

Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve üzüm nerileri

Aziz Konukman¹

zet: Kamunun gider ve gelirlerinin belirlenmesinde halkın söz sahibi olması “Bütçe Hakkı” kavramı ile ifade edilmektedir. Bütçe hakkının kazanılması uzunca süren bir demokrasi mücadelesi ile kazanılmış olup, halk önce vergi hakkını daha sonra ise harcama yapılmasına ilişkin yetkiyi elde etmiş ve bu çerçevede bütçe hakkı aşama aşama ilerleyerek mevcut halini almıştır. Bütçe hakkı önce İngiltere ardından Fransız Devrimi ile birlikte Fransa’da kabul gördükten sonra Batı ve Batı dışındaki ülkelere de yayılmış ve tüm dünyada evrensel bir değer haline gelmiştir. Bu çalışmada, bütçe hakkının elde edililişinin üzerinde durulduktan sonra, Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi incelenecektir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı 1980 dönüşümüyle birlikte bütçe hakkının etkin kullanılmadığını ortaya koymak olup bütçe hakkının etkinleştirilmesi konusunda zm nerileri sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Hakkı, Vergi, Kamu

Giriş

Kamu gider ve gelirlerinin belirlenmesinde halkın söz sahibi olması demek olan “bütçe hakkı”, halkın yüzyıllar süren demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımlarının ürünüdür. Çalışmanın amacı, bu hakkın Türkiye’de etkin kullanılmadığını ortaya koymak ve ardından söz konusu hakkın etkin kullanımına yönelik öneriler geliştirebilmektir.

1. Prof. Dr., Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde, önce bütçe hakkının tarihsel gelişimine kısaca değinilecek, ardından 2007 sonunda ABD’de patlak veren finansal krizin birkaç ay içinde Avrupa’ya taşınması sonucu alınan kriz karşıtı önlemlerin, bütçe hakkının kullanımını güçlendirici reformların yapıldığı Avrupa’da bu reformları nasıl boşa çıkarttığı ele alınarak değerlendirilecektir. İkinci bölümde bütçe hakkının gelişimi 1980 sonrası dönem için Türkiye özelinde incelenmektedir. Önce, 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlatılan ve günümüze kadar devam ettirilen mali disipline dayalı bütçe anlayışının bütçe hakkı açısından yarattığı sorunlar ele alınmaktadır. Daha sonra, 2003’teki bütçe hakkını geliştirici bütçe reformuna rağmen uygulamanın, reform sürecinin başladığı 2006 yılı ve sonrasında öngörülenin tersi sonuçlar verdiği ortaya konmakta ve bütçe hakkının kullanımında karşılaşılan sorunlar tek tek belirtilerek irdelenmektedir. Üçüncü ve son bölümde ise, bütçe hakkının etkin kullanımına yönelik çözüm önerileri geliştirilmektedir.

I. Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi ve Son Durum

Bütçe hakkının kazanılması mücadelesinde halk, önce vergi hakkını sonra da harcama yapılmasına ilişkin yetkiyi elde etmiş, bütçenin yıllık onanması sisteminin kabulüyle de bütçe hakkı bugünkü şekline kavuşmuştur.² Dolayısıyla bütçe hakkının gelişimi ilgili yazında üç aşamada incelenmektedir (bkz. Yılmazcan: 2000: 163): Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı. Vergi alma hakkı, yöneticilerin saldıkları ağır vergilere karşı gelişen tepkiler ve ardından ortaya çıkan isyanlar sonucunda elde edilen bir haktır. Mutlak monarşilerin tüm engelleme çabalarına rağmen, halkın direktmesi sayesinde bu hak ortaya çıkmıştır. Bu çetin mücadeleler sonucunda vergilerin parlamento tarafından onanma hakkı elde edilmiştir. İngiltere’de Avam Kamarası (Common Council) adını taşıyan genel meclisin onayı olmaksızın vergi alınmaması 1215 tarihli Büyük Özgürlükler Sözleşmesi (Magna Carta) ile mümkün olmuştur. Batıda bütçe hakkının ilk aşaması olan vergi alma hakkına ilişkin ilk yazılı belge bu sözleşme olmuştur.

2. Bütçe hakkı ve tarihsel gelişimi konusunda yazında çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Örnek olarak bkz. Çataloluk, 2008: 81-92; Yılmaz ve Biçer, 2010a: 203-204; Narter, 2012: 36-38; Bağlı, 2012a: 46-62. Birinci ve sonuncu çalışmalar, oldukça kapsamlı bir şekilde İngiltere, Fransa, Almanya ve ABD deneyimlerini aktarmaktadır.

Sözleşme, Kralın mutlak iktidarının vergilendirilme yetkisine konulmuş ilk sınırlama olması bakımından büyük bir önem arz etmektedir. Ancak asıl önemli adımlar 17. yüzyılda atılmıştır. Vergi alma hakkının kesin olarak elde edilmesi önce 1627’de Haklar Dilekçesi (Petition of Rights), ardından 1688 devriminden sonra kabul edilen Haklar Yasası (Bills of Rights) ile gerçekleşmiştir. 1688 devrimi bütçe hakkı açısından bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü devrimle vergi alma hakkının yanı sıra harcama hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkının da yolu açılmıştır.

Bütçe hakkı, İngiltere’nin ardından önce 1789 devrimiyle Fransa’da, daha sonraları giderek diğer Batılı ülkelerde kabul görür hale gelmiştir. Bütçe hakkı sadece Batılı ülkelerle sınırlı kalmamış, Batı dışındaki ülkelerde de uzun süren mücadele ve gelişmelerden sonra kabul edilerek bu ülkelerin mevzuat ve uygulamalarına girmiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle tüm dünyada evrensel bir değer haline gelerek kurumsallaşmıştır.

Bütçe hakkı verilen mücadelelerden anlaşıldığı üzere üç unsurdan oluşmaktadır (bkz. Bağlı, 2012a: 47-48): (a) Toplumsal ihtiyaçların kamu hizmetine konu yapılarak kamu hizmetinin üretilmesi, (b) Kamu hizmeti üretirken finansmanını sağlayacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanması, (c) Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı.

İlk iki unsurun gerektirdiği tercihlerde karar yetkisinin kimde olduğu ve bu yetkinin ne zaman, nasıl kullanılacağı büyük bir önem arz etmektedir. İlk unsorda yapılacak tercihte karar verici olan halktır. Bütçe, halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla hükümetten istediği hizmetlerin bir sipariş listesi olduğuna göre, birinci unsur halk temsilcilerinden oluşan parlamentoların halk tarafından kendilerine iletilen bu sipariş listesini hükümete vermesi anlamına gelmektedir. Benzer şekilde, ikinci unsur da parlamentoların halktan aldıkları yetkiyle hükümeti sipariş listesindeki hizmetlerin finansmanı için geçerli kaynakları toplayarak kamu hizmeti üretimine yönlendirmesi demektir. Bu iki unsurun aynı anda uygulamaya konulması ise yıllık bütçe yasalarıyla mümkün olabilmektedir. İşte bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkaran olgu, bütçenin bu yasallığı ilkesidir. Bütçe yasası, hükümete gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında parlamento tarafından izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir yasadır. Bütçenin bir yasa olması

nedeniyle, verilen bu izin ve yetkinin yasalara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekmektedir. Bu yönüyle bütçe hakkı, bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini içermektedir. O nedenle ki, bütçe ve kesin hesap “bütçe hakkı” nedeniyle birer kanun olarak parlamentolar tarafından onaylanmak durumundadır.

Bu çerçevede bütçe hakkı süreci şu şekilde gerçekleşmektedir: Halktan bütçe hakkı yetkisini alan parlamento, hükümetleri bütçe yapmakla görevlendirmektedir. Hükümetler bütçeyi hazırlayıp parlamentoya sunarak izin ve onay istemektedirler. İlgili dönemin sonunda bütçe gerçekleştirmeleri parlamentonun denetimine tabi tutulmaktadır.

1. Batıda Bütçe Hakkını Geliştirici Reform Süreci

1980’li yıllarla birlikte kamu mali yönetim anlayışında çok köklü bir değişime gidilmiştir.³ 1980 öncesinde yaşanan “hükümet başarısızlıkları” adı verilen gelişmeler sonucu (bütçe açıklarının artması, birçok ülkede iktisadi planlamanın işlevinin yitirmesi vb. gelişmeler), etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörü oluşturma çabalarını gündeme getirmiştir. Üç alanda gösterilecek çabalar bu tür bir kamu sektörü oluşturabilmesinin teminatı olarak görülmüştür: (a) Yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması. (b) Kamu hizmetinin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse idari (bürokratik, teknik) sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması. (c) Hızlı bir şekilde karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin teşekkül etmesi.

Geliştirilen reform programları ve uygulamaları bu üç alanda tanımlanan amaçlar üzerine inşa edilmiştir. Bu reformların kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerindeki etkileri ise üç düzeyde değerlendirilmektedir. Bunlar sırasıyla; (i) toplam mali disiplin, (ii) stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı, (iii) programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetle-

3. Kamu mali yönetim anlayışında yaşanan bu gelişmelerin ayrıntılı bir analizi için bkz. Kalkınma Bakanlığı, 2000: 12-27; Schick, 2002; Yılmaz, 1999; Yılmaz ve Biçer, 2010b; Bağlı, 2012b: 527-529; TBMM, 2008: 67-165. Sonuncu çalışmada *Oturum 2* başlığı altında (oturum tebliğleri ilgili sayfa aralığındadır) yer alan 4 makalede bütçe reform süreci ve parlamentonun bu süreçteki rolü Türkiye ve seçilmiş AB üyesi ülke deneyimleri ışığında irdelenmektedir.

rin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik. Sıralanan bu üç düzey bütçe sonuçlarının üç farklı alan üzerindeki yansımaları göstermektedir. Birinci düzeyde olan mali disiplini sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemelerin somut örneği AB’deki Maastricht ölçütleridir. İkinci düzeyde kurumsal mekanizmaların temel sorumluluğu, belirlenen mali disiplin çerçevesinde kıt kaynaklar üzerindeki rekabetçi talepleri önceliklendirebilmektir. Üçüncü düzeyde ise, uygulanan programların veya çıktılarının verimsizlik ve etkinliği tanımlanmaktadır. Örgütsel performansa bağlı olan bu düzeydeki kurumsal düzenlemeler şu şekilde sıralanmaktadır: (i) sorumlulukla birlikte yeteri desteğin verilmesi, (ii) amaçların net olması, (iii) görevlerin açık olması (iv) üstlenilen görev ve amaçları sürdürebilmek için yetki verilmesi (v) yetkinin kullanılması için hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi.

Bu reformlar sonucu başta Batılı ülkeler olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde Orta Vadeli Harcama Sistemi adı verilen yeni bir harcama sistemine geçilmiş, tahakkuk bazlı muhasebe sistemi ve mali saydamlık önem kazanmış, parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliği artırılmış ve denetimin ayrı bir disiplin olarak algılanması önem kazanmıştır. Bu sonucunu çok önemlidir. Çünkü bütçe denetiminin kapsamı yasal yerindelik denetimiyle sınırlı kalmamış, performans denetimini de içerecek şekilde genişlemiştir.

Bu reformlarla yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramlarının ön plana çıkmasıyla bu ülkelerde bütçe mevzuatı olumlu yönde yenilenmiştir. Ancak uygulamada mevcut demokrasinin temsili niteliğinden kaynaklanan bütçe katılımına ilişkin sorunlar devam etmektedir. Bütçe hakkının eksiksiz kullanılabilmesi için, bütçe sürecinin her aşamasında (hazırlık, parlamentoya sunulması, parlamentonun izin ve onayından geçmesi ve parlamento tarafından denetlenmesi) halkın kendisinin ve örgütlü temsilcilerinin katılımının sağlanması, eleştiri ve görüşlerinin alınması gerekmektedir. Ancak ne yazık ki, uygulamada bu tür bir katılım çok sınırlı düzeyde gerçekleşebilmektedir. Çünkü günümüz temsili demokrasi kurumları, çoğu ülkede başta bütçe hakkı olmak üzere toplumsal hakların kullanımının tümünde karar alma mekanizmalarında sınırlı bir toplumsal katılım olanağı tanımaktadır. Dolayısıyla demokrasiyi temsili demokrasiyle sınırlı görmeyen, halkın tartışma, örgütlenme ve karar mekanizmalarına katılımın önündeki tüm engelleri kaldırmayı, her düzeyde halk denetiminin geliş-

tirilmesini hedefleyen bir anlayışın egemen kılınması gerekmektedir. Aslında halkın ve örgütlü temsilcilerinin bu arayışları yeni değildir, geçmişten bu yana her seferinde elde edilen yeni kazanımlarla devam etmektedir.⁴

Artık toplumsal katılım, tartışma ve müzakereyi içermeyen temsili demokrasinin yetersizliği konusunda dünya ölçeğinde bir mutabakat vardır. Toplumsal katılımın önündeki engeller tümüyle temizlendiğinde, bütçe hakkı gerçek anlamda ete kemiğe bürünecektir. Gelişme bu yöndedir. Hemen hemen her ülkede halkların hem beklentisi hem de mücadelesi bu gelişmenin sekteye uğratılmamasıdır.

Beklentiler ve mücadeleler bu yöndeysen, Batıda mali disiplinin sağlanmasına yönelik kurumsal düzenlemelerin bütçe hakkını geliştirmeye yönelik reformların içine alınması bu eğilime ters düşmektedir. Aksi yönde açıklamaların da olduğu bilinmektedir. Mali disiplin gereği kamu yatırımlarının düşürülmesi bir kamu yatırım reformu olarak değerlendirilmektedir. Hükümetin kendisi ve piyasalara ilişkin oyun kurallarının belirlenmesindeki rolü açısından reformların yapıldığı dönem, klasik iktisatçıların rönesansı olarak görülmektedir.⁵ Bu rönesans nitelendirmesi egemen sermaye kesimleri için yerinde bir tespittir ancak geniş halk yığınları açısından geçerli değildir. Çünkü kamu yatırımlarının küçültülmesi, halkın sipariş listesindeki hizmetlerin büyük ölçüde karşılanamamasına neden olmuştur. Dolayısıyla bu tür düzenlemelerde ısrarcı olunması bütçe hakkının gelişimi açısından oldukça düşündürücüdür. Nitekim bu düzenlemelerin somut bir ürünü olan Maastricht kriterlerinden genel devlet bütçe açığının %3'ü aşmaması ilkesi AB ülkelerinin hemen hemen hepsinde büyük hoşnutsuzluklar yaratmıştır. Sadece AB'nin çevre ülkeleri değil merkez ülkeleri de, oluşan bu tepkiler nedeniyle bu konuda ayak diretmiştir. Geniş halk yığınlarının bütçe hakkını gasp edici bu sisteme karşı koymaları sonucu sistem kurumsallaştırılamamıştır.

