

KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNİN KURUMSAL AKTÖRLERİ: İŞLEVSEL VE YAPISAL BİR ANALİZ (I)

I. GİRİŞ

2003 yılında kabul edilen ve bütün hükümleri bakımından ancak 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (bundan böyle “5018 sayılı Kanun” veya kısaca “Kanun” olarak kullanılmıştır.), kanun taslak ve tasarısının hazırlanmasından yasalaşmasına, yasalaşmasından yürürlüğe girmesine ve yürürlüğe girmesinden Kanunun öngördüğü ilke, sistem, yapı, süreç ve metotların hayata geçirilmesine kadar geçen her aşamada önemli tartışmalara konu olmuştur. Kanun kimi kesimlerce kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin yeni gelişmeler ve uluslararası iyi uygulamalar doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına yönelik bir reform düzenlemesi olarak desteklenirken, kimilerinin de mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa dayalı yapının korunması ve reform yapılacaksa da mevcut sisteminin ıslah edilmek amacıyla kısmi kanun değişikliği yapılması gerektiği gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Özellikle kamu mali yönetiminin kimi kurumsal aktörleri ve mali sistem ve süreçlerde yer alan görevlilerin direnciyle karşılaşan reform düzenlemesi kamuoyu, akademik dünya ve iş dünyasının desteğini almıştır. Neticede yapılan düzenlemeyle geniş anlamıyla kamu maliyesi-kamu ekonomisinin kapsam, amaç ve ilkeleri, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kurumsal düzeyde mali yönetim ve kontrol sistemlerinin tasarımı ve uygulanması, kurumsal aktörlerin rol ve sorumlulukları, kontrol ve denetim mekanizmaları yeniden kurgulanmıştır.

Katılımcılık, esneklik, yönetim sorumluluğu, hesap verilebilirlik, mali saydamlık, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli yönetimi, stratejik yönetim ve performans esasına dayalı planlama ve bütçeleme, aktörler arasında görev-yetki-sorumluluk dengesinin tesisi, yönetime, yetkili mercilere ve kamuoyuna bilgi-rapor üreten muhasebe sistemi, uluslararası standartlara uygun konsolide ve mukayese edilebilen kamu hesapları ve mali istatistikler, faaliyet sonuçları-

Ekrem CANDAN
Genel Müdür Yardımcısı
Devlet Malzeme Ofisi



na ve mali işlemlere ilişkin raporlama mekanizmaları, yönetime, yetkili mercilere ve vergi mükelleflerine güvence sağlayan kontrol ve denetim (iç ve dış denetim) mekanizmaları, sistem ve süreçlerin standartlara uygunluğunu ve birbirleriyle uyumunu sağlayan, işleyişini gözeten merkezi uyumlaştırma birimleri gibi araçlara dayalı ve hepsinden önemlisi mali yönetim sürecinde bütçe hakkı doğrultusunda Parlamento'yu öncelleyen ve güçlendiren bir yaklaşım getiren 5018 sayılı Kanun, 6 yıllık uygulama döneminde yaşanan tartışmalara ve görülen çeşitli sorunlara rağmen, kamu yönetiminin yapısını, idarelerin örgütlenme ve çalışma biçimlerini, yöneticilerin yönetim yaklaşımlarını ve görevlilerin çalışma usullerini yeniden şekillendirmiştir. 5018 sayılı Kanunun kamu yönetimi üzerindeki müspet tesirinin izlerini kendisinden sonra yapılan tüm yasal ve idari düzenlemelerde ve mali konulardaki çeşitli uygulamalarda görmek mümkündür.

Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin organik yapısına bakıldığında bazı kamu idarelerine sistemin kurgulanması, işletilmesi, izlenmesi ve geliştirilmesi sürecinde önemli görev ve yetkiler verildiği görülmektedir. Kanunun kendilerine tanıdığı görev ve yetkilerin sonucu olarak, bu idareler düzenleme yapmak, standart ve metot belirlemek, uygulamayı izlemek ve yönlendirmek, rehberlik yapmak ve gerektiğinde tedbir almak gibi işlevleri üstlenmektedir. Harcamacı kamu idareleri ise mali yönetim ve kontrol sistemlerini Kanun ve bağlı mevzuat hükümleri ile merkezi otoritelerin belirlediği esaslar çerçevesinde oluşturmakta ve mali hizmet ve işlemlerini bu çerçevede yürütmektedirler.

Bu noktada, kamu mali yönetiminde söz konusu iki kesimi oluşturan kurumsal aktörlerin kendi aralarındaki rol ve sorumluluk paylaşımı önem kazanmaktadır. Merkezi otoriteler ile harcamacı kamu idareleri arasındaki ilişkinin seviyesi, bir başka anlatımla merkezi otoritelere tanınan yetkiler ile harcamacı kamu idarelerinin inisiyatifine bırakılan hususların boyutu sistemin merkeziyetçi/adem-i merkeziyetçi yapısını ve esneklik düzeyini belirlemektedir.

Başta ifade edildiği gibi 5018 sayılı Kanunun getirdiği sistem esas itibarıyla hesap verme ve yönetim sorumluluğunun da gereği olarak, önceki sisteme nispetle

daha katılımcı, esnek ve adem-i merkeziyetçi bir keyfiyete haizdir. Buna karşın bazı alanlarda merkeziyetçi ve katı uygulamalar da görülmektedir. Dolayısıyla görev, yetki ve sorumluluk dengesini bozan çeşitli düzenleme ve uygulamalar sistemin kurumsal aktörleri arasındaki ilişkiyi bozabilmektedir. Diğer yandan, harcamacı kamu idareleri arasında da Kanun hükümlerine tabi olma ve merkezi otoritelerle ilişkiler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Genel yönetimi oluşturan idareler bakımından yapılan tanımlama ve tasnif, buna dayalı olarak tasarlanan bütçeleme, harcama, mali işlem süreci ve çeşitli idareler bakımından öngörülen ayrıcalıklar harcamacı kamu idarelerinin mali özerklik seviyelerini birbirinden farklılaştırmıştır. Bu anlamda idarelere tanınan inisiyatif, yapılan yetki devri ve sistemin esneklik seviyesi standart olmayıp, idare gruplarına göre değişebilmektedir.

"5018 sayılı Kanunun getirdiği sistem esas itibarıyla hesap verme ve yönetim sorumluluğunun da gereği olarak, önceki sisteme nispetle daha katılımcı, esnek ve adem-i merkeziyetçi bir keyfiyete haizdir. Buna karşın bazı alanlarda merkeziyetçi ve katı uygulamalar da görülmektedir"

Bu durum kamu mali yönetiminin bu anlamdaki yapılması, politika oluşturma ve karar verme sürecinde kurumsal aktörler arasındaki rol ve sorumluluk paylaşımı, görev-yetki-sorumluluk dengesi ve mevcut yapının etkinlik seviyesinin tartışılmasını gündeme getirmektedir. Bu açıdan kamu mali yönetiminin yapısal görünümü, kurumsal aktörleri ve bunların sistem içindeki işlevleri, görev, yetki ve sorumluluklarının, kamusal politika oluşturma ve karar verme sürecindeki rolleri ve işlevlerinin ele alınması ve tartışılması önemli görülmektedir.

II. KAMU MALİ YÖNETİMİ: TANIM VE İLKELER

5018 sayılı Kanun genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamakta ve kamu mali yönetiminin ve kontrol sisteminin yapısını, işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini,

raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektedir. Kanunla kamu mali yönetiminin tanımı, kapsamı, unsurları ve ilkeleri yeniden belirlenmiştir. Bu suretle, kamu idarelerinin politika oluşturma ve karar verme süreçlerine esas teşkil eden yapı, sistem, süreç ve metotlar yeniden kurgulanmıştır.

Kamu mali yönetimi, Kanunda (md. 3), fonksiyonel bir yaklaşımla *“kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler”* şeklinde tanımlanmıştır. Kamu mali yönetiminin kurumsal çerçevesine ilişkin olarak Kanunda bir tanım yer almamaktadır. Kanundaki kamu mali yönetimi tanımından ve genel düzenlemelerden yola çıkarak, kamu mali yönetimini organik/yapısal anlamda aşağıdaki gibi tanımlamak mümkündür:

“Kamu mali yönetimi; kamu kaynaklarının belirlenmiş amaç ve politikalara, tanımlanmış standartlara ve hukuk kurallarına uygun olarak, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri doğrultusunda, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan teşkilat, yapı ve diğer organizasyonlardan meydana gelir.”

Bu tanım Kanundaki genel ilkelere (kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları) dayalı olarak kamu mali yönetiminin yapısal-kurumsal çerçevesini ve aktörlerini tarif etmektedir. Bu kapsamda, mali yönetim sürecinde rol alan parlamentoyu, hükümeti, diğer siyasi mercileri, merkezi kamu idarelerini, tüm harcamacı kamu idarelerini ve diğer kurum, kurul ve kuruluşları kamu mali yönetimini oluşturan unsurlar arasında saymak gerekir. Doğal olarak idarelerin harcama birimlerini, mali hizmetler birimlerini, denetim birimlerini ve bu amaçla oluşturulan diğer birim ve organizasyonları da kamu mali yönetiminin bir parçası olarak kabul etmek gerekir.

Kamu mali yönetiminin tanımı ve unsurlarından sonra kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi bakımından uyulması gerekli ilkelere dikkat çekmek uygun olur. Bu konudaki ilkeler doğrudan 5018 sayılı Kanunda yer almaktadır. Kanunda (md. 4, 5) kamu maliyesinin kapsamı ve ilkelerine ilişkin olarak yer alan düzenlemeler kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi bakımından **önemli** bazı referanslar içermektedir.

Kanuna göre, kamu maliyesi;

- Gelirlerin toplanması
- Harcamaların yapılması,
- Açıkların finansmanı
- Kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin

yönetimini kapsamaktadır. Kamu maliyesinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülmesi öngören Kanun, kamu idarelerinin görevlerinin, ilgili kanunlarında açık olarak belirlenmesi ve kaynakların dağıtımında esas alınmasını hükme bağlamaktadır.

Kamu maliyesinin temel ilkeleri (bunların bir kısmını kamu mali yönetiminin temel ilkeleri olarak kabul etmek gerekir) aşağıdaki gibi sayılmıştır:

- *Kamu malî yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür.*
- *Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.*
- *Maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür.*
- *Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*
- *Kamu malî yönetimi malî disiplini sağlar.*
- *Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.*
- *Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.*

Bu genel düzenlemeler dışında Kanunun diğer bazı maddelerinde işbirliği ve koordinasyona yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme ve izleme görev ve yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiştir. Ancak, bu konuda Maliye Bakanlığınca genel bir düzenleme yapılmamıştır.

5018 sayılı Kanunda hükme bağlanan ilkeler, Kanun Koyucunun kamu mali yönetiminde/kurumsal aktör-



ler arasında uyum, işbirliği ve koordinasyona verdiği önemi ortaya koymaktadır. Kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilemeyen kimi yapısal reformların doğurduğu boşlukların ve muhtemel sorunların Kanuna eklenen bu tür hükümlerle izale edilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür. Esasında “yasal temenni” nevinden gözüke de, Kanunda yer alan bazı hükümlerin kamu mali yönetiminin yapısal olarak tüm kurumsal aktörleriyle birlikte aynı amaç ve hedefler doğrultusunda işleminin zorunluluğuna/gerekliliğine işaret etmektedir.

