

Türkiye’de Bütçe Hakkının Doğruluk İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Vuslat GÜNEŞ¹

Makale Geliş Tarihi: 05.09.2022 Makale Kabul Tarihi: 17.10.2022

Makale Türü: Araştırma makalesi

Atıf: Güneş, V. (2022). Türkiye’de bütçe hakkının doğruluk ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi. *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 10(2), 95-109.

ÖZ

Parlamentar sistemin özü bütçe hakkına dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle, temsili demokraside halkın bütçe hakkını kullanabilmesi amacı ile parlamentolar oluşturulmuştur. Ancak bugün parlamentoların bütçe hakkını ne kadar etkin kullanabildiği tartışılmaktadır. Parlamentonun bütçe hakkını kullanabilme etkinliğini anlamının yollarından birisi, merkezi yönetim bütçe gelir ve gider tahminlerinin doğruluğunu değerlendirmektir. Bu çalışmada Türkiye’de 1996-2020 dönemine ilişkin merkezi yönetim bütçe gelir ve gider tahminlerinin doğruluk ilkesi aracılığıyla değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada tahminlerin doğruluğu “Tahmin Hatasının Hesaplanması” yöntemi aracılığıyla incelenmiştir. Sonuç olarak çalışmada bütçe hakkını etkisizleştirecek şekildeki tahmin hatalarının süreklilik göstermediğine ulaşıldı. Bununla birlikte gelir ve gider açısından bazı yıllar ciddi tahmin hatalarına rastlanılmıştır. Ayrıca 1996-2020 yılları arasında gider tahminlerinde gelir tahminlerine kıyasla daha önemli sapmaların olduğu görülmüştür.

Anahtar sözcükler: Doğruluk İlkesi, Bütçe Hakkı, Tahmin Hatası Yöntemi

JEL Kodu: H61, H62, H68

Evaluation of Power of the Purse in Turkey in Terms of Principle of Accuracy

ABSTRACT

The essence of the parliamentary system is based on the power of the purse. In other words, parliaments have been formed in order to enable the people to use their power of the purse in representative democracy. However, today it is discussed how effectively the parliaments can use their power of the purse. One of the ways to understand the effectiveness of the parliament in exercising its power of the purse is to evaluate the accuracy of the central government budget revenue and expenditure estimates. In this study, it is aimed to evaluate the central government budget revenue and expenditure estimates for the period 1996-2020 in Turkey via the accuracy principle. In the study, the accuracy of the estimations is examined via the "Calculation of Estimation Error" method. As a result, it has been observed that there are no persistent estimation errors at a level that will render the power of the purse ineffective. However, serious estimation errors were encountered in some years in terms of revenue and expenditure. In addition, it has been observed that there are more significant deviations in expenditure estimates between 1996 and 2020 compared to revenue estimates.

Key words: Accuracy Principle, Power of the Purse, Estimation Error.

JEL Code: H61, H62, H68

¹ Arş. Gör. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, vuslatgns@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8201-6847.

1. Giriş

Bütçe hakkı, kamu gelir ve giderlerinin belirlenmesinde vatandaşların söz sahibi olması anlamına gelmektedir. Temsili demokraside vatandaşlar bütçe hakkını parlamenterler aracılığıyla kullanmaktadır. Ancak bugün temsili demokrasinin ne kadar etkin ve adil bir sistem olduğu sorgulanmaktadır. Öyle ki günümüzde doğrudan demokrasi modeline tamamen dönüş mümkün olmasa bile doğrudan demokrasi araçlarının uygulanabilirliği tartışılmaktadır.

Bütçe hakkının etkin kullanımına ilişkin olarak ülkeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Dolayısıyla günümüzde parlamentoların bütçe hakkını ne kadar etkin kullanabildiği sorgulanmaktadır. Buna bağlı olarak parlamentoların bütçe hakkını kullanımındaki etkinliği literatürde tartışma konuları arasında yerini bulmuştur. Nitekim Nami Çağan'a göre *"Temsili demokratik parlamenter rejimin kurulmasında ve gelişmesinde en önemli rolü oynayan bütçe hakkı, geleneksel bütçe süreci içinde biçimsel varlığını korumakla birlikte zaman içinde etkisini ve önemini yitirmiştir"* (Çağan, 2008: 7).

Diğer taraftan kamu maliyesinde parlamenter kontrolü temin etmek ve bütçe hakkının etkin kullanımını sağlamak amacıyla doğruluk ilkesi gibi bütçe ilkelerine ihtiyaç duyulmuştur. Geleneksel bütçe ilkelerinden biri olan doğruluk ilkesi ile bütçeyi hazırlayanların samimiyetlerini ve öngörülerinin doğruluğunu ölçmek amaçlanmaktadır. Dolayısıyla doğruluk ilkesinde bütçe gelir ve gider tahminlerinin tutarlılığını değerlendirmek esastır. Samimiyetten uzak ve o yılın ekonomik gerçekliğine uymayan bütçelerin hazırlanması bütçe hakkını etkisizleştirmektedir. Bu çalışmada da hükümetlerin bütçeyi hazırlarken doğruluk ilkesine ne kadar uygun davrandığını ölçerek bütçe hakkının etkinliğine ilişkin bir değerlendirme yapmak amaçlanmıştır.

Bu çalışmada bütçe gelir ve gider tahminlerinin tutarlılığını değerlendirebilmek için "Tahmin Hatasının Hesaplanması" yöntemi kullanılmıştır. Çalışma 1996-2020 yılları aralığını kapsamaktadır. Çalışmada ilk olarak bütçe hakkı kavramı ve gelişimi konusuna yer verilmiştir. Akabinde bütçe hakkının temel çerçevesi ve parlamentonun rolü ele alındıktan sonra bütçe ilkelerinin bütçe hakkıyla ilişkisi incelenmiştir. Son olarak doğruluk ilkesine uygunluğu açısından merkezi yönetim bütçesi değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2. Bütçe Hakkı Kavramı Ve Gelişimi

Yılmaz ve Biçer, bütçe hakkını; *"gelir ve giderlerin tür ve miktarının belirleme yetkisinin kime ait olduğu konusunda yaşanan mücadelelerin sonucunda halkın temsilcilerinin bütçe üzerinde elde ettikleri, yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin bütünü olarak"* kavramsallaştığını ifade etmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203). Başka bir ifadeyle, bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi olarak tanımlanabilir. Bu tanımlarda, bütçe hakkının başlıca üç unsuruna vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu unsurlar:

- Toplumsal ihtiyaçların tespiti ve bunların kamu hizmetlerine konu edilmesi sorunu,
- Kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin belirlenmesi ve bunların toplanması sorunu,
- Karar yetkisinin kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu.

Bu üç sorunun ortak özelliği, tercih ve kararlarla ilgili olmasıdır. Toplumun yaşayışını doğrudan etkileyen ve bireyleri bazı konularda zorlayan bu tercih ve kararlar siyasi nitelik taşımaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015:31).