4. Temsili demokrasinin temsil krizini çözmeye yönelik arayışların somut kazanımlarına şu örnekler verilebilir: Referandum, halk vetosu, temsilcilerin azli (geri çağrılması), halk meclisleri, kent meclisleri, halk girişimi, katılımcı bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe (toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe). Referandum, halk vetosu, temsilcilerin azli gibi araçlar ve bu tür araçları da içeren halk girişiminin ayrıntılı bir analizi için bkz. Gözler, 2004: 112-126; Karagöz, 2010. Bütçecelemede yeni yaklaşımlar (STK'ların katılımı, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeceleme, lobicilik ve sosyal bütçeceleme) için ise bkz. TBMM, 2008: 327-375.

5. Bu tür bir değerlendirme için bkz. Schuknecht, 2005: 10 ve 36.

2. Mali Anlaşma:

Bütçe Hakkının Gelişimi Açısından Bir Karşı Devrim Denemesi

Bütçe hakkının geliştirilmesi süreci pürüzsüz işlememektedir. Ancak zaman içinde süreç kesintiye uğrayabilmektedir. Hatta bu kez, gelişme doğrultusunu tümüyle sekteye uğratabilecek, tersine çevirebilecek gelişmeler de yaşanmaktadır. Bırakınız temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla daha da demokrasileştirilmesini, temsili demokrasiyi mevcut haliyle sürdürebilmek bile mümkün gözükmemektedir. 2007 sonunda başlayan ve giderek derinleşen küresel kriz (2008 dünya krizi olarak da anılıyor) bu açıdan büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Kriz nedeniyle birçok ülkede bütçe hakkı kullanılmaz bir noktaya gelmiştir. AB, IMF ve ECB’den oluşan Troyka’nın AB düzeyinde uygulamaya koyduğu “kemer sıkma” programıyla bu hak devre dışı kalmıştır. “Mali disiplin”, “faiz dışı fazla (FDF)”, “mali kurallar” gibi neoliberal dayatmaların öngördüğü bu kemer sıkma politikalarıyla krizin faturası başta emekçiler olmak üzere geniş halk yığınlarına çıkartılmış ve çıkartılmaya devam edilmektedir.⁶ Yunanistan ve İtalya başta olmak üzere Güney Avrupa ülkelerinin bütçeleri borç faizi ödeme bütçesine dönüşmüştür.

Faizleri kesintisiz ödeyebilme uğruna sosyal harcamalar budanmış, maaş ve ikramiyeler azaltılmış, çalışanlara verilen on üçüncü maaş hakkı kaldırılmış, vergiler ağırlaştırılmış ve yeni vergiler getirilmiştir. Böylece düşük ödenek, yüksek vergi yükü cenderesine sokulmuş geniş halk yığınları, yüzü sermaye sınıflarına sırtı halka dönük bütçelere mahkûm edilmiştir.

Bu tür bütçelerin, halkın temsilcilerin yer aldığı parlamentonun yetki verdiği bir hükümet tarafından hazırlanabilir ve kabul ettirilebilir olmadığı bilinmektedir. Başarısız denemelerin ardından teknokrat hükümetler kurularak ve parlamentolar devre dışı bırakılarak bu tür bütçeler uygulamaya konulabilmiştir.⁷ Bu, programın uygulandığı ülkelerde temsili demokrasi-

6. Mali kurallar bütçe sürecinde toplumsal iradeyi tümüyle devre dışında bırakmaktadır. Mali kurallara dayalı özerk bütçe modellerinin siyaset ve demokrasiyle olan paradoksal ilişkisini ortaya çıkaran bir çalışma için bkz. Gürkan ve Karahanoğulları, 2010.

7. Teknokrat hükümet görüntüsünün ardında yatan şey siyasetin sonlandırılmasıdır. Ayrıntısı için bkz. Durmuş, 2012: 4. Bu durum, demokratik kapitalizmin bir krizi olarak değerlendirilmektedir (bkz. Streeck, 2011).

nin fiilen bittiği anlamına gelmektedir. Böylesi bir ortamda, halkın temsilcilerinin halk adına bütçe yapma olanağı kalmaz. Çünkü Troyka'nın dayatmalarıyla halkın temsilcileri devre dışı bırakılmıştır.

Mali disiplinin sağlanması sadece krizdeki Güney Avrupa ülkeleriyle sınırlı değildir. AB, Avro üyesi ülkelerde Avro bölgesine katılma şartı olarak getirilen mali disiplini sağlayıcı Maastricht kriterlerine (genel devlet bütçe açığının yüzde 3'ü aşmaması, kamu borç stokunun yüzde 60'la sınırlandırılması vb.) uyulmamasından da rahatsızdır. AB, bu sorunu çözmek ve mali disiplini Avro üyesi ülkelerin tümünde kurumsallaştırmak istemektedir. Bu amaçla resmi adı "Ekonomik ve Parasal Birlikte İstikrar, Koordinasyon ve Yönetim Anlaşması" (The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) olan ancak daha çok "Mali Sıkılaştırma" veya "Mali Anlaşma" (the Fiscal Compact) olarak anılan bir sözleşme hazırlanmış ve imzaya açılmıştır. Anlaşma imzacı sayısının 17'ye ulaştığı 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1 Nisan 2014 tarihi itibarıyla anlaşmanın yürürlüğe girdiği AB ülkelerin katılımıyla İngiltere ve Çek Cumhuriyeti haricinde 25'e ulaşmıştır. Anlaşma hükümlerinin beş yıl içerisinde AB hukuk sistemine entegre edilmesi planlanmaktadır.⁸ Bu anlaşma öncesinde, 2011 yılı içinde önce makroekonomik dengesizliklerin dengelenmesi ve önlenmesini hedefleyen İstikrar ve Büyüme Paketi (Stability and Growth Pact) kabul edilmiş ve hemen ardından Almanya ve Fransa'nın önderliğinde özellikle Avro üyelerinin rekabet edebilirliğinin önemli ayaklarından biri olan ücret politikalarının AB düzeyinde koordinasyonunu hedefleyen Avro Artı Anlaşması (Euro Plus Pact) adı verilen bir anlaşma devreye sokulmuştur.⁹ Böylece Avrupa'da son halkası

8. Anlaşma için Avrupa Konseyi'nin ağ sayfasına (<https://www.consilium.europa.eu>) bakılabilir. Ayrıca bkz. Polat, 2013: 20; Dehousse, 2012; Cohen-Setton ve Valle, 2012; O'toole, 2012. Son çalışmada, Anlaşma'nın zorunlu hedefinin Keynesçiliği George Orwell'in deyişiyle düşünce suçlusu konumuna getirerek, yasa dışı ilan etmek (insan kaçakçılığı ve kimyasal savaş gibi) olduğu ileri sürülmektedir.

9. İstikrar ve Büyüme Paketi Avrupa Konseyi'nin ağ sayfasına (<https://www.consilium.europa.eu>) bakılabilir. Ayrıca bkz. Beetsma and Uhlig: 1999), (Schuknech ve diğerleri, 2011. Benzer şekilde, Avro Artı Anlaşması için de Avrupa Konseyi'nin ağ sayfasına <https://www.consilium.europa.eu>) bakılabilir. Ayrıca bkz. Watt, 2011; Kefalacos, 2011; Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, tarihsiz: 23-32.

Mali Anlaşmayla tamamlanan “Yeni Avrupa Ekonomik Yönetişimi” adlı ulus üstü bir hegemonya stratejisi uygulamaya konmuştur.¹⁰

Bu strateji iki ayaklı olarak öngörülmüştür. İlk ayakta üye ülkelerin bütçelerini önce Avrupa Komisyonu ve Konseyi’nin ön onayına, sonra kendi ulusal meclislerine sunacağından ulus üstü bir bütçe denetimi ve gözetimi söz konusu olmaktadır. Böylece Komisyon ulusal bütçelerde değişiklik isteyebilecektir. Anlaşma Maastricht kriterlerinin yanı sıra ek yükümlülükler de getirmektedir. Buna göre, tarafların yıllık yapısal bütçe açıklarını GSYH’lerinin yüzde 0,5’ini aşmayacak şekilde sınırlandırmaları gerekmektedir. Kamu borç stokunun GSYH’ye oranını yüzde 60’ın önemli ölçüde altında olması ve kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğine ilişkin risklerin düşük olması halinde, yapısal bütçe için belirlenen yüzde 0,5 eşiği %1’e çıkarılabilecektir. Bu düzenlemelerle Avrupa’da yüzlerce yıldır verilen mücadelelerle elde edilmiş olan ulusal meclislerin bütçe yapma hakkı büyük bir darbe yemiş olacaktır. Görülüyor ki, bütçe hakkının hükümetler üstü organlara bırakılması bir kriz tedbiri olmasının ötesine geçerek kurumsallaştırılmaya çalışılmaktadır. Böylesi bir girişim, bütçe hakkının sözü edilen ülkelerde tek tek ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Halk ve örgütlü temsilcileri var gücüyle bu girişimin uygulamaya konulmasını durdurmalı ve bu yönde mücadele vermelidir.

İkinci ayakta ise makroekonomik dengesizliklerin önlenmesi hedeflenmektedir. Böylece makroekonomik dengesizliğin giderilmesi adına maliye politikasından, işgücü-ücret politikası ve borçlanma politikasına kadar her politika aracına müdahale edilebilecektir.

Stratejinin son aşamasında bir gözetim sistemi bulunmaktadır. Üye ülke tanımlanan eşik göstergelerini aştığında “aşırı dengesizlik prosedürü” başlatılacaktır. Bu durumda Avrupa Konseyi, ülkelerin bir eylem planı yapmasını isteyecek ve bu plan yeterli bulunmazsa eylem planının değiştirilmesi üye ülkeden talep edilebilecektir. Kurallara uymayacak ülkelere uygulanacak yaptırımlar ise üyenin avro üyesi olup olmadığına göre değişmektedir. Ülke avro üyesi ise, bu yaptırım ülkenin GSYH’sinin binde 1’ine kadar bir

10. Stratejinin ve öngördüğü “önleyici” ve “caydırıcı” prosedürlerin ayrıntısı için bkz. Durmuş, 2012: 2-3; Polat, 2013: 19-20. Mali Anlaşma, İstikrar ve Büyüme Pakti ve Avro Artı Anlaşması’nın birlikte değerlendirildiği çalışma için bkz. Ergin, 2013: 160-213.

para cezası olabilecektir. Ülke avro üyesi dışında bir AB üyesi ise, yapılacak şey bu ülkenin kara listeye alınarak kamuoyuna –aslında dünya piyasalarının egemen güçlerine- teşhir edilmesi olacaktır. Çok açıktır ki, strateji bu yönleriyle bütçe hakkını tasfiye eden “bir karşı devrim “ niteliğindedir.¹¹

II. Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımında Karşılaşılan Sorunlar

Bütçe hakkının gelişimiyle ilgili kırılma 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlamıştır. Söz konusu kararlarla başlatılan mali disipline dayalı bütçe anlayışı henüz terk edilmiş değil, devam etmektedir. Bu anlayış, 1990’lı yılların sonunda ülkeyi bir bütçe çıkmazına sokarak mali iflasa neden olmuştur.¹² Bütünlüğün ve gelecek perspektifinin kaybolduğu bu mali yapı, 2003 yılında gerçekleştirilen mali yönetim reformuyla aşılmaya çalışılmıştır. Ancak bu reformun bütçe hakkını geliştirici birçok düzenlemesi (devletin kullandığı kaynakların hesabını tam olarak vermesine, performans sorumluluğunun getirilmesine, hizmette verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler) ne yazık ki bugüne kadar uygulamaya konulamamıştır. Dolayısıyla, mevzuat sil baştan bütçe hakkını geliştirici yönde yeniden düzenlenmesine rağmen bu düzenlemeler kâğıt üzerinde kalmıştır.

Kaldı ki bunlar uygulamaya konulabilmiş olsaydı bile sorun çözülmüş olmayacaktı. Çünkü mali disiplin anlayışına dayalı bütçe anlayışı reformun önemli bir parçasıydı. Oysa mali yapının iflasa sürüklenmesinde IMF–DB ikilisinin Washington Uzlaşması dayatmasıyla devletin ekonomiye müdahale edemez duruma getirilmesinin önemli bir katkısı olmuştu.¹³ Kamu ma-

11. Durmuş (2012: 3), Avrupa Komisyonu Başkanı Barroso tarafından “*sessiz devrim*” olarak nitelendirilen bu gelişmeleri aslında egemenlerin yeni ekonomik ve sosyal gündemini hayata geçirmek anlamına gelen bir “*sessiz karşı devrim*” niteliğinde olduğunu ileri sürmektedir. Bu gelişmelerin “*karşı devrim*” olduğu tespiti doğrudur ancak kavramı tanımlayan sıfat gelişmelere pek uygun düşmemiştir, çünkü “*karşı devrim*” sessiz değil bayağı gürültülü gelmiştir.

12. 1990’lı yılların sonunda gelinen bu bütçe çıkmazının ayrıntılı bir değerlendirilmesi için bkz. Konukman ve Oyan, 2001; Konukman ve Oyan, 2003.

13. IMF–DB ikilisinin kalkınma anlayışı Washington Uzlaşması şeklinde terimleşmiş ve ilgili yazında sıklıkla kullanılır hale gelmiştir. Mali disiplinin de yer aldığı 10 hedeften oluşan bu kalkınma anlayışı devletin küçültülmesi ve serbest piyasa dinamikleri üzerine herhangi bir kısıtlama konmaması düşüncesine işaret etmektedir. IMF–DB ikilisinin benimsediği piyasa yanlısı ve devlet karşıtı bu kalkınma modelinin temel aracı ise “koşulluluk”tur. İlk kez

li mevzuatında da çok olumlu düzenlemeler gerçekleştirilmişti. Ama bu, bütçenin “kamu hizmetini yeterince üretmediği” gerçeğini değiştiremez. Bu durum aynı zamanda, halkın kamu hizmeti sipariş listesinin bütçe metinlerine (belgelerine) yansıtılmadığı anlamına gelmektedir.

1. Mali Disipline Dayalı Bütçe Anlayışının Devam Ettirilmesinin Yarattığı Sorunlar

Batıdaki mali disiplinin sağlanması süreci Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlar ve günümüzde de hala devam eder. 80’li yıllarda IMF–DB patentli “arz yönlü iktisat” politikaları izlenmiştir. Bu politikaların doğal sonucu olarak “vergi yerine borçlanma tercihinine dayalı” bir bütçe harcama modeli benimsenmiştir. Bir de buna bütçenin mevcut ve potansiyel gelirlerinin bir kısmının fon sistemiyle bütçe dışına çıkarılması uygulaması eklenince, bütçelerin borçlanmanın getirdiği yüksek faiz yükü ve eksilen gelirler nedeniyle kamu hizmeti üretmesi giderek zorlaşmıştır. Sıkıştırılmış bütçeler sonucu, 1990’lı yılların sonunda toplanan tüm vergiler borç faizlerine yetemez bir duruma gelmiştir.

