

100. YILINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARŞİVİNDEN BİR KESİT: HESAPLARI İNCELEME KOMİSYONU*

A SECTION OF THE ARCHIVE OF TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY AT THE 100TH ANNIVERSARY: THE COMMITTEE ON AUDITING OF ACCOUNTS OF THE ASSEMBLY

Kerim POLAT**

ÖZET

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği; yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız olmalarıdır. Bu ilkeyi benimseyen gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde, esas alınan bütçe hakkı anlayışı çerçevesinde, mali iş ve işlemlerde yasama-yürütme denklemini etkileyen bazı mekanizmalar geliştirilmiştir. Parlamentoların bütçelerinin (mali iş ve işlemlerinin) denetimi bunlardan biridir.

Ülkemizde son yıllarda mali yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz kamu mali yönetim sistemini kökten değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin mali yönetim ve denetiminde de radikal değişiklikler olmuştur. Yaklaşık 125 yıldır Meclisin mali denetimini yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun varlığı sona ermiştir.

Bu makalenin konusu 5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali denetiminin ne şekilde yapıldığını ortaya koymak ve bu denetimi yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu hakkında bilgi vermektir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu mali yönetimi, mali denetim, Hesapları İnceleme Komisyonu

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 02.03.2020

Makale kabul tarihi: 22.05.2020

Bu çalışma yazarın 2014 yılında kabul edilen "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Mali Denetimi" adlı Yasama Uzmanlık Tezinin bir bölümünün kısa bir derlemesidir. Söz konusu çalışmanın tamamına TBMM Kütüphanesinden erişilebilir.

** Yasama Uzmanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

E-posta: kerimpolat@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8363-6423>

SUMMARY

The principle of the separation of powers requires the independency between the legislation, executive and judicial powers. In the developed countries and our country adopting this principle, in the scope of understanding of budget right based on, some mechanisms have been improved that affect the legislation-executive equation in the financial businesses and transactions. The audit of budgets (financial business and transactions) of parliamentaries is one of them.

In recent years, important regulations have been made about financial management and control systems in our country. Certainly, the most important one among these regulations is the Public Financial Management and Control law no. 5018 which radically changed financial management and control system. There have also been radical changes in the financial management and control of Grand National Assembly of Turkey with law no. 5018. The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly which had the duty of auditing the accounts of the Grand National Assembly of Turkey for almost 125 years, has been abolished.

The subject of this article is to put forth the method of financial audit of the parliament before the law no. 5018 and give information about the The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly.

Keywords: *The Grand National Assembly of Turkey, public financial management, financial audit, The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly*

GİRİŞ

Tarih içinde mutlak yetkili hükümdarların yasama yetkilerini seçimle işbaşına gelen parlamentolar ile paylaşması veya tamamen devretmesi, kamu gelirlerini toplama ve harcamaya izin verme yetkilerinin de parlamentoya geçmesine vesile olmuştur. İngiltere’de Magna Carta (1215) ile başlayan bu süreç Haklar Dilekçesi (1628) ve Haklar Yasası (1689) ile devam etmiş;¹ Amerikan ve Fransız Anayasalarında yerini almıştır.² Kamu gelirlerinin halk adına toplanması, bu gelirlerin halk adına harcanması için yürütmeye yetki verilmesi ve verilen ödeneklerin gereği gibi kullanıp kullanılmadığının denetlenmesi süreçlerini kapsayan bu yetki, öğretilerde “bütçe hakkı” olarak adlandırılmaktadır.³ Türkiye’de bütçe kavramı Tanzimat Fermanı’ndan sonra gelişmeye başlamış ve bütçe hakkı ilk kez 1876 Kanun-ı Esasi ile kabul edilmiştir.⁴

Süreçte birçok ülkede uygulamasını bulan bütçe hakkının üç aşaması bulunmaktadır. Bunlardan ilk ikisi gelirlerin toplanması ve harcanması hususlarında yürütmeye yetki verilmesidir. Parlamento bu iki yetkisini bütçe kanunları ve diğer mali kanunlar eliyle kullanmaktadır. Bütçe hakkının üçüncü ayağı ise yürütmeye tahsis edilen gelirlerin mevzuata ve amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir.⁵ Bu denetimin en önemli aracı ise kesin hesap kanunları ve bu kanuna ekli diğer belgelerdir. Yüksek denetim kuruluşlarınca hazırlanan raporların da bu denetimde ayrı bir yeri ve önemi vardır. Anayasal güvenceye sahip olan ve Sayıştay, Yüksek Denetim Kurulu, Denetim Konseyi vb. adlarla oluşturulan⁶ yüksek denetim organlarının temel görevi kamu idarelerinin denetlenmesi ve sonuçlarının parlamento raporlanmasıdır.

Gerek yasama organlarının ülke içindeki tarihsel önemi ve ağırlığı gerek kuvvetler ayrılığı⁷ ilkesi gereği parlamento bütçelerinin hazırlanması ve denetlenmesi,

-
- 1 Cezmi Erçin, **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları No: 2, İstanbul, 1938, s. 9-16.
 - 2 Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, Ankara, 2003, s. 73.
 - 3 Bütçe hakkının Dünya’da ve ülkemizde tarihsel gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için; Mustafa Şahin, **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulanması Sürecinde TBMM’nin Rolü**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 7-15.
 - 4 Bedi N. Fezyioğlu, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 26-28.
 - 5 Mehmet Selim Bağlı, “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, S. 20, Ocak-Şubat-Mart- Nisan- 2012, s. 47.
 - 6 Dünyada yüksek denetim kurumlarının örgütlenme modelleri hakkında detaylı bilgi için; Osman Meşe, “Yeni Sayıştay Kanunu, Yüksek Denetim Modelleri ve Yüksek Denetim Olgunlaşma Modeli”, **Dış Denetim Dergisi**, S. 3, Ocak-Mart 2011, s.221-222; Ahmet Sayer ve A.A. Ertuğrul Yurt, “Parlamento ve Yüksek Denetim Kurumları”, **Dış Denetim Dergisi**, S. 3, Ocak-Mart 2011, s. 86-89 adlı çalışmalara bakılabilir.
 - 7 Kuvvetler ayrılığı; “yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında “fren ve denge mekanizması” bulunan farklı organlara verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 47.
Teziç’e göre ise kuvvetler ayrılığı “devletin, yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirine karşı bağımsız organlara tarafından görülmesidir.” Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 393.

genel uygulama içinde istisnalara tabi tutulmaktadır. Dünya örneklerine bakıldığında, parlamento bütçelerinin hazırlanmasının yürütmenin müdahalesine kapalı olduğu görülmektedir.⁸

Bütçe uygulamalarının denetiminde ise iki temel modelin uygulandığı görülmektedir. Birincisi, mali denetimin ülkede kurulmuş bulunan yüksek denetim organına yaptırılmasıdır. Bu modelde yüksek denetim organı, diğer kamu idarelerinde olduğu gibi parlamentonun da denetimini yaparak sonuçlarını yine parlamentoya sunmaktadır. İkinci model ise, parlamentonun mali denetiminin bizzat parlamenterlerden oluşan bir ihtisas komisyonu tarafından yapılmasıdır. Komisyonun, parlamentonun farklı birimlerinde yerinde yaptığı denetimler ve hesapların incelenmesi neticesinde hazırlanan raporlar Komisyonunda görüşülerek oylanmakta ve sonucu Meclise bir raporla birlikte sunulmaktadır.⁹

Parlamentolar da bir kamu idaresi olarak bütçeye ihtiyaç duyarlar. Gerek yasama ve denetim faaliyetlerinin sürdürülmesi gerekse idari faaliyetlerin devam ettirilebilmesi için merkezi bütçeden kaynak alırlar. Ancak, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de parlamento bütçesinin hazırlanma aşamasında diğer kamu kurumlarından farklı usuller öngörülmüştür.¹⁰ Yasama organının yürütmeye karşı idari bağımsızlığını gözetken bu usuller mali açıdan parlamentonun elini güçlendirmektedir. Bütçe hazırlama yöntem ve tekniklerine bağlı kalınarak hazırlanan bütçe, gerek geçmişte gerek mer'î mevzuat uyarınca genel bütçe ile birleştirilmekte ve ilgili süreçlerden geçerek kanunlaşmaktadır.

Bütçe hakkının üçüncü ayağı olan denetim kısmı elbette ki, parlamento bütçeleri için de geçerlidir. Yasama organına verilen bütçenin de harcanması ve sonuçlarının takip edilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde, bütçe ile diğer mali işlem ve süreçlerin denetiminde ise 2006 yılına kadar ihtisas komisyonu marifetiyle denetim modeli benimsenmiştir. Bir ihtisas komisyonu olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu çeşitli adlar altında uzun yıllar boyunca Meclisin mali denetimini yapmıştır.

