

TBMM'nin Bütçe Sonuçlarını Denetleme Süreci

*Mehmet Selim Bağlı**

Özet

Temsili demokrasilerde parlamentoların denetim fonksiyonlarının en önemli aygıtlarından biri bütçe uygulama sonuçlarının denetimidir. Türkiye'de TBMM'nin anayasal olarak yetkilendirildiği bütçe uygulama sonuçlarının denetimindeki etkinsizlik nedeniyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda çeşitli düzenlemeler yapılmış ve yeni kurum ile süreçler ihdas edilmiştir. TBMM'ye yeni rol ve işlevler yükleyen 5018 sayılı Kanun kesin hesap yasa tasarısının şekil ve içeriğini değiştirirken aynı zamanda TBMM'nin bütçe denetleme sürecinde kullanacağı yeni belge ve dokümanların hazırlanmasını da zorunlu kılmıştır. Hükümetin TBMM'ye karşı var olan siyasal sorumluluğu kesin hesap yasa tasarıları ve faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesiyle gerçekleşmektedir.

* A.Ü. Kamu Ekonomisi Doktora Öğrencisi, TBMM İç Denetçisi. TBMM Blok, 2. Kat, 5 No'lu Banko. 0.546.586.18.97. email adresi: mselimbagli2004@yahoo.com.

Audit Process Of Budget Conclusions In Turkish Grand National Assembly

Absract

One of the primary tools in audit functions in representative democracy that auditing of budget outputs. Turkish Grand National assembly (TBMM) has been authorized constitutionally as a auditor of budget outputs in Turkey. Due to the inefficiency in audit of budget outputs, New institutions and processes were created and several amendments on public finance management and control law no.5018 were carried out. in accordance with the law no. 5018, new role and functions were assigned to TBMM, not only framework and content of final account bill have been changed but also TBMM has been forced to prepare new documents in audit process. Political accountabilities of cabinet are being realized by hearing which includes discussions about final account bills and activity reports in TBMM.

Giriş

Denetim ve kontrol, temelde, birinin ya da bir kesimin, başka birini ya da birilerini yetki devrederek yaptırdığı faaliyetlerin, devredilen yetkinin, devir kıstasları çerçevesinde kullanılmasının temini amacına hizmet eder. Bu nedenle, başkalarına ait kaynağı ya da yetkiyi kullanmanın var oluşundan beri kontrolün veya denetimin de var olduğu ya da var olması gerektiği söylenebilir. Denetimin veya kontrolün etkinliği ise, devredilen yetkinin amacına uygun olarak kullanılması derecesidir. Bu bağlamda, TBMM'nin bütçe denetimi yasama organı ile yürütme organı arasındaki organik ilişkinin doğal sonucudur. Anayasal bir ilke olan "İdarenin kanuniliği", idarenin bütün iş ve işlemleri gibi mali iş ve işlemlerinin de (kamu geliri toplama ve kamu harcaması yapma) kanuni dayanağa sahip olması gerekir. Yasama organı bütçe kanunu ile yürütmeye bu olanağı vermektedir. Yetkiyi veren, Yasama organı hukuk devletinin gereği olarak da yürütmeyi denetleme gereksinimi duyar.¹

Bilindiği üzere parlamentoların yasama işlevinden sonra gelen en önemli işlevi, denetimdir. Yasaların ve bütçenin uygulanışının denetimi, yasama işlevinin ayrılmaz bir parçasıdır. Yürütme erkinin işleyişinin halk adına denetimi de, Parlamentoların asli görevlerindedir. Dolayısıyla denetim, hem doğrudan bir faaliyet olarak ve hem de yasama işlevinin bir unsuru olarak parlamentolar için büyük öneme sahiptir. Ancak günümüzde Parlamentoların doğrudan yürütecekleri denetim faaliyetleri, gittikçe karmaşıklaşan ve boyutları genişleyen kamusal denetim alanında çok az bir yer tutabilir. Bu da yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıl olup, bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.²

¹ ÖZER, M. Akif, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", Sayıştay Dergisi, S.33, s. 30.

² KÖSE, H. Ömer, "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Konumu", Sayıştay Dergisi, S. 65, Nisan-Haziran 2007. s.128-129.

Esasında, parlamentoların yürütme organlarının mali alandaki yetkilerinin sınırlandırılması yolunda verdikleri mücadelenin bir sonucu olarak gelişen modern bütçe sistemleri; yasama organının yürütme üzerindeki siyasi denetiminin bir aracı olmuştur. Bu uygulama, “Kuvvetler ayırımı doktrini”nin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Başlangıçta siyasi denetim aracı olarak geliştirilen bütçelerin fonksiyonlarında zamanla değişme olmuş ve bütçe kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında³ bir yönetin aracı haline dönüşmüştür. Yasa çıkarılması ve toplumsal meselelerinin tartışılmasının yanı sıra, parlamentoların temel fonksiyonlarından birisi de yürütme organının hesap verebilirliğini sağlamaktır. Parlamentonun bütçenin kontrolü ile ilgili faaliyetleri, bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve onaylanmasından ibaret değildir. Hükümetin bütçe uygulamasının da izlenmesi ve denetlenmesini gerektirmektedir.⁴

Parlamentonun bütçe uygulamalarını izlenmesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesi; yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde dahil olan bürokratların moralinin ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi; Parlamento'nun gelecekte vereceği kararların kalitesinin artırılması amacıyla mevcut politika uygulamalarının incelenmesi ve deneyimlerden yararlanılarak “müzakereci demokrasi” anlayışı doğrultusunda kapsamlı bir “kamu yararı” kavramına ulaşılması; vatandaşlar ve vergi mükellefleri nezdinde güven ve meşruiyet tesis edilmesi açısından önem taşımaktadır.⁵

³ DİCLE, Atilla, Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi, Ankara, 1973. s.36.

⁴ ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü” içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, s.185.

⁵ TARSCHYS, Daniel, “Parlamento Ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, s.263-264.

1. 5018 Sayılı Yasa Öncesi Dönemde TBMM'nin Bütçe Denetim Sürecindeki Rolü

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

5018 sayılı kanun öncesi Türk bütçe sistemi üzerine yapılan değerlendirmelerde, TBMM'nin siyasal iktidarın bütçesini onaylarken borçlanmanın gerçek boyutunu tam olarak göremediği, yalnızca bütçe dengesi ile ilgilendiği ve dolayısıyla siyasal iktidara verdiği yetkinin boyutunu göremediği, parlamenter demokrasinin temel taşlarından biri sayılan ve parlamentonun, siyasal iktidarın yapacağı mali işlemleri önceden bilip onaylaması anlamına gelen “bütçe hakkı”nın gerçek anlamda kullanılmadığı,⁶ 1980 sonrasında “bütçe”nin bir iktisat politikası aracı olarak etkinliğini yitirmesi ve “Borç Servislerinin” izlendiği metinlere dönüşmesi süreciyle esas itibarıyla TBMM'nin kamu harcamaları ve gelirleri konusunda “Temel Anayasal” yetkisini devrettiği⁷ şeklinde eleştiriler yapılmaktaydı.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Plan çalışmaları kapsamında kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymak amacıyla 2000 yılında DPT bünyesinde özel ihtisas komisyonu kurulmuştur. Kamu mali yönetiminde;

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

⁶ EGİLMEZ, Mahfi, “Oy, Yetki ve Kar Maksimizasyonu Üzerine”, Hazine Dergisi, 1997, S.7, ss.1-4, s.128.

⁷ EKZEN, Nazif, “Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır”, İktisat Dergisi, S. 407, Kasım 2000, s.77.

