

Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi

Ercan Çeliker*

1. Giriş

Bilindiği gibi parlamentolar 12. yüzyılda İngiltere’de başlayan gelişmeler sonucunda ortaya çıkarak zamanla bu günkü konumlarını kazanmışlardır. Parlamentoların ilk örneklerinin ortaya çıkmasında kralın keyfi vergiler koymasını önlemek amacı etkili olmuştur. Kralın vergiler konusundaki keyfi tutumu vergi ödeyen kesimlerin tepkisini çekmiş, İngiltere’de 1215 tarihli “Magna Carta (Büyük Ferman)” ile vergi koymak parlamentonun iznine bağlanmıştır. 1688 İhtilalinden sonra “Bill of Rights (Haklar Yasası) ile de vergi koymak tümüyle parlamentonun yetkileri arasında yer almıştır. Bundan sonraki aşamada parlamentonun amacı, toplanan vergilerin harcanmasını denetlemek olmuştur. Böylece “bütçe hakkı” doğmuş, kamu harcamalarının, dolayısıyla kamu hizmetlerinin belirlenmesi hakkı parlamentoya ait bir hak olarak kabul edilmiştir. Kamu gelirlerinin büyük kısmını oluşturan vergilerin parlamento kararıyla toplanabilmesi, bu gelirlerin yine parlamento kararıyla harcanabileceği anlayışını doğurmuştur. O halde, parlamentoların ortaya çıkış nedeninin bütçe hakkı olduğu söylenebilir.

Bütçe kanunları hukuki bakımdan birer kanun olmakla beraber kimi özellikleri nedeniyle diğer kanunlardan ayrılırlar. Bütçeler hukuki, iktisadi ve mali işlevlerinin yanı sıra siyasi bir işleve de sahiptirler ki, bu işlev esas itibarıyla

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Müdürlüğü Yasama Uzmanı.

iki şekilde kendini gösterir: Birincisi, bütçe kanunlarının görüşülmesi yoluyla parlamento hükümetin bir yıllık icraatını değerlendirmek fırsatını bulur. Bu bakımdan bütçe hükümetin parlamento tarafından denetlenmesinin önemli bir aracıdır. İkincisi, bütçenin parlamentoda onaylanması anayasa hukukunda bir tür güven oylaması anlamı kazanmıştır. Demokratik ülkelerde bütçesi kabul edilmeyen bir hükümetin, parlamentonun güvenini kaybettiği ve bu nedenle çekilmesi gerektiği anlayışı yerleşmiştir. Çünkü bütçe hükümetin mali kaynakları hangi alanlarda kullanacağını gösterir ve bütçenin reddi hükümetin politikalarının benimsenmediği anlamına gelir. Bu bakımdan bütçe, hükümetin parlamentonun onayına sunmuş olduğu programını gerçekleştirmesinin en önemli aracıdır.

Ülkemizde 1876 yılında Kanun-u Esasinin kabulü ile parlamentolu hayat başlamış ve ilk parlamentomuz toplanmıştır. I. Dünya Savaşının ardından 1920 yılında İstanbul'un İtilaf Devletleri tarafından işgali ve Meclis-i Mebusanın işgal güçleri tarafından dağıtılması üzerine, 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama yetkisini devralmıştır. Demek oluyor ki, ülkemizde zaman zaman kesintiye uğramakla birlikte parlamentonun yüzyıldan uzun süren bir geçmişi vardır. Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de parlamento çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük çerçevesinde yürütmektedir. İchtüzüklerde parlamentoların etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmeleri için komisyonların kurulması öngörülmüştür. Devletin üstlendiği hizmetleri yürütebilmesinin başlıca dayanağı olan bütçe kanunlarını görüşen komisyonlar ise, ilk günden bu güne özel bir öneme sahip olmuşlardır. Bütçenin yukarıda değinilen öneminden dolayı, parlamentoda görüşülmesi Anayasamız tarafından diğer kanunlardan farklı düzenlenmiştir. Bu çerçevede Anayasamız, bütçenin "Bütçe Komisyonu"nda görüşüleceğini öngörmüş, komisyonun üye sayısını ve üyeliklerin dağılımını bizzat belirlemiş, böylece parlamentonun bütçe hakkını kullanmasında Plan ve Bütçe Komisyonunu merkezi bir konuma yerleştirmiştir.

2. Parlamento Komisyonları

"Komisyon" kelimesi İngilizce'de "commission" olarak ifade edilmekte ve "tayin etmek, atamak; vazifelendirmek, görevlendirmek, memur etmek" anlamlarını taşımaktadır.¹ Kelime aynı zamanda bu görevi yürüten kişiler topluluğu anlamında da kullanılmaktadır. Ancak bu çalışmadaki anlamıyla komisyon kavramının karşılığı olarak yabancı ülkelerde daha çok komite (İngilizcede "committee") kelimesi kullanılmakta ve "meclis ya da kurultayda üyeler arasından

¹ İngilizce-Türkçe Redhouse Sözlüğü, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1984, s. 189.

seçilerek kimi konuları inceleyip, varılan sonuçları tartışılmak üzere genel kurula getirmekle görevli alt kurul” anlamına gelmektedir.² Ülkemizde daha önceleri komisyon yerine “encümen” kelimesi kullanılıyordu. Encümen, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğü’nün 1945 tarihli baskısında “Kurultay, meclis gibi toplantıların bazı meseleleri inceleyip hazırlamak üzere, kendi üyeleri arasından ayırdığı heyet, komisyon” olarak tanımlanmış ve komisyon ve komite sözcükleri “encümen” ile eş anlamlı kullanılmıştır.³ Görüldüğü gibi İngilizce’deki kullanımının aksine, Türkçe’de komisyon ve komite sözcükleri aynı anlamda kullanılmaktadır.

Meclisler duruma göre belli sayıda üyenin katılımıyla “genel kurul” olarak toplanırlar. Ancak çalışmalarını büyük ölçüde komisyonlar eliyle yürütürler. Yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur.⁴ Komisyonlar kanun yapma faaliyetinin en karmaşık safhası olan inceleme safhasında görev yaparlar. Bu safhanın düzgün bir şekilde işlemesi için parlamentolarda özel ve sürekli komisyonlar kurulmuştur.⁵ Komisyonlar, yasa tasarısı ve tekliflerini ayrıntılı bir şekilde inceleyip tartışmak suretiyle olgunlaştırırlar ve böylece genel kurulun daha hızlı ve sağlıklı karar almasına yardımcı olurlar. Başka bir deyişle, komisyonların varlık nedeni, genel kurulun üretkenliğini artırmak ve yapılan işin niteliğini yükseltmektir. Parlamento çalışmalarında etkinlik ve verimlilik sağlamak üzere oluşturulan parlamento komisyonları görüşülecek işlerin ilk incelemesini yapmak, bir ön tartışma açmak ve genel kurul görüşmelerine dayanak olmak üzere bir rapor hazırlamak gibi amaçlar güderler. Ancak, komisyonların amacı yalnızca tartışmak değil, meselenin esası üzerinde karara varmak, önemli noktaları birer birer çözmek ve uzlaşma sağlamaktır.⁶

Siyasal sistemde parlamento komisyonlarının iki önemli işlevinden bahsedilmektedir: Karar oluşturma ve idarenin denetlenmesi.⁷ Aslında parlamentolarda yasa tasarısı ve tekliflerini görüşen komisyonların yanı sıra yürütme organının denetlenmesi amacıyla özel komisyonlar kurulmaktadır. Bununla birlikte, yasa tasarısı ve tekliflerini görüşen komisyonların da belli ölçülerde denetim işlevi bulunmaktadır. Yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi

² Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük, C. 1, Sabah Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1990, s. 337.

³ Bkz., Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul, 1945, s. 184.

⁴ Şenol Durgun, Parlemlenter Yapılar ve Parlemlenterlerin Temsil Gücü, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 50.

⁵ M. Tuncer Karamustafaoğlu, Yasama Meclisinde Komisyonlar, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1965, s. 9.

⁶ Şenol Durgun, a.g.e., (2005), s. 50.

⁷ Şenol Durgun, a.g.e., (2005), s. 49.

sırasında idareye sorulan sorular ve istenen bilgiler dolaylı olarak idarenin denetlenmesi anlamına gelmektedir.

Komisyon sözcüğü, başka bir kişi ya da organ tarafından belli bir konuda görevlendirilmiş olma anlamını içinde taşır. Bu durum komisyon denilen topluluğun kendisine verilen görevler hakkında sorumlu olduğu kişi ya da organa rapor vermesini gerektirir.⁸ Öte yandan, komisyonların yetkileri asli olmayıp parlamentodan kaynaklanan bir yetkidir.⁹ Bir başka deyişle, komisyonlar parlamento adına iş görürler. Görüşülen yasa tasarısı ve teklifleri hakkında kural olarak son sözü söyleme yetkisi genel kurulundur. Modern parlamentolar komisyonlar halinde çalışmakta ve kanun tasarısı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda sonuçlandırılmaktadır.