2006 yılında tüm maddeleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ülkemizde köklü bir mali reform yapılmıştır. Bu çerçevede, Meclisin mali denetiminde de yukarıda sözü edilen yüksek denetim kuruluşunun denetimi modeline geçilmiş, Hesapları İnceleme Komisyonu tarihe karışmıştır. Yeni kamu mali yönetimi sistemi ile dış denetimin Sayıştay, iç denetimin ise Meclisin kendi iç denetçileri tarafından yapılması kabul edilmiştir.

Makalemizin temel amacı Meclisin mali denetiminin 5018 sayılı Kanun öncesinde ne şekilde yapıldığını ortaya koymaktır. Çalışmamız büyük ölçüde Meclis

8 Kasım Erdem, **Parlamentoların Mali Özerkliği**, TBMM Araştırma Merkezi, 2009. s. 2-6.

9 Hüdai Şencan, **Bazı Parlamentoların Kendi Bütçelerini Hazırlama ve Denetleme Yolları**, TBMM Araştırma Merkezi, 2005, s. 1-3.

10 İleride de değinileceği üzere bundan kasıt, Meclis bütçesinin 5018 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin son fıkrası uyarınca –Sayıştay ve DDK'lar gibi- doğrudan Meclise sunuluyor olmasıdır. Böylelikle teknik olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile bütçe görüşmeleri yapılmamakta, bütçe rakamlarına yürütmenin müdahalesi söz konusu olmamaktadır.

tutanakları ve arşiv taramasına dayanmaktadır. Doğrudan birincil kaynaklardan faydalanılarak hazırlanan makalemiz, 100. Yılıni dolduran Gazi Meclisimizin tarihinde önemli bir görev üstlenmiş bir İhtisas Komisyonunu okuyucuların ilgisine sunmaktadır.

1. 5018 sayılı Kanun Öncesinde Meclisin Mali Denetimi – Tarihsel ve Hukuksal Çerçeve

5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali yönetimi ve kontrolü, diğer kamu idarelerinden farklı olarak, değişik metinlerde ve karmaşık biçimde düzenlenmiştir. Bu yapıyı çözümleyebilmek için dört temel kaynağa bakmak gerekmektedir. Bunlardan ilki dönemin mali anayasası olarak da kabul edilen, mali yönetimin kod kanunu,¹¹ 26.05.1927 tarihli ve (mülga) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. Söz konusu Kanun'da Meclisin mali yönetimine dair özel düzenlemeler yer almaktadır. İkinci olarak bir kamu idaresi olarak Meclisin¹² teşkilat kanunlarına bakılmalıdır. 1927'de Meclis-i Mebusan Başkâtipliğinden, 2011 yılında İdari Teşkilata uzanan bu yapılanmanın dayanağı olan kanunlarda da mali hükümler yer almaktadır. Üçüncü kaynak halen ülkemizdeki tek yüksek denetim kurumu olan Sayıştayın kuruluşunu, yapısını ve işleyişini düzenleyen kod kanunlardır. Son olarak bakılması gereken kaynak Meclis içtüzükleridir. Ülkemizin 1876 yılında başlayan parlamento tarihi, askeri müdahalelerle kesintilere uğrasa da, günümüze kadar uzanmaktadır. Bu süre zarfında uygulanan içtüzüklerde de Hesapları İnceleme Komisyonu başta olmak üzere Meclisin mali yönetim ve kontrolüne dair önemli düzenlemeler yer almaktadır.

1.1. Mali Yönetim Kod Kanunları

Ülkemizde kamu mali yönetiminin işleyişi uzun yıllar boyunca 1050 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmüştür. Mülga 1050 sayılı Kanun, Osmanlı'nın son dönemlerinde yapılan/yapılmaya çalışılan mali reformlardan hareketle oluşturulmuştur. Osmanlı'da mali reform çalışmalarının Tanzimat Fermanı ile başladığı söylenebilir.¹³ Yapılan reformlar ile devlet gelir ve giderlerinin belli bir

11 Kod kanun; "başlı başına bir alanı düzenleyen, mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan kanunlar" olarak tanımlanmaktadır. İbrahim Araç ve Şeref İba, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 58-3, 2003, s. 44. Ayrıca kod kanunların özellikleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Fahri Bakırıcı, "Kod Yasa- Çerçeve Yasa Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 54, S. 3, 2005, s. 233 vd.

12 Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsallaşması; toparlanma, geçiş, askıya alma ve yeniden örgütlenme süreçlerinden oluşan bir yapı sergilemektedir. Ömer Faruk Gençkaya, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme", **TBMM'nin Etkinliği** içinde. Koordinatör: İ. Turan, TESEV Yayınları, 2000, s. 32.

13 Tanzimat'ın ilanı ile mali alanda yapılan reformlara ilişkin bkz Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 26-28. Ayrıca Tanzimat Döneminde Osmanlı maliyesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Tevfik Güran, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)", **Belgeler**, C. 13, S. 17, 1988, s. 213-342.

dönem itibarıyla tespitine, tahsil ve ödenmesine ilişkin teknik düzlemdede çağdaş gelişmelerin aktarılması amaçlanmıştır.¹⁴ Önceden tahmine dayanan gelecek bir yıla ilişkin gelir ve giderleri gösteren ilk bütçe 1846 mali yılına ait olmuştur. İlk bütçe nizamnamesi olan **Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname** de 1855 yılında çıkarılmıştır.¹⁵ Batılı anlamda ilk bütçe ise 1863-1864 mali yıl bütçesidir.¹⁶ 1876'da Kanun-i Esasi ile birlikte meşrutiyetin ilan edilmesi bütçe sürecine parlamentoyu da katmış, Meclis-i Mebusanın dahil olduğu 1877/1878 bütçesi hazırlanmıştır. Padişahın Meclisi feshetmesinden yaklaşık otuz yıl sonra 1908'de Meclis-i Mebusan tekrar toplanmıştır.¹⁷ Bu dönemde, 1909 tarihli **Bütçe ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati** çıkarılmış, 1909 yılı bütçesini takiben devlet bütçesinin uygulamasını yıllık değil devamlı olarak düzenlemek amacıyla 1910 yılında **Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanun Muvakkati** yürürlüğe konulmuştur. Bu geçici Kanun 1912 yılında bazı düzenlemeler/değişiklikler yapılarak aynı adla yeniden yürürlüğe konulmuştur. **Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu** ile bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, devlet hesaplarının tutulmasına, denetlenmesine ait usuller düzenlenmiş, bütçenin kanuni tarifi yapılmış ve böylece bütçeye ilişkin esaslar yasal bir temele dayandırılmıştır.¹⁸ Sözü edilen bu düzenlemeler 1050 sayılı Kanun'un altyapısını büyük ölçüde oluşturmuştur.

1050 sayılı Kanun klasik bütçe sistemini benimsemiştir.¹⁹ Klasik bütçe anlayışı ilk kez Fransa'da ortaya konulmuş ve birçok ülke Fransa'dan öykünerek klasik bütçe sistemini uygulamaya başlamıştır.²⁰ Bu sistemde, devlet dairelerinin yürüttüğü görev ve fonksiyonlar için gerekli kaynak ihtiyacı belirlenir ve ödenek olarak bütçeyle tahsis edilir. Ödeneklerin belirlenmesinde hizmetlerin maliyeti, etkinliği, gerekliliği gibi hususlar yerine, kuruluş faaliyetini sürdürebilmesi için gerekli girdilerin (personel, mal ve hizmetler, makine-teçhizat, malzeme gibi) maliyetleri esas alınır.²¹

Türkiye Büyük Millet Meclisinin mali yönetimi 1050 sayılı Kanun ile oluşturulan bu mali sisteme uygun şekilde yürütülmüştür. Ancak 1050 sayılı Kanunda denetim açısından Meclise özerk bir statü verilmiştir. Kanun'un 127'nci maddesine göre Meclis, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay giderleri Kanun hükümlerine göre gerçekleştirilmekle birlikte, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın bunlar üzerinde inceleme hakkı yoktur. Kanunda Meclis idare amirlerince hazırlanacak bütçe ve

14 Erdoğın Öner, **Mali Olaylar Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı Yayın No: 2001/359, Ankara,2001, s. 236-237.

15 Öner, **a.g.e.**, s. 301.

