

BÜTÇE HAKKININ ETKİNLİĞİ BAKIMINDAN TÜRKİYE VE GÜNEY KORE KARŞILAŞTIRILMASI*

COMPARISON OF TURKIYE AND SOUTH KOREA IN TERMS OF THE EFFECTIVENESS OF THE POWER OF PURSE

Emine ÇALIŞKAN¹

Doç. Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK²

ÖZ

Magna Carta ile başlayan bütçe hakkının tarihsel gelişim süreci; vergileme hakkının elde edilmesi, harcamaları onaylama hakkı ve nihayetinde yıllık onaylama hakkı olmak üzere üç safhadan oluşmaktadır. Bütçe hakkı ile gelir toplama, harcama yapma yetkisi yasama organı tarafından bütçe aracılığı ile yürütme organına verilmektedir. Çalışmada bütçe hakkının kullanımını etkileyen ve OECD tarafından yapılan "OECD Ülkelerinde Bütçeleme ve Kamu Harcamaları 2019" anketinde de yer alan faktörler, Güney Kore ve Türkiye'deki mevzuatlardan yola çıkılarak değerlendirilmiştir. Seçilen faktörler temelinde; Güney Kore'de bütçe hakkı uygulaması ile Türkiye'nin değişen hükümet sistemindeki bütçe hakkının kullanımı karşılaştırılmıştır. Çalışma sonucunda Güney Kore ve Türkiye'deki yasama organının bütçe hakkını kullanma kapasitesi ülkede uygulanan hükümet sistemlerinden ziyade ülkede uygulanmakta olan yasal düzenlemeler, ülkelere özgü siyasi ve kültürel etkiler tarafından belirlendiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Hakkı, Kamu Mali Yönetimi, Bütçe Hukuku, Güney Kore, Türkiye.

JEL Sınıflandırma Kodları: H1, H5, H8, K0.


ABSTRACT

The historical development process of the power of purse, which started with the Magna Carta, consists of three phases: the acquisition of the right to tax, the right to approve expenditures, and finally the right to annual approval. With the power of purse, the authority to collect revenue and spend is given to the executive body by the legislature through the budget. In the study, the factors affecting the use of the power of purse and included in the "Budgeting and Public Expenditure 2019 in OECD Countries" survey conducted by the OECD are evaluated based on the legislation in South Korea and Türkiye. On the basis of related factors, the South Korean practice and the use of the power of purse in Türkiye's changing government system are compared. As a result of the study, it is seen that the capacity of the legislature in South Korea and Türkiye to use the power of purse is determined by the legal regulations and country-specific political and cultural influences rather than the systems of government applied in the country.

Keywords: Power of Purse, Public Financial Management, Budget Law, South Korea, Türkiye.

JEL Classification Codes: H1, H5, H8, K0.

* Bu çalışma Elif Ayşe ŞAHİN İPEK danışmanlığında Emine ÇALIŞKAN tarafından hazırlanan ve 19.08.2021 tarihinde savunulan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı: Türkiye'deki Uygulamalar Bakımından Bir Değerlendirme" başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanarak hazırlanmıştır.

¹  İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, eminecaliskan_@hotmail.com

²  İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, elifa.sahin.ipek@ikc.edu.tr

EXTENDED SUMMARY

Purpose and Scope:

In the perspective of the power of purse, the legislative bodies first discuss and approve the expenditure and revenue collection operations that the executive wants to carry out. After approval, the budget implementation phase begins. In the budget implementation phase, the legislature monitors whether the executive branch complies with the limits of revenue collection and expenditure to the extent permitted in the budget. Finally, the legislative body supervises on behalf of the people whether the executive body exceeds the limits set in the budget and whether public resources are used without wasting. In all this process, the legislature, which reflects the will of the people, plays an active role and acts as a control and supervision mechanism on behalf of the people to ensure that those who are authorised to use public resources do not misuse these resources and powers. Not all legislative bodies have the same powers for the effective realisation of these steps. The variations in these powers, or the restrictions or freedoms granted to the legislature, affect the extent to which the legislature can effectively exercise the power of purse. In this respect, there are differences in the implementation of the power of purse, which is important for its effective use, in terms of government systems. In this respect, it is important to analyse country-specific differences. The aim of the study is to compare the use of power of purse in South Korea, which has a unique presidential system, with the use of power of purse in Türkiye and to reveal the differences.

Design/methodology/approach:

Qualitative research method is applied in the study. Country practices are obtained from the policy documents of the relevant country. In addition, some data are taken from the study titled "Budgeting and Public Expenditure 2019 in OECD Countries" prepared by OECD.

Findings:

South Korea is a unicameral country with a presidential system. Factors where the country's legislature has been successful in exercising budgetary prerogatives are; the approval of the medium-term budget policy by the legislature, the 90-day budget deliberation period (the OECD-recommended period is 3 months), the existence of a budget commission and sectoral commissions and the rich resources available to the commissions, the existence of the National Assembly Budget Office (NABO) that supports the legislature on the budget, the executive branch's lack of flexibility in the implementation phase due to the fact that the executive branch does not have the authority to increase expenditures in the implementation phase, and that appropriations can be made up to a certain limit in terms of transfers and cuts. The structure of the legislative body is unicameral, and the president does not have the power to dissolve the legislative body. It can be said that the South Korean legislature is constitutionally strong as the legislature has the power to impeach the president and senior executives appointed by the president and to dissolve the executive. However, strict party discipline may soften this situation despite the rigid separation of powers between the legislature and the executive. With the changing government system in our country; the executive has become single-headed. The provision on the President's disassociation from his political party has been abolished and he has been authorised to issue decrees on all matters related to the executive. It can be said that changes in provisions such as the ability of the legislative and executive branches to dissolve each other through early elections and the abolition of the vote of no confidence are incompatible with the principle of rigid separation of powers that underlies the system. In terms of budget-related amendments, the factors that were successful in terms of the effective use of the power of purse are the submission of the medium-term budget policy framework to parliament, the PBK's unlimited power to make amendments at the budget review stage and the fairer structure of the commission, the Court of Accounts' financial, conformity and performance audits, and the election of the chairman of the Court of Accounts by the plenary session of the TGNA from among the candidates who have the qualifications specified in the Court of Accounts Law. With the presidential government system, it can be said that the transformation of the executive into a single-headed structure may ensure faster realisation of transactions. In order to prevent system blockage in case the budget is rejected by the legislature, the provision that the budget would be made by the president by increasing the revaluation rate was added to the constitution. However, it can be said that this restricts one of the important powers of the legislature regarding the power of purse. For this, it can be said that limitations should be imposed on the envisaged implementation. For example, the period for which the budget increased by the revaluation rate can be implemented should be included.

Conclusion and Discussion:

The study concludes that the system of government and the degree of hardness or softness of the separation of powers alone do not affect the legislature's ability to exercise the power of purse. Country-specific political and cultural influences differentiate the government system applied in countries to some extent. This, in turn, leads to points that differ from the theory in practices and legal procedures.

1. GİRİŞ

Bütçe, bir mali yıl içerisinde kamu kesiminin kaynak- harcama dengesini barındıran ve yasama organı tarafından bütçe hakkı temelinde, yürütme organına verilen harcama yapma ve gelir toplama yetkisini gösteren belgedir. Magna Carta ile başlayan bütçe hakkının tarihsel gelişimi; vergileme hakkının elde edilmesi, harcamaları onaylama hakkı ve nihayetinde yıllık onaylama hakkı olmak üzere üç safhadan oluşmaktadır. Bütçe hakkı perspektifinde yasama organları, yürütmenin yapmak istediği harcama ve gelir toplama işlemlerini öncelikle görüşür ve onaylar. Onay sonrasında bütçe uygulama aşamasına geçilir. Yasama organı bütçe uygulama aşamasında yürütme organının bütçede izin verilen ölçüde gelir toplama harcama yapma sınırlarına uyup uymadığını izler. Son olarak yasama organı, yürütmenin bütçede yer alan sınırları aşmış aşmadığı ve kamu kaynağının israf edilmeden kullanıp kullanmadığını halk adına denetler.

Çalışmada, kendine özgü başkanlık sistemini uygulayan ve üniter devlet olan Güney Kore örneği seçilmiştir. Türkiye'de ise 2018 yılında uygulanmaya başlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişi bakımından yasama organının bütçe hakkı kullanım düzeyi değerlendirilecektir. Bu amaçla çalışmada, ilk olarak, bütçe hakkı kavramına ilişkin teorik bilgiler verilmiştir. Devamında, bütçe hakkının etkinliğini belirleyen faktörlere yer verilmiştir. Bu faktörler OECD anketi ile uyumlu bulunan ve literatürde bütçe hakkının etkinliğini belirleyen faktörlere ilişkin olan çalışmalardan derlenerek bütçe süreci çerçevesinde ele alınmıştır. Yasama oranı bütçe hazırlık ve uygulama aşamasında aktif rol alan yürütme organını gözetleme rolünü üstlenir. Bütçe onay aşamasında ise, bütçe hakkını doğrudan kullanarak, yürütme organının bütçedeki sınırlarını belirleme, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasını gözetme, politikaların öngörülebilirliğini sağlama, keyfiyeti ortadan kaldırma ve yürütmenin bütçe uygulama sonuçlarını denetleyerek bütçe hakkının etkin şekilde kullanılmasının sebepleri olarak sıralanabilir. Bu bakımdan bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayan faktörler; orta vadeli bütçe politikası çerçevesinin yasama organına zamanında sunulması ve yasama tarafından onaylanması, yasama organının bütçe üzerinde değişiklik yapabilme yetkisinin kapsamı/sınırları, bütçe müzakere süresinin OECD tarafından önerilen süreye uyup uymadığı, komisyonların yasama organına gerekli yardımı sağlayacak kapasiteye sahip olup olmadığı, yasama organına yardımcı olacak şekilde bütçe ile ilgili araştırma yapacak bağımsız analitik bir birimin (Bütçe Ofisi) varlığı, bütçede ödenek artışı yaratılabilme, ödenek iptali/kesintisi yapabilme, ödeneklerin yeniden tahsis edilmesinde kanuni sınırların varlığı ve bu sınırların esneklik payı, yasama organına verilen raporlar, bağımsız dış denetimin varlığı ve bunu yapacak olan kurumun yapısı, gerçekleştirdiği denetim türleri olarak ele alınmıştır. Bütçe hakkının kullanımını etkileyen diğer faktörler başlığı altında yasama organının yapısı, ülkede uygulanan hükümet sistemi, yasama ve yürütme arasındaki ilişki ve parti yapısı ele alınmıştır. Çalışmanın devamında belirlenen bu faktörler bakımından Güney Kore ve Türkiye açısından incelenmiştir. Son olarak Güney Kore ve Türkiye'de yasama organlarının bütçe hakkını kullanabilme kapasiteleri karşılaştırılmıştır. Bu çalışmada araştırma ve yayın etiğine uyulmuştur.

2. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI

Bütçe, “Kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge” olarak tanımlanmaktadır (Batirel, 1981, s. 1). Fransız maliyeci Edgar Allix (1931) bütçeyi “Devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur.” şeklinde tanımlamıştır (Allix, 1931; akt. Tüğen, 2019, s. 2). Demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde, gelir toplayabilme ve harcama yapabilme yetkisinin yasama organı tarafından yürütme organına verilmesi bütçe hakkının varlığına işaret etmektedir. İlk olarak Bütçe hakkını konu alan ilk yazılı belge 1215 Magna Carta olmasına karşın bütçe hakkı (The Power over the purse) kavramı ilk olarak 1788 yılında kaleme alınan ‘Federalist Yazılar’ isimli eserde yer almıştır (Tarschys, 2008, s. 249). Madison’a göre bütçe hakkı, toplumun talep ettiği her hizmeti yerine getirebilmek ve toplum adına adil ve yararlı olan her türlü tedbiri yürürlüğe koyabilmek için halkın, temsilcilerine ait olan en etkili silahtır (Madison, 1788, s. 303).