Bütçe hakkının çeşitli ülkelerde geçirdiği gelişim, o toplumlarda yaşanan siyasi mücadelelere paralel bir seyir izlemiştir. Bütçe hakkı ile ilgili gelişmeler ilk önce İngiltere'de ortaya çıkmış, daha sonra Kıta Avrupası ve Amerika'ya geçerek tüm dünyaya yayılmıştır. İngiltere'de 1215 tarihinde ilan edilen Magna Carta ile başlayan süreçte; önce vergilerin parlamento tarafından çıkarılan kanunla toplanması, daha sonra da harcamaların parlamento onayı ile yapılmasının benimsenmesi bütçe hakkının ortaya çıkmasına ve gelişmesine yol açmıştır. Fransa'da bütçe hakkı daha geç elde edilmiştir. 1789 Fransız İhtilalinden

sonra “kanunsuz vergi alınmaz” prensibi yasalaşmasına rağmen gerçek anlamda bütçe hakkı “bütçeyi meclis onaylar” hükmü ile 1946 Anayasa Değişikliği ile hayata geçirilmiştir. Diğer taraftan Fransa’da bütçe sistemi daha geç gelişmiştir ancak Kıta Avrupası ve Türk bütçe sistemine örnek teşkil etmiştir (Canbay ve Gerger, 2012: 169-170).

ABD’nin bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkmasında vergi ve bütçe hakkı etkili olmuştur. Amerika’da ulusal bağımsızlığın kazanılması ve demokratik bir sistemin kurulması, İngiltere’nin savaşın finansmanı için koyduğu vergilere karşı gerçekleştirilen tepkilerle başlamıştır. Bütçe hakkının, yürütme organının halka yönetimde söz hakkı tanımadan vergi koyma yetkisi olamayacağı şeklindeki en temel ilkesi, Amerikan Devrimine ilham kaynağı olmuş ve “temsilsiz vergi olmaz” şeklinde sloganlaşmıştır (Narter, 2012: 37-38). Dolayısıyla batı toplumlarında bütçe hakkının gelişimi ile demokrasinin yerleşmesi arasında ciddi bir paralellik görülmektedir.

Türkiye’de bütçe hakkının ortaya çıkması ve yerleşmesi, İngiltere ve Fransa’daki gibi halk hareketleri ile değil, üst yöneticiler tarafından yapılan ıslahatlar sonucu olmuştur. Osmanlı Devletinde Tanzimat öncesi dönemde bütçe olgusuna rastlanılmamaktadır. Bütçe fikri Tanzimat’tan sonra doğmaya başlamış ve 1855 yılında ilk Bütçe Nizamnamesi yayınlanmıştır. Ancak bu tarihlerde ülkede parlamento bulunmadığından demokratik anlamda bütçe hakkından söz edilemez. Osmanlı’da bütçe hakkının ortaya çıkması Meşrutiyet döneminde 1876 Anayasası ile olmuş ve böylece bütçe hukuki dayanağına kavuşmuştur. 1876 Anayasası bütçenin, devletin gelir ve giderlerini gösteren bir kanun olduğunu; gelir ve giderlerin yıllık ve bölümler itibarıyla onaylanacağını belirtmiş ve kesin hesap kanununa dair hükümlere yer vermiştir. Ancak 1876 Anayasası hükümleri 1908’de İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra uygulanabilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de modern anlamda ilk uygulanan bütçe olarak 1909 yılına ait bütçe kabul edilmektedir. Ancak Türkiye’de bütçe hakkının ve modern bütçenin tam anlamıyla yerleşmesi cumhuriyet dönemi ile olmuştur (Feyzioğlu, 1983-1984: 6-7).

3. Bütçe Hakkının Temel Çerçevesi Ve Parlamentonun Rolü

Biçer ve Yılmaz’a göre günümüzde parlamentonun yürütme organını denetleyebilmesi için kullanabileceği en etkin mali denetim aracı bütçedir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 64). Diğer taraftan bütçe hakkının parlamenterler tarafından daha çok kullanıldığı aşamalar, bütçenin parlamentoda görüşülmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi sürecidir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 209).

3.1. Bütçenin Onaylanması

Bütçe, hükümetin en önemli politika aracıdır ve ulusun önceliklerinin kapsamlı bir beyanını sağlamaktadır. Halkın temsilcisi olarak parlamento, bütçenin ülkenin ihtiyaçlarını mevcut kaynaklarla en iyi şekilde karşılamasını sağlamak için uygun yerdur (Krafchik ve Wehner, 1998: 1). Diğer taraftan iyi yönetim ve mali şeffaflığı teşvik etmek için parlamentonun bütçe sürecine aktif katılımı esastır. Ancak parlamentonun daha aktif katılımı, mali disiplinin bozulma riskini taşımaktadır. Özellikle parlamentonun sınırsız bütçe değişikliği yetkisine sahip olduğu ülkelerde, parlamento harcamaları artıran veya vergileri azaltan değişiklikler yapma eğilimindedir. Parlamentonun ana görevleri, hükümetin ön bütçe taslağını (gelir tahminleri ve harcama planları dahil) gözden geçirmek ve tartışmak ve yıllık bütçe planının uygulanması amacıyla harcamalar için yetki vermektir. Diğer ifadeyle bütçe kanunlarının onaylama yetkisi parlamentoya aittir. Ancak bütçe, yeni mali yıl başlamadan önce parlamento tarafından onaylanmazsa, mevcut hükümet programlarının yeni mali yılın 1. gününden itibaren devam etmesini sağlanması için açık kuralların varlığı önemlidir (Lienert, 2010: 1-5).

Bütçenin onaylanması konusunda yürütme ile yasama arasındaki rol ve yetkiler açısından mevcut sistemleri, teorik incelemede, iki ana grupta toplamak mümkündür. Birinci sistemde, parlamento, bütçe hazırlanırken fazlaca müdahale etmektedir. Burada parlamento, hem komisyonlardaki görüşmeler sırasında hem de genel kuruldaki görüşmeler sırasında hazırlanan tasarı üzerinde istediği değişikliği yapmaktadır. Bu sistemde bütçe hakkı, daha çok bütçe tasarısının görüşülüp onanması sırasında kullanılmak istenmektedir. İkinci sistemde ise bütçe tasarısı hükümetin bir yürütme programı olarak değerlendirilmektedir. Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı üzerinde yapılacak değişikliklerin yürütmenin yıllık programlarında ve uzun süreli planlarında aksaklık ortaya çıkaracağı kabul edilmektedir. Bu

sistem temelde bütçe hakkının etkili şekilde kullanılması için bütçe tasarısına müdahale etmenin gerekli olmadığı görüşüne dayanmaktadır. Yasamanın bütçe hakkını asıl olarak bütçenin uygulama sonuçlarını denetleyerek ve kontrol ederek kullanması gerektiği kabul edilmektedir. Bu anlamda bütçe hakkında etkinlik ancak tasarıdaki gelir ve gider tahminlerinin ne düzeyde gerçekleştiğinin, verilen izinlere ne kadar uyulduğunun araştırılıp anlaşılması ile sağlanabilir (Feyzioğlu 1984: 234-235).