(d) denetim etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş,

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

Bu raporda parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğinin nedenleri doğrudan ve dolaylı etkinlik olarak iki ayrı başlık altında incelenmiştir. Parlamentonun bütçe sürecindeki doğrudan etkinliğini sınırlayan nedenler olarak;⁸

- Kamusal faaliyetler çeşitli kanunlar ve idari düzenlemeler nedeniyle bütçe kapsamı dışına çıkartılarak bütçe birliği bozulduğu için, bütçenin faaliyet kapsamı daraltılmış bu da yürütmeye millete hesabını vermediği geniş bir ihtiyari harcama yetkisi vermiştir. Bu yetki ile rant dağıtımının önemli bir bölümü bütçe dışında kullanılmaya başlanmıştır.
- Plan ve Bütçe Komisyonunda iktidar partisinin çoğunlukta olması, komisyonun iş yükünün fazla olması ve bütçe sunumlarında gerekli mali raporlama sisteminin olmaması gibi nedenlerle komisyon çalışmaları etkin değildir.
- Bütçe görüşmelerinde öncelik gider bütçesine verilmekte ve gelir bütçesi çok fazla tartışılmadan onaylanmaktadır.
- Kamu açıklarının yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi unsurlar dikkate alınmadan hesaplanması ve bunun sonucunda Meclise sunulan bütçelerde bu büyüklüklerin yer almamasının saydamlık açısından yarattığı olumsuzluk nedeniyle Meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin üstünde ve ötesinde bir yetkinin icra organı tarafından kullanılabilir.
- İç borçlanma sonucu anayasal olarak Meclise verilen “bütçe hakkı” yasal

⁸ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, DPT Yayınları, 2000, s.92-94.

zorunluluğa rağmen yürütmeye devredilmekte ve sorumsuz bir kamu harcaması genişlemesine neden olmaktadır.

- Bütçelerin başlangıç hedefleri ile yıl sonu gerçekleştirmeleri arasında büyük sapmalar görülmekte, ödenek aşımının tamamlayıcı ödenekle karşılanması ve yıl sonunda hesapları kapatmak amacıyla Ek Ödenek Kanun tasarılarına başvurulması bütçenin samimiyet ilkesini zedelemektedir.
- Kesinhesaplar üzerinde durulmamakta, sadece onaylanması gereken bir tasarı olarak kabul edilmektedir. Meclisin bütçe hakkının asıl kullanılması gereken kesin hesap safhasındaki yetersizliğin hukuksal temeli, Anayasa'dan bütçe kesin hesaplarının Mecliste görüşülüp onaması süreci ve sonucu hakkında belirleyici bir düzenlemenin olmayışıdır. Bu da, Meclisin bütçeyi denetlemesi konusunda yetersizliklere neden olmaktadır.
- Kesinhesap kanun tasarılarının onaylanması ile ödenek üstü harcamaların sorumluluğu kapatılmakta ise de; Meclisin, bu tür tamamlayıcı ödenekleri, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermesi, kesin hesap kanun tasarılarının özüne aykırılık taşımaktadır.
- Kolay ve anlaşılabilir mali raporlama sistemi kurulmadığı için Meclisin elinde anlamlı bir tartışmaya için gerekli bilgiler bulunmamakta bu da denetim yetkisinin kullanılmasında etkinsizliğe yol açmaktadır, şeklinde sıralanmaktadır.

Aynı raporda TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinsizliğinin dolaylı nedenleri üzerinde de durulmuş ve “Dolaylı Etkinlik” başlıklı alt bölümde önce Sayıştay'ın parlamento ile ilişkilerindeki mevcut işleyiş sistemi irdelenmiş daha sonra bu sistemdeki etkinsizlik nedenleri ve sorunlar olarak aşağıdaki maddeler sıralanmıştır;⁹

- Sayıştay Kanunu gereği birçok alanda Meclise rapor sunması gerekirken bu gereğe genel olarak uyulmamaktadır. Örneğin Sayıştay Kanunu 87 inci maddesine göre Sayıştay'ın her yıl Meclis'e genel ve katma bütçeli idarelerin “mal hesaplarına” ilişkin rapor sunması gerekirken bu gereklilik yerine getirilmemektedir. Bakanlıklar 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereği her yıl hazırlamakla yükümlü oldukları Mal Kesin Hesaplarını hazırlamamakta, Maliye Bakanlığı da bu konuda herhangi bir çaba içerisinde olmamaktadır. Aynı şekilde genel ve katma bütçeli idareler dışında kalan kuruluşlar için yasal olarak her yıl sunulması zorunlu olan raporlar hazırlan-

⁹ DPT, 2000, s. 96.

mamaktadır. Anayasal bir zorunluluk olduğu için her yıl verilen Genel Uygunluk Bildirimlerinde ise doyurucu ve somut denetim bulgularına dayanılmamaktadır.

- Bütçe kapsamının daraltılması sonucu için bütçe ve Sayıştay dışında bırakılmış kamu kaynakları için Sayıştay’ın mali denetimlerini bir bütünlük içinde yapmasına engel oluşturulmaktadır.
- Başta muhasebe sisteminin tahakkuk esasına dayanmaması vb. alt yapı ve mevzuat eksiklikleri nedeniyle mali raporlamanın önünde ciddi engeller bulunmaktadır.
- Mali raporlamanın dayanacağı verilen doğru, zamanlı ve yeterli niteliklere sahip olmasını güçleştiren yapısal nedenler bulunmaktadır.
- Sayıştay’ın geleneksel denetim sistemi yargısal fonksiyonuna uygun olarak tasarlandığı için Genel Uygunluk Bildirimi ile diğer raporların hazırlanmasına yönelik çalışmalar çok sınırlı düzeyde yürütülmektedir.

Yukarıdaki tespitlerden yola çıkılarak dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye’de 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform süreçleri gerçekleştirilmiştir. Bu reform çalışmalarından en önemlisi 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu Kanun, yönetim ilkeleri olarak kabul edilen “mali saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarının yanı sıra stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeyi ve performans denetimini de düzenlemiştir. 5018 Sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) bütçe denetimini etkin kılmak için kullanılan araçları gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden geliştirmesinin yanında, saydamlık ve hesap verilebilirliği ön plana çıkaran, çıktı ve sonuç odaklı, çok yıllık bütçe anlayışının oluşturulması amaçlanmıştır.¹⁰

2.Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde TBMM’nin Rolü

Yeni kamu mali yönetim sisteminde parlamentoların etkinliği vurgusu iki

¹⁰ H.Hakan Yılmaz Ve Mustafa Biçer, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, , Sayı. 158, Ocak-Haziran 2010, ss.202-203.

noktada kendini göstermektedir. Birincisi, bütçenin onanması sürecinde parlamentoya sunulacak bilgi ve belgelerin niteliğinin geliştirilmesi ve niceliğinin artırılmasıdır. İkincisi ise, parlamentoların bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarının denetimi noktasında fonksiyonlarının güçlendirilmesidir.¹¹

Başta bütçe sistemi olmak üzere kamu maliyesinin yönetim ve kontrol sisteminde radikal değişiklikler yapan yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi, klasik maliye yaklaşımından modern maliye yaklaşımına geçişin temel bileşenlerinden biridir. Harcama süreçleri ve aktörleri yanı sıra mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 Sayılı Kanun, öncelikle ve özellikle bütçe sistemini yakından ilgilendirmektedir. Bütçe uygulayıcı birimleri olan harcamacı kurumlar ile gelir idaresi kadar, bütçeye onay veren ve bütçeyi gerek uygulama gerekse uygulama sonrasında denetleyen TBMM'nin de yetki, görev ve rollerinde ciddi değişiklikler meydana gelmiştir.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya uygulamalarında olduğu şekilde bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmekte ve bütçe görüşmelerinin niteliğini geliştirerek milletvekillerinin kamu politikası seçenekleri arasında tercih yapabilmelerine imkân veren bir bilgilendirme sistemi getirmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının kullanılmasında başlıca dört temel ilke benimsenmiştir: Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme. Bu temel ilkeler doğrultusunda oluşturulan yeni bütçe sürecinin, kapsamlı bir bütçe paketine, parlamentoya sunulan ve kamuoyuna açıklanan etkin raporlama sistemine dayanması da öngörülmüştür.

5018 Sayılı Kanununun 18 inci maddesinde bütçe yasa tasarısına eklenecek belge ve dokümanlar arasına kamu borç yönetimi raporu, mahalli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin de alınması, TBMM'nin "bütçe hakkı"ndan kaynaklanan bilgi edinme imkan ve kabiliyeti artırılmıştır. Söz konusu uygulama sayesinde parlamentonun ekonomi politikasını kapsamlı bir şekilde değerlendirme imkanı sağlanmıştır.