"Kamu mali yönetiminin oluşturulması ve yürütülmesi bakımından Kanunda 'uyumluluğa' ve 'bütünlülüğe' yapılan atıflar kamu mali yönetimin kurumsal örgütlenmesi/kurumsal aktörleri arasındaki çok başlılıktan kaynaklanmaktadır"

Kamu mali yönetiminin oluşturulması ve yürütülmesi bakımından Kanunda “uyumluluğa” ve “bütünlülüğe” yapılan atıflar kamu mali yönetimin kurumsal örgütlenmesi/kurumsal aktörleri arasındaki çok başlılıktan kaynaklanmaktadır. Sistemin yapısal görünümü, kurumsal aktörlerin rol ve sorumlulukları ve çeşitli konulardaki görev ve yetkileri incelendiğinde, bu konudaki sorunları ve yeniden yapılandırma ihtiyacını görmemek kabil değildir. Ancak, dönemin koşulları, kurumsal talepler, yerleşik uygulamalar, güç dengeleri vd. saikler (ya da siyasi otoritenin bu yöndeki yaklaşımı) bu alanda gerçek anlamda bir reform yapılabilmesine imkan vermemiş gözükmektedir.

Kanun Koyucu yasalama sürecindeki mevcut yapıyı veri kabul ettiğinden, kamu mali yönetiminin (bir anlamda kurumlar arasında) koordinasyon, uyum ve bütünlük ihtiyacını bu ilkelerle gidermeye çalışmış gözükmektedir. Netice itibarıyla, bu tür düzenlemeler, süreç içerisinde fonksiyonel ve organik bakımından parçalı bir yapıya dönüşen kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak yönetilebilir hale getirilmesine yönelik arayışların bir tezahürü olarak görülmelidir. Bu yöndeki belirsiz irade Kanunda an-

cak “ilke” seviyesinde vücut bulmuş ve teşkilatlanma bakımından müşahhas bir hal almamıştır.

Benzer bir durumu Hazine işlemleri bakımından da görmek mümkündür. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu mali yönetim reformu sürecinde gerçek anlamda Hazine birliği sağlanamadığından bu alandaki boşluk yasadaki farklı şekilde çözülmeye çalışılmıştır.

Kanunda, genel kural/ilke olarak “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür.” ilkesine (md. 6/1) yer verildikten sonra, hemen bu ilkedan ayrılarak, “Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri Hazine veznelere girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz.” hükmü (md. 6/2) getirilmiştir. Bu hükmün ardından da, “her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı, 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri uygulanır” (md. 6/3) denilmek suretiyle yine bir istisna hükmüne yer verilmiştir. Böylece, maddenin ilk fıkrasındaki hüküm, ikinci ve üçüncü fıkra hükmüyle anlamsız hale gelmiştir. Dolayısıyla bu noktada da birinci fıkra hükmü yasal bir temenni haline gelmiş ve merkezi yönetim bakımından gerçek anlamda Hazine birliğini tesis edecek bir düzen kurulamamıştır.

Kamu idare bütçeleri bakımından Kanunda öngörülen bütçe ilkelerinin anlamı ve sonuçları da yukarıda belirtilen durumdan çok farklı değildir. Kanun (md. 13), bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkeleri aşağıdaki gibi belirlemiştir:

- *Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.*
- *Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.*
- *Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde,*

idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

- *Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.*
- *Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.*
- *Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.*
- *Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.*
- *Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır.*
- *Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.*
- *Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.*
- *Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.*
- *Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır.*
- *Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.*
- *Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.*
- *Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.*

Kanunda “bütçe ilkesi” olarak tatad edilen bazı hususların (yasaklanan veya yapılması öngörülen) zaten bütçe mantığının-bütçe tekniğinin bir sonucu olduğu, kanunun diğer hükümleri ve genel hukuk kuralları nedeniyle de böyle bir düzenleme yapılmasının abes olduğu söylenebilir. Fakat Kanun Koyucunun önem verdiği hususlara dikkat çekmek ve bu ilkelere uyulması gereğini vurgulamak bakımından olsa gerek, bu

tür hükümleri bütçe ilkesi halinde düzenlediği anlaşılmaktadır. Öte yandan, Kanunda öngörülen bütçe ilkelerinin yine Kanunun çeşitli maddelerinde yer alan istisna hükümleriyle ihlal edildiğini ifade etmek gerekir. Yılı merkezi yönetim bütçe kanunları ve özel kanunlarla yapılan çeşitli istisnai düzenlemelerin de aynı şekilde Kanunda tanımlanan bütçe ilkelerinden sapma şeklindeki düzenleme ve uygulamaların yaygınlaşmasına neden olduğu görülmektedir. Bu itibarla Kanunda tatad edilen bütçe ilkelerinin de neticede yasal temenni haline geldiği, dolayısıyla etkisinin zayıfladığı ve bunlara uyum seviyesinin düştüğü görülmektedir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra kimi idareler ve çeşitli mali işlemler bakımından muafiyet veya istisna getiren yasal düzenlemelerle de Kanunun ilk başta öngördüğü ilkelerden taviz verilmiş gözükmemektedir.

III. KAMU MALİ YÖNETİMİNİN KURUMSAL AKTÖRLERİ VE İŞLEVLERİ

Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin kurumsal çerçevesine dahil idare ve mercileri aşağıdaki gibi üçlü bir şekilde tasnif etmek mümkündür:

1. Parlamento ve Siyasi Otoriteler
2. Merkezi İdareler/Otoriteler
3. Harcamacı Kamu İdareleri

Esasında 5018 sayılı Kanuna tabi idareleri “merkezi otoriteler” ve “harcamacı kamu idareleri” şeklinde kategorize etmek hukuki bir tasnif değildir. Pozitif hukukta böyle bir sınıflandırma söz konusu değildir. Fakat kamu mali yönetim yazınında, bu şekildeki tasniflere rastlanmaktadır. Ayrıca, idarelerin kanunlar ve diğer mevzuatla belirlenen görev, yetki ve sorumlulukları bu tür genel bir tasnif yapılmasına imkan vermektedir. Bu şekilde yapılan ayrımla kamu mali yönetim ve kontrol sistemi bakımından kural koyan, standart belirleyen, sistemin tasarımında ve işleyişinde kontrol, izleme, denetim, eğitim, rehberlik ve diğer şekillerde görev üstlenen, çeşitli yetkilerle donatılan idareler ile bu tür görev ve yetkileri bulunmayan ve bir anlamda uygulayıcı konumunda bulunan idareler birbirinden ayrıştırılmış ve gruplandırılmış olmaktadır.

Bu tür tasniflerin mutlak manada ve hukuken kesin ve tek doğru olmadığı açıktır. Ancak, kabul etmek lazım



gelir ki, sistemdeki aktörlerin statüleri, görev, yetki ve sorumluluklarını açık bir şekilde ortaya koyabilme bakımından bu tür tasnifler belli ölçüde kolaylık sağlar. Bu itibarla aşağıda kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin kurumsal aktörleri incelenirken üçlü bir tasnif esas alınmıştır. Sayıştay'ın sistem içindeki ko-

numu, görev, yetki ve sorumlulukları ise Anayasal ve yasal statüsü ve işlevleri paralelinde bu kategorilerin dışında ayrıca ele alınmıştır.

Kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin kurumsal aktörleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri

| TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ* | | | |
|---|--|--|--|
| BAKANLAR KURULU/YÜKSEK PLANLAMA KURULU** | | | |
| Düzenleyici ve Yönlendirici İdareler (Merkezi Otoriteler) | Harcamacı Kamu İdareleri | Merkezi Uyumlaştırma Birimleri | Dış Denetim |
| <ul style="list-style-type: none"> Maliye Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı (DPT) Hazine Müsteşarlığı İçişleri Bakanlığı | <ul style="list-style-type: none"> Genel bütçeli idareler Özel bütçeli idareler Düzenleyici ve denetleyici kurumlar Sosyal güvenlik kurumları Mahalli idareler <p>Birimler</p> <ul style="list-style-type: none"> Harcama birimleri Mali hizmetler birimi Muhasebe birimi İç denetim birimi | <ul style="list-style-type: none"> İç Denetim Koordinasyon Kurulu Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi (Maliye Bakanlığı) Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu*** | <ul style="list-style-type: none"> Sayıştay |
| <p>* Mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında yerel meclisler ve yetkili organlar. ** Özelleştirme Yüksek Kurulu, Ekonomi Koordinasyon Kurulu gibi diğer kurullar. *** Mevzuatta "merkezi uyumlaştırma birimi" olarak tanımlanmayan ancak muhasebe sistemi bakımından benzer bir işlevi yürüten ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunu da merkezi otoriteler veya merkezi uyumlaştırma birimleri arasında değerlendirmek gerekir. Not: İşlevleri ve yürüttükleri hizmetler bakımından geniş anlamda kamu mali yönetiminde merkezi görevler üstlenen diğer kamu idareleri (örneğin Gelir İdaresi Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Kamu İhale Kurumu gibi) ihmal edilmiştir.</p> | | | |

Kamu mali yönetimini oluşturan kurumsal aktörlerin kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki rolleri/statüleri görev, yetki ve sorumlulukları ve politika oluşturma ve karar verme sürecindeki işlevleri aşağıda ayrı ayrı irdelenmiştir.

A. Parlamento ve Siyasi Otoriteler

Sistemde yer alan kurumsal aktörler yukarıdaki tabloda şematik olarak gösterilmiştir. Aşağıda bunların sistem ve süreçler bakımından rolleri ve işlevleri ele alınacaktır.¹ Kurumsal aktörlerden özellikle TBMM ve

Bakanlar Kurulunun sistem içindeki görev ve yetkileri detaylı olarak incelenecek, diğer merciler ile merkezi

risinde gösterildiği ifade edilmektedir. Gerçekten Cumhurbaşkanlığı Devletin/yürütmenin başı olarak geniş anlamda kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin bir aktörü olarak değerlendirilebilir. Çünkü Anayasa ve yasaların Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olarak verdiği görev ve yetkiler böyle bir değerlendirmeye imkan sağlar. Hatta Devlet Denetleme Kurulunun Cumhurbaşkanına bağlı olduğu ve onun talimatıyla görev yürüttüğü dikkate alındığında, idarenin denetlenmesi bakımından da ayrı bir işleve sahip olduğu görülür. Bununla birlikte, bu çalışmada kamu mali yönetim ve kontrol sistemi daha dar anlamıyla 5018 sayılı Kanundaki hükümler çerçevesinde ele alınmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamını bu sistemin bir parçası ve aktörü olarak konumlandırılarak incelenmesi uygun görülmemiştir. Diğer yandan, Cumhurbaşkanının bütçe süreci içerisindeki rolünün Anayasayla sınırlandırıldığı göz önünde bulundurulacak olursa (Bütçe kanunlarının diğer kanunlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanınca kısmen veya tamamen uygun bulunmadığı gerekçesiyle bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilememesi) Cumhurbaşkanının dar anlamda sistemin dışında yer aldığı ifade edilebilir.