3.2. Bütçe Uygulamalarının Gözetimi

Araştırmalar doğru yapılmayan mali raporlamanın parlamentonun bütçe gözetimini azalttığını göstermektedir. Bütçe sürecinin tüm aşamaları için şeffaflık önemlilik arz etmektedir. Dolayısıyla bütçe süreci boyunca parlamentonun denetim gerçekleştirebilmesi için yürütme organı tarafından açıklanacak olan kapsamlı, doğru ve zamanında bilgiye ihtiyaç bulunmaktadır Diğer taraftan literatürde hükümet biçimi, hukuk sistemi türü, demokrasi düzeyi ve ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi çeşitli kurumsal/politik ve sosyo-ekonomik faktörlerin bütçe gözetim düzeyi üzerinde etkili olabileceği tartışılmaktadır (Rios vd., 2016: 5-8).

Parlamentolar gözetim fonksiyonunu; bütçenin uygulama öncesi gözetimi ya da uygulama sonrası gözetimi şeklinde yerine getirmektedir (Sahgal, 2008:168). Parlamento, mali yıl süresince her kanunda yaptığı gibi bütçe kanununun uygulanışını da denetleyebilmektedir. Parlamentoların bütçe kanununun uygulanışını denetlemede kullandığı yöntemler diğer kanunların denetiminde kullanılan yöntemlerin aynısıdır (Gürsoy, 1980: 440-441). Parlamento, bütçe uygulamalarının izlemesini gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması aracılığıyla yapabilmektedir (Aksoy, 1993: 387). Ayrıca mali yıl içinde bütçe kanununa getirilen değişiklikler, ek ödenekler, borçlanma yasaları; hatta vergi yasalarını değiştirici düzenlemeler, mali sorunların ve bütçe uygulamalarının parlamento tarafından denetlenmesine imkân sağlamaktadır (Gürsoy, 1980: 441).

3.3. Bütçe Sonuçlarının Kontrolü

Anayasalar, bütçe uygulamasının gözetiminde ve kamu hesaplarının harcama sonrası gözden geçirilmesinde parlamentolara önemli roller vermektedir. Ancak parlamentolar, bütçe kanunununda belirtilen bütçe kurallarına uyumuna ilişkin hükümete sınırlı bir izleme gerçekleştirmektedir. Parlamentolar, kamu harcamalarının performansını izlemek ve sonuç odaklı bütçelemeyi uygulamak için yetersiz donanıma sahiptir Diğer taraftan genel denetim ofisleri parlamentoların gözetim fonksiyonuna önemli destek sağlamaktadır. Ülkelerin büyük çoğunluğunda genel denetim ofisleri yürütmeden bağımsızdır, hükümet hesaplarını denetlemekte ve parlamento raporlamaktadır. Genel denetim ofisleri, güvenilirlik ve etkinlik açısından yürütmeden bağımsız olmalıdır (Santiso, 2005:19-21).

Parlamento, bütçe sonuçlarına ilişkin kontrol yetkisini çoğunlukla kesin hesap kanunu ile yerine getirmektedir. Kesin hesap kanunu hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması anlamına gelmektedir (Mutluer vd., 2011: 313).

4. Bütçe Hakkı Ve Bütçe İlkeleri İlişkisi

4.1. Temel Bütçe İlkeleri ve Bütçe Hakkı

Bütçe, kamu ekonomisindeki kaynakların tahsisini gerçekleştirmekte bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak bütçenin kendisinden beklenen tahsis işlevini yerine getirebilmesi için belli kural ve ilkelere uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede bütçenin hazırlanmasında, uygulanmasında ve denetiminde uyulması gereken ilkeler, bütçe ilkeleri olarak tanımlanabilir (Tügen, 2015: 33). Tanımdan da anlaşıldığı üzere bütçe ilkeleri, sadece bütçenin hazırlanma aşaması ile ilgili değildir. Dolayısıyla bütçe ilkeleri, bütçe tasarısının hazırlanmasında olduğu ölçüde, daha sonraki aşamalarda da önemini korumaktadır (Gürsoy, 1980: 115). Nitekim parlamentolar da bütçenin hazırlık, uygulama ve denetim aşamalarında yer alanların belirli kurallara uygun hareket etmesi gerekliliği üzerine yoğunlaşmaktadır (Selen ve Tarhan, 2014: 31).

Diğer taraftan bazı bütçe ilkelerinin önem kazanması ile bütçe hakkı küresel düzeyde kurumsallaşmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202). Bütçe hakkıyla ilişkili olan çok sayıda bütçe ilkesinden söz edilebilir. Temel bütçe ilkeleri olarak; genellik, birlik, önceden izin alma, açıklık, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve doğruluk ilkesi gibi ilkeleri sıralayabiliriz. Genellik ilkesi, devlete ait tüm gelir ve giderlerin eksiksiz olarak bütçede yer almasını ifade eder (Mutluer vd., 2011: 70) Söz konusu ilke, tüm kamu gelir ve giderlerinin bütçede yer almasını zorunlu tutarak tüm mali büyüklüklerin parlamento izni ve denetimi altında kullanılmasına imkân sağlamaktadır. Genellik ilkesinin bu özelliği, bütçe hakkının işlerlik kazanmasında büyük öneme sahiptir. Çünkü bu özellik bütçenin, parlamentoda onay ve ibra aşamalarında kamu gelir ve harcamalarının tamamının toplumun onayına ve denetimine imkân sağlamaktadır (Selen ve Bora, 2014: 32).

Birlik ilkesi, devletin gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu ilke tüm devlet kuruluşlarının gelir ve giderlerinin bir bütçe içinde görülüp incelenmesini sağlamaktadır (Tüğen, 2015: 39). Özellikle günümüzde kamu yönetiminde, şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe ulaşmada birlik ilkesinin çok önemli rolü bulunmaktadır (Mutluer vd., 2011: 74). Buna paralel olarak da birlik ilkesi; halkın mali olaylarla ilgili daha açık ve doğru biçimde aydınlatılmasına imkân sağlayarak bilgi üretimine yardımcı olmakta ve bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından daha kolay denetlenebilmesine imkân sağlamaktadır. Tüm bu özellikler birlikte değerlendirildiğinde, birlik ilkesinin bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılmasına katkıda bulunduğu söylenebilir (Selen ve Tarhan, 2014: 34).

Bütçe ilkeleri arasında oldukça önemli olan bir diğer ilke açıklık ilkesidir. Açıklık ilkesi, bütçede yer alan kamu gelir ve giderlerin kolay anlaşılacak şekilde bütçelerde yer verilmesini ifade eder. Buna göre gerek parlamento gerekse bütçe ile ilgilenen herkes bütçeyle ilgili bütün bilgi ve uygulamaları kolaylıkla anlayabilmelidir (Tüğen, 2015: 42). Özellikle açıklık ilkesi, maliye uzmanı olmayan milletvekillerinin bütçeyi daha kolay anlayıp değerlendirmelerini sağlamaktadır. Böylece bütçe hakkının etkin kullanılması anlamında yarar sağlandığını söyleyebiliriz (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 52).

