

İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci

*Mehmet Başođlu**

Özet

Bütçe hakkının tarihte ilk defa ortaya çıktığı İngiltere'de, günümüzde İngiltere Parlamentosunun bütçe sürecindeki rolü, özellikle bütçenin onaylanması aşamasında, eleştirilmektedir. Parlamento oldukça sınırlı bir zamanda ve sınırlı kapasiteyle bütçe tasarılarını görüşmektedir. Bu durumun başlıca sebeplerinden bir tanesi, bütçenin hükümet programı olarak kabul edilmesi nedeniyle Parlamentoda çoğunluğa sahip olan hükümetin bütçeyi çok fazla değişiklik yapılmaksızın Parlamentodan geçirme eğilimidir. Bununla birlikte, Parlamento bütçe uygulama sonuçlarının denetimi bağlamında oldukça etkilidir.

Anahtar Sözcükler: Bütçe hakkı, İngiltere Parlamentosu, bütçe süreci, denetim.

The Budget Process of the United Kingdom Parliament

Abstract

The role of United Kingdom Parliament in the budget process, although it is known for the first example of using the power of the purse, is being criticised for its ineffectiveness in the budget approval process. The Parliament scrutinizes the budget with limited capacity and time. The main reason of lack of capacity and time is the budget is regarded as a part of government programme. Therefore government intend to pass the budget law without change. Nevertheless ex post budget oversight of the Parliament is effective.

Keywords: United Kingdom Parliament, power of the purse, budget approval process, ex post budget oversight.

* Yasama Uzmanı.

İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci

Giriş

İngiltere'de¹ Parlamentosunun bütçe üzerindeki modern rolü, Parlamentosunun Kraliyetle olan kadim ilişkilerinin bir uzantısıdır. Tarihsel süreçte Hanedan, vergi ve harcamalar konusunda Parlamentosunun iznini almak zorunda kalmıştır. Bu durum, Parlamentosunun etkisini giderek artırmasını sağlamıştır. (Rogers & Walters, 2006, s. 265) Bununla birlikte, tarihten günümüze kalan bazı anayasal prensipler bu etkiyi azaltacak mahiyettedir. Bu nitelikteki ilkelerden biri “Hanedanın mali inisiyatifi” ilkesidir. Bu ilke, Hanedana dair yetkiler günümüzde Hükümet tarafından kullanıldığından “Hanedan” yerine hükümet veya bakanların mali inisiyatifi olarak yorumlanmaktadır. Böylece, söz konusu ilke; vergi ve harcama tekliflerinin sadece bakanlar veya hükümet tarafından Parlamento'ya teklif edilebileceği şeklinde anlaşılır. (Rogers & Walters, 2006, s. 266; Lienert & Jung, 2004, s. 407)

Yazılı Anayasası olmayan İngiltere'de bütçe süreci çeşitli kanunlar, ikincil mevzuat, muhtelif rehberler ve teamüller doğrultusunda idare edilmektedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 406) Parlamentosunun bütçe hususundaki üstünlüğü genel olarak kabul görse de fiili anlamda yasa yapma kuvveti hükümettedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 406) Kamu harcamalarına ilişkin önemli konular Parlamentosunda görüşülse de, Parlamentosunun kamu harcamaları üzerindeki kontrolü sınırlı kalmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 265)

Mark D'Arcy, bir zamanlar bütçe hakkı için iç savaşı yürüten ve Kralı idam eden Parlamentosunun günümüzde bütçeyi ele alış şeklinin oldukça ilginç olduğunu belirttikten sonra şu tespitlerde bulunmuştur:

“Bütçe konuşması öncesinde, bütçeye ilişkin bilgiler oldukça sıkı gizlilik kuralları çerçevesinde tutulur ve Maliye Bakanının bütçe konuşmasıyla tiyatral bir havada Parlamento'ya sunulur. Bakanın ardından ana muhalefet partisi lideri, Bakanın bütçe konuşmasıyla bütçe üzerinde bilgi sahibi olduğundan, bütçe hakkında oldukça sınırlı bilgiyle konuşma yapmak zorunda kalır. Ardından Genel Kurulun genellikle boş olduğu dört günlük görüşmelere geçilir. Maliye Komisyonu (Treasury Committee) bütçeyi ayrıntılı olarak inceleyip bir rapor hazırlamasına rağmen, bütçe maddeleri itibarıyla ayrı bir komisyonda (Public Bill Committee) görüşülür. Komisyonda genellikle Hükümetin istediği değişiklikler olmak üzere sınırlı sayıda değişiklik yapılır.”²

Mali Araştırmalar Enstitüsü tarafından oluşturulan “Vergi Kanunları Göz-

¹ Resmi adı “*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*” olan ülkenin adı çalışmada İngiltere olarak anılacaktır.

² Aktaran: Seely, 2013, s. 6.

den Geçirme Komisyonu” tarafından hazırlanan 2003 tarihli bir raporda,³ Avam Kamarasının vergilere ilişkin düzenlemeleri inceleyecek zamanının, uzmanlığının ve bu yönde bir eğiliminin olmadığı iddia edilmiştir. Raporda, vergilere ilişkin düzenlemelerin diğer yasama faaliyetlerine göre daha az incelemeye tabi tutulduğu tespitine yer verilmiştir. (Seely, 2013, s. 6)

Bütçe hakkının kullanımı bağlamında çeşitli eleştirilere maruz kalan İngiltere Parlamentosu, bütçe görüşmelerinin daha etkin olması noktasında 2010 yılından sonra çeşitli değişiklikler yapmıştır. Bu çerçevede, yılda üç defa ek ödenek görüşmeleri ile yılda bir defa yıllık ödenek görüşmeleri gerçekleştiren Parlamento, yapılan değişiklik sonrasında yılda sadece bir defa ek ödenekleri ve yılda bir defa yıllık ödenekleri görüşmektedir.

D.Cameron başbakanlığında kurulan koalisyon hükümetinin yaklaşımı ise bütçenin büyük ölçüde taslak olarak biçimsel bütçe görüşmelerinden önce yayınlanmasıdır. Bu çerçevede, 2010 yılında Maliye Bakanlığı 2011 yılı bütçesinin çoğu maddesini taslak halinde – olağan prosedür Mart ayında bütçenin Parlamento’ya sunulmasıdır – Aralık ayında yayınlamıştır. Bu yaklaşımın gerekçesi, Maliye Komisyonu⁴ (*Treasury Committee*) kendi bütçe raporunu yayınlamadan önce bütçe taslağının kamuoyu tarafından ve uzmanlar tarafından tartışılmasını sağlamaktır. Böylece, Maliye Komisyonunun ayrıntılı inceleme sonucu hazırlayacağı rapor, bütçe Parlamento’ya sunulmadan önce hazırlanmış olacaktır. (Seely, 2013, s. 8)

Bütçenin onaylanması aşamasında etkinliği sıklıkla sorgulanan İngiltere Parlamentosunun bütçe uygulama sonuçlarını etkin bir Sayıştay denetimi sonucu Kamu Hesapları Komisyonu (*Public Accounts Committee*) aracılığıyla denetlemesi ve bu sürecin oldukça etkili bir şekilde işletiliyor oluşu, Parlamento’nun harcama öncesi denetimden ziyade harcama sonrası denetime odaklandığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Çalışmada, İngiltere Parlamentosunun bütçenin onaylanması ve bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesindeki rolü ele alınmıştır. Diğer taraftan, bütçe hazırlık sürecine, bütçenin kapsamına, bütçe ödeneklerinin yapısına da, bütçenin bir bütün olarak ele alınması gerektiği düşüncesiyle, değinilmiştir. Böylece, parlamenter demokratik bir sisteme sahip olan İngiltere’de Hükümetin parlamentodaki çoğunluğa dayanmasının bütçe sürecindeki olumlu ve olumsuz etkileri ile sistemin, bütçenin onaylanması aşaması ile denetimi aşamasında meydana getirdiği farklılıklar ortaya konulacaktır. Bütçenini denetimi aşamasında daha etkin olan Parlamento’nun, bu etkinliğinin sistemin kendisinden

³ Institute for Fiscal Studies/Tax Law Review Committee, Making tax law, March 2003.

⁴ Maliye Komisyonu bütçe tasarısını görüşen bir komisyon değildir. Komisyon bütçe üzerinde incelemeler yaparak rapor hazırlar.

mi yoksa bütçe sürecine ilişkin düzenlemeler ve bütçe sürecinde rol alan kurumların etkinliğinden mi kaynaklandığı tartışılacaktır.

1. İngiltere Parlamentosunda Bütçe Sürecinin Tarihsel Gelişimi

Bütçe sürecinin teorik temelini teşkil eden bütçe hakkının temelleri; vergi ödeyenlerin rızası olmaksızın vergi toplanamayacağına, krallara kabul ettirilmesiyle atılmıştır. İngiltere’de 12. ve 13. yüzyıllarda sürekli yapılan savaşların giderlerini karşılamak için, kral tarafından uygulanan aşırı ve keyfi vergiler neticesinde isyan eden halk karşısında kral Magna Carta adlı fermanı imzalamak zorunda kalmıştır. (Mutluer vd, 2006) Bu ferman ile Parlamantonun rızası olmaksızın vergi toplanamayacağı Krala kabul ettirilmiştir.

İngiltere’de vergi uygulamasının ilk örnekleri “istisnai yardımlar” şeklinde gelişmiş ve “bir defaya mahsus” olarak tahsil edilmiştir. Fakat parlamento tarafından krala verilen yetkinin, krallar tarafından devamlı bir yetki olarak algılanmasına parlamantonun karşı çıkması, her yeni vergi ile birlikte eski vergilerin de yeniden toplanmasının her yıl parlamento onayına tabi olmasına yönelik uygulamanın gelişmesini sağlamıştır. (Güneş, 1998: 177). Diğer taraftan, Parlamento vergilerin nasıl toplandığını denetlemek amacıyla 1340 yılında vergi hesaplarını denetleyecek görevliler atamıştır. (Stapenhurst, 2008: 52). Böylece, sadece vergi alınmasına ilişkin kararlar değil, vergilerin uygulanması da denetlenmeye başlanmıştır.

Parlamento 1628 yılında krala karşı “Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)” adını taşıyan uyarıda bulunarak, kralın halktan zorunlu borçlanmasına karşı çıkmış ve vergi alma hakkını ihlal ettiğini vurgulamıştır (Edizdoğan, 2008: 24).

1689 yılında kabul edilen “Haklar Yasası (Bill of Rights)” ile parlamantonun onayı olmaksızın vergi alınamayacağı garanti altına alınmıştır (Burkhead, 1965: 3). Bu dönemde parlamantonun bütçe hakkına ilişkin üç prensip belirlenmiştir: millet temsilcilerinin rızası olmadan vergi toplanamayacağı, millet temsilcilerinin rızası olmadan kamu harcaması yapılamayacağı, millet temsilcilerinin her yıl belli zamanlarda toplantıya çağrılacağı. (Sayar, 1970: 22; Feyzioğlu, 1972: 19). Haklar Yasası ile parlamantonun her yıl belli zamanlarda toplantıya çağırılma zorunluluğunun getirilmesi, sürekli toplantı yapamadığı için kurumsallaşamayan parlamento için kurumsallaşma adına önemli bir aşama olmuştur.

Krallar üzerindeki tam mali denetim ise ancak 1760 yılından sonra Kral III. George’un Hanedanın kalıtsal gelirlerinden feragat ederek; Parlamento tarafından yıllık olarak belirlenen ödeneği kabul etmesiyle gerçekleştirilebilmiştir (Dicle, 1973: 29; Burkhead, 1965: 3). Böylece parlamento devletin mali durumuna ilişkin çok önemli bir imtiyaz elde etmiş ve devlet hayatının bütününe kontrol altına almıştır.

1802 yılında ise devletin mali durumu yılbaşında yayınlanmış, 1822 yılında ise söz konusu mali durumu yansıtan rapor her yıl parlamentoya sunulmaya başlanmıştır (Burkhead, 1965: 4). Bu çerçevede; 1822 yılı, bütçe hakkının tam ve mükemmel şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olması sebebiyle modern bütçelerin de başlangıcı olarak düşünülebilir (Edizdoğan, 2008: 26).

Parlamento tarafından onaylanan harcamaların denetiminin kurumsal çerçevesi ise 1862 yılında kurulan Kamu Hesapları Komisyonu(PAC) ve bağımsız denetimin yasal çerçevesini belirleyen 1866 tarihli Maliye ve Denetim Kanunuyla oluşturulmuştur (Burkhead, 1965: 4).

İngiltere’de çift kamaralı meclis olmasından kaynaklanan bir siyasi sorunun çözümü daha sonra bütçe konusunda Meclis-Senato ilişkileri anlamında diğer ülkelere örnek teşkil etmiştir. 1904 yılında, Avam Kamarasında çoğunluğa sahip olan hükümetin bütçesi Lordlar Kamarasında reddedilince; dönemin Başbakanı Lloyd George halk oylamasına gidilmesini, millet çoğunluğunun Avam Kamarası tarafından kabul edilen bütçeyi onaylaması halinde bütçenin yürürlüğe girmesini, aksi durumda ise Senatonun üstünlüğüne ilişkin bir yasal düzenleme yapılmasını önermiştir. Yapılan halk oylamasını Başbakan kazanmış ve bütçe konusunda son sözün Avam Kamarasına ait olduğu zımnen kabul edilmiştir. İngiltere’de yazılı anayasa bulunmadığı için bu durum bir temül haline gelmiş ve diğer ülkelere de örnek teşkil etmiştir (Gürsoy, 1980: 34-35).