1990’ların bütçe krizinin yarattığı rekor bütçe açıklarının sürdürülemediği açıktır. Bu sürece IMF – DB ikilisi sessiz kalamazlar. İktisat politikaları bütünüyle ülkeyi bu sürece taşıyan politikaların oluşmasında katkısı olan veya en azından bu gelişmelere göz yuman bu ikilinin güdümüne sokulur. Bu ilişkiler 1998’de IMF ile imzalanan “Yakın İzleme Anlaşması” ile başlar, Aralık 1999’daki döviz kuru çapasına dayalı enflasyonla mücadele programı ile sürdürülür; Kasım’daki sendelemenin ardından Şubat 2001’de çöker. Mayıs 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adı altında ikinci bir program devreye sokulur. Bu yeni program koşar adımlarla

1979 yılında dönemin DB Başkanı Robert McNamara’nın açıkladığı sekliyle koşulluluk; iktisadi büyüme ve kalkınma için DB tarafından önerilen belirli bir politika dizgesinin hayata geçirilmesi ile söz konusu politikaları uygulaması gereken ülkeye yapılacak finansal yardım arasında bir bağ kurmaktadır. Koşulluluğu gerçekleştiren uygulama ise uyum/intibak olmuştur. Böylece, gelişmekte olan ülkelerin kendi kalkınma modellerini uygulamalarına fazla fırsat tanımayan ve kalkınmanın belirli bir modelini sınırlı / dar bir politika setiyle gerçekleştirmeye çalışan yapısal uyum, 1980’lere ve 1990 başlarına damgasını vurmuştur. Ayrıntılı bir bilgi için bkz. Yavuz, 2007a ve 2007b.

çöküşe giderken Eylül 2001 sonrasında özel uluslararası konjonktürü sayesinde hayata döndürülür. Ardından iktidara gelen AKP döneminde, önce 18. sonrasında da 19. Stand-by anlaşmalarıyla, -program adı değiştirilmeden- revize edilmiş hedefleriyle 2008 Mayıs'ına kadar kesintisiz uygulanır. Aynı program "yola devam" sloganıyla IMF-DB ikilisi olmaksızın günümüze kadar sürdürülmeye devam etmektedir.¹⁴

Krizin etkisinin görüldüğü 2009 yılı dışarıda bırakıldığında AKP bütçelerinin düşük açıklar verdiği görülmektedir. Bunun nedeni, mali disiplin adı altında FDF yaratma uğruna bütçe ödeneklerinin bastırılması (sosyal harcamalarda kısıntıya gidilmesi, personel ödemelerine "yeterli kaynak yok" gerekçesiyle düşük ödenek ayrılması gibi yöntemlerle) ve bütçe gelirlerinin otomatik olarak dolaylı vergilere bağlanması¹⁵ ve buna rekor düzeydeki özelleştirilmelerin eşlik etmesi¹⁶ ve son yıllarda bunlara vergi ve sigorta primi afları, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan bütçeye yapılan yüklü transferler, yabancılara toprak satışları, bedelli askerlik ve 2B arazilerin satışı gibi gelirlerin eklenmiş olmasıdır.

Ancak durum, iç talep patlamasına dayalı büyümenin yaşandığı 2010 ve 2011 yıllarından sonra 2012 yılında değişmiştir. 2012'de iç talepteki daralmaya bağlı olarak dolaylı vergilerin bütçeye katkısı azalmış ve bütçede öngörülenin üzerinde açık verilmiştir. Benzer bir durum, 2013 ve 2014 yıllarında da yaşanmıştır. Önümüzdeki dönemin üç yıllık bütçe öngörülmesi, 2012 sonrasındaki bu kırılmalar nedeniyle mali disiplinin görece olarak daha da sıkılaştırılacağını göstermektedir. Süreç kıdem tazminatının yok edilmeye çalışıldığı, kiralık işçilik, taşeron işçilik vb. istihdam biçimlerini içeren güvencesiz çalışmanın öne çıkarıldığı, mali disiplin uygulaması altında sosyal hakların tü-

14. 1980 sonrası dönemin bütçe politikaları ve uygulamalarının ayrıntılı bir değerlendirilmesi için bkz. Konukman, 2003: 37-60 ve 2004: 25-65. AKP döneminin bir bütün olarak çözümlenmesi için üyesi bulunduğumuz Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu'nun Yıllık Değerlendirme Raporları'nın bütçeyle ilgili değerlendirme bölümleri incelenebilir.

15. Çünkü sıcak paranın uyardığı iç talep kaynaklı büyüme, bütçeye sürekli olarak dolaylı vergi (KDV, ÖTV gibi) pompalamaktadır.

16. AKP iktidarı boyunca 2003-2014 döneminde 56 milyar 925 milyon dolarlık özelleştirilme geliri elde edilmiştir. Tüm dönem boyunca (1985-2014) elde edilen gelir ise 64 milyar 921 milyon dolardır. Yani, AKP iktidarı döneminde toplam özelleştirme gelirlerinin yüzde 87.7'si gerçekleşmiştir.

müyle tasfiye edilmeye çabaladığı, özelleştirmelerin hızlandırıldığı daha sert bir evreye doğru yöneltilmektedir.¹⁷ Böylesi bir süreçte, kuşkusuz bütçe hakkının güçlendirilmesi çabaları geçmiş yıllara göre daha da zorlaşacaktır.

Mali disiplinin daha da sıkılaştırılacak olması, bütçelerin sıkıştırılmasının kurumsallaştırılmasına neden olacaktır. “Sıkıştırılmış bütçe”, “eldeki kaynak kadar hizmet” anlamına gelmektedir. Bu özel bir bütçe için geçerli olabilir, ancak kamu bütçesi için asla mümkün olamaz. Çünkü kamu bütçeleri bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan “giderlerin önceliği” (giderlerin gelirlerle göre önceliği) ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkeye göre; önce toplumsal tercihlere göre harcama tutarı ve kalemleri saptanmakta, ardından bu harcamaların gerektirdiği kamusal gelir sağlanmaktadır. Bu ilke, kamu bütçesini özel bütçeden (özel sektörün yaptığı bütçeden) ayıran temel bir özelliktir. Bu ilkenin temel mantığı, gelir sağlama konusunda devletin egemenlik hakkının önemli bir güç kaynağı olduğudur. Devletin bu gücü bireylerin üzerinde bir güçtür. Devlet bu gücü toplum yararına kullanmak durumundadır. Ama maalesef Türkiye’de bu bütçe ilkesi, hem demokratik işleyişin geriliği, hem de IMF-DB dayatmasıyla bütçe yapma alışkanlığı nedeniyle ters yüz edilerek, bütçeler özel sektör mantığıyla hazırlanır hale gelmiştir.

“Ayağa göre yorgan dikmekle” görevli devlet bu görevini IMF-DB’nin meşhur FDF dayatması nedeniyle savsaklayarak “ayağını yorganına göre uzat” felsefesine sarılmıştır. AKP bu felsefeyi önceleri IMF-DB ikilisinin dayatmasıyla uygulamış, sonrasında ise kendi iradesiyle sürdürmeye devam etmiştir. 2015 Bütçesi’nin üç yıllık bütçe öngörülere bu anlayışın bir üç yıl daha devam edeceğini göstermektedir.

Çok açıktır ki, böylesi bir bütçe anlayışının geçerli olduğu bir ortamda, halkın ve örgütlü temsilcilerinin önceliklerinin bütçeye yansması geçmiş

17. 2015 yılı OVP (2015-2017), 2015 yılı Programı ve 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi belgeleri bu yönüyle adeta “emeğe saldırı” programı niteliğindedir. Bu belgeler bütünüyle sermaye kesimlerinin beklentilerine göre şekillendirilmiştir. Bu belgelerde yer alan özellikle üç düzenleme çok önemlidir. Bunlar sırasıyla, özel istihdam bürolarının faaliyet alanlarının geçici iş ilişkisini (kiralık işçilik) kapsayacak şekilde genişletilmesi, kıdem tazminatının fona devredilmesi ve alt işverenlik (taşeronluk) düzeninin daha da sağlamaştırılması (taşeron çalışmanın asli bir istihdam biçimine dönüştürülmesi). Bunlara bir de özelleştirmenin devam ettirilmesi programı eklenebilir. Özetle, önümüzdeki dönemde işçi sınıfını çok sert bir güvencesizlik ve özelleştirme programı beklemektedir.

yıllarda olduğu gibi önümüzdeki dönemde de mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla halkın önceliklerini göz ardı edilerek bütçenin özel bütçe anlayışıyla hazırlanıyor olması ve bunun kurumsallaştırılmaya çalışılması, bütçe hakkının etkin kullanımını zorlaştırmaktadır.

2. Bütçe Reformuna Rağmen

Bütçe Hakkının Kullanımında Karşılaşılan Sorunlar

Bütçe hakkının kullanımında karşılaşılan sorunları iki başlıkta toplamak mümkündür. İlki temsili demokrasinin tüm dünyada da sorun olan temsil krizinden kaynaklanmaktadır. İkincisi ise bütçe reformuyla mevzuatın sil baştan bütçe hakkını geliştirici yönde yeniden düzenlenmesine rağmen bütçe anlayışının değiştirilmemesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Bütçe hakkının güçlendirilmesini zorlaştıran en önemli husus ilkidir. Mevcut temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla geliştirilmesi sağlanamamıştır. Türkiye'nin bütçe pratiği, birçok ülkede olduğu gibi, bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan halk katılımının temsili demokrasinin yetersizliği nedeniyle gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Bütçeler halkın katılımı olmaksızın hazırlanmakta, tartışılmakta, onaylanmakta ve denetlenmektedir.¹⁸ Zaten bu nedenledir ki, halk bütçe görüşmelerine yabancılaşmakta ve ilgisiz kalmaktadır. Bunda, iktidarı ve muhalefeti ile TBMM'nin büyük bir sorumluluğu bulunmaktadır. Özellikle muhalefetteki partilerin halk temsilcilerinin bu yöndeki taleplerini, eleştirilerini görmezden gelmeleri ve bunlara bir yanıt üretme yönünde bir çaba içerisinde olmamaları düşündürücüdür.

2.1. 5018'in Hazırlanış, Yasalaşma ve Yasallaşma Sonrası Sürecinde Yaşanan Bütçe Hakkı İhlalleri

Bütçe hakkının kullanımı açısından en önemli olumsuz gelişme, bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici birçok düzenlemeyi içeren (1050 sayılı

18. 2015 Merkezi Yönetim Bütçesi öncekiler gibi toplumun en geniş kesimlerinin müzakere ve onayına başvurulmadan hazırlanmıştır. Bütçeye temel olan iki önemli belgenin, OVP ile OVPM'nin hazırlanma sürecinde toplumun en geniş kesimlerinin doğrudan temsilcisi konumunda olan demokratik kitle ve meslek örgütleri devre dışı bırakılmıştır. Dolayısıyla bu kesimlerin bu belgelerden hareketle hazırlanan bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde herhangi bir dahli olamamıştır.

Kanun’u yürürlükten kaldıran) Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun bizzat hazırlanış, yasalaşma ve yasalaşma sonrası sürecinde bütçe hakkı ihlalleri yaşanmış olmasıdır.¹⁹ Önce söz konusu kanunun hazırlanış sürecine bir bakmak gerekmektedir. Bu Kanun Tasarısı ülke bürokratlarının özgün bir tasarısı değildir. Tasarı IMF-DB ikilisinin ortak bir çalışmasının ürünüdür. Tasarı’nın performans ve analitik bütçe kısımları IMF, stratejik planlama kısmı ise DB tarafından 1995 tarihli Kamu Mali Yönetim Projesi çerçevesinde üretilen çalışmalar sonucu hazırlanmıştır. İlginç olan, 18. Stand-by anlaşması çerçevesindeki beşinci ve altıncı gözden geçirmeler sonucu verilecek kredinin ön koşulu olarak Tasarı’nın yasalaşmasının dayatılmış olmasıdır. İşte bu zorunluluk nedeniyle Tasarı alelacele Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu’na verilmiş, orada bir gün bekledikten sonra Meclis’e sevk edilir.

Meclis’teki süreç ise şöyle gelişmiştir: Tasarı, önce Plan-Bütçe Komisyonu’nda görüşülür görüşmeler iki gün sürer. Ardından Genel Kurul’da dört buçuk saat süren görüşmeler sonucunda “Mali Anayasa” olarak adlandırılan 97 maddelik Tasarı yasalaşır. Böylece kredi koşulu dayatması nedeniyle tasarı, Bakanlar Kurulu ve Meclis’in yeterli bilgilendirmesi olmaksızın ve yeterli düzeyde tartışılmaksızın yasalaşır.

Bu iki süreçte yaşananlar gösteriyor ki, hem Bakanlar Kurulu hem de Meclis, bütçenin yasal zeminini oluşturan temel bir tasarının hem hazırlanış hem de yasalaşma sürecinde tümüyle devre dışı bırakılır. Bütçe hakkının kullanımını düzenleyen bir mevzuatın şekillendirilmesi ve yasallaşmasında bu iki kurumun pasifize edilmiş olması telafisi olmayan ciddi bir bütçe hakkı ihlali yaşanmasına neden olur.²⁰ Hak ihlalinin, bu süreçlerle sınırlı

19. Tasarı’nın yasallaşması sürecindeki hak ihlali tespitlerimiz, Meclis görüşme tutanaklarının incelenmesi sonrası edindiğimiz izlenimlere dayanmaktadır. Bu tutanaklar için Meclis’in ağ sayfasına bakılabilir.

20. Benzer bir tespit için bkz. Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 81-82. Yazarlar daha da geriye giderek uluslararası kredi anlaşmalarının geçmişten günümüze Meclis’in bütçe üzerindeki denetimini azaltan önemli bir etmen olduğunu göstermektedirler. Çalışmada, ayrıca burada değinmediğimiz Meclis’in bütçe hakkını kullanma gücünü azaltan önemli hususlara (bunlar arasında en önemlisi bütçe sürecinde yasamanın yürütme karşısındaki zayıflığıdır) da değinilmektedir. Yasamanın yürütme karşısındaki zayıflamasını sermaye birikiminde yaşanan değişimle ilişkilendirerek irdeleyen bir çalışma, 5015’in yasalaşması sırasında yaşanan bu

kalmadığı ve yasalaşma sonrasına da taşındığı bilinmektedir. Nitekim 5018 sayılı Kanun Tasarısı 2003 sonunda yasallaşır, 2005'te yürürlüğe girecekken bir ay kala Aralık 2004'de 2005 yılı Bütçe Tasarısı'na bir hüküm konularak yürürlük tarihi 2006 yılına ertelenir. Ardından bu kez Aralık 2005'te 2006 yılı Bütçe Tasarısı'nın görüşüldüğü sırada yine yürürlük tarihine bir ay kala bu kez kanunun birçok maddesini değişikliğe uğratan yeni bir düzenleme yapılır. Yürürlüğe girmemiş bir kanunda bir değişikliğe gidilmiş olması yasama pratiğinde pek görülmemiş bir durum değildir. Ayrıca ortaya açıklanması zor ve tuhaf bir durum çıkar. 2006 Bütçesi 2006'da uygulamaya girecek eski 5018 sayılı kanuna göre düzenlenmişken, 5018 baştan aşağı yenilenir. Burada ilginç olan, 2006 Bütçesi'nin 1050 sayılı Kanuna göre olması gerekirken 2006'da uygulamaya girecek olan eski 5018 sayılı Kanuna göre hazırlanması ancak Meclis'te de bütçe görüşmelerinin yeni 5018 sayılı Kanuna göre sürdürülmüş olmasıdır. Burada artık bir değil birden fazla bütçe hakkı ihlali söz konusu olur. İyi kötü yüz yılı aşkın parlamenter geçmişi olan ülkede böylesi bir garabetin yaşanmış olması düşündürücüdür.

