



PARLAMENTER VE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜ

BUDGETARY POWER OF THE LEGISLATURE IN PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS

Abdullah KARAER¹

ÖZ

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bütçe yürütme tarafından hazırlanıp uygulanmakta, yasama organı ise bütçe sürecinde yürütmeyi dengeleyen ve denetleyen bir görev üstlenmektedir. Yasama bu görevini sahip olduğu bütçe gücü ile yerine getirmektedir. Yasamanın bütçe gücü, yürütmenin bütçeyi halkın iradesine, yürürlükteki mevzuata ve hesap verilebilirlik ve mali saydamlık gibi bütçe ilkelerine uygun bir şekilde hazırlamasını ve uygulamasını sağlamaktadır. Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler birbirinden farklı şekilde kurulduğundan bu durum yasamanın bütçe gücünü de etkilemiştir. Hükümet sistemleri dışında çeşitli siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler de yasamanın bütçe gücünün kullanımını ve bu gücün içeriğinin şekillenmesini etkilemektedir. Bu çalışmada farklı hükümet sistemlerinde yasamanın bütçe gücü incelenmiş ve ülkeye özgü siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıca çalışmanın son bölümünde Türkiye’de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Yasama Uzmanı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi SBF Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, akaraer2001@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-2142-6954

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 25.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 19.08.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 21.08.2021

Atıf/To Cite: Karaer, Abdullah (2021), Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 73-105

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004569>

ABSTRACT

In countries governed by democracy, while the budget is prepared and implemented by the executive, the legislature undertakes a task that checks and balances the executive in the budget process. The legislature fulfills this duty with its budgetary power. The budgetary power of the legislature ensures that the executive prepares and implements the budget in accordance with the will of the people, applicable legislation, and budgetary principles such as accountability and financial transparency. Since the relations between the legislative and executive powers in parliamentary and presidential systems are established differently from each other, this situation has also affected the budgetary power of the legislature. Apart from government systems, various political, legal and institutional/structural factors also affect the use of the budgetary power of the legislature and the shaping of the content of this power. In this study, the budgetary power of the legislature in different government systems is examined and it is concluded that country-specific political, legal and institutional/structural factors are more decisive in shaping the budgetary power of the legislature compared to the government system. In addition, in the last part of the study, proposals are submitted for increasing the budgetary power of the legislature in Turkey.

Anahtar Kavramlar: Başkanlık, Parlamento Sistem, Bütçe Hakkı, Bütçe Gücü, Bütçe Uygulaması.

Keywords: Presidency, Parliamentary System, Power of the Purse, Budgetary Power, Budget Implementation

GİRİŞ

Bütçe, bir devletin belli bir dönemde yapacağı harcamalara ve elde edeceği gelirlere ilişkin tahminleri içeren ve bu tahminlere göre uygulanacak hususları düzenleyen belgedir. Bütçe aynı zamanda devlet ve halk arasında yapılan bir tür sözleşmedir (Yaşa ve Tüğen, 2019: 746). Bu sözleşmede halk kendisine kamu hizmeti sunulması karşılığında kamu harcamalarını finanse etmeyi ve vergi ödemeyi taahhüt etmekte ve bu taahhüdünü kendi içinden temsilciler seçerek oluşturduğu parlamentolar vasıtasıyla ifade etmektedir. Bütçenin bir kanun şeklinde parlamentoda görüşülüp onanması ve yürürlüğe girmesi ile devlet ve halk arasındaki bütçe sözleşmesi uygulamaya konulmaktadır.

Halk, kendisinden ne kadar gelir toplanacağını ve gelirlerin nasıl harcanacağını bütçe kanununda belirleme hakkına sahiptir. Halkın parlamentolar aracılığıyla kullandığı bu hakka bütçe hakkı adı verilmektedir. Bütçe hakkı tarihte ilk kez 1215 yılında İngiltere Kralı John'un kabul ettiği Magna Carta (Büyük Ferman) ile gündeme gelmiş ve zamanla hem İngiltere'de hem de diğer ülkelerde

demokrasi bilincinin ve arayışının ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Nitekim pek çok ülkede demokrasinin doğuşu ve parlamentoların ortaya çıkması halkın bütçe hakkını talep etmesi sayesinde olmuştur.