2. Bütçe Sürecinde Rol Alan Kurumlar

2.1. Yasama Organı

2.1.1. Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası

Hükümet, sahip olduğu çoğunluk nedeniyle Avam Kamarasındaki gündemi belirlediği gibi parlamento komisyonlarının yapısını ve oluşumunu da belirlemektedir. İçtüzük ise Avam Kamarasının bütçenin onaylanması sürecindeki rolünü sınırlandırmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 407) Avam Kamarası, İçtüzüğün 48’inci maddesi gereğince toplam harcamaları artıran, harcama bileşimini değiştiren ve gelirleri azaltan teklif veremez. Teorik olarak Parlamento bütçeyi reddedebilir ancak Hükümet Parlamentoda çoğunluğa sahip olduğundan bu durum fiili olarak mümkün değildir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 8) Lordlar Kamarasının ise mali boyutu olan işlerde değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 407)

Mali konularda Avam Kamarasının üstlendiği rol 1671 tarihli kararda şu şekilde belirtilmiştir: “Avam Kamarası tarafından Krala tahsis edilen ödenekler ile vergi ve vergi oranları Lordlar Kamarası tarafından değiştirilemez”. 1678 tarihli karar ise ödeneklere ilişkin yasama sürecinin Avam Kamarasında

başlamasını ve Lordlar Kamarası tarafından değiştirilemeyeceğini hüküm altına almıştır. (Rogers & Walters, 2006, s. 266)

Mali niteliklere sahip bir yasanın Lordlar Kamarası tarafından reddedilip reddedilemeyeceği ise tartışmalı bir husus olagelmiş ve 1909 yılında Gelir Bütçesi Kanunu (Finance Act) ⁵ Lordlar Kamarası tarafından reddedilmiştir. 1911 tarihli Parlamento Kanunu⁶ ile Lordlar Kamarası'nın Avam Kamarası'nın mali konulardaki yasama iradesini engelleyebilmesi kesin olarak yasaklanmıştır. (Rogers & Walters, 2006, s. 266) Lordlar Kamarası mali niteliklere sahip bir kanun tasarısını en fazla bir ay geciktirebilir. (Lienert & Jung, 2004, s. 423)

Avam Kamarasının “mali ayrıcalık” olarak nitelendirilen yetkisinin günümüzdeki anlamı; mali nitelikli kanunların,⁷ özellikle Gelir Bütçesi, Gider Bütçesi ve Konsolide Fon⁸ kanunlarının Avam Kamarasında yasama sürecine başlaması ve Lordlar Kamarası tarafından reddedilememesidir. Gelir Bütçesi tasarıları Lordlar Kamarasında ikinci görüşmede⁹ tartışılmakta ancak diğer aşamalar sadece formalite niteliğinde olmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 266) Tasarının ikinci görüşmesinde Tasarı maddeler itibarıyla görüşülmemekte, sadece geneli üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır. (Seely, 2013, s. 5)

⁵ “*Finance Act*” terimi karşılığı Gelir Bütçesi Kanunu kullanılacaktır. Çünkü İngiltere bütçe sisteminde kamu gelirleri ve giderleri birbirinden ayrı iki kanunun konusudur. “*Finance Bill* (Gelir Bütçesi Tasarısı)” gelirleri, vergilere ilişkin hükümleri ve borçlanmayı içerirken “*Appropriation Bill* (Gider Bütçesi Tasarısı)” ödeneklere ilişkin hükümleri içermektedir.

⁶ 1911 tarihli Parlamento Kanunu'nun Parlamento ve politika üzerinde çok önemli etkileri olmuştur. Kanun, muhafazakarların çoğunlukta olduğu Lordlar Kamarasının Liberal Parti Hükümeti'nin bütçesini reddetmesiyle başlayan anayasal krizin ardından yasalaştırılmıştır. Kanun, Lordlar Kamarası'nın mali nitelikli kanunları reddetme yetkisini ortadan kaldırmayı ve veto yetkisinin yerine geçici veto uygulamasını getirmeyi öngörmüştür. Söz konusu Kanun'un bir diğer etkisi ise Lordlar Kamarası'nın reforma tabi tutulmasına yönelik tartışmaları hararetlendirmiş olmasıdır. Fakat, 1. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla reform süreci ertelenmiştir. Bkz. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/parliamentacts/from-the-parliamentary-collections-the-parliament-act/parliament-act-1911/>

⁷ Parlamento jargonunda kamu gelirlerinin toplanmasına ve harcama yapılmasına yetki veren kanunlar “*bill of aids and supply*” olarak adlandırılır. (Seely, 2013, s. 5).

⁸ Konsolide Fon (*Consolidated Fund*) İngiltere Hükümetinin İngiltere Merkez Bankası (*Bank of England*) nezdinde sahip olduğu hesaptır. Konsolide Fon Kanunu ile hükümete bu hesaptan harcama yapma yetkisi verilir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 22).

⁹ İngiltere Parlamentosu'nda yasama süreci; birinci ve ikinci görüşmeler, komisyon aşaması, rapor aşaması ve üçüncü görüşmelerden oluşur. Bu bağlamda, ikinci görüşme tasarısı veya teklif komisyona gönderilmeden önce yapılan görüşmedir. (Jones & Norton, 2010, s. 319) (Rogers & Walters, 2006, s. 203).

Harcamalara veya vergilere ilişkin yetki veren herhangi bir kanun tasarısı veya teklifi Lordlar Kamarasına yasama yılı bitmeden en az bir ay önce gönderilmek şartıyla Lordlar Kamarası tarafından havale tarihinden itibaren bir ay içinde görüşülmezse, onaylanmak üzere doğrudan Kraliçe'ye gönderilebilmektedir. (Rogers & Walters, 2006, s. 266) Mali nitelikli kanunlar Lordlar Kamarasında esas itibarıyla formalite icabı görüşülmektedir, ancak yukarıda belirtilen hüküm doğrultusunda doğrudan onaya gönderilme durumu tarihte vuku bulmamıştır. (Rogers & Walters, 2006, s. 266-267) Teorik olarak Lordlar Kamarasının mali nitelikli kanunlarda değişiklik yapması ihtimal dahilinde olsa da – bu nitelikte değişiklikler geçmişte yapılmıştır – Avam Kamarası bu değişiklikleri dikkate almak zorunda değildir. (Rogers & Walters, 2006, s. 266)

Kamu harcamalarında veya vergilerde artış öngören bir kanun tasarısı veya teklifi Lordlar Kamarasında yasama sürecine başlayabilse dahi, Avam Kamarasında görüşülebilmesi için bir bakan tarafından işin benimsenilmesi gerekmektedir. Avam Kamarasının mali konularda sahip olduğu üstünlük Lordlar Kamarasının mali konuları görüşemeyeceği veya denetleyemeyeceği anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda 2003 yılında ihdas edilen Ekonomik İşler Komisyonunun bir alt komisyonu sadece Gelir Bütçesi tasarılarını incelemektedir. (Rogers & Walters, 2006, s. 267)

2.1.2. Parlamento Komisyonları

İngiltere Parlamentosunun zaman içerisinde artan iş yükü komisyon sisteminin kurulmasını gerektirmiştir. “*Select committees*” olarak adlandırılan komisyonların ilk örnekleri 17’nci yüzyılda ihdas edilmiştir. 1979 yılında ise bu komisyonlar bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak yeniden belirlenmiştir. 19’uncu yüzyılın sonunda ise kanun tasarısı ve tekliflerini görüşecek olan üç adet “*standing committee*” kurulmuştur. Ancak zaman içerisinde “*select committee*” üyelerinin görev süresi bir yasama dönemi olarak belirlenirken “*standing committee*” için üyelikler geçici hale gelmiş ve sadece belli bir tasarı veya teklifi görüşmek üzere toplanır olmuşlardır. Bu durum komisyonların adlandırılması hususunda karmaşıklığa yol açmıştır. “*Select committee*” olarak adlandırılan komisyonlar teknik olarak daimi komisyon olarak çalışırken “*standing committee*” olarak adlandırılan komisyonlar geçici olarak çalışmaktaydı. 2006 yılında yapılan değişiklikle “*standing committee*” terimi “*general committee*” olarak değiştirilmiştir. (Information Office, 2009, s. 2) “*General Committee*” olarak adlandırılan komisyonlardan sadece tasarı ve teklif görüşen komisyonlar ise “*Public Bill Committee*” olarak adlandırılmıştır. (Information Office, 2009, s. 4)¹⁰

¹⁰ Çalışmada herhangi bir karışıklığa mahal vermemek adına “*General Committee*” ifade

Günümüzde İngiltere Parlamentosu İçtüzüğü, komisyonları iki ayrı başlık altında düzenlemiştir. Genel Komisyonlar (*general committees*)¹¹ başlığı altında genel olarak tasarı ve teklifleri görüşmekle görevli komisyonların çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Bu komisyonların üyeleri herhangi bir işin havale edilmesinin ardından belirlenmekte ve havale edilen işin görüşülmesinin ardından görevleri son bulmaktadır.¹² Söz konusu başlık altında düzenlenmiş olan Tasarı Komisyonları (*Public Bill Committees*)¹³ ise münhasıran “*Public Bill*”¹⁴ olarak adlandırılan tüm kamuyu ilgilendiren genel niteliklere sahip tasarı ve teklifleri görüşmektedir. İçtüzükte ayrı başlık altında düzenlenen diğer komisyon türü ise Daimi Komisyonlardır (*Select Committees*).¹⁵ Daimi komisyonlar parlamentonun denetim fonksiyonunu icra etmesine ve yasama sürecinin etkin işlemesine destek olan komisyonlardır. Bu komisyonlarda üyelik süresi Genel Kurul tarafından aksi yönde bir karar alınmadıkça bir yasama dönemidir. Çalışma bütçe süreci ile sınırlı olduğundan, çalışmada sadece daimi komisyonlar hakkında genel bilgilere, maliye komisyonuna, kamu hesapları

si doğrudan çevrilmek suretiyle “Genel Komisyon” olarak, “*Select Committee*” ise bu komisyonların teknik anlamda daimi nitelik arz etmelerinden ötürü “Daimi Komisyon” olarak kullanılacaktır.

¹¹ Genel Komisyonlar için bkz. İngiltere Parlamentosu İçtüzüğü Madde 84-120. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/1154.pdf>, Erişim Tarihi: 26.11.2015.

¹² İngiltere Parlamentosu İçtüzüğüne göre; İskoçya Büyük Komisyonu (*Scottish Grand Committee*), Galler Büyük Komisyonu (*Welsh Grand Committee*) ve Kuzey İrlanda Büyük Komisyonu (*Northern Ireland Grand Committee*) üyeleri ile Bölgesel İşler Komisyonlarının (*Regional Affairs Committees*) üyeleri ise söz konusu ülke ve bölgelerin tüm temsilcilerini ihtiva edecek şekilde belirlenmektedir. Bkz.: İngiltere Parlamentosu İçtüzüğü, Madde 93-117.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/1154.pdf> Erişim Tarihi: 26.11.2015.

¹³ Tasarı Komisyonları için bkz. Avam Kamarası İçtüzüğü Madde 84/A. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/1154.pdf> Erişim Tarihi: 26.11.2015.

¹⁴ “*Public Bill*”, çoğunlukla hükümet tarafından parlamentoya sunulmaktadır. Hükümet tarafından değil de milletvekilleri tarafından sunulan “*Public Bill*” ise “*Private Member's Bill*” olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle “*Public Bill*” terimi ülkemiz uygulamasında yer alan tasarı ve teklif terimlerinin her ikisini de kapsamaktadır. Ancak, “*Private Member's Bill*” terimi sadece kanun tekliflerine karşılık gelmektedir. Kamuoyunun tamamını değil de belli kişi veya grupları ilgilendiren tasarı veya teklifler ise “*Private Bill*” olarak adlandırılmaktadır (Kelly, 2014). Hem belli kişi veya grupları hem de kamuoyunu belli ölçülerde ilgilendiren tasarı ve teklifler ise “*Hybrid Bill*” olarak adlandırılmaktadır. Bkz.: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/> . Erişim Tarihi : 25.11.2015.

¹⁵ Daimi Komisyonlar için bkz. İngiltere Parlamentosu İçtüzüğü Madde 121-152/K. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/1154.pdf> Erişim Tarihi: 25.11.2015.

komisyonuna ve ana hatlarıyla tasarı komisyonlarına yer verilecektir.

2.1.2.1. Daimi Komisyonlar (*Select Committees*)

Daimi Komisyonlar, Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 121 ila 152/K maddeleri arasında düzenlenmiştir. Daimi komisyonlar üç ayrı kategoriye ayrılabilir: Birincisi; sektörel daimi komisyonlar (*departmental select committees*)¹⁶ olarak adlandırabileceğimiz, bakanlıkların görev alanına giren konularda gözetim fonksiyonu icra eden, diğer bir anlatımla ilgili bakanlığın veya kurumların harcamalarını, yönetimini ve politikalarını inceleyen komisyonlardır. İkincisi; görev alanı tek bir bakanlıktan ziyade birçok bakanlığın görev alanına giren konularda inceleme yapan tematik komisyonlardır. Örneğin; Çevre Denetim Komisyonu (*Environmental Audit Committee*),¹⁷ Kamu Hesapları Komisyonu (*Public Accounts Committee*),¹⁸ Kamu Yönetimi Komisyonu (*Public Administration Committee*)¹⁹ vb. Üçüncüsü; Parlamento yasama süreçleri ve idareyle ilgili komisyonlardır. Diğer daimi komisyonların başkanlarından oluşan ve komisyonlara ilişkin yasama süreçlerini görüşen ve hangi daimi komisyon raporunun Genel Kurulda gündeme alınacağına ilişkin öneri sunan "*Liasion Committee*"²⁰ veya genel olarak yasama faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları inceleyen "*Procedure Committee*"²¹ vb. (Shephard, 2008, s. 188)

Sektörel daimi komisyonlar bütçe sürecinin en önemli aktörleridir. Bu komisyonlar bakanlıkların görev alanına paralel olarak oluşturulmaktadır. Komisyonlardaki üye dağılımı partilerin üye sayısına göre belirlenir. Daimi komisyonlar görev alanlarına giren hususlarda hükümete tavsiyelerde bulunur. Daimi komisyonların tavsiye kararları ve incelemeleri hükümetin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesinde önemli bir me-

¹⁶ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 152'inci maddesinde "*Select Committees Related to Government Department*" başlığı altında 19 adet komisyona yer verilmiştir. "*Departmental Select Committees*" ibaresi ise İçtüzüğü'nün sadece 10'uncu maddesinde geçmektedir. Ancak, parlamento bilgi notlarında "*Departmental Select Committees*" ibaresi yaygın olarak kullanılmaktadır. Bkz.: Departmental Select Committees, House of Commons Library Research Paper 02/35 <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP02-35> , Erişim Tarihi: 23.11.2015.

Departmental Select Committee System, House of Commons Research Paper 09/55. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP09-55>, Erişim Tarihi: 23.11.2015.

¹⁷ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 152/A maddesinde düzenlenmiştir.