Bütçe hakkı; vergilerin ve diğer gelirlerin onaylanması, harcamaların onaylanması ve gelirlerin- harcamaların her yıl yeniden tasdik edilmesi gibi tarihsel süreçte çeşitli aşamalarda ortaya çıkmıştır (Feyzioğlu, 1967, s. 27-28). Yasama organı aracılığı ile kullanılan vergileme hakkı, yasama organının onayı olmaksızın vergi alınamayacağını ifade etmektedir. Bu uygulama ile “Temsilsiz vergi olmaz” kuralı benimsenmiş ve demokrasinin temel ilkesi oluşturulmuştur (Çağan, 1980, s. 131; Feyzioğlu, 1967, s. 16). Vergilerin yasama organı tarafından onaylanarak

yürürlüğe girmesi kamusal faaliyetlerin düzenli ilerlemesi için tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü bu kaynağın hangi alanlara aktarılacağı, hangi hizmetlerin gerçekleştirileceği hususu da önem arz etmektedir. Bu sebeple ikinci aşama olan, harcamaları onaylama hakkı yasama organı verilmiştir. Kamu harcamalarını onaylama hakkı; kamu gelirlerinin hangi kamu hizmetlerine aktarılacağı konusundaki tahsis yetkisinin yasama organının onayına bırakılmasını ifade etmektedir (Sayar, 1974, s. 21). Bütçe hakkının tam anlamıyla oluşmasındaki son adım ise kamu gelirlerinin ve harcamalarının yıllık olarak yasama organı tarafından onaylanmasıdır. Yıllık olarak onaylama hakkı, her yıl gerçekleşen kamu geliri toplama ve harcama yapma yetkilerine dair gerçekleştirilen tahminlerin isabetli olması, bütçenin değişen koşullara göre tasarlanmasını sağlamak açısından önem arz etmektedir (Gürsoy, 1980, s. 123).

Bütçe hakkı, kamu gelirlerinin vatandaşların ihtiyaç duyduğu alanlara yönlendirilmesi ve uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından kontrol edildiği bir dizi süreç içerisinde kullanılmaktadır. Kamu mali karar alma sürecinde yer alan tüm aşamalarda (politika oluşturma, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi) sistemin düzgün işleyebilmesi adına rol oynayan aktörler mevcuttur. Yasama ve yürütme organları arasında paylaşılan bütçe sürecinde bütçe hakkının etkin kullanılması açısından denge denetim mekanizmasının oluşması oldukça önem arz etmektedir. Bu konu hakkında yapılan çalışmalarda bütçe hakkının etkin kullanılıp kullanılmadığını gözlemlemeye yarayan faktörler belirtilmiştir.

3. BÜTÇE HAKKININ ETKİN KULLANIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Bütçe hakkı bağlamında, gelir toplama ve gider yapabilmek için öncelikle izin alınması gereken mercii olan yasama organlarının bu hakkı tam anlamıyla kullanabilmesi için bütçeleme sürecinin her aşamasında aktif şekilde rol alması gerekmektedir. Etkin bütçe hakkı ile; bütçe sürecinde yasama organının bütçenin onaylanması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve sonuçların denetlenmesi aşamalarında daha aktif rol alarak etkin kaynak dağılımını ve kaynakların etkin kullanımını sağlaması beklenmektedir (Şahin İpek, 2017, s. 73-74; Wehner, 2001, s. 57-59; Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 212-213). Yasama organının bütçe sürecine etkin katılımı yani bütçe hakkını etkin şekilde kullanması; şeffaf ve hesap verebilir bir hükümet yapısının oluşmasını ve kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulmasını sağlayarak çok önemli kontrol ve denge mekanizması kurulmasına yardımcı olur (Wehner ve Byanyima, 2004, s. 9). Wehner (2004, s. 1)' e göre; yasama organının bütçe sürecine etkili katılımı sürecin temel kontrollerini ve dengelerini sağlar, bütçe sürecinin şeffaflığını geliştirir, bütçesel konuları ile ilgili müzakerelerin daha kolay gerçekleşmesini ve halk tarafından daha kolay algılanmasını sağlar.

Literatürde yasama organının bütçe hakkını etkin kullanabilmesinde hangi faktörlerin etkili olduğu konusunda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Wehner (2008), Yasama organının, yürütme tarafından hazırlanan bütçe taslağında değişiklik yapabilmesi, geçici/ek bütçe, bütçe uygulama aşamasında yürütmeye tanınan esneklikler, bütçe müzakere süresi, yasama organının komisyon kapasitesi, yasama organının bütçe ile ilişkili bilgilere erişebilmesi olarak sıralamıştır. Lienert (2005) yasama organının orta vadeli politika çerçevesini onaylaması, yasama organının bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapabilme gücü, yeterli bütçe müzakere süresi, yasama organına teknik destek sağlayacak kurumsal kapasitenin mevcudiyeti, yürütme organının bütçe uygulama aşamasında esnekliğe sahip olmaması; Posner ve Park (2007) yasama ile yürütme arasındaki anayasal sorumluluk dağılımı, siyasi parti sistemi, yasamanın kurumsal yapısı ve rolü, bütçenin yapısı (kapsamı), yasama organının uzmanlaşmış komisyon kapasitesi; Cilavdaroğlu ve Ekici (2013); orta vadeli bütçe hedeflerinin yasama organı tarafından belirlenmesi, yasama organının yıllık bütçede değişiklik yapabilme gücü, yasama organının bütçe müzakere süresi, yasama organının bütçe inceleme kapasitesi, bütçe uygulaması sırasındaki kısıtlamalar, dış denetim ofislerince yapılan ardıl denetimler; faktörlerini belirlemiştir. Bu çalışmada ise; ilgili çalışmalarda ortak olarak yer alan ve OECD tarafından oluşturulan anket ile de uyumlu bulunan faktörlere yer verilmiştir.

Tablo 1. Bütçe Hakkının Kullanımı Etkileyen Faktörler

Bütçe Aşaması	İlgili Faktörün Açıklaması
<i>Politika Oluşturma Aşamaları</i>	
-Orta vadeli politika çerçevesinin oluşturulması	-Orta vadeli politika çerçevesi, yürütme organı tarafından bütçe taslağının sunulmasından en geç 1 ay önce yayımlanmalıdır (Barraclough ve Dorotinsky, 2008, s. 99-110; Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2002, s. 1-3).
<i>Bütçe Hazırlık ve Onay Aşamaları</i>	
-Yasama Organının Bütçede Değişiklik Yapma yetkisi	-Bütçe üzerinde değişiklik yapabilme faktörü yasama organını; sınırsız değişiklik yapma, sadece belirlenen toplam içinde değişiklik yapabilme, hiç değişiklik yapamaması (sadece onay ya da red) açısından değerlendirilecektir (OECD, 2019a.).
-Yasama Organına Tanınan Bütçe Müzakere Süresi	-OECD (2002) tarafından bütçe taslağının mali yılbaşından en az 3 ay önce yasama organına sunulması ve mali yılbaşından önce yürürlüğe girmesi önerilmektedir.
-Komisyonların Kapasitesi (Komisyonların bütçe tasarısında değişiklik yapabilme yetkisi, Komisyon İncelemesine Ayrılan Süre, Komisyon Yapısı, Komisyon Üye Dağılımı)	-OECD (2019b), bütçe komisyonu ve sektörel komisyonların bulunmasını ve değişiklik yapabilme güçlerine sahip olmasını vurgular. Ayrıca komisyon başkanının muhalefet partisinden olmasının da tarafsızlık açısından uygun olduğunu belirtir.
-Yasama Organına Ait Yeterli ve Bağımsız Araştırma Kapasitesi (Analitik Destek)	-Yasama organının bağımsız ve ayrı bir analitik araştırma kapasitesine sahip olması en iyi uygulama olarak belirtilmektedir (Wehner, 2004, s. 5).
<i>Bütçe Uygulama Aşamaları</i>	
-Uygulama Esnasında Yürütme Organının Esnekliği (Transferler, Ödenek iptali/kesintisi, Ödenek Artışı)	-Transfer, ödenek iptali ve ödenek artışı gibi uygulamaların yasal kısıt içinde ve yasama organından onay alınarak gerçekleşmesi istenmektedir.
-İstenilen Bilgilere Ulaşılabilirlik	-IBP (2022) “Yıl İçi Bütçe Uygulama Raporları”, OECD ise “Yıl Ortası Raporu”, “Uzun Vadeli Sürdürülebilirlik Raporu” ve “Mali Risk Raporu” dokümanlarının üretilmesinin gerekliliğine işaret eder.
<i>Bütçe Sonuçlarının Denetim Aşamaları</i>	
- Bağımsız Dış Denetim	-Bağımsız denetimi gerçekleştiren kurumun üyelerinin bağımsız olmasını, performans, uygunluk ve mali denetim gerçekleştirilmesini, yapmak istediği denetimler için yasal takdir yetkisine sahip olmasını, yüksek denetim kurumunun yaptığı denetim süreçlerinin farklı bir kuruluş tarafından incelenmesini, kurumun başkanı ya da yetkili kılınan üyesi meclisin komisyonlarındaki duruşmalara katılmasını vurgular (International Budget Partnership [IBP], 2022).
<i>Diğer Faktörler</i>	
- Yasama Organının Yapısı	-Yasama organının yapısının tek kanatlı ya da çift kanatlı olması, parti disiplininin zayıf olması gerekmektedir (Wehner, 2008; Lienert, 2005, s. 11).

Kaynak: (Alesina vd., 1996; Atiyas ve Sayın, 1997; Bağlı, 2014; Barraclough ve Dorotinsky, 2008; Campos ve Pradhan, 1996; Cilavdaroglu ve Ekici, 2013; Lienert, 2005; OECD, 2004; Posner ve Park, 2007; Schick, 2002; Wehner ve Byanyima, 2004, OECD, 2002, Wehner, 2008).

Tablo 1’de politika oluşturulma aşamasında; orta vadeli politika çerçevesinin bütçe taslağı yasama organına sunulmadan en geç 1 ay öncesinde yayımlanması önerilmektedir (OECD, 2002). Ayrıca bütçe öncesinde yasama organının görüşme yapması da önerilmektedir. Böylelikle ilgili politikalar ışığında kendisine sunulan bütçeyi daha etkin şekilde değerlendirebilecektir. Bütçe sürecinde ilk aşamada yer alan politika oluşturulması ya da politika formülasyonu “ortaya konan politika talepleri arasından öncelikli politikaların tespit edilmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir.” (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 24).

Bütçenin hazırlık ve onay aşamasında ise yürütme organının gerçekleştirmek istediği kamu politikalarının sayısallaştırılmış dokümanı olan bütçeleri, yasama organı çeşitli şekillerde etkileme gücüne sahiptir. Bu sebeple bütçe onaylama aşamasında yasama organlarının ülkelerde çeşitli rollerle aktif olduğu söylenebilir. Bütçenin hükümet politikası olduğu da göz önüne alındığında yasama organının bu konuda aktif rol oynaması bütçe hakkı açısından oldukça önemlidir (The National Democratic Institute for International Affairs, 2003, s. 5-8). Bütçe müzakere süresi ise OECD (2002) tarafından önerilen en az 3 aylık süreye uygun olmalıdır.