16 M. Kamil Mutluer, Erdoğın Öner, Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 65.

17 Bu dönemin önemli olayları için; Sina Akşın, **Türkiye'nin Yakın Tarihi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 43-69.

18 Öner, **a.g.e.**, s. 420.

19 Bütçe sistemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul, 1987.

20 Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007, s. 26.

21 Kenan Bulutoğlu ve Kurtuluş Erciş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Ekin Yayınları, İstanbul, 1981, s. 80.

kesin hesap cetvellerinin konsolide edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderileceği öngörülmektedir. Yine Kanun'un 128'inci maddesinde bu üç kurumun ödeneklerinin idare amirlerinden biri ve Meclis saymanı tarafından ortaklaşa imzalanacak makbuz ile kullanılacağı ifade edilmiştir.²²

1.2. Meclis İdari Teşkilatı Kanunları

Bir kamu idaresi olarak TBMM'nin teşkilat yapısı, kurulduğu 1920 yılından bugüne kadar çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. Meclis idari teşkilatı, 23.4.1920'den Türkiye Büyük Millet Meclisi Dâhili Nizamnamesi'nin kabul edildiği 2.5.1927 tarihine kadar **Meclis-i Mebusan Başkâtipliği** tarafından yürütülmüş, bu tarihten itibaren **Kâtib-i Umumi** olarak değiştirilmiştir.

14.6.1934 tarihli ve (mülga) 2512 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'la²³ bu kez **Umumi Kâtiplik** olarak düzenlenmiştir. İdari Teşkilat; 2.1.1939 tarihli ve 3552 sayılı Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilatı Hakkında Kanun ile idari teşkilat bir kez daha ve Umumi Kâtiplik biçiminde düzenlenmiş, 9.1.1950 tarihli ve (mülga) 5509 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilatı Hakkında Kanun'la,²⁴ **Genel Kâtiplik** adı altında yeniden yapılandırılmıştır. 13.10.1983 tarihli (mülga) 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nda²⁵ ismi **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği** olarak belirlenen İdari Teşkilat, son olarak 1.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu'yla İdari Teşkilat olarak düzenlenmiştir.²⁶

2512 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi Meclisin mali yönetimini ve denetimini düzenlemektedir. Buna göre, Muhasebe Müdürlüğü idare amirlerinden birinin emir ve onayı ile Meclis, Riyaseti Cumhuriyet ve Divanı Muhasebat bütçelerini yönetir. Müdürlük, harcamaların dökümünü Tetkik-i Hesap Encümenine arz eder. Encümen üç kurumun da kesin hesaplarını görüşür ve karara bağlar. Kesin hesaplar, genel kesin hesaba ilave olunmak üzere Maliye Vekaletine gönderilir.

22 1050 sayılı Kanununun, Meclis ile ilgili 127'nci ve 128'inci maddeleri şu şekildedir:

“ **Madde 127** – Büyük Millet Meclisi, *Riyaseticumhur ve Divanı Muhasebatın masarifi bu kanun dairesinde tahakkuk ettirilerek tekiye olunur. Maliye Vekaleti ile Divanı Muhasebatın bunlar üzerinde bir güna tetkik hakları yoktur.*

Umumi bütçenin tanzimi sırasında idare amirleri bu bütçelere ait erkamı Maliye Vekaletine bildirir. Her sene nihayetinde tanzim edilecek hesabı kati cetvellerinin bir nüshası Hazine hesabı umumisine tihal olunmak üzere Maliye Vekaletine gönderilir.

Madde 128 – Büyük Millet Meclisi, *Riyaseticumhur ve Divanı Muhasebat bütçelerindeki muhassasat, idare amirlerinden biriyle Meclis Muhasibi tarafından müşterek imzalı makbuz mukabilinde Hazinesden verilir.*”

23 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc013/kanuntbmmc013/kanuntbmmc01302512.pdf E.T.18.05.2020.

24 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc032/kanuntbmmc032/kanuntbmmc03205509.pdf E.T.18.05.2020.

25 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc066/kanunmgkc066/kanunmgkc06602919.pdf E.T.18.05.2020.

26 TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı, **2012 yılı Faaliyet Raporu**, s.4 http://www.tbmm.gov.tr/docs/faaliyet_raporu_2012_idari_teskilat.pdf E.T..18.05.2020.

1050 sayılı Kanun ve Büyük Millet Meclisi Nizamname-i Dahilisi hükümlerinin varlığı dolayısıyla, 3552 sayılı Kanunda, mali yönetim ve denetime dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Kanunun genel gerekçesinde, kayıtları gösterir "... müfredatlı defterleri yevmî ve mütemadi bir surette tutmak ve her sene bu defterleri idare heyetine tasdik ettirdikten sonra dahilî nizamnamenin 62 nci maddesi mucibince (Meclis Hesabları Tedkiki encümeni) ne ibraz ve encümen tarafından yapılacak kontrol esnasında bütün ayniyatın yerlerinde mevcut olduğunu encümene irae etmek vazifesi ile mükellef ve mesul bir (Ayniyat memuru) nun istihdamına lüzum hâsıl..." olduğunun belirtilmesi ile yetinilmiştir.²⁷

5509 sayılı Kanunda Meclisin mali yönetimi ve denetimine dair bir hüküm yer almamaktadır. 2919 sayılı Kanun'un 8'inci ve 14'üncü maddeleri mali yönetim ve denetime dairdir. 8'inci maddeye göre Meclisin ita amiri Meclis Başkanıdır. Denetimi düzenleyen 14'üncü maddesi; "*Büyük Millet Meclisi harcamalarının denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden oluşacak Hesapları İnceleme Komisyonu tarafından yapılır.*" şeklindedir.

Sonuç olarak, Meclisin idari teşkilatını düzenleyen kanunların mali açıdan 1050 sayılı Kanun ile uyumlu olduğu görülmektedir.

1.3. Sayıştay ile ilgili Kanunlar

Padişah Abdülaziz'in 29 Mayıs 1862 tarihli "İrade -i Seniyye"si ile kurulmuş olan Sayıştay, 1876 Anayasası'nda yer alarak anayasal bir kuruluş haline gelmiştir.²⁸ 1920-1923 arasında, daha önce Sayıştay tarafından yürütülen bazı görevlerin TBMM üyeleri arasından seçilen bütçe denetimi ile görevli geçici bir komisyon eliyle yürütülmesini müteakip, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 24 Kasım 1923 tarihli ve (mülga) 374 sayılı "Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun"²⁹ çıkarılarak Sayıştay yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesinde yer alarak anayasal kimliğine yeniden kavuşmuştur. Sayıştayın, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olduğu ve devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevlendirildiği hükmü doğrultusunda, 1934 tarihli ve (mülga) 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu³⁰ Sayıştayın kuruluş ve işleyişini yeniden düzenlemek suretiyle, uygulanan dağıntık Sayıştay mevzuatını yürürlükten kaldırmıştır. Yirmi beş yılı aşan dönemi takiben Sayıştay, 1961 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile yeni bir kuruluşa ve işleyişe kavuşturulmuştur. Bu doğrultuda, 21.02.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır.³¹

27 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c028/tbmm05028015.pdf>

28 Necdet Kesmez, "Yüksek Denetim Örgütleri ve Sayıştay", **Parlamento ve Sayıştay Denetimi** içinde TESEV Yayınları, 2000, s. 188.

29 [http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200374.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200374.pdf) E.T.18.05.2020

30 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc013/kanuntbmmc013/kanuntbmmc01302514.pdf E.T.18.05.2020

31 Kamu mali yönetimi reformu çerçevesinde 2010 çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na sonraki bölümde değinilecektir.

Hepsi mülga olan 374, 2514 ve 832 sayılı Kanunlarda, Meclisin denetimi ile ilgili özel bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, bu kanunların kapsam maddelerine bakıldığında genel bütçeli olan Meclisi de kapsama aldıkları görülmektedir. Örneğin 832 sayılı Kanununun 1’inci maddesi Sayıştayın görev ve yetkisini tanımlarken “genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını...” ifadesini kullanmaktadır. Meclis de genel bütçeli bir kurum olduğundan³² 1050 sayılı Kanun ile 832 sayılı Kanun arasında bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir.³³

1.4. Parlamento İçtüzükleri

Diğer taraftan 1876 Anayasası ile beraber parlamentoya tanışan ülkemizde, parlamento içtüzüklerinde mali yönetim ve denetime dair hükümler yer almıştır. Yürürlükteki TBMM İçtüzüğü’nün 176 ila 180’inci maddeleri arasında da Meclisin bütçesinin hazırlanması, harcamaların denetlenmesi ve kesin hesabı ile ilgili hükümler yer almaktadır. Daha önceki içtüzükler ile birlikte mer’i İçtüzüğe aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Bütün bu düzenlemelerden görüleceği üzere eski kamu mali yönetimi ve denetimi sisteminin TBMM bütçesi bakımından uygulanmasından sorumlu iki aktör bulunmaktadır. Bunlar, Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanı ile Hesapları İnceleme Komisyonudur.