Bu doğrultuda 5018 Sayılı Kanun, getirdiği hükümlerle parlamentonun

¹¹ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma Ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, Sayı:13, ss 45-83, Eylül-Aralık 2009, s.78.

bütçe denetimini daha etkin kullanabilmesi açısından yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede parlamentonun bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiş, böylece bütçe içinde yer almayan birçok kamu kurumu bu kapsamın içine alınmıştır. Çünkü bütçe kapsamının genişliği, parlamento tarafından hükümetlerin kontrol edilebilmelerinin de bir ölçüsüdür.¹² 5018 Sayılı Kanunun kapsam maddesi ile bütçe kapsamının genişletilmesi, parlamentonun bütçe aracılığıyla daha önce parlamento denetimi kapsamında olmayan kamu kurum ve kuruluşlarını da denetleme imkânı yanı sıra, parlamentonun bilgi edinmesi de sağlanmıştır. Dolayısıyla, yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin en önemli özelliği bütçe hakkının kapsamını genişleterek parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki yetkisinin sınırlarını genişletmesidir.

5018 Sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde TBMM'nin merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri görüşüp bölümler halinde oylayacağı düzenlenmiştir. Parlamentonun bütçe ve dolayısıyla kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi üzerindeki en önemli yetkisi bütçenin onay aşamasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü, TBMM, bütçeyi iki şekilde onamaktadır. Birincisi, bütçede gösterilen ödenek tahminleri ile gelir tahminlerini bütçe kanunu ile onar. İkinci olarak, bütçede gösterilen kamu harcama ve gelirlerinin kesin sonuçlarını ise kesin hesap kanunu ile tasdik eder. Dolayısıyla, bütçeyi ex ante ve ex post denetime tabi tutmuş olur.¹³ Bütçenin başlangıç aşamasında TBMM tarafından onaylanması zorunluluğu, bütçenin yasallık ilkesi kadar, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde TBMM'nin merkezi rolünü göstermektedir.

Bütçenin parlamento tarafından onaylanması, yürütme organına yasama organı tarafından "bağlı yetki" verildiğini göstermektedir. Bütçeyi onaylayan merci yasama organı olduğundan, yürütme organı ya da bütçeyi uygulayan yöneticiler onanmış olan bu bütçeyi miktar ve bileşim yönünden herhangi bir sapmaya meydan vermeyecek şekilde uygulamak zorundadır.¹⁴

¹² Mehmet Ali Aydın, "Türkiye'de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe", Yayımlanmamış TBMM Yasama Uzmanlık Tezi, 2007, s.59.

¹³ Ömer Faruk Batırel, Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, 1996, s.5.

¹⁴ Ömer Faruk Batırel, 1996, s.2.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda TBMM'nin görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir. Kanunun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5 inci maddesinde; "d) Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür." Şeklinde düzenlemeye yer verilerek, TBMM'nin Anayasal olarak sahip olduğu "Bütçe hakkı", kamu mali yönetiminin temel ilkeleri arasına alınmıştır. Yapılan düzenleme ile, kamu mali yönetiminin TBMM'nin bütçe hakkına uygun olarak yürütülmesi yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

"Bütçe İlkeleri" başlıklı 13 ünü maddede ise "i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz." Hükmü ile bütçenin klasik yasallık ilkesi aynen korunmuştur.

Teorik olarak bütçe hakkı, toplum adına yapılacak işler, her birisi için kullanılacak ödenekler, bu işler için katlanılacak fedakarlıklar konularında millet temsilcilerinin karar almaları şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁵ TBMM'nin sahip olduğu "Bütçe Hakkı"na dayalı olarak 5018 Sayılı Kanunun 18 inci maddesinde Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı, Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi, Yıllık ekonomik rapor, Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, Kamu borç yönetimi raporu, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri ile Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin de ekleneceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen düzenleme ile bütçenin TBMM'de görüşülmesi esna-

¹⁵ Bedri Gürsoy, Kamusal Maliyesi 2. Cilt Bütçe, Ankara, AÜSBF Yayını, 1980, s.45.

sında TBMM'nin mutlak bilgi sahibi olmasını sağlayacak tüm dokümanların bütçe kanun tasarısına eklenmesi öngörülmüş, madde gerekçesinde bu durumun mali saydamlığın sağlanmasında önemli yenilikler getirdiği dile getirilmiştir. Nitekim yasanın genel gerekçesinde “çağdaş gelişmeler ışığında yeni bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması için; bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesi”ne vurgu yapılmıştır.

Hesap verme sorumluluğunun gereği; hükümet harcamalarını ve performansını TBMM'ne rapor etmelidir. Hükümetin performansına ilişkin bilgiler iş programları ve faaliyet raporları gibi dokümanlarda yer alır. Bu raporlar, parlamento üyelerine hükümetin harcamaları ve faaliyetleri hakkında önemli bilgiler sağlar. Ancak, TBMM ile hükümet arasındaki hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesinde daha önemli bir bağlantıya ihtiyaç vardır. Benzer şekilde, kamu yöneticilerinin siyasi yöneticilere, yani hükümete hesap verme sorumluluğu vardır. Hükümetin kendi yönetimindeki kurumların çalışmalarını konusunda bilgi sahibi olması önemlidir. Ancak hükümet, kamu yöneticilerinden siyasi görüş ayrılığı, yöneticilerin kendilerini olduğundan daha başarılı göstermek istemesi gibi çeşitli nedenlerle her zaman sağlıklı bilgi alamayabilir. Vatandaşların parlamenterlerin, parlamentonun hükümetin ve hükümetin atadığı yöneticilerin faaliyetlerini değerlendirebilmesi; bu değerlendirmeyi yapmak için sahip oldukları bilgiye bağlıdır.¹⁶ Parlamenter demokrasilerde bütçe hakkı ile hesapverebilirlik ve saydamlık arasındaki ilişki de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

5018 sayılı Kanunda TBMM'nin kamu harcamaları üzerinde iki şekilde denetim yapacağı belirtilmektedir. Birincisi; 5018 sayılı Kanunun 68 inci maddesine göre Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılacak dış denetimdir. Sayıştay, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden inceleyerek sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlayacaktır. Bu Rapor ile TBMM; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanıp, kullanmadıklarını denetle-

¹⁶ Arife Coşkun, “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Ankara, Sayıştay Yayınları, 1998, s.100.

yecektir. Böylece Parlamentonun denetim alanı mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde konu itibariyle de genişlemektedir.

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

Hükümetin performansını etkin bir şekilde değerlendirmek ve hükümetin parlamentoya verdiği bilgilerin parlamentonun verdiği yetkiye uygun, faaliyetlerin sonuçlarını doğru bir şekilde yansıttığından ve yine atanmış yöneticilerin hükümetin belirlediği politikaları en etkin şekilde yerine getirdiklerinden emin olmak için parlamento üyelerinin bu bilgiler üzerinde tarafsız bir değerlendirmeye ihtiyacı vardır. Sayıştay bu çerçevede hem TBMM'nin hem de hükümetin kamu kurumlarının performansı hakkında objektif bilgi ihtiyacını karşılayacak, bağımsız bir yüksek denetim kurumudur.¹⁷

5018 Sayılı Kanun ile ilk defa kamu idareleri için "Faaliyet Raporu" düzenleme zorunluluğu getirilmiş ve düzenlenecek bu raporların TBMM'de görüşülmesi hükme bağlanmıştır. Bu durumda idareler, amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ve gerekçelerini ortaya koyan faaliyet raporunu hazırlayacaklardır. Performans denetimine aracılık eden bu raporlar, kamu idarelerinin sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini yürütürken kamu kaynaklarını etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını kontrol etmenin önemli bir aracı haline gelmektedir. Faaliyet raporlarına ve stratejik planlamaya dayalı performans denetimini ve TBMM'nin yürütme organı üyesi olan ba-

¹⁷ Arife Coşkun, 1998, s.100-101.

kanlar kadar idareyi oluşturan üst yöneticileri de “Faaliyet Raporu” aracılığıyla performans denetimine tabi tutmasını mümkün kılan bu düzenleme ile TBMM, yürütme ve idare karşısında güçlendirilmiştir.