Diğer taraftan bütçe hakkının etkin kullanılabilmesi için mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri temel ve vazgeçilmez ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri birbirini tamamlayan ilkelere sahiptir. Diğer bir ifadeyle, saydam bir yönetimden söz edebilmek için etkin hesap verme süreçlerine (cevap verilebilirlik ve yaptırım), hesap verme süreçlerinin etkin işleyebilmesi için ise saydam mali politikalara gereksinim bulunmaktadır (Acar, 2007: 24). Kopits ve Craig tarafından mali saydamlık, hükümet yapısı ve fonksiyonlarının, mali politika niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve hedeflerinin genel olarak halka açık olması olarak tanımlanmaktadır (Kopits ve Craig, 1998: 1). Hesap verilebilirlik, kişi veya grupların gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinden dolayı, diğer kişi ve gruplara açıklamada bulunması ve cevap vermesi olarak tanımlanmaktadır. (Yılmaz ve Biçer, 2010: 207). Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin, bütçe hakkının etkin işleyebilmesine katkıda bulunan en önemli araçlar olduğunu söyleyebiliriz.

4.2. Doğruluk İlkesi ve Bütçe Hakkı İlişkisi

Doğruluk ilkesi, bütçelerin gelir ve gider tahminlerinin samimi ve doğru olarak yapılması gerekliliğini ifade eder (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 55). Bu ilkenin amacı, yapılacak gelir ve gider tahminlerinin, uygulanacağı yılın koşullarına uygun olarak tahmin edilmesini sağlamaktır. Doğruluk ilkesi temelde bütçeye ilişkin tahmin yapanların, ne aşırı bir iyimserlik, ne gereksiz kötümserliğe kapılmadan yılın şartlarına en uygun düşeceğine inandıkları bir doğruluk ile tahminleri yapmalarını ister. Bu anlamda bir bütçenin dolayısıyla onu hazırlayan Maliye Bakanı’nın başarısı, tahminlerdeki tutarlılık oranı ile ölçülür. Bütçede öngörülen rakamlarda tutarlılık sağlanabilmesi için yapılan tahminlerde doğruluk ilkesine uygun olarak hareket etmek gerekmektedir (Gürsoy, 1980: 145).

Doğruluk ilkesi, sübjektif doğruluk (samimilik) ilkesi ve objektif doğruluk (tahminlerde isabet) ilkesi olmak üzere ayrı iki ilkedendir. Dolayısıyla bütçelerin doğruluk ilkesine uygun hazırlanması, hem sübjektif hem de objektif yönlerden doğru bir bütçe hazırlanması ile mümkündür (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 56).

Objektif doğruluk ilkesinde amaç, bütçede yer alan gelir ve giderlere ilişkin rakamların, bütçelerin uygulanacağı mali yılın ekonomik koşullarına mümkün olduğu kadar yakın olmasıdır. Diğer ifadeyle, bu ilkenin esası yapılan gelir ve gider tahminlerinin yıl sonunda gerçekleşen gelir ve gider rakamlarına oldukça yakın olmasına dayanmaktadır. Ancak objektif doğruluk ilkesinin gerçekleşebilmesi için bütçe hazırlığı sırasında bazı şartların sağlanmış olması gerekmektedir. Bunun için öncelikle ülke ekonomisine ilişkin sağlıklı verilerin olması ve mevcut verileri doğru şekilde yorumlayarak doğru sonuçları ortaya çıkarabilecek nitelikli kadroların bulunması gerekmektedir. Ayrıca kamu mali yönetiminde çağdaş bir muhasebe sisteminin benimsenmiş olması da gereklidir (Mutluer vd., 2011: 83). Dolayısıyla objektif doğruluk ilkesi, gerek ileri teknikliklerin gerekse hesaplamaların kullanılmasıyla mümkündür. Nitekim günümüzde neredeyse bütün ülkeler, maliye bakanlıklarında ya da bütçeyi hazırlamakla sorumlu birimlerde gerekli tekniklerden yararlanmaktadır. Böylece gelecek yıldaki muhtemel ekonomik, mali ve sosyal vb. gelişmelere uygun olarak bütçe hazırlanmaktadır (Tügen, 2015: 43).

Sübjektif doğruluk ilkesinde ise bütçeyi hazırlayan ve kabul edenlerin iyi niyetine ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla bütçede öngörülen rakamlar ile gerçekleşen rakamların birbirine yakın olması sübjektif doğruluk ilkesinin de gerçekleştiğinin göstergesidir (Mutluer vd., 2011: 83). Söz konusu ilkenin uygulanabilirliğini sağlamak için bütçede, bütçeyi hazırlayan Maliye Bakanlığının gerçek kanaatleri ortaya konulmalı ve giderler olduğundan düşük, gelirler ise yüksek gösterilmemelidir (Tügen, 2015: 42). İlgili yılın sonunda gerçekleşmeler ile yapılan tahminler arasında büyük farklılıklar söz konusu ise; bu durum sübjektif doğruluk ve objektif doğruluk ilkesine uyulmadığını ortaya koymaktadır (Özcan, 2014: 370).

Sonuç olarak; bütçe tahminleri yapılırken gelir ve gider rakamları mümkün olduğunca gerçeği yansıtmalı, bütçeyi hazırlayan tüm organların gerçek ve samimi kanaatlerini ortaya koymalı ve bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerine ait rakamların genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşme ihtimali yüksek olan veriler olmalı ki doğruluk ilkesine ulaşılabilir. Bu doğrultuda bütçeyi değerlendirdiğimizde hazırlayan ve onaylayan organlar açısından bütçe bir ahlak belgesidir. Çünkü ilgili organlar, hazırladıkları bütçeler aracılığıyla topluma olan samimiyet ve dürüstlüklerini ortaya koymaktadır (Canbay, 1998: 38-39). Dolayısıyla doğruluk ilkesine uygun olarak hazırlanmayan bütçelerle, bütçe hakkı ihlal edilmektedir.

5. Bütçe Hakkının Merkezi Yönetim Bütçesinin Doğruluk İlkesine Uygunluğu Açısından İncelenmesi

5.1. 1996-2020 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Tahminlerinin Doğruluk İlkesi Açısından İncelenmesi

Bilindiği gibi bütçe niteliği itibariyle tahmin olduğu için ancak uygulandıktan sonra tutarlılığı anlaşılmaktadır. Bütçe tutarlılığı değerlendirilirken % 2-3 düzeyine kadar bir bütçe sapma oranı başarılı kabul edilmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise bu oran % 4-5 düzeyindedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 8). Bütçe tahmin başarısını değerlendirmek için “Tahmin Hatasının Hesaplanması” ve “Theil’in Eşitsizlik Katsayısı” gibi çeşitli yöntemlerden faydalanılmaktadır. Bu çalışmada “Tahmin Hatasının Hesaplanması” yönteminden faydalanılmıştır. “Tahmin Hatasının Hesaplanması” yönteminde iki farklı formül mevcuttur. Bu çalışmada aşağıdaki formül kullanılarak sonuçlara ulaşılmıştır.

$$Tahmin\ hatası = \frac{Gerçekleşme - Tahmin}{Gerçekleşme} * 100$$

“Tahmin Hatasının Hesaplanması” yöntemine göre elde edilen tahmin hatasının pozitif veya negatif değer almasına göre yorumlar değişmektedir. Tahmin hatasının işaretinin pozitif olması durumunda düşük tahmin yapıldığı, negatif olması durumunda ise yüksek tahmin yapıldığı anlamı çıkarılabilir. Hatanın 0 olması durumunda başarılı tahmin yapıldığı anlamına gelmektedir (Özcan, 2012: 38).