Yasama organının bütçe inceleme sürecinde yardımcısı konumunda bulunan komisyonların yapısı ise yasama organının bütçe hakkı kullanma kapasitesini etkilemektedir. Bütçenin görüşülmesi aşamasında aktif rol alan komisyonlar, yasama organının bütçe ile ilgili iş ve işlemlerindeki koordinasyonu ve tutarlılığı sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu sayede yasama organı ilgili harcama planlarını incelenirken komisyonlar aracılığı ile kendi özel uzmanlıklarından yararlanmasına da olanak sağlanmaktadır. Bu durumda; komisyonların bütçe tasarısında değişiklik yapabilme yetkisi bulunmalı, komisyon İncelemesine ayrılan süre, komisyonun demokratik bir yapı arz etmesi, komisyonların bağımsız araştırma kapasitesinin bulunması, komisyonların bakanlıklarla doğrudan ilişki kurabilmesi gerekmektedir (Barraclough ve Dorontinsky, 2008, s. 90; Krafchik ve Wehner, 1999, s. 6; OECD, 2019b, s. 90; Posner ve Park, 2007, s. 5; Schick, 2002, s. 29; Wehner, 2004, s. 13; Wehner, 2008).

Bütçenin uygulanma aşamasında, her şey bütçe kanununda onaylanmış olan şekilde ilerlemeyebilir. Örneğin, ödenek yetersiz gelebilir ya da olağanüstü bir durum meydana gelebilir. Bu gibi durumlar sonucunda yasama organının onayladığı bütçede uygulayıcı konumda olan yürütme organının bazı değişiklikler yapması gerekli hale gelebilir. Bu nedenle bütçe uygulaması sırasında yasamanın bir gözetmen olarak yer alması, yürütme organının da bu kontrole dayalı şekilde hareket etmesi bütçe hakkının bir diğer aşaması olan denetim aşamasına katkı sağlarken, bütçe hakkının kullanımı açısından da olumlu etkiye bulunur (Emil, 2010). Bütçe uygulama aşamasında yürütme organına tanınan bazı esneklikler aşırı olduğunda bütçenin yasama organı tarafından onaylanmasının anlamını yitirmesine sebep olmaktadır. Bu bakımdan uygulama aşamasında harcamalarda artış, ödenek aktarması ve ödenek kesintisi yapılabilmesinin belirli sınırlar dahilinde ve yasamanın izni dahilinde olması gerekmektedir. Mordacq (2008, s. 138); “onaylanan bütçeye ilişkin önemli bir değişiklik yapılması halinde, ek bütçe kanunlarına sıklıkla başvurulmasını gerektirmeyecek ölçüde sınırlı olan, ödenek hareketleri” uygulama aşamasında yasamanın denetimini artırdığını ifade etmiştir.

Yürütme organının yaptığı iş ve işlemlerin yasama organı tarafından izlenebilmesi ve kontrol edilebilmesi için yasama organının istediği bilgilere erişmesi sağlanmalıdır. Bu amaçla ilgili bütçeye ilişkin raporlamaların yürütme organı tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. İstenilen bilgilere ulaşabilmesi faktörü ile yürütme tarafından üretilmesi gereken raporların eksiksiz ve zamanında üretilip yasama organına veya ilgili mercilere sunmasını belirtmektedir. Bu da hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini destekleyerek bütçenin denetim aşamasını kolaylaştırmaktadır (OECD, 2019a; Wehner, 2020, s. 101).

Bütçenin denetimi kısmında, yasama organına yardımcı olan bağımsız dış denetim faktörü önem arz etmektedir. Böylelikle yasama organına denetim alanında teknik destek vererek bütçe sonuçlarının daha etkin denetlenmesi sağlanmaktadır. Bağımsız dış denetimin; anayasal ya da yasal şekilde bağımsızlığının tanımlanması, performans, mali ve uygunluk denetimlerini gerçekleştirebilmesi, kurum başkanının yasama organınca belirlenmesi bütçe hakkı bakımından olumlu çıktılar elde etmeye yardımcı olabilmektedir (IBP, 2022). Ayrıca kesin hesap kanunu ile yürütme organının aklanması sağlanmaktadır. Bu aşamasının yasama organınca titizlikle ele alınması gerekmektedir. Özellikle kesin hesap komisyonunun bulunması bu kanun teklifinin hedeflediği sonuca ulaşmasında kritik öneme sahiptir.

Lienert (2010, s. 1)’e göre, yasama organının yürütme karşısında bütçeyi etkilemesindeki farklılık, büyük ölçüde hükümet sisteminin bir işlevidir. Çünkü siyasi karar alma sürecinden geçen bütçe sürecinde yürütme, yasama organındaki çoğunluğun desteğine doğrudan bağımlıdır. Bu bağımlılık parti disiplininin sıkı olması ile birleştiğinde, iktidarda olan partinin her koşulda yasama tarafından sınırsız desteklenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu yüzden yasama organının yapısı ile; yasama organının yürütme organı karşısındaki konumu esas alınmaktadır. Ülkelerde uygulanan kuvvetler ayrılığı, yasal düzenlemeler, siyasi kültür ve parti disiplini gibi nedenlerle hükümet sistemleri direkt etkiye bulunamamaktadır (Lienert, 2005, s. 18-19).

4. GÜNEY KORE VE TÜRKİYE’DE YASAMA ORGANININ BÜTÇE HAKKINI KULLANMASI

Bütçe hakkının etkin kullanımı ülkeler açısından farklılık göstermektedir. Ülkeler aynı hükümet sistemini uygulasalar da bazı uygulama biçimleri nedeniyle (siyasi kültür, yasal düzenlemeler gibi) bütçe hakkı etkinlik durumları farklılaşmaktadır (Lienert, 2005, s. 18-19). Çalışmada kendine özgü başkanlık sistemi uygulayan ve Türkiye açısından bir esin kaynağı olan Güney Kore incelenecektir (Küçük, 2021, s. 149). Ardından Türkiye’deki uygulamalar, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra gerçekleşen yasal mevzuat değişiklikleri üzerinden incelenecektir.

4.1. Güney Kore’de Bütçe Sürecinde Yasama Organının Rolü

Üniter devlet yapısına sahip olan Güney Kore, Amerika kıtası dışında başkanlık sistemini uygulayan ülkedir. Sistem sürekli değişikliklere uğrayarak ülkeye özgü şekilde uygulanmaktadır (Küçük, 2021, s. 149). Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter ve demokratik devlet olan Güney Kore’nin siyasi yapısı kuvvetler ayrılığı ilkesi temeline dayanmaktadır ve yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşmaktadır (Aydoğdu, 2017, s. 706).

Bütçe hakkının etkin kullanımını etkileyen faktörler bakımından Güney Kore’deki uygulamalar aşağıda detaylandırılacaktır.

Güney Kore’de orta vadeli politika çerçevesi, “... Mali Yılı Bütçe ve Fon Yönetim Planının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar” ismi ile hazırlanmaktadır. Bu politika çerçevesinin yayımlanmasına yönelik kanuni bir tarih bulunmamaktadır. Ancak teamül haline gelen duruma göre her yıl mart ayında yani yasamaya bütçe teklifinin sunulmasından 5-6 ay önce yayımlanmaktadır (IBP, 2022). IBP (2022) verilerine göre Güney Kore her yıl bu belgeyi düzenli olarak yayımlamaktadır. Ancak sunulan belgede makroekonomik tahminlerin, orta vadeli borçlanma perspektifinin yer almaması sebebiyle kapsam bakımından eleştirilmektedir.

Güney Kore’de yasama organı; Anayasanın 57. Maddesindeki hükme göre; meclis yürütmenin onayı olmaksızın, bütçede herhangi bir harcama kaleminin toplamını artırmaz ya da yeni harcama kalemleri yaratamaz (Ministry of Strategy and Finance [MSF], 2014, s. 47). Bütçe taslağının (Ulusal Maliye Kanununda yapılan 28 Mayıs 2013 tarihli değişikliği ile) mali yılbaşından 120 gün önce Ulusal Meclis’e sunulması gerekmektedir (MSF, 2014, s. 48). Bütçenin mali yılbaşından (1 Ocak) 30 gün önce meclis tarafından onaylanması gerekmektedir (Kore Cumhuriyeti Anayasası, m. 54/2). Güney Kore’de meclisin bütçe müzakere süresi 90 gün sürmektedir. Mecliste bütçeyi görüşme ve onay süreci; Daimî Komisyon tarafından ön inceleme yapılması, Özel Bütçe ve Hesaplar Komisyonu tarafından yapılan kapsamlı inceleme ve oylama olarak üç adımdan oluşmaktadır (MSF, 2014, s. 49). Bu da OECD (2002)’nin önerdiği 90 günlük müzakere süresine uyum sağlamaktadır.

Güney Kore’nin komisyon yapısı bütçe komisyonu ve sektörel komisyonlardan oluşmaktadır. Bütçe sürecinde; sektörel komiteler gerekli incelemeleri yaparak Bütçe Komisyonuna tavsiyelerde bulunur. Bütçe Komisyonu bu önerileri inceler ve kabul veya reddeder. Ayrıca bütçeyle ilgili tüm konuları resmi olarak değerlendirir. Komisyon yapısında sektörel komisyonların yer alması, farklı düzeylerdeki girdileri koordine etmeye ve bütçe komisyonuna yardımcı olarak mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olma olanağı sağlamaktadır. Komisyonlar gerekli incelemeleri yaparken hükümetten ihtiyacı olan belge ve kayıtları isteyebilir. Bakanlar /siyasi atanmaları veya hükümette yer alan diğer yetkilileri görüşmeye çağırabilir. Ayrıca yürütme içerisinde istihdam edilmeyen kişilere danışabilmektedir. Genellikle komisyon toplantılarında, yürütme organı adına bir bakan veya siyasi olarak atanan diğer kişiler ilk yanıtı verir ve yetkililer gelecek toplantılarda kalan soruları yanıtlar (OECD, 2019a).

Güney Kore’de 138 üyeden oluşan Ulusal Meclis Bütçe Ofisi (NABO) bulunmaktadır. Bu ofis oldukça fazla personele sahip olmakla beraber yüksek bütçelerle finanse edilmektedir. İlgili ofis yasama organı ile yürütme arasında bütçeye ait konulardaki bilgi simetrisini sağlamak adına önemli işlevler üstlenirler (OECD, 2019c; Wehner, 2008, s. 86). Ulusal Bütçe Ofisi’nin bağımsızlığı kanunla belirlenir ve yasama organına rapor verir. Kendi makroekonomik ve mali tahminlerini ve tüm yeni politika önerilerinin kendi maliyet tahminlerini yayınlamaktadır (IBP, 2022). Bu bakımdan yasama organının bağımsız araştırma kapasitesine sahip olması faktörü Güney Kore’de karşılanmaktadır.