2.2. 5018'in Gereklere Yerine Getirilmemesinin Yarattığı Sorunlar

5018'in bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici düzenlemelerinin çoğu 5018'in yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu yana sekiz yıl geçmesine rağmen henüz uygulamaya konulmamıştır.²¹

5018'in bütçe hakkının kullanımı güçlendiren düzenlemelerden en önemlisi, Sayıştay'a uluslararası denetim standartlarına uygun mali performans denetiminin gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının Meclis'e Kesin Hesap

tuhaflikların arka planını kavramada önemli bir katkı sunmaktadır. Ayrıntısı için bkz. Bağlı, 2012b. CHP, IMF-DB ikilisinin dayatmasıyla Meclis'ten geçirilen ve görüşülmesinde tuhafliklar yaşanan bu Kanun'un bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Ancak dava 5 yıl sonra görüşülebilmştir. Mahkemenin başvuruya ilişkin gerekçeli kararı ise 2012 Şubat'ta yayımlanabilmiştir. Uzun süreli bu gecikme nedeniyle ne yazık ki, atı alan Üsküdar'ı geçmiştir. Burada ilginç olan iptali istenilen bazı düzenlemelerin, karar tarihine kadar yapılan yasal değişiklikler nedeniyle konusuz kalmış olmasıdır. Yasaların anayasal denetiminin bizzat Anayasa Mahkemesi eliyle işlevsizleştirilmesine bundan daha çarpıcı bir örnek gösterilemez herhalde...

21. 5018'in getirdiği bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici düzenlemenin ayrıntılı bir değerlendirilmesi için bkz. Yılmaz ve Biçer, 2010a: 217-221.

Kanunu görüşülürken sunulması görevi verilmesidir. Yani bu düzenlemeyle, bütçe gerçekleştirmelerinin bütçenin amaç ve hedeflerine ulaşması açısından değerlendirilmesi mümkün hale gelmektedir. Böylece hükümetin bütçe performansının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Meclis’te müzakere edilebilmesinin yolu açılmaktadır.

Bir diğer önemli düzenleme, 5018’in önceki yasanın öngördüğü, Meclis, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay bütçelerini Sayıştay denetimi dışında tutan eski düzenlemeyi sadece Sayıştay bütçesiyle sınırlı tutmasıdır. Normalde bu istisnanın da kaldırılması gerekirdi. Çünkü Sayıştay’ı düzenleyen Anayasa’nın 160. maddesi bu tür bir istisnaya olanak tanımamaktadır. Eksik de olsa bu iki önemli genel bütçeli kuruluşun Sayıştay denetimine alınması bütçe hakkı açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak iki yıl sonra 5018’de 5436 sayılı Kanun’un 10. Maddesiyle yapılan bir değişiklikle Meclis yeniden Sayıştay’ın denetimi dışına çıkarılmıştır. Daha sonra 2010 yılının Temmuz’unda 6009 sayılı Kanun’un 55.maddesiyle yeniden Sayıştay denetimine sokularak 5018’in başlangıcındaki düzenlemeye geri dönmüştür.

Bütçenin kapsamını genişletilmesiyle düzenleyici ve denetleyici kurumlarla daha önce Sayıştay denetiminde olamayan çok sayıda özel bütçeli idarelerinin ilk kez Sayıştay denetimine alınmış olması ve 5018’in 81. Maddesi’nin c bendiyle kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak diğer kanunlarla 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırılmış olması diğer olumlu gelişmelerdir. Böylece, hem bu tür idarelerinin hem de onlarla ilişkili Bütçe Dışı Fonların Sayıştay’ca denetimi olanaklı hale gelmiştir. Ancak bu tür idarelerden biri olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve onunla ilişkili Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF) ile tereddütler olmuş olmalı ki Sayıştay Genel Kurulu bu iki kuruluşun Sayıştay denetimine tabi olduğunu 24 Temmuz 2008 tarih ve 5225/1 sayılı Karar’la karar altına almak durumunda kalmıştır.

Burada daha ele alamadığımız bütçe hakkını geliştirici bu tür çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. 5018’in bütçe hakkının kullanımını güçlendirici düzenlemelerinin yarattığı olumlu havadan olsa gerek, bütçe hakkı açısından ayrıca çok önemli bir Anayasa değişikliğine gidilmiştir. Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimini Sayıştay’a açacak anayasal

bir değişikliğinin 5018'in yasallaşmasının ardından Mayıs 2004'de gerçekleştirilmiş olması olumu bir gelişmedir. Bu değişiklikle Anayasa'nın 160. maddesinde yer alan "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarını TBMM adına denetlenmesi usulleri milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına göre yasayla düzenlenir" hükmü madde metninden çıkarılmıştır. Böylece, bu malların Sayıştay'ca denetlenmesinin yolu açılmıştır.

Bütçe hakkı açısından bir diğer önemli düzenleme 5018'in zorunlu kıldığı 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun (YDK) Sayıştay'a devredilmiş olmasıdır. Bu devirle Sayıştay'ın denetim alanı daha da genişlemiştir. Böylece daha önce YDK tarafından denetlenen KİT'lerle bazı Bütçe Dışı Fonların (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDF) ve Özelleştirme Fonu) denetimi Sayıştay'a geçmiştir. Yine aynı Kanun'un bir başka düzenlemesiyle Bütçe Dışı Fon olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) da Sayıştay denetiminin kapsamına dâhil edilmiştir. Böylece Sayıştay dışında kamu kaynağı kullanan her kamu idaresi ve kuruluşu Sayıştay tarafından denetlenir konumuna gelmiştir.

KİT'lerin dışında (bunların denetim sonuçları TBMM KİT Komisyonu'na rapor edilmektedir) bu yeni denetim alanlarının çoğunda Meclis'e bir raporlama yapılmamaktadır. Dolayısıyla 8 yıllık sürede Meclis'te onaylanan Kesin Hesap Kanun Tasarıları Sayıştay'ın sunması gereken raporları sunmaması nedeni ile eksik görülerek yasalaşmıştır. Bu eksiklik, sadece 2011 yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısı'na özgü değildir. 2011 yılını ilginç kılan özellik, 2011 yılı Kesin hesap Kanun Tasarısı'nın Sayıştay raporları olmaksızın görüşülüp kabul edilmesidir. Bu eksiklik 2012 ve 2013 Kesin Hesap görüşmelerinde Sayıştay'ın yeniden Meclis'e rapor göndermesiyle bir ölçüde giderilmiştir. Ancak bu raporlamalar sorundur ve hem Sayıştay mevzuatına hem de 5018 sayılı kanuna uygun olarak üretilmemişlerdir. Bunun nedeni, Sayıştay raporlamasına esas olacak bilgi ve belgelerin kamu idareleri tarafından hazırlanan raporlarda yer almayışıdır. Bir diğer eksiklik, kamu idarelerinin mevzuat gereği hazırlamaları gereken mali raporlarını düzenlememeleridir. Dolayısıyla, kamu İdareleri saydam ve hesap verebilir bir görünüm vermekten bir hayli uzak kalmaktadır. Performans denetim bulgularına dayalı raporlar ise geçmiş yıllarda

olduğu gibi bu yıllara ilişkin kesin hesap tasarılarının görüşmelerinde de Meclis’e sunulmamıştır. Bu sorun geçmiş yıllardan bugüne hiçbir gerekçe açıklanmaksızın taşınmaktadır.

Bu sekiz yıllık sürenin beş yılında yapılması gerekenlerin yapılmayışına Sayıştay ve TBMM iktidar grubu tarafından 5018’e uygun yeni Sayıştay Kanunu’nun çıkartılmamış olması bir mazeret olarak gösterilmektedir. Bu mazeret yasal açıdan geçerlidir, ancak meşru değildir. Gerekliğinde torba yasalarla ve KHK’larla Meclis’i bir anda etkisizleştiren veya devre dışı bırakan bir iktidarın ve çoğunluğunun bulunduğu Meclis’in, işi rölantiye alarak Aralık 2011 tarihli 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu’nu ancak beş yıl sonra çıkartabilmesi manidar bir durumdur. Bu, AKP iktidarının 5018’in öngördüğü bir denetimden dahi kaçmak istediğinin açık bir kanıtıdır. AKP iktidarı hesap verme sorumluluğu çerçevesinde sorumlu olduğu geçmiş bütçe uygulamalarının ve hesaplarının performans temelinde müzakere edilmesini istememektedir. Nitekim Temmuz 2012 tarihli ve 6353 sayılı Torba Kanun’la yeni Sayıştay Kanunu’nda yapılan değişikliklerle Sayıştay işlevsiz ve etkisiz hale getirilmiştir. Söz konusu Kanun’un ilk yılına ait denetimlerle ilgili uygulama sonuçları alınmadan sözü edilen Torba Kanun’la yeni Sayıştay Kanunu’nun değişikliğe uğratılması bu tür bir denetimden kaçış isteğinin somut bir göstergesidir.

Ancak artık bu tür bir kaçış yasal olarak mümkün gözükmemektedir. CHP’nin başvurusu üzerine Sayıştay denetimini işlevsiz hale getiren söz konusu yasal düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. CHP bu süreçte iyi bir sınav vermiştir. Bir yandan Sayıştay’ı işlevsiz hale getiren yeni düzenlemeyi iptal ettirmek için Anayasa Mahkemesi’ne başvururken diğer yandan 2011 Kesin Hesap Kanun Tasarısı’nın onaylanmasının ardından gerekli raporların Meclis’e sunulmasını engelleyen Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu’nun idari nitelikteki kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Ankara 14. İdare Mahkemesi’ne dava açmıştır.

Artık hem 2011, 2012 ve 2013 yıllarının hem de önceki yılların bütçe performansının denetim bulgularının ve yasa gereği hazırlanması gereken diğer raporların Meclis’e gönderilmesi yönünde hiçbir yasal engel bulunmamaktadır. Sayıştay bu raporları göndermeli ve Meclis de bunları geciktirmeksizin Sayıştay’dan talep etmelidir. Bu konuda Anayasa’nın kesin hesabı düzenle-

yen 164. maddesi çok açıktır. Kesin Hesap Kanun Tasarıları'nın ve onların Sayıştay'ca yapılan denetim bulgularının yer aldığı Genel Uygunluk Bildirimleri'nin Meclis'e verilmiş olması, ilgili yıllara ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmeyecektir. Söz konusu raporlar Meclis'e gönderilmeli ve müzakeresi yapılmalıdır. Benzer gerekçelerle, hem Cumhurbaşkanlığı ve Meclis bütçelerinin hem de Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Sayıştay'ca denetimi bugüne kadar gerçekleşmemiştir.

Bu son nokta çok önemlidir. Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının bırakınız denetimini, bunlardan taşınır olanlarının kesin hesap cetveli bile yönetmelik gereği Meclis'in bilgisine sunulmamaktadır. Çünkü ilgili yönetmelikte kesin hesaplara, Türk Silahlı Kuvvetleri'ne ait taşınır mallar kesin hesap cetvelinin eklenmesi (oysa diğer kamu idareleri için bu yasal bir zorunluluktur) öngörülmemektedir. Aynı yönetmelik Türk Silahlı Kuvvetleri ile birlikte Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nü de kapsamaktadır. Dolayısıyla aynı durum bu kamu idareleri için de geçerli olmaktadır. Anayasa'nın bu konudaki kesin hükmünün bir yönetmelikle geçersiz kılınması düşündürücüdür.

5018'in bütçe hakkının kullanımını güçlendirici düzenlemelerinden uygulamaya konulabilenlerin önemli bir kısmı ise ne yazık ki Kanun'un öngördüğünün tersi sonuçlar yaratmıştır. Söz konusu uygulamalar bütçe hakkını zedeleyici sonuçlar doğurmuştur. Bu düzenlemelerden en çarpıcı olanı, bütçeye temel olan belgelerin yayımlanma takvimi ile ilgili düzenlemedir. Kanun'da belirtilen takvim, bu belgelerin hazırlanabilmesi, hem TBMM, hem de kamuoyu tarafından gereğince değerlendirilip tartışılabilmesi için yeterli bir zaman öngörmektedir. Özellikle bu son nokta çok önemlidir. Yeterli süre verildiğinde hem milletvekilleri hem de kamuoyu bütçe başlamadan önce bütçe hazırlıkları ve politika öncelikleri hakkında ön bilgi sahibi olabiliyor ve bunları sağlıklı tartışma olanağına kavuşabiliyor. Amaç bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesidir. Öngörülen takvim şöyledir:

1. Üç yıllık bütçe öngörülerinin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) için "Mayıs sonuna kadar",

2. Gelecek üç yıla ilişkin kamu gelir ve gider tahminleri ile birlikte he-

def, açık ve borçlanma durumunu ortaya konan ve mali politikaları açıklayan Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) için “Haziran ayının 15’ine kadar”,

3. Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı hazırlama Rehberi’nden oluşan diğer belgeler için “Haziran sonuna kadar”.

Belgelerin yayımlanma tarihleri arasında bir zaman farkı gözeterek birbirini izlemesi, bir sonraki belgenin bir öncekine göre hazırlanması gereğindedir. Silsilenin niye böyle belirlendiği açıktır. Çünkü OVP, ekonominin makro çerçevesini koyan bir programdır. OVMP, OVP’nin bütçe ve mali yükümlüklerini düzenlemektedir. Diğer belgeler ise, OVM’yi gözeterek hazırlanmaktadır.

Ancak uygulamada, takvim öngörüldüğü gibi işletilememiştir. Bu belgelerden sadece OVP bir kez uygulamanın başladığı 2005 yılında zamanında yayımlanabilmiştir. Oysa 2015 yılında ne OVP hazırlama mecburiyeti vardı ne de takvime uyma zorunluluğu. Çünkü 5018’in yürürlük tarihi 2005’ten 2006 yılına ertelenmişti. Bu belgeler 2006’dan 2011 yılına kadar her yıl gecikmeli olarak yayımlanmıştır. Söz konusu belgelerin yayımlanmasındaki gecikmelere yönelik eleştirilerin etkisiyle AKP iktidarı mevcut takvimi değiştirmek durumunda kalmıştır. Yeni takvim şöyle belirlenmiştir: OVP için “en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar”; OVMP ve diğer belgeler için “en geç Eylül ayının on beşine kadar”. Görülüyor ki, belgeleri hazırlayacak kuruluşlar için süreler uzatılırken belgelerin kamuoyunun bilgisine sunulma ve tartışılma süresi daraltılmaktadır. Ayrıca tuhaf da bir durum yaratılmaktadır. OVMP ile diğer belgeler arasında olması gereken zaman farkı kaldırılmaktadır.

Burada düşündürücü olması gereken nokta, takvime uyulması yönünde çaba göstermek yerine takvimi ileriye kaydırarak bütçeye temel belgelerin değerlendirilip, tartışılması için öngörülen sürenin daraltılmış olmasıdır.