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerine İlişkin Tahmin-Gerçekleşme-Sapma Rakamları

	BÜTÇE GİDERLERİ			
	Başlangıç Ödeneği	Harcama	Sapma	Gider Sapma Oranı (%)
1996	3.510.989	3.961.308	450.319	12,83
1997	6.284.951	8.050.252	1.765.301	28,09
1998	14.789.475	15.614.441	824.966	5,58
1999	27.143.467	28.084.685	941.218	3,47
2000	46.713.268	46.705.029	-8.239	-0,02
2001	48.360.006	80.579.065	32.219.059	66,62
2002	98.131.000	115.682.349	17.551.349	17,89
2003	137.554.686	140.454.842	2.900.156	2,11
2004	149.945.083	141.020.859	-8.924.224	-5,95
2005	155.627.544	146.097.573	-9.529.971	-6,12
2006	174.321.617	178.126.033	3.804.416	2,18
2007	204.988.546	204.067.683	-920.863	-0,45
2008	222.553.217	227.030.562	4.477.345	2,01
2009	259.155.933	268.219.185	9.063.252	3,50
2010	286.981.304	294.358.724	7.377.420	2,57
2011	312.572.607	314.606.792	2.034.185	0,65
2012	350.948.318	361.886.686	10.938.368	3,12
2013	404.045.669	408.224.560	4.178.891	1,03
2014	436.432.901	448.752.337	12.319.436	2,82
2015	472.942.746	506.305.093	33.362.347	7,05
2016	570.506.708	584.071.431	13.564.723	2,38
2017	717.826.880	763.155.512	45.328.632	5,93
2018	778.577.631	930.369.031	151.791.400	16,31
2019	1.029.334.445	1.089.299.696	59.965.251	5,50
2020	1.172.068.071	1.203.737.135	31.669.064	2,63

Kaynak: Tablodaki veriler 1996-2020 yılları arasındaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu’ndan alınmıştır.

Tablo 1’de görüldüğü gibi 1996 yılında gider tahmininde % 12,83 düzeyinde ciddi bir sapma gerçekleşmiştir. Söz konusu 12,83 düzeyindeki sapmanın nedeni, 1996 yılında konsolide bütçedeki faiz-dışı harcamaların ve faiz harcamalarının öngörülenin üzerinde gerçekleşmesidir. 1997 yılında da gider tahmininde % 28,09 düzeyinde önemli bir tahmin hatası yapılmıştır. Bu durumun nedeni 1997 yılındaki faiz dışı bütçe harcamalarında meydana gelen büyük artıştır (Maliye Bakanlığı, 1998: 27). Tablo 1’de görüldüğü gibi 2001 yılında % 66,62 düzeyinde ciddi bir sapma gerçekleşmiştir. 2001 yılındaki önemli sapmanın nedeni ekonomik krizdir (Akdoğan, 2004: 226). Özellikle yaşanan ekonomik kriz, faiz harcamalarında çok yüksek düzeyde artışa neden olmuştur (Sezgin, 2015: 85).

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerine İlişkin Tahmin-Geçekleşme-Sapma Rakamları

	BÜTÇE GELİRLERİ			
	Tahmin	Tahsilat	Sapma	Gelir Sapma %
1996	2.650.000	2.727.958	77.958	2,94
1997	6.254.921	5.815.099	-439.822	-7,03
1998	10.800.000	11.811.065	1.011.065	9,36
1999	18.030.000	18.933.065	903.065	5,01
2000	32.585.000	33.440.143	855.143	2,62
2001	49.300.000	51.542.970	2.242.970	4,55
2002	71.218.000	75.592.324	4.374.324	6,14
2003	100.782.000	100.250.427	-531.573	-0,53
2004	104.109.000	110.720.859	6.611.859	6,35
2005	126.490.082	137.980.944	11.490.862	9,08
2006	160.325.526	173.483.430	13.157.904	8,21
2007	188.158.954	190.359.773	2.200.819	1,17
2008	204.556.459	209.598.472	5.042.013	2,46
2009	248.758.275	215.458.341	-33.299.934	-13,39
2010	236.794.348	254.277.435	17.483.087	7,38
2011	279.026.426	296.823.602	17.797.176	6,38
2012	329.844.817	332.474.895	2.630.078	0,80
2013	370.094.536	389.681.985	19.587.449	5,29
2014	403.174.813	425.382.787	22.207.974	5,51
2015	451.979.400	482.779.900	30.800.500	6,81
2016	540.818.580	554.139.502	13.320.922	2,46
2017	670.976.293	720.873.422	49.897.129	6,92
2018	844.501.582	856.525.175	12.023.593	1,40
2019	948.718.141	965.921.126	17.202.985	1,78
2020	1.033.194.615	1.028.445.526	4.749.089	0,46

Kaynak: Tablodaki veriler 1996-2020 yılları arasındaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'ndan alınmıştır.

Tablo 2'ye bakıldığında birkaç yıl hariç genel olarak gelir gerçekleştirmelerinin tahminlerin üzerinde olduğu görülmektedir. Pozitif yönde sapmaların yaşandığı yılların bir kısmı ek vergi kanunları veya vergi aflarının uygulandığı dönemlere denk gelmektedir. Diğer bir kısım pozitif yönlü sapmalar ise özelleştirmelerin yapıldığı döneme rastlamaktadır. Tablo 2'ye bakıldığında 1997 yılındaki negatif yönlü sapmaya 4232 sayılı Kanun ile birlikte özelleştirmeden elde edilmesi öngörülen gelirin elde edilememesi neden olmuştur. 1998-2002 döneminde ise vergi gelir gerçekleştirmelerinin tahminlerin üzerinde olmasına bağlı pozitif yönlü sapma gerçekleşmiştir. 2004-2005 yıllarında yapılan yoğun özelleştirmelere bağlı olarak tahminlerin üzerinde gelir elde edilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi gelirler açısından tahmin ve gerçekleşme arasında en büyük sapma 2009 yılında gerçekleşmiştir. Bu sapmanın meydana gelmesinde 5811 sayılı Varlık Barışı Kanunu kapsamında hedeflerin oldukça yüksek tutulması ancak hedeflere ulaşamaması neden olmuştur (Gerçek ve Bakar, 2013: 335). Ayrıca 2008 yılının son çeyreğinde başlayan küresel kriz diğer ülkeler gibi Türkiye'yi de etkisi altına almıştır. Krizin ortaya çıkardığı daralma ile bütçe gelirlerinde azalma yaşanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2010: 4-5) ve dolayısıyla 2009 yılında gelir hedeflerin altında gerçekleşmiştir. 2010 yılında ise bütçe gelirlerinin

hedeflenenin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Burada özellikle vergi gelirleri içinde yer alan dolaylı vergi gelirleri tahsilatının tahmin edilenin yaklaşık %11 üzerinde gerçekleşmesi etkili olmuştur (TEPAV, 2011: 5).