Makalemizde bunlardan sadece denetim kısmını oluşturan Hesapları İnceleme Komisyonu incelenecektir. Hesapları İnceleme Komisyonu geçmişte çok eski olan, önceki içtüzüklerde de uygulaması olan bir komisyondur.³⁴

32 Mülga 2919 sayılı Kanun’un 8’inci maddesi.

33 Meclis bütçesinin denetimine ilişkin bu ikilem hakkında detaylı bilgi için; Çetin Coşkun, “Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Sayıştay Bütçelerinin Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 30, 1998, s. 90-94 <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der30m7.pdf> E.T. E.T.18.05.2020

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan, Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonunun 8/12/1976 günlü ve 54/17 sayılı raporunu onayan Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının, Anayasa’ya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası niteliğinde bulunduğu savı ve iptali istemini sonuçlandıran Anayasa Mahkemesi Karar’ında, Millet Meclisi Genel Kurulu Kararı dolayısıyla 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesi ve İçtüzüğün ilgili maddeleri değerlendirme konusu yapılmıştır. Mahkeme Kararında, 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesinin 1961 Anayasası öncesi döneme ilişkin bulunduğu ve İçtüzüğün Hesapları İnceleme Komisyonuna dair düzenlemelerinin de 127’nci madde ile bağlantılı olduğuna işaret edilmiş, 1961 Anayasası ve 832 sayılı yeni Sayıştay Kanunu hükümleri karşısında, 1050 sayılı Kanunun 127’nci ve ondan güç alan İçtüzüğün 153., 156’nci maddelerinin, Anayasanın 64., 85., 127. ve 128’inci maddelerine aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, iptal istemi, sözü edilen Kanun ve İçtüzük hükümlerine yönelik olmayıp, yukarıda değinildiği gibi, Millet Meclisi Genel Kurulu Kararına yöneliktir. 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesi ve İçtüzüğün Hesapları İnceleme Komisyonuna dair düzenlemelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi nezdinde açılmış bir dava bulunmamaktadır. İptal istemine konu olsalar Yüksek Mahkeme tarafından muhtemelen iptal edilecek olan her iki düzenleme, 2006 yılı başına kadar yürürlükte kalmıştır.

34 “Hesapları İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu ile birlikte Türk parlamento tarihinin en eski komisyonlarıdır.” Şeref İba ve Rauf Bozkurt, **100 Soruda Parlamento**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 230.

2. Hesapları İnceleme Komisyonu

Yasama organının kendi harcamalarının denetimini, kendi içinden çıkaracağı bir komisyon eliyle yapması, değişik ülkelerde kabul edilen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu uygulama halen bazı ülkelerde tamamen, bazı ülkelerde ise kısmen uygulanmaktadır.³⁵

Bir denetim organı olarak Hesapları İnceleme Komisyonu “sui generis” bir yapılanmaydı. Diğer denetim organlarından farklı olarak üyelerinin tamamı milletvekiliydi. Siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiği Komisyonda muhalefet milletvekillerinin de olması, Komisyonu daha da önemli kılmaktaydı. Parlamento bütçe hakkını diğer kurumlar üzerinde kullanırken yüksek denetim organından (Sayıştay) yardım almakta; Hesapları İnceleme Komisyonu eliyle ise doğrudan kullanılmaktaydı. Aşağıda örnekleriyle değinileceği üzere Komisyon, Meclisin değişik birimlerinde yerinde ve doğrudan denetimler yapmaktaydı.

2.1. Tarihe³⁶

Ülkemizde Meclisin mali denetimi işlevine sahip bir komisyonun ilk parlamento deneyiminden başlamak suretiyle çeşitli adlar altında kurulduğu görülmektedir. **20 Eylül 1877 tarihli “Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şekli”** nin 129 ila 132’nci maddelerinde **Tetkik-i Hesabat Encümeni**, 13 Mayıs 1877 tarihli “Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şekli”nin 168’nci maddesinde de ifadesini bulmuştur. Söz konusu Komisyon tarih içerisinde **İçtüzüklerde şu şekilde yapılandırılmıştır:**

1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi ve 8 Eylül 1293 (20 Eylül 1877) Tarihli Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisinde komisyon ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak iki Meclisin İçtüzüğünde de birkaç ay sonra bazı değişiklikler yapılmış ve komisyon *Tetkik-i Hesabat Encümeni* adıyla içtüzüklerdeki yerini almıştır.

8 Eylül 1293 (20 Eylül 1877) Tarihli Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şeklinde *Tetkik-i Hesabat Encümeni*, 129 ve 132’nci maddelerde düzenlenmiştir. 129’uncu maddeye göre Meclis kesin hesabı kestörler (idare amirleri) tarafından Encümene sunulur. Encümen sarfiyatın (harcamaların) usule ve mevzuata uygun kullanılıp kullanılmadığını inceler ve neticeyi bir rapor ile Heyet-i Ayan’a arz eder. Kesin hesap ile ilgili son kararı Heyet verir. 132’nci maddeye göre de vezne sorumlusu olan Muhasebe Müdürü Heyet-i Ayan adına Encümene karşı sorumludur.³⁷

35 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız;

Kerim POLAT; Türkiye Büyük Millet Meclisinin Mali Denetimi, TBMM Yayınlanmamış Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2014

Tablo 2: Bazı Ülkelerde Parlamentoların İç ve Dış Denetim Modelleri

36 Hesapları İnceleme Komisyonu ile ilgili şimdiye kadar akademik bir çalışma yapılmamıştır. Komisyonun tarihçesi ile ilgili bu kısım büyük oranda; Şeref İba, **Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, TBMM Arşivi ve TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivinden faydalanılarak yazılmıştır.

37 İba, 2007, s. 357.

1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nin Değiştirilmiş Şeklinde *Tetkik-i Hesabat Encümeni* 168'inci ve 169'uncu maddede yer almaktadır. 168'inci madde beş kişiden oluşan Encümen'in Meclis bütçesinin uygulanmasına nezaret edeceğini ve sene sonunda da kesin hesabı Heyet'e arz edeceğini düzenlemiştir. 169'uncu maddede Encümen üyelerinden birinin ita amiri olarak harcamalar yapılmadan önce vize edeceği; bu noktada üyenin harcama için ödenek olup olmadığını ve harcamanın mevzuata uygunluğunu kontrol etmekle yükümlü olduğu belirtilmektedir.³⁸ Maddedeki bir diğer düzenleme oldukça önemlidir. Buna göre "*Divan-ı Riyaset azası Tetkik-i Hesabat Encümenine aza olamaz.*" Başkanlık Divanı üyesinin Encümene üye olamayacağını öngören İçtüzük, aynı kişinin hem mali yönetimde ve hem de denetimde görev alamayacağı temel ilkesini 137 yıl önce düzenlemiş olması bakımından dikkate değerdir.

1920'de TBMM'nin açılması, 1923'te de Cumhuriyetin ilan edilmesi sonrasında **1927 TBMM Dahili Nizamnamesi** kabul edilmiştir. Nizamnamenin 22'nci maddesinde encümenler sayılmıştır. 3'üncü sırada düzenlenen *Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeninin* 10 üye ve bir kaptan oluşması öngörülmüştür. Nizamnamenin 60 ila 65'inci maddelerinde Encümenin görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Buna göre Encümen bütçenin uygulanmasına nezaret eder ve kesin hesabı Heyet'i Umumiyeye bildirir. Heyet bundan bilgi edinmekle yetinir. Bütün harcamalar sarftan önce Encümenin bir üyesi tarafından vize edilir, vize edilmeyen hiçbir harcama yapılamaz. Ayrıca Encümen, idare amirleri tarafından tutulan eşya ve demirbaş defterlerini inceler, gerekirse yerinde teftiş eder ve sonucunu Heyet'e bildirir.³⁹ Encümen yılda altı defadan az olmamak üzere muhasebe ve vezneyi habersiz bir şekilde teftiş eder. Teftiş sonuçları rapora bağlanır ve Heyete arz edilir. Encümen yılsonunda kesin hesabı görüşür ve Heyet'e sunar. Heyet bilgi edindikten sonra kesin hesap cetvelleri Hazine genel hesabına eklenmek üzere Hükümete gönderilir.⁴⁰ Encümenin azasından murakıp olan zat (denetçi üye) tatil zamanında da makamda bulunur ve kendisine yüz elli lira huzur ücreti verilir.⁴¹

27 Mayıs askeri müdahalesinin ardından askıya alınan TBMM'nin yerine üç ayrı Meclis yasama görevini üstlenmiştir. Her Meclisin de ayrı ayrı İçtüzüğü bulunmaktadır. Bunlardan **1960 T.C. Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü**nde Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeninin görevleri **İktisat Komisyonuna** verilmiştir. İçtüzüğün 35'inci ve 36'ncı maddeleri İktisat Komisyonuna ilişkindir. Buna göre, Komisyonunun üç üyesi MBK, Devlet Başkanlığı ve Sayıştay bütçelerinin uygulanmasını gözetir ve sonuçlarını MBK'ya bildirir. Verile emirleri harcanmadan önce Komisyonun bir üyesi tarafından vize edilir, vize edilmeyen hiçbir harcama

38 İba, 2007, s. 332.