1 Konuya ilişkin bazı incelemelerde kamu mali yönetiminde rol alan aktörler arasında (sistemin en tepesinde) Cumhurbaşkanına da yer verilmekte ve Cumhurbaşkanının mali sistemdeki rolünün sembolik olduğu, ancak TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanının onayına sunulması nedeniyle, bu makamın da sistem içe-

otoritelerin görev ve yetkilerine ise daha kısa olarak temas edilecektir. Harcamacı kamu idarelerinin tabi oldukları ortak hükümler, kategorik olarak yararlandıkları ayrıcalıklar ve diğer hususlar ayrıca ele alınacaktır.

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi

Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde iki temel işlevi bulunmaktadır. Birincisi yasama yetkisinin kullanımı yoluyla sistemin tasarımı ve işleyişine ilişkin kuralları koymak, bütçe hakkı kapsamında bütçe ve kesin hesap kanunlarını görüşmek ve kabul etmek. İkincisi ise Anayasa ile kendisine verilen bilgi edinme ve denetim yolları ve Sayıştay marifetiyle uygulamayı izlemek, Hükümeti, bakanlıkları ve kamu idarelerini denetlemek.

Anayasa (md. 87) TBMM'nin görev ve yetkilerini şöyle düzenlemiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde ön görülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasa da (md. 98) aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.”

Diğer yandan, Anayasada (md. 160) Sayıştay'ın, denetleme, kesin hükme bağlama ve diğer görevlerini TBMM adına yapacağı hükme bağlanmıştır. TBMM böylece doğrudan yaptığı denetim dışında, Sayıştay marifetiyle de yürütme organını dolaylı yünden de-

netim altında bulundurmuş olmaktadır.² Sayıştay'ın denetlenmesi de 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri doğrultusunda, TBMM adına TBMM Başkanlık divanı tarafından görevlendirilen bir komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu suretle kamu idarelerinin dış denetimini TBMM adına yapan Sayıştay'ın dış denetimi de yine TBMM adına görevlendirilen denetim elemanları tarafından ifa edilmiş olmaktadır.

Kamu idarelerin faaliyetlerine yön veren, çeşitli makro politika dokümanları ile kurumsal planlara ve bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasına referans teşkil eden beş yıllık kalkınma planları da TBMM tarafından onaylanmaktadır/kabul edilmektedir. Dolayısıyla TBMM hem makro planlama aşamasında, hem de bütçeyle yapılan kaynak tahsislerinde rol üstlenmektedir. Anayasa (md. 166) bu konudaki onaylama yetkisini TBMM'ye vermiştir. Ayrıca, TBMM özellikle bütçe vasıtasıyla kamu idarelerine/faaliyetlere/projelere ödenek tahsis etmek suretiyle idarelerin yürütecekleri faaliyetlere, sunacakları hizmetlere, yapacakları

² Bu bağlamda şu hususu vurgulamak lazım gelir ki, gerek mülga 832 sayılı Sayıştay Kanununda gerekse 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda Sayıştay ile TBMM arasındaki ilişki açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Yeni Sayıştay Kanununda da; Anayasa hükmüne paralel olarak denetimlerin TBMM adına yapılacağı, Sayıştay'ın işlevsel ve kurumsal yönden bağımsız olduğu; Sayıştay'ın kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyeceği ve sonuçları hakkında TBMM'ye doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunacağı, genel uygunluk bildirimini ve düzenleyeceği diğer raporları TBMM'ye sunacağı, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kendileri için mevzuatta öngörülen sorumlulukları yerine getirip getirmediğinin TBMM'ye sunulacak raporlarda gösterileceği gibi hususlar hükme bağlanmıştır. Ayrıca, Sayıştay Başkanının, Sayıştay'ın faaliyetleri ile ilgili olarak yılda en az iki defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu ve gerektiğinde diğer ilgili komisyonları bilgilendireceği öngörülmüştür. Buna karşın, Sayıştay'ın TBMM'ye karşı hesap verme ve yönetim sorumluluğu açıkça düzenlenmemiştir. Sayıştay denetim görevlerini TBMM adına yürüttüğü halde, özellikle yargı fonksiyonunun bir sonucu olarak yüksek yargı organı gibi tamamen bağımsız bir organ şeklinde konumlandırılmıştır. Bu konunun yeni Anayasanın hazırlanması sürecinde yeniden ele alınması ve TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin, Sayıştay'ın TBMM'ye karşı hesap verme ve yönetim sorumluluğunun yeniden ve açıkça düzenlenmesinin önemli ve gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Bu amaçla, Anayasa ve Sayıştay Kanununa, Sayıştay'ın yargısal nitelikli kesin hükme bağlama işleri dışındaki denetim ve inceleme görevleri bakımından TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu öngören bir hükmün ilave edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.



yatırımlara yön vermiş olmaktadır. Bu konudaki esas inisiyatif mevcut parlamenter rejimimizin yapısı ve işleyişi bakımından Hükümette olsa da, TBMM üyeleri özellikle bütçenin Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelerinde ve gelir ve giderlere ilişkin kanun tasarılarının görüşülmesi sırasında belli ölçüde etkin olabilmektedir.

TBMM'nin bütçe ve kesin hesap kanunları ile diğer konulardaki görev ve yetkileri hem Anayasada (md. 161-165) hem de 5018 sayılı Kanun, Sayıştay Kanunu ve diğer kanunlarda yer almaktadır. Aşağıda bunlardan bazılarına yer verilmiştir:

TBMM, yasama yetkisinden doğan bütçe hakkının gereği olarak Hükümet tarafından hazırlanan bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmekte ve karara bağlamaktadır. 5018 sayılı Kanunda, kamu malîyesinin temel ilkeleri arasında; kamu malî yönetiminin TBMM'nin bütçe hakkında uygun şekilde yürütülmesi ilkesine yer verilmek suretiyle, TBMM'nin bütçe hakkı, bütçelerin görüşülmesi ve karara bağlanmasını da aşacak şekilde, daha geniş anlamıyla kamu malî yönetiminin yürütülme usulünü de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

Esasında TBMM'nin kamu malî yönetimine ilişkin geniş kapsamlı bu yetkisi Anayasada tanımlanan yasama yetkisinden doğmaktadır. Çünkü yasama yetkisi kamu malî yönetimine ilişkin çerçeveyi ve kuralları koyma yetkisini TBMM'ye vermektedir. Dolayısıyla TBMM kamu malî yönetim ve kontrol sistemine ilişkin ilk yetkisini 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, borçlanmaya ve nakit yönetimine ilişkin kanun, planlamaya ilişkin esasları düzenleyen kanun ve diğer gelir ve gider kanunları, teşkilat kanunları, personel kanunları ve diğer özel kanunlarla kullanarak, bu kanunlarda belirlediği sınırlar çerçevesinde Hükümete, diğer merkezi otoritelere ve kamu idarelerine çeşitli yetkiler vermiştir. Bu itibarla, Hükümetin ve kamu idarelerinin bu konudaki görev ve yetkileri TBMM tarafından yasalarla yapılan düzenlemelerden doğmakta (doğrudan Anayasadan kaynaklanan hususlar hariç) ve ikincil niteliktedir.

a) Kamu İdare Bütçelerinin Tasnifi ve TBMM

Kamu idare bütçelerine ilişkin esaslar Anayasadaki hükümler çerçevesinde 5018 sayılı Kanunla belirlen-

miştir. Kanun (md. 12) kamu idare bütçelerinin tasnifi konusunda temel olarak üçlü bir ayırım getirmiş ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerini aşağıdaki gibi sınıflandırmıştır:

- Merkezi yönetim bütçesi (*Kanuna ekli I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçesini kapsamaktadır*)
- Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri (*Kanuna ekli IV sayılı cetvelde sayılan her bir kamu idaresinin bütçesini kapsamaktadır*)
- Mahalli idareler bütçeleri (*mahalli idare olarak tanımlanan kamu idarelerinin bütçelerini kapsamaktadır*)

Kanuna göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri yukarıdaki tasnife göre (merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri, mahalli idareler bütçeleri) hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Bu bütçelerden yalnızca merkezi yönetim bütçesi kanun olarak yürürlüğe konulmaktadır. Hem bütçenin içeriği, sonuçları ve etkileri, hem de hazırlanış, karara bağlanış ve uygulanış ve finansman biçimi bakımından merkezi yönetim bütçesi diğer bütçe türlerinden farklılaşmaktadır. Tabii olarak bu bütçenin siyasi, iktisadi, mali ve sosyal etkileri diğerlerinden farklıdır. Diğer iki grup kapsamındaki idarelerin bütçeleri TBMM tarafından değil kendi özel mevzuat hükümleri çerçevesinde yetkili mercilerince karara bağlanmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi yüzlerce idareyi kapsayan tek ve konsolide bir bütçe şeklindeyken, diğer idarelerin bütçeleri her bir idare için ayrı ayrı hazırlanmaktadır.

Kanunda (md. 12) kamu idarelerinin öngörülen bütçe tasnifi dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulması yasaklanmakla birlikte, gerek Kanunun öngördüğü istisnalar ve döner sermaye işletmeleri ve fonlar için öngörülen geçiş süreci gerekse de özel kanunlarla kimi kamusal örgütlenmeler ve çeşitli hizmet ve faaliyetlere yönelik olarak yapılan çeşitli ayrıksı düzenlemelerle bu konudaki yasak ihlal edilebilmektedir. Kamu idare bütçelerinin 5018 sayılı Kanunla bütçe türlerinin yeniden düzenlenmek suretiyle belli

bir standarda kavuşturulduğu, bütçenin kapsamının genişletildiği ve bütçe dışı kaynakların azaltıldığı yadsınamaz bir gerçektir. Fakat yine de bu alanda nihai ve kesin bir çözüme ulaşılamadığını kabul etmek gerekir. Söz gelimi döner sermayelerin yapısı, işleyişi, kamu idareleriyle hizmet ve bütçe bakımından ilişkisi ve yönetimi bakımından yeniden yapılandırma sürecinin öngörülen takvim içerisinde gerçekleştirilememiş olması misal olarak verilebilir.

5018 sayılı Kanun kamu idare bütçelerinin hazırlanması, karara bağlanması, uygulanması ve denetlenmesi konusunda idare türleri itibarıyla farklı usuller öngörmüştür. Bu konuda merkezi yönetim bütçesine dahil idareler arasında dahi uygulama birliği bulunmamaktadır. İdarelerin (bütçe rejimine göre tasnif edilen idare grupları) tabi olduğu hükümler ve usuller birbirinden farklıdır. Bu anlamda özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlara yönelik çeşitli ayrıcalıklar tanınmıştır. Keza mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin hazırlanması, karara bağlanması, uygulanması ve denetlenmesi konusu istisnai durumlar dışında merkezi yönetim bütçesinden farklı usullere tabi tutulmuş ve bu konuda bu idarelerin özel mevzuatının uygulanması esası getirilmiştir.

