

AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİ ÜZERİNDE YASAMA DENETİMİ

Erol AKBULUT

Sayıştay Uzman Denetçisi

Demokratik, parlâmenter Hükümet sistemlerinde, millet adına hâkimiyet hakkını kullanma araçlarının başında kuşkusuz "Bütçe" gelir. (1)

Bütçe aracılığı ile vergilerin nerelerden, nasıl toplanacağı, nerelerde, ne miktar ve ne şekilde harcanacağı konusunda söz sahibi olmaksa "bütçe hakkını" oluşturur.

Demokratik bütçe sistemli her ülkede, bütçenin uygulanmasını denetlemekle görevli organlar var olduğuna göre, üyelerinin her biri demokratik bütçe sistemli ülkelerden oluşan Avrupa Topluluğu'nun bütçesinin denetlenmemesi de düşünülemezdi. Nitekim Avrupa Parlâmentosu'nun gücü oranında, bütçe üzerindeki kontrolün etkinliği de zaman içinde gittikçe artan bir biçimde değişikliğe uğramıştır.

Toplulukta bütçe denetiminin iki şekilde yapılması öngörülmüştür. (2) Bunlar; Topluluğun her bir kuruluşu tarafından gerçekleştirilen iç denetim, Sayıştay ve Parlâmento tarafından gerçekleştirilen dış denetim.

1- İç Denetim

Her kuruluş bünyesinde Mali Tüzüğü'nün (3) 19 uncu maddesine göre görevlendirilmiş bir mali kontrolör bulunur. Bu kontrolörler görevli oldukları kurumun bütün gelirleri ile harcamalarına ilişkin bütün ödeme emirlerini (kanıtlayıcı belgelerin bağlandığı, ödemelere mezuniyet veren kamu maliyesi belgeleri), taahhütnameleri incelemekle yetkilidirler. Topluluk Komisyonu'nun mali kontrolörü, diğer mali kontrolörlerin başkanı durumundadır. Başkan durumunda olan kontrolöre çalışmalarında bir ya da daha fazla kontrolör yardımcı olur.

(1) Prof.Dr. Bedii N.Feyzioğlu; TBMM'nin Bütçe ve Kesin Hesap Denetiminde Etkinlik, Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın N: 1990/308 S. 29

(2) Les Finances Publiques de la Communauté, le budget européen après la réforme de 1988; Bruxelles, le 31 Mai 1989

(3) Règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au Budget général des Communautéseuropéennes, modifié par les plusieurs règlements du Conseil, (Jo.n'L 356 31.12.1977)

Kontrolörler görevli buldukları kuruluşlara karşı, gerek Mali Tüzüğü'nün 19 ncu maddesinin ve gerekse Mali Tüzüğü'nün Uygulanma Şartlarını içeren 11 Aralık 1986 tarihli Tüzüğü'nün (4) 14 ncu maddesinin sağladığı güvence ile tam bir bağımsızlık içinde görev yaparlar.

Mali kontrolörler bütün gelir ve giderlerle ilgili işlemleri uygulamadan önce ön denetime (A priori) tabi tutarlar. İta amirleri her mali işlem için kontrolörlerden vize istemek mecburiyetindedirler.

Vizeler kredilerin kullanılabilirliği, işlemlerin mevzuata uygunluğu ve yerindeliği konularında verilirler.

Vize kurum bütçesinin uygulanmasına izin veren bir koşuldur. Bununla birlikte kontrolör herhangi bir işlemin uygulanmasını vize etmezse, uygulama ile görevli otorite buna rağmen işlemi uygulamaya koyabilir. Ancak, vize edilmeyen işlem kredi kullanılmasına ilişkinse, bu taktirde ilgili otorite bu işlemi uygulamaya koyamaz.

Kontrolörce vize edilmemesine rağmen uygulamaya konulan işlemlerden sadece, ilgili ita amiri sorumludur. Kuruluş, uygulama için gerekçelerini mali kontrolöre bildirmek zorundadır. Kontrolörde üç ayda bir düzenlenen raporlarla durumdan Sayıştayı haberdar eder.

2- Dış Denetim

İç denetim yeterli bir denetim değildir. Bütçe hakkı prensibinin bir kuralı olarak bütçenin dış denetim organlarınca da denetlenmesi gerekmektedir.

Gelişmiş bütçe sistemlerinin geçerli bulunduğu demokratik ülkelerde dış denetim iki organ tarafından yapılır. Biri politik ağırlıklı denetim yapan Parlâmento, diğeri idareye karşı bağımsız bir organ olan Sayıştaydır.

Bu iki organ tarafından yapılan denetimler birbirlerini tamamlar mahiyettedir. Zira Sayıştayca yapılan denetim sonuçlarının yer aldığı yıllık ve özel raporlar, Parlâmentoca bütçenin ibrası aşamasında son derece etkili olurlar.

Avrupa Parlâmentosu'nun bütçe denetimi esas itibariyle bütçe yılının sonunda, uygulaması bitmiş bulunan bütçenin ibrası aşamasında gerçekleşir. Esas denetim şekli böyle olmakla birlikte, Parlâmento bütçenin uygulanması sırasında, uygulamanın bütçe kurallarına uygun olup olmadığını takip ederek, varsa aksaklıkları deklere etmek suretiyle bütçe üzerinde bir tür denetim daha yapar. Bu denetim işlevlerini Parlâmento bünyesinde oluşturulmuş olan "Bütçe Denetim Komisyonu" gerçekleştirir.