Güney Kore’de yürütme organına harcama artışı yapabilme izni verilmemektedir. Ödenek kesintisi yapabilme izni ise belirli bir sınıra kadar ve yasama organı ile Maliye Bakanlığı’nın vereceği ön onaya tabidir. Ödenek aktarımı; belirlenen sınıra kadar izin verilirken bu sınırın üzerindeki aktarmalar Maliye Bakanlığı’nın onayına bağlıdır. İlgili değişiklikler yasama organına da bildirilmektedir. Herhangi bir nedenle ortadan kalkan harcama sebebi dolayısıyla harcanamayan kısım yasamanın ön onayı ile bir sonraki yıl harcamaların taşınabilir ve harcanabilir (MSF, 2014, s. 54-55). Ulusal maliye yasasının 46/2 hükmü gereğince ilgili idarenin yöneticileri, Strateji ve Maliye Bakanı tarafından yetkilendirilen kapsamda kendi takdiriyle yeniden tahsis edebilir. Ancak, 46/3 hükmünde yer alan, bütçede düzenlenmemiş ya da meclisin onayladığı amaçlara uygun olmayan alana tahsis etme konularında bütçe yeniden tahsis edilemez. Yapılan bu yeniden tahsis işlemi yeniden onaylanır ve strateji ve maliye bakanı tarafından ilgili yönetici ve teftiş kurulunu bilgilendirir (Ulusal Maliye Yasası, m. 46/4). Ulusal Maliye Kanunu’nun 46/5 ve 46/6 hükümlerine göre; ilgili yönetici söz konusu yeniden tahsisatın ayrıntılarını yetkili daimî komisyona ve özel komisyona sunar. Yeniden tahsis edilen giderlerin tutarı, gerekçesiyle birlikte gelir ve gider bütçelerinin kapatılmasına ilişkin raporda açıkça belirtilir.

Güney Kore’de aylık bütçe raporları, yılsonu bütçe uygulama raporları, yılsonu mali tabloları, uzun vadeli mali sürdürülebilirlik raporu, mali risk raporu üretilmektedir ve kamunun erişimine de açıktır. Bu raporlar yasama organına da sunulmaktadır. Bu raporlamalarla, hesap verebilirlik açısından, yıl içindeki fiili bütçe uygulamasına ilişkin raporlama ve mali yılın sonundaki hükümetin hesaplarının durumunu görme imkânı elde edilir (OECD, 2019b). Yöneticinin bütçe teklifi, yürürlüğe giren bütçe, yıl içi raporlar, yıl ortası incelemesi, yıl sonu raporu ve teftiş raporu 2021 yılında hepsi belirtilen tarihte yayınlanmıştır. 2020 öncesine kadar yıl ortası uygulama raporu hükümet tarafından üretilmemektedir. Bu bakımdan IBP (2022) tarafından yayınlanan verilere göre Güney Kore’nin bütçe şeffaflık endeksi 2019’dan sonra önemli ölçüde yükselmiştir. Bunun nedeni olarak ise Güney Kore’nin yıl ortası incelemesinde revize edilmiş makroekonomik tahminleri ve güncellenmiş toplam harcama tahminlerini yayınlaması ve Açık Mali Veri (Open Fiscal Data) portalındaki bilgilerin artırılması gösterilmiştir (IBP,2022).

Güney Kore’de devletin gelir ve giderlerinin, devlet hesaplarının ve belirlenen diğer idareleri ve bu idare çalışanlarının görevlerini denetleme ve inceleme görevi, Başkana bağlı olarak kurulan ancak bağımsız statüde bulunan ve anayasanın 97. ve 100. maddeleri arasında yer verilen Denetim ve Teftiş Kurulu (DTK) tarafından yerine getirilir (Board of Audit and Inspection [BAI], 2021). DTK tarafından yapılan denetim türleri; “mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili vatandaşların ve meclisin denetim talebi üzerine gerçekleştirilen özel denetimdir.” (Pustu ve Aksüt, 2018, s. 47). Kore Anayasası’nın 98. maddesine göre; Kurul Başkan dahil en az beş en çok on bir üyeden oluşur. Kurul başkanı, yasama organının onayı ile Başkan tarafından atanır. Kurul üyeleri, kurul başkanının önerisi üzerine başkan tarafından atanır. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanununa göre, yapılan denetimler sonucunda tazminat sorumluluğu, disiplin cezası, iyileştirme talebi, suç duyurusunda bulunma şeklinde sonuçlar ortaya çıkabilir.

Başkanlık sistemi ile yönetilen Güney Kore’de, başkanlık sisteminin en belirgin özelliği olan yasama ve yürütmenin keskin çizgilerle ayrılması durumu mevcuttur. Doğrudan halk tarafından seçilen ve 5 yıllık görev süresine sahip olan Başkan bir kez seçilebilmektedir. Başkanın, meclisi feshetme hakkına sahip olmaması, kararname çıkarma yetkisinin sınırlı olması gibi unsurlar başkanın yasama organına müdahalesini engellemektedir (Miş vd., 2016, s. 61). Yasama organı doğrudan halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşan tek meclisli yapıdadır. Anayasasının 62. maddesinde yer alan hükümle meclis, başkanı ve kabine üyelerini azledebilmektedir. Bu hüküm ise başkan karşısında güçlendirilmiş yasama organı yapısına işaret etmektedir. Ancak, çok partili siyasi yapıya sahip olan Güney Kore’de, parti disiplini oldukça güçlüdür. Başkanın gayri resmi olarak partisiyle ilişkisi devam etmektedir. Ülkedeki partiler, siyasi ve ideolojik olarak sert şekilde ayrıdır ve iki parti hakimdir (Miş vd., 2016, s. 65). Parti disiplininin sıkı olması meclisin başkan ile olan ilişkisinin bağımsız ve tarafsız olamamasına sebep olabilir ve bu da bütçe hakkının kullanımında olumsuzluk yaratabilir.

4.2. Türkiye’de Bütçe Sürecinde Yasama Organının Rolü

Üniter devlet olan Türkiye’nin hükümet sistemi 2017 yılında yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak değişmiştir. Bütçe sürecine ilişkin olan 162-163-164. Maddeler mülga edilmiştir. Bütçe süreci tek bir madde altında (m.161’de) birleştirilmiştir. Plan bütçe komisyonu Anayasa’da düzenlenmekteyken meclis iç tüzüğünde düzenlenmiştir (Türkiye Barolar Birliği- TBB, 2021; T.C. Anayasası). Yaşanan bu değişimler ile yasama organının bütçe hakkını etkin kullanma kapasitesinin etkilemesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Türkiye’de orta vadeli politika çerçevesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 16. Maddesindeki hükme göre “Orta Vadeli Program (OVP)” adı ile en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar yayımlanır. OVP kanunda belirtilen süreden çok daha geç yayımlanmaktadır. 2012’den 2020 yılına kadar bu doküman kanunda belirtilen süreden çok daha geç yayımlanmıştır. 2020 yılında orta vadeli mali plan 8 Ekim 2020 tarihinde Orta vadeli program 20 Eylül 2020 tarihinde yayınlanmıştır.2021 yılında 6 Eylül 2021, 2022 yılında ise 5 Eylül 2022 tarihinde yayımlanmıştır. 2023 yılında ise 6 Eylül 2023 tarihinde yayımlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). OECD tarafından önerilen, yasama organına bütçe teklifinin sunulmasından en geç 1 ay önce sunulma süresine 2021 yılı itibari ile uyulmaya başlanmıştır (IBP, 2022).

Türkiye’de yasama organı Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığı ile değişiklik yapabilme gücü kullanılabilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından incelenen bütçe üzerinde değişiklikler yapılır fakat Genel Kurulda harcamalar artırılmaz veya gelirler azaltılamaz. Bu olgu, yasama organının bütçe hakkı kullanımında dezavantaj yarattığı söylenebilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161). Türkiye’de anayasanın 161. maddesine göre; “bütçe teklifi görüşülmek ve onaylanmak üzere yürütme organının ve devletin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından

mali yılbaşından yetmiş beş gün önce meclise sunulmaktadır.” Yasama organı ve komisyonlar, bütçe önerisini görüşme, değişiklikler önerme ve tartışma için yeterli bir süreye ihtiyaç duyar. OECD (2002), yürütmenin bütçe teklifini mali yılın başlangıcından en az üç ay önce yasama organına sunmasını ve yasama organının yıllık bütçe yasasını mali yılın başlangıcından önce onaylamasını tavsiye etmektedir. Türkiye’de ise yürütme organı bütçenin görüşülmesi ve onaylanması için bütçe teklifini yasama organına mali yılbaşından yetmiş beş gün önce sunmak zorundadır (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m.18; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161). Bu da önerilen sürenin altında kalmaktadır.

Türkiye’de yasama organına sunulan bütçe tekliflerini Plan ve Bütçe Komisyonu incelemektedir. Komisyon 30 kişiden oluşmaktadır ve Meclis içtüzüğünün 11. ve 21. maddelerindeki hükümler uyarınca üye dağılımı siyasi partilerin meclisteki dağılımıyla orantılı şekilde düzenlenmiştir (TBMM, 2020, s. 7; TBMM İçtüzüğü, m.21.; Durdu, 2020, s. 61). Ancak komisyon başkanı olma şansı iktidar partisine verilmiştir. Bunun ise OECD (2019b) tarafından önerilen duruma uymadığı söylenebilir. Ayrıca komisyonun dışarıdan uzmanlara danışma hakkı varken dışarıdan uzman çalıştırma hakkı yoktur (OECD, 2019a). Ayrıca komisyonunda bütçe inceleme ile eş zamanlı olarak Kesin Hesap Kanununu da inceleme işlemi yürütülmektedir. Bu da komisyonun iş yükünü artırmaktadır. İnceleme için komisyona verilen sürenin hem bütçe teklifini incelemek hem de kesin hesap sürecini yönetmek için yetersiz kaldığı söylenebilir (Yılmaz ve Biçer, 2018). Kısıtlı sürede hem çok fazla hem de kritik incelemeler yapmakla yükümlü olan komisyona yeterli süre tanınmalıdır. Yoğun takvim içerisinde bulunan Plan ve Bütçe Komisyonu’nun- Kesin Hesap Komisyonu’nun bulunmamasından dolayı- bu süreçte Kesin Hesap Kanunu teklifini inceleme işlevini tam anlamıyla yerine getirememektedir (Konukman, 2015, s. 53). Bu durum yasama organının bütçe hakkını etkin kullanabilmesini zayıflattığı söylenebilir.

Türkiye’de yasama organına ait bağımsız araştırma birimi bulunmamaktadır. Yasama organı bağımsız mali analiz yapmak için görevlendirilmiş birime ve bağımsız uzmanlık kapasitesine sahip olmaması, özellikle kesin hesap kanunu üzerine yoğunlaşacak olan “kamu hesapları komisyonuna” sahip olmaması yasamanın bütçe üzerindeki gücünü tahrip etmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2018).

Ülkemizde, anayasanın 161. maddesine göre “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.”. Ayrıca yine aynı husus 5018 sayılı kanunun 20/d hükmünde de yer almaktadır. Buna göre “bütçe uygulama sırasında kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamamaktadır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.” Yine bu idareler “aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı yetkili kılınmıştır.” (5018 sayılı kanun, m.21). 5018 sayılı kanunun 23. Maddesinde; “ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabileceği hükmüne yer verilmiştir.”. Bu ödenekten aktarma yapmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Ödenek aktarmaları, konusunda yürütme organına belirli kısıt dahilinde hareket etme kabiliyeti verilmiştir fakat bu konuda yasama organının onayı anlık olarak alınmamaktadır. Ayrıca belirlenen sınırlar oldukça yüksek olduğu için yürütmeye fazlaca esneklik tanımaktadır. Yasama organı bu konudaki onaylama yetisini kesin hesap kanunu ile sağlamaktadır. Ödenek aktarması, yürütme organına esneklik ya da manevra alanı sağlaması açısından olumlu etkide bulunduğu söylenebilir. Fakat yasama organının bu işlemleri anlık onaylamaması ve bu yetkinin aşırı kullanılması durumunda yasamanın bütçe hakkı kullanım kapasitesini olumsuz yönde etkileme olasılığına sahiptir (Kıral ve Akdemir, 2019, s. 123).