Faaliyet raporlarına ilişkin bu yasal düzenlemelerle bütçe uygulamaları sonucunda düzenlenecek faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından yapılan denetim sonuçları çerçevesinde yapılacak değerlendirmeler ışığında kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM tarafından görüşülmesi öngörülmüştür. Yukarıda belirtildiği gibi Kanunda açık olmamakla birlikte TBMM’de yapılacak görüşmelerde bakanların anayasa ve teşkilat yasalarında yer alan hükümler çerçevesinde siyasi sorumluluğu gündeme gelebileceği gibi, 5018 sayılı kanunda tanımlanan hesap verme sorumluluğu da tartışılabilecektir. Üst yöneticilerin ise hem hesap verme sorumluluğu hem de yönetim sorumluluğu TBMM’de yapılacak görüşmelere konu olacaktır.¹⁸

5018 Sayılı yasa ile düzenlenen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde TBMM’nin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme aracı olarak kesin hesap kanunuyla ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Her şeyden önce bütçe kapsamının geliştirilmesine bağlı olarak kesin hesap kanunun kapsamı da genişletilmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanunu olarak tanımlanan ve Kanunun 3 üncü maddesinde Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanununa dahil edilmiştir. Genel bütçeli idarelere ilave olarak özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar da kesin hesap kanununun ve dolayısıyla parlamentonun denetim kapsamına alınmıştır.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 101 inci maddesinde ilgili mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay olarak belirlenen kesin hesap kanun tasarisının Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulma süresi, 5018 sayılı kanunla bir ay geriye alınmıştır (en geç Haziran ayı sonuna kadar). Böylece, TBMM’ye hesapların incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmıştır.

Kesin hesap kanunu tasarisına, eski uygulamaya nazaran daha fazla bilgi ve belge eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller ile yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,

¹⁸ Ekrem Candan, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007, s.9.

mal yönetim hesabı icmalı cetvellerinin de tasarıya eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Böylece hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın bir gereği olarak TBMM, bütçe uygulaması konusunda daha fazla düzeyde bilgilendirilmiş olmaktadır.¹⁹

3.Mali Yönetim Sürecinde Yer Alan Aktörlerin TBMM'ye Karşı Sorumlulukları

Dünyada kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların üç saç ayağına dayandığı görülmektedir. Bunlar; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması olarak sayılabilir . Dünyadaki gelişmelere paralel olarak 5018 sayılı Kanun da TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. TBMM'nin “bütçe hakkı” alanındaki yetkileri, 5018 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde “Kamu Malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.” yönündeki düzenleme ile güçlü bir şekilde vurgulanmıştır.²⁰

5018 Sayılı Kanun ile düzenlenen kamu mali yönetiminin en önemli yeniliklerden birisi de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde rol alan aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmiş ve sorumlulukların aktörler arasında paylaştırılmış olmasıdır.²¹ Yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin temel aktörleri; Bakan, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, mali hizmetler birimi yöneticisi, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi, muhasebe yetkilisi mutemedi, mal yönetiminde görev alanlar ve iç denetçilerdir. Bahse konu aktörlerden bakanlar, Anayasa'nın 112 inci maddesine göre başbakana ve TBMM'ye karşı doğrudan sorumludurlar.

Yürütme organının birer üyesi olarak bakanlar, TBMM'nin verdiği bütçe

¹⁹ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.387-388.

²⁰ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2009, s.78.

²¹ Ekrem Candan, 2007, s.1.

yetkisini kullanmaktadırlar. TBMM bu bakanlarla ilgili olarak uygulama sırasında kendi çalışma kuralları içinde sadece gerekli gördüğü durumlarda denetim yapar. Bu denetim, bütçelerin uygulanması görevini üstlenmiş bulunan bakanların Anayasa gereğince parlamentoya karşı taşıdıkları sorumluluktan doğar.²² Parlamento, anayasada belirlenen denetim mekanizmaları aracılığıyla, kamu mali yönetiminin birincil aktörü olan bakanları denetleme yetkisine sahiptir. Fakat, yasama organı uygulama sırasında, yani mali yıl içinde yaptığı denetimi gerekli görülen hallerde yapar.²³ Dolayısıyla bu denetim türü, düzenli bir denetim olmaktan uzaktır. Bahse konu sakıncadan ötürü, parlamentoya düzenli/sürekli denetim yetkisi verilmiştir.

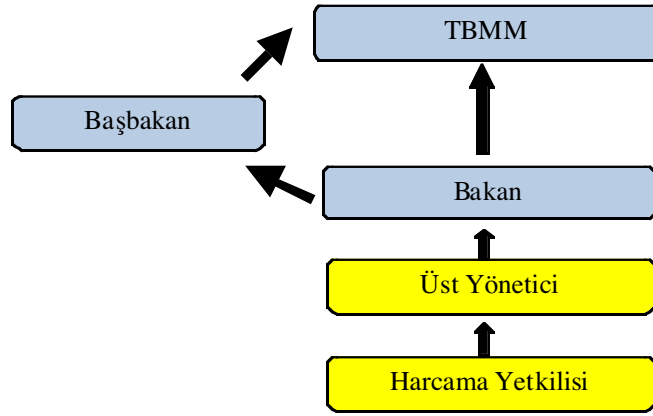
Bu çerçevede 5018 Sayılı Kanunun “Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu” Başlıklı Dördüncü Bölümü altında yer alan 10 uncu maddede; Bakanların, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin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

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

²² Kenen Bulutoğlu ve Erciş Kurtuluş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları, 1981, s.230-231.

²³ Üstün Dikeç, Türk Bütçe Sistemi ve Analizi, Ankara, 1989, s.146.

ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu kılınmıştır. Yeni kamu mali yönetim sisteminde hesap verme sorumluluğu ve mali süreçte yer alan aktörlerin TBMM'ye karşı sorumlulukları aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.²⁴



Yukarıda bahse konu edilen düzenleme çerçevesinde her bakan TBMM'ye karşı sorumludur. Bu sorumluluğun kapsamı "Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı"dır. Kanun gereği harcama yetkilisi olmayan ve dolayısıyla harcama sürecinde doğrudan rol almayan bakanların üstlendiği bu sorumluluk, harcamaların mevzuata aykırılığında kaynaklanan mali bir sorumluluk değildir. Her şeyden önce, harcama yetkisi olmayan bakanın bakanlığına tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını nasıl sağlayacağı/sağlayabileceği açık değildir. Bakanların bu sorumluluğunun gereklerini genel hükümlerle kendilerine verilen (Anayasa, 3046 s. Kanun, teşkilat yasaları, personel kanunları, 4483 s. Kanun gibi) görev ve yetkilerle gerçekleştirecekleri söylenebilir²⁵

²⁴ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2009, s.75.

²⁵ Ekrem Candan, 2007, s.6.

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

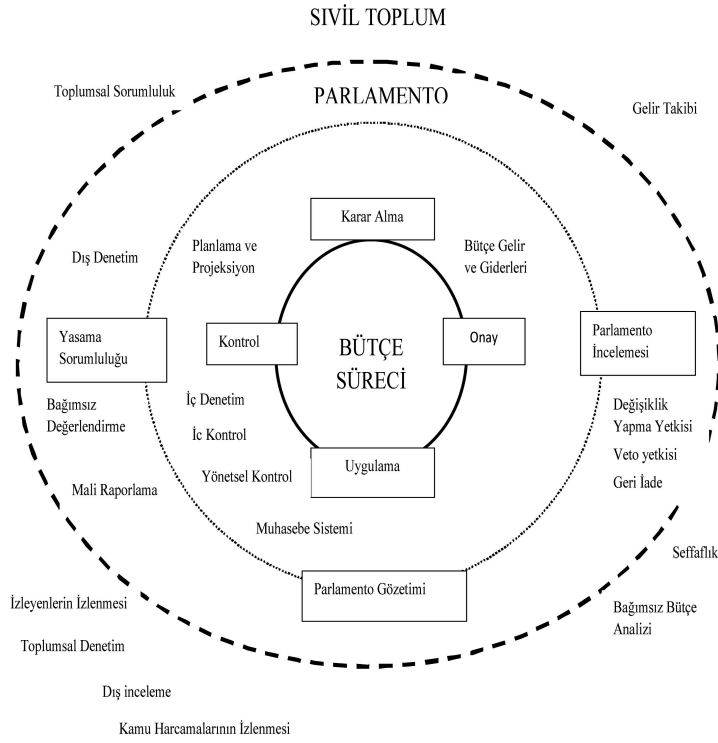
4.TBMM'nin Bütçe Uygulama Sonuçları Üzerindeki Denetimi