Bu bağlamda, mahalli idareler bakımından yapılan düzenlemenin bu idarelerin yapısı, işlevleri, finansman usulleri ve yerel özerklik ilkesi gibi kriterler bakımından doğru ve yerinde olduğu kabul edilmekle birlikte, aynı şekilde sosyal güvenlik kurumlarının bütçe ve kesin hesap işlemlerinin TBMM'nin yetkisi dışında bırakılmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Sosyal güvenlik kurumları Sayıştay denetimine tabi olduğu halde, bütçe ve kesin hesap bakımından diğer idarelerden ayrıştırılmış ve kapsam dışına çıkartılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının özellikleri gereği, bunların merkezi yönetim kapsamı dışında tutulması kabul edilebilir. Uluslararası standartlar ve uygulamalar (bu kurumların üyelerinin ödediği prim ve keseneklerle finanse edilmesi nedeniyle) doğrultusunda böyle bir tasnife ihtiyaç duyulduğu anlaşılabilir. Ancak, bu hususlar, ülkemizde giderleri-bütçe/finansman açıkları-görev zararlarının büyük çoğunluğu merkezi yönetim bütçesinden finanse edilen bu kurumların tamamen TBMM'nin denetim yetkisi dışına çıkarılmasını makul ve anlamlı kılmaya yetmez.

Genel yönetim kapsamı dışında kalan ve 5018 sayılı Kanuna tabi olmayan kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde dahi TBMM'nin özellikli bir denetim yetkisi bulunduğu halde, 5018 sayılı Kanuna tabi iki sosyal güvenlik kurumunun (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü) bütçe, kesin hesap ve denetim bakımından bu kapsama alınmamasının TBMM'nin bütçe hakkı, yasama yetkisi ve işlevleriyle bağdaşmadığı değerlendirilmektedir. Sosyal güvenlik hizmetleri, bu hizmetlerin finansman usulleri, bütçe uygulamaları (açıklar, görev zararları, Hazinesinden yapılan aktarmalar vs.) ve yürütülen faaliyetler konusunda Hükümetin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının ve duruma göre Maliye Bakanının yahut Hazine Müsteşarlığından sorumlu bakanın siyasi sorumluluğunun bulunduğu dikkate alındığında, sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin parlamenter denetim dışında bırakılması (TBMM'nin genel hükümlere göre bilgi edinme ve denetim yetkisi kapsamında yaptığı denetimler hariç) politik açıdan ve kamusal fayda bakımından doğru bir usul olarak görülmemektedir.

Bu konudaki sorunu çözme bakımından sosyal güvenlik kurumlarının organları/yetkili mercilerince hazırlanan bütçelerinin doğrudan TBMM'ye sunulması (veya Bakanlar Kurulu vasıtasıyla tasarı haline getirilerek), bu bütçelerin merkezi yönetim bütçesinden ayrı olarak görüşülmesi ve karara bağlanması yönünde düzenleme yapılabileceği düşünülmektedir. İkinci bir çözüm olarak da bu kuruluşlar, denetim bakımından kamu iktisadi teşebbüslerine benzer bir prosedüre tabi tutularak hizmet ve faaliyetleri ile bütçeleri doğrudan TBMM'nin denetimi kapsamına alınabilir.

b) Merkezi yönetim bütçesi

Mevcut Anayasal ve yasal düzenlemeler uyarınca TBMM merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerini karara bağlamaktadır. Bunlar dışında kalan idarelerin bütçeleri özel mevzuat hükümleri doğrultusunda yetkili mercilerce karara bağlanmaktadır.

Bakanlar Kurulunca, TBMM'ye sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ve TBMM Genel Kurulunda görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. TBMM'ye sunulan bütçe



tasarısı TBMM Başkanlığınca ihtisas komisyonu olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmakta, iktidar ve muhalefet gruplarının temsil edildiği Komisyon bütçe tasarısını Anayasa, 5018 sayılı Kanun ve TBMM İçtüzüğündeki usuller ve süreler çerçevesinde görüşmektedir. Komisyon çalışmalarına/görüşmelere Hükümet (Maliye Bakanı, ilgili bakan) ve idarelerin yönetici ve çalışanları da katılmaktadır. Komisyonun kabul ettiği metin TBMM Genel Kurulu gündemine alınmakta ve burada görüşülerek kanunlaşmaktadır. Bütçenin TBMM tarafından mali yılbaşına kadar karara bağlanması gerekmektedir. Bütçe kanunları için Anayasanın öngördüğü istisna nedeniyle TBMM'nin kabul ettiği bütçe kanunu Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere iade edilememektedir.

Anayasa bütçenin görüşülmesi ve karara bağlanması sırasında TBMM üyelerine çeşitli kısıtlamalar getirmiştir. Buna göre, TBMM üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. 5018 sayılı Kanun uyarınca, TBMM, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezî yönetim bütçe kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanır.

TBMM merkezî yönetim bütçe kanunuyla merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerin harcama sınırlarını belirlemiş olmaktadır. Anayasa (md. 163) gereği, merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını göstermektedir. Anayasa bu konuda çeşitli sınırlamalar getirirse de, uygulamada kanunla verilen ödenekler belli hallerde aşılabilmektedir. Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun gereği, kamu idarelerinin bütçeleri, ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM tarafından kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamamaktadır.

5018 sayılı Kanun gereği, geçici ve ek bütçe yapılması (md. 19) ve merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları (md. 21) da ancak kanunla yapılabileceğinden, bu ko-

nudaki yetki TBMM'ye aittir. Keza, mali iş ve işlemlere ilişkin olarak birçok esas, limit ve yetki (borçlanma limiti, taşınmazlara ilişkin yetki, kamu alacaklarının silinmesi, ödeneklerin kullanılmasına ilişkin esaslar vs.) merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilmektedir. Dolayısıyla TBMM merkezî yönetim bütçe kanunu ve eki cetvellerde yer alan hükümlerle de bütçenin uygulanmasına yön vermektedir.

Bütçenin TBMM'de görüşülme ve karara bağlanma süreci (Plan ve Bütçe Komisyonu aşaması ve Genel Kurul aşaması) her yönüyle hem iktidar ve muhalefet bakımından, hem de kamu idareleri halk ve bütün toplumsal kesimler bakımından önemli bir işleve sahiptir. Geniş anlamda kamusal kaynakların toplanma ve harcanma usulü ile hizmetlerin finansmanı ve bu bağlamda öngörülen kamusal mükellefiyetlere ilişkin esasların belirlendiği bütçe, siyasi yönden olduğu kadar mali, sosyal, ekonomik ve diğer hususlar bakımından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Zaten bunun sonucu olarak ülkemizde bütçe kanununa ilişkin görüşmeler diğer kanunlardan farklı olarak daha ilgi ve hassasiyetle takip edilmektedir.

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki, mevcut bütçe sınıflandırması (bütçe ödeneklerinin tertiplenme biçimi-analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde kurumsal-fonksiyonel-ekonomik-finansman tipi bakımından yapılan sınıflandırma), bütçenin TBMM'ye sunulma biçimi (Maliye Bakanlığınca kurum teklifleri esas alınarak hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metin kısmına ek yapılan ayrıntılı ödenek cetvelleri) ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulundaki görüşülme usulü (bütçenin onaylanma düzeyi) bütçe üzerindeki parlamenter denetimi sınırlamakta ve işlevsiz kılmaktadır. Mevcut bütçe tekniği, sınıflandırma biçimi ve görüşülme usulü bilinenin aksine bütçenin açıklık, basitlik, şeffaflık ilkelerine ters düşmekte, karar vericilerin, kamuoyunun, halkın bütçe üzerindeki denetim yetkisini zayıflatmaktadır. Tabii olarak bununla bağlantılı olarak yürütmenin (hükümet ve idare) yasama organına ve doğrudan millete karşı olan hesap verme yükümlülüğü etkili bir şekilde işletilememektedir.

Özellikle Genel Kurulda bütçenin özüne girilememekte; ödenek tahsis edilen programlar, faaliyetler, projeler tam anlamıyla görüşülememekte ve tartışı-

lamamaktadır. Bütçenin görüşülme ve oylanma biçimi buna imkan vermemektedir. Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun performans esaslı bütçeleme tekniğini öngörmesine karşın bütçenin sınıflandırılması, görüşülmesi ve onaylanması sürecinde gerekli dönüşümler ve alt yapı sağlanamadığından bütçe öngörüldüğü şekliyle performans odaklı/esaslı olarak hazırlanamamakta, tabiatıyla bütçenin görüşülmesi ve karara bağlanması sırasında performans-ödenek bağlantısı kurulamamaktadır. Aynı olumsuzluklar kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesi ve onaylanması süreci bakımından da geçerlidir.

Öte yandan, bu konuyla bağlantılı olarak bir başka noktaya dikkat çekmek gerekir. Mevcut Anayasa ve yasal düzenlemeler gereğince merkezi yönetim bütçesi ve kesin hesap kanun tasarılarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulunda görüşülmesine yönelik olarak öngörülen usul, süreç ve takvim TBMM'nin çalışma takvimini dolayısıyla da yasama yetkisinin kullanımını olumsuz etkilemektedir. Çünkü yıllın belli dönemleri bütçe ve kesin hesaplara hasredilmek durumunda kalınmaktadır. Bütçenin Parlamento da kapsamlı ve tafsilatlı bir şekilde görüşülmesi, bunun için zaman tahsis edilmesi önemli ve yararlıdır. Fakat konuya ilişkin prosedürler ve bütçe tekniği bütçe görüşmelerinin beklenen faydayı temin etmesini engellemektedir. Bütçenin özüne girilemeden detaylı bir şekilde hazırlanmış gider cetvellerinin şekli olarak oylanmasıyla zaman harcanmaktadır. Dolayısıyla bütçe görüşmeleri, bütçeden (yeni yıl bütçesiyle yapılacak kaynak tahsisleri, bunun kamu hizmetlerine etkisi, geçmiş yıl bütçesinin kesin hesabının onaylanması, hesap ve harcamaların denetimi) çok, güncel siyasi gelişmelerin tartışıldığı, İktidar-Muhalefet çekişmelerinin yaşandığı, popülist talep, konuşma ve eleştirilerin öne çıktığı bir arenaya dönüşmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere esasında idare bütçelerinin tasnif biçimi ve uygulanan bütçe rejimi dolayısıyla TBMM üyelerinin özüne giremediği ve program/faaliyet/proje anlamında tahsis edilen kaynaklar kolayca belirlenemediğinden ve tartışılmadığından, bütçe dışında yapılan konuşmalar ve şekli olarak yapılan oylamalar nedeniyle yasama organının çalışma takvimi esasen yürütme organınca amacı dışında kullanılmış olmaktadır. Genel olarak 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemelerden ve Maliye Bakanlığının (yıllardır

uygulanan geleneksel bütçe araçlarını ve bundan doğan kazanımları kaybetmek istemeyen tutucu kesim) bütçenin kodlanması ve oylanması konusundaki mevcut yaklaşımlarından kaynaklanan bu durum Parlatmentonun zaten sınırlı olan çalışma takviminin birkaç ayının usulen yapılan tartışmalara ayrılmasına neden olmaktadır.

Bu itibarla ya bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının görüşülme süreci yeniden tasarlanmalı ya da bütçe ödeneklerinin TBMM'deki görüşme, karara bağlanma ve oylamaya esas alınacak sınıflandırması yeniden belirlenmelidir. Okunması ve anlaşılması, nüfuz edilmesi mümkün olmayan metinlerin ve eki cetvellerin bütçe olarak TBMM'ye ve kamuoyuna sunulması bütçe hakkının işlevsiz kılınmasından başka bir anlam ifade etmemektedir. TBMM üyelerinin bütçe tekniği ve sınıflandırmaları konusundaki uzmanlığı ve bilgisi dikkate alındığında özellikle Genel Kurul görüşmelerinin işlevini yitirdiği görülmektedir.