¹⁸ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 148'inci maddesinde düzenlenmiştir.

¹⁹ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 146'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

²⁰ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 145'inci maddesinde düzenlenmiştir.

²¹ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 147'nci maddesinde düzenlenmiştir.

kanizmadır. Daimi komisyonların bir görevi de ilgili kurum ve kuruluşların harcama planlarını ve performansını değerlendirmektir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 6)

Maliye Komisyonu (*Treasury Committee*)

Münhasıran bütçeyi görüşmekle görevli bir bütçe komisyonu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, daimi bir komisyon olan Maliye Komisyonu²² Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 152'nci maddesi gereğince yıllık bütçeyi ve ön bütçe raporunu incelemektedir. Daimi bir komisyon olan Maliye Komisyonu, Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşları ile Gelir ve Gümrük İdaresinin görev alanına giren hususlarda incelemeler yapar. Ayrıca, İngiltere Merkez Bankası (*Bank of England*) ile Bütçe Sorumluluk Ofisinin (*Office for Budget Responsibility*) görevleri ile ilgili incelemeler yapar. Böylece, Komisyonun görev alanı hükümetin ekonomi politikaları, yıllık harcama planı ve bütçenin incelenmesidir.²³ (Scrutiny Unit, 2007, s. 6) Ancak, söz konusu inceleme gözetim fonksiyonu kapsamında yapılan incelemedir. Maliye Komisyonu, bütçe tasarısı dahil herhangi bir tasarı veya teklif görüşmez.

Kamu Hesapları Komisyonu (*Public Accounts Committee*)

Daimi bir komisyon olan Kamu Hesapları Komisyonu Parlamantonun en etkili komisyonlarından biri olup, harcama sonrası denetime odaklanmıştır. Parlamento teamülleri gereği Komisyonun başkanı muhalefet partisinden olmaktadır. Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 148'inci maddesi uyarınca Komisyonun görevi; Parlamento tarafından tahsis edilen ödeneklerin uygunluğunu denetlemektir. Söz konusu hükme göre Komisyonun en fazla 16 üyesi bulunmaktadır. Komisyon Sayıştayın performans raporlarını görüşerek kurumlarının amaçlarına ulaşma derecelerini değerlendirir (Scrutiny Unit, 2012, s. 6). Komisyon toplantılarına bakanlardan ziyade üst düzey kamu görevlileri çağrılır, çünkü Komisyon belirlenen politikaların nasıl uygulandığına odaklanır.

²² Avam Kamarası İçtüzüğü'nün sektörel daimi komisyonları düzenleyen 152'inci maddesinde yer alan Maliye Komisyonu (*Treasury Committee*) devlet bütçesini incelemekle görevliyken, 144'üncü maddede düzenlenmiş olan "*Finance Committee*" Parlamantonun harcamalarını incelemekle görevli bir daimi komisyondur. İngiliz mali sisteminde Maliye Bakanlığı ve Hazine ayrımı bulunmadığından ve "*HM Treasury*", Maliye Bakanlığına denk geldiğinden çalışmada "*Treasury Committee*" "Maliye Komisyonu" olarak anılacaktır.

²³ 2002 yılında kurulan Denetim Birimi (*Committee Office Scrutiny Unit*) daimi komisyonlara, özellikle mali alan olmak üzere, gözetim fonksiyonunun yerine getirilmesinde yardımcı olmaktadır. (ACCA, 2011, s. 24) Bütçenin ve kurum faaliyetlerinin ön incelemesini yaparak komisyonlara destek sunmaktadır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 7).

2.1.2.2. Tasarı Komisyonları (*Public Bill Committees*)

Tasarı Komisyonları Avam Kamarası İçtüzüğü'nün "Genel Komisyonlar (*General Committees*)" başlığı altında yer alan 84/A maddesinde düzenlenmiştir. İngiliz sisteminde üç çeşit kanun önerisi bulunmaktadır. Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 57 ila 83'üncü maddelerinde düzenlenen ve "*Public Bill*" olarak adlandırılan kanun önerileri, Birleşik Krallığın tamamını veya onu oluşturan ülkelerden birinin tamamını ilgilendirmektedir. Söz konusu öneriler Hükümet tarafından sunulduğunda Kanun Tasarısı (*Government Bill*) olarak adlandırılırken, milletvekilleri tarafından sunulanlar Kanun Teklifi (*Private Member's Bill*) olarak adlandırılır²⁴ Özel Teklif (*Private Bill*) olarak adlandırabileceğimiz kanun teklifleri ise yerel yönetimler tarafından kendi bölgelerini ilgilendiren hususları ve diğer tüzel kişi veya kuruluşları ilgilendiren hususlarda söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından parlamentoya sunulan kanun önerileridir. Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 61'inci maddesinde düzenlenen "Hybrid Bill" (Karma Teklif) ise hem genel hem de özel niteliklere sahip olan özel çıkarlar kadar kamusal çıkarları da ilgilendiren ve bu sebeple farklı yasama prosedürlerine tabi olan kanun önerileridir. Tasarı Komisyonları, söz konusu kanun önerilerinden "Public Bill" olarak adlandırılan kanun önerilerini görüşmekle görevli komisyonlardır. Tasarı Komisyonları (*Public Bill Committee*) sadece belli bir kanun tasarısı veya teklifini görüşmek amacıyla oluşturulmakta ve sonra görevleri sona ermektedir.

2.2. Yürütme Organı

Kraliçe Devlet Başkanıdır ve Parlamentonun da ayrılmaz bir parçasıdır. Fakat, monarşinin yetkileri sınırlıdır ve teamüller gereği Kraliçe "bakanlarının" tavsiyelerini takip eder. (Lienert & Jung, 2004, s. 410) Yasama sürecinin Parlamento aşamasının üç aktörü bulunmaktadır: Kraliçe, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası. Yasama sürecinin tamamlanması üç aktörün de uzlaşısıyla mümkün olmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 410)

Başbakan Kraliçe tarafından atanırken, bakanlar Başbakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanır. (Lienert & Jung, 2004, s. 410) Bakanlar bireysel olarak kendi hizmetlerinden sorumlu olduğu gibi müşterek olarak da hükümet politikalarından sorumludur. Ayrıca, bakanlar bireysel olarak Parlamento karşısında da hesapverebilir konumda bulunmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s.

²⁴ Tasarı Komisyonları (*Public Bill Committee*) ülkemiz uygulamasını baz alacak olursak hem kanun tasarılarını hem de kanun tekliflerini görüşmektedir. Ancak, çalışmada "Kanun Tasarı ve Teklifi Komisyonu" ibaresi yerine daha kısa olan Tasarı Komisyonu ifadesi benimsenmiştir.

411) Maliye Bakanlığı ise bütçe sürecine liderlik eder ve sürecin koordinasyonundan sorumludur. (Lienert & Jung, 2004, s. 410)

2.3. Sayıştay (*National Audit Office*)

Sayıştay mali hesapların denetiminin yanı sıra performans denetimleri de yapar. Sayıştayın öncelikli amacı hükümetin hesap verebilirliğini artırmak ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına katkı sağlamaktır. Sayıştay Başkanı Kraliçe tarafından atanır. Raporları genellikle Kamu Hesapları Komisyonunda ele alınsa da diğer daimi komisyonlar da Sayıştay raporlarından faydalanır. Hükümet, Sayıştay raporları üzerine tavsiye kararları alan Kamu Hesapları Komisyonuna cevap vermek zorundadır.

Sayıştayın bütçesi Kamu Hesapları Komitesi²⁵ (*Public Accounts Commission*) tarafından onaylanır. Komite denetçilerin atanmasından ve Sayıştayın denetlenmesinden sorumludur. Söz konusu Komite Avam Kamarası İçtüzüğünde düzenlenmemiştir. Komitenin kuruluşu ve yetkileri 1983 tarihli Sayıştay Kanunu (*National Audit Act 1983*) ile 2011 tarihli Bütçe Disiplini ve Ulusal Denetim Kanununda (*the Budget Responsibility and National Audit Act 2011*) düzenlenmiştir.

2.4. Bütçe Sorumluluk Ofisi²⁶ (*Office for Budget Responsibility*)

Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Kanunu (*the Budget Responsibility and National Audit Act 2011*) ile kurulmuş olan Ofisin temel görevi kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini incelemek ve raporlamaktır. (HM Treasury, 2011, s. 1) Bağımsız mali kurum olan Ofis bu kapsamda; hükümetin mali hedeflerini, kamu finansmanının sürdürülebilirliğini ve hükümetin mali ve ekonomik projeksiyonlarını değerlendirir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 7) Yılda iki defa, beş yıllık ekonomik tahminleri içeren “Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu (*Economic and Fiscal Outlook*)” yayınlar. Bahar aylarında yayınlanan “Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu” bütçeyle aynı zaman dilimine yetiştirilir ve bütçede yer alan vergi ve harcama tekliflerine ilişkin analizlere yer verilir. Rapor-

²⁵ Parlamento adına kamu kaynaklarını denetleyen Kamu Hesapları Komisyonu (*Public Accounts Committee*) ile karışmaması amacıyla “Public Accounts Commission” Kamu Hesapları Komitesi olarak çevrilmiştir.

²⁶ Office for Budget Responsibility resmi ve akademik kaynaklarda yaygın olarak “Bütçe Sorumluluk Ofisi” olarak dilimize çevrilmiştir. Bkz. Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi İngiltere Staj Programı Raporu <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/7693,ingiltere-konsolide-staj-raporu.pdf?0> , Birleşik Krallıkta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci, KARAHANOĞLU, Yiğit, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi Cilt 69, No:1,214, s77-107.

da, hükümetin mali hedeflerinin ulaşılabilir hedefler olup olmadığı değerlendirilir. Ayrıca, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin olarak yılda bir defa “Mali Sürdürülebilirlik Raporu (*Fiscal Sustainability Report*)” yayınlar. (Scrutiny Unit, 2012, s. 13)

2.5. Yerel Meclisler (*Local Councils*)

İngiltere merkezi ve yerel idare esasına göre yönetilmektedir. Yerel meclisler seçilmiş üyeler tarafından yönetilmekte ancak sorumluluk alanları bölgeden bölgeye değişebilmektedir. Yerel meclisler kendi bütçelerini hazırlar ve onaylar. Kendi gelirlerinin büyük bir kısmını emlak vergileri ile çeşitli harçlar oluşturmaktadır. Eğitim, sosyal hizmetler ve iskan hizmetleri yerel meclisler tarafından sunulmaktadır. Harcama alanlarının hacmine nazaran kendi gelirleri yetersiz kaldığından merkezi yönetim bütçesinden önemli miktarda ödenek transferi yapılmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 411;416)

2.6. Özerk Yönetimler (*Devolved Governments*)

Bölgesel yetki devri sonucu Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler Parlamentoları da çeşitli yönetim yetkilerine sahiptir. Özellikle İskoçya Parlamentosu muhtelif alanlarda tam yasama yetkisine sahiptir. Ancak, bazı alanlar; savunma, dış ilişkiler, ekonomi ve para politikası, istihdam mevzuatı, sosyal güvenlik ve enerji politikaları İngiltere Parlamentosu'nun²⁷ yetki alanındadır. İskoçya Parlamentosu eğitim, sağlık, tarım, adalet ve idari hizmetlerin finansmanı için her yıl bütçe yasası çıkarmaktadır. İskoçya Bütçesinin önemli bir bölümü İngiltere tarafından finanse edilmektedir. İskoçya Parlamentosu kendi bütçesini yerel meclislere yapılan aktarmalar dahil olmak üzere istediği şekilde kullanabilmektedir. Ayrıca, gelir vergisi oranını da belirleme yetkisi bulunmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 416)

Gallerde ise Parlamento sadece Galler'in yerel ihtiyaçlarına yönelik olarak ikincil mevzuat hazırlayabilmektedir. Galler Parlamentosu yıllık bütçe hazırlamakla birlikte İskoçyada olduğu gibi Kamu Maliyesi ve Hesapverebilirlik Kanunu bulunmamaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 416)

3. Bütçenin Kapsamı, Yapısı ve Hazırlanma Süreci

3.1. Bütçenin Kapsamı

Bütçe, merkezi hükümetin, Parlatentonun, Sayıştayın, Ombudsmannın, Seçim Komisyonunun gelir ve giderlerini kapsamaktadır. Yerel yönetimlere yapılan transferler ile hastanelerin, sağlık merkezlerinin ve bazı bağımsız kurula-

²⁷ UK Parliament.

rın ödenek ve gelirleri de bütçe kapsamına dahildir. (Lienert & Jung, 2004, s. 417)

Emeklilik ve sosyal güvenlik fonları da bütçe kapsamında yer almaktadır. Ayrıca, yıllık bütçe kanunu kamu kurumlarına gelirlerinin bir kısmını harcamalarının finansmanı amacıyla elde tutabilme yetkisi vermektedir. Ancak, bu şekilde yapılan finansmanın Parlamento tarafından onaylanma zorunluluğu bulunmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 417-418)

3.2. Bütçenin Yapısı

Toplam ödenek, toplam gelir ve mali denge tanımları yasal olarak belirlenmemiş olmakla birlikte Maliye Bakanlığı tarafından Parlamento'ya sunulan belgelerin 1998 tarihli Gelir Bütçesi Kanunu (*Finance Act 1998*)²⁸ uyarınca Mali İstikrar Kararnamesine²⁹ uygun olması gerekmektedir. Maliye Bakanlığı bütçe ödeneklerinin tanımlanması hususunda geniş yetkilere sahiptir. (Lienert & Jung, 2004, s. 418)

Mali gerekçe ve bütçe raporunda, Cari Bütçe Dengesi (C, cari gelirler – cari giderler) ve Net Yatırım (NY, Toplam yatırım – varlık satışı- değer kayıpları) bütçesi olmak üzere ikili bir ayırım tanımlanarak mali kurallar denetlenmektedir:

Harcama kontrolü amacıyla Maliye Bakanlığı çeşitli ödenek tanımları geliştirmiş ancak bu tanımlar yıllar içerisinde çeşitlenmiştir. 1998 yılından itibaren temel olarak iki temel ödenek toplamı tanımı yapılmaktadır: Kurumsal harcama limiti (*Departmental Expenditure Limit*) ile yıllık yönetilen harcamalar (*Annually Managed Expenditure*). Kurumsal harcama limiti üç yıllık olarak planlanır ve kontrol edilir. Yıllık yönetilen harcamalar ise çok yıllık limitlere uygun olmayan harcamalardır. Sosyal yardımlar, yerel yönetimlerin kendi gelirleri ile finanse ettiği harcamalar, merkezi yönetimin faiz harcamaları, AB kurumlarına yapılan ödemeler yıllık olarak yönetilen harcamalar kapsamındadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 418)

²⁸ İngiliz mali sisteminde “Finance Act” olarak adlandırılan kanun kamu gelirlerini ve borçlanmayı düzenlemektedir. Bu nedenle ülkemiz uygulamasında gelir, gider ve borçlanmayı düzenleyen “Bütçe Kanunu” ile çevrilmesi uygun olmayacaktır. Ayrıca, gelir bütçesi ve gider bütçesi iki ayrı tasarı olarak parlamento'ya sunulmakta ve ayrı parlamento prosedürlerine tabi olarak görüşülmektedir. Bkz. Finance Act 1998 Introductory Text <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/introduction> Erişim Tarihi: 22.11.2015.