Belgelerin gecikmeli yayımlanması geleneği, yasa değişikliğine rağmen 2012 sonrasında da sürdürülmüştür. 2014 yılında OVP 8 Ekim’de, OVMP ise 11 Ekim’de yayımlanabilmiştir.

Bir diğer ilginç durum, tüm belgelerde süre aşımı söz konusu olduğunda bazı yıllarda (özellikle 2014 hariç 2010 yılından bu yana) belgelerin aynı tarihte yayımlanmış olmasıdır. Böylece hem süre aşımı gerçekleşmiş hem

de belgelerin yayımlanma tarihleri arasında olması gereken zaman farkları gözetilememiştir. Ayrıca belgelerin birlikte yayımlandığı tarihlerin (bu durum 2014 yılı belgeleri için de geçerlidir. Çünkü OVP ve OVMP üç gün arayla Ekim’de yayımlanmıştır) bütçenin Meclis’e sunulduğu Ekim ayına denk getirilmesi dikkat çekmektedir. Bütçeye temel olan belgelerin 2010 yılında bütçenin Meclis’e Anayasa gereğince sunulması gereken tarihten (bu tarih malî yılbaşından en az 75 gün öncesine denk düşen 17 Ekim’dir) 7, 2011’de 4, 2012’de 8, 2013’de ise 9 gün öncesinde yayımlanmış olması düşündürücüdür. Bütçeye temel belgelerinin yayımlanmasının ardından yaklaşık bir haftalık bir sürede alelacele hazırlanarak Meclis’e sunulmuş bütçe görüntüsü verilmesi, demokrasilerde sık rastlanır bir durum değildir. Her ne kadar ortaya çıkan görüntü böyle olsa da gerçek farklı olmuştur. Bütçe çok öncesinde hazırlanmış, bütçeye temel belgeler ardından gelmiştir. Yani “Biz bütçeyi hele bir hazırlayalım, istim arkasından gelsin” denilmiştir. Böylece bütçe hakkını zafiyete uğratan uygulamaya yasal olarak meşruiyet kazandırılmıştır. Gerek yeni takvim belirlenirkenki tutum, gerekse takvimin uygulanmasında ısrarcı olunmaması, AKP iktidarının bütçe hakkının kullanılmasının güçlendirilmesi gibi bir niyetinin olmadığını çok açık bir şekilde göstermektedir. Bütçe hakkı açısından bu sorun, geçmiş yıllarda olduğu gibi varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Bu düzenlemelerden bir diğeri, bütçeye temel olan belgelerin Kalkınma Planı’na uyumunu gözeten düzenlemelerdir. Bu belgelerden özellikle OVP ve OVMP’ de Kalkınma Planı (2004 öncesinde 9. Kalkınma Planı sonrasında 10. Kalkınma Planı) ile yasa gereği kurulması gereken bağ ne yazık ki kurulmamaktadır. Bırakınız bağ kurmayı sözü edilen belgelerde ilgili kalkınma planlarına bir gönderme dahi yapılmamaktadır. Böylece 5018 öncesinde kopmuş olan plan-yıllık program-bütçe bağlantılarını yeniden kurma iddiasındaki 5018’in bu hayatı önemdeki önceliğinin gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır. Plan’la bağ kurma devre dışı bırakıldığında, bu iki belgenin üç yıllık öngörülerinin bir önceki üç yıllık öngörülerle olması gereken zorunlu bağlantı da benzer şekilde kopmuş olmaktadır. Bu iki belgenin yeni yıla ait öngörülerinin bir önceki eski yıla ait olanları yok sayması, orada yapılan öngörülerini görmezden gelmesi bütçe hakkı açısından ciddi bir sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla yeni yıla ait belgelerde, bir önceki yıl-

da planlanmış hedeflerin ıskalanıp ıskalanmadığı öğrenilememektedir. Bu durumda açıktır ki, geçmiş performansla ilgili olarak bir hesaplasmaya gitmeyen yol haritası niteliğindeki bir programın veya planın geleceğe dönük sağlıklı bir öngörü yapabilmesi ve yol gösterebilmesi mümkün değildir. O nedenle olsa gerek, öngörülerin tutturulmamış olması iktidar çevrelerce bir sorun olarak görülmemektedir.²² Ayrıca belirtmek gerekir, bu belgelerin kendisiyle ilgili bütçe hakkı açısından 5018’den kaynaklanan bir başka sorun daha mevcuttur. Bu iki belgenin plan dönemi sonundaki öngörülerini bir sonraki plan dönemine taşılabilmektedir. Örneğin 2013-2015 dönemini kapsayan OVP ve OVMP’nin son iki yılı 2014’te yürürlüğe giren 10. Kalkınma Planı’nın ilk iki yılını ipotek altına alabilmektedir.

Bütçe hakkını zedeleyen bir diğer olumsuz uygulama, 5018’e aykırı bir şekilde “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na eklenecek belgeler” arasında yer alması gereken Bütçe Dışı Fonlar’ın gelir ve giderlerine ilişkin üç yıllık öngörülerinin toplulaştırılarak verilmesidir. Bu fonlar şunlardır: Özelleştirme Fonu, SYDTF ve SSDF. Ancak ilginçtir, fon toplamına Bütçe İçi Fon olan Destekleme Fiyat ve İstikrar Fonu da eklenmektedir. Oysa kanun gereği bu öngörülerin her bir fon itibari ile ayrıştırılarak verilmesi gerekiyordu. Bu ayrıştırma yapılmayınca, örneğin askeri harcamalara büyük katkı sağladığı ileri sürülen SSDF’nin askeri harcamalara bütçe dışı yaptığı katkıların üç yıllık öngörülerini öğrenilememektedir. Bütçe Dışı Fonlardan İşsizlik Sigortası Fonu, Başbakanlık Tanıtma Fonu ve TMSF’nin durumu daha da tuhaftır. Bu fonlar ne sözü edilen fonlar tablosu kapsamında yer almaktadır ne de üç yıllık öngörülerini bağımsız bir şekilde verilmektedir. Dolayısıyla gerek fon tablosunda yer alan gerekse dışında tutulan Bütçe Dışı Fonlar’ın üç yıllık öngörülerini ile ilgili ciddi bir bilgilendirme sorunu yaşanmaktadır. Bu tür fonlarla ilgili bilgilendirme geçmiş yıllarla sınırlı kalmaktadır. Söz konusu fonlarla ilgili geçmiş yıllara ait gelir- gider bilgileri ilişkilendirdikleri kamu idarelerinin hazırladığı yıllık faaliyet raporlarında verilmektedir. Ancak ilginçtir, bu fonların bazılarının üç yıllık öngörülerini bizim çok yararlı bulduğumuz ve önemsedığımız Kamu Harcamalarını İzleme Platfor-

22. Bu konudaki uyarı ve eleştirilerimizin ayrıntısı için *BirGün* arşivindeki yazılarımıza bakılabilir. Toplu bir değerlendirme için bk. 5 ve 12 Aralık 2011 tarihli muhalefet.org’da yer alan “Bütçede Temel Hastalıklar 1 ve 2” başlıklı yazılarımız.

mu'nun milletvekillerine yönelik hazırladığı raporlarda yer almaktadır.

Bütçe hakkını zedeleyici bir diğer uygulama, bütçenin fonksiyonel dağılımı çerçevesinde dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ayrılan ödeneklerin toplu verilmesi nedeniyle ayırıştırmaya olanak tanınmamasıdır. Dolayısıyla önemli bir kamu hizmeti olan din hizmetlerine bütçe içi ne kadar ödenek ayrıldığı bilinmemektedir. Aynı şekilde, din hizmetlerine ayrılan bütçe dışı kaynaklar da öğrenilmemektedir. Çünkü Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kurucusu olduğu Türk Diyanet Vakfı'nın gıdadan temizliğe, eğitimden sağlığa ve yayıncılığa kadar uzanan altı büyük şirketiyle yaptığı katkıların üç yıllık öngörüsü bütçe belgelerinde yer almamaktadır.

Bir başka zedeleyici uygulama, vergilerin dolaylı-dolaysız ayrımı temelinde üç yıllık öngörülerinin verilmeyişidir. Bu veriler geçmişe yönelik olarak da sunulmamaktadır. Oysa 2006 yılı öncesine kadar geçmişe dönük veriler Bütçe ile birlikte Meclis'e sunulan Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Raporları'nda verilir. Bu uygulamaya 2006 yılından sonra son verilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın bütçe sunuş konuşmalarında (Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurul'daki) sadece üç yıl öncesine ait bir veri sunulmaktadır. Ancak dolaylı-dolaysız vergi payları verilirken OECD tanımına uygun olarak toplam vergilere sosyal güvenlik primleri eklenmektedir. Dolayısıyla vergilerin adil olup olmadığı konusunda bilgi sahibi olunamamaktadır. Bütçe öngörülerini ve uygulama sonuçlarını izleyen ve bunları raporlaştıran TOBB bünyesinde faaliyet gösteren TEPAV dolaylı-dolaysız vergilerin tutarlarını ve paylarını hesaplamakta ve bunları kamuoyuyla paylaşmaktadır. Benzer şekilde, CHP de kapsamlı 'Bütçe Karşı Oy Yazıları'nda bu verileri hesaplamaktadır. Ancak ilgili metinlerde bu bilgilerin Meclis'le paylaşılmaması konusunda AKP iktidarına yönelik bir eleştiri yapılmaması dikkat çekmektedir.

Bütçe hakkını en fazla zedeleyici bir başka uygulama, bizzat Sayıştay'ın kendisi tarafından yaratılmaktadır. Üstelik bu yeni bir durum da değildir. 5018 öncesindeki bu tutum, 5018 uygulaması döneminde de sürdürülmektedir. 5018 sayılı kanun açık hükümlerle ödenek üstü harcama (gider) yapılmasını yasaklamış ve cezai hükümler koymuş olmasına rağmen, uygulamada Kesin Hesap Kanunu Tasarısı'nda tamamlayıcı ödenek olamazsa olmaz bir madde olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleri'nde tamamlayıcı ödeneği üç kategoride ele almaktadır. İlk iki

kategoride yer alan ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun olacağı ancak üçüncüsünde yer alanlar için tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun olmayacağı ortaya konulmaktadır. Oysa tamamlayıcı ödeneğe hiçbir şekilde izin verilmesi mümkün değildir. Çünkü Kanun’da olası istisnalar ortaya konuluş, ödenek yetersizlikleri halinde ek bütçe yapılabilmesi koşulları belirlenmiş ve yedek ödenek ve özellikli giderleri karşılama ödeneği maddeleriyle olası ödenek üstü harcamaların oluşumlarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Sayıştay’ın belirttiği ilk iki kategoridekiler, yedek ödenek ile özellikli giderleri karşılama ödeneği yetersizliğine ve yılsonunda talep edilen bu tür ödeneklerin zamanında yetiştirmemesine bağlanarak meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır. Oysa bütçe hazırlanırken söz konusu ödenekler yeterli düzeyde belirlenir ve yılsonunda bu tür ödeneklerin zamanında yetiştirilmesini sağlayan tedbirler önceden alınırsa bu iki kategoride ifade edilmiş olan ödenek üstü harcamalar ortaya çıkmayacaktır.²³

Üçüncü kategoridekiler ise zaten Sayıştay’ın da tamamlayıcı ödenek verilmesini uygun bulmadığı ödenek üstü harcamalardır. Görülüyor ki, Sayıştay ilk iki kategorideki ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesini uygun bularak ödenek üstü harcamaların gerçek boyutunun küçültülmesine neden olmaktadır.

III. Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Yönelik Çözüm Önerileri

Bütçe hakkını güçlendirici düzenlemeler, 1050’de yapılabilecek değişikliklerle de mümkün olabilirdi. Ancak tercih IMF-DB ikilisinin yukarıda ayrınıtısını açıkladığımız dayatmaları sonucu bu yönde olmamıştır. Oysa 1050 yerine 5018’in getirilmesi büyük sakıncalar yaratmıştır. Türkiye Osmanlı’dan bu yana devlet örgütlenmesinde ve hukuk sisteminde Kıta Avrupa’sı modelini benimseyen bir ülke olmuştur. 1050’nin esas aldığı bu modelin belirleyici unsurları şunlardan oluşmaktadır: Kamu hukuku-özel hukuk ayırımına dayalı olarak idari-adli yargı ayırımının mevcudiyeti, Sayıştay’a kesin hüküm yetkisinin verilmesi, kamu yararının üstün tutulması, merkezi

²³. 5018 öncesindeki ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesi konusunda Sayıştay’ın tutumuna ilişkin eleştirel bir değerlendirme için bkz. Konukman, 2000.

yönetimin belirleyici olması ve yerel yönetimin merkeze göre tanımlanması. 5018 sayılı kanun ise Anglo-Sakson modelini esas almaktadır. Bu modelin belirleyici unsurları ise şunlardan oluşmaktadır: Yargı birliğinin mevcudiyeti, Sayıştay'ın ağırlıklı olarak raporlamayla yetinmesi, adem-i merkeziyetçiliğin geçerli olması.

Görülüyor ki, kıta Avrupa'sı modelini esas alan 1050'den tümüyle koparak 5018 ile tersi uçtaki bir başka modele savrulmuş olunuyor. Bu savrulmanın etraflıca tartışma yapılmaksızın bir oldubittiye getirilerek IMF-DB ikilisinin dayatılmasıyla gerçekleştirilmiş olması düşündürücüdür.

Bu savrulma sonucu 1050'nin getirdiği Maliye Bakanlığı odaklı merkeziyetçilik ilkesine dayalı mali örgütlenme yapısı 5018 ile darmadağın edilmiştir. Böylece 5018 ile Maliye Bakanlığı'nın harcama yetkileri adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayla harcamacı kuruluşlar konumuna getirilen kamu idarelerine devredilmiştir. Maliye Bakanlığı artık koordinatör konumundadır. Ancak bütçe kanunlarıyla yapılan düzenlemelerle bazı alanlarda Maliye Bakanlığı'nın merkeziyetçi konuma getirici müdahaleler de yapılmıyor değil. Hemen belirtelim, verilen bu yetkiler ne 1050'deki gibi Kalkınma Planları'nın hedefleri doğrultusunda kullanılmaktadır ne de 5018'le getirilen yeni mevzuata uygun olmaktadır. Adeta iki arada bir derede kalınmaktadır. Bütçe kanunlarına konulan hükümlerle 5018'e aykırı bir şekilde Maliye Bakanı aşırı yetkilendirilmektedir. Bütçe hakkının ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ihlali anlamına gelen bu aşırı yetkilendirmelerle Maliye Bakanı'na adeta yıl içinde yeni bir bütçe yapma olanağı tanınmaktadır. Özellikle aktarma yetkisiyle yedek ödenek mekanizması kullanılarak Meclis tarafından bütçe kanunuyla izin verilen öncelikler önemli ölçüde değiştirilebilmektedir. Üstelik bu yetki 1050'den farklı olarak Kalkınma Planı'yla bir ilişki kurulmaksızın keyfi bir şekilde kullanılmaktadır.