Komisyonlar; oluşturulmaları, üye sayıları ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, pek çok ülkede yasa yapım sürecinin temel aktörleri haline gelmişlerdir. Günümüzde pek çok ülkede parlamento komisyonlarına son derece önemli işlevler yüklenmiş ve komisyonlar geniş yetkilerle donatılmışlardır. Ülkemizde de ilk içtüzüklerden bu güne kadar Meclisin komisyonlar şeklinde çalışması öngörülmüş, ihtiyaca göre bazı yeni komisyonlar kurulurken bazıları kapatılmış, komisyonların sayıları, adları ve görev alanları sürekli olarak değişmiştir. Bu gün itibarıyla TBMM'de 17 sürekli komisyon bulunmaktadır.¹⁰

3. Plan ve Bütçe Komisyonu

Plan ve Bütçe Komisyonunun selevi diyebileceğimiz komisyonlar ülkemizde ilk Meclisin açılmasından itibaren özel bir öneme sahip olmuşlardır. Kuşkusuz bu durum, büyük ölçüde "bütçe"nin ve diğer iktisadi ve mali kanunların devlet ve toplum hayatında taşıdığı önemden kaynaklanmaktadır. Bütçeler ve diğer mali kanunlarla kaynakların dağıtımını gerçekleştirilmekte, devlet ve toplum hayatına yön verilmektedir. Bu nedenle söz konusu kanunları büyük ölçüde şekillendirecek olan komisyonlar da özel önem taşımaktadır. Aşağıda Plan ve Bütçe Komisyonunun tarihi gelişimi ve görevleri incelenmektedir.

⁸ Muhammet Boz, TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 1994, s. 10.

⁹ M.Tuncer Karamustafaoğlu, a.g.e., (1965), s. 11.

¹⁰ TBMM sürekli komisyonları şunlardır: Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, İçişleri Komisyonu, Dışişleri Komisyonu; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Çevre Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu.

3.1. Tarihçe

Plan ve Bütçe Komisyonunun günümüzde yerine getirdiği görevler daha önceleri çeşitli komisyonlar tarafından yerine getirilmiştir. Ülkemizde ilk içtüzük düzenlemesi olan 13 Mayıs 1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi çerçevesinde oluşturulan on beş encümen¹¹ arasında yer alan Muvazene-i Maliye (Bütçe), Rüsümet (Vergi ve Gümrük) ve Kavanin-i Maliye (Mali Kanunlar) encümenlerinin görev alanları itibarıyla bu günkü Plan ve Bütçe Komisyonunun nüvesini teşkil ettikleri söylenebilir. Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nde yalnızca Arzuhal, Layiha (Tasarı) ve Muvazene-i Maliye Encümenleri ismen zikredilmiş, Muvazene-i Maliye Encümeninin görevleri ayrı bir maddede düzenlenmişti. Buna göre Encümen, bütçe ve kesinhesap kanunu tasarıları ile devlet gelir ve giderlerinin artışına veya azalışına neden olacak kanun tasarısı ve tekliflerini görüşecekti.¹²

Heyeti Ayan Nizamname-i Dahilisi'nde ise hiçbir encümenin ismi zikredilmemiş, encümenlerin kuruluşu bütünüyle Heyetin kararına bırakılmıştı. 20 Eylül 1877 Tarihli Heyeti Ayan Nizamname-i Dahilisi'nin İkinci Meşrutiyet döneminde tadil edilmiş şekline göre encümenler muvakkat, daimi ve encümen-i mahsuslar olmak üzere üç türe ayrılmakta, encümen isimleri tek tek sayılmakta ve Maliye Encümeni daimi encümenler arasında yer almaktadır (m. 15). Söz konusu maddede Maliye Encümeni, genel bütçe kanun tasarısı ile kesinhesabı ve çeşitli mali kanunları incelemekle görevli kılınmıştı (m. 22). Ayrıca, daimi encümenlerin görevleri yasama yılı sonunda biterken, Maliye Encümeni bu kuraldan istisna tutulmuştu (m. 17). Nizamnamede yalnızca Maliye Encümeni üyelerinin Genel Kurul'da seçileceği, diğer encümenlerin üyelerinin ise Mecliste oluşturulmuş bulunan şubelerce eşit oranda seçileceği öngörülmüştü (m. 19). Öte yandan, 22. maddeye göre, encümenlerin üye sayısı 6'dan 10'a kadar olabilecekti, ancak Maliye Encümeni'nin 10 üyeden oluşacağı belirtilmişti. Üyeler her yasama yılı sonunda Genel Kurulca gizli oyla seçilmekte ve Encümenin görevi bir sonraki yasama yılının başında yenisi seçilene kadar devam etmekteydi.

¹¹ Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi doğrultusunda oluşturulan encümenler şunlardır: Muvazene-i Maliye (Bütçe), Orman ve Maadin ve Ziraat (Orman, Madenler ve Tarım), Evkaf ve Defter-i Hakani (Vakıflar ve Devlet Gayrimenkulleri), Arzuhal (Dilekçe), Ticaret, Dahiliye (İçişleri), Hariciye (Dışişleri), Rüsümet (Vergi ve Gümrük), Sıhhiye (Sağlık), Adliye (Adalet), İlmiye (Din İşleri), Kavanin-i Maliye (Mali Kanunlar), Layiha (Tasarı), Maarif (Eğitim) ve Nafia (Bayındırlık) Encümenleri., Bkz., Servet Armağan, Memleketimizde İçtüzükler, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 60.

¹² Madde şu şekildedir: "Muvazene-i Maliye Encümeni

Yirmi Birinci Madde: Her sene muvazene-i maliye kanunu layihasının tatkiki için azası şubelerden intihab olunmak üzere on beş azadan mürekkep ayrıca bir encümen teşkil olunur. Muhasebe-i katiye kanunu varidat ve mesarifat-ı devletin tezyid ve tenkisini intaç edecek hususata dair kanun layihalarının cümlesi muvazene encümenine havale edilir."

Maliye Encümeni, genel bütçe kanun tasarısı ile kesin hesabı ve çeşitli mali kanunları incelemekle görevli kılınmıştı.

Görüleceği üzere Maliye Komisyonu özel düzenlemelere konu olmuştur. Bu durum, komisyonların ülkemizdeki tarihsel gelişimleri içinde, önemleri gereği bütçe ile ve diğer mali işlerle ilgilenen komisyonların, hep farklı ve ayrıcalıklı düzenlemelere konu olmasının ve hukuki bakımdan da diğer komisyonlardan daha güçlü bir dayanağa sahip olmasının başlangıçtan itibaren bir kanıtı niteliğindedir. Bu komisyonlar, mali kaynakların yönlendirilmesindeki etkileri nedeniyle zaman içerisinde fiilen de diğer komisyonlardan ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuşlardır.¹³

13 Mayıs 1877 Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinin tadil edilmiş şekline göre de Heyet-i Mebusan'da her biri onbeş üyeden oluşan ve bir yasama yılı için üyeleri Heyet-i Mebusan'ı oluşturan beş şubeden seçilen 16 daimi komisyon kurulmakta, böylece sürekli komisyon sistemine geçilmekteydi. Buna göre, encümenler bir yasama yılı için seçilmekte ve görevleri ertesi yasama yılı başlangıcına kadar devam etmekte idi. Oysa, ilk içtüzükler döneminde encümenler belirli kanun tasarısı ve tekliflerini görüşmek üzere seçiliyordu. Kavanin-i Maliyye (Mali Kanunlar) ile Muvazene-i Maliyye Encümeni (Bütçe), sayılan bu 16 encümen arasında yer almaktaydı (m. 12). Nizamnamede Kavanin-i Maliyye ve Muvazene-i Maliyye encümeninin oluşumları ve çalışma yöntemlerine ilişkin ayrıca bir düzenleme öngörülmemişti. Ancak, Muvazene-i Maliyye Encümeni'nin görüşme konuları bütçe görüşmelerini düzenleyen ayrı bir maddede belirtilmiş böylece görevlerine açıklık kazandırılmıştı. Buna göre, Meclis-i Mebusan bütçesiyle ek ödeneğine ilişkin kanun tasarıları, bütçe kanunu tasarıları, ek ödenek ve olağanüstü ödenek talebine ilişkin tasarılar, Devlet gelir ve giderlerinde artış veya azalış öngören tasarılar bu encümene havale edilecekti (m. 83).¹⁴ Diğer encümenler de bu kanun tasarılarını görüşebilmekle birlikte, ödenek artışına yol açacak düzenleme yapamazlardı.

1920-1927 yıllarını kapsayan dönemde Plan ve Bütçe Komisyonunun kimi görevleri "İktisat" ve "Maliyye" encümenleri tarafından yerine getirilmekte idi. İlk TBMM açıldıktan sonra, 26 Nisan 1920 tarihinde alınan 7 sayılı Kararla

¹³ Remzi Çiftelinar, Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2005, s. 19.

¹⁴ Madde şu şekildedir: "Muvazene Encümenince Tetkik olunacak Hususat
Madde 83.- Muvazene Encümeninin tetkine havale olunacak hususat berveğ-i atidir.
1-Meclis-i Meb'usan Muvazenesiyle tahsisat-ı munzamesi hakkındaki kanun layihaları,
2-Muvazene-i Maliyye kanunu,
3-Tahsisat-ı munzame ve tahsisat-ı fevkalade talebini havi olan kanun layihaları,
4-Varidat ve mesarifat-ı Devletin tezyid ve tenkisini intaç edecek her nev'i kanun layiha ve teklifleri."