Öte yandan bütçe hakkının tetiklemiş olduğu demokrasi arayışları, ABD’de ve Fransa’da halkın monarşiye başkaldırışını hızlandırmış ve sonrasında Amerika ve Avrupa’daki pek çok ülkede devrimler gerçekleşmeye başlamıştır. Amerika kıtasındaki devrim hareketleri, Amerika’daki sömürgelerini Avrupa’dan yöneten krallara karşı yapılmıştır. Örneğin ABD devrimi İngiltere Kralına karşı, Latin Amerika devrimleri ise İspanya Kralına karşı yapılmıştır. Devrim hareketlerinin başarılı olmasıyla bağımsızlıklarına kavuşan Amerika kıtasındaki ülkeler, devlet başkanının parlamento yerine doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemini benimsedi. Böylece Amerika kıtasındaki pek çok ülkede günümüzde tam başkanlık sistemi adı verilen sistem ortaya çıktı.

Avrupa kıtasındaki ülkelerde ise (Fransa hariç) devrim hareketleri Amerika kıtasına göre daha yumuşak bir şekilde sonuca ulaşmıştır. Zira halkın giderek artan demokrasi talebi ve baskısı karşısında kaybedeceklerini anlayan krallar, sembolik düzeyde de olsa devlet başkanı unvanlarını koruyabilmek için sırasıyla yasama yetkilerini parlamentoya, asli yürütme yetkilerini de parlamento tarafından seçilen başbakan ve bakanlara devretmeyi kabul ettiler. Böylece günümüzde parlamente sistem adı verilen sistem ortaya çıkmış oldu. Daha sonra parlamente sistemle yönetilen pek çok ülkede kralların yetkilerini devretmeleri yeterli görülmedi ve onlar yerine cumhurbaşkanları devlet başkanı olarak seçilmeye başlandı. Başkanlık sistemi Amerika kıtasından, parlamente sistem ise Avrupa’dan dünyaya yayıldı.

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler birbirinden farklı şekilde kurgulandığından bu durum yasamanın bütçe gücünü de etkilemiştir. Yasamanın bütçe gücü, yasama erkinin bütçe sürecinde sahip olduğu yetkilerin toplamını ifade etmektedir. Dolayısıyla yasama erkinin bütçe sürecine ilişkin yetkileri arttıkça yasamanın bütçe gücü de artmaktadır. Yasamanın bütçe gücü (budgetary power of legislature) ve bütçe hakkı (power of the purse) birbiri ile yakın ilişkisi bulunan ancak içerik açısından birbirinden farklı olan kavramlardır.

Bütçe hakkı, parlamentonun halk adına bütçenin içeriğini belirleme hakkı olup parlamentonun bütçe sürecine ilişkin olarak asgari iki yetkiye

sahip olması durumunda bütçe hakkını kullandığı sonucuna varılmaktadır. Bu yetkiler bütçenin yürürlüğe girebilmesi için parlamentonun onayı şartına bağlanması ve bütçe onaylanıp uygulandıktan sonra uygulama sonuçlarının parlamentonun onayına sunulmasıdır. Eğer bir parlamento sadece bu iki yetkiye sahip ise o parlamentonun bütçe hakkını sınırlı düzeyde de olsa kullandığı kabul edilmektedir. Yasamanın bütçe gücü ise bu iki yetkiye ilaveten parlamentonun bütçe sürecine ilişkin diğer yetkilerini, örneğin bütçe teklifinin parlamento tarafından hazırlanması, parlamentonun bütçe teklifinde gelir azaltıcı veya gider artırıcı değişiklikler yapabilmesi, hükümetin bütçe ödenekleri arasında aktarma yaparken parlamentodan onay alması gibi başka yetkilerini de kapsamaktadır.