Türkiye’de, yürütmenin bütçe teklifi (veya taslak bütçe), onaylanan bütçe, ek bütçe, nakit akışı tahminleri, yıl içi bütçe uygulama raporları, yıl sonu raporlaması yapılmakta ve kamuoyu ile de paylaşılmaktadır. Yürütme organı tarafından aylık düzenli olarak yıl içi bütçe uygulama raporu hazırlanmaktadır. İlgili raporda; Nakit veya taahhüt bazında bütçe veya ödenek çıktısı, gelir tablosu, nakit akış tablosu, bütçe uygulamasına ilişkin yürütme organının beyanı yer almaktadır. “Aylık Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri” raporu, her ay düzenli olarak yayımlanmaktadır (IBP, 2022; OECD, 2019d). Ancak yıl ortası inceleme raporu 2015-2019 yılları arasında yayımlanmıştır. 2019’dan itibaren geç paylaşılmaktadır. Ayrıca IBP verilerine göre; Türkiye, bütçe bilgilerinin erişilebilirliğini 2021 merkezi yönetim bütçesinin program kodu yapısına uygun olarak hazırlanması ile artırmıştır (IBP,2022).

Türkiye’de yasama organı adına bütçeye yönelik dış denetim Sayıştay gerçekleştirmektedir. Anayasanın 160. Maddesinde düzenlenen Sayıştay, verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur (Yılmaz ve Akdeniz, 2020, s. 110). Sayıştay, düzenlilik denetimi ve uygunluk denetimi gerçekleştirmektedir. Sayıştay ortalama olarak görev alanına giren kamu idarelerinin %97,63’ünü denetlemiştir. Bu da kamu idarelerinin büyük oranda Sayıştay denetiminden geçtiğini göstermekte ve ilgili denetim sonuçlarının meclise raporlanmasıyla, yasama organının bütçe sonuçlarına ilişkin geniş alanda bilgi sahibi olduğu söylenebilir. Bu da yasama organının bütçe hakkı kullanımına olumlu etkide bulunabilir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020).

“Kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.” (Akbey ve Gök, 2020, s. 281-282). Cumhurbaşkanı tarafından haziran ayının sununa kadar TBMM’ye sunulan Kesin Hesap Kanun Teklifi (KHES), genel kurulda ve komisyonda Merkezi Yönetim Bütçe Teklifi ile birlikte incelenir. MYB teklifinin eklerinin fazlalığı ve Komisyon ve genel kurul aşamasında daha çok bütçe teklifi üzerine yoğunlaşıldığı da göz önünde bulundurulduğunda, KHES görüşmesinin 75 günlük müzakere süreci içerisinde küçük bir kısma sığdırılmaya çalışıldığı söylenebilir. KHES görüşmelerinin yetersiz kaldığı söylenebilir. Ek olarak PBK içerisinde ayrı bir Kesin Hesap Komisyonu’nun yer almayışı, PBK’nın yoğun gündeminin daha da sıkışmasına ve bütçe hakkının somuta indirildiği KHES incelemesine yeterince titizlikle yaklaşamamasına neden olduğu söylenebilir (Dumlupınar, 2019, s. 163). Anayasa’nın 161. Maddesinde yer alan “*Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.*” hükmünün varlığı ile kesin hesap kanunu hakkında yasama organı tarafından yapılacak olan görüşmelerin ya da onay işlemlerinin, Sayıştay denetiminin yapılmasına engel olarak görülememesine dayanak sağlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161).

Türkiye’de 2017 anayasa değişikliği ile birlikte sert kuvvetler ayrılığı temeline dayanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başladı. Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Sert kuvvet ayrılığı; Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi, başkanlık sistemi ile bazı çelişkiler içermektedir. Şöyle ki; Türkiye’de cumhurbaşkanı ve yasama organı kendi seçimlerini yenilemek kaydıyla birbirlerinin seçimlerini yenileyebilirler. Kısacası birbirlerini feshedebilme gücüne sahipler. Ancak ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde böyle güç yoktur. Keza bakanların ya da pek çok kamu görevlisinin atama usulü, ABD başkanlık sisteminde yasamanın onayına bağlı iken ülkemizde böyle bir uygulama yoktur. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakan, TBMM’nin onayına tabi değildir (Gözler, 2017). Bu gibi uygulamalar yasama organının yürütme üzerindeki fren- denge mekanizmaları olarak nitelendirilebilir. Ülkemizde fren-denge mekanizmalarının zayıflatıldığı söylenebilir. Türkiye’de sıkı parti disiplini yapısı hakimdir. Ayrıca Cumhurbaşkanının parti lideri olabilmesi durumu da 2017 değişikliği ile birlikte anayasaya eklenmiştir (Erdoğan, 2016, s. 17; Gözler, 2017). Bu gibi bir durumda meclisin Cumhurbaşkanı’nın her zaman destekçisi olma ihtimali kuvvetlenmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilen kararnamelerin belirli sınırlamalara tabi tutulmasının da yasamanın güçlü konumda kalabilmesi açısından önemli olduğu da söylenebilir.

5. GÜNEY KORE VE TÜRKİYE UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Bütçe hakkının etkin kullanımı açısından çeşitli araştırmalarda yer alan faktörler içinden, ülkelerin yasama mevzuatlarında ve OECD anketinde cevabı net olarak bulunabilecek faktörler birleştirilerek sıralanmıştır. Üçüncü başlık altında Güney Kore ve Türkiye’de yasama organlarının bütçe sürecindeki bütçe hakkı kullanımı incelenmiştir. Yapılan inceleme sonuçları ise bütçe süreci dikkate alınarak karşılaştırılacaktır.

5.1. Politika Oluşturma Aşamasında Yasama Organının Rolüne İlişkin Faktörlerin Değerlendirmesi

İlgili yıl için alınan bütçe kararları, yıllık bütçenin çok ötesine etki eden bütçe sonuçlarını içerir. Mevcut bütçe kararlarından, önümüzdeki 2-3 yıl içinde gerçekleşmesi beklenen mali olaylar için bugünden harekete geçme çağrısını yapabilmesi beklenmektedir. İdarenin bütçe ile istediği hedeflere ulaşabilmesi ise kamusal hedef ve amaçların sayısallaştırıldığı ‘plan dokümanları’ ile mümkün olmaktadır (Acar ve Şahin, 2009, s. 86-86). Bu beklenti sonucunda birçok ülke orta vadeli politika çerçevelerini uygulamaya başlamıştır (Harris, Hughes, Ljungman, ve Sateriale, 2013, s. 137). Bütçe hazırlık aşamasında, yasama organının sahip olduğu kritik yetkilerden biri yürütme için bağlayıcı olan ve gelecek yıllardaki bütçeyi şekillendiren ve harcama sınırlarını belirleyen orta vadeli bütçe çerçevesinin oluşturulmasında etkin konumda bulunmasıdır (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013, s. 62).

Politika oluşturma aşamasında yasama organının bütçe hakkını etkin kullanabilmesi için OECD, bu politika dokümanlarının bütçe taslağının sunumundan en geç 1 ay önce yasama organına sunulmasını ve ayrıca bu dokümanların yasama organı tarafından görüşülüp onaylanmasını önermektedir. Bu bakımdan Güney Kore’de bu dokümanlar bütçenin yasama organına sunulmasından en az 4 ay önce yayımlanmaktadır. Türkiye’de ise; bu doküman 2020 yılına kadar geç yayınlanmıştır. OECD tarafından önerilen 1 aylık süreye son iki yıldır uymaktadır (IBP, 2022). Ayrıca Güney Kore ve Türkiye’de bütçe öncesi yasama organında görüşme yapılmamaktadır (OECD, 2019a). Bu faktör bakımından Türkiye ve Güney Kore’nin etkin olmadığı söylenebilir.

5.2. Bütçe Onay Sürecinde Yasama Organının Rolüne İlişkin Faktörlerin Değerlendirmesi

Bu başlık altında yasama organının değişiklik yapabilme gücü, bütçe müzakere süresi, komisyon kapasitesi, yasama organına ait bağımsız araştırma kapasitesi faktörleri değerlendirilecektir.

5.2.1. Değişiklik Yapabilme Gücü

Bütçe teklifi üzerinde görüşme yapma ve onaylama yetkisi bütçe hakkı kavramı çerçevesinde yasama organına verilmiştir. Bütçe hakkının yasama organı tarafından etkin olarak kullanıldığını gösteren kriterlerden birisi bütçe teklifi üzerinde yasama organının değişiklik yapabilme gücüdür (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013, s. 62; OECD, 2019a; Wehner, 2010; Alesina vd., 1996; Barraclough ve Dorontinsky, 2008; Lienert, 2005).

Güney Kore’de yasama organı harcamaları artırmak isterse bu kararı yürütme organının onaylaması gerekmektedir. Güney Kore Anayasası’nın 57. maddesi, meclisin mevcut bir bütçe kalemini artırmasını veya yeni bir bütçe kalemi oluşturmasını yasaklamaktadır. Bu, sadece kamu maliyesinde sağlamlığın önemini vurgulamakla kalmayıp, aynı zamanda yürütme ile yasama arasındaki kontrol ve denge sistemini sağlamak için uygulanmaktadır (MSF, 2014, s. 54-58).

Türkiye’de, yasama organının değişiklik yapabilmesi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kullanılır. Plan ve Bütçe Komisyonu herhangi bir değişiklik yapma yetkisine sahiptir ancak anayasanın 161. maddesinde yer alan hükme göre Genel Kurul görüşmesi sırasında milletvekilleri, harcamaları artıramaz veya gelirleri azaltamaz. Türkiye’de değişiklik yapabilme yetkisine sahip olan Plan ve Bütçe Komisyonu’nun, 2017-2020 yıllarındaki bütçe incelemesi sonucunda herhangi bir değişiklik yapmaksızın bütçeyi onay için Genel Kurul’a göndermesi değişiklik yapma gücünü tam olarak kullanmadığını göstermektedir (2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; TBMM, 2018; TBMM, 2019; TBMM, 2020) 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu; TBMM, 2016; TBMM 2017). Güney Kore ve Türkiye’de yasama organının sınırlı değişiklik yapma gücüne sahip olduğu görülmektedir. Güney Kore ve Türkiye’de anayasal kısıt olarak gösterilen bu durum, bütçe uygulayıcısı olan yürütme organını kısıtlanmamak için denge sağlamak amacıyla olduğu söylenebilir.

5.2.2. Bütçe Müzakere Süresi

OECD (2002, s. 1) yürütme organı tarafından bütçe teklifinin mali yılın başlangıcından en az üç ay önce yasama organına sunulmasını ve yasama organının yıllık bütçe yasasını mali yılın başlangıcından önce onaylamasını tavsiye etmektedir. Ayrıca bütçenin mali yılbaşından önce onaylanması gerekmektedir. Güney Kore ve Türkiye’de mali yılbaşı 1 Ocak olarak kabul edilmektedir. Bu bakımdan; Güney Kore’de bütçe taslağı Anayasa’nın 54/2 hükmüne göre; mali yıldan 120 gün önce meclise sunulur (Eylül ayının başında) ve mali yıldan 30 gün önce (2 Aralık) yasama organı tarafından onaylanır. 120 günün içerisinde bütçe müzakere süresi 90 gün sürmektedir. Bu yönüyle Güney Kore, OECD tarafından belirlenen bütçenin görüşülüp onaylanması konusundaki koşullarına uymaktadır. Türkiye’de ise bütçe müzakere süresi yetmiş beş gündür yani üç aydan kısa bir süredir. Güney Kore’de bütçe müzakere süresi OECD tarafından önerilen 90 günlük süreye uygunken, Türkiye’de yasama organının bütçe müzakere süresi OECD tarafından önerilen sürenin altında kalmaktadır. Bu da bütçe teklifinin görüşülmesi sırasında zaman bakımından yetersizlik yaratarak yasama organının gerekli görüşme ve incelemeleri yapabilmesini zorlaştırabilmektedir.