²⁹ 1998 tarihli Gelir Bütçesi Kanunu Maliye Bakanlığına, Avam Kamarası tarafından da onaylanmak üzere Mali İstikrar Kararnamesi düzenleme konusunda yetki vermiştir. Kararname için Lordlar Kamarası tarafından onaylanması şartı getirilmemiştir. Bu sebeple, adı geçen Kararname kanun olarak nitelendirilmemektedir. Çünkü, İngiltere yasa yapım süreci için yasal düzenlemelerin Parlamento'nun her iki kanadında da onaylanması ve Kraliçe tarafından imzalanması gerekmektedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 44).

3.3. Bütçe Takviminin Belirlenmesi ve Yürütme Organınca Hazırlanma Süreci

Bütçe takviminin genel olarak belirlenmesi Bakanlar Kurulu ile Maliye Bakanlığının iradesine bağlıdır. Belirli bir tarihin zorunlu kılındığı tek yasal düzenleme Avam Kamarası İçtüzüğüdür. Buna göre; gider bütçesinin en geç 5 Ağustos'a kadar Avam Kamarası tarafından onaylanması gerekmektedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 419)

Maliye Bakanlığı bütçe hazırlama takvimini belirlemekte ve kurumlarla yapılan bütçe görüşmelerinin teknik detaylarına ilişkin rehber³⁰ hazırlamaktadır. Bütçe taslağı Maliye Bakanlığının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu alt komisyonu tarafından onaylandıktan sonra Bakanlar Kurulunda onaylanmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 419)

4. Bütçenin Parlamentoda Görüşülme Süreci

Bütçe süreci üç döngü olarak ele alınabilir. Gelir Bütçesi (*The Budget Cycle*)³¹ döngüsü vergilere ilişkin yetkilendirmeyi ele alırken, Gider Bütçesi (*The Estimates Cycle/ Supply Cycle*) döngüsü kamu harcamalarına ilişkindir. Denetim döngüsü ise kamu gelirlerinin nasıl harcandığına ve kaynakların ne şekilde kullanıldığına odaklanır. (Rogers & Walters, 2006, s. 267).

Yasama yılı Kasım ayında başlar,³² mali yıl Nisan³³ ayında başlar, bu nedenle bir yasama yılı iki mali yılın arasındadır. Böylece, Parlamento bir yasama yılında birden fazla mali yıla ilişkin hususları gündemine alır: (Scrutiny Unit, 2007, s. 7).

- Gelecek üç yıla ilişkin harcama planı (*The Spending Review*),
- Bir sonraki yılın gelir bütçesi,
- Cari yılın ödenekleri (ilave ödenek), geçmiş yılın ödenekleri (tamamlayıcı ödenek) ve gelecek yılın ödenekleri,
- Kurumların geçmiş yıl performansları.

³⁰ Consolidated Budgeting Guidance (2013/2014) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207689/consolidated_budgeting_guidance_201314.pdf Erişim Tarihi: 22.11.2015.

³¹ Bütçe kamu gelir ve giderlerini kapsayan bir kavram olmasına rağmen, İngiltere Parlamentosu Bütçe Sürecinde, Bütçe Döngüsü (*The Budget Cycle*) kamu gelirlerine ilişkin yasama sürecini kapsar. Kamu harcamaları ise ayrı bir döngü olan Gider Bütçesi Döngüsü (*The Estimates Cycle/ Supply Cycle*) olarak ele alınır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 12).

³² 2011 yılında Hükümetin önerisiyle yasama yılının Baharda (Mart-Nisan) başlaması kararlaştırılmıştır. (Seely, 2013, s. 1).

³³ 6 Nisan (Seely, 2013, s. 1).

Tablo.1. Parlamento Bütçe Süreci Takvimi

Mali Yılbaşı (Nisan)	Mart (2012)	Mayıs (2012)	Haziran (2012)	Kasım (2012)	Ocak (2013)
Bütçe (Gelir) Döngüsü	Gelir Bütçesi (2013 yılı)			Sonbahar Bütçe Gerekçesi (Ön bütçe raporu)	
Bütçe (Gider) Döngüsü		Yıllık Ödenek (2013 yılı)			İlave Ödenek (2013 yılı) Tamamlayıcı Ödenek (2011 yılı) Geçici Ödenek (Nisan – Temmuz 2012)
Denetim Döngüsü		Kamu Giderleri İstatistik Analizi (Ödenek tahminleri ve fiili harcama tutarları)	Faaliyet Raporları ve Kesin Hesaplar (2011 yılı)		

Kaynak: Financial Scrutiny Uncovered / A Guide for Members by the Committee Office Scrutiny Unit, 2012, İngiltere Parlamentosu Komisyonlar Bürosu Denetim Birimi.

Gelir Bütçesi döngüsü sadece vergilere ilişkin olmayıp ekonomi yönetimi ve mali detayları da kapsamaktadır. Bu döngü sonucu Gelir Bütçesi Kanunu (*Finance Act*) kabul edilmektedir. Gelir Bütçesi Kanununda vergi politikalarındaki değişim ile vergi sisteminin yönetimine ilişkin hükümler bulunmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 416) Geleneksel olarak vergisel düzenlemeler ayrı bir kanun olarak Parlamento'ya sunulmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 422)

Gider Bütçesi döngüsü sonucu kamu harcamalarına ilişkin olarak hükümete yetki verilmektedir. Harcama çerçevesi mali çerçeve tarafından belirlenmektedir. Hükümet tarafından belirlenen mali kurallar ise ödenekleri bir bütün olarak kontrol altında tutmaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 416) Avam Kamarası fiilen ödenekleri artırma veya değiştirme gücüne sahip değildir. Ödeneklerde büyük oranda değişiklik yapabilme imkanı güvensizlik oyuyla hükümeti düşürme seçeneğidir. Ancak, bu durum tarihte hiç bir zaman yaşanmamıştır çünkü Kabine ve iktidar partisi parti disiplini sağlamaktadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 422)

Denetim döngüsünde ise Parlamento ve kamuoyu kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığı ve ne derece etkin kullanıldığı hususunda bilgilendirilmektedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 417)

4.1. Gelir Bütçesi Döngüsü

4.1.1. Ön Bütçe Raporu

Gelir Bütçesi döngüsü Kasım veya Aralık ayında yayınlanan ve Parlamente'ye sunulan “Ön Bütçe Raporu (*Pre-budget Report*)” ile başlar. Raporda genel ekonomik duruma ilişkin bilgilerin yanı sıra hükümetin vergi ve harcama politikalarının genel anlamda hükümet politikalarıyla ilişkisi değerlendirilir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 13)

Ön bütçe raporu ekonomik istikrar, verimlilik, istihdam, kamu hizmetlerinin etkinliği, çevre vb. hususların ekonomik açıdan değerlendirilmesine ilişkin bilgiler içerir. Ancak, rapor ağırlıklı olarak kamu harcamalarına ilişkin olduğundan, rapordan Maliye Komisyonundan (*Treasury Committee*) ziyade diğer komisyonlar daha fazla faydalanmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 274) Sayıştayın, ön bütçe raporunda yer alan Maliye Bakanlığının mali projeksiyonlarına ilişkin değerlendirmesi ayrı bir rapor olarak yayınlanır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 13)

2010 yılında D.Cameron'un başbakanı olduğu koalisyon hükümeti Ön Bütçe Raporu'nun yerine Sonbahar Bütçe Gerekçesi'ni (*The Autumn Statement*) ikame etmiştir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 12) Sonbahar Bütçe Gerekçesi, Bütçe Sorumluluk Ofisinin yaptığı güncel analizler doğrultusunda ekonomik ve mali durum hakkında bilgi verir. Güncellemeler doğrultusunda yapılacak olan politika değişiklikleri ele alınır.³⁴

4.1.2. Gelir Bütçesi Tasarısı

Maliye Bakanı Gelir Bütçesi Tasarısını (*Finance Bill*)³⁵ genellikle Mart ayında Parlamente'ye sunar. İstisnası, genel seçimler sonucu Hükümetin değişmesi durumudur ki bu durumda yeni hükümet kurulduktan kısa bir süre sonra bütçe yapılmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 270) Diğer taraftan, çeşitli hükümetler döneminde Gelir Bütçesi farklı tarihlerde Parlamente'ye sunulmuştur. 1993-1996 yılları arasında Muhafazakar Parti Hükümeti Gelir Bütçesini Kasım ayında Parlamente'ye sunmuştur. 1997 yılında ise İşçi Partisi Hükümeti Gelir Bütçesini Temmuz'da Parlamente'ye sunmuştur. 2009 yılında ise Londra'da düzenlenen G20 Zirvesi dolayısıyla Gelir Bütçesi Nisan ayında Parlamente'ye sunulmuştur. (Seely, 2013, s. 4)

Gelir Bütçesi Tasarısı yaklaşık 250 maddeden oluşur. Bu maddeler vergi

³⁴ 2013 yılı Sonbahar Bütçe Gerekçesi 5 Aralık'ta Parlamente'ye sunulmuştur. Bkz. <https://www.gov.uk/government/news/what-is-the-autumn-statement> Erişim Tarihi: 22.10.2015.

³⁵ “*Finance Bill*” kamu gelirlerine ilişkin düzenlemeleri kapsadığından “Gelir Bütçesi Tasarısı” olarak Türkçeye çevrilmiştir.

türlerine ve oranlarına ilişkindir. Ayrıca vergi sisteminin yönetilmesine ilişkin hükümler de içerir. Halihazırda mevcut olan vergilerin toplanabilmesine yönelik hükümleri de içerir. (Rogers & Walters, 2006, s. 271) Gelir Bütçesi Kanunu ile sadece merkezi hükümetin harcamalarının finansmanı amacıyla vergilere ilişkin düzenleme yapılabilir. Kanun'da merkezi yönetim dışındaki kurum veya kuruluşların (yerel yönetimler) finansmanı amacıyla vergi düzenlemesi yapılamaz, borçlanma yetkisi verilemez ve vergiler belli bir harcamaya tahsis edilemez. (Seely, 2013, s. 4)

4.1.3. Bütçe Günü / Bütçe Konuşması

İngiltere Parlamentosunun geleneksel ritüellerinden bir tanesi de “bütçe gününde (*budget day*)” Maliye Bakanının yaptığı bütçe³⁶ konuşmasıdır. (Yong, 2006, s. 8) Maliye Bakanının bütçe konuşması³⁷ genellikle Salı günleri olmakta, ancak 2001 ile 2005 yılları arasında Çarşamba günleri yapılmıştır. (Rogers & Walters, 2006, s. 270) Bütçe konuşmasına Bakan öncelikle mali ve ekonomik durum hakkında bilgi vererek başlar. Ardından, vergilere ilişkin düzenlemeler hakkında bilgi verir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 12; Rogers & Walters, 2006, s. 270) Bakan, bütçe konuşmasında kamu harcamalarına da değinir. (Seely, 2013, s. 1) Bütçe konuşmasının ardından bütçe tasarısı ve ilgili dokümanlar dağıtılır ve Maliye Bakanlığının internet sitesinde yayınlanır. (HM Treasury, 2013, s. 5)

Bütçe gününde Maliye Bakanlığı, “Mali Gereğe ve Bütçe Raporu (*Financial Statement and Budget Report*)” ile “Ekonomik ve Mali Strateji Raporunu (*Economic and Financial Strategy Report*)” yayımlar. Raporlar ekonominin genel durumuna, ekonomik ve mali tedbirlere ilişkin bilgiler içerir ve mali tedbirlerin gerekçelerini ortaya koyar. Raporlarla birlikte daha az teknik düzeyde basın bildirisi de sunulur. (Rogers & Walters, 2006, s. 273) Sayıştay bu raporlarda yer alan mali ve ekonomik varsayımları değerlendirir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 13) Bütçe paketinin bir diğer unsuru da 1998 tarihli Maliye Kanunu uyarınca hazırlanan Sayıştay raporudur. Raporla Maliye Bakanlığının mali

³⁶ Bütçe terimi literatürde, gelir ve giderleri kapsayan genel bir kavram olmasına rağmen İngiltere bütçe sürecinde bütçe terimi (*the budget*) veya parlamento bütçe döngüsü (*budget cycle*) ifadesi sadece gelirleri kapsar. (Scrutiny Unit, 2007, s. 6) Çalışmada, sadece vergiler ve kamu gelirleri kastediliyorsa gelir bütçesi ifadesi tercih edilmiştir. Ancak, Maliye Bakanının yıllık bütçe konuşması, gelir bütçesinin sunumuna ilişkin olmakla birlikte ekonomik duruma ilişkin bilgileri de ihtiva ettiğinden “bütçe konuşması” olarak ifade edilmiştir.

³⁷ Bütçe konuşması yaklaşık bir saat sürmektedir. Dönemin Maliye Bakanı Gladstone'un 1853 yılında yaptığı konuşma 4 saat 45 dakika ile bu alandaki rekordur. (Rogers & Walters, 2006, s. 270)

projeksiyonlarının altyapısını oluşturan varsayım ve tahminler ele alınır. (Rogers & Walters, 2006, s. 273)

Bakan bütçe konuşmasını tamamladıktan sonra vergi değişikliklerine ilişkin teklifler Parlamento'ya resmi olarak sunulur. Bakan değişiklikleri açıklayana kadar çok sıkı gizlilik kuralları uygulanır. (Rogers & Walters, 2006, s. 270) Ancak, bütçenin Mart ayında sunulması ve fiilen genellikle Temmuz ayında onaylanması nedeniyle mali yılbaşı olan Nisan ayı ile bütçenin onaylandığı ay arasında kalan sürede vergilerin toplanabilmesi için geçici yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Acilen yapılması gereken değişiklikler “Bazı vergilerin geçici olarak toplanmasına ilişkin önergeyle” işleme alınır. (Seely, 2013, s. 2) Bunun sebebi vergi değişikliklerine ilişkin olarak yaşanabilecek spekülasyonların önüne geçmektir.