Oysa bu sakıncalar yaratılmaksızın, 1050'nin bütçe hakkını güçlendirici düzenlemeleri içerecek bir şekilde yeniden yapılandırılabilmesi mümkündü. Yeni bir kalkınma planı anlayışıyla, 1050'ye aykırı bütçe uygulamaları sonucu yitirilmiş plan-program-bütçe bağlantısının yeniden güçlendirilerek oluşturulmasıyla bu gerçekleştirilebilirdi. Böylece sadece kamunun değil, yanı sıra özel kesimin de denetim ve saydamlığı başarılı bir şekilde sağlanabilirdi. Ancak bütün bunların yapılabilmesi için yeni kalkınma planı an-

layışının taşıyıcısı konumunda olan devletin sosyal ve ekonomik işlevlerle yeniden donatılmış olması gerekirdi.²⁴ Oysa IMF-DB destekli bütçe reformuyla küçülen bir devlet, müdahale alanları sınırlandırılmış, sosyal özü budanmış ve küreselleşmeye yatkın bir devlet yapısı dayatılmıştır. Bugünkü bütçe süreci dayatılan bu küçülen devlet yapısıyla sürdürülmektedir. Mali disipline dayalı bütçe anlayışı bunun doğal bir sonucudur.

5018 içinde kalınarak bütçe hakkının etkin kullanımı sağlanmak isteniyorsa, öncelikli olarak mali disipline dayalı bütçe anlayışına sahip bu küçülen devlet yapısından uzaklaşarak devlet yeni araçlar devreye sokularak sosyal ve ekonomik işlevlerle yeniden donatılmış bir konuma getirilmelidir. Bu gerekli ama yeterli değildir. Ayrıca bütçe hakkının etkin kullanımını engelleyici sorunların çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Sorunların çözümü için bütçe sürecinde yer alan Meclis’e, Sayıştay’a ve sürecin dışında bırakılan halkın temsilcisi konumundaki örgütlere büyük sorumluluklar düşmektedir.

1. Meclis’e Düşen Sorumluluklar

Öncelikle, halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcileri ile bütçe hazırlama süreçlerine ve denetimine aktif katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu konuda Porto Alegre’de uygulanan katılımcı bütçe deneyiminden yararlanabilir.²⁵ Katılımcı bütçenin ilk keşfedildiği yer Brezilya’nın Güney Rio Grande eyaletinin Potro Alegre kentidir. Bu yaklaşım, daha sonra yaygınlaşarak Brezilya’da 250’den fazla kentte uygulanır hale gelmiştir. 2001 yılında Porto Alegre’de düzenlenen Dünya Sosyal Forumu sonrasında da katılımcı bütçeleme, hızla Brezilya dışında yayılmaya başlamıştır. Katılımcı bütçe, Brezilya

24. Bu tür bir alternatif öneri, bağımsız bir çalışmamda (Konukman, 1997) ve benim de yer aldığım ortak bir çalışmada (Konukman ve diğerleri, 2000) ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

25. Porto Alegre’de uygulanan katılımcı bütçe deneyimine ilişkin yazında çok sayıda çalışma vardır. Bunlar iki grupta ele alınabilir: İlkinde, model özgün haliyle incelenmekte ve savunulmaktadır. Bunlara örnek olarak Genro ve Souza, 1999; Cook ve Kothari, 2001; Mısır, 2001; Goldfrank, 2006; Leubolt ve diğerleri, 2008; Marquettive diğerleri, 2012 gösterilebilir. İkinci grupta ise özgün modelin liberal bir bakış açısıyla yönetişimci bir modele dönüştürüldüğü, liberal anlayışa dayalı katılımcı bütçeleme modeli incelenmekte ve savunulmaktadır. Bu tür bir anlayışın sergilendiği çalışmalar için bkz. Zamboni, 2007; Sintomer ve diğerleri, 2005; TEPAV, 2007; Özen ve Yontar, 2009; Ergen, 2012; Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014; Banger, tarihsiz.

dışında Latin Amerika ülkeleri (Uruguay, Peru, Arjantin, Meksika), Avrupa ülkeleri (Fransa, İsveç, Belçika, İtalya, İngiltere, Almanya) ve Kuzey Amerika ülkelerinde (ABD, Kanada) pek çok kentte uygulanmaktadır. Ancak yayılan özgün Porto Alegre modeli olmayıp, liberal ideolojinin özgün modelin içeriğini boşaltarak şekillendirdiği bir model olmuştur. Liberal anlayışa dayalı bu katılımcı bütçeleme modeli, piyasa odaklı, özelleştirme, kamu-özel ortaklığı ve kamu istihdamında verimlilik düzeyinin artırılması gibi kamu sektörü reformlarını destekleyici bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Bu model IMF-DB ikilisi tarafından dayatılan Post Washington Uzlaşmasının yeni ilkelerinden biri olan yönetimim örnek bir modeli olarak çevre ülkelerin kentlerine pazarlanmaktadır.²⁶ Bu ikili öylesine güçlüdür ki, bu model dayatmalarla özgün modelin çıkış kenti olan Porto Alegre'yi bile teslim almıştır. 2004 yılında Porto Alegre'de 'İşçi Partisi'nin seçimleri kaybetmesinin ardından yeni seçilen belediye başkanıyla birlikte özgün model terk edilerek ana akım haline getirilen liberal modele yönelinmiştir. Yeni belediye başkanı tarafından belediye yönetimi ve STK'ları temel alan "Dayanımcı Yerel Yönetişim" adı verilen model ön plana çıkarılmıştır.²⁷ Ne yazık ki, Türkiye'nin birçok kenti son Porto Alegre örneğinde olduğu gibi bu yeni modelin süratle alıcısı yapılmıştır. Türkiye-Ülkemizde katılımcı bütçeleme anlayışına uygun ilk çalışmalar, 'Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi' kapsamında 2007 yılında pilot yerel yönetimlerde proje çalışmaları ile başlatılmış ve bu kapsamda UNDP'den mali destek sağlanmıştır. Proje kapsamında "hizmet geliştirme planlarının hazırlanması", "stratejik planlama araçlarının geliştirilmesi", "çok yıllık yatırım programlaması" üzerine katılımcı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Diğer bir önemli proje ise "Belediye Ortaklık Ağları Projesi"dir. Bu projeye Türk (Ankara Altındağ Belediyesi; Bursa Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım Belediyeleri; Eskişehir Tepebaşı Belediyesi) ve bir AB (İsveç, Umea) belediyesi ortak olmuşlardır. Ardından Çanakkale Belediyesi'nde ve 2001 yılında Avrupa Birliği MEDA Programı Fonu'ndan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan "Yerel Yönetim Reformuna Destek

26. Post Washington Uzlaşması'na (Genişletilmiş Post Washington Uzlaşması da denilmektedir) nasıl geldiği ve ayrıntısı için bkz. Yavuz, 2007b.

27. Bu gelişmeyi analiz eden çalışmalar için bkz. Goldfrank, 2006; Leubolt ve diğerleri, 2008: 12-14; Özen ve Yontar, 2009: 284.

Projesi” kapsamında pilot projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdare-si’nde liberal anlayışa dayalı yönetişimci, katılımcı bütçe çalışmaları gerçekleştirilmiştir.²⁸ Oysa doğru olan Porto Alegre’de uygulanan katılımcı bütçe modelini ülke koşullarına uyarlamaktı. Kaldı ki, Türkiye bu modele yabancı da sayılmaz. Türkiye’de deneyimlediğimiz Fatsa yerel yönetim modeli ve bütçe yaklaşımı Porto Alegre modeliyle büyük benzerlikler göstermektedir.²⁹ Her ikisinde de deneyimlenen şey demokrasiyi demokratikleştirme çabaları olmuştur. Yerel düzeyden demokratik değerleri geliştiren ve demokrasiyi tabana yayarak farklı bir tür demokratik işleyiş öngörölmüş ve öngöröldüğü gibi uygulamıştır. Halkın direkt katılımı ile temsilcilerin işbirliği şeklinde yürüyen sistemlerle bu örneklerde, demokratik anlayışın meşruluk temeli yeniden oluşturulmaya çalışılmıştır. Katılımcı bütçe bu anlayışta STK’lar üzerinden değil bizzat halkın kentteki halk meclisleri ve önceden tespit edilmiş sektörel-tematik kent sorunlarına ilişkin komisyonlar yoluyla doğrudan katılımı üzerinden şekillenmektedir. Yerel düzeydeki bu anlayış geçmişte olduğu gibi, Fatsa ve Porto Alegre deneyimlerinden dersler çıkararak yeniden yerel yönetimlere, oradan da merkezi bütçeye taşınabilir ve uygulanabilir.

Bir diğer olmazsa olmaz gereklilik, bütçenin hazırlanmasında toplumsal cinsiyet eşitsizliğiyle mücadele esas alınarak, kadınların ekonomik kaynaklara, kamusal hizmetlere, eğitime, sağlığa ve sosyal koruma haklarına eşitsiz erişiminin sağlanmasıdır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme (TCDB) anlayışı, ilk kez Avustralya’da uygulamaya konulmuştur. TCDB sistemi kadınların toplumda statülerinin yükseltilmesine yönelik bir uygulamadır. Bu sistemde kadın ve erkekler arasında ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına yönelik olarak devlet bütçeleri önemli işlevler üstlenmektedir.³⁰

28. Türkiye’de katılımcı bütçelemeye yönelik gelişmeler için bkz. Özen ve Yontar, 2009: 289-291; Sakıncı ve Bursalıoğlu, 2014: 8.

29. Porto Alegre ve Fatsa deneyimlerini, genel bir karşılaştırmaya tabi tutarak analiz eden bir çalışma için bkz. Yıldırım, 2008. Çalışmada halkın direkt katılımı ile temsilcilerin işbirliği şeklinde yürüyen sistemlerle bu örneklerde, demokratik anlayışın meşruluk temelini yeniden oluşturulmaya çalışıldığı ileri sürölmektedir.

30. TCDB yaklaşımının temel önermelerinden biri, bütçenin (devlet bütçesi, yerel yönetim bütçesi gibi) toplumsal cinsiyetler arasında tarafsız (nötr) olmadığı ve sistematik bir biçimde kadınlar aleyhine eşitsizliklere yol açtığıdır. Bunun nedeni, örtük bir biçimde devlet nezdinde yurttaş olarak eril ideolojik kodların taşıyıcısı erkeğin tanınmasıdır. Kadın ancak bu er-

Avrupa'nın 12 ülkesinde TCDB politikaları kabul edilerek harekete geçilmiştir. Türkiye'de ise, henüz işin başında bulunmaktadır. 25 Mayıs 2010 tarihli Başbakanlığın Kadın İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması Genelgesi'nin 4 üncü maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin hazırlayacakları stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarına kadın-erkek eşitliği yaklaşımını dâhil etmeleri, bu metinlerde istatistiksel veriler ile bilimsel araştırmalara ve bunlar için kullanılacak ödeneklere yer vermeleri hususları düzenlenmişti. Bu düzenlemeye ilişkin herhangi bir işlem yapılmamış olup, genelge tamamen kâğıt üzerinde kalmıştır. Kamu idareleri arasında yalnızca Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü(KSGM) 'nün stratejik planında TCDB sistemine geçiş politikaları bulunmaktadır. Ancak bu sistemin bir bütün olarak bütün stratejik planların temel ilkesi olarak benimsenmesi gerekmektedir. AKP iktidarı henüz bu noktada değildir. TCDB sistemi en kısa zamanda bütçe sistemi ve sürecinin bir parçası haline getirilmelidir. Kadın-erkek eşitsizliklerini iktidar bir sorun olarak görüyorsa, devlet bütçesinin hazırlanması, kanunlaşması, uygulanması ve denetimi aşamalarının ve her aşamanın içerdiği mali kurum ve kurulların cinsiyet duyarlılığını içerecek biçimde dönüştürülmesi yönünde bir irade göstermelidir. Ancak anlaşılıyor ki, Meclis bu işin peşini bırakmamaktadır. Meclis Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nun geçtiğimiz yıl içerisinde hazırladığı Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme

keğe (toplumsal cinsiyet normuna) göre tanımlanan ve çoğunlukla bakmakla yükümlü olunan (bağımlı) kişi olarak görülmektedir. Dolayısıyla bütçede politika önceliklerinin belirlendiği kamu hizmetleri (eğitim, sağlık, savunma, güvenlik, sosyal güvenlik, tarım gibi), kamu harcamaları (personel giderleri, mal-hizmet alımları, sermaye giderleri) ve kamu gelirleri (vergiler) alanları esas itibarıyla erkeklerin yaşamlarını baz alan biçimde kurumsallaşmıştır. Kadınlar ise cinsiyete dayalı işbölümü içinde rol biçilen ve bu tabakalaşmanın alt sıralarında konumlandırılan bir toplumsal grup olarak bütçe hacmi içinde sınırlı, tali (ikincil) bir yere sahip olur. Bütçe sistemine ve bütçe sürecinin tüm aşamalarına cinsiyet duyarlılığı kazandırılmasına dönük araçlar, teknikler ve kurumsal mekanizmalar geliştirilmektedir. Bu kapsamda; performans esaslı bütçe sisteminin cinsiyet duyarlı hale getirilmesi, bütçe sürecinin çeşitli aşamalarında kullanılabilecek cinsiyete duyarlı orta vadeli ekonomi politikası çerçevesi, cinsiyet duyarlı politika önceliklerinin analizi, kamu harcamalarının ve vergilerin cinsiyet duyarlı yansıma analizi, bütçenin zaman kullanımı üzerine etkilerinin analizi anılabılır. Yazında konuya ilişkin çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Örnek olarak bkz. Budlender, 2001; Çağatay, 2003; Sharp, 2003; Şahin, 2011; Şahin, 2012; Konukman ve Şahin, 2013.

Raporu bu açıdan umut vermektedir. Umarız, Rapor önümüzdeki yılda bir dilek ve temenni raporu olmaktan öteye geçerek somut adımların atılmasıyla yolunu açar.³¹ Umut verici bulduğumuz bir diğer gelişme, TÜİK’in eksikliklerine rağmen 16 başlık altında 120 göstereyi içeren toplumsal cinsiyet eşitliği göstergelerini yayımlamaya başlamış olmasıdır.

Konuyla ilgili gerek siyasi gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından da bazı çalışmalar yapılmaktadır.³² Bu çalışmalar şüphesiz Türkiye’nin çağdaş bir toplum yapısına sahip olmasına katkıda bulunacaktır. Doğal olarak tüm bu çabaların nihai amacı, toplumsal cinsiyet eşitsizlikleriyle mücadele resmi içine bütçeyi de dâhil edebilmek ve yeni bir mevzi yaratabilmektir.

Bütçe performans denetimini olanaklı kılan raporların ve 5018’in zorunlu kıldığı diğer raporların Meclis’e sunularak müzakeresinin yapılması mutlaka sağlanmalıdır. Ama bunun için öncelikle 5018’in bir gereği olarak bu raporları etraflıca görüşebilecek Kesin Hesap Komisyonu’nun Meclis iç tüzüğünde gerekli değişiklik yapılarak Meclis Başkanlığı’na oluşturulması gerekmektedir.³³ Bu tür bir komisyonun olmayışı, kesin hesap denetiminin bütçenin gölgesinde kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu tür bir denetim, ne Meclis’in ne de kamuoyunun ilgisini çekmektedir. Anayasa gereği Sayıştay’ın da Sayıştay denetimine tabi tutulması sağlanmalıdır.