5.2.3. Komisyon Kapasitesi

Bütçe onaylama aşamasında bütçe hakkının etkin kullanılması için yasama organına en büyük desteği sağlayan komisyonların kapasitesi ve sahip olduğu yetkiler de oldukça önem arz etmektedir (Krafchik ve Wehner, 1999, s. 9). Güney Kore’nin komisyon yapısı 21 personelden oluşan bütçe komisyonu ve gerekli incelemeleri yaparak

bütçe komisyonuna tavsiyelerde bulunmakla görevli sektörel komisyonlardan oluşmaktadır. Komisyon başkanı iktidar ya da koalisyon partisinden seçilir. Ayrıca ilgili komisyonlar gerekli bilgi ve belgeleri bakanlardan, yürütme organında görevli olanları, yürütme içerisinde bulunmayan ancak bilgisine ihtiyaç olan diğer kişilerden bilgi alabilmektedir. Son olarak tüm üyelerin görüşlerinin yer aldığı rapor hazırlanır. Bütçe ve özel hesaplar komisyonu ile daimi komisyonlar Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI) tarafından hazırlanan denetim raporlarını da incelemektedir (Ministry of Strategy and Finance -MSF, 2014, s. 47; OECD, 2019a).

Türkiye’de bir tane bütçe komisyonu bulunmaktadır. 30 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonu’nun üye dağılımı siyasi partilerin TBMM’deki oranına göre gerçekleştirilir. Komisyon başkanı iktidar ya da koalisyon partisinden seçilir. Bütçeyi incelemek-değişiklikler yapmak ve kesin hesap kanun teklifini incelemek Plan ve Bütçe Komisyonu’nun görevlerinden bazılarıdır. Plan bütçe komisyonu, Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporlarını incelemektedir fakat herhangi bir öneride bulursa da bu öneriler bütçe sürecine resmi olarak entegre edilmez. Komisyon kapasitesi bakımından; Güney Kore’de komisyonlar gerekli incelemeleri yaparken hükümetten ihtiyacı olan belge ve kayıtları isteyebilir, Bakanlar/siyasi atananları veya hükümette yer alan diğer yetkilileri görüşmeye çağırabilir, ayrıca yürütme organı içerisinde istihdam edilmeyen kişilere danışabilmektedir. Bu bakımdan Komisyonların inceleme esnasında başvurabileceği kaynaklar oldukça zengindir. Türkiye’de komisyonun dışarıdan uzmanlara danışma hakkı varken dışarıdan uzman çalıştırma hakkı yoktur. Bütçe komisyonu sayıştay raporlarını incelemekle görevlidir ancak inceleme sonucundaki görüşleri resmi sürece entegre edilmemektedir (OECD, 2019a). Güney Kore ve Türkiye’de ayrı bir denetim komisyonu bulunmamaktadır. OECD ülkelerinde yaygın olan uygulama, yüksek denetim kurumunun raporlarının denetlenmesi için ayrı bir denetim komisyonunun bulunmasıdır. Ancak Güney Kore ile Türkiye’de bu görev bütçe komisyonunda veya bütçe komisyonunun alt komisyonuna aittir. Güney Kore’de komisyonların, yüksek denetim kurumunun raporlarına ilişkin önerileri bütçe sürecine resmi şekilde entegre edilmekteyken Türkiye’de yılsonu denetim raporunu gözden geçirmekten sorumlu komisyonun tavsiyelerini bir sonraki yılın bütçe onay sürecine entegre etmek için resmi bir süreç bulunmamaktadır.

5.2.4. Bağımsız Araştırma Kapasitesi

Yeterli analitik destek yasamanın bütçe sürecindeki etkinliğini artırmaya ve yasama ile yürütme arasındaki kapasite dengesizliğini gidermeye hizmet eder. Özellikle yasama organının bağımsız bir araştırma birimine sahip olması OECD (2019a) ve IBP (2022) tarafından önerilmektedir. Güney Kore’de yasama organına bütçe sürecinde yardımcı olması amacıyla 138 üyeden oluşan Ulusal Meclis Bütçe Ofisi bulunmaktadır. Ulusal Meclis Bütçe Ofisi diğer OECD ofislerine göre ABD’den sonra en fazla personele sahiptir. Ayrıca yüksek bütçe ile finanse edilmektedir. Bu ofisler yasama organı ile yürütme arasında, bütçeye ait konulardaki bilgi simetrisini sağlamak adına önemli işlevler üstlenirler (OECD, 2019c; Wehner, 2008, s. 86). Türkiye’de yasama organına ait bağımsız araştırma kurumunun bulunmaması yasama organının gücünü önemli derecede etkilemektedir.

5.3. Bütçe Uygulamalarını İzleme Aşamasında Yasama Organının Rolüne İlişkin Faktörlerin Değerlendirmesi

5.3.1. Yürütme Organına Tanınan Esneklikler

Yürütme organının uygulama aşamasında sahip olduğu esneklikler (ödenek aktarımı, ödenek artışı, ödenek iptali gibi) yasama organının bütçe hakkını etkin kullanabilmesi açısından belirleyici özelliktedir (Posner ve Park, 2007, s. 16; Wehner, 2008, s. 82). Ancak bu bütçe uygulama aşamasında yürütme organının hiçbir esnekliğe sahip olmaması gerektiği anlamına gelmemektedir. Çünkü değişen koşullara uyum sağlayabilmek ve politikaların hayata geçirilmesi için bazı sınırlar dahilinde esneklik tanınması önem taşımaktadır (Lienert, 2010, s. 11).

Güney Kore’de yürütme organına harcama artışı yapabileme izni verilmemektedir. Ödenek kesintisi yapabileme izni ise belirli bir sınıra kadar ve yasama organı ile Maliye Bakanlığı’nın vereceği ön onaya tabidir. Herhangi bir sebeple ortadan kalkan bir harcama yasama organının ön onayı alınmak şartı ile bir sonraki yıla devredilebilmektedir. Ödenek aktarımı; belirlenen sınıra kadar izin verilirken bu sınırın üzerindeki aktarmalar Maliye Bakanlığı’nın onayına bağlıdır. Bakanlıklar kendi bütçe kalemleri arasında ödenekleri yeniden tahsis edebilirler ancak bu başkanlık kararnamelerindeki koşullara uymak kaydıyla yapılabilir. Bu konuda strateji ve maliye bakanı yetkilidir. Ancak yasama tarafından onaylanan amacın dışındaki bir alana yeniden tahsis yapılamaz. Ulusal Maliye Yasası 46/4 hükmüne göre yapılan yeniden tahsisler konusunda teftiş kuruluşa bilgilendirilir. Olağanüstü harcamalar için oluşturulan yedek fonların kullanımı maliye bakanlığının onayına tabidir ve tahsis edilecek genel hesabın toplam bütçesinin % 1’inden daha az olacak şekilde sınırlandırılmaktadır (MSF, 2014, s. 50-55). Ayrıca, tasarruf edilen ödeneklerin kullanımı ertesi yıla aktarılabilirken, ilgili kuruma teşvikler de verilebilmektedir (Ulusal Maliye Yasası, m. 49).

Türkiye’de bütçe uygulama aşamasında yürütme organına verilen yetkiler arasında bulunan harcama artışı anayasanın 161. Maddesinde düzenlenmiştir. İlgili hükme göre; “Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.” Kesinti/ İptal konusunda ise; zorunlu harcamalar hariç olmak üzere diğer harcamalarda 5018 KMYKK madde 30 hükmüne göre Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın onayı ile kesinti veya iptal edilebilir. Ödenek aktarmaları ise; “aktarma yapılacak ödeneğin % 20’sine kadar harcamacı birimler yapabilir.” İlgili esneklikler bakımından en az yetki veren ülke Güney Kore olarak gösterilebilir. % 1 - % 2 gibi düşük oranlarda tanınan esneklikler yasama ve yürütme arasındaki dengeyi bozmamaktadır. Türkiye’de ilgili uygulamalara belirli sınırlar dahilinde izin verilmiştir. Ancak ödenek aktarmalarındaki hareket kabiliyetinin % 20 gibi çok yüksek orana sahip olması yasama organının bütçe hakkını etkin kullanmasına negatif etkide bulunduğu söylenebilir (OECD, 2019d). Bu bakımdan ilgili oranların Güney Kore’de olduğu gibi daha düşük tutulması, ödenek artıran kurumlara teşvikler verilmesi bütçenin daha verimli kullanılmasına yardımcı olabilir. Diğer yandan beklenmeyen değişikliklere etkin bir şekilde yanıt vermek veya mali yönetimin etkinliğini artırmak için bütçe uygulamasında yürütmeye esneklik sağlama OECD ülkelerinde yaygın olarak benimsenmiştir. Lienert (2010, s. 11)’e göre, ödenek transferlerinin daha detaylı dağıtımının ilgili kurumlar tarafından yapılmasının, hesap verebilirlik için yasama organı, yürütme tarafından düzenli aralıklarla harcamaların miktarı ve amacı hakkında bilgilendirilmelidir.

5.3.2. İstenilen Bilgilere Ulaşma

Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda bütçe hakkının da yasama organı tarafından etkin olarak kullanılabilmesi için IBP (2022) ve OECD (2002, s. 2) yıl içi raporları, yıl ortası raporu, yıl sonu raporu ve uzun vadeli mali sürdürülebilirlik raporların üretilmesini ve yasama organına sunulmasını önermektedir. Güney Kore’de aylık olarak yayınlanan ‘aylık kamu maliyesi’ adında her ay sonunda maliye bakanlığı tarafından yayınlanır. Yıl ortası uygulama raporu ise 2020 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’nın, haziran ayı sonlarında yayımlanan “Ekonomi Politikası Yönergeleri” yıl ortası uygulama raporu olarak nitelendirilebileceği IBP tarafından belirtilmiştir. Yıl sonu raporu da hazırlanarak düzenli olarak yasama organına sunulur. Güney Kore ve Türkiye’de de aylık raporlar üretilmektedir. Güney Kore ve Türkiye’de yıl ortası raporunun oluşturulması bir temele bağlanması ve yasama organına sunulması bütçe uygulama sürecinin yasama organı tarafından bütçe hakkını daha etkin kullanmasına yarar sağlayabilecektir.

5.4. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetiminde Yasama Organının Rolüne İlişkin Faktörlerin Değerlendirmesi

Hesap verebilirlik zincirinin temel aktörlerinden biri olan bağımsız bir Yüksek Denetim Kurumlarınca yapılan bu denetim, yasama organının bütçe hakkını gereği gibi kullanabilmesinde yardımcı olur. Bu bakımdan denetim yapacak olan kurumun yapısı, yasama organı ile olan ilişkisi, yapılan denetim türleri incelenecektir (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013, s. 71; OECD, 2019b).

Güney Kore’de dış denetim yapma görevi anayasal bir kuruluş olan Denetim ve Teftiş Kurulu’na verilmiştir. Kurul, kamunun gelir, gider ve hesaplarını denetlemektedir ayrıca kamu görevlilerini teftiş etme görevi de bulunmaktadır. Kurul; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve özel denetim yapmaktadır. Yargılama yetkisine sahip olmayan ve denetim görevine ek olarak teftiş görevini de yürüten bu kurul, Başkan’a bağlıdır ve kurulun başkan ile üyeleri Başkan tarafından atanmaktadır. Ancak kurul başkanı ataması Ulusal Meclis tarafından onaylanmaktadır (Pustu ve Aksüt, 2018, s. 38-47).