İngiltere'deki dolaylı vergiler sürekli nitelikte iken, bazı istisnalarla birlikte doğrudan vergilerin (gelir ve kurumlar vergisi) toplanabilmesi için her yıl Parlamento tarafından onaylanması gerekir. (Lienert & Jung, 2004, s. 425; Seely, 2013, s. 2) Bu onay Gelir Bütçesi Kanunu mali yılbaşına (6 Nisan) yetişmediğinden bütçe kararları (*ways and means resolutions*) ile onaylanır. (Seely, 2013, s. 2) Ancak, bu geçici onaylamanın mali yılın bitiminden itibaren en geç bir ay içinde (5 Mayıs'a kadar) yapılması gerekir. (Seely, 2013, s. 9) Gelir Bütçesi Kanunu yasalaşmasa dahi hükümet dolaylı vergileri toplamaya devam edebilir. (Seely, 2013, s. 2)

1968 tarihli Vergilerin Geçici Olarak Toplanması Hakkında Kanun (*The Provisional Collection of Taxes Act 1968*) uyarınca söz konusu önergeler kabul edildiğinde “bütçe kararları (*budget resolutions / ways and means resolutions*)” adını almakta ve kanun hükmünde sayılmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 271) Bu önergelerin Gelir Bütçesi Kanunu (*The Finance Act*) ile olağan yasama prosedürü sonucu da kabul edilmesi gerekir, çünkü vergilerin geçici olarak toplanmasına ilişkin düzenleme belirli bir süre yürürlükte kalmak üzere (bütçe günü ile gelir bütçesinin onaylanarak yürürlüğe gireceği gün arasındaki süre) yapılan düzenlemelerdir. Bu sebeple, geçici olarak öngörülen süre bitmeden Gelir Bütçesi Tasarısının (*Finance Bill*) yasalaştırılması gerekir. Söz konusu hüküm mevcut vergilerde değişiklik yapılması halinde uygulanmakta ama yeni vergiler için uygulanmamaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 271) 1968 tarihli Vergilerin Geçici Olarak Toplanması Hakkında Kanun uyarınca geçici olarak alınan vergi toplama yetkisinin bitiş tarihi Kanun gereği 5 Ağustos'tur. Bu nedenle, 5 Ağustos'a kadar Gelir Bütçesi Kanununun yasalaştırılması gerekir. Bu tarihin geçirilmesi durumunda geçici olarak toplanan vergilerin iadesinin yapılması gerekir. Ancak, bu durum hükümetin kapanması (*close down*) olarak yorumlanmaması gerekir, çünkü Gelir Bütçesi Kanunu hükümete herhangi bir borçlanma sınırı getirmez. (Seely, 2013, s. 2)

4.1.4. Gelir Bütçesi Görüşmeleri

Bütçe görüşmeleri ilk olarak birinci bütçe kararlarının (*budget resolutions*) diğer adıyla “kanun değişikliği (*amendment of law*)” kararlarının görüşülmesiyle başlar. Bu kararlar, bütçe görüşmelerini sınırlandıran ve ne tür değişikliklerin önerilebileceğine ilişkin kurallar getiren kararlardır. Örneğin, herhangi bir vergiyi kaldıran veya oranını sıfıra indirmeyi öngören değişikliklerin gündeme alınamayacağına ilişkin karar alınır. Bu sınırlandırmadan maksat çok sayıda önerge verilerek Kanun’un yasalaşmasının gecikmesini engellemektir. (Seely, 2013, s. 3) Bu kararlar görüşme usulüne ilişkin değil, görüşmelerin içeriğine ilişkin kararlardır.

Maliye Bakanının konuşmasının ardından Ana Muhalefet Partisi lideri konuşma yapar. (Rogers & Walters, 2006, s. 271) Görüşmeler normalde dört veya beş gün sürer ve görüşmelerin sonunda her yıl yaklaşık elli veya altmış adet önerge verilir. Bütçe, bütçe konuşmasının ardından bastırılarak dağıtılır. (Rogers & Walters, 2006, s. 271) Bütçe görüşmelerinin her bir günü ayrı bir konunun, sanayi ve ticaret, eğitim, sosyal güvenlik vb., görüşülmesine ayrılır. (Seely, 2013, s. 3)

Tasarının ikinci (*second reading*) görüşmeleri³⁸ yalnızca bir gün sürmekte ve hükümetin mali politikaları üzerinde tartışma için fırsat sunmaktadır. Ardından, Tasarı bölünür ve tartışmalı hususlar Avam Kamarasının komisyon olarak toplandığı birleşiminde (*Committee of the whole House*) görüşülür.³⁹ Diğer maddeler ise komisyona⁴⁰ (*Public Bill Committee*) havale edilir. (Scrutiny

³⁸ İngiltere Parlamentosunda yasama süreci; birinci (*first reading*) ve ikinci (*second reading*) görüşmeleri, komisyon aşaması (*committee stage*), rapor aşaması (*report stage*) ve üçüncü (*third reading*) görüşmelerden oluşur. Birinci görüşme, sadece Kanunun adının zikredildiği ve bastırılıp dağıtılacağına ilişkin bildirimdir. İkinci görüşmelerde tasarı veya teklifin geneli üzerinde tartışılır. Komisyon aşaması, tasarı veya teklifin madde madde ayrıntılı olarak görüşüldüğü aşamadır. Rapor aşaması, komisyonda yapılan değişikliklerin, eklenen yeni maddelerin tartışıldığı aşamadır. Üçüncü görüşme ise son tartışmaların yapıldığı ve tasarı veya teklifin oylandığı aşamadır. (Jones & Norton, 2010, s. 319; Rogers & Walters, 2006, s. 203)

³⁹ Avam Kamarasının komisyon olarak toplanması (Büyük Komisyon), Tasarının tıpkı komisyonlarda görüşüldüğü şekliyle detaylı olarak ele alınması ancak tüm milletvekillerinin toplantıya katılabilmesi anlamına gelir. Avam Kamarasında kanun tasarısı veya tekliflerinin komisyon aşaması genellikle Tasarı Komisyonlarında (*Public Bill Committee*) ele alınır, fakat herhangi bir tasarı veya teklif Büyük Komisyonla da havale edilebilir. Bu süreç normalde Gelir Bütçesi Kanunu Tasarısı ve diğer tartışmalı düzenlemeler için işletilmektedir. Lordlar Kamarasında ise Kamaranın komisyon olarak toplanması daha yaygın bir uygulamadır. Bkz. <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/committee-of-the-whole-house/>

⁴⁰ 1967 yılına kadar Gelir Bütçesi, Bütçe Komisyonunda (*Committee of Ways and Means*) görüşülmekte iken bu komisyonun 1967 yılında kaldırılması ile bugünkü uygulamaya geçilmiştir. (Lienert & Jung, 2004, s. 425) Mevcut uygulamada münhasıran bütçeyi görü-

Unit, 2007, s. 13) (Rogers & Walters, 2006, s. 271) Bu görüşmelerde Tasarının maddeleri müstakil olarak görüşülür. Avam Kamarasının komisyon olarak toplandığı birleşimleri genellikle iki gün sürer. Tasarının bu şekilde görüşülen bölümleri genellikle Tasarının küçük bir bölümünü oluşturur. (Seely, 2013, s. 5) Komisyon görüşmelerinde diğer daimi komisyonlar değişiklik teklifi yapabilir, ancak bunlardan sadece Tasarıyı görüşen komisyonunun başkanının seçtiği teklifler üzerinde görüşme yapılabilir. (Lienert & Jung, 2004, s. 425)

Maliye Komisyonun bütçe raporu ise bütçe görüşmelerindeki tartışmaların yürütülmesinde bilgi ve analiz desteği sunar. Maliye Komisyonu bütçe ile birlikte ön bütçe raporunu da inceler. (Scrutiny Unit, 2007, s. 14) Maliye Komisyonu, Maliye Bakanı ve bürokratlarından görüş alabildiği gibi Parlamento dışından uzmanların görüşüne de başvurabilir. (Rogers & Walters, 2006, s. 273)

Tasarının, komisyondan geçtikten sonra tabi olduğu yasama prosedürleri ise diğer tasarılarla aynıdır. Tasarı, rapor aşaması (*report stage*) için Genel Kurula gönderilir ve ardından üçüncü görüşmeye (*third reading*) geçilir. Rapor aşaması ve üçüncü görüşme ise Genel Kurulda iki gün sürer. (Rogers & Walters, 2006, s. 272)

Gelir Bütçesi Tasarısını görüşen komisyonun diğer komisyonlardan farklı bir takım özellikleri bulunmaktadır. Genellikle üye sayıları daha fazla olup 30 veya 40 arasında üyeye sahiptir. Diğer komisyonlar ise genellikle 20 üyeye sahiptir. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri ile Kabine üyesi olmayan iktidar partisine mensup milletvekilleri, sivil toplum kuruluşları tarafından bilgilendirilmekte ve değişiklik önergelerinin yazımında milletvekillerine destek olmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 272)

Milletvekillerin önerge ile değişiklik yapma imkanı Genel Kurul kararı ile sınırlandırılmaktadır. Örneğin, Genel Kurul belli bir vergi oranının düzeyi %5 olacak şekilde karar alırsa, bu oranı yükseltecek değişiklik önergeleri işleme alınmamaktadır. Ancak, oranı azaltan önergeler işleme alınmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 272)

Hükümetler genel olarak diğer düzenlemelere nazaran bütçe üzerinde önerilen değişikliklere sıcak bakmaz. Bütçe bir bütün olduğu düşünüldüğünde, iktidar partisine mensup milletvekillerinin herhangi bir vergi düzenlemesini reddetmesi bütçenin başka bir gelir kaleminde artış yapmaları veya harcama tarafını azaltmaları anlamını taşır. Ancak, düşük oranlı değişiklikler genellikle komisyon aşamasında yapılabilir. (Rogers & Walters, 2006, s. 272)

Avam Kamarasındaki görüşmeler tamamlandıktan sonra Tasarı, Lordlar

şen daimi bir komisyon yoktur. Kanun tasarı ve teklifleri geçici niteliğe sahip Tasarı Komisyonları (*Public Bill Committees*) tarafından görüşülür. Gelir Bütçesi Tasarısı da geçici olarak oluşturulan ve sadece o yılki Gelir Bütçesini görüşecek olan komisyona gönderilir.

Kamarasına gönderilir. Lordlar Kamarasındaki görüşmeler formalite niteliğinde olur. Sadece ikinci görüşmelerde genel ekonomik durum üzerinde tartışmalar yapılır, diğer aşamalar görüşmesiz olarak geçer. (Rogers & Walters, 2006, s. 272-273) Bu görüşmeler maddeler üzerinde ayrıntılı görüşmeler değil, geneli üzerinde yapılan konuşmalar hüviyetindedir. (Seely, 2013, s. 5) Lordlar Kamarasındaki tüm yasama prosedürü sadece bir gün sürer ve Tasarı üzerinde değişiklik yapılamaz. (Scrutiny Unit, 2012, s. 12; Lienert & Jung, 2004, s. 425; Seely, 2013, s. 5)

4.2. Gider Bütçesi Döngüsü

Avam Kamarasındaki bütçe görüşmelerinde gelir bütçesi ile gider bütçesi ayrı olarak ele alınmaktadır. (Rogers & Walters, 2006, s. 273) Gider bütçesi ile hükümet parlamentodan harcama yapma yetkisi ile bu harcamaları Konsolide Fon⁴¹ (*The Consolidated Fund*) aracılığıyla gerçekleştirmesi yetkisi alır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 14) Ulusal sigorta fonunun,⁴² yerel meclislerin harcamaları ve AB kurumlarına yapılan net ödemeler bütçenin kapsamı dışında yer alır. (Rogers & Walters, 2006, s. 274)

4.2.1. Parlamento'ya Sunulan Dokümanlar

4.2.1.1. Orta Vadeli Harcama Planı

Orta vadeli harcama planı (*The Spending Review*) kamu kurum ve kuruluşlarının temel hedeflerine ve harcama alanlarına ilişkin bilgi verir. Harcama Planı Temmuz ayında Parlamento'ya sunulur. (Scrutiny Unit, 2007, s. 6) Harcama planı orta vadeli (üç yıllık) ödenek tavanlarını belirler.⁴³ (Scrutiny Unit, 2012, s. 10)

Planda “kurumsal harcama limiti (*Departmental Expenditure Limit/DEL*)” ile “yıllık yönetilen harcamalara (*annually managed expenditure/AME*)” ilişkin bilgilere yer verilir. Kurumsal harcama limiti kurum ve kuruluşların kontrol edebildiği harcamalardır. Yıllık yönetilen harcamalar ise kurumların kontrol edemediği harcamalardır. Harcamaların bir bölümünün yıllık olarak yönetilmesinin sebebi öngörülebilir harcamalar olmaması, değişken ve talebe duyarlı olmasıdır. (Sosyal güvenlik ödemeleri veya AB Ortak Tarım Politikası ödemeleri vb) (Scrutiny Unit, 2012, s. 10; Rogers & Walters, 2006, s. 275) Yıllık yönetilen harcamalar hesapverilebilirliğin sağlanmasında bir araç olarak

⁴¹ Konsolide Fon, hükümetin Merkez Bankası nezdindeki tek hesabıdır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 14).

⁴² Emeklilik hakkı kazanma amacıyla yapılan ödemelerin biriktirildiği fon hesabıdır.