Heyeti Mebusan Nizamname-i Dahilisinin değiştirilerek uygulanması öngörül-
müştü. Mecliste İcra Vekilleri Heyetinin görevlerine karşılık gelmek üzere on
komisyon oluşturulmuştu. Bu komisyonlar arasında ‘İktisat’ ve ‘Maliyye’ encü-
menleri de yer almaktaydı.¹⁵ Öte yandan, üye sayısının artırılmasına ilişkin
1924 yılında alınmış bir kararın varlığından, Muvazene Encümeninin varlığını
bu dönemde de sürdürdüğü anlaşılmaktadır.¹⁶

Önceki anayasalarda olduğu gibi, 1924 Anayasasında da komisyonlara
ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, bu Anayasada bütçeye ilişkin kimi
hükümlere yer verilmiştir. Anayasanın 26. maddesinde TBMM’nin yasama
fonksiyonu niteliğindeki görevleri arasında kanun koymak, kanunlarda değişiklik
yapmak, kanunları yorumlamak ve kanunları kaldırmak yetkisi ile kanunlara
ilişkin bu fonksiyonların yanı sıra, devletin bütçe ve kesinhesap kanunlarını
incelemek ve onaylamak yetkisi de sayılmıştı. Meclis görüşmelerini, içtüzük
hükümlerine göre yapacaktı. Bu düzenlemeyle bütçe ve kesinhesap kanunlarının
diğer kanunlardan ayrılan özel bir kanun türü olduğu ilk olarak bu Anayasada
ortaya konmuştur. Çünkü bütçe ve kesinhesaplar için kanun koymak değil
“incelemek ve onaylamak” deyimini kullanılmıştır.¹⁷

Heyet-i Mebusan İçtüzüğü 1927 yılına kadar uygulanmış, 2 Mayıs 1927
tarihinde TBMM yeni bir Dahili Nizamname kabul etmiş ve Heyet-i Mebusan
Nizamname-i Dahilisini yürürlükten kaldırmıştır. TBMM Dahili Nizamnamesinin
22. maddesinde encümenler; Meclis görevlerine karşılık gelen encümenler,
bütün hükümet hizmetlerine karşılık gelen encümenler ve bakanlıklara karşılık
gelen encümenler şeklinde gruplandırılmış ve Bütçe Encümeni “bütün hükümet
hizmetlerine karşılık gelen encümen” olarak belirlenmiştir.¹⁸ Ayrıca, sadece

¹⁵ Meclis katibince adları okunan komisyonlar; Adliyye, Dahiliyye, Hariciyye, İktisat, Maarif, Maliyye, Müdafai Milliyye, Nafia, Sıhhiyye ve Şer’iyye encümenleridir, Bkz., M. Tuncer Karamustafaoglu, a.g.e., (1965), s. 44.

¹⁶ Remzi Çiftelinar, a.g.e., (2005), s. 22.

¹⁷ Remzi Çiftelinar, a.g.e., (2005), s. 23.

¹⁸ 22. maddede encümenler şu şekilde gruplandırılmıştı:

Meclis vazifeleri ile mütenazır encümenler:

1.Arzuhal Encümeni (25 aza, iki muvazzaf katip);

2.Divanı Muhasebat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);

3.Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeni (10 aza, bir muvazzaf katip);

4.Meclis Kütüphanesi Encümeni (5 aza, bunlardan birini Riyaset Divanı, İdare Amirleri arasından ayırır. Bu Encümene Kütüphane Müdürü katiplik eder);

5.Teşkilatı Esasiye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);

Dahili Nizamname işleri bu encümene havale olunur.

Bütün Hükümet hizmetleri ile mütenazır encümenler:

6.Bütçe Encümeni (35 aza, bir kalem müdürü ile muavini, bir baş katip, muavini ve bir memur);
Bu Encümen kendine bir de Reisvekili intihabeder.

Umumi bütçe mazbatasının yazılması ve müdafaası ile mükellef bir mazbata muharririnden başka bu
Encümen bir veya muhtelif dairelerin bütçe mazbatasını yazmak ve müdafaaya etmekle mükellef hususi
mazbata muharrirleri dahi intihabedebilir.

Bütçe Encümeni için bir başkan vekili seçileceği öngörülmüş diğer komisyonlar için başkan vekili seçilmesi öngörülmemiştir.¹⁹ Öte yandan Nizamnameye, Bütçe Encümeni üyelerinin diğer encümenlere üye olamayacağına ilişkin bir hüküm konulmuştu (m. 39). Diğer encümenlerin üyeleri aynı zamanda bir başka encümene de üye olabiliyordu. Bakanlıklara karşılık gelen komisyonlar arasında İktisat Encümeni ile Maliye Encümeni de bulunmakta idi. Encümenlere karşılık gelmeyen dairelerle ilgili tasarı ve teklifler mali konulara ilişkin iseler Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, diğer konulara ilişkin iseler Dahiliye Encümeninde görülecekti (m. 39).

1927 yılında kabul edilen TBMM Dahili Nizamnamesinin Bütçe Encümeninin görevlerine ilişkin 126. maddesi şu şekildedir:

“Madde 126.- Bütçe Encümeninin tetkik edeceği işler şunlardır:

1. Meclis ve merbutatı (bağlı kuruluşları) bütçesi ile münzam tahsisatı (ek ödenek) hakkındaki kanun layihaları;
2. Muvazenei Umumiye Kanunu;
3. Münzam tahsisat, fevkalade tahsisat (olağanüstü ödenek), ve fasıllar arasında münakale (aktarma) talebin havi kanun tasarıları;
4. Devlet varidatının (gelirlerinin) veyahut masarifatının artırılmasını veya eksiltilmesini intac edecek her nevi kanun layiha ve teklifleri,
5. Muvazenei Umumiye kanunlarına ve dördüncü fıkradaki kanunlara müteallik bütün tefsir taleplerinin tetkiki.”

Görüldüğü üzere, Bütçe Encümeni esas itibariyle bütçe kanunu tasarılarını görüşmekte, ancak devlet gelir ve giderlerinde artış veya azalış meydana getirecek kanun tasarıları da Encümene havale edilmektedir.

Vekaletlerle mütenazır encümenler (Alfabe sırasıyla)

7. Adliye Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);
8. Çalışma Encümeni (15 aza, bir muvazzaf katip);
9. Dahiliye Encümeni (30 aza, bir muvazzaf katip);
- Bu Encümen lüzum görüldükçe bir reisvekili intihabeder.
10. Gümrük ve İnhisarlar Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
11. Hariciye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
12. İktisat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
13. Maarif Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
14. Maliye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
15. Milli Müdafaa Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);
16. Münakalat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
17. Nafia Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);
18. Sıhhat ve İçtimai Muavenet Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
19. Ticaret Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
20. Ziraat Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);

¹⁹ Ayrıca, Dahiliye Encümeninin “gerek duyulması halinde” bir başkanvekili seçeceği öngörülmüştü.

1961 yılında kabul edilen Milli Birlik Komitesi İçtüzüğüne göre²⁰ komite dört komisyon halinde çalışmaktaydı ve bunlardan birisi de 10 üyeli İktisat Komisyonuydu. Komisyon; Maliye, Sanayi, Tarım, Ticaret, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının hizmetlerinin koordinasyonu ve denetlenmesi ile görevli kılınmıştı. Dağıtılan TBMM Bütçe ve Sayıştay komisyonlarına kanunlarla verilmiş olan görevlerle, bütçe ve iktisadi kamu kuruluşları ile ilgili ve Sayıştay Başkanlığının çalışma konusuna giren işleri yapmak üzere de bu Komisyon görevlendirilmişti. Ayrıca, bu dönemde Bütçe Komisyonu da varlığını sürdürmüştür. 1961 yılına ait bütçe kanunu tasarı ile katma bütçelerin, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisinden seçilecek onar üyeden kurulu bir Bütçe Komisyonunda incelenerek Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edileceği belirtilerek, Bütçe Komisyonu kurulacağına ilişkin bir düzenleme yapılmış²¹, Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde de bu Kanuna atf yapılarak, söz konusu Komisyona katılacak üyelerin gizli oyla ve seçim sonucunda en fazla oy alanlar arasından sırası ile seçileceği, bu seçimin ilk toplantıdan itibaren en geç üç gün içinde yapılacağı ve isimlerin MBK' ye bildirileceği hükme bağlanmıştı. Bu dönemde Temsilciler Meclisinde bir de Maliye Komisyonu bulunmaktaydı. Kurulmuş olan komisyonlarla karşılanamayan dairelerle ilgili teklifler, mali işlerden ise Maliye Komisyonu ile Kurucu Meclis Bütçe Komisyonuna seçilen temsilci üyelerden oluşan Karma Komisyonda görüşülecekti.

1961 yılında kabul edilen Kurucu Meclis İçtüzüğüne göre, Bütçe Komisyonu 10 üyeden oluşmakta ve üyeleri Temsilciler Meclisi tarafından gizli oyla seçilmekteydi. 27 Aralık 1963 Tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde Bütçe ve Plan Komisyonu, görevleri bütün kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar içerisinde düzenlenmişti. Belli kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar arasında da Mali ve İktisadi İşler Komisyonu yer almaktaydı. Maliye, Enerji, Ticaret ve Sanayi, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarıyla karşılıklı olarak kurulmuş bulunan bu komisyon adı geçen bakanlıklara ilişkin tasarı ve teklifler ile diğer işleri görüşmekteydi. Belli kamu hizmetlerine karşılık gelmeyen dairelerle ilgili tasarı ve teklifler, mali işlerle ilgili işler Plan Komisyonunda görüşülecekti. Plan kavramının anayasaya girmiş olması nedeniyle buna ilişkin düzenleme İçtüzükte yer almıştı. Ayrıca, İçtüzükte Plan Komisyonuna yapılacak havaleler ve Komisyonun görevleri ayrı bir madde olarak düzenlenmişti. Plan Komisyonu üyeleri başka bir komisyona

²⁰ 27 Mayıs 1961 askeri müdahalesinden sonra geçici bir süre yasama görevi, Milli Birlik Komitesi, Temsilciler Meclisi ve her ikisinin birlikte toplanmasıyla oluşan Kurucu Meclis tarafından yerine getirilmiştir. Ancak her meclis/kurul ayrı çalıştığından, çalışma yönteminin belirlenmesi gereksinimi doğmuş ve üç ayrı içtüzük çıkarılmıştır.

²¹ 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Geçici Kanuna Ek "Kurucu Meclis Teşkilî" Hakkında 157 sayılı Kanun, RG, 16.12.1960, S.10682.

seçilememekteydi. Plan Komisyonu, Bütçe Karma Komisyonuna Cumhuriyet Senatosundan seçilen onbeş üyeden oluşuyordu.