(4) Réglemen de la Commission du 11 décembre 1986 portant modalités d'exécution de certaines dispositions du Règlement financier du 21 décembre 1977 (JO n°L 360 du 19.12.1986)

Parlâmento iç tüzüğü adı geçen komisyona denetim işlevinin gerçekleşmesi için aşağıdaki görevleri vermiştir:

1- Bütçe uygulama takvimine paralel olarak giderlerin bütçe kurallarına ve mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek;

2- Bütçe zararlarının muhtemel nedenleri konusunda araştırma yapmak;

3- Bütçe denetimi ile ilgili olarak Parlâmento bünyesindeki diğer komisyonlarla işbirliği yapmak;

4- Giderlerin etkinliğini artırma konusunda öneriler sunmak;

5- Sayıştay ile işbirliği yapmak;

6- Topluluk'ta uygulanan kamu muhasebesinin etkinliğini sağlamak.

Söz konusu politik denetimin gerçekleşmesi için komisyon, Mali Tüzüğün 29 ncu maddesine göre her üç ayda bir çalışmalarını rapor ederek Parlâmento'ya ve Topluluk Konseyi'ne sunar.

Ayrıca uygulaması biten bütçe ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri ertesi yılın Haziran ayında, kendi incelemelerini de tamamlayarak vardığı sonuçlarla birlikte Parlâmento'ya görüşülmek üzere iletir.

Her yıl, komisyon çalışmaları tamamlandıktan sonra Parlâmento bütçe ile ilgili aşağıdaki konuları tartışmak üzere toplantıya çağrılır:

1- Uygulayıcı sıfatıyla Komisyon'un bütçe uygulaması ile ilgili çalışmalarını görüşmek;

2- Bütçeyi, dolayısıyla Komisyon'un çalışmalarını ibra etmek.

İbra işlevinin sonuç olarak iki anlamı vardır. Birincisi gerek Komisyon'un ve gerekse bütçe uygulamasından sorumlu diğer kuruluşların işlemlerinin, Parlâmento tarafından yapılan politik yargılama sonunda olumlu bulunduğu hususudur. Diğer anlamı ise tamamen teknik bir olgudur. O da bir bütçe döneminin nihayetlendiğini ifade etmesidir.

Parlâmento ibra ile ilgili olarak yaptığı oturum sonunda ibra kararından başka, ibranın ertelenmesi ya da reddilmesi kararını da alabilir.

2.1 İbranın Ertelenmesi

İbra oturumundan önce gerekli ön incelemelerin yapılması aşamasında Parlâmento bütçe uygulaması ile ilgili bazı hususların yeterince açık olmadığı kanaatine varabilir.

Bu durumda, ibra kararı ertelenir ve durum gerekçeleri ile birlikte Komisyon'a bildirilir. Parlâmento aşağıdaki durumlarda ibranın ertelenmesi kararını alabilir:

2.1.1. Komisyonca alınmış bazı politik içerikli ve(ya) amaçlı bazı kararların Parlâmentoyu ibra'ya zorunlu bırakması hallerinde;

2.1.2. Bütün dökümanları yeterince incelemek için Parlâmento'nun ek süreye ihtiyaç duyması halinde (1977 ve 1979 yıllarında bu nedenle ibranın ertelenmesi kararı alınmıştır);

2.1.3. İbra kararına esas olacak bazı dökümanların Komisyonca değiştirilmesinin istenmesi halinde (1980 ve 1985 yıllarında bu nedenle ibranın ertelenmesi kararı alınmıştır).

2.2 İbranın Reddedilmesi

Böyle bir kararın alınması özellikle incelenmiş olan konularda, ibra için yeterli şartların olmaması hallerinde mümkündür. Şimdiye kadar böyle bir karar sadece bir defa 1982 yılı uygulamalarının ibra görüşmeleri sonunda 14 Kasım 1984 tarihinde alınmıştır.

İbranın reddedilme prosedürü ne Roma Andlaşması'nın 206 ncı maddesinde ve ne de Mali Tüzükte işlenmemiştir. Ancak karar Parlâmento iç tüzüğüne uygundur. Zira bu tüzüğe göre üyelerin zorunlu çoğunluğunun (260 oy) kararı ile bütçenin ibrası reddedilebilir.

Roma Andlaşması'nın 1977 de yürürlüğe giren değişik 206 ncı maddesinde bu durumda göz önünde bulundurulmuş olup, böyle bir durumda gerekirse Komisyon'un istifası öngörülmüştür.⁽⁵⁾ Ancak 1982 yılı uygulamaları için Parlâmento'ca alınan ibranın reddi kararı sonrasında o zamanki Komisyon Başkanı Gaston Torn istifa etmemiştir. Ancak kanımca Parlâmento'nun kararında ısrarlı olması halinde (1982 bütçesi Parlâmento'ca-red eleştirileri de vurgulanarak-15 Mart 1985 tarihinde ibra edilmiştir.) ya da red konusu işlemlerin uygulamasına Komisyonca ileriki yıllarda devam edilmesi halinde, Parlâmento'ca verilecek ibranın reddi kararları karşısında Komisyonun fazla dayanamayacağı da muhakkaktır.

(5) Les Finances Publiques de la Communauté, après la reforme de 1988; Bruxelles, le 31 Mai 1989 S.88 Cour des Comptes; Court of Auditors.