⁴³ 2010 yılında hazırlanan Harcama Planı 2010-2014 yıllarını kapsayacak şekilde dört yıllık hazırlanmış ve Ekim ayında Parlamento'ya sunulmuştur. (Scrutiny Unit, 2012, s. 10).

kullanılmaz. (Scrutiny Unit, 2007, s. 10) Bu ikisinin toplamı olan toplam harcama rakamına (*total managed expenditure*) kurumsal harcama limitine yıllık yönetilen harcama tahminlerinin eklenmesi ile ulaşılır. Harcama planında harcamalar cari (*resource*) ve yatırım (*capital DEL*) harcamaları olarak ayrı ayrı gösterilir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 10)

Harcama planının yürütme organı dahilindeki görüşmeleri kurum ve kuruluşların harcama planlarını Maliye Bakanlığına sunmalarıyla başlar. Sürecin çıktıları üç yıllık harcama planı ile kamu hizmet sözleşmeleridir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 10) Harcama planında üzerinde uzlaşılan limitlerin ardından kurum ve kuruluşlar, ödenekleri kendi programlarına dağıtır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 10)

Harcama planı esas olarak Maliye Bakanlığı ile ilgili kurumlar arasındaki müzakere süreci olup Parlamento tarafından sistematik bir denetimi yoktur. (Scrutiny Unit, 2007, s. 12) Ancak, harcama planı Parlamentodaki görüşmelerde önemli bilgi sunduğu gibi ayrıca daimi komisyonlardaki görüşmelere altyapı sunar.⁴⁴ Yıllık yayınlanan faaliyet raporları ise harcama planındaki hedeflere ulaşma derecesini ortaya koyar. (Rogers & Walters, 2006, s. 275)

4.2.1.2. Performans Bilgileri

Bütçeyle birlikte Parlamento'ya sunulan belgelerde performans göstergelerinin yer almasına yönelik yasal bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak, 1981 yılından itibaren her kamu kurumu geçmiş faaliyetlerle gelecek hedeflerini içeren yıllık raporları Parlamento'ya sunmaktadır. 1998 yılında Hükümet kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabilmesi amacıyla performansa olan vurguyu artırmıştır. Hükümet tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Kamu Hizmet Sözleşmesi hazırlamasını ve bu sözleşmede kurum ve kuruluşlarının amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine yer vermesini istemiştir. Sözleşmeler doğrultusunda kamu kurumlarının ürettiği performans sonuçları ise Sayıştay tarafından denetlenmektedir. (Lienert & Jung, 2004, s. 421) 2000 yılında yapılan kamu harcamaları gözden geçirmesi neticesinde kamu hizmeti sözleşmelerini tamamlayıcı bir araç olarak "Hizmet Sunumu Sözleşmeleri" getirilmiştir. (Oral, 2005, s. 47)

4.2.2. Gider Bütçesi

Nisan veya Mayıs aylarında Ödenek Cetvelleri (*the main estimates*) ve Kamu Harcamaları İstatistiksel Analizi Raporu (*Public Expenditure Statistical*

⁴⁴ 2010-2014 yılları Harcama Planı, Maliye Komisyonu tarafından incelenmiş ve bir rapor hazırlanmıştır. Diğer daimi komisyonlar da görev alanlarına giren kurumların harcama planını incelemiş, ancak az sayıda komisyon tavsiye kararı içeren rapor yayınlamıştır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 11)

Analyses) Maliye Bakanlığı tarafından Parlamenteoya sunulur. (Scrutiny Unit, 2012, s. 16) Kamu Harcamaları İstatistiksel Analizi Raporu ödenek tahminleri ile fiili ödenek kullanımlarına ilişkin istatistiki bilgileri ihtiva eder. (Scrutiny Unit, 2012, s. 25) Ocak veya Şubat aylarında ise cari yıl ilave ödenekleri, bir önceki yıl tamamlayıcı ödenekleri ve takip eden mali yıl için geçici ödenek talebi Parlamenteoya sunulur. (Scrutiny Unit, 2012, s. 16)

Ödenek Kanunları ile hükümete Parlamento tarafından harcama yetkisi verilir. Yıllık ödenek cetvelleri (*The Main Estimates*), Ödenek Tasarısı [(*Supply and Appropriation (Main Estimates) Bill*)] olarak Parlamenteoya sunulur. Kanunlaştığında Ödenek Kanunu [*Supply and Appropriation (Main Estimates) Act*] adını alır. İlave ödenekler ise Ödenek (Tahmin ve Uyarlamalar) Tasarısı [*Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Bill*] olarak Parlamenteoya sunulur ve yasalaştığında Ödenek (Tahmin ve Uyarlamalar) Kanunu [*Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act*] adını alır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 27)

4.2.2.1. Yıllık Ödenek Cetvelleri (Ödenek Kanunu)

Ödenek cetvelleri (*main estimates*) her kamu kurum ve kuruluşu için ayrı olmak üzere faaliyet raporlarıyla aynı tarihlerde yayınlanır. Genellikle Nisan veya Mayıs ayında yayınlanır ve Parlamenteoya sunulur.⁴⁵ (Rogers & Walters, 2006, s. 276) Ödenekler Parlamenteoya sunulduğunda, kamu kurum ve kuruluşları ödenek gerekçelerini (*the estimate memorandum*) ilgili daimi komisyona gönderir. Ödenek gerekçesinde cari ve geçmiş yıl ödeneklerinin karşılaştırması ile öngörülen değişikliklerin mali ve ekonomik etkilerinin analizi yapılır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 16) Ödenekler üç yıllık Harcama Planında belirlenmiş olan ödeneklerin gelişmeler doğrultusunda yıllık olarak uyarlanmış halidir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 14)

Ödenek cetvellerinde toplam harcama limiti, yönetim bütçesi limiti⁴⁶ ve net finansman limiti⁴⁷ gösterilir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 16) Ödenekler alt ödeneklere ayrılır ve alt ödeneklerin her biri ayrı bir harcama alanını gösterir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 15) Kurumlar Maliye Bakanlığının onayıyla ödenekler arası aktarma (*virement*) yapabilir, ancak ödenek limitlerinin değiştirilmesi Parlamento onayına bağlıdır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 16) Diğer taraftan ilave

⁴⁵ İngiltere'de mali yıl Nisan'da başlar. (Lienert & Jung, 2004, s. 423)

⁴⁶ Kurum yönetim bütçesinin yaklaşık yarısı personel giderleri, yaklaşık yüzde 40'ı ise mal ve hizmet alım giderlerinden oluşur. (Scrutiny Unit, 2007, s. 16)

⁴⁷ Kurumlar belli gelirlerini belli harcamalar için ellerinde tutabilirler. Bu tutarın (*Appropriation in Aid*) ne kadarının harcanacağı ödenek cetvelinde belirtilir. Limitin üstünde kalan tutar ise Konsolide Fona aktarılır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 16)

ödeneklerdeki harcanmayan tutarları bir sonraki yıl bütçe artışı (*budget exchange*) olarak talep edebilirler. Ancak, bu şekilde yapılacak harcamaların kurumun bütçe büyüklüğüne bağlı olarak bir sınırı vardır⁴⁸ ve sadece bir yıl için aktarma yapılabilir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 11) Ödenek tahminleri ile fiili harcama arasındaki farklılıklar mutlaka Kurum Faaliyet Raporu ile Kesin Hesaplarda ayrı olarak gösterilir.

Ödenek cetvellerinin birinci bölümünde Parlamento onayına sunulan ödenekler yer alır. Her ödenekle birlikte ödeneğin finanse edeceği harcama alanına ilişkin tanım (*ambit*) yer alır. Ödenek cetvelleri onaylandığında Ödenek Kanunu [*Supply and Appropriation (Main Estimates) Act*] adını alır. Ödeneklere ilişkin tanım Parlamento tarafından verilen yetki açısından önem taşır, çünkü bu tanım verilen harcama yetkisinin ne amaçla kullanılacağını ortaya koyar. (Rogers & Walters, 2006, s. 276) Birinci bölüm aynı zamanda ödeneklerin kullanımından kimin sorumlu olacağını (muhasabe yetkilisini) ortaya koyar. Genellikle ilgili kurum veya kuruluşun müsteşarı veya başkanı muhasabe yetkilisi olarak belirlenir. (Rogers & Walters, 2006, s. 277)

İkinci bölüm, birinci bölümdeki ödeneklere ilişkin ayrıntıları ortaya koyar. Yıl içinde harcanmayan ödenekler Maliye Bakanlığının onayıyla aktarılabilir (*virement*). Bu aktarmanın yapılabilmesinin arkasında yatan mantık Parlamantonun ödenek toplamını onaylaması, alt ödenekleri onaylamamasıdır. (Rogers & Walters, 2006, s. 277)

Üçüncü bölüm ise kurumların yıl içinde elde etmeyi beklediği fakat Konsolide Fona (*Consolidated Fund*) aktaracağı ve kendi giderlerinde kullanmayacağı ilave gelirlere ilişkindir. (Rogers & Walters, 2006, s. 277)

Her ödeneye ilişkin net idari harcama ile program harcaması ayrı olarak gösterilir. (Rogers & Walters, 2006, s. 277)

4.2.2.2. İlave Ödenek Cetvelleri

İlave ödenek, yıllık ödenek cetvellerinin üzerinde bir harcama tutarına ihtiyaç duyulduğunda kullanılır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 15) İlave ödenek ya mevcut harcamalarda artış ihtiyacından ya da yeni bir harcama alanının doğmasından kaynaklanır. (Lienert & Jung, 2004, s. 429)

İlave ödenek talebi yılda sadece bir defa Ocak veya Şubat aylarında yapılır. İlave ödenek (*supplementary estimates*) cetvelleri Ödenek (Tahmin ve Uyarlama) Tasarısı [*Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Bill*] ile Parlamenta sunulur ve yasalaştıktan sonra Ödenek (Tahmin ve

⁴⁸ Örneğin, bütçe toplamı 2 milyar pound ile 14 milyar pound arasında olan kurumlar cari harcama toplamının yüzde 1'ini, yatırım harcamalarının yüzde 2'sini gelecek yıla taşıyabilirler. (Treasury, 2013, s. 28)

Uyarlama) Kanunu [*Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act*] adını alır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 15)

Revize ödenekler yıllık ödenekler Parlamenteoya sunulduktan sonra ancak onaylanmadan önce bir değişiklik ihtiyacı doğarsa Parlamenteoya sunulur. Revize ödenekler, mevcut ödenek tahminlerini artırıp azaltabileceği gibi ödeneklerin başka bir harcama alanında kullanılmasını da öngörebilir. (HM Treasury, 2013, s. 12) Ödeme güçlüğü bulunan hallerde ise yedek ödenek kullanılabilir. Cari yılın ödenek toplamının yüzde 2'si ile sınırlıdır. (Rogers & Walters, 2006, s. 278-279)

4.2.2.3. Geçici Ödenekler

İngiltere'de mali yıl Nisan ayında başlar ancak Gider Bütçesinin kabulü Temmuz ayına kadar uzamaktadır. Bu durumda Nisan ile Temmuz arasındaki harcamaların yasal dayanağı en geç 6 Şubat'a kadar onaylanması zorunlu olan geçici ödenek (*Votes on account*) tasarısıdır. (Rogers & Walters, 2006, s. 275-276; Lienert & Jung, 2004, s. 424) Geçici ödenek kanunu çıkarılmazsa hükümet Nisan ile Temmuz ayları arasında harcama yapma yetkisine kavuşamaz. (Scrutiny Unit, 2007, s. 17)

Geçici Ödenek talebi İlave Ödenek Talebi (*supplementary estimates*) ile birlikte Ocak veya Şubat aylarında yapılır. Yıllık ödenek cetvellerinin (*the main estimates*) onaylanması Temmuz'un ortalarını bulduğundan Nisan'da başlayan mali yılın ilk ayları için geçici ödeneklere ihtiyaç duyulur. (HM Treasury, 2013, s. 12) Mali yılbaşı olan 6 Nisan ile yıllık ödenek cetvellerinin (*main estimates*), Ödenek Kanunu [*Supply and Appropriation (Main Estimates) Act*] ile yasalaştığı Temmuz ayı arasındaki harcamaları kapsar. (Scrutiny Unit, 2012, s. 15)

4.2.2.4. Tamamlayıcı Ödenek

Tamamlayıcı ödenek (*excess votes*) oylaması kamu kurum veya kuruluşlarının Parlamento tarafından onaylanan ödeneklerin üzerinde harcama yapmaları halinde geriye dönük olarak verilen yetkidir. Tamamlayıcı ödenekler Sayıştay tarafından incelenir. Sayıştay inceleme sonuçlarını Kamu Hesapları Komisyonuna (*Public Accounts Committee*) gönderir. Kamu Hesapları Komisyonunun onaylamadığı tamamlayıcı ödenekler Genel Kurulda oya sunulmaz. (Rogers & Walters, 2006, s. 279-280; Scrutiny Unit, 2007, s. 17) Mali reform sonrasında, bu ödeneklerin yılda bir defa yapılan ilave ödenek talebi ile birlikte yasalaştırılması uygulaması benimsenmiştir. (Scrutiny Unit, 2012, s. 15) Tamamlayıcı ödenek talebi Maliye Bakanlığı aracılığıyla Parlamenteonun onayına sunulur. (National Audit Office, 2012, s. 13)

4.2.2.5. Silahlı Kuvvetler Fiili Kadro Cetveli

Şubat ayında yayınlanır. 1688 tarihli Haklar Yasası (*The Bill of Rights*)⁴⁹ gereğince Parlamentonun onayı olmaksızın Devletin barış zamanlarında daimi ordu bulundurması yasak olduğundan Silahlı Kuvvetler Fiili Kadro Cetveli (*Votes A*) Savunma Bakanı tarafından yıllık olarak onaylanmak üzere Parlamantoya sunulur. Cetvelde ordunun bulundurabileceği maksimum personel sayısı hüküm altına alınır. (Rogers & Walters, 2006, s. 276)

4.2.3. Gider Bütçesinin Görüşülme Usulü

Parlamentonun ödenek görüşmeleri iki döneme ayrılabilir.:

- Nisan-Temmuz, yıllık ödenekler için ve Haziran-Temmuz varsa revize ödenekler için.
- Ocak-Şubat; ilave ödenekler, geçici ödenekler ve tamamlayıcı ödenekler için. (HM Treasury, 2013, s. 12)

İçtüzüğün 54'üncü maddesi gereğince her yasama yılında 3 gün ödeneklerin görüşülmesine ayrılır. Bir gün yıllık ödenek cetvelleri için, iki gün ise ilave ödenekler ve geçici ödenekler için ayrılır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 16) Daimi komisyonların (*select committees*) başkanlarından oluşan Komisyon (*Liaison Committee*) tarafından hangi kurumun bütçesinin bu üç günün bir gününde veya yarısında görüşüleceği kararlaştırılır. (Rogers & Walters, 2006, s. 277) İçtüzüğün 55'inci maddesi gereğince yıllık ödenek cetvellerinin Parlamantoya sunulmasıyla oylanması arasında en az on dört gün olmalıdır.