Plan Komisyonunun görevleri 16.10.1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunla ayrıntılı biçimde tanımlanmış olduğu için Bütçe Komisyonu ile görevleri arasında çıkacak uyuşmazlıklar kanuni bir dayanağa kavuşturulmuş ve çözümü kolaylaştırılmıştı. Plan Komisyonu özel bir kanunla kurulduğundan, karma komisyonlar hakkında da genel hükümler getirildiğinden Plan Komisyonu ve Bütçe Karma Komisyonu Millet Meclisi İçtüzüğü'nün ilk halinde sayılan komisyonlar arasında yer almamıştı. Esasen Bütçe Karma Komisyonu dayanağını doğrudan Anayasadan alıyordu. Anayasanın 94 üncü maddesine göre, karma komisyon 35 milletvekiliyle 15 senatörden oluşacaktı. Ayrıca, komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üyelik verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili sağlanacaktı. Bu dönemde Cumhuriyet Senatosunda ve Millet Meclisinde birer Plan Komisyonu kurulmuştu. 77 sayılı Kanunun 2. maddesinde Plan Karma Komisyonunun Anayasanın 94. maddesine göre kurulan Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşacağı öngörülmüştü. Ayrıca, söz konusu Kanunun 3. maddesine göre, Millet Meclisi Plan Komisyonu, TBMM Bütçe Karma Komisyonuna Millet Meclisinden seçilen 35 milletvekilinden, Cumhuriyet Senatosu Plan Komisyonu da Bütçe Karma Komisyonuna Senatodan seçilen 15 üyeden oluşacaktı. Başka bir deyişle, TBMM'de aynı üyelerden oluşan bir Plan Karma Komisyonu bir de Bütçe Karma Komisyonu bulunuyordu. Bu karma komisyonlar varlıklarını 1980 yılına kadar devam ettirmişlerdir.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nde 17 Mart 1977 tarihli ve 641 sayılı Kararla yapılan değişiklikle Millet Meclisinde Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerini görüşmek üzere bir de Sayıştay Komisyonu kurulmuştur. 1982 Anayasasıyla kesinhesapların Bütçe Komisyonunda görüşüleceği düzenlendiğinden, Sayıştay Komisyonu kağıt üzerinde kalmış ve 20 Şubat 1992 tarihli ve 163 sayılı Kararla kaldırılarak, yerine Çevre Komisyonu kurulmuştur.

1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra Bütçe ve Plan komisyonlarının birleştirilmesi, daha doğrusu 77 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunla bu Komisyonun görevlerinin de Bütçe Komisyonuna verilmesi ve Komisyonun isminin Plan ve Bütçe Komisyonu olarak değiştirilmesiyle bu görevlerin hepsi Plan ve Bütçe Komisyonuna verilmiştir. 25 Eylül 1980 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama

Görevleri İçtüzüğünün ilk halinde düzenlenmemiş olan bütçenin görüşülmesine ilişkin hükümler 1981 yılında konulmuş ve Bütçenin MGK Genel Sekreterliğince teşkil edilecek Bütçe-Plan Komisyonu'nda görüşüleceği, KİT'lerin denetimini de bu komisyonun yapacağı hükme bağlanmıştır. Diğer komisyonların ise adları sayılmamış sadece ihtisas komisyonlarının kurulabileceği belirtilmiştir. Danışma Meclisinin 1981 yılında kabul ettiği İçtüzükte komisyonlar arasında Bütçe-Plan Komisyonu ve Mali İşler Komisyonuna yer verilmişti. 1982 Anayasası ile yeni içtüzük yapılıncaya kadar 1973 tarihli İçtüzüğün kullanılacağı öngörülmüştü (Geçici Madde 6).

Gerek Cumhuriyetten önceki anayasalarımızda gerekse Cumhuriyet dönemindeki ilk anayasamız olan 1924 Anayasasında komisyonlara ilişkin hükümler yer almıyordu. 1961 Anayasası'nın 94. maddesinde ise, bütçenin görüşülmesi için bir karma komisyon oluşturulması öngörülmüştü. Genel ve katma bütçe kanunu tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor 35 milletvekiliyle 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşan bir karma komisyona verilmekteydi. Parlatentonun iki meclisten oluşması bütçenin belli bir süre içerisinde çıkarılması ve kalkınma planıyla uyumlu olması zaruretleri dolayısıyla özellik arz eden bütçe kanunu tasarılarının görüşme ve kabul usullerinde farklı bir sisteme ihtiyaç duyulmuş ve bu gerekçeyle bu düzenlemeye ilişkin hüküm anayasa buyruğu olarak düzenlenmişti. Böylelikle bütçe ile ilgili komisyonun üye sayısı ve oluşum tarzı ile ilgili hükümler, dolayısıyla bir Meclis ihtisas komisyonuna ilişkin hükümler, hukukumuzda ilk defa Anayasa metinlerinde yer almaya başlamıştır.

3.2. Günümüzde Plan ve Bütçe Komisyonu

Plan ve Bütçe Komisyonu diğer Meclis komisyonlarından farklı olarak, kuruluşu Anayasa ile düzenlenmiş bir komisyondur. Yukarıda da değinildiği üzere, 1961 Anayasasının 94. maddesinde bütçenin görüşülmesinin yanı sıra, Bütçe Karma Komisyonunun oluşumuna ilişkin hükümlere de yer verilmişti. Aynı şekilde, 1982 Anayasasının 162. maddesi, bütçenin Bütçe Komisyonunda görüşüleceğini hükme bağlamış ve Komisyonun üye sayısı ve üyeliklerin parti grupları arasında nasıl dağıtılacağını düzenlemiştir. Buna göre, Komisyon 40 üyeden oluşmaktadır ve üyeliklerin en az 25'i iktidar grubu veya gruplarına aittir. Diğer üyelikler partilerin milletvekili sayısına göre dağıtılır (m. 162). Ancak iktidar grubuna düşen üyelik sayısı partinin TBMM'deki üye sayısına göre 25'ten fazla da olabilir. Öte yandan iktidarda bir azınlık hükümeti bile bulursa 25 üye iktidar partisinden olacaktır. Değindiğimiz bu hüküm Anayasanın

95. maddesinde yer alan, “İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir” şeklindeki genel kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Bu istisnanın amacı, hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçenin bütünlüğünün ve tutarlılığının bozulmasını önlemektir. Böylece Bakanlar Kurulu için güven oylaması niteliğini kazanmış olan bütçenin görüşülmesinde Hükümete önemli bir üstünlük sağlanmakta ve hükümetin bütçe kanunu yanında diğer kanunlar aracılığıyla da iktisadi ve mali politikalarını gerçekleştirmesi bir ölçüde kolaylaştırılmış olmaktadır. İçtüzüğün 20. maddesine göre Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu dışında kalan komisyonların üye sayıları Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenmektedir.²²

Komisyonun üyeliğe ilişkin bir başka özelliği de diğer komisyonların aksine bağımsızların da güçleri oranında temsil edilmesidir. Bu uygulama 1961 Anayasası ile başlatılmıştı. İçtüzük gereği diğer komisyonlarda bağımsızlara üyelik verilmez. Anayasanın yukarıda değindiğimiz hükmü doğrultusunda, TBMM İçtüzüğü Meclis çalışmalarında siyasi parti gruplarının temsiline önem vermiştir.

Belirtilmesi gereken bir başka husus da Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyelerinin aynı anda diğer Meclis Komisyonlarında görev alamayacaklarıdır. Esasen, ilk içtüzük düzenlemelerinden bu güne kadar komisyon üyelerinin diğer komisyonlara da üye olabilecekleri öngörülmüş, böylece bu kişilerin uzmanlıklarından mümkün olduğunca çok yararlanılabilmesi amaçlanmıştır. Ancak, 1927 yılında kabul edilen İçtüzükle Bütçe Encümeni üyeleri bu uygulamadan istisna tutulmuş ve uygulama bu güne kadar sürdürülmüştür. İçtüzükte, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliği ile diğer belirtilen görevlerde bulunanlar için diğer komisyonlara üye olunamayacağı belirtilirken “Meclis Komisyonları” tabiri kullanılmıştır. Bu ifadeden, sadece daimi komisyonların kastedildiği yorumu yapılarak geçici komisyonlara üyeliğin yasaklanmadığı sonucu çıkarılmıştır. Nitekim, uygulamada Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri geçici komisyonlara üye olabilmektedir.

Belli alanlarda uzmanlaşmış milletvekillerinin Komisyon üyeliğine seçilmesine özen gösterilmektedir. Komisyonlarda ekonomi/maliyecilerin ağırlığı söz konusudur. İkinci önemli grubu mühendisler oluşturmaktadır. 20., 21. ve 22. Dönemlerde üye dağılımına bakıldığında üyelerin; yüzde 28,3’ünün maliyeci/ekonomist, yüzde 27,5’inin mühendis, yüzde 14,2’sinin sanayici/işadamı, yüzde 9,2’sinin öğretim üyesi, yüzde 5,8’inin hukukçu, yüzde 5,8’inin tıp doktoru, yüzde 5’inin

²² Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun üye sayısı yasayla belirlenmiştir.