Aşağıdaki²⁶ şekilde yeni kamu mali yönetim anlayışında hesap verme sorumluluğu ile parlamento ve sivil toplum kuruluşlarının izleme/gözetim fonksiyonu özetlenmiştir. Bu sistemde yürütme ve yasama organları dışında sivil toplum tarafından işletilen denetim ve izleme fonksiyonları da öne çıkmaktadır. Diğer bir nokta, parlamentonun bütçe izleme/gözetim fonksiyonunu güçlendiren üç temel hesap verebilirlik alanı aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır;²⁷

- Bütçe yoluyla yapılan ödenek tahsislerinin politika önceliklerini yansıtması. Başka bir ifadeyle ön (ex ante) hesap verebilirlik unsurlarının bütçe sürecine kazandırılması.
- Bütçenin uygulanması aşamasında yürütme ile birlikte (Concurrent) eş zamanlı olarak iç kontrol, iç denetim, muhasebe sistemi, yönetsel kontrol gibi uygulamalarla hesap verebilirliğin güçlendirilmesi.
- Yürütmeyi oluşturan kamu kurumlarının bütçe sonuçları ve performanslarının konusunda (ex post) günün sonunda etkin hesap verebilirliklerini sağlayacak mali raporlama unsurlarının varlığı.

²⁶ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010, s.221.

²⁷ Carlos Santiso, Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in LatinAmerica, the World Bank, 2004, s.17.



(Santiso, 2004, s.17'den).

Bütçe süreci, (toplumsal) talepler, temel politika önceliklerin belirlenmesi, yasama, yürütme, denetim ve kontrol gibi farklı aşamalardan oluşmaktadır. Parlamentonun, bütçe sürecine resmen katılımı normalde bu aşamaların ikisinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar, bütçe tasarısının incelenmesini içeren bütçenin kanunlaşması ve kamu hesaplarının geriye dönük olarak kontrol edilmesi olan denetim aşamalarıdır. Bu nedenle, temsili demokrasilerde bütçe kanunu, yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı temel araçtır.²⁸

Güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş anayasal düzene sahip devletlerde yasama organı kanun yapma sürecinin baş aktörüdür. Bu ülkelerde egemenliğin kaynağı halktır. Halk, sosyal bir varlık olarak hükümet otoritesini oluşturur,

²⁸ H.Hakan Yılmaz ve Mustafa BİÇER, 2010, s.209.

bu otoritesinin eylemlerinin içeriğini belirler, kanun yapma sürecini ve bu süreçte rol alan yasama organının yetkilerini belirler. Bu, yönetimin meşruluğu ve dolayısıyla devlet otoritesi tarafında alınan kararların meşruluğunun kaynağını teşkil eder.²⁹ Yürütmenin mali alanda yürüttüğü politikaların meşruluğu ise bütçe kanunları ile sağlanmaktadır. Yürütme organı kamu harcamalar alanındaki yetkisini bir yandan maddi yasalarla, öte yandan da bütçe yasası ile çizilen çerçeve içinde kullanabilmektedir.³⁰ Bütçe kanunları ile; kamu politikaları toplumsal ihtiyaçlara ve siyasal beklentilere göre önceliklendirilir ve bunlara ulusal gelirden ne kadar pay ayrılacağı kararlaştırılır. Bu süreç, esas itibari ile politik bir olgudur. Bu açıdan bütçe süreci, politik kararların belirli programlara bağlanması olarak nitelendirilebilir.

Demokratik parlamenter rejimlerde, icra organı olan hükümete bütçe kanunları ile harcama yapma yetkisi verilir. Bütçe hukukunun esası, yasama organının bütçeyi onaylaması ve uygulaması bittikten sonra da kamu hesaplarını kesin olarak kapatmak hakkına yine parlamentonun sahip olması şeklinde belirir.³¹

TBMM anayasal olarak “Güvenoyu”, “Gensoru soru”, “Meclis araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Soru” şeklinde yürütmeyi ve dolayısıyla idareyi denetleme yetkilerine sahiptir. Anayasanın TBMM’ye verdiği bu yetkiler, parlamentoya mali yönetim alanında mutlak yetkiler ve önemli roller tanımaktadır. TBMM, anayasal olarak sahip olduğu genel yetkileri yanı sıra bütçe kurumu aracılığıyla mali yönetim ve kontrol sistemi üzerinde de önemli yetkiler edinmiştir. Bütçeye ilişkin kararların alınması, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetimi olarak adlandırılan bütçe sürecinin her aşaması, doğrudan veya dolaylı olarak TBMM Genel Kurulu ile ilgilidir.³² Gerek sahip olduğu genel yetkiler (yasa yapma vb.) gerekse sahip ol-

²⁹ I. Bogdanovskaia, Legislative Bodies in the Law-Making Process, Democratic Institutions Research Fellowships No. 1997-99, <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>, s.12.

³⁰ Nami Çağan, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, s.186.

³¹ Şeref İba, Parlamenter Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği), Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, s.126.

³² DPT, 2000, s.90-91.

duđu bütçe vb. özel yetkiler sayesinde, TBMM, kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin merkezinde yer almaktadır.

Yasama organı bütçe kanunu ile yürütme organına devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini vermekte, ancak bütçe hakkına sahip olmasının doğal sonucu olarak da hükümeti denetlemektedir.³³ Bu açıdan bakıldığında bütçenin yasallaşması süreci aynı zamanda TBMM'nin hükümetin ve onun emrindeki idarenin mali yönetimi ve kontrol sistemini denetlemesi sürecidir. Fakat TBMM'nin bütçe sürecindeki rolü burada bitmemekte, bütçe uygulama sonuçları hakkında da son sözü TBMM söylemektedir.

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

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

³³ Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi, Bursa, Ekin Kitabevi, 2004, s.467.

4.1. 5018 sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler

5018 Sayılı Kanunun 42 nci maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanmaktadır. Bu düzenlemeye göre kesin hesap yasa tasarısının kanunlaşması, ilgili yıl bütçe uygulama sonuçlarının onamasıdır. Halbuki 1050 Sayılı Kanunda, kesin hesap kanunu için “Bütçe hesabının kesilmesi Kesinhesap Kanunu ile olur” şeklinde tanımlama yapılmıştı.

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

Halkın temsilcileri tarafından yapılan bütçe denetimi, öngörülen bu hizmetlerin etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik bir faaliyettir. Dolayısıyla, hizmetleri üretme durumunda bulunan ve kamu kaynakları kullanma yetkisi alan hükümetler, alınan yetkinin nasıl kullanıldığı konusunda yasamaya karşı sorumludur.³⁴ Bu sorumluluk kendini en bariz şekilde bütçe sürecinde (yasama aşamasından kesin hesap görüşmesine kadar olan süreçte) hissettirmektedir.

5018 Sayılı Kanun, bütçe uygulama sonuçlarının TBMM tarafından denetlenmesine aracılık eden kesin hesap kanun tasarısı alanında getirdiği en ciddi değişiklik; kesin hesap kanun tasarısına eklenen raporlardır. Kamu idarelerinin performans göstergelerini de içeren faaliyet raporları, kamu yöneticilerine emanet edilen kamu kaynakları kullanılırken etkinlik, verimlilik ve ekonomi ilkelerine uyulup uyulmadığı konusunda TBMM’ye yardımcı olmaktadır.³⁵ 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 100 üncü maddeye göre kesin hesap kanun tasarısı maddeler halinde düzenlenip, şekil ve bölümler itibarıyla genel bütçe kanununa tam olarak paralel olarak hazırlanırdı. Kanuna ekli rapor vb bilgi ve dokümanlar bulunmamaktaydı. Bu durumda, doğal olarak, kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesinde istenilen sonuç elde edilmek-

³⁴ DPT, 2000, s.86.

³⁵ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, 2007, s.387.

teydi. Çünkü, kesin hesap kanun tasarısı daha çok bir rakamlar yığını olmaktan öte bir anlam ifade etmemekteydi.