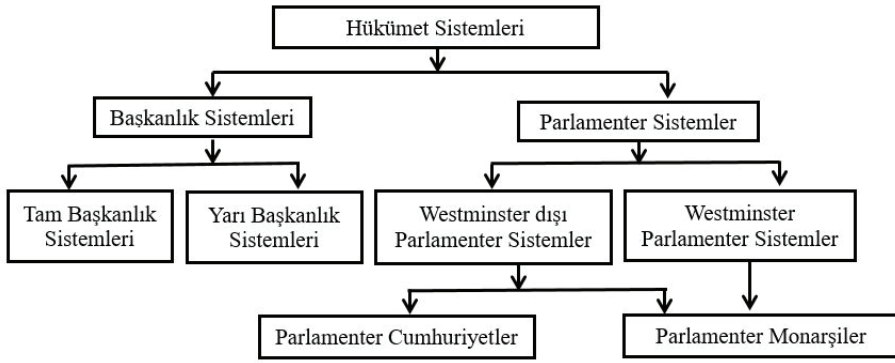
Yasamanın bütçe gücü ve bütçe hakkı arasındaki fark, ABD ve Kanada örnekleri üzerinden şu şekilde açıklanabilir: Yasama erki bütçe hakkını ABD’de ve Kanada’da da kullanmakta; zira her iki ülkede de bütçenin yürürlüğe girebilmesi için parlamentonun onayı alınmakta, bütçe uygulandıktan sonra bütçe sonuçları parlamentoların onayına sunulmaktadır. Bununla birlikte ABD’de yasamanın bütçe gücü yüksek iken Kanada’da yasamanın bütçe gücü daha düşüktür. Zira ABD’de bütçe kanun teklifi Kongre tarafından hazırlanmakta, Kongre’nin bütçe komisyonu ve Genel Kurul bütçe kanununda herhangi bir anayasal veya yasal sınırlamaya tabi olmaksızın değişiklik yapabilmektedir. Kanada’da ise bütçe kanunu hükümet tarafından hazırlanıp Parlamenta sunulmakta, bütçe komisyonunun bütçe kanun teklifinde herhangi bir değişiklik yapma yetkisi bulunmamakta, Genel Kurul da harcama artırıcı değişiklik yapamamakta, bütçe kanun teklifini genellikle bir bütün olarak kabul etmekte veya reddetmektedir (OECD, 2004: 72 ve 98). Dolayısıyla ABD’de yasama organı bütçe hakkını yüksek bir bütçe gücü ile daha aktif bir şekilde kullanırken, Kanada’da yasama organı bütçe hakkını daha düşük bir bütçe gücü ile kullanmaktadır.

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücünü inceleyen bu çalışmanın ilk bölümünde farklı hükümet sistemlerinde parlamentonun bütçe sürecindeki rolü örnekler üzerinden açıklanmış; ardından yasamanın bütçe gücünü etkileyen siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler ortaya konmuş ve bu faktörlerin hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha etkili olduğunu gösteren bazı akademik çalışmaların sonuçlarına yer verilmiştir. Son iki bölümde ise yasamanın bütçe gücünü etkileyen faktörlere ilişkin genel değerlendirme yapılmış ve Türkiye’de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

1. FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE PARLAMENTONUN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ ROLÜ

Demokratik hükümet sistemleri, parlamente ve başkanlık sistemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkanlık sistemleri, tam başkanlık (pure presidential) ve yarı başkanlık (semi-presidential) şeklinde iki alt kategoriye ayrılırken parlamente sistemler de Westminster modeli parlamente sistemler ve Westminster dışı parlamente sistemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Şekil 1: Hükümet Sistemlerinin Türleri