özel sektör yöneticisi, yüzde 4,2'sinin de diğer meslek kökenli oldukları görülmektedir.²³ Komisyonun bir diğer özelliği de “bakan yetiştiren komisyon” olarak anılmasıdır. 1995-2002 yılları arasında kurulan hükümetlerde Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliği yapmış olan toplam 43 bakanın görev yapmış olması bu nitelendirmeyi haklı kılmaktadır.²⁴

Öte yandan, baştan itibaren Bütçenin ve Bütçe Encümeninin taşıdığı önemden dolayı bu encüme destek hizmeti sağlamak üzere özel bir idari birim kurulduğu görülmektedir. Oysa, diğer komisyonlar için özel bir idari örgütlenmeye gidilmemiş, bu komisyonlara destek hizmeti Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından sağlanmıştır. 1927 tarihli İçtüzüğü'nün 22. maddesinde, Bütçe Encümeninde bir kalem müdürü ile muavini, bir başkatip ve muavini ve bir memur; diğer encümenlerde ise birer muvazzaf katip bulunacağı öngörülmüştü. Nitekim, 1929 yılında 1452 sayılı Kanunla Bütçe Encümeninde bir Başkatipliğin kurulmuş olduğunu görüyoruz. 1937 yılında çıkarılan 3158 sayılı Kanunla Başkatiplik yerine Şeflik kurulmuş, 1943 yılında kabul edilen 4448 sayılı Kanunla bu Şeflik, Müdürlük olarak yeniden örgütlenmiştir. Son olarak, 13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ile Daire Başkanlıklarının kurulması üzerine Bütçe Müdürlüğü, Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığına bağlanmıştır.

4. Komisyonun İşlevleri

Plan ve Bütçe Komisyonunun en önemli görevi aşağıda da değinileceği üzere bütçe kanun tasarılarını görüşmektir. Esasen, mali konulara ilişkin tasarı ve teklifler eskiden beri Plan ve Bütçe Komisyonunun selefleri sayılabilecek komisyonlar tarafından görüşülmekteydi. Ancak, Komisyonun görev alanı kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesiyle sınırlı kalmamış, zaman içinde giderek genişlemiştir. 1961 Anayasasıyla birlikte planlı kalkınmanın benimsenmesi ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulamaya konulması Meclisin her iki kanadında Plan Komisyonu adıyla ayrı birer komisyon kurulması sonucunu doğurmuştu. Böylece Komisyonun görevleri arasına Kalkınma Planının görüşülmesi de girmişti. Öte yandan, 21.7.1967 tarihli Sayıştay Kanunu Sayıştay birinci başkan ve üyelerinin önseçiminin Bütçe Karma Komisyonunca yapılmasını öngörüyordu. Bu görev, tek meclisli sisteme geçilmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonunun kurulmasıyla bu Komisyona verilmiştir. Son yıllarda çeşitli kanunlarla Komisyonun yürütme organı tarafından bilgilendirilmesi konusunda düzenlemeler yapılmıştır.

²³ Remzi Çiftçin, a.g.e., (2005), s. 74.

²⁴ Remzi Çiftçin, a.g.e., (2005), s. 73.

Komisyunun bu günkü görevleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Anayasanın 162. ve 163. maddeleri ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Bütçe Kanunu Tasarılarını görüşmek.
- Anayasanın 164. maddesi ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca Kesinhesap Kanunu Tasarılarını görüşmek.
- Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararname ve tezkere görüşmek.
- Anayasanın 166. maddesi ile 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun uyarınca kalkınma planlarını görüşmek.
- 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5. ve 6. maddeleri uyarınca Sayıştay 1 inci Başkanının ve üyelerinin ön seçimini gerçekleştirmek.
- 832 sayılı Sayıştay Kanununda TBMM'ye sunulması öngörülen çeşitli konulara ilişkin Sayıştay raporlarını görüşmek.
- Çeşitli kanunlar uyarınca bilgilendirme toplantıları düzenlemek.

4.1. Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarıları

Ülkemizin de dahil olduğu Kıta Avrupası sistemini benimseyen ülkeler gurubunda parlamentolar, bütçe hakkını esas itibarıyla bütçe tasarısının görüşülmesi ve onanması safhalarında kullanmaktadır. Parlamento, bütçeyi görüşüp onamak için yaptığı incelemeler ve araştırmalar sırasında gelir ve giderlerin temeli ile ilgili siyasi tasarruflarda bulunmuş olmaktadır. Bütçeyi her sene yeni baştan onamak, zaruri olarak kabinenin gelir ve gider politikasını bir daha gözden geçirmek, hükümeti adeta genel bir sorguya çekmek imkanı sağlamaktadır. Diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de uygulama bu şekilde gerçekleşmekte ve bütçenin özel bir önem kazanması bu siyasi denetim işlevinden kaynaklanmaktadır. Nitekim ülkemizde 1. Meşrutiyet döneminde toplanan ilk Mecliste bütçe görüşmeleri sırasında hükümete ve padişaha yönelik eleştirilerin artması üzerine, Meclisin feshedildiği ve seçime gidilerek yeni bir Meclis oluşturulduğu ifade edilmektedir.²⁵ Parlamentolar, denetimini yaptıkları yürütmeyi, güvenoyu vererek göreve getirmişlerdir. Güvenoyu verirken temel aldıkları kriter, yürütmenin programıdır. Dolayısıyla programları çerçevesinde

²⁵ Recai Galip Okandan, Amme Hukukumuzun Anahatları: Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi, 1. Kitap: Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977., s. 175-187.

hareket edip etmediklerini izlemek, parlamentoların sahip olduğu doğal bir haktır. Bütçe görüşmeleri bu hakkın kullanılmasının en etkin yollarından biridir. Çünkü hükümet programının yıllık dilimlerini bütçe aracılığıyla parlamento onayına sunmaktadır.

Bütçe kanununun parlamentoda görüşülmesi, yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı en önemli araçtır. Bütçenin önemli ekonomik ve siyasal politika aracı olması, bu konuda hükümete geniş yetkiler verilmesini zorunlu kılmıştır. Bütçe hazırlığında hükümete tanınmak istenen inisiyatif, ayrıca bütçenin tartışılması sırasında Meclisin yetkilerinin azaltılmasını da yanında getirmiştir. Bu sonuca bütçe ile ilgili Anayasa hükümleri incelendiğinde de varılabilir. Anayasanın; TBMM'nin görevlerini sayan 87. maddesi, kanunlar için "kanun koymak" deyimini kullandığı halde, bütçeler için "görüşmek ve kabul etmek" deyimini kullanarak aradaki farkı belirgin bir biçimde vurgulamıştır. TBMM'de bütçe görüşmeleri yapılırken hükümet güçlü kılınmıştır. Meclis görüşmelerinde Bütçe Komisyonuna çok önemli bir rol verilmiştir. Bütçenin Meclis'te görüşülmesi için ayrılan 75 günlük sürenin 55 günü Bütçe Komisyonuna ayrılmıştır. Bütçe Komisyonunun, bütçe tasarılarını değiştirmek konusunda Meclis Genel Kurulundan daha yetkili kılındığını belirtmek gerekir. Çünkü, Bütçe Komisyonu gerek kamu harcamalarını, gerek kamu gelirlerini arttırıp eksiltebilecek önerilerde bulunabilirken, Meclis Genel Kurulunda gider arttırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunulması, Anayasaya göre mümkün değildir.

Anayasanın bütçenin görüşülmesi ile ilgili 161., 162. ve 163. maddeleri birlikte ele alındığında, şu süreç karşımıza çıkmaktadır: Devletin ve kamu iktsadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin yıllık harcamalarına izin veren bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunca hazırlanır, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulur ve bütçe kanunu tasarısı, 55 gün içerisinde Bütçe Komisyonunda incelenir. Bütçe Komisyonunun kabul edeceği metin, TBMM Genel Kurulunda görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır. Ancak, TBMM üyeleri Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında gider arttırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Görüldüğü gibi, bütçe tasarısının yasama organındaki görüşülmesi sırasında komisyon gerekiyorsa gelirleri azaltıp giderleri arttırabilmekte, bir başka deyişle konuya daha teknik düzeyde yaklaşabilmekte iken, Genel Kurulun denetimi daha çok siyasal nitelik taşımaktadır. Ayrıca, genel ve katma bütçelerle verilen ödeneklerin harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, bu sınırın Bakanlar Kurulu Kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı, Bakanlar Kuruluna KHK ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği, cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören

değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bütçe tasarıları 17 Ekim'de Meclise sunulmaktadır. Komisyonda görüşmeler ise aşağı yukarı 15 gün sonra başlamakta, yaklaşık 20 gün içinde sonuçlandırılmaktadır. İlk birleşim Maliye Bakanının sunuş konuşması ile başlamaktadır. Bu konuşmada; dünyadaki gelişmeler, Türkiye'deki gelişmeler, bir önceki yıl kesinhesabı, içinde bulunulan yıl bütçesinin gerçekleşme oranları, yeni bütçenin hedefleri, bütçe büyüklükleri, memur aylıklarının artış oranı, uygulanan ve uygulanacak vergi sistemi ve uygulamaya sokulacak yeni vergiler hakkında bilgiler yer almaktadır. Bakanın sunuş konuşmasının ardından Komisyon bütçe görüşmelerinin esas ve usulleri hakkında karar vermektedir (konuşma süresi, komisyon başkanına bütçe görüşme programda değişiklik yapma yetkisi verilmesi gibi). İlk birleşim böylece sona ermekte ve Komisyon üyelerinin bütçe ve bütçe ile ilgili dokümanlarını inceleyebilmelerini sağlamak amacıyla bir haftalık ara verilmektedir. Maliye Bakanının sunuşunun ardından yapılan ilk toplantıda bütçe ve kesinhesap kanunu tasarılarının tümü üzerinde görüşme yapılmaktadır. Bir gün süren bu toplantıda hükümeti Maliye Bakanı temsil etmektedir. Görüşmeler, Bakan sunuşunu önceki birleşimde yapmış olduğu için doğrudan Komisyon üyelerinin söz hakkı ile başlamaktadır. Bu konuşmalarda bütçe ve kesinhesaplar hakkında görüş ve eleştiriler dile getirilmekte, ülkenin genel ekonomik durumuyla ilgili değerlendirmeler yapılmakta ve hükümetin ekonomi politikaları başta olmak üzere bütün uygulamaları tartışılmaktadır. Bakanlıkların bütçelerinin görüşülmesi sırasında hükümeti, ilgili bakan temsil etmektedir. Bütçe tasarılarının oylaması programlar (yeni uygulamaya geçilen analitik bütçe sistemi ile birlikte, fonksiyonlar) itibarıyla yapılmaktadır. Tüm kurum ve kuruluşların bütçe ve kesinhesapları kabul edildikten sonra genel ve katma bütçe kanunu tasarıları ve kesinhesap kanunu tasarılarının maddeleri görüşülmekte, en son gelir bütçesi ve gelir kesinhesabı oylandıktan sonra toplantılar sona ermektedir. Toplantıların ardından komisyon raporu hazırlanmakta ve bütçeler ile cetvellerde yapılan değişiklikler doğrultusunda tasarılar yeniden tanzim edilip bastırılmakta ve Genel Kurul görüşmelerine hazır hale getirilmektedir.