Meclis’in ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek vermeye adeta mecbur bırakılması hem bütçe disiplini hem de Meclis’in saygınlığı açısından

31. Raporun ayrıntısı için bkz. TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, 2014.

32. Bu konuda gerek CHP gerekse HDP bir yandan çalışmalar yaparken, öte yandan hem Bütçe hem de Kesin Hesap Kanun Tasarıları’na koydukları Karşı Oy Yazıları’nda sürekli konunun takipçiliğini yapmaktadırlar. Bu raporlar için hem Plan Bütçe Komisyonu hem de ilgili partilerin meclis grup ağ sayfalarına bakılabilir. Benzer şekilde, KESK de konunun takipçisi konumunda olup, her yıl hazırladığı eleştirel bütçe broşürlerinde TCDB ısrarını sürdürmektedir. Bu konuda şaşırtıcı olan, TÜSİAD ve KAGİDER tarafından hazırlanan toplumsal cinsiyet eşitsizliğini konu eden bir kitapta TCDB yaklaşımına değinilmemiş olmasıdır. Kitapta yer alan çözüm önerilerinde konuya ilişkin bir öneri yapılmamış olması düşündürücüdür. Bkz. (TÜSİAD ve KAGİDER, 2008).

33. CHP komisyon önerisini hem Bütçe hem de Kesin Hesap Kanun Tasarıları’na koyduğu Karşı Oy Yazıları’nda sürekli yinelemektedir. Benzer bir öneri, dönemin Meclis Başkanı’nın imzasıyla 2008’de verilen bir İçtüzük Değişiklik Teklifi ile yapılmış, (bu önerinin farkı, Kesin Hesap Komisyonu’nun Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde yer alacak bir Alt Komisyon olarak öngörülmesi) ancak bugüne kadar bir sonuç alınamamıştır.

dan doğru değildir. Meclis'e düşen sorumluluk, ödenek üstü harcamalara ayırım yapılmaksızın tamamlayıcı ödenek vermeyerek bu tür giderlere neden olan sorumlulardan hesap sormak olmalıdır.

Meclis'te çoğunluğu bulunan iktidar partisi AKP'nin hem geçmişi hem mevcut uygulamaları Meclis'in bu önemli sorumlulukları yerine getirmede bir inisiyatif almasını mümkün kılmamaktadır. Burada görev büyük ölçüde beklenildiği gibi Meclis'teki muhalif partilere düşmektedir. Son yıllarda her üç muhalif parti gerek Bütçe gerekse Kesin Hesap Kanun Tasarıları'nın görüşmelerinde olumlu bir pratiğe imza atmış durumdadırlar. Üç partinin ayrı ayrı hem Bütçe hem de Kesin Hesap Kanun Tasarıları'na ciddi eleştirilerinin yer aldığı, bizim de yararlandığımız Karşı Oy Yazısı koymaları bütçe hakkının güçlendirilmesi açısından olumlu bir gelişmedir. Özellikle Bütçe Kanun Tasarıları'na konulan karşı oylar oldukça kapsamlıdır. Buradaki en önemli eksiklik, konu edilen hususların kamuoyu ile yeterince paylaşılması ve dolayısıyla kamuoyundan gerekli desteğin alınamamış olmasıdır. Bu yapılmadığında, halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcilerinin muhalefetinin Meclis'teki muhalefetle ortaklaştırılabilmesi mümkün olamamaktadır. Meclis muhalefeti geçmişte var olan ve her seferinde yeniden üretilen bu kısır döngüyü mutlaka kırmalı ve Meclis dışındaki muhalefetle buluşabilmelidir. Aksi durumda, mevcut kısır döngü değişmeyecek ve bütçe hakkı kâğıt üzerinde kalmaya devam edecektir.

2. Sayıştay'a Düşen Sorumluluklar

Sayıştay, 5018 ve 6085'in kendisine tanıdığı yetkileri eksiksiz bir şekilde kullanır duruma gelmelidir. Bu bağlamda, öncelikli olarak bütçe performans denetimini olanaklı kılan raporların ve 5018'in zorunlu kıldığı diğer raporların meclis veya muhalefet partilerin bir çağrısını beklemeksizin yasal süresi içinde Meclise sunulması sağlanmalıdır. "Diğer" başlığını taşıyan raporların bir kısmı bazı yıllarda Meclis'e sunulmamakta, sunulduğunda ise ilgili kamu idarelerinin istenilen belge ve bilgileri vermemesi nedeniyle yasanın gerektirdiği içeriğe sahip olamamaktadır. Benzer bir durum, sunulması bugüne kadar gerçekleştirilemeyen performans denetim raporları için de geçerlidir. Çünkü bu denetime esas olacak performans göstergeleri kamu idarelerinin bütçe belgelerinde yer almamaktadır. Her iki konuda Ma-

liye bakanlığının da sorumluluğu bulunmaktadır. İlgili Bakanlığın ve Sayıştay’ın bu konuları gündeme getirmemeleri ve birlikte sorunu çözme yönünde bir çabaya girişmemiş olmaları düşündürücüdür. Bu tür pürüzler giderilerek mevzuata uygun raporlama artık mümkün hale getirilebilmeli ve performans denetim raporları sunulabilmelidir.

Sayıştay’ın Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapması gereken bir başka konu Sayıştay denetimlerinde olumlu görüş bildirilmeyen kamu idarecilerin durumudur. Bu tür kamu idarecilerine aktarılan bütçe kaynakları mali saydamlık veya hesap verilebilirlik ölçütleri bakımından sorunlu alanlar oluşturmaktadır. Uygun olmayan mali işlemler bakımından Sayıştay’ca tespit edilmiş sorunlu alanların düzeltilerek daha saydam ve hesap verilebilir bir kamu mali yönetimi oluşturması sağlanmalıdır. Bu konuda sözü edilen ikilinin işbirliği içinde çalışması gerekmektedir. Bu ikili, kamu idarelerinin ve kamu görevlilerinin Sayıştay’a karşı kanuni sorumluluklarını hatırlatmalı ve gereğini yapmalıdırlar.³⁴

İşbirliği gerektiren bir diğer alan, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleri’nde (GUB) tespit edilen ek bütçe yapılmasını gerektirici bütçe uygulamalarıdır. Bunlardan birincisi, daha önce de sözü edilen ödenek üstü harcamaların yapılmasıdır. İkincisi ise, yedek ödeneklerinin kanuni sınırlarının çok üzerinde kullanılmasıdır. Ek bütçe yapılmasını gerektiren bu durumlar bütçe hakkının ihlal edildiği anlamına gelmektedir. Burada düşündürücü olan, ilk konuda ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesinde Sayıştay’ın takdiri Meclis’e bırakmış olması, ikinci konuda ise Maliye Bakanlığı’nın hem yetki aşımına gitmiş hem de bu durumu gizlemiş olmasıdır. Çünkü Maliye Bakanlığı’nın verdiği bilgiler başlangıç ödeneklerinde sınırlı bulunmaktadır. Oysa 5018 gereği mali yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağıtımının yılsonu gerçeklemleri üzerinden ilan edilmesi gerekiyordu.

Bir başka alan, mevcut bütçenin dışında yeni bütçe olanaklarının yaratılmış olmasıdır. Bu çerçevede, yaratılmış yeni bütçe alanları bulunmaktadır. İlki, kamu yatırımlarının bütçe dışı yöntemlerle yapılmasının yolunu

34. Bu sorumlulukları kurum içinden hatırlatan uyarı niteliğindeki bir çalışma için bkz. Başaran, 2010.

açan kamu-özel işbirliği modelidir. Bu model kuruluş amacının (model, ileri teknoloji gerektiren veya hizmetin istisnai özelliklerinden kaynaklanan kamu yatırımları için getirilmiştir) ötesine taşınarak iktidara yakın sermaye gruplarına kaynak aktarım mekanizması olarak kullanılmaktadır. İlk olarak enerji ve ulaştırma alanlarında uygulamaya konulan bu model AKP iktidarı döneminde eğitim ve sağlığı da kapsayarak giderek yaygınlaşmaktadır. Bu tür kamu yatırımlarının özel sektöre devri yetmiyormuş gibi, dış borçlanmayla yapılan bu yatırımlara ayrıca Hazine garantisi de sağlanmaktadır. Öte yandan, yapılan son yasal değişiklikle Hazine garantisinin kapsamına finansman türevleri de alınmıştır. Son dünya finans krizi deneyimi dikkate alındığında, bu düzenlemenin büyük sakıncalar yaratacağı çok açıktır. Böylece bu uygulamayla mevcut bütçe dışında bir bütçe yaratılarak mevcut bütçe açığı düşük gösterilebilmektedir. Ancak Hazine garantisinin yarattığı koşullu yükümlüklerinin uzun vadede garantinin kullanılmasına yol açacak koşulların gerçekleşmesi durumunda bütçe dengelerini bozması kaçınılmaz hale gelecektir. Mali disiplin iddiasındaki bir bütçe anlayışının mali disiplini bozucu bu tür uygulamalara izin vermesi düşündürücüdür. İkincisi, AKP iktidarının on yıldır yapılandırmaya yanaşmadığı, bütçe içerisine almaktan vazgeçtiği bütçe dışı döner sermaye uygulamalarıdır. Bunların gelirleri bütçe kapsamındaki idareler tarafından toplanmakta ve harcanmaktadır. Bu harcamalar ne ilgili idareler tarafından raporlanmaktadır ne de Meclis'in irade ve bilgisi dâhilinde bulunmaktadır. Üçüncü alan ise, bütçeye ekli cetvellerden E-cetvelinin amacı dışında kullanılmasıyla kamu kaynaklarının mali yönetim sisteminin (bütçenin) dışına çıkarılmasıdır. Bu durum, E-cetveline kanunla düzenlenmesi gereken yetkilere benzer hükümler konularak yaratılmaktadır.³⁵ Hatta daha da ileriye gidilerek, 5018'e tabi olmadan bu tür kamu kaynaklarının kullanılabilmesi için ilgili Bakanlık veya Bakanlara yetkiler verilmektedir. Böylece ilgili Bakanlıklar için mevcudun yanın-

35. E cetveline 5018 öncesinde olduğu gibi bütçeyle ilişkili olmayan başka kanunlarla düzenlenmesi gereken çok sayıda hüküm konulmaktadır. Oysa bu durum Anayasanın 161. maddesine uygun düşmemektedir. Geçmişte CHP bunların birçoğunu Anayasa Mahkemesine götürerek iptal ettirmiştir. Anlaşılan Anayasaya aykırı bütçe geleneği yeniden başlatılmaktadır. 5018 öncesindeki Anayasaya aykırı bütçe geleneğinin ayrıntılı bir analizi için bkz. Konukman, 2004: 59-62.

da adeta yeni bir bütçe olanağı yaratılmaktadır. İhdas edilen bu yeni bütçelerle Meclis denetiminin dışına çıkılarak kamu kaynaklarının keyfi kullanımının yolu açılmaktadır. Bu yeni bütçeler özel hesap uygulamasıyla gerçekleştirilmektedir. Artık geçmiş yıllarda bütçe disiplini bozduğu için kapatılan fonların yerini bu özel hesaplar almaktadır.³⁶

Bu hesaplara ilgili bakanlıkların bütçe ödeneklerinden aktarılan kaynakları ve buradan yapılan harcamalar meclis, Sayıştay ve kamuoyu denetimden kaçırılarak saydam hesap verilebilir olmayan yeni bir mali alan yaratılmaktadır. Ek bütçeden kaçınılması ve bütçe dışına kaçışa tevessül ederek yeni bütçe alanlarının yaratılmış olması mali disiplin baskısından kaynaklanmaktadır. Bunun nedeni mali disipline dayalı bütçe anlayışında ısrarcı olunmasıdır. Bu yollara başvurulması gösteriyor ki, öngörülen bütçe ödenekleri toplumsal ihtiyaçların gerektirdiği harcamaları karşılamaya yetmemektedir. Bu halkın kamu hizmeti sipariş listesinin bütçede yeteri düzeyde karşılık bulmadığı anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, bu uygulamalar halkın bütçe hakkıyla bağdaşmamaktadır. Oysa yapılması gereken, bu bütçe anlayışının değiştirilerek “giderlerin önceliği” ilkesine sahiplenerek bütçe ödeneklerini halkın sipariş listesindeki hizmetlerin üretimini karşılayacak düzeyde tespit etmek olmalıdır.

Bunların dışında, işbirliğini gerektiren, çözülmesi zorunlu olan çok sayıda konu bulunmaktadır. Sayıştay GUB’de yapılmış tespitlerden hareketle, bunlar şöyle sıralanabilir: (a) Maliye Bakanı’na tanınan aktarma yetkisiyle yedek ödenek mekanizması kullanılarak Meclis’in kabul ettiği ödenek bileşiminin yıl içinde önemli ölçüde değiştirilmesi. (b) 19 adet tablo ve cetvelden oluşan idare bazında idare bazında hazırlanması gereken mali raporlarının çoğunun düzenlenmesi. (c) Bütçe giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımını gösteren cetvellerin Kesin Hesap Kanun Tasarıları’na eklenmemesi. (d) Benzer şekilde, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetvelinin Kesin Hesap Kanun Tasarıları’na eklenmemesi. (e) Bütçe Kanunu Tasarıları’na 2007 yılına kadar eklenerek verilen Maliye Bakanlığı’nın sorumluluğundaki “Vergi Harcamaları Raporu”ndan vazgeçilmesi. (f) Dernek, vakıf,

36. Fonların bütçe disiplinini bozucu etkilerinin bir analizi için bkz. Konukman ve diğerleri, 2000.

birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yapılacak yardım niteliğindeki transferler kamuoyu ve meclis denetimine tabi tutulmaması. (g) Genel bütçeli idarelerin varlık ve yükümlülükleri ile faaliyet sonuçlarının raporlanmasında karşılaşılan sorunların devam etmesi. (h) Merkezi yönetimin özel bütçeler üzerindeki denetim yetkisinin kötü kullanılması.

Sayıştay bir yandan belirlediği bu sorun alanlarında Maliye Bakanlığı ile işbirliğine giderken, öte yandan bunları Meclis gündemine taşınmalı ve gerekli düzenlemelerin yapılması için çaba sarf etmelidir. Sayıştay-Maliye Bakanlığı işbirliğini gerektiren bu sorun alanlarında gerekli çözümlerin üretilmemesi durumunda, işbirliğine yanaşmayan taraf muhalefet partileri tarafından tespit edilmeli, uyarılmalı ve üzerinde kamuoyu baskısı oluşturulmalı, gerektiğinde sorumlular hakkında ayrıca suç duyurusunda bulunulmalıdır.