5018 Sayılı Kanunla, kesin hesap kanun tasarısına parlamento denetimi için hayati derecede önemli olan rapor, bilgi ve dokümanların eklenmesi ve bunların TBMM Komisyonlarında öncelikle görüşülmesinin hükme bağlanması, kanun koyucunun bütçe uygulama sonuçları üzerinde eskisinden farklı bir parlamento denetimi öngördüğünü açıkça ortaya koymaktadır. Nitekim madde gerekçesinde “Yasama organı, bütçe kanunları ile yürütme organına verdiği vergileri toplama ve harcamaları yapma izninin nasıl kullanıldığını kesin hesap kanunu ile denetlemektedir. Bu maddeyle, hükümetin hesap verme yükümlülüğünün bir sonucu olarak merkezi idareye dahil kamu idarelerinin bir yıllık döneme ilişkin bütçe uygulamalarının kesin hesap kanunu ile onanması düzenlenmekte ve kesin hesap kanununa eklenecek rapor ve belgeler belirlenmektedir.” denilerek, kesin hesap kanunun yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemindeki fonksiyonuna işaret edilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim bütçesinin kapsamının genişletilmesi ile kesin hesap kanununun da kapsamı genişletilmiş olmaktadır. Böylece daha önce bu kapsamda olmayan bir çok kamu idaresi ve üst kurular da kesin hesap kanunu kapsamına alınmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulma süresi bir ay geriye alınarak TBMM tarafından incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmaktadır. Ayrıca, kesin hesap kanunu tasarısına, eski uygulamaya göre daha fazla bilgi ve belge eklenmesi öngörülmektedir. Böylece, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın bir gereği olarak parlamento bütçe uygulaması ile ilgili daha fazla bilgilendirilmiş olacaktır.³⁶

5018 Sayılı Kanunun 1050 Sayılı Kanundan farklılaşan bir yönü de uygunluk bildiriminde ortaya çıkmaktadır. 1050 Sayılı Kanunun 107 inci maddesine göre Sayıştay'ın uygunluk bildiriminin konusu hazine genel hesabıdır. Hazine genel hesabı ise, 104 üncü maddede düzenlediği şekliyle, Kesinhesap kanun tasarısının metni, Gerekçe, Bütçe içinde ve dışında alınan ve ödenen tutarların mizanı, Gelir kesinhesap cetveli ve açıklaması, Bakanlıklar kesinhesap cetvelleriyle açıklamaları, her il ve kuruluşun, bütçedeki türlerine göre, ge-

³⁶ Mehmet Ali Aydın, 2007, s.60.

lirleri ve daireler itibariyle giderlerin gibi rakamlar yığımindan oluşmaktaydı. Bu durumda Sayıştay'ın verdiği uygunluk bildiriminin doğal olarak içerik bakımından yetersiz ve hesapların rakamsal tutarlılığına yönelik olması kaçınılmazdı.³⁷

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

Netice olarak, 5018 sayılı Kanun parlamentonun bütçe hakkını hem nicelik hem de nitelik olarak etkin bir şekilde kullanması için çeşitli hükümler öngörmektedir. Bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarının kapsamı genişletilmekte; bu tasarılar eklenecek belge ve bilgilerin artırılması öngörülmektedir. Böylece parlamentonun daha sağlıklı bilgilendirilmesi amacıyla yoğun bir şekilde raporlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, kesin hesap kanunu tasarısının müzakeresinden önce kamu idarelerinin stratejik planları ve performans programları çerçevesinde hazırlanan faaliyet raporlarının bir değerlendirmeye tabi tutulması, ilgili mali yılın bütçe kanun tasarısına ilişkin kararların daha sağlıklı verilebilme imkânı getirmektedir.³⁸

Yukarıda bahse konu edilen düzenlemeler ile 5018 Sayılı Kanun, yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetim modelinde radikal değişiklikler meydana getirmiştir. Özellikle kesin hesap yasa tasarısı, anayasal bir zorunluluk olarak hazırlanan rakamlar listesi olmaktan çıkartılarak, gerçek anlamda yasama denetimine aracılık edecek bir temel doküman haline getiril-

³⁷ Hasan Bek, "Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap", Maliye Dergisi, S. 119, Mayıs-Ağustos 1995, s.67.

³⁸ Mehmet Ali Aydın, 2007, s.61.

miştir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetiminde stratejik plan ve faaliyet raporlarına özel önem verilmiş ve hem mali saydamlığın hem de hesap verebilmenin temel unsurları olarak bu iki doküman üzerinde durulmuştur.

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

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

5018 Sayılı Kanundaki bütçe uygulama sonuçlarının denetim süreci iki temel belgeye dayandırılmaktadır. Kesin hesap yasa tasarısı ile faaliyet raporları. Etkin ve saydam bir kamu mali yönetimin amacı, hükümetlerin mali hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması, bağımsız dış denetim ve bu karşılaştırma ve dış denetimden çıkan sonuçların kamuoyuna sunulmasıdır. Kesin hesaplara işlerlik kazandırmak üzere 5018 sayılı Kanun idarelerin faaliyet raporları ile Sayıştayın genel değerlendirme raporunun kesin hesapla birlikte TBMM'de birlikte görüşülmesini öngörmektedir.

TBMM denetiminin esasını, TBMM adına denetim yapan Sayıştay tarafından bütçe işlemlerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi sonucunda düzenlenen genel uygunluk bildirimini oluşturduğu için; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlemlerinin raporlandığı kesin hesap kanun tasarısının ve kamu hesaplarının uygunluğunun karara bağlanmasında TBMM'ye yardımcı olmak üzere, Sayıştay tarafından genel uygunluk bildiriminin hazırlanması öngörülmüştür.³⁹ Nitekim 5018 Sayılı Kanunun 43 üncü maddesinde,

³⁹ Hikmet Tosun ve A.Uğur Cebeci, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006, s.115.

Sayıştay'ın, genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde, TBMM'ye sunacağı, Genel uygunluk bildiriminin; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla kesin hesap yasa tasarıları, faaliyet raporları ve genel uygunluk bildirimleri arasında mutlak bir ilişkisellik kurulmuştur. Çünkü farklı birimlerce hazırlanan her üç metin ancak bir diğer ile anlamlı hale gelebilmektedir.

5018 Sayılı Kanunla Sayıştay'ın uygunluk bildiriminin, başka bir ifadeyle Sayıştay'ın TBMM adına denetimde dikkate alacağı husus; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporlarının içerikleridir. Bu da, genel uygunluk bildiriminin salt bir rakamsal tutarlılıktan öte ciddi bir içeriğe sahip olmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Çünkü Sayıştay, TBMM adına, TBMM'ye ve kendisine sunulan bu raporları inceleyecek, inceleme ve denetleme sonuçlarını TBMM'ye bildirecektir. 5018 Sayılı Kanun hükümleri itibarıyla Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlamasıdır.⁴⁰

4.2.1.Faaliyet Raporları

Meclisin kamu kaynakları ve bunların kullanımı hakkında bilgi sahibi olması, hükümetin kamusal faaliyetlerinin tamamını yansıtan bir devlet bilançosu ve bunu tamamlayan mali tabloları zamanında ve kapsamlı bir şekilde yayınlaması ile mümkündür⁴¹. Meclis denetiminin etkinleşmesi ve kamuda saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirme ancak; meclisin tam bilgi sahibi olması ile mümkündür. Parlamento ve onu seçen halkın tam bilgi ile donatılmasında faaliyet raporları ve stratejik planlar önemli roller üstlenmektedir. Çünkü bu raporlar sayesinde hem kamu yönetiminin tüm işlem

⁴⁰ Hikmet Tosun ve A.Uğur Cebeci, 2006, s.177.

⁴¹ DPT, 2000, s.15.

ve kararları hakkında bilgi sahibi olunmakta hem de yapılan, yapılması gereken, yapılmayan iş ve işlemlerin neler olduğu neden ve gerekçeleriyle birlikte ortaya konulmaktadır. Kamu idarelerinin hedefleri ve bunların gerçekleşme düzeyi hakkında sistematik bilgi veren bu belgeler; hem mali saydamlığın hem de hesap verme sorumluluğunun gereği oldukları kadar, parlamentoya yeterli ve doğru bilgiyi zamanında ve sistematik olarak verme araçlarıdır.