Bu itibarla 5018 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelere rağmen gerçekleştirilemeyen "bütçe reformu"nun, özellikle Parlatmentonun bütçe hakkı doğrultusunda, bütçe ve kesin hesap kanunlarının karara bağlanması ve onaylanması, yürütmenin ve kamu idarelerinin denetlenmesi sürecindeki rolünün güçlendirilmesi, kamu idarelerinin Parlatmentoya karşı olan yönetim ve hesap verme sorumluluklarının geliştirilmesi, bütçeyle yapılan kaynak tahsisleri ve harcamalar ile hizmet/faaliyet/proje ve performans ilişkisinin ortaya konulabilmesi, bütçenin sadeleştirilmesi ve kısaltılması yönündeki reform düzenlemelerinin yapılması elzem görülmektedir.³

c) Kesin hesap kanunu

TBMM, bütçeye (merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını) ilişkin onama yetkisini kesin

3 Bu noktada 5018 sayılı Kanunla birçok alanda getirilen reformun özellikle bütçe tekniği (kaynakların idareler, hizmetler/faaliyetler, programlar ve projeler arasında paylaşım usulü) bütçenin görüşülme, karara bağlanma ve kanunlaşma biçimi, ödeneklerin dağıtım ve takip usulü konusunda hayata geçirilememiş olmasının ve Kanunun yürürlüğe girmesinden önce başlayan ve esas olarak muhasebe odaklı tasnif aracı olan, uygulamaları takip ve sonuçları mukayese ve analiz etmeye yarayan analitik bütçe sınıflandırması hariç tutulacak olursa ciddi bir mesafe alınamamış olmasının, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda gerçek anlamda bir dönüşüm yaşanmamış olmasının sebepleri ve sonuçlarının ayrıca sorgulanması gerektiği açıktır.



hesap kanunlarıyla kullanmaktadır. Kesin hesap kanun tasarısı Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmaktadır. TBMM, Bakanlar Kurulunca kendisine sunulan merkezi yönetim kesin hesap kanunu tasarısını görüşmekte ve karara bağlamaktadır. Kesin hesap kanunlarının görüşülmesinde Sayıştayca hazırlanan ve TBMM'ye sunulan genel uygunluk bildirimini de dikkate alınmaktadır. Kesin hesap kanun tasarıları da bütçede olduğu gibi Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun (md. 42), idarelerin faaliyet raporlarının, genel faaliyet raporunun, dış denetim genel değerlendirme raporunun ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının birlikte görüşüleceğini ve bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin TBMM komisyonlarında öncelikle görüşüleceğini öngörmektedir.

Bununla birlikte, kesin hesap kanun tasarılarının mevcut görüşülme usulü nedeniyle TBMM'nin bütçeye ilişkin onama ve uygulama sonuçlarını denetleme yetkisini gerçek anlamda ve etkili bir şekilde kullanabildiğini söylemek güçtür. Önceki yıllara ilişkin kesin hesap kanun tasarılarının yeni yıl bütçesiyle birlikte gündeme alınması ve aynı komisyonda görüşülmesi bu konudaki görüşmelerin etkinliğini sınırlamaktadır. TBMM üyelerince bütçe tasarılarına gösterilen önem ve hassasiyet kesin hesap kanun tasarılarına gösterilmemektedir. Ayrıca, Komisyon ve Genel Kurul aşamasındaki zaman kısıtları, Anayasa, 5018 sayılı Kanun ve TBMM İçtüzüğü'nün öngördüğü prosedürler, Sayıştay'ın raporlamasındaki yetersizlikler nedeniyle kesin hesap yoluyla etkili bir parlamenter denetim gerçekleştirilememektedir. Dolayısıyla kesin hesap kanunlarının kabulü, bütçeye ilişkin onama yetkisinin şekli olarak kullanılması anlamına gelmektedir. Bütçe reformu bağlamında bu konudaki sorunların da çözülme kavuşturulması gerekmektedir.

d) Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi

Yukarıda belirtildiği üzere, TBMM kamu idareleri üzerindeki doğrudan denetimini Anayasa gereğince bilgi edinme ve denetim yolları vasıtasıyla ve esas olarak Başbakan ve Bakanlar (Bakanlar Kurulu) üzerinden

gerçekleştirmektedir. Dolaylı denetimi ise Sayıştay marifetiyle yapmaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri Sayıştay tarafından 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde denetimine tabi tutulmakta ve sonuçlar mevzuatta öngörülen usule göre TBMM'ye raporlanmaktadır.

"5018 sayılı Kanun (md. 42), idarelerin faaliyet raporlarının, genel faaliyet raporunun, dış denetim genel değerlendirme raporunun ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının birlikte görüşüleceğini ve bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin TBMM komisyonlarında öncelikle görüşüleceğini öngörmektedir"

Öte yandan, Anayasa (md. 165) kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi konusunda da TBMM'ye yetki vermektedir. TBMM bu konudaki denetim yetkisini 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayıştay Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Daha önce kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde TBMM adına mülga Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilen denetimler artık Sayıştay tarafından yerine getirilmekte ve raporlar TBMM'ye ve ilgili mercilere sunulmaktadır. Bu raporlar TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunda görüşülmektedir.

Diğer taraftan, Sayıştay Kanunu (md. 45) TBMM'nin belli konulardaki denetim taleplerinin Sayıştay tarafından karşılanacağını amirdir. Buna göre, TBMM Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı

hariç) hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Sayıştay'ın TBMM'den gelen denetim taleplerine öncelik vermesi gerekmektedir. Bu kapsamda yapılan denetimlerin sonuçları TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Raporlar TBMM'nin çalışma kuralları çerçevesinde gerektiğinde komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülebilmektedir. TBMM, bu yolla riskli veya önemli gördüğü konularda veya idarelerde Sayıştay'a denetim yaptırabilmektedir.

Söz konusu denetim usullerine ilave olarak 2010 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle TBMM'ye bağlı olarak kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından idarenin işleyişiyle ilgili şikayetlerin incelenmesini de TBMM'nin Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla "idare" üzerinde gerçekleştireceği bir denetim yolu olarak kabul etmek gerekir. Bunun dışında, TBMM'nin ve çeşitli ihtisas komisyonlarının vatandaşlarca yapılan başvurular üzerinde gerçekleştirdikleri çalışmaları da geniş anlamda yasama denetimi kapsamında değerlendirmek mümkündür.

Daha önce ifade edildiği üzere parlamenter rejiminin işleyişinden kaynaklanan çeşitli nedenler, yapısal sorunlar, öngörülen prosedürler ve kabullenilen çeşitli teamüller nedeniyle bütçe ve kesin hesap konusunda olduğu gibi TBMM'nin doğrudan ve dolaylı denetim mekanizmaları güçlü ve etkili bir şekilde işletilememektedir.

e) Başbakan ve bakanların TBMM'ye karşı olan sorumlulukları

Gerek 5018 sayılı Kanun (md. 10), gerekse Sayıştay Kanununda (md. 7) yer alan hüküm gereği bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda sadece Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumludurlar. Bakanların TBMM'ye karşı olan sorumlulukları Anayasa ve özel kanun hükümleri çerçevesinde belirlenmektedir. Bu sorumluluk siyasi veya hukuki sorumluluk şeklinde ortaya çıkabilir. Hukuki sorumluluk mali veya cezai sorumluluğu kapsamaktadır. 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanununda sadece "bakanlar" ibaresi geçmesine karşın Anayasanın bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin hükümleri dikkate alındığında, benzer

şekilde Başbakanın da TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu kabul etmek gerekir.

f) Kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşülmesi

5018 sayılı Kanun (md. 41), TBMM'nin kendisine Sayıştayca sunulacak faaliyet raporları (mahalli idareler hariç idare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu, genel faaliyet raporu) ve Sayıştay'ın görüş ve değerlendirmeleri çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşeceğini öngörmektedir. Bu görüşmelere idarenin üst yöneticisinin veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunluluğu bulunmaktadır.

Buna göre, TBMM 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde kendisine sunulan faaliyet raporları, Sayıştay'ın bunlara ilişkin görüş ve değerlendirmeleri, Sayıştay'ın denetim raporları çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir. Ancak, bu görüşmenin kapsamı, sonuçları ve ilgili kamu idareleri veya bakan ve yöneticiler hakkında uygulanacak müeyyidelerin kapsamı ve sonuçları belirsiz bırakılmıştır.

Ne 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanununda ne de TBMM İçtüzüğünde bu konuda bir düzenleme bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu görüşmenin daha çok kamu idarelerinin kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması konusundaki sorumluluklarının TBMM'ce kamuoyu önünde görüşülmesi ve bu konuda gerekli bilginin alınmasıyla sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda idarelerin ve üst yöneticilerin yönetim performanslarını ölçmeye ve gerektiğinde çeşitli teşvik ve müeyyide uygulanmasına imkan veren mekanizmaların ihdasına gerek bulunmaktadır. Bunun için kamu yönetiminde ve personel rejiminde kapsamlı değişiklikler yapılması gerekmektedir.

g) Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların TBMM'ye karşı olan sorumlulukları

5018 sayılı Kanuna göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hu-



kuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Sayıştay Kanununda da (md. 7), Sayıştay'ın her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması sorumluluğunu yerine getirip getirmediğinin TBMM'ye sunacağı raporlarda belirtileceği ve kamu zararına sebep olunan durumlarda ise bu zararın tazmininin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılacağı öngörülmektedir.

Bakanlar dışında kalan kamu görevlilerinin sorumlulukları 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde belirlenmektedir. İki kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Bakanlar dışında kalan kamu görevlilerin hukuki/mali yönden Sayıştay'a karşı sorumlu oldukları (hesap yargılaması anlamında) anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanunda TBMM'nin kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşüleceği öngörülmüş olmakla birlikte, burada kamu idarelerinin yönetici ve çalışanlarının (kamu görevlilerinin) yönetim ve hesap verme sorumluluğundan değil, genel anlamda kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğundan söz edilmektedir.

Dolayısıyla TBMM'nin kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğunu görüşmesinin yasal alt yapısının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Sayıştay Kanununda kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin Sayıştayca TBMM'ye raporlanacağı öngörülmekle birlikte, bu konuda yapılacak işlem ve uygulanacak müeyyide konusunun belirsiz olduğu dikkate alındığında, bu hükmün sadece bilgilendirme mahiyetinde ve TBMM'ce 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesi kapsamında ilgili idarenin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun görüşülmesi bağlamında dikkate alınmak üzere yapılacak bilgilendirmeyi ihtiva ettiği söylenebilir.

ğ) Parlatentonun karar verme ve denetim sürecine etki eden faktörler

TBMM kamu mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin görev ve yetkilerini kullanırken temel olarak Anayasa, TBMM İçtüzüğü ile TBMM çalışmalarına ilişkin teamülleri referans almaktadır. TBMM'nin ve TBMM üyelerinin karar verme sürecinde hukuki referanslar dışında çok çeşitli iç ve dış faktörlerden etkilendiğini ve görev ve yetkilerini kullanırken bu gibi faktörlerin tesir altında kalabildiğini kabul etmek gerekir.