Daimi komisyonlar görev alanına giren bakanlık veya kurumun ödenek tahminlerini inceler ancak bu inceleme, komisyonun bu yönde karar almasına bağlı olup zorunlu değildir. (Lienert & Jung, 2004, s. 423) Daimi komisyon raporunun üzerinden giden görüşmeler ödenek tutarlarından çok politika üzerinedir. Ödenek görüşmelerinin Genel Kuruldaki görüşmelerinin ardından Ödenek Tasarısı, herhangi bir Tasarı Komisyonunda (*Public Bill Committee*) görüşülmez. İçtüzüğün 56'ncı maddesi uyarınca kamu harcamalarına yetki veren kanun tasarıları (Konsolide Fon Tasarısı ve Ödenek Kanunu Tasarısı) için ikinci ve üçüncü görüşmelerde diğer düzenlemeler için öngörülmuş olan süre, söz konusu tasarılar için tanınmamıştır.⁵⁰ Bu nedenle ödenek tasarılarının komisyon aşaması bulunmaz.

⁴⁹ Haklar Yasası “parlamentonun sürekliliği, serbest seçimler ve kürsü dokunulmazlığı” ilkelerini tesis etmiştir. Öte yandan Yasa ile parlamentonun onayı olmaksızın vergi toplanamayacağı, dilekçe hakkı ve adil yargılanma ilkeleri hüküm altına alınmıştır. Yasanın temel hükümleri hala geçerli olup mahkemelerde dikkate alınmaktadır. Bkz. <http://www.parliament.uk/about/livingheritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections/billofrights/>

⁵⁰ İngiltere Parlamantosuna yasama süreci şu aşamalardan oluşur: birinci ve ikinci görüşme, komisyon aşaması, rapor aşaması ve üçüncü görüşme. Ancak ödenek kanunu tasarıları

Ödeneklerin 5 Ağustos'tan önce onaylanması zorunludur. "Hükümetin mali ayrıcalığı" olarak adlandırılan ilke nedeniyle Parlamento ödenekleri azaltabilir ancak artıramaz.⁵¹ Görüşmelerin kapsamlı olması amacıyla, her oturum farklı bir konuda olmak üzere birleşim ikiye bölünür. Görüşme gününün sonunda ödenekler ve ödeneklerde azalış yapan öneriler işleme alınır. Daha sonra ise, ödenek görüşme günleri dışında da yapılabilir, görüşülmeyen ödenekler üzerinde görüşme açılır. Ancak bu görüşmeler kurumlar üzerinde yapılmayıp toplam ödenekler üzerinden yapılır. (Rogers & Walters, 2006, s. 278)

4.3. Denetim Döngüsü

Denetim döngüsü genel anlamıyla kurumların performanslarının Parlamento ve diğer paydaşlara sunulduğu süreç olarak ifade edilebilir. Kurum kesin hesapları (*Departments' resource accounts*) ve kurum faaliyet raporları (*The annual Departmental Reports*) temel denetim belgeleridir. Bunlardan kesin hesaplar mali performansı ortaya koyarken kurum faaliyet raporları mali bilgilerin yanı sıra performans bilgilerini ve gelecek hedeflerini de içerir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 6) Diğer taraftan D.Cameron başbakanlığında kurulan koalisyon hükümetinin hazırlanmış olduğu Koalisyon Uzlaşması (*Coalition Agreement*) gereğince Kurum Eylem Planı (*Departments' Business Plan*) hazırlanmaktadır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 18)

4.3.1. Kurum Eylem Planı

Kurum Eylem Planında kurumun vizyonuna, yapısal reform önceliklerine, yapısal reform planına, harcama planına ve reformların başarısını ölçmeye yönelik bilgilere yer verilir. Yapısal reform planı, Koalisyon Uzlaşmasında öngörülmüş olan reformlar doğrultusunda kurumların yaptığı faaliyetlerin incelenmesini sağlar. Plan, yapısal reformlara ilişkin zaman çizelgesini ortaya koyar. (Scrutiny Unit, 2012, s. 18)

4.3.2. Kurum Faaliyet Raporları

Kurum Faaliyet Raporları (*Annual Reports*) Haziran ve Temmuz ayları arasında Parlamento'ya sunulur. İstisnai olarak daha geç tarihlerde de sunulabilir, ancak bu durumda ilgili daimi komisyon bilgilendirilir. Raporla yapısal reform önceliklerinin ne şekilde yerine getirildiğine ilişkin bilgiler yer alır. (Scrutiny Unit, 2012, s. 18) Aralık ayında yayınlanan Sonbahar Performans

için ikinci ve üçüncü görüşme aşamasında Tasarı görüşmesiz oylanır ve komisyon aşaması yoktur. (Lienert & Jung, 2004, s. 429)

⁵¹ Bu ilkenin tarihsel kökenleri Hanedan tarafından talep edilmeyen ödeneklerin onaylanmasının bir anlamının olmayışdır. Günümüzde ise hükümetin talep etmediği ödeneklerin onaylanmasının bir anlamı bulunmadığı şeklinde yorumlanmaktadır.

Raporu (*Autumn Performance Report*) ise bir anlamda geçici Kurum Faaliyet Raporudur. (Scrutiny Unit, 2007, s. 19) Mali yıl Nisanda başladığından ilk altı ayı kapsar. Maliye Bakanlığının gözetiminde hazırlanır ve Bakanlık hazırlama rehberi yayınlar. (Rogers & Walters, 2006, s. 280) Temel olarak dört hususa bu raporlarda yer verilir: (Scrutiny Unit, 2007, s. 19)

- Performans bilgileri
- Geçmiş ve cari yıl harcamaları
- Gelecek üç yılı harcama tahminleri

Şekil ve sunum itibarıyla farklılık arz etmekle birlikte içerik olarak benzer niteliğe sahip olan bu raporlar, ilgili kurumun bakan ve üst düzey yöneticilerinin sorumluluklarını ortaya koyar. Kurumların yapısına ve amaçlarına ilişkin bilgiler içerir. Bir önceki yılın temel faaliyetlerine ilişkin bilgiler yer alır. Kurumlar, bu raporlar sayesinde Parlamento'ya ve kamoyuna görevlerini ne şekilde yerine getirdiklerine ve görevlerini yerine getirirken karşılaştıkları güçlüklerle ilişkin hesap verirler. Faaliyet raporlarında gelecek üç yılın planlanmış harcamalarına ilişkin bilgiler yer alır. Bu bilgiler Temmuz ayında hazırlanan merkezi yönetim kapsamındaki harcama planına (*the spending review*) göre daha ayrıntılıdır. Cari yıl harcama tahminleri ile geçmiş dört yılın fiili harcamaları da raporda sunulur. Diğer bilgiler ise; önceden yayımlanan planlardaki revizyonlar, performans bilgileri, kurum idari harcamaları ve personel bilgileridir. Kurum faaliyet raporlarının bir diğer önemi kurumun hedeflerine ulaşma derecesini ve Parlamento tarafından onaylanan ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının değerlendirilmesidir. Bu değerlendirme Kamu Hizmet Sözleşmelerindeki (*Public Service Agreements*)⁵² performans göstergeleri doğrultusunda hedeflere ulaşılma derecesi sorgulanarak yapılır. Harcama planının süresi kapsamındaki ölçülebilir hedefler değerlendirilir. (Rogers & Walters, 2006, s. 280)

2002 yılında Avam Kamarası daimi komisyonlar için bir takım görevler belirlemiştir. Bu görevlerden biri Kamu Hizmet Sözleşmelerinde belirtilen hedefler doğrultusunda kurumların performansını denetlemektir. Komisyonlar bu noktadaki çabalarını geliştirmiş ve öncelikli olarak Sözleşmelerde yer alan hedeflerin yıllar itibarıyla tutarlı olup olmadığına odaklanmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde Komisyonlar Bürosu Denetim Birimi⁵³ komisyonlara

⁵² Kamu Hizmet Sözleşmeleri, ilgili kurum ile Maliye Bakanlığı arasında kararlaştırılır. Kuruma tahsis edilen ödeneklerin kullanılması sonucu elde edilecek çıktılara ilişkin hedefleri içerir. Üç yıllık olarak hazırlanır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 9-10)

⁵³ Komisyonlar Bürosu Denetim Birimi (*Committee Office's Scrutiny Unit*) 2002 yılında kurulmuştur. Birimin görevi komisyonlara mali konularda destek sağlamaktır. Birimde, profesyonel muhasebeciler de görev almaktadır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 8)

yardımcı olur. Denetim Birimi analizlerini komisyonlara sunmanın yanı sıra kurum faaliyet raporlarının niteliğine ilişkin incelemeler de yapar. (Rogers & Walters, 2006, s. 281-282; Scrutiny Unit, 2007, s. 19)

Daimi komisyonlarının bu raporları incelemesi ve Kamu Hizmet Sözleşmelerinin formülasyonunu, ölçüm sonuçlarını ve raporlanmasını değerlendirmesi harcama sonrası denetimin etkisi giderek artan bir biçimdir. (Rogers & Walters, 2006, s. 282)

4.3.3. Kesin Hesaplar

2000 tarihli Devlet Muhasebe Kanunu (*The Government Resources and Accounts Act 2000*) gereğince tüm kurum ve kuruluşlar kesin hesaplarını hazırlamak zorundadır. (Scrutiny Unit, 2007, s. 20)

Kesin Hesaplar ilgili olduğu mali yılı takip eden 31 Ocak tarihinde Parlamento'ya sunulur. Kesin Hesaplar genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre hazırlanır ve belli ölçülerde özel sektörün yıllık sonuç hesaplarıyla benzerlik taşır. Kurumun amaçlarına, hedeflerine ve temel faaliyetlerine ilişkin bilgileri ihtiva eder. Muhasebe yetkilisinin sorumluluklarına ve iç mali kontrole ilişkin bilgilere de yer verilir. (Rogers & Walters, 2006, s. 282)

Tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kamu tüzel kişilikleri, BBC hariç, Sayıştay denetimine tabidir. Sayıştay kesin hesaplara ilişkin uygunluk denetimi yapar. Sayıştay raporunda ödenek tahmini ile fiili harcamalar karşılaştırılır. Varlık ve yükümlülükler ile nakit akışı ortaya konulur. (Rogers & Walters, 2006, s. 282) Bu denetim sonucu Sayıştay Parlamento'ya "Uygunluk Bildirimi" sunar. Ayrıca, Komisyonlar Bürosu Denetim Birimi kesin hesaba ilişkin analizler yaparak milletvekillerini bilgilendirir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 20)

4.3.4. Sayıştay Denetimi

Kamu kurum ve kuruluşları Sayıştay tarafından denetlenir ve denetim sonuçları Kamu Hesapları Komisyonuna sunulur. Yüksek eğitim kurumları ile kooperatifler ve şirket statüsündeki kamu kurumları denetim kapsamının dışındadır. (Lienert & Jung, 2004, s. 436) Sayıştay Başkanı doğrudan Parlamento'ya karşı sorumludur. Sayıştay Başkanı Avam Kamarasının görevlisi niteliğindedir. (Rogers & Walters, 2006, s. 283)

Sayıştayın üç temel görevi bulunur. Birincisi, İngiltere Merkez Bankasında bulunan Konsolide Fondan hükümete aktarılacak kaynaklar Sayıştay vizesine tabidir. İkinci görevi muhasebe hesaplarına ilişkin uygunluk ve düzenlilik denetimi yapmaktır. Üçüncüsü, 1983 tarihli Ulusal Denetim Kanunu uyarınca etkinlik, etkililik ve verimlilik denetimi yapmaktır. Bu bağlamda her yıl 50 performans denetimi gerçekleştirilmektedir. Sayıştay raporları Parlamento'ya ve kamuoyuna sunulur. (Rogers & Walters, 2006, s. 283)

Sayıştay görevlerine ilişkin olarak Kamu Hesapları Komisyonu ve Avam Kamarasından talimat almaz. Denetim yapma kararını Sayıştay Başkanı alır. Raporların büyük bir bölümü Kamu Hesapları Komisyonunca görüşülür. (Rogers & Walters, 2006, s. 283) Ancak, Kamu Hesapları Komisyonu ve milletvekilleri belli bir konuda denetim yapılmasını Sayıştaydan talep edebilir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 19)

4.3.5. Kamu Hesapları Komisyonu

1861 yılında İngiltere Parlamentosunda kurulan Kamu Hesapları Komisyonu günümüzde Commonwealth ülkelerinde yaygındır. (Stapenhurst & Pelizzo, 2008, s. 118) Kamu Hesapları Komisyonunun 16 üyesi vardır ve başkanı teamül gereği muhalefet partisine mensuptur. Haftada iki defa toplanır ve başlıca bilgi kaynağı muhasebe yetkilileridir. Ödeneklerin uygunluk denetiminin yanı sıra performans denetimine ilişkin bulguları da görüşür. Yılda yaklaşık 50 adet rapor yayımlar. (Rogers & Walters, 2006, s. 284) Teamül gereği hükümet Komisyonun tavsiyelerine iki ay içinde cevap vermek zorundadır. Öte yandan Sayıştay veya Komisyon tavsiyelerin dikkate alınıp alınmadığını denetlemek üzere yeniden denetleme yapabilir. (Scrutiny Unit, 2007, s. 20) Sayıştayla birlikte kamu harcamalarının önceden belirlenmiş tahminlere uygun olarak kullanılma derecesini ve elde edilen sonuçları denetleme açısından çok önemli işlevlere sahiptir. (Rogers & Walters, 2006, s. 284)

5. Sonuç ve Değerlendirme

Bütçe hakkının doğup geliştiği İngiltere; günümüzde, parlamentoların bütçe hakkını kullanmadaki etkinliklerinde meydana gelen azalmanın en fazla göze çarptığı ülkelerden biridir (Schick, 2002: 27). İngiltere’de bütçe hakkının “dar bir ritüele”⁵⁴ dönüşmesinin sebepleri arasında ise parlamentonun genel anlamda etkinliğini kaybetmesi ile dönemsel koşullara yönelik olarak üretilen çözümlerin teamül haline gelmesi etkili olmuştur.