Bunların dışında, Sayıştay'ın önünde inisiyatif kullanarak yapabileceği önemli denetim uygulamaları bulunmaktadır. Bunlardan birisi, önünde yasal hiç bir engel bulunmayan Cumhurbaşkanlığı ve Meclis bütçeleriyle, Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimidir. Bu denetimlerin gerçekleştirilmesi mutlaka sağlanmalıdır. Benzer şekilde, önünde yasal hiç bir engel bulunmayan Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve onunla ilişkili SSDF'nin de denetimi gerçekleştirilmelidir.³⁷ Bu alanların Meclis adına Sayış denetimine açılması ve denetim sonuçlarının Meclis ve kamuoyu ile paylaşılması hem bütçe hakkının kullanımına hem demokrasinin hiç bir vesayet olmaksızın gelişimine önemli bir katkı yapacaktır.

Bütçe hakkının kullanımında bu kadar çok sayıda sorun alanının bulunması ve her geçen yıl bunlara yenilerinin eklenmesi, Sayıştay'ın hükümet karşısında nasıl zayıflatıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Sayıştay'a eleştiriler yöneltirken bu siyasi baskı göz ardı edilmemelidir.

3. Halkın Örgütlü Temsilcilerine Düşen Sorumluluklar

Halkın örgütlü temsilcilerince bütçenin izlenmesi için bir platform oluşturulması ve bu platformun izlenimlerini raporlaştırarak bunları Kamuoyu ve

37. TESEV uzun süredir bu iki konunun (Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet malları ile Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve onunla ilişkili SSDF'nin denetimi) takipçisi olmuştur. TESEV'in konuyu gündeme getirdiği çalışmaları için bkz. TESEV, 2010; TESEV, 2012. Ortada artık bir yasal engel kalmamıştır. Gereği mutlaka yerine getirilmelidir

Meclis’e paylaşması, bütçe hakkının gelişimi açısından bir kırılma noktası olmuştur. 57 sivil toplum kuruluşu ve sivil oluşumun üye olduğu Kamu Harcamalarını İzleme Platformu 2010 yılından bu yana kamu harcamalarını izlemektedir. Platform bünyesinde oluşturulan sosyal koruma, çocuk, güvenlik (askeri ve iç güvenlik) engelli ve adalet çalışma gruplarıyla (2010 yılındaki çalışma gruplarına önce 2011’de güvenlik daha sonra 2012’de adalet grubu eklenmiştir) ilgili kamu harcamaları izlenmekte, ardından izleme sonuçları raporlaştırılarak ağ sayfasında (www.kahip.org) kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Platformun koordinasyon ve iletişimi, platformun üyeleri arasında yer alan Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi (Bilgi STK) tarafından yürütülmektedir.³⁸ Yurttaşlardan toplanan vergilerin harcanması sürecinin halkın temsilcisi konumundaki örgütler tarafından izlenmesi, izlenim sonuçlarının raporlaştırılarak paylaşılması ve sosyal harcamaların artırılması ve etkin kullanımı yönünde çözüm önerileri getirilmesi bütçe hakkının kullanımı açısından umut verici bir gelişme olmuştur.³⁹

Benzer şekilde, sermaye kesimlerinin önemli bir temsilcisi konumunda bulunan TOBB bünyesinde oluşturulan TEPAV’ın İstikrar Enstitüsü’nün bütçeyi ve makro çerçevesini izlemeye alması ve izlenim sonuçlarıyla önerilerini “Mali İzleme Raporu” başlığı altında kamuoyuyla paylaşması bütçe hakkının kullanımı açısından bir başka sevindirici gelişme olmuştur. Halkın önemli bir temsilcisi konumunda olan başta işçi sendikaları olmak üzere demokratik ve mesleki kitle örgütleri benzeri oluşumlara giderek bütçe hakkının kullanımına katkı sunmalıdır. Bu yapıldığı takdirde, başta emekçiler olmak üzere geniş halk yığınları örgütlü bir şekilde bütçe sürecini denetleyebilme olanağına kavuşmuş olacaktır. Bu kazanım onların en azından

38. Bilgi STK tarafından kamu harcamalarının izlenmesine yönelik olarak STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi’nden Temel Bütçe Okuma Yazma, Çok Yıllı Bütçe ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme, Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme, Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme, Eğitim, Gençler ve Çocuklara Yönelik Harcamaları İzleme kılavuzları yayımlanmaktadır. Başta sendikalar olmak üzere halkın örgütlü temsilcileri bu yayınlardan yararlanarak kendi bağımsız bütçe izleme süreçlerini gecikmeden başlatmalıdırlar.

39. Vergi ödeyen yurttaşların kamu harcamaları üzerindeki hak ve sorumluluklarını hatırlatan bir çalışma bütçe hakkı açısından bir başvuru niteliğinde bir kaynaktır. Bu çalışma için bkz. Friedrich Elbert Stiftung, 2001.

emek karşıtı bütçe düzenlemelerine karşı mücadelede daha donanımlı olmalarını sağlayacaktır. Uzun dönemde ise, kısa dönem mücadelelerinin başarısına bağlı olarak bu girişim emek lehine bütçe düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi yönünde önemli bir baskı oluşturacaktır.

Abstract: Having right of people to determine the public income and expenses is stated by the concept of “Power of the Purse.” While gaining the power of the purse has been realized by a democracy struggle for a while, people acquire first the right of tax then the authorization relating to expenses, and within this framework the power of the purse reaches its current situation step by step. After the power of the purse has been accepted first of all in UK then by the French Revolution in France, it has expanded Western and non-Western countries, and it becomes an universal value throughout the world. In this work, after putting emphasize on acquisition of the power of the purse, it will be investigated the development of the power of the purse in Turkey. Within this context, the aim of the work is putting forward whether the power of the purse could be used effectively by the 1980 transformation, and is submitting solution proposals in the matter of activation of the power of the purse.

Keywords: Power of the Purse, Tax, Public.

Kaynakça

- Akça, İ.** (2010), **Güvenlik Sektörü Siyasa Raporu 2: Türkiye’de Askeri-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bağlı, M. S.** (2012a), “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, Ocak-şubat-Mart-Nisan 2012, Sayı 20.
- Bağlı, M. S.** (2012b), “Parlamentoların Bütçe Sürecindeki Rolünü Değiştiren Dinamikler”, **Maliye Dergisi**, Temmuz-Aralık 2012, Sayı 163.
- Banger, G.** (tarih yok), “Eskişehir’de Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçe”, http://www.duyuguncesi.net/sunular/KaDeO_1_3.pdf, Erişim Tarihi: 01.02.2015
- Başaran, F.** (2010), “5018 Sayılı Kanun’a Göre Kamu İdarelerinin ve Ka-

mu Görevlilerinin Sayıştay’a Karşı Sorumlulukları”, **Dış Denetim**, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010.

Beetsma, R and H. Uhlig (1999), “An Analysis of the Stability and Growth Pact” **The Economic Journal**, Volume 109, Issue 458, pp.546-571.

Budlender, D. (2001), “Review of gender budget initiatives”, **Community Agency for Social Enquiry**,
http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf,
Erişim Tarihi: 01.02.2015

Cilavdaroğlu, A. ve B. Ekici (2013), “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 46, Sayı 3, s.59-88.

Cohen, J, Setton and Vallée Shahin (2012),”The fiscal compact”
bruegel.org> ...blog...article/713...the-fiscal-compact/ , Erişim Tarihi:
16 Mart 2012

Cooke, B. and U, Kothari (2001), **Participation: The new tyranny**, London: Zed Book

Çağatay, N. (2003), “Gender Budgets and Beyond: Feminist Fiscal Policy in the Context of Globalization”, **Gender and Development**, Volume 11, Number 1.

Cataluluk, C. (2008), “Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri Ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2.

Dehousse, R. (2012), **The Fiscal Compact: Legal Uncertainty and Political Ambiguity**, Policy Brief, Number 33.

Durmuş, M. (2012), “Yeni Avrupa Ekonomik Yönetişimi ve Teknokrat Hükümetler: Burjuva Demokrasisi Nereye Gidiyor” www.sendika.org/.../yeni-avrupa-ekonomik-yonetisim.

Ergin, N. E. (2013), “Hasta Adam Avrupa: Avro Krizi, Avro Bölgesinde Borç Krizi ve Krize Karşı Alınan Tedbirler”, **Maliye Hesap Uzmanları Derneği**, 2013, Ankara.

Friedrich Elbert Stifting (2001), **Vergi Ödeyen Yurttaşların Kamu Harcamaları Üzerindeki Hak ve Sorumlulukları**, Aralık 2001, İstanbul.

Genro, T. and U. Souza (1999), **Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi** (Çeviri: Bülent Tanatar), İstanbul: Wald Demokrasi Kitaplığı.

- Goldfrank, B.** (2006), “Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting”, Paper presented at the **Latin American Studies Association Meeting Conference**, San Juan, Puerto Rico, March 2006.
- Gözler, K.** (2004), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gürkan, C ve Y. Karahanoğulları** (2010), “Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar Ve Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158.
- Kalkınma Bakanlığı** (2000), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**.
- Karagöz, K.** (2010), **Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Halk Girişimi**, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Kefalacos, D.** (2011), “What exactly is this Euro Plus Pact”, www.neurope.eu/article/what-exactly-euro-plus-pact, Erişim tarihi: 03.04.2011.
- Kemal, L.** (2012), **Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası’nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Konukman, A ve O. Oyan** (2001), “Yüzyılın Sonunda Türkiye’de Yeniden Bütçe Çıkmazı”, **Özgür Üniversite Formu**, 14, s.137-158.
- Konukman, A ve O. Oyan** (2003), “Yüzyıl Sonunda Türkiye’de Yeniden Bütçe Açmazı”, **İktisat: Seçme Yazılar** (ed. Şiir Yılmaz ve A. Hakan Çermikli), Ankara: GÜİİBF Geliştirme Vakfı İktisadi İşletmesi Yayınları
- Konukman, A., A. R. Aydın ve O. Oyan** (1991), **Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri**, Ankara: TOBB Yayınları.
- Konukman, A., A. R. Aydın ve O. Oyan** (2001), “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, **XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000**, Antalya: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 3, s.169-204.
- Konukman, A.** (1997), “Alternatif Bir Bütçe Politikası Önerisi”, **İktisat Dergisi**, 363, s.28-33.
- Konukman, A.** (2000), “Kesinhesap Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, ed. İ. Atiyas ve Ş. Sayın, (2000), **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, İstanbul: TESEV Yayınları, s.145-156.
- Konukman, A.** (2003), “Cumhuriyet’in Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dö-

nemin Bütçe Politikaları ve Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”, **G. Ü. İktisadi ve İdari Birimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, s.29-65.

Konukman, A. (2004), **Cumhuriyetten Günümüze Bütçeler**, Ankara: Türk-İş Yayınları.

Leubolt, B., A. Novy and J. Becker (2008), “Changing Patterns of Participation in Porto Alegre”, Submitted Version of the article published in: *International Social Science Journal* 59 (No. 193-194), pp. 435-448 © 2008 UNESCO and Blackwell Publishing.

Marquetti, A., C. E. Schonerwald da Silva and A. Campbell (2012), “Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre: 1989–2004”, **Review of Radical Political Economics**, Volume 44, Number 1, pp.62-81.

Mısır, M. B (2001), “Kitap Eleştirisi”, **Praksis** (2), s.316-331.

Narter, R. (2012), “Anayasal Açından Bütçe Hakkı”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XVI, Sayı 12.

O’Toole, F. (2012), “Is Keynesianism Now A Thought Crime”, **The Irish Times**, 7 March 2012.

Özen, A. ve İ. G. Yontar (2009), “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2009, Sayı 156.

Polat, M. (2013), “Kriz Sonrası Bütçe Dengesine Genel Bakış”, **Uzman Bakış**, Mayıs 2013.

Sakıncı, S. ve S. A. Bursalıoğlu (2014), “Bütçelemeye Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme”, **Electronic Journal of Vocational Colleges**, May 2014

Schick, A. (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”, **OECD Journal on Budgeting**, 1(3): 15-42.

Schuknecht, L., P. Moutot, P. Rother and J. Stark (2011), **The Stability And Growth Pact: Crisis And Reform**, European Central Bank.

Schuknecht, L. and V. Tanzi (2005), “Reforming Public Expenditure In Industrialized Countries Are There Trade-Offs”, **European Central Bank, Working Paper Series**, Number 435.

Bora, S. and N. Yılmaz (2011), “The Effects of Global Crisis into Euro

Region: A Case Study of Greek Crisis”, **European Journal of Economic and Political Studies**.

Şafık, N. (2013), “Europe: Toward a More Perfect Union”, www.imf.org., Erişim tarihi: 27/2/2013.

Sharp, R. (2003), **Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting**, New York: UNIFEM.

Sintomer, Yves. H. and A. **Carsten-Röcke** (2005), *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*, <http://www.buergerhaushalteuropa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf.,(28/03/2008).

Streeck, W. (2011), “The Crises of Democratic Capitalism”, **New Left Review**, <http://brechtforum.org>.

Şahin, M. (2011), “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Yazınına Kuşbakışı”, **Fe Dergi**, Sayı 2, s.85-100.

Şahin, M. (2012), **Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Ve Türkiye: Kavram Ve Yöntem Sorunları** (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tanzi, Vito, “The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis”

TBMM (2008), “Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü”, Bildiri ve Makaleler, Uluslar Arası Sempozyum, Afyonkarahisar.

TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (2014),Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Rapor, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları No: 14, Ankara.

TEPAV (2007), İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme Yönetişim Etütleri Programı, Mart.

TÜSİAD ve KAGİDER (2008), *Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler Ve Çözüm Önerileri*, Yayın No. TÜSİAD-T/2008-07/468.

Watt, A. (2011), “The euro plus pact: a plus but not a solution”, Social Europe, social-europe.eu2011/03/the-euro-plus-pact...plus..., Erişim Tarihi: 28 Mart 2011

Yavuz, G. (2007a), “Washington Uzlaşması Sonrasında Dünya Bankasının

- dan Bir Açılım Önerisi: Kapsamlı Kalkınma İçin Çerçeve”, **Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9(3): 181-196.
- Yavuz, G.** (2007b), “Washington Uzlaşması’ndan Post Washington Uzlaşması’na: Kalkınma Gündeminin Biçimlenişinde Yeni Kurumcu İktisat Etkisi”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 18, Sayı 64, s.23-44
- Yıldırım, Y.** (2008), “Porto Alegre-Fatsa: Yerel Düzeyde Demokrasiyi Demokratikleştirmek Çabaları Üzerine Bir Karşılaştırma”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 63(1).
- Yılmaz, H. H. ve M. Y. Biçer** (2010a), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, s.203-204.
- Yılmaz, H. H.** (1999), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara: DPT.
- Yılmaz, H. H. ve M. Y. Biçer** (2000a), “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı 1, s.45-84.
- Yılmazcan, Dilek** (2000), “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, XIII. Türkiye Maliye III. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul, 2000.
- Zamboni, Y.** (2007), *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation Of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*,
<<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamoni.pdf> > , (01/04/2008).

Yararlanılan Ağ Sayfaları

<https://www.consilium.europa.eu>; <https://ec.europa.eu>;
<https://europa.eu>; <http://www.tesev.org.tr>; <https://www.kahip.org>;
<http://www.tepav.org.tr>; <http://www.tbmm.gov.tr>;
<http://tbmm.chp.org.tr>; <http://pbk.tbmm.gov.tr>