Türkiye’de dış denetim, bağımsız ve anayasal bir kuruluş olan Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Sayıştay’ın esas işlevi denetim yapmak olmakla birlikte hesap yargılaması da yapmaktadır. Sayıştay; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi yapmaktadır (Bayar, 2005, s.75). Sayıştay’ın, denetimin yanı sıra; raporlama yapma, yargılama ve görüş bildirme gibi görevleri de bulunmaktadır (Avcı, 2014, s. 387). Sayıştay Başkanı, Sayıştay Kanununda belirtilen niteliklere sahip olan adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla seçilir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, m.13). Hesap yargılaması yapma görevi de bulunan Sayıştay’ın Başsavcısını atama yetkisi ise Cumhurbaşkanına verilmiştir (Akbey, 2020, s. 21). Dış denetim konusunda Güney Kore ve Türkiye’nin Sayıştay yapıları farklı olmakla beraber yaptıkları denetim türleri açısından birbirine benzerdir. Türkiye’de ise, bağımsızlığı kanun ile hüküm altına alınan ve anayasal kuruluş olarak görevini sürdüren Sayıştay, hesap yargılaması da yapmaktadır. Fakat bu yetkiyi kullanma konusunda etkili olan Sayıştay başsavcısının cumhurbaşkanı tarafından atanması, hesap yargısı görevinin tam anlamıyla işlemesi konusunda etkinsizlik oluşturduğu söylenebilir (Akbey, 2020, s. 21). IBP (2022) tarafından yapılan ankette

Türkiye için verilen cevaplarda, Sayıştay'ın performans denetiminin performans göstergeleri ile sınırlandırıldığı için tam anlamıyla performans denetimi uygulaması olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin veya yatırım kuruluşlarının tamamının raporlarının tam olarak yayınlanmaması nedeniyle görev alanına giren kamu idarelerinin tamamının değil en az 3/2'sini denetlediği bilgisi yer almaktadır (IBP, 2022). Bu bakımdan Türkiye'de sayıştay denetim raporunun yerel yönetim ve yatırım kuruluşlarının da denetim bilgilerinin içermesi gerektiği söylenebilir. Güney Kore'de ise Denetim ve Teftiş Kurulu'nun Başkan'a bağlı olması bütçe hakkı kullanımına olumsuz etkiye bulunduğu söylenebilir (IBP, 2022).

5.5. Diğer Faktörlerle Yasama Organının Rolünün Değerlendirmesi: Yasama Organının Anayasal Yapısı

Ülkede uygulanan hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı hususunu şekillendirerek yasama ve yürütme organlarının birbiri karşısındaki konumunu ve tutumunu belirler. Bu bakımdan sıkı parti disiplinin bulunması, yasama ve yürütme arasındaki fren-denge mekanizması önem arz etmektedir. Güney Kore'de başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Başkanın, meclisi feshetme hakkına sahip olmaması, kararname çıkarma yetkisinin sınırlı olması gibi unsurlar başkanın yasama organına müdahalesini engellemektedir. Anayasasının 62. Maddesinde yer alan hükümle meclis; başkanı ve kabine üyelerini azledebilemektedir. Bu hüküm ise başkan karşısında güçlendirilmiş yasama organı yapısına işaret etmektedir. Ancak, çok partili siyasi yapıya sahip olan Güney Kore'de, parti disiplini çok güçlüdür. Başkan gayri resmi olarak partisiyle ilişkisi devam etmektedir. Ülkedeki partiler, siyasi ve ideolojik olarak sert şekilde ayrıdır ve iki parti hakimdir (Miş vd., 2016, s. 61).

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaktadır. Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılabilen bu sistemde, saf başkanlık sistemi arasından bazı farklılıklar bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organının birbirini feshedebilmesi, seçimlerin her iki organ tarafından da yenilenebilmesi, bakanların, cumhurbaşkanı yardımcılarının ve üst düzey kamu görevlilerinin atamalarının meclis onayı tabi olmaksızın gerçekleştirilebilmesi gibi uygulamalar bulunmaktadır. Sıkı parti disiplininin bulunması ve Cumhurbaşkanının siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmemesi, yasama ve yürütme organı arasındaki ayrımın bulanıklaşmasına sebep olmaktadır (Erdoğan, 2016, s. 17; Gözler, 2017). Türkiye'de uygulanan hükümet sistemi, başkanlık sisteminde yer alan başlıca denge denetim mekanizmalarının işlememesi ya da eksik işlemesi yüzünden yasama organının yürütme karşısında zayıflatıldığı söylenebilir.

Güney Kore ve Türkiye üniter devlet sınıfındadır ve her ikisinde de ülkeye özgü başkanlık sistemi kullanılmaktadır. Ancak Güney Kore'de başkanın meclisi feshedememesi, kararname çıkarma yetkisinin oldukça sınırlı olması yasama organının gücünü artırmaktadır. Türkiye'de ise yasama ve yürütme birbirini feshedebilmektedir. Güney Kore ve Türkiye'de parti disiplininin sıkı olması yasama organını yürütmenin destekçisi olmasına neden olabilmektedir. Ancak Güney Kore ve Türkiye'nin mevzuatlarında düzenledikleri konular, gelenek, ülkeye özgü uygulamalardan dolayı farklılık arz etmektedir (Lienert, 2005, s. 18-19).

6. SONUÇ

Bütçe hakkı, demokratik sistemlerde halkın temsilcisi olarak görev alan yasama organları tarafından kullanılmaktadır. Bütçe hakkının etkin kullanımını belirlemeye yarayan faktörlerin tespiti konusunda literatürde çeşitli çalışmalar mevcuttur. Çalışmada bütçe hakkının etkin kullanımını etkileyen faktörlerle ilgili olan çalışmalarda ortak olarak değinilen faktörler belirlenmiştir. İlgili faktörler OECD tarafından gerçekleştirilen "yasama bütçe uygulamaları" ve "Uluslararası Bütçe Uygulama ve Prosedürleri" anketlerinde baz alınan çerçevelerle de uyumludur. Belirlenen faktörler bütçe süreci çerçevesinde incelenmiştir. Güney Kore; ülkemiz açısından esin kaynağı olan ve ülkeye özgü başkanlık sisteminin uygulandığı üniter devlet olması nedeniyle tercih edilmiştir. Türkiye ise değişen hükümet sistemi temelinde 2018 yılı sonrasındaki uygulamalar bakımından ele alınmıştır. Belirlenen faktörler; Yasama organının orta vadeli bütçe politikalarını yasama organına bütçe taslağından en geç 1 ay önce sunulması ve yasama tarafından onaylaması, bütçe taslağı üzerinde yapabileceği değişiklik sınırları ya da özgürlüğü, bütçe müzakere süresinin 3 aydan az olup olmaması, bütçe sürecinde rol alan komisyonların kapasitesi, yasama organının bağımsız araştırma kapasitesine sahip olup olmaması, bütçe uygulama aşamasında yürütme organına tanınan esneklikler (ödenek artırmaları, kesinti/iptal veya ödenek artışı), yasama organının istediği belgelere ulaşabilmesi, bağımsız dış denetimin varlığı ve yapısı gibi bütçe sürecine ilişkin faktörler yer almaktadır. Ayrıca her ülkenin özelinde daha çok yasama organının yapısına yönelik olan, parti disiplini, yasama organının yapısı ve rolünün tanımlanması gibi faktörlere de yer verilmiştir. Çalışmada incelenen ülke uygulamaları bakımından şu sonuçlara ulaşılabilir.

Güney Kore başkanlık sistemine sahip olan tek meclis yapısındaki bir ülkedir. Ülkenin yasama organının, bütçe hakkı kullanımı konusunda başarılı olduğu faktörler; orta vadeli politika çerçevesinin bütçenin yasamaya sunulmasından 5 ay önce sunulması, bütçe müzakere süresinin 90 gün olması (OECD tarafından önerilen süre 3 aydır), bütçe komisyonu ve sektörel komisyonların bulunması ve komisyonların başvurabileceği kaynakların zengin olması, komisyon önerilerinin resmi bütçe sürecine entegre edilmesi, yasama organına bütçe konusunda destek olan Ulusal Meclis Bütçe Ofisi'nin (NABO) bulunması, yürütme organının uygulama aşamasında harcama artırabilme yetkisi bulunmaması, yürütmenin uygulama esnekliğinin ödenek artışı kısmında daraltılmaktadır. Ayrıca ödenek aktarma ve kesinti bakımından belirli sınıra kadar yapılabilmesi ve yapılan değişikliklerin yasama organına sürekli olarak bildirilmesi OECD tarafından da öne çıkarılan uygulama biçimi olarak gösterilebilir. Güney Kore'de yasama organı yapısı tek meclislidir. Yasama organının, Başkanı ve başkan tarafından atanan üst kademe yöneticilerin azlığını gerçekleştirme, yürütmeyi feshedebilme gibi yetkilerinin bulunması Güney Kore yasama organının kuvvetler bakımından kuvvetli olduğu söylenebilir. Ancak sıkı parti disiplinin olması yasama ve yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığına rağmen bu durumu yumuşatabileceği söylenebilir. Ancak Güney Kore'de bütçe üzerinde yasama organının değişiklik yapma yetkisi oldukça kısıtlanmıştır. Sayıştay'ın Başkan'a bağlı olması ve bunun da yapılacak denetimlerin tarafsızlığına zarar verebileceği IBP tarafından da eleştirilen konudur.

Türkiye'de değişen hükümet sistemi ile birlikte; yürütme tek başlı hale gelmiştir. Cumhurbaşkanının; siyasi partisi ile ilişkisinin kesilmesi hükmü kaldırılmış, yürütmeye ilişkin her konuda kararname düzenleyebilme yetkisi verilmiştir. Bütçe ile ilgili yapılan değişiklikler bakımından bütçe hakkının etkin kullanıma ilişkin başarılı olunan faktörler; Plan Bütçe Komisyonu'nun bütçe inceleme aşamasında sınırsız değişiklik yapabilme yetkisinin bulunması ve komisyonun yapısının daha adil hale getirilmesi, Sayıştay'ın mali, uygunluk ve performans denetimi gerçekleştirilmesi, Sayıştay başkanının Sayıştay Kanununda belirtilen niteliklere sahip olan adaylar arasından TBMM genel kurulunca seçilmesi faktörleri gösterilebilir. Türkiye'nin orta vadeli politika çerçevesini oluşturan belgeleri zamanında yayınlaması gerektiği, bütçe müzakere süresinin kesin hesap kanun teklifi görüşmeleriyle birleşmesi sebebi ile OECD'nin önerdiği minimum 3 aylık bir süreye sahip olması gerektiği, özellikle kesin hesap komisyonu oluşturulması gerektiği söylenebilir. Ayrıca, IBP (2022) tarafından da belirtildiği gibi yasama organına destek olacak nitelikte bütçe ofisinin kurulmasının da bütçe komisyonunun yoğun takviminin hafifletilmesine ve yasama organının bütçe inceleme konusundaki etkinliğinin artırılabilmesine yardımcı olacağı söylenebilir. Ayrıca bütçe uygulama aşamasında yürütme organına sağlanan esnekliklerin sınırlarının daraltılması ve bu esneklikler konusunda yasama organından onay alınması ya da yasama organına danışılması gerekliliğinin getirilmesi de bütçe hakkının etkin kullanılmasına yardımcı olabilir.

Yapılan karşılaştırma ile ülkelerde uygulanan hükümet sisteminin ve kuvvetler ayrılığının sertlik ya da yumuşaklık derecesinin tek başına yasama organının bütçe hakkını kullanabilmesine etkide bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ülkelere özgü siyasi ve kültürel etkiler, ülkelerde uygulanan hükümet sistemini bir nebze de olsa farklılaştırmaktadır. Bu da uygulamalarda ve yasal prosedürlerde teoriden farklılaşan noktaları doğurmaktadır.

YAZARLARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

2017	Yılı	Merkezi	Yönetim	Bütçe	Kanun.	(2016,	24	Aralık).
								https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/12/20161224M1-1.htm
2018	Yılı	Merkezi	Yönetim	Bütçe	Kanun.	(2017,	31	Aralık).
								https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171231M1-1.htm
2019	Yılı	Merkezi	Yönetim	Bütçe	Kanun.	(2018,	31	Aralık).
								https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181231M1-1.htm

- 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun. (2019, 31 Aralık).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/12/20191231M1-1.htm>.
- 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun. (2020, 31 Aralık).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201231M1-1.htm>
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 24 Aralık).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu. (2010, 19 Aralık). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6085.pdf>
- Acar, İ. A., Şahin, E.A. (2009). Plan-bütçe ilişkisi açısından iç denetim. *Maliye Dergisi*, 156, 83-103.
- Akbey, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkı ve kanunu. *International Journal of Public Finance*, 5(1), 1–26.
- Akbey, F. ve Gök, M. (2020). Kesinhesap kanunu ve bütçe hakkı: TBMM görüşmeleri üzerinden bir analiz. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (56), 279-306.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, ve E. Stein. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–73.
- Allix, E. (1931). *Traite elementaire de science financiere* (6. edition). Paris.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (1997). *Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi, bir yeniden yapılanma önerisine doğru*. TESEV Yayınları.
- Avcı, A. M. (2014). Ofis tipi sayıştay örnekleri ışığında Türk sayıştayının değerlendirilmesi. *29.Türkiye Maliye Sempozyumu* (s. 369-398). Antalya, Türkiye.
- Aydoğdu, Y. (2017). Güney Kore’de uygulanan hükümet sistemi üzerine incelemeler. *TAAD*, 8(31, Temmuz 2017), 691–720.
- Bağlı, M. S. (2014). *TBMM’nin bütçe hakkı kullanım durumu: 5018 sayılı kanun sonrası bütçe hakkı* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Barracough, K. ve Dorontinsky, B. (2008). The role of the legislature in the budget drafting process: A comparative review. R. Staphenurst, R. Pelizzo ve D. M. Olson (Ed.), *Legislative and budgeting oversight a world perspective* içinde (s. 99-111). World Bank Institute.
- Batirel, Ö. F. (1981). *Kamu bütçesi* (2. baskı). Met/er Matbaası.
- Bayar, D. (2005). Sayıştay’ın anatomisi. *Maliye Dergisi*, (148), 63–81.
- Board of Audit and Inspection (BAI). (2021). *Public audit system in korea*. (2021, 10 Mayıs) https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/others/publicSectorAudit.do?sessionId=PC8-4uHRrAq9c84s4GzyNhT3.node01?mdex=bai_eng32 adresinden 5 Nisan 2021 tarihinde alınmıştır.
- Campos, E. ve Pradhan, S. (1996). Budgetary institutions and expenditure outcomes: binding governments to fiscal performance. *Policy Research Working Paper Series 1646*. The World Bank.
- Cilavdaroğlu, A. A. ve Ekici, B. (2013). Türkiye büyük millet meclisinin bütçe hakkını kullanabilme kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(3), 59–88.

- Çağan, N. (1980). Demokratik sosyal hukuk devletinde vergilendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 37(1), 129–151.
- Dumlupınar, S. (2019). Bütçe hakkının tesis edilmesinde kesin hesap bütçesi, değerlendirmeler ve öneriler: Türkiye örneği. S. A. Oktar ve Y. Taşkın (Ed.), *Maliye Araştırmaları-3* içinde (s. 153–174). On İki Levha Yayıncılık.
- Durdu, M. (2020). Bütçe hakkının cumhurbaşkanlığı sistemindeki görünümü ve Latin Amerika ülkeleri ile mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi*, (99), 49–78.
- Emil, F. (2010). *Türkiye’de büyük millet meclisinin bütçe sürecindeki rolü-meclis bütçe hakkını iyi kullanabiliyor mu?* eleştirel bir yaklaşım. *Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri temalı Uluslararası Sempozyum*. Afyonkarahisar, Türkiye.
- Erdoğan, M. (2016). Başkanlık sistemi, Latin Amerika tecrübesi ve Türkiye. *Liberal Perspektif Analiz*, 201(3), 4-37.
- Feyzioğlu, B. N. (1967). *Nazari, tatbiki, mukayeseli bütçe* (2. baskı). Fakülteler Matbaası.
- Gözler, K. (2017). *Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa neverland sistemi mi? 16 nisan’da neyi oylayacağız?*. <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> adresinden 10 Haziran 2021 tarihinde alınmıştır.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal maliye ikinci cilt bütçe* (1. baskı). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- International Budget Partnership (IBP). (2022). *Open budget survey, country result*. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results> adresinden 5 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Kıral, H. ve Akdemir, T. (2019). Bütçe hakkı kapsamında Türkiye’de ödenek aktarmalarının değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (112) 107-135.
- Konukman, A. (2015). Türkiye’de bütçe hakkının kullanımı: sorunlar ve çözüm önerileri. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 23–65.
- Kore Cumhuriyeti Anayasası. (1987, 29 Ekim). <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRON>
- Krafchik, W. ve J. Wehner, (1999). *The role of parliament in the budget process*. Institute for Democracy in South Africa Budget Information Service, Cape Town.
- Küçük, A. (2021). Başkanlık sisteminin uygulandığı Güney Kore’de kanunların yapımında yasama ve yürütmenin etkinliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 97-155.
- Lienert, I. (2005). *Who controls the budget: the legislature or the executive?*. (IMF Working Papers, 05(115)). International Monetary Fund.
- Lienert, I. (2010). Role of the legislature in budget processes. *International Monetary Fund /Technical Notes And Manuals*, 10(04), 116–136.
- Madison, J. (1788). *The federalist*. Indiana Liberty Fund.

- Ministry of Strategy and Finance (MSF). (2014). *The budget system of Korea*. <https://english.moef.go.kr/images/TheBudgetSystemofKorea.pdf> adresinden 20 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M. E. ve Duran, H. (2016). *Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları- ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili* (2. Baskı). Turkuvaç Matbaacılık Yayıncılık.
- Mordacı, F. (2008). Bütçe reformu ve parlamento: Fransa deneyimi. *Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu* (s. 135–150). Afyonkarahisar, Türkiye.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2002). The OECD budgeting database. *OECD Journal on Budgeting: Governance*, 1(3).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). *The legal framework for budget systems: An international comparison*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019a). *2018 OECD PBO network survey on parliamentary budgeting practices*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/2018-OECD-PBO-Network-Survey-on-Parliamentary-Budgeting-Practices.pdf> adresinden 19 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019b). *Budgeting and public expenditures in oecd countries 2019*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm> adresinden 15 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019c). *Independent fiscal institution database*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/> adresinden 10 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019d). *OECD budget practices and procedures survey*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/OECD-2018-Budget-Practices-and-Procedures-Survey.pdf> adresinden 20 Ekim 2022 tarihinde alınmıştır.
- Posner, P. L. ve Park, C. K. (2007). Role of the legislature in the budget process. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1–26.
- Pustu, Y. ve Aksüt, K. (2018). Başkanlık rejiminde yüksek denetim: Güney Kore örneği. *Sayıştay Dergisi*, (110), 29–61.
- Sayar, N. S. (1974). *Kamu maliyesi II. cilt bütçe prensipleri ve tatbikatı* (5. baskı). İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- Schick, A. (2002). Can national legislatures regain an effective voice in budget policy?. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 15–42.
- Şahin İpek, E. A. (2017). Bütçe hakkının kullanılması bakımından TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünün değerlendirilmesi. *Maliye ve Finans Yazıları*, (107), 69–108.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020). *Sayıştay tanıtım kitapçığı*. https://sayistay.gov.tr/files/937_Sayistay_Tanitim_TR_v2_prs.pdf adresinden 25 Kasım 2022 tarihinde alınmıştır. tarihinde erişildi.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022). *Orta vadeli programlar*.

- Tarschys, D. (2008). Parlamento ve bütçe: parlamentonun gözetim kapasitesinin artırılması. *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum*. Afyonkarahisar, Türkiye.
- The National Democratic Institute for International Affairs (NDI). (2003). *Legislatures and the budget process an international survey*. Legislative Research Series.
- Tüğen, K. (2019). *Devlet Bütçesi* (18. baskı). İzmir: Bassaray Matbaası.
- Türkiye Barolar Birliği (TBB). (2021). *Anayasa değişikliği teklifinin karşılaştırmalı ve açıklamalı metni*. https://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx adresinden 22 Haziran 2021 tarihinde alınmıştır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973, 13 Nisan). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/17.5.584.pdf>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2016). *Türkiye büyük millet meclisi plan ve bütçe komisyonu 2017 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı raporu (sıra sayı: 433)*. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss118.pdf>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2017). *Türkiye büyük millet meclisi plan ve bütçe komisyonu 2018 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı raporu (sıra sayı: 503)*. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss503.pdf>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2018). *Türkiye büyük millet meclisi plan ve bütçe komisyonu 2019 yılı merkezi yönetim bütçe kanun teklifi raporu (sıra sayı: 10)*. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss10.pdf>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2019). *Türkiye büyük millet meclisi plan ve bütçe komisyonu 2020 yılı merkezi yönetim bütçe kanun teklifi raporu (sıra sayı: 129)*. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss129.pdf>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2020). *Türkiye büyük millet meclisi plan ve bütçe komisyonu 2021 yılı merkezi yönetim bütçe kanun teklifi raporu (sıra sayı: 230)*. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss230.pdf>
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982, 9 Kasım). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- Ulusal Maliye Yasası. (2016, 20 Aralık), no: 14381. <https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsAstSc.do?menuId=1&dataCls=lsAstSc&cptOfiCd=1051000#cptOfi1051000>
- Wehner, J. (2001). Reconciling accountability and fiscal prudence? a case study of the budgetary role and impact of the german parliament. *Journal of Legislative Studies*, 7(2), 57–78.
- Wehner, J. (2004). *Back from the sidelines? redefining the contribution of legislatures to the budget cycle*. (World Bank Institute Working Paper Series no: 37230). World Bank Institute.
- Wehner, J. (2008). Assessing the power of the purse. an index of legislative budget institutions. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, M. D. Olson, ve L. Trapp (Ed.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* içinde (s. 79–98). World Bank Institute.
- Wehner, J. H.-G. (2020). *Effective financial scrutiny: the role of parliament in public finance* (volume 147988). World Bank Institute.

- Wehner, J. ve Byanyima, W. (2004). *Parliament, the budget and gender. handbook for parliamentarians*. SADAG.
- Yılmaz, H. H. ve Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile değişen kamu mali yönetim sisteminde program bazlı bütçe sistemine yönelik bir yapılandırma önerisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 87–114.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlametonun bütçe hakkını etkin kullanımının yeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, (158), 201-22.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2018). *Başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinde bütçe sürecinde hesap verebilirlik: Anayasa değişikliği ile Türkiye’de öngörülen yeni yapı*. https://www.researchgate.net/profile/H-Yilmaz-4/publication/325393207_Cumhurbaskanligi_Hukomet_Sistemi_Kamu_Yonetiminde_Degisim/links/5fa21d6592851c14bc0389ca/Cumhurbaskanligi-Huekuemet-Sistemi-Kamu-Yoenetiminde-Degisim.pdf adresinden 2 Haziran 2021 tarihinde alınmıştır.