İngiltere parlamentosunun etkinliğini kaybetmesinin kökenleri, 19. yüzyıldaki gelişmelere dayanmaktadır. 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarında parlamento önemli bir karar alma merkeziydi ve sanayileşmenin kısa vadeli etkileri bu etkinliğini artırmıştı. Fakat sanayileşmenin uzun vadeli etkileri parlamento etkinliğini olumsuz yönde etkilemiştir⁵⁵ (Norton, 1994: 13).

⁴ Bütçe hakkının dar bir ritüele dönüşmesine ilişkin tartışma için bkz. Schick (2002: 15-42).

⁵⁵ 19.Yüzyıl öncesinde liberal anlayışın temellerinden olan bireyin özerkliği ve devletin sınırlı rolü ilkeleri İngiltere’de hakim unsurlardı. Parlamento özel çıkarların savunulduğu ve kanun tekliflerinin (hükümetten değil parlamento üyelerinden gelen) tartışıldığı önem-

Tarihsel süreçte iki güçlü ve disiplinli partinin ortaya çıkması bütçe yapma gücünü Avam Kamarasından alarak Kabineye vermiş ve önemli kararlar bütünlüklü olarak işleyen Kabine tarafından alınmaya başlanmıştır (Schick, 2002: 27; Arın, 2000: 41; Karamustafaoğlu, 1982: 38).

Bütçe hakkının İngiltere'deki tarihsel seyri içerisinde 1706 yılında Avam Kamarası tarafından kabul edilen, Kraliyet veya Kraliyeti temsilen herhangi bir bakan tarafından teklif edilmediği sürece, parlamento üyelerinin harcama teklifi sunamamasına yönelik düzenleme, İngiliz mali sisteminin temel özelliklerinden bir tanesi olagelmiştir⁵⁶ (Burkhead, 1965: 4). Vergi ve ödeneklerin parlamento tarafından onaylanmasından maksat Kraliyetin mali yetkilerinin sınırlandırılması olduğundan, Avam Kamarası açısından Kraliyet (*The Crown*) tarafından istenmemiş olan bir ödeneğin verilmesinin dönemin koşulları açısından bir anlamı bulunmamaktaydı (Schick, 2002: 19). Fakat bu uygulamanın İçtüzük hükmü haline getirilmesi, mali yetkilerin Kraliyetten hükümete geçmesiyle birlikte parlamento açısından sınırlandırıcı bir özellik sergilemiştir. Böylece parlamentonun son derece önemli olan bütçe hakkı “dar bir ritüele” dönüşmüştür⁵⁷ (Schick, 2002: 19).

Bütçe hakkının kullanımını etkileyen en önemli unsurlardan bir tanesi de yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkilidir. Devlet faaliyetlerinin genişlemesi sonucu kamu hizmetlerinin profesyonel olarak örgütlenmesi, parlamentoyu yürütme organı karşısında dezavantajlı bir konuma getirmiştir. Parlamento; harcama tekliflerini onaylama, azaltma ve reddetme yetkisini elinde bulundurmasına rağmen, yürütmeye ait bir mali belge olan bütçenin yasama tarafından onaylanmasının yürütmenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı

li bir platformdu. Sanayileşmeyle birlikte orta sınıfların ve işçi sınıfının gelişmesinin bir sonucu olarak çıkarlar kristalize olmuş ve daha geniş katılımlı toplumsal bir çerçeveye oturmuştur. Ayrıca meslek örgütleri, işçi sendikaları ve diğer çıkar gruplarının kurumsallaşmasıyla politika yapım süreci hükümetle politikalarından etkilenen organize grupların uzlaşısı çerçevesinde yürümeye başlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde her ikisi de önceleri kadro partileri olan muhafazakâr parti ile işçi partisi kitle partilerine dönüşmüştür. 19. Yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise siyasi partiler parlamento seçimlerinin belirlenmesi sürecine tamamen hâkim duruma gelmişlerdir. Böylece, parlamento çoğunluğunu elde etme mücadelesi içindeki siyasal partiler, söz konusu çoğunluğa ulaştıklarında parlamentoya tamamen hakim oldukları için, İngiliz sistemi yürütme organının egemenliği altında işleyen bir parlamenter demokrasi niteliğine sahip olagelmiştir. Bu konudaki tartışma için bkz. Norton (1994: 13-15).

⁵⁶ Bu uygulama İçtüzük hükmü haline getirilmeden önce de sistemin bir parçası niteliğindedi. Bkz. Schick (2002: 19).

⁵⁷ “*Royal prerogative*” olarak adlandırılan mali inisiyatifin yürütme organına ait olması özelliği Westminster yönetim modelini benimseyen ülkelerde bütçe sürecinin çerçevesini belirlemede çok önemli bir role sahiptir. Bkz. Lienert & Jung (2004: 47).

düşüncesiyle, gelir ve harcama tekliflerinin koordinasyonunun yürütme organında olması düşünülmüştür (Burkhead, 1965: 4).

Günümüzde İngiliz Parlamentosu; bütçeyi onama, azaltma ya da reddetme yetkisine sahiptir. Bu çerçevede Parlamentosunun harcamaları azaltması ya da bir harcama teklifini reddederek alternatifini Kabineden talep etmesi güvenoyu verilmediği anlamına gelmezken, parlamentosunun harcamaları artırması güvenoyu verilmediği anlamına gelmektedir (Burkhead, 1965: 5; Gürsoy, 1980: 58). Bu durum, parlamentosunun kontrol fonksiyonunun önemsendiği, ancak politika oluşturmanın yürütme organının yetkisinde olduğuna yönelik tarihsel tecrübeden kaynaklanmaktadır. Böylece, parlamento uzun mücadeleler sonucu kraliyetin elinden aldığı finansal ayrıcalıkları tarihsel süreç sonunda yürütme organına devretmiştir.

Günümüzde; Parlamento bütçe süreci temel olarak üç ayrı döngü olarak ele alınabilir: Gelir Bütçesi döngüsü, Gider Bütçesi döngüsü ve denetim döngüsü. İngiltere’de kamu gelirleri ile kamu harcamaları birbirinden tamamen ayrı, müstakil iki kanun tasarısının ayrı zamanlarda görüşülmesi sonucu Parlametoda onaylanır. Gelir Bütçesi Tasarısı genellikle Mart ayında Parlamento’ya sunulurken, Gider Bütçesi Tasarısı Nisan veya Mayıs aylarında Parlamento’ya sunulur. Mali yıl Nisan ayında başladığından her iki tasarı da mali yılbaşına yetiştirilemez. Bu sorun, gelir ve giderler için ayrı iki geçici düzenleme yapılarak çözülür.

Gelir Bütçesi Tasarısının en önemli özelliğinden biri Parlamento’ya geleneksel bir ritüel olan Maliye Bakanının bütçe konuşmasıyla sunulmasıdır. Bütçe konuşmasında Bakan aynı zamanda genel ekonomik duruma ilişkin değerlendirmeler yapar. Bütçe konuşmasının ardından bütçe görüşmeleri başlar ve genellikle dört veya beş gün sürer. Bu görüşmelerin ardından Tasarının tartışılmalı maddeleri Avam Kamarasının komisyon olarak toplandığı birleşiminde görüşülürken diğer maddeler komisyona havale edilir. Tasarının komisyon aşamasından sonraki süreç diğer tasarılarla aynıdır.

Gider Bütçesi Tasarısı ise ödeneklerin Genel Kurulda görüşülmesiyle başlar, ancak ödenekler komisyonlarda onaylanmaz. Daimi komisyonlar (select committees) görev alanına giren bakanlık veya kurumun ödenek tahminlerini inceler ancak bu inceleme, komisyonun bu yönde karar almasına bağlı olup zorunlu değildir. Daimi komisyon raporunun üzerinden giden görüşmeler ödenek tutarlarından çok politika üzerinedir. İçtüzük gereği kamu harcamalarına yetki veren kanun tasarıları için ikinci ve üçüncü görüşmelerde diğer düzenlemeler için öngörülmüş olan süre söz konusu tasarılar için tanınmamıştır. Komisyon aşaması bu aşamaların arasında olduğundan gider bütçesi tasarılarının komisyon aşaması bulunmaz. Parlamento ödenekleri azaltabilir ancak artıramaz. Görüşmelerin kapsamlı olması amacıyla, her oturum farklı bir konu-

da olmak üzere birleşim ikiye bölünür. Görüşme gününün sonunda ödenekler ve ödeneklerde azalış yapan önergeler işleme alınır.

Denetim sürecinde Kamu Hesapları Komisyonu ile diğer komisyonlar özellikle Sayıştay raporları ile kurum faaliyet raporları üzerinden kurumların performanslarını denetler. Kamu Hizmet Sözleşmeleri bu denetimin yerine getirilmesinde en önemli mekanizmalardan biridir. Kamu Hesapları Komisyonu başkanının teamül gereği muhalefet partisine mensup bir milletvekili olması parlamenter denetimin etkinliğini artıran bir husustur.

Bütçe hakkının kullanımı bağlamında çeşitli eleştirilerle muhatap olan İngiltere Parlamentosu son yıllarda yaptığı reformlarla dikkat çekmektedir. Parlamento bünyesinde, mali nitelikli kanunları, özellikle bütçe tasarılarını, inceleyen Denetim Birimi bu anlamda milletvekillerine profesyonel destek sunmaktadır. Öte yandan, bütçe tasarısının resmi olarak Parlamento'ya sunulmadan önce taslak halinde Parlamento'ya gönderilmesine yönelik girişim de bu anlamda zikredilmelidir. Bu bağlamda, bütçenin görüşülme ve onay sürecinden daha ziyade denetimine odaklanmış gibi görünen İngiltere Parlamentosu bütçenin onaylanma aşamasında da özellikle sektörel daimi komisyonların görev alanlarına giren bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının ödeneklerini daha ayrıntılı incelemeye tabi tutmasıyla söz konusu aşamada da etkinliğini artırmaya başladığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ACCA. (2011). *Parliamentary Financial Scrutiny in Hard Times*. London: The Association of Chartered Certified Accountants.
- Arın, T. (2000). Parlamento Bütçe Denetimi - Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma. T. Arın, N. Kesmez, & İ. Gören içinde, *Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi* (s. 21-77). İstanbul: TESEV YAYINLARI
- Burkhead, J. (1965). *Government Budgeting*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Dicle, A. (1973). *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*. Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi.
- Edizdoğan, N. (2008). *Kamu Bütçesi*. Bursa: EKİN Basın Yayın Dağıtım.
- Feyzioğlu, B. (1972). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*. İstanbul: Hikmet Gazetecilik Ltd. Şti.
- Güneş, G. (1998). Hukuksal Teknik Açısından Bütçede “Önceden İzin İlkesi”nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi. *13. Türkiye Maliye Sempozyumu/ Anayasal Mali Düzen* (s. 173-199). Marmara Üniversitesi.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye Cilt:II Bütçe* (Cilt II). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:436.
- HM Treasury, H. (2011). *Office for Budget Responsibility and HM Treasury Framework Document*. London: HM Treasury.
- HM Treasury, H. (2013). *Review into the Pre-release of Budget Information*. London: HM Treasury.
- HM Treasury, H. (2013). *The Main Estimates 2013/2014*. London: HM Treasury.
- House of Commons Information Office. (2009). *General Committees*. London: House of Commons Information Office.
- House of Commons Library. (2015). *Standing Orders of the House of Commons*. London.
- Jones, B., & Norton, P. (2010). *Politics UK*. Essex: Pearson Education Limited.
- Karamustafaoğlu, T. (1982). *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 463.
- Kelly, R. (2014). *Private Bills in Parliament*. House of Commons Background Papers. House of Commons Library. London.
- Lienert, I., & Jung, M.-K. (2004). *The Legal Framework for Budget Systems / An International Comparison*. Paris: OECD Journal on Budgeting Vol:4 No:3.
- Maer, L. & Gay, O. & Kelly, R. (2009). *The Departmental Select Committee System*. House of Commons Research Paper. House of Commons Library. London.
- Mutluer, K., Öner, E., & Kesik, A. (2006). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- National Audit Office, U. (2012). *Managing Budgeting in Government*. London: UK National Audit Office.

- Norton, P. (1994). Representation of Interests: The Case of the British House of Commons. G. W. Copeland, & S. Patterson içinde, *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions* (s. 13-29). Michigan: The University of Michigan Press.
- Oral, E. (2005). *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Rogers, R., & Walters, R. (2006). *How Parliament Works*. Essex: Pearson Education Limited.
- Sayar, N. (1970). *Kamu Maliyesi Cilt:II Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*. İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın ve Yardım Bürosu.
- Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. *OECD Journal on Budgeting Vol:1 No:3*, 15-42.
- Scrutiny Unit, C. O. (2007). *Financial Scrutiny Uncovered / How the Government Manages Its Finances and How Parliament Scrutinises Them*. Londra: UK Parliament.
- Scrutiny Unit, C. O. (2012). *Financial Scrutiny Uncovered / A Guide for Members by the Committee Office Scrutiny Unit*. Londra: UK Parliament.
- Sear, C. & Strickland, P. & Winstone, R. (2002). *Departmental Select Committees*. House of Commons Research Paper. House of Commons Library. London.
- Seely, A. (2013). *The Budget and Annual Finance Bill / House of Commons Background Paper*. London: House of Commons Library.
- Shephard, M. (2008). Administrative Review and Oversight : The Experience of Westminster. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, & L. Trapp içinde, *Legislative Oversight and Budgeting / A World Perspective* (s. 183-193). Washington: World Bank .
- Stapenhurst, R., & Pelizzo, R. (2008). Public Accounts Committees. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, & L. Trapp içinde, *Legislative Oversight and Budgeting / A World Perspective* (s. 117-131). Washington: World Bank.
- Stapenhurst, R. (2008). The Legislature and The Budget. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, & L. Trapp içinde, *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (s. 51-67). Washington, D.C: World Bank Institute.
- Treasury, H. (2013). *Consolidated Budgeting Guidance from 2013-2014*. London: HM Treasury.
- Young, S. (2006). The British Budget Process : A Case Study. *Harward Law School Federal Budget Policy Seminar*. Harward University.