Bu gibi faktörleri vatandaşlar/seçmenler, kamuoyu, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları, Hükümet, siyasi partiler ve TBMM'deki parti grupları, yargı kuruluşları, kamu idareleri, yazılı ve görsel basın kuruluşları ile çeşitli çıkar grupları olarak saymak mümkündür. TBMM üyelerinin de belli aidiyetleri (örneğin memleket, meslek,) olduğu dikkate alındığında, kurumsal ve parti grupları dışında, üyelerin de bireysel olarak karar verme sürecinde belli ölçüde çeşitli dış faktörlerden (aile, ideolojik referanslar, mensubu olduğu siyasi parti, mesleği veya yürüttüğü işi vs. gibi) etkilendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Karar verme sürecine tesir eden faktörler TBMM'nin kendi iç denetim usulleri dışında, hem kamuoyu (seçmen, halk, medya vs.) denetimine, hem de belli konularla sınırlı olmak üzere yargı denetimine (Anayasa Mahkemesi) tabidir.

2. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, yürütmenin bir unsuru olarak Anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin baş aktörüdür. Parlatemter rejimimizin yapısı nedeniyle hükümetlerin parlamento içindeki etkinlikleri dikkate alındığında sistemin kurucu aktörünün esas olarak Bakanlar Kurulu olduğu görülecektir.

a) Genel Çerçeve

Anayasal ve yasal düzenlemeler gereği TBMM'ye verilen birçok yetki ancak Bakanlar Kurulunun iradesi doğrultusunda kullanılabilir. Görev ve yetkiler sembolik olarak TBMM'ye verilmiş olsa da Hükümet siyasi gücü ve parlamento içindeki sandalye dağılımı

na bağılı olarak esas belirleyici irade olabilmektedir. Özellikle tek parti iktidarları döneminde ya da hükümetin yasa çıkarma konusunda yeterli çoğunluğa sahip olduğu durumlarda yasama yetkisi belli ölçüde Bakanlar Kurulunun iradesi doğrultusunda kullanılabilir. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar TBMM'ye sunulan kanun teklifleri ile kanun tasarılarının kanunlaşma oranının incelenmesi bu konudaki gerçeği tartışmasız bir şekilde ortaya koyacaktır.

Bu itibarla Bakanlar Kurulu hem yasama yetkisinin kullanımı ve TBMM'nin işleyişi bakımından hem de yürütme organının bir parçası olarak kendi emrinde işleyen idarenin yönetimi ve işletilmesi bakımından eşsiz bir güç ve işleve sahiptir. Bununla birlikte, TBMM'nin sınırlı da olsa kimi konularda Bakanlar Kurulundan bağımsız hareket ettiğini/edebildiğini (bu hususun misallendirilmesine gerek görülmemiştir) kabul etmek gerekir.

Diğer yandan, Anayasa ve yasalarla Bakanlar Kurulunun yönetimi dışında bırakılan yargı kuruluşları ile diğer bazı bağımsız veya özerk kuruluşları bundan istisna etmek gerekir. Ayrıca, bu konuda Anayasal konumu ve görev ve yetkileri nedeniyle Devletin/yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı verilen özel görev ve yetkileri de hariç tutmak icap eder.

Anayasa gereği (md. 112), Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kuruluna, Başbakan başkanlık etmektedir. Başbakan, bakanlar/bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bu siyasetin yürütülmesinden Bakanlar Kurulu birlikte sorumlu tutulmuşsa da, esas olarak bu konudaki sorumluluk siyaseten Başbakan'a aittir. Zaten bunun sonucu olarak, Anayasada her bakanın Başbakan'a karşı sorumlu olduğu gibi, ayrıca kendi yetkileri içindeki işlerden ve emri altındaki eylem ve işlemlerinden de sorumlu oldukları öngörülmüştür. Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri alma yükümlülüğü de Anayasal olarak Başbakan'a yüklenmiştir.

Dolayısıyla Başbakanın Anayasal konumu dikkate alındığında, hükümetin yönetimi, bunun sonucu olarak da parlamentonun işletilmesi bakımından Başba-

kanın önemli bir güç ve işleve sahip olduğu anlaşılmaktadır. Başbakanın bakanlar ve bakanlıklar üzerindeki gözetim ve denetim yetkisine ilişkin hükümler Anayasal düzenlemeler paralelinde hem çeşitli özel kanunlarda (Başbakanlığın teşkilat ve görevlerine ilişkin 3056 sayılı Kanun, bakanlıkların kurulmasına ilişkin 3046 sayılı Kanun) hem de 5018 sayılı Kanunda yer almaktadır.

Anayasa bakanlıkların kurulmasını, dolayısıyla da bakanlar kurulunu oluşturacak bakanlıkların tayinini Kanun Koyucuya bırakmıştır. Yani bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenmektedir. Başbakan ve bakanlar, Anayasa, teşkilat kanunları ve diğer özel kanunlar çerçevesinde faaliyet yürütmektedirler.

Başbakanın, bakanların ve Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri Anayasada, ne TBMM ve Cumhurbaşkanı, ne de diğer çeşitli idareler/yargı organları gibi açıkça ve tadadi olarak düzenlenmiştir. Çeşitli maddelerde yapılan sınırlı bazı düzenlemeler dışında, Anayasa Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerini tadadi olarak belirlememiştir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu Anayasa'daki görev ve sorumlulukları çerçevesinde kanunlarla kendilerine verilen görev ve yetkileri yürütmektedir. Bu konuda genel bir düzenleme bulunmamakta ve birçok kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer düzenleyici işlemlerde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Diğer yandan, Bakanlar Kurulunun çalışma usul ve esaslarına ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunun toplanması, karar alması, gündeminin belirlenmesi, görüşmelerin yapılması, kararların alınması, imzalanması, görüşmelerin tutanağa bağlanması ve diğer iş ve işlemler teamüller çerçevesinde yürütülmektedir.

Bakanlar Kurulu görev ve yetkileri çerçevesinde faaliyet gösterirken ve bakanlar kurulu kararı alınması gerekli konulardaki kararların hazırlanması ve kararlaştırılmasında hem Başbakanlığın ilgili birimleri (Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulu Sekreterliği gibi) hem de konuyla ilgili bakanlığın/idarenin ilgili birimlerinden destek almaktadır. Karar taslakları bu birimlerce hazırlanmakta ve daha sonra Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu-



nun kararlarının oluşum sürecinde Başbakanlık dışında işin niteliğine göre Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer bakanlıklar veya idareler de yer almaktadır.

Bu genel açıklamalardan sonra Bakanlar Kurulunun kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki görev ve yetkilerine temas etmek uygun olur.

Bakanlar Kurulunun mali süreçteki rolünü sadece bütçe kanun tasarısını Meclise sunmaktan ibaret olarak değerlendiren kimi yorumlarla karşılaşılabilmektedir. Ancak belirtelim ki, böyle bir değerlendirme ne Anayasal ve yasal düzenlemelerle ne de uygulamadaki işleyişle örtüşmektedir. Bakanlar Kurulunun mali süreçteki rolünün bu şekilde hukuki olmayan bir yaklaşımla minimize edilmesi, Kurulun sistem/süreç içerisindeki rol ve konumunu anlayabilmeyi imkansız kılar. Dolayısıyla hem pozitif hukuk hükümlerini hem de uygulamadaki işleyişi yani reel durumu dikkate almak gerekir.

Bakanlar Kurulunun geniş anlamda kamu mali yönetim ve kontrol sistemi, dar anlamda ise bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının hazırlanması ve uygulanması konusundaki görev ve yetkileri aşağıda ele alınmıştır.

b) Kanun Tasarılarını Karara Bağlamak ve TBMM'ye Sunmak

Evvela, yukarıda TBMM ile bağlantılı olarak ifade edildiği üzere, Anayasa gereği “kanun tasarısı” olarak kanun teklif etme yetkisi münhasıran Bakanlar Kuruluna aittir. Milletvekillerce sunulan ve “kanun teklifi” olarak adlandırılan tekliflerin TBMM’de kanunlaşmasının önündeki engeller dikkate alındığında Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin en az TBMM’nin yasama yetkisi kadar önemli ve işlevsel olduğu anlaşılmaktadır.

Çünkü Anayasa (md. 88) kanun teklifi etme yetkisini sadece Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine tanımıştır. Dolayısıyla TBMM yasama yetkisini, yani kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisini ancak bu iki kesim tarafından yapılacak teklifler üzerinden kullanabilecektir. Diğer yandan, Anayasa ve yasalarla bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin

tasarıyı TBMM’ye sunma görev ve yetkisinin Bakanlar Kuruluna verildiği ve milletvekillerce sunulan ve hükümet desteği almayan kanunların kanunlaşma kabiliyetinin sınırlılığı dikkate alındığında, TBMM’nin yasama yetkisinin kullanımı bir anlamda Bakanlar Kurulunca sunulan kanun tasarılarıyla mümkün hale gelmektedir.

Bu itibarla, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve bakanlıklar ile diğer idarelerce hazırlanan ve tasarı haline getirilmek üzere Başbakanlığa gönderilen kanun tasarısı taslaklarından uygun gördüklerini karara bağlamak suretiyle kanun tasarısı olarak TBMM’ye sunmakta, böylece kanun yapma sürecinin en başında önemli ve etkin bir işlev üstlenmektedir. Bu tasarılar TBMM’deki yasalaşma sürecinde Başbakanlık, ilgili bakanlıklar ve bakanlar tarafından Bakanlar Kurulu adına takip edilmekte ve kanunlaşmaya kadarki süreçteki iş ve işlemler gerçekleştirilmektedir. Kanun tasarısı taslaklarının hazırlanmasından yasalaşmasına kadarki süreçte ilgili idareler/bakanlıklar, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, TBMM (TBMM Başkanlığı, esas komisyonlar, tali komisyonlar, parti grupları) ve Cumhurbaşkanı gibi birçok kurum ve merci yer almaktadır. Fakat yukarıda belirtildiği üzere herhangi bir yasa taslağının tasarı haline getirilerek TBMM’ye sunulabilmesi ancak Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Dolayısıyla bu konudaki yetki nedeniyle Bakanlar Kurulu yasa yapma sürecinde istisnai bir rol üstlenmiş olmaktadır.

Bundan dolayı gerek kamu mali yönetimi ve kontrol sistemine ilişkin düzenlemeler gerekse de mali kanunların (gelir ve gider kanunları, diğer özel kanunlar) kanunlaşması, değiştirilmesi veya kaldırılması sürecinde Bakanlar Kurulu önemli işlevler üstlenmektedir. Açıkça ifade etmek gerekir ki, Bakanlar Kurulunun bu süreçteki görev ve yetkilerini tüm mevzuat hükümlerini taramak suretiyle tek tek çıkarmak kolay ve mümkün gözükmemektedir. Gerçekten birçok düzenlemeyle ve gizli veya açık düzenleyici işlemlerle Bakanlar Kuruluna görev ve yetki verilmektedir. Dolayısıyla, bunları eksiksiz olarak sıralamak mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, Bakanlar Kurulunun kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki genel işlevini ve belli başlı görev ve yetkilerini kısaca belirtmekle iktifa edilecektir.

c) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak ve Diğer Düzenleyici İşlemleri Yapmak

Buna ilave olarak Bakanlar Kurulunun, TBMM'den aldığı yetki kanunlarına istinaden belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi (md. 87, 91), kanunların uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere tüzük çıkarma yetkisi (md. 115), Başbakanlığın, bakanlıkların ve Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri çerçevesinde kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisi (md. 124) düzenleyici işlem tesis etme konusunda Bakanlar Kuruluna/bakanlara mali sistem, süreçler ve işlemler konusunda önemli kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca, kalkınma planlarının Bakanlar Kurulunun onayladığı esaslar ve hedefler çerçevesinde hazırlanması, hazırlanan plan taslaklarının nihai olarak Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edilmesi ve TBMM'nin onayına sunulması Bakanlar Kuruluna planlama konusunda yetki vermektedir. Yıllık programlar ile yatırım programları da Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır.