39 Encümenin eşya ve demirbaş defterlerine dair raporlarının Kamutay'da müzakere edildiği örneklerle de rastlamak mümkündür. Bkz.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c011/tbmm09011020.pdf>; (E.T. 19.05.2020)

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c006/tbmm10006053.pdf> (E.T. 19.05.2020)

40 1050 sayılı Kanun'un 127'nci maddesi uyarınca.

41 İba, 2007, s. 259, 260.

yapılamaz. Komisyon gün ve saat bildirmeden Saymanlık ve vezneyi teftiş eder, bu teftiş yılda en az altı defa yapılır. Teftiş sonuçları rapora bağlanır ve gerekirse MBK'ya sunulur. Komisyon kesin hesap kanunu tasarısı ile Sayıştay ve Yüksek Murakabe Heyetince üç ayda bir verilecek raporları inceler, inceleme sonuçlarını gösteren rapor bastırılarak üyelere dağıtılır. Raporlar Genel Kurulca sonuca bağlanır.⁴² **1961 Temsilciler Meclisi İktüzüğü**'nde komisyona ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. **1961 Kurucu Meclis İktüzüğü**'nün 31'inci maddesi *Hesapları İnceleme Komisyonunu* düzenlemiştir. Temsilciler Meclisinden seçilecek beş üye ile MBK'den seçilecek üyelere oluşan Komisyonun; Meclis hesaplarının ve Sayıştay'ın görevleri ile ilgili tekliflerin incelenmesi, Meclis Kütüphanesinin düzenlenmesi ve yönetilmesine nezaret edilmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Görüleceği üzere 1961 Kurucu Meclis İktüzüğü Komisyonla farklı görevler yüklemiştir.⁴³ **1963 Cumhuriyet Senatosu İktüzüğü**nün 173 ila 175'inci maddelerinde bütçe ve kesin hesap işleri düzenlenmiştir. Buna göre Cumhuriyet Senatosu bütçesi idareci üyeler tarafından hazırlanarak Başkanlık Divanında görüşülür ve son şeklini alır. Bütçe ile ilgili harcama emirleri Cumhuriyet Senatosu Başkanınca imzalanır. Harcamaların denetimi ise *Cumhuriyet Senatosu Hesapları İnceleme Komisyonu* tarafından yapılır. Komisyon her yılın sonunda hazırlayacağı raporu Başkanlığa sunar, Başkanlık da Genel Kurulun bilgisine arz eder.

1973 Millet Meclisi İktüzüğü'nde *Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu*; 20'nci maddede komisyonlar arasında sayılmış ve 153 ila 156'nci maddelerde düzenlenmiştir. Mevcut İktüzük hükümleri söz konusu düzenlemelerin aynısı olduğundan aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

1980 askeri müdahalesi sonucu kurulan **1980 Danışma Meclisi İktüzüğü**, 19'uncu maddesinde komisyonlar arasında *Danışma Meclisi Hesaplarını İnceleme ve Sayıştay Komisyonu* yer almıştır. Komisyonun görev ve yetkileri İktüzüğü'nün 134 ila 137'nci maddelerinde sayılmıştır. Düzenlemeler 1973 Millet Meclisi İktüzüğüne paralel şekilde öngörülmüştür.

Halen yürürlükte olan **Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü** ise **Millet Meclisi İktüzüğü'nün** 1996 yılında 424 numaralı TBMM Kararı ile büyük ölçüde değiştirilmesi suretiyle vücut bulmuştur. İktüzüğü'nün 20'nci maddesinde *Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu* ismen sayılmış, 177 ila 180'inci maddelerinde de görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, ülkemizin parlamento tarihinde Meclisin denetimi açısından Hesapları İnceleme Komisyonu modelinin bir gelenek haline geldiği, iktüzüklerin de bu geleneğe bağlı kaldıkları görülmektedir. Üye sayısı değişiklik göstermekle birlikte Komisyonun; milletvekillerinden oluşması, muhalefet milletvekillerinin de komisyon üyesi olması, farklı birimlerde habersiz denetimler yapması, Saymanlığın yılda altı defa denetlenmesi, bir üyenin harcamalar yapılmadan önce vize etmesi,

42 İba, 2007, s. 229.

43 İba, 2007, s. 204.

Meclis kesin hesabını görüşerek bir rapor halinde Genel Kurula sunması, eşya ve demirbaşları da denetlemesi ve gerek görülmesi halinde bizzat sayım işlemleri yapılması gibi her içtüzükte öngörülen görevleri bulunmaktaydı.

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile söz konusu Komisyonun görevi zımnen, 2919 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 14'üncü maddesinin de 29.11.2006 tarihli ve 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tamamen değiştirilmesi ile açık bir şekilde sona ermiştir. Hesapları İnceleme Komisyonu (HEK), 22.11.2006 tarihli toplantısında Meclisin 2005 yılı hesaplarını incelemiş ve aynı tarihli HEK/110 sayılı 23 numaralı Kararı ile ibra ederek Genel Kurula sunulmasına karar vermiş; 14.12.2006 tarihli son toplantısında ise HEK/113 sayılı 24 numaralı Kararı ile Milli Saraylar, Köşk ve Kasırları İnceleme ve Denetim Raporunu kabul ederek faaliyetlerine son vermiştir. Komisyon faaliyetlerinin sona ermesinin ardından 340 klasörden oluşan arşivi TBMM Kütüphane ve Arşiv Müdürlüğüne teslim edilmiştir.

2.2. Komisyonun Oluşumu⁴⁴

TBMM İçtüzüğünde Hesapları İnceleme Komisyonunun üye sayısı ve oluşumu ile ilgili bir konu hariç olmak üzere özel bir düzenleme yer almamıştır. Üye sayısı İçtüzüğün 20'nci maddesi uyarınca, Danışma Kurulunun⁴⁵ teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenmekteydi. Özel düzenleme ise İçtüzüğün 178'inci maddesiyle yapılmıştı. Buna göre Komisyon Başkanlık Divanında diğer ihtisas komisyonlarında olmayan **“denetçi üye”** adıyla bir üye daha yer almaktaydı. Denetçi üyenin görevi İçtüzüğün 178'inci maddesi uyarınca harcamaları vize etmektir.⁴⁶ Denetçi üyenin özürü olması durumunda bu görev Komisyon Sözcüsünce yerine getirilmekteydi. İçtüzük denetçi veya sözcüden birinin tatil veya ara verme durumlarında Ankara'da bulunmasını öngörmektedir.⁴⁷

TBMM Hesapları İnceleme Komisyonunun denetçi üyeliğinin oldukça prestijli bir görev olduğu, makam odası ve aracı tahsis edildiği; Başkanlığın 21. Dönemde 7/5745 sayılı soru önermesine verdiği cevaptan anlaşılmaktadır.⁴⁸ Denetçi üyeye 09.10.1984 tarihli ve 3084 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Divan Üyelerinin Temsil Ödenekleri İle Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunca Seçilen Denetçi Üyenin Ödeneği Hakkında Kanun uyarınca temsil ödeneği de verilmekteydi.

44 Hesapları İnceleme Komisyonuna dair bundan sonraki alt başlıklar (oluşum, faaliyetler, görev ve yetkileri) mer'î İçtüzüğün öngördüğü ve teamüle dayanan uygulamalardır.

45 Danışma kurulunun parlamento hukukundaki yeri ve önemi ile işlevleri hakkında bilgi için; İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 114-122.

46 Eski mali yönetimde bazı harcamalar yapılmadan önce Sayıştay tarafından vize edilmekteydi. Bu anlamda, denetçi üyeye Sayıştay denetçisine benzer bir görev verilmektedir.