Son yıllarda uygulanan sıkı maliye politikaları nedeniyle Komisyon tarafından bütçede yapılan artışlar oldukça sınırlı düzeydedir. 2001-2005 döneminde bütçeler üzerinde ortalama 78 önerge verilmiştir. Bu dönemde önergelerle gerçekleştirilen ödenek artışı ise ortalama binde 2 düzeyindedir.

Anayasanın 164. maddesine göre, kesinhesap kanunu tasarıları kanunda daha kısa bir süre öngörülmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak

en geç yedi ay sonra TBMM'ye sunulmak durumundadır. Kesinhesap Kanunu Tasarısının sunulmasından itibaren yetmişbeş gün içinde Sayıştay, genel uygunluk bildirimini Meclise sunmak zorundadır. Kesinhesap Kanunu Tasarısı Bütçe Komisyonunda Bütçe Kanunu Tasarısı ile birlikte görüşülmek durumundadır. Komisyon her iki kanun tasarısını birlikte görüşerek Genel Kurula birlikte sunar.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali sistemde köklü değişiklikler yapılmıştır.²⁶ Bu Kanunla bütçenin ve kesinhesabın kapsamı genişletilerek Parlatentonun mali yönden daha geniş bir alanı denetlemesine imkan sağlanmıştır. Artık, daha önce bütçeleri Meclis tarafından belirlenmeyen pek çok kamu kurum ve kuruluşunun bütçe ve kesinhesapları TBMM tarafından karara bağlanacaktır. Dolayısıyla genelde TBMM'nin, özeldede ise Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe sürecindeki iş yükleri artmıştır. 5018 sayılı Kanun, TBMM adına denetim yapan Sayıştayın denetim alanını da genişlettiğinden, Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanı da genişlemiş olmaktadır. Söz konusu Kanuna göre, kamu kuruluşlarının faaliyet raporları ve Sayıştayın hazırlayacağı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından değerlendirilecektir.

5018 sayılı Kanun gereğince kamu idarelerinin faaliyet raporları Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulacaktır. Böylece kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında İdarenin sorumluluğu TBMM tarafından değerlendirilebilecektir. Söz konusu Kanunun geçici 4. maddesinde Kanunla getirilen mali yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlamak üzere TBMM İçtüzüğünde gerekli değişikliklerin yapılacağı öngörülmektedir. Nitekim kapsamlı bir içtüzük değişikliği teklifi hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur.²⁷ Teklifin 98. maddesiyle İçtüzüğün 179. maddesinin değiştirilmesi öngörülmekte ve "Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve eklerini, 178. madde gereğince komisyonlar tarafından hazırlanan idarelerin bütçeleriyle ilgili raporları, Plan ve Bütçe Komisyonunun karar vermesi halinde kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarısı ve tekliflerini görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere" Bütçe Alt Komisyonunun; "Kesinhesap kanunu tasarısı ve ekinde yer alan belgeleri, 178. madde gereğince idarelerin kesinhesapları ve faaliyet raporları hakkında komisyonlar tarafından hazırlanan raporları, genel uygunluk bildirimini ve ilgili kurumlar tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine her yıl sunulan raporlar ile Sayıştay tarafından sunulan diğer raporları görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere" Kesinhesap Alt Komisyonunun kurulması öngörülmektedir. Alt Komisyonların üye sayısı Plan ve Bütçe

²⁶ RG, 24/12/2003, S. 25326.

²⁷ Bkz., <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0818.pdf>

Komisyondan belirlenecek, üyeleri, siyasi parti grupları ile bağımsızların Plan ve Bütçe Komisyonundaki temsil oranları dikkate alınarak Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından seçilecek ve bir yasama döneminde iki kez seçim yapılacaktır. Alt komisyonların başkanları ise kendileri tarafından seçilecektir. Böylece, Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla TBMM'nin yürütmeyi denetleme işlevini daha etkili bir biçimde gerçekleştirmesi sağlanacaktır.

Ayrıca, söz konusu değişiklik teklifinin İçtüzüğü'nün 178. maddesini değiştiren 97. maddesinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığının, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının kamu idareleriyle ilgili bölümü ile bu idarelerin kesinhesaplarını, idare faaliyet raporlarını ve Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan diğer raporlar hakkında ilgili komisyonların, mahalli idareler genel faaliyet raporu hakkında da İçişleri Komisyonunun görüşleri alınmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına göndereceği öngörülmektedir.

4.2. Kalkınma Planları

İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın etkilerini ortadan kaldırabilmek amacıyla bütün Batı ülkelerinde topyekün ve dengeli kalkınma politikaları benimsenmiş, bu çerçevede orta ve uzun vadeli kalkınma planları uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de de 1960 yılında Milli Birlik Komitesinin kabul ettiği 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş, 1961 Anayasası ile planlı kalkınma anayasal düzenleme konusu olmuş, 1962 yılında 77 sayılı Kanun ile Planın Meclis'te nasıl görüşüleceği düzenlenmiş, 1963 yılında I. Beş Yıllık Kalkınma Planının kabulüyle de planlı kalkınma uygulamaları başlamıştır. Bugüne kadar sekiz adet beş yıllık plan uygulamaya konulmuştur. 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planından sonra hazırlanması gereken dokuzuncu planın hazırlanması bir yıl ertelenmiş, beş yıllık planlama uygulamasından vazgeçilmesi sonucunda yedi yıllığına hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı 28 Haziran 2006'da TBMM tarafından kabul edilmiştir.

77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 1. maddesi, planın Plan Karma Komisyonunda görüşüleceğini öngörmekteydi. Kanunda ayrıca bu karma komisyonun Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden kurulu olduğu belirtilmekteydi. Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen plan bir kez de Plan Karma Komisyonunda görüşülerek Millet Meclisinin onayına sunuluyordu.

1982 Anayasası da 166. maddesinde planlamaya ilişkin hükümlere yer vermiştir. Anayasa planın hazırlanması, TBMM tarafından onaylanması, uygulanması, değiştirilmesi ve bütünlüğünün korunmasına ilişkin hususların kanunla düzenleneceğini öngörmüş, bunun üzerine 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun kabul edilmiştir.²⁸ Kalkınma planları yıllık programlar, yatırım programları ve yıllık bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle bütçe ve plan arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. 3067 sayılı Kanunun 3. maddesine göre, TBMM komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini kalkınma planına uygunlukları bakımından incelemek ve plana aykırı bulduklarını reddetmek durumundadırlar.

3067 sayılı Kanuna göre, kalkınma planları Plan ve Bütçe Komisyonunca görüşülerek TBMM Genel Kurulunun onayına sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip TBMM'ye sunulan Plan, yirmidört saat içinde Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınır. Gündeme alındıktan sonra üyeler tarafından incelenebilmesi için beş gün ara verilir. Plan Komisyona havalesinden itibaren en çok yirmi gün içinde karara bağlanarak Genel Kurula sunulur. TBMM Genel Kurulu Planı en çok sekiz gün içinde karara bağlar. Plan, gerek Komisyonda gerekse Genel Kurulda aralıksız olarak ve bölümler halinde görüşülür.

4.3. Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Kanun Hükümünde Kararnameler

Mali konulara ilişkin tasarı ve tekliflerin eskiden beri Plan ve Bütçe Komisyonunun selefleri olan komisyonlar tarafından görüşüldüğüne daha önce değinilmişti. Örneğin, Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinin tadil edilmiş şeklinde Muvazene-i Maliyye Encümeni'nin görüşme konuları bütçe görüşmelerini düzenleyen ayrı bir maddede belirtilmiş böylece görevlerine açıklık kazandırılmıştı. Buna göre; Meclis-i Mebusan bütçesi ile ek ödeneklerine ilişkin kanun tasarıları, Bütçe Kanunu Tasarısı, ek ödenek ve olağanüstü ödenek talebine ilişkin tasarılar, Devlet gelir ve giderlerinin artması ya da azalması sonucunu doğuran tasarı ve teklifler bu Komisyonda incelenmekte idi. Aynı görevler 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Nizamname-i Dahilisi ile de Muvazene Encümenine verilmişti.

Plan kavramının anayasaya girmiş olması nedeniyle buna ilişkin düzenleme İctüzükte yer almış ve İctüzükte Plan Komisyonuna yapılacak havaleler ve Komisyonun görevleri ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Bu madde 77 sayılı

²⁸ RG, 6/11/1984, S. 18567.