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

Faaliyet raporları, yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak üzere getirilmiş önemli düzenlemelerden birisidir. 5018 sayılı Kanununun 41 nci maddesinde öngörüle idari faaliyet raporları ile raporlara dayanarak Sayıştay tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporunu ile genel faaliyet raporu, TBMM'de bütçe sürecinde görüşülecektir. Bu görüşmeler esnasında TBMM, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını, başlangıç hedefleri doğrultusunda kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması çerçevesinde değerlendirme imkânına kavuşmaktadır. Böylece, parlamento'nun, kamu idaresinin tahsis edilen kamu kaynaklarını verimli kullanılıp kullanılmadığı, bu kaynaklar kullanılarak yürütülen kamu politikalarının sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesine yönelik bir planlama mekanizması oluşturulmuştur.⁴²

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin de temel taşlarından birisidir.⁴³ Faaliyet ra-

⁴² H.Hakan Yılmaz ve Mustafa BİÇER, 2009, s.74.

⁴³ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, 2007, s.154.

porları, bakanların kendi faaliyetleri ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmeleri ve ayrıca kamuoyunu idare faaliyetleri hakkında bilgilendirmeleri bakımından birer araçtır.

Hükümetin parlamento ve kamuoyuna karşı hesap verme zorunluluğu, yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimini ile yerine getirilir.⁴⁴ Faaliyet raporları, stratejik planlarda öngörülen hedef ve amaçların ne düzeyde gerçekleştiği, gerçekleşmediyse bunun neden ve sonuçları hakkında bilgi verirler. Faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzer nitelik taşımakta ve başarılabilen hedeflere ne zaman ulaşılabileceği hususunda topluma hesap vermektedir.⁴⁵ Birinci aşamada siyasetçiler bürokrasinin hazırladığı faaliyet raporları aracılığıyla emrindeki bürokrasi aygıtını kontrol ve takip etme imkânına sahip olurken, seçmenler faaliyet raporları aracılığıyla siyasetçileri denetleme imkânına sahip olmaktadır. Faaliyet raporları hesap verme sisteminin gereği olan denetim için gerekli olan nesnel zemini sağlamaktadırlar. İçerdiği bilgiler itibariyle faaliyet raporları parlamentonun yürütme üzerindeki yasama denetimini ve siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki gözetim ve denetimini mümkün kılmaktadırlar. İdarelerin performansını ortaya çıkaran faaliyet raporları, performans denetimi için de gerekli olan bilgi setini içermektedirler. Performans yönetiminin, faaliyet raporlarının hazırlanması gerektirmesi de bu özelliğinden dolayıdır.

Kesin hesap kanun tasarısına eklenmesi öngörülen faaliyet raporları 5018 sayılı kanunun 41 inci maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İdare tarafından bir yıl içerisinde gerçekleştirilen mali işlemlerin raporlanmasını öngören bu düzenleme, kamuoyunu ve yasama organını kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları hakkında bilgilendirmektir. Yasama denetiminin daha etkin yerine getirilmesinde katkıda bulunmak amacıyla 41 inci maddede birim faaliyet, idare faaliyet ve genel faaliyet raporlarının düzenlenmesi ve bu raporların Sayıştay aracılığıyla TBMM'ye sunulması öngörülmüştür.⁴⁶

⁴⁴ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, 2007, s.141.

⁴⁵ Ahmet Özen, Ahmet, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2008, s.79.

⁴⁶ Hikmet Tosun ve A.Uğur Cebeci, 2006, s.109.

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

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

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

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

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

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

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

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

- Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,
- Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,
- Yıl sonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,
- Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,
- Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,
- İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

- Mahalli idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,
- Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,
- Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler,

yer alır.

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

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

TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesinde önemli bir işleve sahip olan faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesi ile ilgili olarak şu ana

kadar bir hukuksal düzenleme yapılmaması ve kurumsal çerçevede çizilmesi⁴⁷ TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğini kısıtladığı gibi saydamlık ve hesap verebilirliği de zorlaştırmaktadır.

4.2.2.Kesin Hesap Yasa Tasarıları

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

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

- Genel mizan,
- Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- Bütçe giderleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,
- Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,
- Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,
- Yıl içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,
- Mali yönetim hesabı icmal cetvelleri,
- Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler, eklenir.

Mali yıl sona erdikten ve bütçe hesabı kesildikten sonra, maddeler üzerin-

⁴⁷ Mehmet Ali Aydın, 2007, s.192.

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

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

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

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

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

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

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

Kesin hesap kanunu tasarısının gerekçesi, kesin hesap kanunu tasarısının maddeleri hakkında ayrıntılı bilgileri verip, yasama organının tasarımı kabul etmesinin temel dayanaklarını veren bir yazı niteliğindedir. Bakanlıklar ve özel bütçeli idarelerce gider ve gelir kesin hesap cetvellerine bağlanan açıklamaların özeti şeklinde hazırlanmaktadır. Bütçe ile verilen harcama yetkisinin ne kadarının kullanıldığı, ne kadarının kullanılmadığı, tahmin olunan gelire karşılık ne kadar tahakkuk ve tahsilat yapıldığı, tahakkuk ve tahsilatlar arasındaki farkın sebepleri ile bütçe açık veya fazlalarıyla ilgili veriler sunarak, yasama organı üyelerinin tasarımı hakkında bilgilendirilmeleri sağlanır.⁴⁸

Yukarıda bahse konu edilen 41 ve 42 nci maddelerdeki düzenlemeler çerçevesinde; TBMM'nin bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimini sağlayan temel belgeler kurumların stratejik planları ile faaliyet raporlarıdır. TBMM, kurumların hedeflerini, kaynaklarını, imkan ve fırsatlarını, açmaz ve darboğazlarını, politika ve stratejilerini gösteren stratejik planlar ile bu

⁴⁸ Hasan Bek, 1995, s.65.

plana dayalı uygulamaların sonuçlarını gösteren faaliyet raporlarını mukayese ederek, tahsis edilen kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığına karar verir. Kolektif karar alma sürecinin temel açmazlarından olan asimetrik bilgi sorununu çözen bahse konu her iki temel belge, aynı zamanda yönetsel sorumluluğun tayin ve tespitinde de önemli işlevlere sahiptirler. Hesap verebilirliğin yanı sıra mali saydamlığı da sağlayan bu belgeler, TBMM'nin etkin bir hesap sorma mekanizmasına yardımcı olmaktadır. TBMM anayasal olarak sahip bulunduğu bütçe hakkından kaynaklanan bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetim yetkisi, ancak kesin hesap ve faaliyet raporları aracılığıyla performans denetimi ilkelerine uygun olarak kullanılabilir.

5. Kesin Hesap Yasa Tasarılarının TBMM'de Görüşülmesi

Meclisin bütçe sürecinde oynadığı temel roller, bütçenin hazırlanması ve Kesin Hesap Kanununun yasalaştırılması şeklinde olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır.⁴⁹ Bütçe denetiminde rol alan kurumsal yapı; doğrudan denetimi gerçekleştiren TBMM ile TBMM adına dolaylı denetimi gerçekleştiren Sayıştay'dır. TBMM'deki kurumsal yapı, bütçenin ve kesin hesap kanun tasarılarının ilk olarak görüşüldüğü ve bütçe aracılığıyla denetimin ilk olarak yapıldığı Plan ve Bütçe Komisyonu ile bu tasarıların nihai olarak görüşülüp kanunlaştığı TBMM Genel Kuruludur.⁵⁰ Anayasanın 87 nci maddesine göre; Bakanlar Kurulunun ve bakanların denetlenmesi, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının görüşülüp kabul edilmesi TBMM'nin görev ve yetkileri arasındadır. Anayasanın 164 üncü maddesinde ise;

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

⁴⁹ DPT, 2000, s.15.

⁵⁰ Mehmet Ali Aydın, 2007, s.96.