47 İçtüzük m. 178.

48 Söz konusu soru önermesine ve cevabına şu adresten erişilebilir:
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=19093 (E.T.18.05.2020).

2.3. Komisyonun Görev ve Yetkileri

Hesapları İnceleme Komisyonun görevleri ile yetkileri son olarak mevcut İçtüzüğün “Mali İşler” başlıklı 176 ila 180’inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılmadığı için maddeler varlığını korumaktadır.

İçtüzüğün 177’nci maddesine göre Komisyonun temel görevi Meclis harcamalarının denetimini yapmaktır. Bu çerçevede, Komisyon belli aralıklarla Meclis Saymanlığını denetlemekte ve incelemelerinin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunmaktadır. Söz konusu harcamaların denetimi, uygunluk denetiminin yanı sıra sınırlı bir performans denetimini de kapsamaktadır. Komisyon, birimlerin kendisine sunduğu dosyada yer alan hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğine bakmakta, gerçekleşmemişse nedenlerini araştırmaktadır. Diğer taraftan, Komisyon kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını da denetlemekte ve bu amaçla raporlar da hazırlamaktadır.⁴⁹

İçtüzük uyarınca yılda en az 6 defa gerçekleştirilen Saymanlık denetimlerinde Komisyon Sayıştay’dan yardım almaktadır. Komisyon üyelerinin binlerce sayfa dokümanı tek tek incelemesi beklenemez. Üstelik ödeme belgelerini ve mali tabloları okuma ve analiz etme teknik bir konudur ve bu tekniğe hâkim olan denetçiler tarafından yapılması gerekmektedir.

178’inci maddeye göre Komisyonun diğer bir görevi harcamaların vize edilmesidir. Komisyon bu görevini denetçi üye eliyle kullanmaktadır. Ancak denetçinin on binlerce harcama belgesini tek başına incelemesi fiilen mümkün değildir. Bu noktada da Sayıştay denetçilerinden teknik yardım alınmakta, ancak her durumda belgeler denetçi üye tarafından imzalanarak vize edilmektedir.

179’uncu madde ise TBMM eşya ve demirbaşlarının denetlenmesini düzenlemektedir. İdare amirleri tarafından tutulacak eşya ve demirbaş defterleri Komisyona sunulmakta ve Komisyon tarafından yapılan inceleme sonucu hazırlanacak rapor Genel Kurula arz edilmektedir. Bu denetim özellikle Milli Saraylar açısından büyük önem taşımaktadır. Milli Saraylar portföyündeki eşyaların çoğu bir eşi daha olmayan nadide eserlerdir. Ata mirası olarak yakın tarihimize ışık tutan bu eserlerin özenle korunması gerekmektedir. Bu nedenle, Milli Saraylar bünyesinde yer alan taşınır eşyaların muhafazası, bakım ve onarımı, nakil işlemleri gibi hususlar münhasıran düzenlenmiştir.⁵⁰

TBMM Milli Saraylar envanterinde 72.661 kayıtlı eser bulunmaktadır.⁵¹ 1952 yılında yapılan geniş bir çalışma sonucu envanteri çıkarılan bu eserlerden,

49 Örneğin, Komisyon 13.06.1992 yılında Meclis Başkanlığına sunduğu Raporda, Meclisin sağlık harcamalarının azaltılabilmesi için bazı öneriler sunmaktadır. Söz konusu önerilerde, hastaneler ve eczaneler ile Meclisin birbirine elektronik ortamda bağlı olduğu bir program kurulması gibi gelecekte uygulanacak olan fikirlerin ortaya konulmuş olması dikkate değerdir.

50 Söz konusu düzenlemeler <http://www.tbmm.gov.tr/genser/giris.htm> adresinde yer almaktaydı. E.T.19.01.2014.

51 Başkanlığın 22. Dönemde 7/6517 sayılı soru önermesine verdiği cevap. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-6517c.pdf> E.T.19.05.2020.

1991 yılında yapılan sayımda bazılarının yerlerinde olmadığı tespit edilmiştir.⁵² Söz konusu envanterin 1998 yılında elektronik ortama aktarılmasıyla takip işlemleri kolaylaşmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Milli Saraylar Ayniyat Yönetmeliği'nin⁵³ 27'nci maddesine göre; *"Her sene sonunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu marifetiyle ve bir örneği kendilerinde bulunan demirbaş ve tarihi eşya esas defterleri ile Milli Saraylarda bulunan demirbaş ve tarihi eşya, esas defterleriyle mutabakat yapıldıktan sonra, henüz tamamlanmamış işlemler de dikkate alınarak Saymanlıkta mevcut kayıtlarla karşılaştırılır."* Yapılan arşiv taramasında elde edilen tutanakların incelenmesinde, geçmişteki acı tecrübelerden alınan dersler de dikkate alınarak, Komisyonun söz konusu denetleme ve sayım işinde oldukça hassas davrandığı gözlemlenmiştir.⁵⁴ Denetim ve sayım sonuçları düzenlenen bir rapor ile Genel Kurulun bilgisine sunulmaktaydı.

Komisyonun en önemli görevi ise İçtüzüğü'nün 180'inci maddesinde düzenlenen Meclis kesin hesabını bir raporla Genel Kurula sunmaktır. Her mali yılın sonunda yapılacak toplantının ardından ilgili mali yıl kesin hesap tabloları da eklenen rapor sıra sayısı olarak bastırılarak üyelere dağıtılmaktaydı. Genel Kurulda da söz konusu raporun kısa bir özeti ile sonuç bölümü okutulmakta ve bilgiye sunulmaktaydı.

2.4. Komisyonun Faaliyetleri

Komisyon diğer ihtisas komisyonları gibi ilk toplantısında Başkanlık Divanı seçimini yapmaktı. Yukarıda da ifade edildiği üzere diğer ihtisas komisyonlarından farklı olarak denetçi üye seçimi de yapılmaktaydı.

Komisyonun bir sonraki toplantısında ise bazı kararlar aldığı görülmektedir. Bunlar arasında, alt komisyonların oluşturulması, komisyonda uzman görevlendirme, Milli Saraylarda inceleme yapma gibi hususlarda Başkana yetki verilmesi yer almaktadır.

Alt komisyon çalışmaları, komisyon açısından oldukça önemliydi. Parlamento hukukunda alt komisyonların hukuki dayanağı, İçtüzüğü'nün 111'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen Meclis Soruşturma Komisyonu'nun alt komisyon kurma yetkisi dışında, teamüllere dayanmaktadır. İçtüzükte alt komisyonlara dair, belirtilen istisna dışında, bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada komisyonların alt komisyon kurulmasına başvurduğu görülmektedir.⁵⁵

52 Kayıp eşyalara dair detaylara da aynı cevaptan ulaşılabilir.

53 Söz konusu yönetmeliğe <http://www.tbmm.gov.tr/genser/sy7.pdf> adresinden erişilebilmekteydi E.T.02.01.2014.

54 Örneğin 13.12.1995 tarihli tutanakta, iki gün süren sayım işlemleri hakkında detaylı bilgiler verilmektedir.

55 Alt komisyonların kuruluşu, işleyişi ve yasama sürecindeki yeri hakkında bilgi için bkz; Korkut Türkyarar, **Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 110-112.

Komisyonun teamül olarak her dönemde 3 alt komisyon kurduğu görülmektedir. Bunlar; idari, teknik ve destek hizmetleri ana konularında oluşturulmaktadır. **İdari Alt Komisyon**, daha çok personel ve muhasebe konularında çalışmakta ve bu işlerle ilgili Personel ve Özlük İşleri Müdürlüğü, Muhasebe Müdürlüğü, Bütçe ve Maliye Müdürlüğü, Mal Saymanlığı gibi birimleri denetlemekteydi. **Teknik Alt Komisyon** ise inşaat, onarım, bakım gibi hususlar çerçevesinde İşletme ve Yapım Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, İnşaat Amirliği gibi birimlerin denetimini yaparken, **Destek Alt Komisyonu** yemekhaneler başta olmak üzere sosyal tesisler ve diğer destek unsurlarının (ulaştırma, kreş, baştabiplik vs.) denetimlerini gerçekleştiriyordu. Alt komisyonlar çalışmalarını sonucunda hazırlayacağı raporu Komisyona sunuyorlardı.⁵⁶

Alt komisyon üyelerinin ve denetleyecekleri birimlerin belli olmasının ardından, alt komisyonlar denetimlere esas teşkil edecek detaylı bilgi ve belgeleri ilgili birimlerden isterler. Bir tür faaliyet raporu diyebileceğimiz brifing dosyalarında; birimin tarihçesi, görevleri, bütçe ve performans bilgileri, personel bilgileri, geçmiş dönem faaliyetleri, cari ve gelecek döneme dair hedefler, demirbaş bilgileri, kırtasiye ve telefon başta olmak üzere cari harcamalar ile ilgisine göre diğer bilgilerin (örneğin makam araçları veya lojmanlar ile ilgili giderler) yer alması beklenmektedir. Gelen dosyalardan da söz konusu taleplerin karşılandığı anlaşılmaktadır.⁵⁷ Alt komisyon çalışmaları hem gelen dosyalar üzerinde hem de bizzat birimde yerinde yapılan denetimler çerçevesinde neticelenmekteydi.