Kanuna uygun olarak hazırlanmıştı. Buna göre; Başkanlığın uzun vadeli planla ilgili gördüğü tasarı ve teklifler en son olarak Plan Komisyonuna havale edilmektedir. Ayrıca kanun tasarı ve tekliflerinin havalesi, hükümetin veya Genel Kurulun lüzum göstermesi halinde de en son olarak Plan Komisyonuna yapılmaktaydı. Bu işlerden başka kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarı veya tekliflerini veya belli maddeleri bu niteliği taşıyan kanun tasarı ve tekliflerinin ilgili maddelerini inceleme görevi de Plan Komisyonuna verilmişti. Vergi ve resimlerle ilgili kanun tasarı ve teklifleri, vakıflarla ve mali işlerle ilgili kanun tasarı ve teklifleri de Plan Komisyonu tarafından incelenmekteydi. Komisyonun kesinhesap kanun tasarılarının incelenmesi ve Sayıştay tarafından yürürlükteki kanunlar gereğince verilen raporları görüşmek ve bu raporlardaki görüşler hakkında bir rapor düzenleyerek vermek görevleri de vardı. Bu raporlar Genel Kurulda sadece genel görüşme konusu yapılabilmekteydi.

77 sayılı Kanunda Komisyonun görüşeceği işlerin kapsamı bir hayli geniş tutulmuştu. Ayrıca Komisyon diğer komisyonların rapor ve metinlerinde yürürlükteki uzun vadeli plana aykırı bulduğu hususları belirtmek ve metni uzun vadeli plana uygun şekle sokmakla görevliydi. Bu durumda Genel Kuruldaki görüşmelerde Plan Komisyonu raporu esas alınmaktaydı. Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, ek ödenek ve aktarma tasarı ve teklifleri Karma Bütçe Komisyonunda, bunun dışında kalan bütçe ile ilgili tasarılar ile teklifler ise Cumhuriyet Senatosu Bütçe Komisyonunda görüşülecekti (m.3).

77 sayılı Kanun 3067 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış, ancak, bu Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülecek tasarı ve tekliflere ilişkin hükümleri hemen hemen aynı biçimde yeni Kanunda da yer almıştır (m. 3). Maddenin ikinci fıkrasında, TBMM Başkanlığının kalkınma planıyla ilgili gördüğü tasarı ve teklifleri en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edeceği belirtilmektedir. Ayrıca yasa tasarı ve teklifleri, Hükümetin veya Genel Kurulun lüzum göstermesi halinde de Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilecektir. Maddenin üçüncü fıkrasında ise, Komisyonun bunlardan başka, kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren yasa tasarı veya tekliflerini ya da sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifleri inceleyeceği öngörülmektedir.

Daha önce de değinildiği gibi, Anayasanın 162. maddesinde bütçe kanunu tasarılarının, 164. maddesinde de kesin hesap kanunu tasarılarının Bütçe Komisyonunda (İçtüzükteki adıyla Plan ve Bütçe Komisyonu) görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve

Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanununun 3. maddesinde hangi konuların Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği düzenlenmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında, TBMM Başkanlığının kalkınma planıyla ilgili gördüğü tasarı ve teklifleri en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edeceği belirtilmektedir. Ayrıca yasa tasarı ve teklifleri, Hükümetin veya Genel Kurulun lüzum göstermesi halinde de Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilecektir. Maddenin üçüncü fıkrasında ise, Komisyonun bunlardan başka, kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren yasa tasarı veya tekliflerini ya da sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifleri inceleyeceği öngörülmektedir.

Bu düzenlemelerin yanı sıra, TBMM İçtüzüğü'nün 20. maddesinin gerekçesi hangi konuların hangi Komisyonlara havale edileceğini düzenlemektedir. Buna göre, Plan ve Bütçe Komisyonu, Başkanlıkça, Hükümetçe veya Genel Kurulca kalkınma planı ile ilgili görülen kanun tasarı ve tekliflerini; kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalışı gerektiren kanun tasarı ve tekliflerini; veya sadece belli hükümleri bu niteliği taşıyan kanun tasarı ve tekliflerinin söz konusu hükümlerini; vakıflar, milli emlak, vergi, resim, harçlarla ilgili kanun tasarı ve tekliflerini; genel ve katma bütçe kanun tasarılarını, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerini, kesinhesap kanun tasarıları ile genel ve katma bütçeli dairelere bağlı döner sermayelerin kesinhesaplarının onaylanmasına dair kanun tasarılarını; mali işlemler ve gümrüklerle ilgili diğer kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameleri ve Sayıştay tarafından kanun gereğince verilen raporları inceler.

Görüldüğü gibi Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanı bir hayli geniştir. Devlet bütçesine gelir getiren ya da bütçeden harcama yapılmasını gerektiren her türlü kanun tasarı ve teklifi Komisyonun görev alanına girmektedir. Komisyonun görüştüğü tasarı ve teklifler kabaca aşağıdaki şekilde gruplandırılabilir:

- Bütçe ve Kesinhesap Kanunu Tasarıları,
- Vergi, harç, katkı payı, fon ve benzeri mali yükümlülükler getiren tasarı ve teklifler,
- Bütçeye yük getiren tasarı ve teklifler,
- Yeni kamu kuruluşu kurulmasına, kamu kuruluşlarının birleştirilmesine veya kaldırılmasına ilişkin tasarı ve teklifler,
- Kadro ihdasını veya iptalini öngören tasarı ve teklifler,
- Kamu personelinin özlük haklarına ilişkin tasarı ve teklifler,

- Sosyal güvenliğe ilişkin tasarı ve teklifler,
- İktisadi ve mali nitelikteki uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin tasarılar,
- Özelleştirme uygulamalarına ilişkin tasarı ve teklifler.

Hemen hemen bütün kanunların mali boyut taşıdığı düşünülürse Komisyonun görev alanının genişliği daha iyi anlaşılabilir. Uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına yönelik tasarılar dışında kalan tasarı ve tekliflerde Komisyon çoğunlukla “esas komisyon” olarak belirlenmektedir. Bu haliyle Komisyon iktisadi ve mali politikaların belirlenmesinde, mali kaynakların yönlendirilmesinde oldukça önemli bir işlevi yerine getirmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu görev alanının genişliğine bağlı olarak yasa yapma sürecinde bir hayli etkin bir komisyondur. Örneğin, 21. Yasama Döneminde TBMM Başkanlığına sunulan toplam 1796 adet kanun tasarı ve teklifinin 891 adedi, yani yaklaşık %50’si esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Bu oran uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin tasarılar dışarıda bırakıldığında yaklaşık % 60 olmaktadır.²⁹ Öte yandan, aynı dönemde TBMM’de kabul edilen 386 adet kanunun 134 adedi, yani % 35’i esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür. Ancak, uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanunlar dışarıda bırakıldığında bu oran yaklaşık % 56 olmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonu kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sırasında alt komisyon kurulması yöntemini oldukça sık kullanmaktadır. Bu durum büyük ölçüde Komisyona havale edilen tasarı ve tekliflerin hacimli olmalarından ve oldukça teknik konuları düzenlemelerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, 22. Yasama Döneminin ilk üç yasama yılında Komisyonun hazırladığı 148 adet raporun 30 adedi, yani aşağı yukarı beşte biri alt komisyon çalışmalarına dayanmaktadır. Geriye kalan raporlar çoğunlukla nispeten az maddeli ve karmaşık olmayan tasarı ve tekliflere ilişkindir. Komisyonun tasarı ve teklifleri değiştirme oranı da bir hayli yüksektir. Örneğin, Komisyonun alt komisyon kurarak görüştüğü tasarılar arasından seçilen ve toplam madde sayıları 377 olan 11 tasarıda alt komisyon metni üzerinde toplam 180 önerge; alt komisyon kurulmaksızın görüşülen ve toplam madde sayıları 621 olan 11 tasarı üzerinde 207 önerge kabul edilmiştir.

²⁹ Uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair yasa tasarıları genellikle yürürlük ve yürütme maddeleri dışında 1-2 maddelik tasarılar olup, görüşülmesi fazla zaman almayan tasarılardır.

4.4. Sayıştay Tezkereleri

Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına inceleme, denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlama görevlerini yerine getiren anayasal bir kamu kuruluşudur. Anayasanın 160. maddesinde Sayıştayın “*merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli*” olduğunu hükme bağlamıştır. Öte yandan, 832 sayılı Sayıştay Kanununun³⁰ 28. maddesinde Sayıştayın, denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor vereceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu Kanunun 88. maddesinde ise, Sayıştayın inceleme ve denetleme sırasında mevzuata aykırı bulduğu hesap ve işlemler hakkında Sayıştay Genel Kurulunca gerek duyulması halinde, kendi mütalaasını da eklemek suretiyle bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisini bilgilendireceği öngörülmüştür. Ayrıca, söz konusu Kanunun ek 2. maddesinde, Sayıştay Kanunu ile Bütçe Karma Komisyonuna verilen görevlerin Plan ve Bütçe Komisyonunca yerine getirileceği ve TBMM’ye sunulan raporların genel görüşme konusu yapılacağı belirtilmektedir. Anılan Kanunun ek 10. maddesinde ise, Sayıştay raporlarının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır.

Sayıştay yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde hazırladığı raporları bir tezkerıyla birlikte TBMM Başkanlığına sunmakta ve bu tezkereler TBMM Başkanlığınca Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Genel mahiyetteki Sayıştay raporlarına ilişkin Sayıştay tezkerelerine bu güne değin gereken önemin verildiği söylenemez. Komisyonun yoğun gündemi nedeniyle Sayıştay tezkereleri görüşülememiştir. Ancak, 22. Dönemde önemli bir gelişme olarak bir Sayıştay tezkeresinin Komisyonda görüşülerek karara bağlandığını belirtmek gerekir. Esasen, kamu mali yönetiminde yapılan köklü değişikliklerle Sayıştay denetiminin etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu gelişmeye paralel olarak, önümüzdeki yıllarda TBMM’nin de denetim faaliyetlerine daha fazla zaman ayırması söz konusu olabilecektir.