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

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

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

Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulan Kesin Hesap yasa tasarısının bir nüshası da Sayıştay’a gönderilmektedir. Anayasanın 164 üncü maddesine göre Sayıştay, kendisine kesin hesap yasa tasarılarının verilmesinden başlayarak 75 gün içerisinde genel uygunluk bildirimini TBMM’ye sunmak zorundadır. 832 Sayılı Sayıştay Kanununun 85 inci maddesine göre; Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesinhesap kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirim taslaklarını içeren raporlar Başkanlığa verilir. Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır. Raporların Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse, ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur.

Sayıştayın, idarece tanzim edilerek kendisine tevdi olunan hesaplar üzerinde, TBMM’nin yasama denetlemesini hazırlamak için giriştiği faaliyetlerin sonucu Genel Uygunluk Bildiriminde toplanacaktır. Başka bir deyişle, Genel Uygunluk Bildirimi ile Sayıştay yasama denetimi için yaptığı

ön çalışmaları sona erdirmiş ve bunu sunmak suretiyle bütçe denetlemesini de artık Meclise intikal ettirmiş bulunacaktır. Genel Uygunluk Bildirimini şekil ve içeriği hakkında kanun ve yönetmeliklerde, daha genel bir ifadeyle, mevzuatta belirli bir formül mevcut değildir. Genel Uygunluk Bildirimine nelerin konulacağı ve bunların sıralanma tarzı, tamamen Sayıştay Genel Kuruluna bırakılmıştır.⁵¹

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

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

Sayıştay Kanununun 55 ve 47 inci maddelerine göre kesin hesap yasa tasarılarına, kesin hesapların ait olduğu yılın sonuna kadar kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının yerine getirilme oranını gösteren bir cetvelin de bağlanması şarttır. Bu bildirimlere Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü de eklemesi gerekmektedir.

TBMM daha çok genel uygunluk bildiriminde belirtilen noktalar üzerinde durarak kesin hesap kanunu tasarısını görüşmekte ve böylece yasama denetimi tamamlanmış olmaktadır.⁵² Genel uygunluk bildirimlerinin varlığı, Kesin Hesap Kanunu tasarılarının TBMM’ce görüşülebilmesi için anayasal bir

⁵¹ Bedi N. Feyzioğlu. Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965, s.496-498.

⁵² Aziz Konukman, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzak Atıyas-Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000, s.145.

zorunluluk olmakla birlikte, bu bildirimlere uyulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Çünkü genel uygunluk bildirimini niteliği yönüyle bir danışma işlevidir ve bu danışma işleminin sonucu, karar mercii olan TBMM için bağlayıcı değildir.⁵³

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

Sonuç

Hukuki düzenlemelere göre TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun öncelikle faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporu ile genel uygunluk bildirimini görüşmesi ve bu temel metinlere dayalı olarak kesin hesap yasa tasarısını inceleyip raporunu hazırlaması gerekmektedir. Kanunda TBMM'deki görüşmelerin hangi komisyonlarda, hangi usul ve esaslar dahilinde yapılacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Sadece Geçici 4 üncü maddede, bu kanunda öngörülen mali yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişikliklerin en geç 31.12.2004 tarihine kadar yapılacağı hükmü yer aldığı halde bu güne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde bahse konu değişikliklerin yapılmadığı bilinmektedir.

Anayasaya göre, Kesin hesap kanunu tasarısı TBMM'ye sunulduktan ve Sayıştay genel uygunluk bildirimini verdikten sonra, tasarı ve bildirim Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu,

⁵³ Atilla İnan, "Demokrasi Evriminde Bütçe Hakkının Parlamenter Denetim Açısından Önemi ve Türkiye'deki Durum", İller ve Belediyeler Dergisi, S.644, Haziran 1999, s.11.

kesin hesap yasa tasarısını yeni yıl bütçe kanunu ile birlikte gündemine almaktadır. Bütçe Komisyonu gerekli çalışmaları tamamladıktan sonra hazırlayacağı bir raporla birlikte, kesin hesap yasa tasarısını ve bütçe kanun tasarısını bitlikte Genel Kurula sunmaktadır. Genel Kurulda ise kesin hesap yasa tasarısı yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşülmekte ve onaylanmaktadır.

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

Oysa ki; kesin hesap yasaları ve bu yasaların konusu olan mali işlemlerin TBMM adına uygunluğunu denetlemek durumunda olan Sayıştay'ın uygunluk bildirimleri, bir toplumdaki demokrasinin en önemli göstergelerinden biri olan ve halk adına TBMM'ne ait olan "bütçe yapma hakkının" uygulamada nasıl kullanıldığının sınanması açısından çok önemli belgelerdir. Bütçe yapma hakkı, bütçe görüşmeleri sonucunda TBMM tarafından hükümetlere devredilmekte ve hükümetler buna göre harcama yapıp, gelir toplamaktadırlar.⁵⁴ Devredilen yetkinin nasıl kullanıldığı hususu hem demokratik rejimin sıhatini hem de güçler ayırımının düzeyini göstermektedir.

⁵⁴ TEPAV, Mali İzleme Raporu, 2010 Yılı Ocak-Şubat Ayları Bütçe Sonuçları, Bütçe Hakkı ve Anayasa Hükümleri, Nisan 2010, s.33.

KAYNAKÇA

- AYDIN, Mehmet Ali, Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe, Yayınlanmamış TBMM Yasama Uzmanlık Tezi, 2007.
- BATIREL, Ömer Faruk, Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, 1996.
- BEK, Hasan, “Bütçe Denetimi Açısından Kesin hesap”, Maliye Dergisi, S.119, Mayıs-Ağustos 1995.
- BOGDANOVSKAIA, I. Legislative Bodies in the Law Making Process, Democratic Institutions Research Fellowships No.1997-99, <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>,
- BULUTOĞLU, Kenan, KURTULUŞ, Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları, 1981.
- CANDAN, Ekrem, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007.
- COŞKUN, Arife, “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Ankara, Sayıştay Yayınları, 1998.
- ÇAĞAN, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, Bütçe Sürecinde Parلمانonun Değişen Rolü, Uluslar arası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar.
- DİCLE, Atilla, Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi, Ankara, 1973.
- DİKEÇ, Üstün, Türk Bütçe Sistemi ve Analizi, Ankara, 1989.
- DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, DPT Yayınları, 2000.
- EDİZDOĞAN, Nihat, Kamu Maliyesi, Bursa, Ekin Kitabevi, 2004.
- EGİLMEZ, Mahfi, “Oy, Yetki ve Kar Maksimizasyonu Üzerine”, Hazine Dergisi, 1997, S.7, s.1-4.
- EKZEN, Nazif, “Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır”, İktisat Dergisi, S.407, Kasım 2000.
- FEYZİOĞLU, BEDİN. Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965.
- GÜRSOY, Bedri, Kamusal Maliyesi 2.Cilt Bütçe, Ankara, AÜSBF Yayını, 1980.
- İBA, Şeref, Parlamenter Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği), Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.
- İNAN, Atilla, “Demokrasi Evriminde Bütçe Hakkının Parlamenter Denetim Açısından Önemi ve Türkiye’deki Durum”, İller ve Belediyeler Dergisi, S.644, Haziran 1999, s.334-344.

- KONUKMAN, Aziz, "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzak Atiyas-Şerif Sayın, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000.
- KÖSE, H.Ömer, "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Konumu", Sayıştay Dergisi, S.65, Nisan-Haziran 2007.
- MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan ve KESİK, Ahmet, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- ÖZEN, Ahmet, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2008.
- ÖZER, M. Akif, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", Sayıştay Dergisi, S.33, Nisan-Haziran 1999
- SANTISO, Carlos, Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliament and the Political Economy of the Budget Process in Latin America, the World Bank, 2004.
- TARSCHYS, Daniel, "Parlamento Ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması", içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.
- TEPAV, Mali İzleme Raporu, 2010 Yılı Ocak-Şubat Ayları Bütçe Sonuçları, Bütçe Hakkı ve Anayasa Hükümleri, Nisan 2010.
- TOSUN, Hikmet, CEBECİ, A. Uğur, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.
- YILMAZ, H.Hakan, BİÇER, Mustafa, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma Ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, S.13, s.45-83, Eylül-Aralık 2009.
- YILMAZ, H.Hakan, BİÇER, Mustafa, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, S.158, s.201-225, Ocak-Haziran 2010.