Bu genel yetkilere ilave olarak 5018 sayılı Kanunun ve diğer bazı özel kanunların Bakanlar Kuruluna verdiği yetkileri de dikkate almak gerekir. Bunları aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür.

d) Maliye Politikasını Belirleme Yetkisi

Uygulanacak maliye politikasını (bütçe politikası, gelirler politikası, borçlanma politikası vs. unsurlarıyla birlikte) hazırlama konusunda Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı gibi kurumsal aktörler rol üstlenmekte, nihai politikanın karara bağlanması hususu ise Bakanlar Kurulunun yetkisi dahilindedir. Söz konusu idareler ve uygulayıcı kamu idareleri Bakanlar Kurulunun bu konudaki kararı doğrultusunda işlem yapmak durumundadır. Diğer yandan, para politikası konusunda temel yetki kanunen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına verilmiş olmakla birlikte Bakanlar Kurulu ve bakanlar çeşitli şekillerde para politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde aktif olarak rol üstlenebilmektedir.

e) Bütçe Hazırlığına Esas Politika/Planlama Dokümanlarının Kabulü

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının hazırlanması ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlama sorumluluğu Maliye Bakanlığına verilmiştir. Fakat, bütçenin hazırlanma sürecinde esas alınacak iki temel doküman Bakanlar Kurulunca/Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun (md. 16) uyarınca; merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca (DPT) hazırlanan orta vadeli program Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanan orta vadeli mali plana ve bütçe hazırlığına temel teşkil etmektedir.

Doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından olmasa da bazı bakanlar kurulu üyelerinden teşkil edilen Yüksek Planlama Kurulu bütçe hazırlığında esas alınan ikinci temel politika dokümanı olan orta vadeli mali planı karara bağlamaktadır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bu plan Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kuruluna sunulmaktadır.

Bakanlar Kurulu söz konusu iki dokümanla kaynak tahsislerine ve bütçe hazırlığına ilişkin ilke ve kuraları belirlemiş olmaktadır. Bakanlar Kurulunun bu yetkisi kalkınma planı ve yıllık program konusundaki yetkisiyle birlikte değerlendirildiğinde, kamusal politikaların belirlenmesi, planlamanın yapılması ve bu doğrultuda kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesinin makro düzeyde Bakanlar Kurulunca yapıldığını ortaya koymaktadır. Bu süreçte yer alan Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı planlama, kaynak tahsisleri ve bütçe hazırlığına ilişkin yetkilerini (benzer şekilde Hazine Müsteşarlığı) ancak Bakanlar Kurulunun belirlediği ilke, kural ve yetki sınırları dahilinde kullanabilmektedir.



f) Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması ve TBMM'ye Sunulması

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, Bakanlar Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanan ve bütçe hazırlığına esas teşkil eden politika dokümanları doğrultusunda, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığınca belirlenen kurallar ve diğer politika dokümanları ile kurumsal planlar çerçevesinde hazırlanan gelir ve gider teklifleri esas alınarak Maliye Bakanlığınca makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı hazırlanır. Kimi zaman nihai bütçe büyüklükleri ve kurumsal ödenekler Yüksek Planlama Kurulu toplantısı sonrasında dahi Bakanlar Kurulunda görüşülebilmekte ve bütçeye nihai şekli verilebilmektedir. Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

Böylece Bakanlar Kurulu hem bütçe hazırlığı öncesinde hem de bütçenin hazırlanması ve TBMM'ye sunulacak nihai bütçe tasarısının oluşturulmasında karar verici olarak rol üstlenmektedir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini hem bütçe kanun tasarısının metni hem de kurumlara tahsis edilecek ödenekler bakımından kullanmaktadır. Bütçe hazırlık sürecinde yer alan Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ise Bakanlar Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulunun belirlediği çerçeve ve yetkilendirmeler çerçevesinde yetki kullanabilmektedir. Bütçe sürecinde, idareler arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin nihai karar da Başbakan veya Bakanlar Kurulunca çözüme bağlanmaktadır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili bakanlar vasıtasıyla bütçe kanun tasarısının TBMM'deki görüşmeleri sırasında da önemli görevler üstlenmekte ve yönlendirici olmaktadır. Bütçe tasarısının TBMM'deki görüşmeleri sürecinde yapılan değişiklikler çoğu zaman Hükümetin tasvibiyle mümkün olabilmektedir. Komisyon ve Genel Kuruldaki iktidar lehine olan sandalye dağılımı, Başbakanlığın ve Maliye Bakanlığının bütçenin parlamentoda görüşülme sürecindeki etkinliği, Hükümet ile iktidar partisinin parlamento grubu arasındaki disiplinli ilişkiler bu süreçte bütçenin hükümetin istediği yönde çıkmasını kolaylaştırmaktadır. Tabii olarak ortaya çıkan yeni durumlar, teamüller ve siyasi icaplar gereği bütçe

tasarısında özellikle komisyon aşamasında kimi değişiklikler yapılabilmekte ve kaynak tahsislerinde sınırlı kimi revizyonlara gidilebilmektedir. Bu konularda hükümet ile muhalefet veya milletvekilleri arasında, Maliye ve Kalkınma Bakanlıkları ile harcamacı kamu idareleri arasında çeşitli görüşmeler ve pazarlıklar yapılabilmekte ve bu çerçevede kimi değişiklikler yapılabilmektedir.

g) Kamu Yatırım Projeleri ve Kamu Yatırım Programının Karara Bağlanması

Kalkınma Bakanlığınca merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak hazırlanan kamu yatırım programı Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır. Böylece bütçe kanunu çerçevesinde yatırım programına alınan projelere yapılacak kaynak tahsisi Bakanlar Kurulunca belirlenmiş olmaktadır. Yatırım programının yıl içinde uygulanması sırasında da Bakanlar Kurulu kararıyla çeşitli değişiklikler yapılabilmektedir. Yine yatırım programının uygulanması da Kalkınma Bakanlığınca izlenmekte ve uygulama sırasındaki değişiklikler Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının yıllık yatırım ve finansman programları ise Hazine Müsteşarlığınca hazırlanmakta ve yine Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır. Yılı yatırım ve finansman programlarıyla kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının hizmet ve faaliyetlerinde uyacakları genel ilkeler, istihdam ve hizmet alımlarına ilişkin esaslar, bütçe, yatırım, satış ve diğer hususlarda uyulacak kurallar ile hesap ve işlemlerinin izlenmesine, yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin ilke ve kurallar belirlenmektedir. Bakanlar Kurulu bu suretle tüm kamu sektörünün yatırım ve finansmanı konusunda stratejik kararları ve yıllık yatırım limitlerini belirlemiş olmaktadır.

ğ) Bütçenin Uygulanması Sürecindeki Görev ve Yetkiler

Bakanlar Kurulu bütçenin hazırlık sürecinde olduğu kadar belli ölçüde bütçenin uygulama sürecinde de rol üstlenmektedir. Bütçe uygulamasında merkezi otoritelere (Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı gibi) kimi yetkiler tanınmasına ve harcamacı kamu idarelerine belli ölçüde inisiyatif alanı bırakılmasına rağmen, yasal düzenlemeler gereği ve siyasi gerekler çerçevesinde belli süreçlerde Ba-

kanlar Kurulu da müdahil olabilmektedir. Başbakan ve bakanlar veya Bakanlar Kurulu bütçenin uygulanmasında (örneğin yatırım kararlarındaki değişiklikler, ortaya çıkan yeni ödenek ihtiyaçlarının karşılanması vs. gibi) ilgili kanunlar ve yılı merkezi yönetim bütçe kanunundaki hükümler çerçevesinde yetki kullanabilmektedir.

5018 sayılı Kanun Bakanlar Kuruluna bu konuda sınırlı bazı yetkiler vermektedir. Ancak, yılı bütçe kanunları ve eki cetveller incelendiğinde, Bakanlar Kuruluna birçok yetki verildiği (örneğin 2011 yılı merkezi yönetim bütçe kanununda; resmi taşıt edinilmesi, borçlanma ve garanti tutarına ilişkin yetki, kamu personelinin aylık ve diğer özlük haklarına esas katsayıların, göstergelerin, ücret limitlerinin, yurt dışı aylıklarına ilişkin esasların belirlenmesi ile yurt içi ve yurt dışı harcırah tutarlarının tespitine ilişkin yetki, sözleşmeli personel çalıştırılması ve işçi istihdamına ilişkin yetki, kamu yatırım projelerine ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, söz konusu bütçe kanuna ekli "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar"ı düzenleyen E- Cetvelinde; görev zararı kapsamında yürütülecek görevleri belirleme ve bunların bütçeden karşılanmasına ilişkin yetki, ödeneklerin kullanımına, bazı ödemelerin yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi, özellikle bazı konularda yapılacak ödemelerde Bakanlar Kurulu kararı alınmasını öngören hükümler vb. gibi) görülmektedir.

Bu nedenle, kabul etmek gerekir ki, bütçenin uygulanması safhasında Bakanlar Kurulu hem bütçe mevzuatı hem de diğer özel kanunlar ve bu kanunlar çerçevesinde çıkartılan Bakanlar Kurulu kararlarıyla önemli görev ve yetkiler üstlenmektedir. Benzer şekilde Maliye Bakanı, Kalkınma Bakanı, ekonomiden/hazineden sorumlu başbakan yardımcısı ve diğer bakanlar da ilgili mevzuat ve bütçe kanunundaki hükümler çerçevesinde kendilerine verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu suretle Bakanlar Kurulu hem heyet olarak hem de tek tek Başbakan ve bakanlar münferiden bütçenin uygulama safhasının karar verici aktörleri olmaktadır.

h) Kesin Hesap Kanun Tasarısının TBMM'ye Sunulması

Bakanlar Kurulu yalnızca merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve uygulanması sürecinde değil bütçe-

nin uygulanması sonrasında kesin hesabın çıkarılması ve kesin hesap kanun tasarısının hazırlanması sürecinde de yer almaktadır.

"Bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisi Anayasa ve yasayla TBMM'ye verilmişse de, bu onama yetkisinin kullanımına imkan sağlayan, buna esas oluşturan kesin hesap kanun tasarısı ve ekleri Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunca karara bağlanmak suretiyle TBMM'ye sunulmaktadır"

Anayasa (md. 164), kesin hesap kanun tasarısının TBMM'ye sunma görev ve yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Yasalarda bu doğrultuda hükümler içermektedir. 5018 sayılı Kanun (md. 42), kesin hesap kanun tasarısını (esasında Tasarı Taslağı) hazırlama görevini Maliye Bakanlığınca vermiştir. Bakanlıkça hazırlanan Tasarı Taslağı Başbakanlığa gönderilir ve Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulunca karara bağlanmak suretiyle kanun tasarısı haline getirilen tasarı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur. Böylece Bakanlar Kurulu hem merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının hem de merkezi yönetim kesin hesap kanun tasarısının hazırlanması, karara bağlanması ve TBMM'ye sunulması sürecinde görev üstlenmektedir. Tasarı bütçe tasarısıyla birlikte öngörülen usule göre TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülmek suretiyle kanunlaşmakta, böylece bütçe kanunun uygulama sonuçları TBMM tarafından onaylanmış olmaktadır.

Bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisi Anayasa ve yasayla TBMM'ye verilmişse de, bu onama yetkisinin kullanımına imkan sağlayan, buna esas oluşturan kesin hesap kanun tasarısı ve ekleri Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunca karara bağlanmak suretiyle TBMM'ye sunulmaktadır. Dolayısıyla TBMM onama yetkisini (kesin hesap kanun tasarısını kanunlaştırma yetkisini) yürütme organının/Hükümetin kendisine sunduğu tasarı üzerinden kullanmaktadır. Bu süreçte



Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimini TBMM'ye referans teşkil etmektedir. Kuşkusuz TBMM'nin tasarımı reddetme/kabul etmeme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, burada vurgulanmak istenen husus uygulamaya ilişkin hesap ve işlemlerin yürütme organınca gerçekleştirildiği ve tasarının bu veriler çerçevesinde oluşturulduğu ve gerçek anlamda etkili ve gerçekçi bir parlamentere denetim yapılmadığı/yapılmadığı hususudur.

Bu noktada TBMM'ye güvence sağlayan bir kontrol mekanizması bulunduğunu hatırlatmak gerekir. Anayasa (md. 164) ve 5018 sayılı Kanun (md. 43) TBMM adına denetim yapan Sayıştay'a Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulan kesin hesap kanun tasarısıyla ilgili olarak bir "genel uygunluk bildirimini" hazırlama ve TBMM'ye sunma görevi vermektedir. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporunu dikkate alarak hazırlar. TBMM, kesin hesap kanun tasarısının görüşülmesinde Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildirimini de dikkate alır. Böylece, bir anlamda yürütme organınca hazırlanmış olan kesin hesap kanun tasarısı, TBMM adına görev yapan dış denetim otoritesi olan Sayıştay'a inceletirilmek suretiyle hesaplar ve uygulama sonuçları hakkında bağımsız bir görüş alınmış olur. Bu suretle TBMM bütçeye ilişkin onama yetkisini kullanırken Sayıştay'ın denetim sonuçları ve uygulama sonuçlarından yararlanmış olur. Bu da hem TBMM hem de halk ve kamuoyu bakımından hesaplara (hesap ve uygulama sonuçlarının doğruluğu, güvenilirliği vs. bakımından) bir güvence sağlamış olur. Ancak, bu bildirim içeriği, hazırlanış usulü ve görüşülme prosedürü bakımından bütçeye/kamu hesaplarına tam anlamıyla güvence verebildiğini söyleyebilmek güçtür.

1) 5018 sayılı Kanunun Bakanlar Kuruluna Verdiği Yetkiler

5018 sayılı Kanun uyarınca Bakanlar Kurulu bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kesin hesap süreci dışında, birçok konuda düzenleme yapma (md. 29, 35, 44, 49, 60, 62, 65, 71), belirli sınırlar üzerinde taşınmazların satışına karar verme (md. 46), İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyelerini atama (md. 66), kurumlardan alınacak hasılat payına ilişkin oran ve esasları belirleme (md. 78) gibi çeşitli yetkiler kul-

lanmaktadır. Bu suretle hem düzenleme yapmak suretiyle sistemin kurgulanmasında hem de belli konularda karar almak suretiyle uygulama sürecinde yer almaktadır.

i) Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimine İlişkin Yetkiler

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla borçlanma, ikraz ve Hazine garantileri, dış borçlanma, hibe ve borç verme ve diğer konularda Bakanlar Kuruluna çeşitli yetkiler verilmiş bulunmaktadır.

j) Diğer Kanunlardaki Yetkiler

Bakanlar Kurulu Anayasanın çizdiği sınırlar çerçevesinde (örneğin md. 73, 166, 167, 168) yasama organının kendisine yasayla verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde ekonomik ve mali konularda çeşitli mali nitelikli kararlar almakta, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ile gümrük ve dış ticaret uygulamaları ve diğer birçok alanda sınırlama koyabilmekte, ödenecek yükümlülüklerin alt ve üst sınırlarını, oranlarını belirlemektedir. Kısaca şunu ifade etmek gerekir ki, Bakanlar Kurulu özel kanunlar ve kanun hükmünde kararnemelerle kendisine verilen yetkiler çerçevesinde mali işlem sürecinde doğrudan karar almak suretiyle uygulamayı yönlendirmektedir. Politika belirleme misyonunu aşan bir şekilde bizzat uygulamanın/karar alma/işlem sürecinin içinde yer almaktadır. Bakanlar Kurulunun çok çeşitli konulardaki bu gibi görev ve yetkilerini tek tek saymaya gerek bulunmamaktadır.

3. Yüksek Planlama Kurulu ve Diğer Kurullar

Bakanlar Kurulu dışındaki çeşitli kurullar da kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde karar verici işlevler üstlenmektedir.

a) Yüksek Planlama Kurulu

Başbakanın başkanlığında, Kalkınma Bakanı ile Başbakan tarafından belirlenen diğer bakanlardan oluşan Yüksek Planlama Kurulu (YPK), adından anlaşılacağı üzere esas olarak planlama fonksiyonu üstlenen bir ihtisas kuruludur. Bununla birlikte, Kurul özel kanunlarla verilen planlama dışında kalan birçok görev ve yetki de yürütmektedir. Esas olarak politika oluş-

turma ve planlamaya ilişkin ilke ve prensipleri, genel hedefleri belirleme işlevi olan Kurul ek görevleri nedeniyle iş ve işlem süreçlerinde de yer alabilmekte ve kurul kararlarıyla sürecin bir parçası haline gelebilmektedir.

641 sayılı KHK'da (md. 22), ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususların YPK'da görüşülerek tespit edileceği ve bunların Bakanlar Kurulunda öncelikle görüşülecek karara bağlanacağı öngörülmüştür. Kurulun görevleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- a) İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama ve politika hedeflerin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek.
- b) Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak.
- c) Yatırım ve ihracatın teşvikine ilişkin esasları tespit etmek.
- ç) Toplu Konut İdaresi bütçesini onaylamak.
- d) Kanunlarla ve diğer mevzuatla yetki verilen konularda karar vermek.

YPK, bu çerçevede özellikle kalkınma planı, yıllık programlar, merkezi yönetim bütçesi, yatırım projelerine kaynak tahsisinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman, yatırım ve yönetim sürecinde etkin bir rol üstlenmektedir. YPK, anılan KHK'de sayılan bu görevler dışında özel kanunlarla kendisine verilen görevleri de yürütmekte ve karara bağlamaktadır. Politika oluşturma, planlama ve karar verme sürecinde bir anlamda Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere teşkil edilen Kurul özel kanunlardan doğan görev ve yetkileri neticesinde ihtisas kurulu olarak birçok alanda karar verici bir merci olarak işlev görmektedir. Kurulun tamamen hükümet üyelerinden⁴ kurulu

4 2011/8 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle YPK üyeleri şöyle belirlenmiştir: Ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı, Kalkınma Bakanı, Maliye Bakanı, Çevre Ve Şehircilik Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Orman Ve Su İşleri Bakanı. Kurulun Maliye ve Kalkınma bakanları dışında daha çok ekonomi, alt yapı ve yatırım alanında faaliyet gösteren bakanlardan oluştuğu görülmektedir.

olduğu düşünüldüğünde Hükümetin görev ve yetkilerini belli ölçüde YPK'ya delelege etmiş olduğu söylenebilir.

Konumuz bağlamında YPK'nın en önemli işlevi 5018 sayılı Kanun çerçevesinde (md. 16, 18) bütçeye ve yatırım projelerine ilişkindir. Orta vadeli programla birlikte bütçe hazırlığına esas teşkil eden orta vadeli mali plan YPK tarafından karara bağlanmaktadır. Kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bu mali plan kamu idarelerine tahsis edilecek kamu kaynaklarının dağılımında referans olmaktadır. YPK'ca belirlenen ödenek tavanları bağlayıcı ve değişmez değildir. Kamu idareleri bütçe hazırlığında bunları esas alarak bütçe hazırlamakta, ancak bütçe kanun tasarisinin hazırlanması ve kanunlaşması sürecinde Bakanlar Kurulu veya Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından bütçe büyüklüklerinde değişiklikler yapılabilmektedir.

Zaten 5018 sayılı Kanun merkezi yönetim bütçe kanun tasarisinin makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin YPK'da görüşülmesinden sonra hazırlanacağını öngörmektedir. Dolayısıyla bütçenin TBMM'ye sunulmasına kadarki süreçte bütçe büyüklükleri (toplam bütçe büyüklüğü, kurumların toplam ödenekleri, yatırım ödenekleri vs.) YPK ve Bakanlar Kurulu kararları doğrultusunda yeniden belirlenmektedir. Maliye Bakanlığı bütçeyi-bütçe tasarisini (yatırım ödenekleri bakımından Kalkınma Bakanlığı) bu kararlar doğrultusunda oluşturmakta veya revize etmektedir.

b) Diğer Kurullar

YPK dışında kamu mali yönetim ve kontrol sistemi, planlama, maliye ve para politikası, savunma sanayi ve diğer konularda politika ve strateji belirleme, üst düzey kararları alma ve özel kanunlarla verilen görevleri yürütmek üzere teşkil edilen çeşitli kurul ve komisyonlar bulunmaktadır. Hükümet üyelerinden ve ilgili mevzuatında öngörülen diğer üye/temsilcilerin katılımıyla oluşturulan kurullardan en önemlileri şunlardır:

- Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu
- Ekonomi Koordinasyon Kurulu



- Özelleştirme Yüksek Kurulu
- Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu
- Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu
- Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu
- Finansal İstikrar Komitesi
- Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu

Bunlar dışında çoğunlukla belli alanlarda özel kanunlar çerçevesinde teşkil edilen ve ilgili bakanlıklar ile çeşitli kamu idarelerinin üst düzey yöneticilerinin ve diğer temsilcilerin (meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları vs.) katılımıyla oluşturulan çeşitli kurul ve komisyonlar da bulunmaktadır. Bu gibi kurul ve komisyonlar da politika oluşturma ve karar verme sürecinde strateji ve hedef tayini ve özellikli kararları alma konusunda işlev üstlenmektedir. Bununla birlikte bu tip kurulların daha çok kurumlar arasında koordinasyonu sağlama, bilgi paylaşımına, görüş alış verişine zemin hazırlama ve uygulamayı yönlendirme amacıyla teşkil edildikleri anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanunla ihdas edilen İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunu üye kaynağı ve işlevleri bakımından siyasi aktörler arasında değil merkezi otoriteler kapsamında değerlendirmek gerekir.