Söz konusu değişikliklere uyum sağlamak üzere hazırlanan ve yukarıda da değindiğimiz içtüzük değişiklik teklifinde faaliyet raporları dışında kalan diğer raporların, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından resen veya komisyonlarca talep edilmesi halinde, görüşleri alınmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi

³⁰ RG, 27/2/1967, S. 12538.

Başkanlığınca ilgili komisyonlara gönderilebileceği öngörülmektedir (Teklifin İçtüzüğü'nün 180. maddesini değiştiren 99. maddesi). Maddede ayrıca, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan Sayıştay raporlarının genel görüşme konusu yapılacağı düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından sunulan ve yasama döneminin sonuna kadar Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülmeyen diğer raporlar ise, arşive kaldırılmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilecektir. Ancak, bu raporlar, takip eden yasama döneminde siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından yenilenebilecektir.

4.5. Sayıştay Birinci Başkan ve Üyelerinin Ön Seçimi

Plan ve Bütçe Komisyonu 21.7.1967 tarihli Sayıştay Kanununun 5., 6. ve ek 8. maddeleri uyarınca Sayıştay Birinci Başkan ve üyelerinin ön seçimini yapmaktadır. Adayların değerlendirilmesi ve Genel Kurula sunulacak adayların seçilmesi için ad çekme yoluyla, Komisyon üyeleri arasından partilerin ve bağımsızların güçleri oranında temsil edildiği onbeş kişiden oluşan bir ön seçim komisyonu kurulur. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı kendi partisinden kontenjanından katılarak bu onbeş kişinin arasında yer alır ve ön seçim komisyonuna başkanlık eder. Ön seçim komisyonu Genel Kurula sunulmak üzere Sayıştayda boş bulunan üyelik sayısının iki katı kadar adayı ilgili kanun hükümlerine göre seçer.

4.6. Bilgi Edinmeye Yönelik Faaliyetler

Son yıllarda yapılan kimi düzenlemelerle ülkedeki iktisadi ve mali bazı alanlardaki gelişmeler konusunda çeşitli kamu kuruluşlarının Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirmesi öngörülmüştür. Bu gelişme, ciddi ekonomik ve mali krizler yaşayan ülkemizde bütün toplum adına bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahip bulunan TBMM'nin ekonomik ve mali politikalarla bunların etki ve sonuçları hakkında ilk elden bilgi sahibi olma isteğiyle açıklanabilir. Öte yandan, bu düzenlemeler, ağırlıklı olarak ekonomik ve mali konulara ilişkin yasa tasarı ve tekliflerini görüşen Plan ve Bütçe Komisyonunun sağlıklı bilgilere dayanarak karar verme isteğinin bir göstergesi olarak da değerlendirilmelidir.

Söz konusu düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir:

- 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununun 42. maddesi uyarınca Merkez Bankası uygulanan para politikası hakkında yılda iki defa yapılan toplantılarla Komisyonu bilgilendirmektedir.

- 4743 Sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 7. maddesi, kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceklerini öngörmektedir. Bu hüküm gereğince üst kurullar faaliyet raporlarını Komisyona göndermektedir.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 14. maddesi, Hazineden sorumlu bakanın yılda bir defadan az olmamak üzere Devlet borcu ve Hazine garantilerinin uygulama sonuçlarıyla ilgili olarak Komisyonu bilgilendireceğini ve üçer aylık dönemlere ilişkin Kamu Borç Yönetimi Raporlarının Komisyona gönderilmek üzere TBMM Başkanlığına sunulacağını hükme bağlamıştır. Bu hüküm gereğince Kamu Borç Yönetimi Raporları Komisyona sunulmaktadır.

5. Sonuç

Parlamentoların kurumsallaşma sürecinde komisyonlar büyük önem taşımaktadır. İş yükünün zamanla artması sonucunda üretkenliği artırmak, etkili ve verimli bir yasama faaliyeti gerçekleştirebilmek amacıyla parlamento komisyonları kurulmuştur. Parlamentoların gelişmesine paralel olarak komisyonlar da sürekli olarak gelişmiştir. Öyle ki, kimi ülkelerde bazı yasalar nihai olarak komisyonlarda karara bağlanmakta, Genel Kurulda görüşülmemektedir. Ülkemizde parlamentolu hayatın başlangıcından itibaren komisyonlar kurulmuş, yasama faaliyetinin gerçekleştirilmesinde komisyonlar merkezi bir konum kazanmışlardır. Günümüzde kanunların büyük ölçüde komisyonlarda şekillendiği bir gerçektir.

Bütçe kanunun öneminden dolayı, bütçeyi görüşecek parlamento komisyonu da başlangıçtan itibaren özel bir öneme sahip olmuş, zamanla Anayasal düzenleme konusu yapılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonunun görevleri de büyük ölçüde Anayasa ve yasalarla düzenlenmiştir. Bütçe Kanunu ve kalkınma planı gibi temel metinler Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Ayrıca, 3067 sayılı Kanun Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanını oldukça geniş düzenlemiş, İçtüzüğüne ilgili maddesinin gerekçesinde de bu düzenlemeye paralel ifadeler yer verilmiştir. Günümüzde ekonomik ve mali konularda, kamunun örgütlenme anlayışında yaşanan hızlı değişme Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünü daha da artırmıştır. Öte yandan, kamu mali sisteminde yapılan köklü değişiklikler doğrultusunda Komisyonun denetim işlevi daha da güçlenecek, bu durum ilave iş yükü getirecektir.

Komisyondun artan iş yükü karşısında, Plan ve Bütçe Komisyondundan ayrı olarak bir de “Maliye Komisyonu” kurulmasının yararlı olacağı belirtilmektedir. İdare faaliyet raporlarının ise, kurulacak bir Sayıştay Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyondunun oluşturacağı Karma Komisyonda görüşülmesi önerilmektedir.³¹ Daha önce de değinildiği üzere, önceleri Bütçe Komisyondunun yanı sıra bir de Maliye Komisyonu bulunmaktaydı. Ayrıca, Sayıştay Komisyonu da bir ara kurulmakla birlikte işlevsiz kalmıştı. Ancak, Plan ve Bütçe Komisyondunun kimi görevlerinin kurulacak ayrı bir komisyona devredilmesi halinde tasarı ve tekliflerin esas ve tali komisyondara havalesi daha da önem kazanacaktır. Bu durumda, esas ve tali komisyondar arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve bunların yetkilerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi gerekecektir. Çünkü bütçe disiplininin sağlanabilmesi ve maliye politikasının başarıya ulaşabilmesi, mali konuların bütünlük içerisinde ele alınmasını gerektirmektedir. Böyle bir durumda tali komisyondarın kendilerine havale edilen tasarı ve tekliflerin hangi maddelerini görüşebilecekleri Başkanlıkça belirtilmesi, buna karşılık tali komisyondar yapılan düzenlemenin esas komisyondar tarafından değiştirilememesi öngörülebilir. Uyuşmazlık halinde ise bir karma komisyon kurulabilir. Ancak, bu durumda yasa yapma süresinin uzaması kaçınılmazdır. Parlatentonun artan iş yükü karşısında yasaların görüşülmesi sürecinin uzaması ise başlı başına bir tartışma konusudur.

Komisyondun çalışmalarında etkinlik sağlamak üzere düşünülebilecek bir başka çözüm yolu da İctüzükte değişiklik yapılmak suretiyle Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde sürekli alt komisyondarın kurulmasıdır.³² Nitekim, yukarıda da değinildiği üzere, 2006 yılında hazırlanan İctüzük Değişikliği Teklifinde Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde sürekli olarak bütçe ve kesinhesap alt komisyondarlarının kurulması öngörülmektedir.³³ Bu düzenleme, Komisyondun iş yükünü hafifletmekten ziyade, TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlamaya yöneliktir. Bütçenin ve harcamaya ilişkin diğer kanunların aynı komisyondar bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmasıyla parlatentoların doğuşunun en önemli nedeni olan bütçe hakkı gereği gibi kullanılmış olacaktır.

³¹ Nahit Yüksel, “Türk Parlatento Hukukunda Bütçe Komisyonu”, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2005, S. 56, s. 21.

³² Türkiye’de bu güne kadar uygulanmamakla birlikte, parlatento komisyondarlarının kendi içlerinde sürekli alt komisyondar kurması Amerika Birleşik Devletleri’nde oldukça yaygın bir uygulamadır., Bkz., William J. Keefe, Morris S. Ogul, The American Legiuslative Process (Congress and The States), Prentice Hall, Englewood, Cliffs, New Jersey, 1993, s. 183-185.

³³ Bkz., <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0818.pdf>

Kaynakça

- ARMAĞAN, Servet, Memleketimizde İçtüzükler, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- BOZ, Muhammet, TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 1994.
- ÇİFTİPİNAR, Remzi, Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2005.
- DURGUN, Şenol, Parlemlenter Yapılar ve Parlemlenterlerin Temsil Gücü, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005.
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0818.pdf>, 13.07.2006.
- İngilizce- Türkçe Redhouse Sözlüğü, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1984.
- Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun, RG, 6/11/1984, S. 18567.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG, 24/12/2003, S. 25326.
- KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, Yasama Meclisinde Komisyonlar, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1965.
- KEEFE, William J., MORRİS S. Oğul, The American Legiuslative Process (Congress and The States), Prentice Hall , Englewood, Cliffs, New Jersey, 1993.
- OKANDAN, Recai Galip, Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi) 1. Kitap (Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar), İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977., s. 175-187.
- Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük, C. 1, Sabah Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1990.
- Sayıştay Kanunu, RG, 27/2/1967, S. 12538.
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul, 1945.
- YÜKSEL, Nahit "Türk Parlamento Hukukunda Bütçe Komisyonu", Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2005, Sayı 56, s. 3-21.