Alt komisyonun zaman zaman demirbaş ve eşya sayımı yaptığı ve bunları tutanak altına aldığı görülmektedir. Alt komisyonların çalışanlar ile de görüşmeler gerçekleştirdiği, varsa sorunları dinleyip notlar aldıkları, bunlara dair çözüm önerilerini Komisyon ile paylaştıkları da görülmektedir. Bu hususun, bugün çokça gündeme gelen, personelin kurumsal aidiyet duygularının pekiştirilmesinde ve moral motivasyonunun artırılmasında etkili olduğu düşünülmektedir.

Komisyonun 19. Dönemde 37, 20. Dönemde 49, 21. Dönemde 18 ve 22. Dönemde 24 toplantı yaptığı tespit edilmiştir. Komisyon toplantılarının önemli bir bölümünü, Meclis Saymanlığının denetlenmesi sonucu hazırlanan raporların görüşülmesi oluşturmaktaydı. Hesap cetvelleri Meclis Saymanlığınca hazırlanmakta ve Meclis Başkanının imzasıyla Komisyona sunulmaktaydı. Üçer aylık dönemler halinde hazırlanan raporlar komisyonda görüşülmekte ve oylanmaktaydı. Hesap dönemi sonunda kesin hesabın ibra edilmesi için toplantı yapılırdı. Bu toplantıda alınan Karar, Genel Kurul'a arz edilmek üzere Başkanlığa sunulurdu.⁵⁸ Söz konusu toplantılarda Meclisi temsilen Genel Sekreter veya görevlendireceği bir yardımcısı, Saymanlık Müdürü ve görevlileri ile ilgili diğer bürokratlar hazır bulunmaktaydı.

56 Örneğin, İdari Alt Komisyonun 11.03.1992 tarihli ve 8 sayılı yazısı ile Komisyon Başkanlığına sunduğu Rapor.

57 Örneğin, Saymanlık Müdürlüğü'nün 08.01.2001 tarihli ve 43 sayılı yazısı ile Komisyona, Müdürlük ile ilgili 4 sayfalık bilgi notu ve bir klasör çeşitli evrak sunulmuştur.

58 Örneğin, Meclis 2001 yılı Kesin Hesabı 24.11.2004 tarihli toplantıda uygun görülerek, Komisyonun HEK/49 sayılı 14 numaralı Kararı ile Başkanlığa sunulmuştur.

Kesin hesabın ilgili cetvellerinin okunmasının ardından söz alan üyeler görüşlerini ifade etmekte ve sorularını yöneltirlerdi. Soruların idari boyutlarının üst düzey bürokratlarca, mali nitelikteki teknik soruların ise Saymanlık Müdürünce ayrıntılı bir şekilde cevaplandırıldı. Görüşmelerin ardından oylamalar yapılır, teşekkür ve temenniler dile getirilirdi.

Komisyonun önemli bir diğer faaliyeti Milli Saraylar ve bunlara bağlı diğer kasır ve köşkerlerin denetlenmesiydi. Komisyon görevli uzmanlar ile birlikte, bu denetim için “Meclis Başkanlığının Olur”u ile yaklaşık bir hafta boyunca çalışmalarını İstanbul’da sürdürdü. Bu süre içerisinde bütün saray, kasır ve köşker yerinde denetlenir ve eksiklikler tespit edilirdi. Bunun yanı sıra birim yöneticileri ve çalışanlar ile görüşmeler gerçekleştirilir ve sıkıntılar dinlenirdi. İstanbul’daki çalışmaların önemli bir parçası da sayım işlemleriydi. Özellikle ata mirası olan ve çoğuna paha biçilemeyen yağlı boya resimleri, halılar ve diğer kıymetli eşyaların sayımı yapılmakta ve özenli bir şekilde korunup korunmadığı tespit edilmekteydi. Diğer demirbaşların da sayımı yapılarak varsa eksiklikler tutanak altına alınmaktaydı. Tüm bu yapılan çalışmalar ile Komisyonca görülen eksiklikler ve zayıf yönler bir rapora bağlanmaktaydı. Söz konusu raporda Komisyonun değerlendirme ve sorunlara dair çözüm önerileri de yer almaktaydı. Rapor, Komisyonunda da görüşüldükten sonra Meclis Başkanlığına arz edilmekteydi.⁵⁹

Komisyonun yıllık rutin denetiminin yanı sıra, zaman zaman münferit olayları araştırmak üzere birkaç üyesinin de İstanbul’da görevlendirildiği örnekler de rastlanmıştır. Genellikle basında yer alan olumsuz haberler üzerine yapılan bu görevlendirmeler neticesinde de ilgili üyenin kanaatini Başkanlığa sunduğu görülmektedir. Yine değerli bir eşyanın sergi vb. başka bir amaç için yerinden alınıp başka bir yere götürülmesinde de bir Komisyon üyesinin nakil işlemlerine refakat ettiği görülmektedir. Komisyonun 1990’lı yıllarda Milli Saraylar ile ilgili önerdiği hususların çoğunun bugün hayata geçirilmesi (Milli Saraylar koleksiyonu oluşturulması, norm kadro uygulaması, Dolmabahçe Sarayının rehber eşliğinde gezilmesi, engellilere yönelik düzenlemeler gibi) Komisyonun TBMM için ne denli önemli olduğunu gözler önüne sermiştir.

Komisyon bütün bu faaliyetlerini yürütürken teknik uzmanlardan büyük destek almaktaydı. Meclis Başkanlığının da izniyle⁶⁰, Komisyonunda Sayıştay denetçileri ve Mülkiye müfettişlerinin görevlendirildiği görülmektedir. Söz konusu görevlendirme İçtüzüğü’nün 30’uncu maddesinin verdiği yetkiye istinaden yapılmaktaydı. Komisyonların uzmanların fikirlerine başvurmak üzere kullanılan madde, uygulamada daha çok geçici komisyonlar tarafından kullanılmaktadır. Diğer taraftan “fikirlere başvurma” ifadesi de geniş yorumlanmakta, çağrılan uzmanlardan bilgi toplama,

59 Komisyon bu konudaki son çalışmasını 26.11.2006- 01.12.2006 tarihleri arasında yapmış ve 35 sayfalık Raporunu, 14.12.2006 tarihli ve HEK/113 sayılı ve 31 No’lu Kararıyla kabul ederek Meclis Başkanlığına sunmuştur.

60 Örneğin, Komisyon Başkanlığının Meclis Başkanlığına muhatap 25.02.1998 tarihli ve HEK/117 sayılı yazısı.

derleme, rapor yazımı gibi hususlarda da faydalanılmaktadır. Hesapları İnceleme Komisyonunun da maddeyi geniş yorumlayarak, görevlendirdiği denetçilerden farklı alanlarda hizmet aldığı görülmektedir. Denetçilerin özellikle, mali tabloların analiz edilmesi ve verile emirlerin incelenmesinde denetçi üyeye yardımcı oldukları anlaşılmaktadır.

Komisyonun farklı konularda araştırma ve denetim yapmak üzere Sayıştay'dan denetçi talep ettiği örneklere de rastlamak mümkündür. Hatta talep edilen denetçilerin belli konularda ihtisas sahibi olması özellikle istenmektedir. Örneğin, Komisyon Başkanlığının Sayıştay Başkanlığına muhatap 15.10.1997 tarihli ve HEK/90-162 sayılı yazısında görevlendirilecek uzman denetçilerin;

- Meclis birimlerinin personel ihtiyacının tespiti,
- Çalışanların performansının tespiti (olan ve olması gereken),
- Personel alımları konusunda uygulanan hukuki prosedür ve öneriler,
- Kadroya alınan personelin milletvekilleri ile olan akrabalık ve yakınlık derecelerinin araştırılması,
- Meclis Genel Kurulu ve milletvekili lojmanlarının sair harcamaları için yapılan ihalelerin ayrıntılı tetkiki (ihalelerin yapılması ve uygulama süreçleri),
- Lüzum görülecek diğer konularda,

çalışmalar yapacağı, yapılacak görevlendirmenin bu çerçevede, sözü edilen alanlarda ihtisas sahibi denetçiler arasından yapılması talep edilmektedir.