1996-2020 dönemi incelendiğinde gider tahminlerinde gelir tahminlerine kıyasla daha önemli sapmalar yaşandığı görülmektedir. Örneğin 1996-2020 yılları arasında gelir tahmininde en büyük sapma % 13.3 düzeyinde 2009 yılında gerçekleşirken, gider tahmininde sapmanın 2001 yılında +% 66.6 düzeyine kadar çıktığı görülmektedir. 1996-2020 dönemine ilişkin yapılan tahmin hataların genel eğilimine bakıldığında ise hem gelirlerin hem de giderlerin genel olarak düşük tahmin edildiği görülmektedir.

5.2. Tamamlayıcı ve İptal Edilen Ödenek Türlerinin Bütçe Hakkı İhlali Açısından Değerlendirilmesi

Bütçenin uygulanması aşamasında daha önce meclis tarafından onaylanan ödenekler üzerinde yürütmenin değişikliğe gitmesine izin veren düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak meclisin onayı alınmadan yürütme tek taraflı olarak ödenekler üzerinde büyük değişikliğe gidiyorsa; bu durum meclisin bütçe uygulaması üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır (Wehner, 2006: 770). Dolayısıyla bu durumda bütçe hakkı zarar görmektedir.

Türkiye’de yıl içinde tamamlayıcı ödenek kullanılması bütçe açıklarının büyümesine neden olmaktadır. Hükümetin “tamamlayıcı ödenek” adı altında ödenek üstü harcama yapması parlamenter kontrolün etkisini azaltarak bütçeye olan güveni azaltan uygulamalar içerisinde yer almaktadır (Çağan, 2008: 5). Kesin hesap kanunlarında bütçedeki ödenek eksiklikleri ve yapılan ödenek üstü giderler bir zorunluluk olarak kabul edilmekte ve tartışılmadan yasalaştırılmaktadır. Sonuç olarak tamamlayıcı ödenek kullanımına izin verilerek samimi olarak hazırlanmayan bütçelere uygulamada geçerlilik kazandırılmaktadır (Parlak, 2005: 85). Dolayısıyla bütçenin tamamlayıcı ödeneğe ihtiyaç duyulacak şekilde doğruluk ilkesine uygun hazırlanmaması beraberinde bütçe hakkında ihlallere neden olmaktadır.

Tablo 3’te de görüldüğü gibi Türkiye’de giderek daha fazla miktarda tamamlayıcı ödenek kullanılmaktadır. Yıllar itibariyle bir karşılaştırma yapmak gerekirse; 1996 yılında tamamlayıcı ödenek tutarı toplam gider gerçekleşmesi içinde % 0.33 gibi düşük düzeyde iken 2020 yılına gelindiğinde katlanarak artmış ve toplam gider gerçekleşmesi içinde % 7.88 düzeyine kadar tamamlayıcı ödeneğin çıktığı görülmektedir. Özellikle 2004 yılı sonrası daha fazla miktarda tamamlayıcı ödenek kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Ancak Türkiye’de bütçe hakkında etkinlik sağlanabilmesi için yapılan ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verme uygulamasına son verilmelidir. Ödenek üstü harcamalar önceden tahmin edilerek ve planlanarak başlangıç ödenekleri içinde gösterilmeye çalışılmalıdır. Aksi takdirde, hükümetler “meclis nasılsa tamamlayıcı ödenek verecektir” düşüncesiyle harcama disiplinine uyma zorunluluğu hissetmemektedir. Ayrıca bu tür esnek denilecek nitelikteki bütçe uygulamaları beraberinde bir sonraki yılın bütçe tekliflerinin “inandırıcılığı”nın kaybolmasına neden olmaktadır. Çünkü bu uygulama aracılığıyla hükümetler başlangıç ödeneklerini meclise daha düşük boyutlarda sunabilmektedir (Konukman, 2000: 151-152).

Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Gider Gerçekleşmelerine Ve Tamamlayıcı Ödeneğe İlişkin Rakamlar

Yıllar	Gider Gerçekleşmeleri(Milyar) (a)	Tamamlayıcı Ödenek (Milyar) (b)	a/b(%)
1996	3.961.308	13.410	0.33
1997	8.050.252	70.497	0.87
1998	15.614.441	70.620	0.45
1999	28.084.685	844.599	3.0
2000	46.705.029	264.827	0.56
2001	80.579.065	1.377.585	1.70
2002	115.682.349	1.292.178	1.11
2003	140.454.842	873.574	0.62
2004	141.020.859	2.401.012	1.70
2005	146.097.573	4.068.927	2.78
2006	178.126.033	3.036.842	1.70
2007	204.067.683	5.128.855	2.51
2008	227.030.562	5.062.210	2.22
2009	268.219.185	9.818.954	3.66
2010	294.358.724	14.971.974	5.08
2011	314.606.792	6.555.395	2.08
2012	361.886.686	15.074.821	4.16
2013	408.224.560	9.333.628	2.28
2014	448.752.337	14.180.023	3.15
2015	506.305.093	31.207.674	6.16
2016	584.071.431	21.259.273	3.63
2017	763.155.512	28.424.354	3.72
2018	930.369.031	63.295.727	6.80
2019	1.089.299.696	42.728.965	3.92
2020	1.203.737.135	94.878.684	7.88

Kaynak: Tablodaki veriler 1996-2020 yılları arasındaki Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'ndan alınmıştır.

Bütçe hakkının etkinliğini dolaylı olarak azaltan uygulamalardan bir diğeri ise iptal edilen ödeneklerdir. Çünkü hükümetlerin ödenek iptaline başvurma nedenlerinden biri yapmak zorunda olduğu harcamaları iyi tahmin edememesidir. Bütçenin iyi tahmin edilememesi sonucunda doğruluk ilkesinden uzaklaşmakta ve bütçe hakkının etkinliği azalmaktadır.

“İptal Edilen Ödenekler” adı altında yürütme yıl içinde TBMM'nin öngördüğü harcamaların bir kısmını hiç yapmazken, diğer taraftan ödenek üstü harcama yoluna da gitmektedir. Kurumların hem iptal edilen ödeneye hem de tamamlayıcı ödeneye başvurusu esnasında kurumların kendi bütçelerini esnek olarak kullanmadıkları sonucunu ortaya koymaktadır. Yani bir yandan ödenekler kullanılmadığı için iptal edilirken, diğer yandan tahsis edilen ödenenin üzerinde harcama yapmak zorunda kalındığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumun nedeni ise idarelerin bütçe tertipleri arasında aktarma yapabildiğini mümkün kılacak esneklikten yoksun oluşudur (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 78).

