkik Kurulu, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No.178/1978, Damga Matbaası.
- Emiroğlu, C. (1934), *Bütçeler ve Hazine*, Damga Matbaası, Ankara.
- Ercin, C.(1938), *Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı*, T.C Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınlarından, No: 2, İstanbul Devlet Basımevi.
- Erginay, A.(1957), *Mukayeseli Bütçe (Türkiye, İsviçre, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve Rusya Bütçe Sistemleri)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 70-52, Ajans-Türk Matbaası, Ankara.
- Ertuğruloğlu, M. (1969), *Maliye İlimi*, I. Kitap, Maliye İlminin Genel Esasları, Özel Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Yüksek Okulu, A Serisi Yayınları, No:8, Başnur Matbaası, Ankara.
- Ferry, L., Zakaria, Z., Eckersley, P., (2014) "The Role of Budget Speech: a Malaysian Government Study", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 27 Issue: 7, pp.564-580.
- Feyzioğlu, B.N. (1981), *Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe*, 6.Baskı, Filiz Kitapevi, Formül Matbaası, Beyazıt, İstanbul.
- Gürsoy, B. (1980), *Kamusal Maliye –Bütçe-*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayınları No: 436, İkinci Cilt, S.B.F, Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.
- Higgins, D.M. (2013), "The Black Swan Effect and the Impact on Australian Property Forecasting", *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 18 Iss 1 pp. 76 – 89.
- Jeze, G. (1931), *Maliye İlimi ve Fransız Mali Mevzuatı Hakkında Başlangıç Dersleri*, Yeni Baskı, Marcel Giard, Kitapçı-Tabi, Paris (Çev: Ertuğruloğlu, M. (1956) Ankara).
- Kırmızı, A. (2003), Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Maliye Nazırları (1838-1922), *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt I, Sayı I, ss.97-114.
- Kuyucak, H.A. (1952), *Bütçe*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 513, İktisat Fakültesi Neşriyatı No: 60, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- <http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2016/12/PISA2015_Ulusal_Rapor1.pdf> (Erişim:16.02.2017).
- <<http://www.oecd.org/pisa>> (Erişim:16/02/2017).
- Önder, İ. (2013), "Bütçe Felsefesi", *İktisat ve Toplum*, Sayı 38, 2013, s.47).
- Öner, E. (2005), *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde, Mali İdare*, T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369, Ankara.

- Özer, İ. (1986), *Devlet Maliyesi*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No: 1986/277, Cilt: II, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Pelin, İ.F. (1942), *Finans İlmî ve Finansal Kanunlar*, Birinci Kitap, İkinci Bası, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:166, İktisat Fakültesi No: 12, Güven Basımevi, İstanbul.
- Pelin, İ.F. (1944), *Finans İlmî Bütçe*, Cilt 1, Fasikül 1, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 227, İktisat Fakültesi Yayınlarından No: 22, İstanbul.
- Saalfeld, T. (2003), "The United Kingdom: Still a Single 'Chain of Command'? The Hollowing Out of the 'Westminster Model'" pp.620-648. (içinde: Strøm, K., Müller, Wolfgang C., Bergman, T. (2003) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Biddles Ltd., King's Lyn, Norfolk.
- Sayar, N. (1954), *Devlet Bütçesi*, Prensipieri ve Tatbikatı, T.C. Maarif Vekâleti İstanbul, Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınlarından, No:34/122, Sermet Matbaası, Şemsi Arkadaş, İstanbul.
- Stourm, R. (1917), *The Budget*, D.Appleton and Company Newyork (London), The Institute For Government Research. (A Translation from the seventh edition o Le Budget (Cours de Finance), Paris, 1913. Thaddeus Plazinski (Translator), Walter Flavius McCaleb, Ph.D. (Editor).
- Sur, F.H. (1946), *Maliye Dersleri*, Cilt: II, Ankara.
- Şener, A. (2012), "2002-2007 Yıllarına İlişkin Vergi Politikalarının Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Perspektifinde Analizi", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 290.
- Şenatalar, B. (1993), "1991 Bütçesi ve Karşı Karşıya Bulunduğu Kısıtlar", İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınlarından No: 3695, İktisat Fakültesi Yayın No: 541, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 76, *Prof. Dr. Memduh Yaşa'ya Armağan*, Otuzdördüncü Seri, Yıl 1990/1991, İstanbul.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambiridge University Press.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Bakanlık Tarihçesi. (2018), <<http://www.maliye.gov.tr/bakanlik-tarihcesi>> (Erişim:16/07/2017).
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2018), <http://www.maliye.gov.tr/maliye-bakanlari>
- T.C. Resmi Gazete, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü. (2017), <<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx#>> (Erişim:16/011/2017).
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, (26/01/2016).
- TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, İncelenmemiş Tutanak. (2016), 25/10/2016.
- TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları. (2010), 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı İle 2009 Yılı Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısı.
- TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları. (2011), 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı İle 2010 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973), Karar No: 584, Kabul Tarihi: 5.3.1973.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan Ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi. (2015), 2'nci Toplantı 10 Aralık 2015 Perşembe,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, . (2014), Tarih: 23/10/2014, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı İle 2013 Yılı Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları. (2011), 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı İle 2010 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları. (2011), 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı İle 2010 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısı.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2015), Tasarruf – Yatırım Dinamikleri ve Cari İşlemler Dengesi Gelişmeleri.
- Türk Dil Kurumu, Genel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a906e65bdcbc8.75875486 (Erişim: 23/02/2018).