Komisyonun zaman zaman bazı birimlerde habersiz denetimler yaptığı da görülmektedir. Bu denetimler sonucu hazırlanan tutanak ve raporlar Meclis Başkanlığına arz edilmekte ve eksik görülen hususlar ile ilgili gerekli tedbirlerin alınması istenilmektedir.⁶¹

Komisyonun basını yakından takip ettiği, Meclis ile ilgili çıkan haberler ile ilgili birimlerden bilgi notları istediği anlaşılmaktadır.⁶² Yine, Komisyonun başta Sayıştay olmak üzere devletin denetim organları ile yakın ilişkiler içinde olduğu, bilgilendirme toplantıları yaptığı ve brifingler aldığı, ilgili kurumların mali yönetim ve denetim sistemine dair önerilerinin Meclis Başkanlığına iletilmesine aracılık ettiği de gözlenmiştir.⁶³

61 Örneğin, 17.12.1999 tarihli TBMM Polikliniği ve Eczanesinin denetimi sonucunda hazırlanan ve Başkanlığa arz edilen Rapor.

62 Örneğin, Satınalma Komisyonu Başkanlığı'nın Komisyona muhatap 15.10.1999 tarihli ve 308 sayılı yazısında; 13.10.1999 tarihli bir gazetede çıkan "**Meclis'te İyi Şeyler de Oluyor**" başlıklı haberin asılsız olduğu belgeleriyle birlikte ortaya koymaya çalışılmaktadır.

63 Örneğin, Sayıştay Başkanlığı 20 Nisan 2000 tarihinde Komisyona bir brifing vermiş, Komisyon da brifing sonucu edindiği izlenimleri ve önerilerini 25 Nisan 2000 tarihli yazısı ile Meclis Başkanlığına sunmuştur. Söz konusu öneriler arasında "*Ekonomik istikrarın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele amacıyla sağlam bir maliye politikası uygulaması lüzumunun hissedildiği bu dönemde, mali sistemimizde bütünlük sağlayacak ve bütçe dengliği yerine mali denklik anlayışını yerleştirmek üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine istisnasız bütün kamu kurum ve kuruluşları kapsayan ve uluslararası düzeyde kabul görmüş muhasebe iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir genel mali yönetim yasasının çıkarılması asli çözüm olacaktır.*" ifadesinin yer alması dikkate değerdir.

Komisyonun güncel ekonomik sorunlara dair çalışmalar yaptırdığı ve raporlar hazırlattığı da görülmektedir. Komisyonun yetkisini aştığı düşünülebilir,⁶⁴ ancak yaptırdığı çalışmalar oldukça dikkate değerdir. Örneğin, 1994 yılında hazırlatılan “Türkiye’de Tefecilik Sektörü” adlı Rapor ülkemizde suç gelirleriyle mücadele açısından önemli bir milat olmuştur.⁶⁵

SONUÇ

5018 sayılı Kanun ile ülkemizde kamu mali yönetimi alanında çok önemli reformlar yapılmıştır. İçsel ve dışsal birçok faktörün etkisiyle yapılan bu mali reformlardan en çok etkilenen kurumların başında Türkiye Büyük Millet Meclisi gelmektedir.

5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali yönetimi ve denetimi başta İçtüzük olmak üzere 1050 sayılı Kanun, Meclis teşkilat kanunları ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde yürütülmüştür. Bu sistemde yönetimden ağırlıklı olarak Başkanlık Divanı sorumluyken, denetim ise Hesapları İnceleme Komisyonu tarafından yapılmıştır. Parlamento tarihimizin ilk yıllarından itibaren çeşitli adlar altında İçtüzüklerde yerini alan Komisyon, Meclisin mali denetimi bakımında önemli bir geleneğin temsilci olmuştur.

5018 sayılı Kanun ile İçtüzüğün Meclisin mali denetimine dair hükümleri zımnen yürürlükten kaldırılmış, Hesapları İnceleme Komisyonunun varlığı sona ermiştir. 5018 sayılı Kanun kamu idarelerinin denetlenmesi açısından iç ve dış denetim kurumlarını ihdas etmiştir.

5018 ve 6253 sayılı Kanunlar uyarınca halen TBMM’nin iç denetimi İç Denetim Birim Başkanlığı tarafından; dış denetimi ise Sayıştay tarafından görevlendirilen üç denetçiden oluşan bir Komisyon tarafından yapılmaktadır.

64 Bugün KİT Komisyonu da yetkisini aşarak bazı işlemler yapmaktadır. Bunların başında denetimindeki kurumlar hakkında tavsiye kararları alma ve soruşturma yapılmasını isteme gelmektedir. Bkz., TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Çalışma Rehberi**, Ankara, Aralık 2013, s. 9-10.

Bu nedenle amaçları parlamentonun bütçe hakkını korumak olan denetim komisyonlarının bu tür yetki aşmaları maruz görülmelidir. Yapılması gereken, teamüllerle kullanılan yetkilerin yasal zeminde karşılığını bulacak düzenlemeleri hayata geçirmektir.

65 Osman Altuğ, **Kayıt Dışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 160 vd.

KAYNAKÇA

- AKŞİN, Sina; **Türkiye'nin Yakın Tarihi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- ALTUĞ, Osman; **Kayıt Dışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1999.
- ARAÇ, İbrahim ve İBA, Şeref; “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.58-3, 2003.
- BAĞLI, Mehmet Selim; “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, S.20, Ocak-Şubat- Mart- Nisan- 2012.
- BAKIRCI, Fahri; “Kod Yasa- Çerçeve Yasa Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.54, S.3, 2005.
- BAYAR, Doğan; “Mali Denetim Nedir?”, **Maliye Dergisi**, S.155, 2008.
- BULUTOĞLU, Kenan ve ERCİŞ, Kurtuluş; **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Ekin Yayınları, İstanbul, 1981.
- EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007.
- ERDEM, Kasım; **Parlamentoların Mali Özerkliği**, TBMM Araştırma Merkezi, Nisan 2009.
- ERÇİN, Cezmi; **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları No:2, İstanbul, 1938.
- FALAY, Nihat; **Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1999.
- FALAY, Nihat; **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No:71, İstanbul, 1987.
- FEYZİOĞLU, Bedi N; **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1976.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk; “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **TBMM’nin Etkinliği** içinde. Koordinatör: İ. Turan, TESEV Yayınları, 2000.
- GÜRAN, Tevfik; “Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)”, **Belgeler**, C.13, S.17, 1988.
- İBA, Şeref ve BOZKURT, Rauf; **100 Soruda Parlamento**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- İBA, Şeref; **Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
- MEŞE, Osman; “Yeni Sayıştay Kanunu, Yüksek Denetim Modelleri ve Yüksek Denetim Olgunlaşma Modeli”, **Dış Denetim Dergisi**, S.3, Ocak-Mart 2011.
- MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- NEZİROĞLU, İrfan; **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008.

ÖNER, Erdoğan; **Mali Olaylar Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı Yayın No: 2001/359, Ankara, 2001.

POLAT, Kerim; “Yüksek Denetimde Parlatentonun Rolü ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçin Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesin Hesap Komisyonu”, **Yasama Dergisi**, S.21.

SAYER, Ahmet ve YURT, A.A. Ertuğrul; “Parlamento ve Yüksek Denetim Kurumları”, **Dış Denetim Dergisi**, S.3, Ocak-Mart 2011.

SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.

ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, Ankara, 2003.

ŞAHİN, Mustafa; **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulaması Sürecinde TBMM'nin Rolü**, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.

ŞENCAN, Hüdayi ve HURMA, Emrah; **Bazı Avrupa Ülkelerinde Parlamento Bütçesine İlişkin İç Denetim ve Dış Denetim Uygulamaları**, TBMM Araştırma Merkezi, Ocak 2010.

ŞENCAN, Hüdayi; **Bazı Parlamentoların Kendi Bütçelerini Hazırlama ve Denetleme Yolları**, TBMM Araştırma Merkezi, Kasım 2005.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Çalışma Rehberi**, Ankara, Aralık 2013

TBMM Parlatenter Denetim Sempozyumu, Ankara, 7 Mayıs 2012.

TÜRKYARAR, Korkut; **Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_erisim.giris

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic

<https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>

<https://dergi.sayistay.gov.tr/>