Tablo 4: 1996- 2020 Yılları Arasında İptal Edilen Ödenek Düzeyleri

Yıllar	Gider Gerçekleşmeleri (Milyar) (a)	İptal Edilen Ödenek (Milyar) (b)	a/b(%)
1996	3.961.308	170.216	4.29
1997	8.050.252	340.185	4.22
1998	15.614.441	555.496	3.55
1999	28.084.685	1.323.770	4.71
2000	46.705.029	2.818.698	6.03
2001	80.579.065	3.010.430	3.73
2002	115.682.349	4.908.739	4.24
2003	140.454.842	7.271.027	5.17
2004	141.020.859	18.620.260	13.20
2005	146.097.573	20.924.441	14.3
2006	178.126.033	10.444.590	5.86
2007	204.067.683	16.190.425	7.93
2008	227.030.562	18.159.604	7.99
2009	268.219.185	16.469.356	6.14
2010	294.358.724	21.825.115	7.41
2011	314.606.792	21.203.234	6.73
2012	361.886.686	22.434.070	6.19
2013	408.224.560	25.829.022	6.32
2014	448.752.337	30.747.640	6.85
2015	506.305.093	28.653.121	5.65
2016	584.071.431	40.293.424	6.89
2017	763.155.512	35.586.036	4.66
2018	930.369.031	49.707.467	5.34
2019	1.089.299.696	52.673.367	4.83
2020	1.203.737.135	40.189.484	3.33

Kaynak: Tablodaki veriler 1996-2020 yılları arasındaki Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu’ndan alınmıştır.

Yukarıdaki Tablo 4’te görüldüğü gibi iptal edilen ödenek tutarlarının genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle karşılaştığımızda 2006 yılında 10.4 milyar olarak gerçekleşen iptal edilen ödenek düzeyinin 2020 yılına gelindiğinde 4 kata yakın artarak 40.1 milyar düzeyine ulaştığı görülmektedir.

6. Türkiye’de Parlamentonun Bütçe Hakkını Kullanımında Karşılaştığı Sorunlar ve Bütçe Hakkının Etkinliğini Artırmaya Yönelik Öneriler

Türkiye’de parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği tartışmalı bir konudur. Türkiye’de şuan ki bütçe pratiğinde, parlamentoda kesin hesap kanun tasarıları ile gelecek yıl bütçesi birlikte aynı zamanda görüşüldüğü için kesin hesap kanun tasarısına gereken özen ve zaman harcanmamaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkının etkinliği için oldukça önem taşıyan harcama sonrası yapılan ardıl denetim etkin şekilde gerçekleşmemektedir. Meclisin ardıl denetimi daha etkin yapabilmesi için kesin hesap kanun tasarısı ve performans denetim raporlarına ayrılan süre artırılmalı ve TBMM içinde yeni bir komisyon oluşturularak ardıl denetimi bu komisyon gerçekleştirmelidir. Ardıl denetim komisyonu yürütmenin siyasi sorumluluk çerçevesinde hesap verme imkânını arttıracaktır. Denetim komisyonunun gücü, yürütmeye bütçe kanunu ile verilen yetki ve görevin yeterince yerine getirilip getirilmediğinin kamu önünde tartışılmasına ortam sağlayacaktır (Cilavdaroglu ve Ekici, 2013: 79).

Meclis, bütçe hakkında etkinlik sağlamak adına yapılan ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verme uygulamasına son vermelidir. Bu yaklaşım kanun gereği tamamlayıcı ödenek istenmesi uygun olan ödenek üstü harcamalar için de geçerli olmalıdır. Ödenek üstü harcamalar önceden tahmin edilerek ve planlanarak başlangıç ödenekleri içinde gösterilmeye çalışılmalıdır (Konukman, 2000: 151-

152). Diğer ifade ile bütçe, yıl içinde tamamlayıcı ödeneğe ihtiyaç duyulmayacak şekilde dürüstçe hazırlanarak doğruluk ilkesine uyulmalıdır. Bütçe uygulaması sırasında ödenek yetersizliği söz konusu olur ise de yürütme ek bütçe hazırlamalıdır.

Türkiye’de yukarıda da anlatıldığı gibi bütçe hakkında etkinsizlik söz konusudur. Bu etkinsizliği gidermek adına bu konuda başarılı olan ülkelerin bütçe pratiklerinden faydalanılabilir. Bu kapsamda Hollanda’nın bütçe pratiği Türkiye için iyi bir örnek olabilir. Hollanda’da 1980’lerin başında ciddi seviyelerde gerçekleşen bütçe açıkları üzerine parlamentonun bütçe üzerindeki gözetim fonksiyonunun iyileştirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 1980’lerin sonlarında, mali bilgi ve mali kontrol altyapısının iyileştirilmesine yönelik eylem planının uygulanması sırasında Bütçe Kontrol Komisyonu bütçelerin okunması, anlaşılması ve değiştirilmesine ilişkin bazı konularda eğitim imkânı sunarak parlamento üyelerine ve üyelerin yardımcılara bütçe konularında yardımcı olacak girişimlerde bulunmuştur. Bu eğitimler, söz konusu komisyonun uzman personeli ile Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıkların mali işlerden sorumlu müdürlüklerinden gelen uzmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Günümüzde de halen seçimlerin ardından tüm (yeni) parlamento üyelerine benzer nitelikte eğitimler verilmektedir ve bu uygulama parlamento üyelerinin sahip oldukları bütçe yetkilerine ilişkin olarak bilinçlendirilmelerine ve bu yetkilerini pratikte uygulama konusundaki bilgilerini artırmalarını da sağlayarak dolayısıyla bütçe hakkının etkinliğini artırmıştır. Ayrıca eğitimler sürekli olarak güncellenen bir kitapta toplanmıştır ve bu kitap bütçe konusuna giriş sağlayan işleve sahiptir (Lingen, 2008: 316, 320). Türkiye’de de benzer yaklaşım geliştirilerek parlamento üyelerine eğitimler verilebilir.

Avustralya ve Hindistan gibi birçok ülkenin bütçe pratiğindeki bir diğer örnek uygulama parlamentoda komiteler kurmaktır. Çünkü bütçeleme sürecinde parlamentoların etkinliğini artırmanın bir yolunun da güçlü komitelere de sahip olmak olduğu kabul edilmektedir. Böylece söz konusu komitelerde siyasetten uzak, derin ve teknik tartışmalar gerçekleştirme imkânı yakalanabileceği düşünülmektedir. Nitekim dünyada komitelerin bütçe sürecine dâhil olması yaklaşımı giderek benimsenmektedir (Kesik, 2008: 293).

Son olarak vurgulamak gerekir ki eğer parlamentolar, tarafsız bütçe ofisine veya destek sağlayan komitelere sahip değilse, bütçe taslağına ve değişiklik önerilerine sınırlı zaman ayırmak durumunda kalmaktadır. Parlamentolar yeterli araştırma kapasitesi ve kapsamlı komite yapısına sahip ise alternatif vergi/harcama önerileri oluşturmak için görece daha fazla zamanları bulunmaktadır (Lienert, 2005: 7). Türkiye’de de bağımsız güçlü komiteler ve bütçe ofisi kurularak parlamenterlerin bütçenin hazırlanması aşamalarına katkıları artırılmalıdır.

Sonuç

Çalışmada 1996-2020 yıllarına ilişkin yapılan analiz sonucunda bütçe hakkını etkinsizleştirecek düzeyde bazı yıllar hem gelir hem gider açısından ciddi tahmin hatalarının yapıldığı görülmektedir. 1996-2020 yılları arasında gidere ilişkin tahmin hatasının % 66.62 gibi oldukça yüksek düzeye kadar çıktığı görülürken, gelire ilişkin yapılan tahmin hatasının en fazla %13.39’a kadar çıktığı görülmektedir. Diğer ifadeyle 1996-2020 yılları arasında gider tahminlerinde gelir tahminlerine kıyasla daha önemli sapmaların olduğu görülmektedir.

Çalışmada bütçe uygulaması sırasında “tamamlayıcı ödenek” kullanılmasının bütçe hakkını etkinsizleştiren bir uygulama olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bütçe hakkını etkinsizleştiren uygulama olmasına rağmen yürütmenin giderek daha fazla miktarda tamamlayıcı ödenek kullanımına başvurması dikkat çekicidir. Türkiye’de bütçe hakkının etkin kullanımının sağlanması için mutlaka “tamamlayıcı ödenek” uygulamasına son verilmelidir. Ödenek üstü harcamalar önceden tahmin edilerek ve planlanarak başlangıç ödenekleri içinde gösterilmeye çalışılmalıdır.

Türkiye’de kesin hesap kanun tasarıları ile gelecek yıl bütçesi eş zamanlı olarak parlamentoda görüşüldüğü için kesin hesap kanun tasarısına gereken önem verilememektedir. Dolayısıyla harcama sonrası yapılan ardıl denetim etkin olarak gerçekleşmemekte ve bu durum bütçe hakkının kullanımı açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Parlamentonun ardıl denetimi daha etkin yapabilmesi için

kesin hesap kanun tasarısına ve performans denetim raporlarına ayrılan süre artırılmalıdır. Ayrıca ardıl denetimi gerçekleştirilmesi amacıyla parlamentoda yeni bir komisyon oluşturulmalıdır.

Bütçe hakkının etkin kullanımı amacıyla örnek ülke uygulamalarından faydalanılabilir. Bu anlamda Hollanda güzel bir örnek teşkil etmektedir. Hollanda’da da olduğu gibi ülkemizde de Bütçe Komisyonu bütçelerin okunması, anlaşılması ve değiştirilmesine ilişkin bazı konularda eğitim imkânı sunarak parlamento üyelerine bütçe konularında yardımcı olacak girişimlerde bulunabilir. Bu girişimler, ülkemizde parlamento üyelerinin sahip oldukları bütçe yetkilerine ilişkin olarak bilinçlendirilmelerini ve bu yetkilerini pratikte uygulama konusundaki bilgilerini artırmalarını da sağlayacaktır. Ayrıca Avustralya ve Hindistan’da olduğu gibi ülkemizde de parlamentoda komiteler kurulabilir. Parlamentosunun güçlü komitelere sahip olması bütçeleme sürecinde etkinliğini artıracaktır.

Diğer taraftan bütçe hakkının etkin olarak kullanılabilirdiğinden söz edebilmemiz için bütçenin onay, uygulama ve sonuçlandırma aşamalarının dahil olduğu tüm süreçlerde parlamentosunun etkin ve yeterli bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye’de henüz istenilen düzeyde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanamadığı için bütçe hakkının yeterince etkin olarak kullanılmadığını söyleyebiliriz. Türkiye’de mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gereken düzeye çıkarılmadığı takdirde parlamentosunun yürütmenin kararlarını onaylayan merci konumunda olması kaçınılmazdır.

Kaynakça

- Acar, Ş. B. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Akdoğan, A. (2004). Genel Bütçe Uygulamaları ve Değerlendirilmesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1, 221-237.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*, 20(1), 39-77.
- Barracough, K. & Dorotinsky, B. (2008). The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review (Ed. Staphenurst, R., Pelizzo, R. ve Olson, D. M.). *Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective* içinde. Washington D.C.: WBI Development Studies.
- Biçer, M. & Yılmaz, H. H. (2009). Parlamentosunun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, 13, 45-84.
- Canbay, T. & Gerger Çetin G. (2012). Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkiler. *Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 159-194.
- Canbay, T. (1998). Bütçe Etiği ve Türk Kamu Bütçelerinin Etik Değeri. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(34), 37-50.
- Cilavdaroğlu, A. A. & Birol, E. (2013), Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(46), 59-85.
- Çağan, N. (2008). Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü. Uluslararası Sempozyum Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(10), 72-94.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2015). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1983-1984). Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı, İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Seri No: 29, 1-28.
- Feyzioğlu, B. N. (1984). *Bütçe*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

- Gerçek A. & Bakar, F. (2013). Belirlilik İlkesi Açısından Türkiye’de Bütçe Gelirlerinin Değerlendirilmesi (Ed. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar kitabının içinde* (s. 317-347). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- İpek, E. A. Ş. (2017). Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi. *Maliye Finans Yazıları*, 107, 69-108.
- Konukman, A. (2000). *Kesin Hesap Kanun Tasarları Üzerine Bir Değerlendirme*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Kopits, G. & Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. Occasional Paper. Washington, DC: IMF.
- Krafchik, W. & Wehner, J. (1998). *The Role of Parliament in the Budget Process*. Institute for Democracy in South Africa Budget Information Service.
- Lienert, I. (2005). *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* IMF Working Paper, 115.
- Lienert, I. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*. IMF.
- Maliye Bakanlığı (1998). *1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009). *2010 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara.
- Mutluer, K., Öner, E. & Kesik, A. (2011). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Narter, R. (2012). Anayasal Açısından Bütçe Hakkı. *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-2(16), 35-52.
- Öner, E. (2008). Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Ankara: TBMM Basımevi.
- Özcan, S. & Tosun, M. U. (2014). Milli Eğitim Bütçe Tahminlerinin Doğruluk İlkesi Açısından Değerlendirilmesi. *Sosyoekonomi Dergisi*, 22(22), 367-384.
- Özcan, S. (2012). *Genel Bütçe Gelir Ve Harcama Tahminlerinin Analizi: Türkiye Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Parlak, M. (2005). Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, 59, 73-87.
- Ríos, A. M., Bastida, F., & Benito, B. (2016). Budget transparency and legislative budgetary oversight: An international approach. *The American Review of Public Administration*, 46(5), 546-568.
- Sahgal, V. (2008). Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması & Uygulanması ve Dış Denetim & Kontrol, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü (Uluslararası Sempozyum), Ankara: TBMM Basımevi, 165-180.
- Santiso, C. (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process*. Washington, D. C.: World Bank Institute.
- Selen, U. & Tarhan, B. (2014). *Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Sezgin, Z. (2015). Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisinde Mali Baskınlık. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 81-94.
- TEPAV (Mali İzleme Raporu) (2011). 2010 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları: Konjonktürel ve Yapısal Bir Bakış, İstanbul.
- Tüğen, K. (2015). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.

- Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 54(4), 767-785.
- Yılmaz, H. H. & Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 203, 201-225.