Demokratik hükümet sistemlerinde bütçe süreci; bütçenin hazırlanması, kanunlaşması (onanması), uygulanması ve kapatılması ile denetimi olmak üzere 4 temel aşamadan oluşmaktadır (Akdoğan, 2020: 348). Bütçenin hazırlanması ve uygulanması hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Parlamento ise bütçe sürecinin onama ve denetim aşamalarında görev almaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 209). Hükümet sistemlerinde bütçe süreci genellikle bu kapsamda ve birbirine benzer bir şekilde gerçekleşmektedir. Parlamento, kanunlaşma aşamasında bütçe kanununda değişiklik yapmak suretiyle bütçe kalemlerine ve miktarlarına müdahalede bulunmakta ve bütçe kanununu kendi uygun gördüğü şekilde onaylamaktadır. Parlamento, bütçe denetimini ise bütçe kanununun uygulama sonuçları konusunda yürütme tarafından sunulan kesin hesapları inceleyerek ve uygun bulması halinde onaylayarak gerçekleştirmektedir. Bütçe, hükümet tarafından bir kanun teklifi şeklinde parlamentoya sunulurken kesin hesaplara ilişkin bilgiler bazı ülkelerde bir kanun şeklinde, bazı ülkelerde ise mali rapor şeklinde parlamentoya sunulmaktadır. Kesin hesap bilgileri her iki şekilde de parlamento denetimine tabi tutulmaktadır. Parlamentolar adına bütçe uygulaması üzerinde denetim yapan Sayıştayların hazırlamış oldukları denetim

raporları ve yaptıkları denetim faaliyetleri, kesin hesapların parlamento tarafından incelenmesine ve denetlenmesine büyük bir katkı sağlamaktadır.

Bütçe sürecinin dört aşamasından her biri, kendine özgü ve vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Bununla birlikte bütçenin hazırlanması aşaması, diğer aşamalara kıyasla bütçenin içeriğini daha çok belirleyici bir role sahiptir. Zira her ne kadar onama aşamasında parlamento tarafından bütçe kanununda birtakım değişiklikler yapılıyor olsa da, kısa bir süre sonra başlayacak olan yeni mali yılda yürürlüğe girmesi gerektiğinden, bütçe kanunu çoğu kez temel parametreleri itibarıyla yürütmenin bütçe teklifine uygun bir şekilde kabul edilmektedir. Bu sebeple hükümet sistemlerinde bütçe sürecinde karar almada egemenlik bakımından vurgu genellikle yasamanın bütçe gücü üzerine değil yürütmenin bütçe gücü üzerine olmuştur. Başka bir ifadeyle bütçe sürecinde karar alma bakımından yasamaya kıyasla yürütmeye genellikle daha fazla yetki verilmiştir. Yürütmeye bütçeyi verimli ve doğru bir şekilde uygulamak gibi büyük bir sorumluluk verildiğinden bütçeyi hazırlama yetkisi de yürütmeye verilmiş böylelikle yürütmenin bütçe konusundaki sorumluluk ve yetkileri arasında bir denge kurulmak istenmiştir. Buna karşılık bütçenin yasamanın onayına ve denetime tabi olması, bütçeyi halkın ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda hazırlaması ve uygulaması açısından yürütmeyi disipline eden bir durum olmuş ve yasama organı yürütme karşısında bütçe sürecindeki en önemli denge ve denetim (checks and balances) unsuru olarak işlev görmüştür (Santiso ve Vares, 2013: 4).

1.1. Tam Başkanlık Sistemlerinde Parlamantonun Bütçe Sürecindeki Rolü

Başkanlık sistemi, parlamantonun ve başkanın birbirinden bağımsız bir şekilde doğrudan halk tarafından seçildiği ve yürütme organının asli yetkilerinin sadece başkan tarafından kullanıldığı hükümet sistemidir.

Başkanlık sisteminin bir alt türü olan tam başkanlık sisteminde yürütmenin erkini sadece başkan temsil etmektedir. Bu sistemde bakanların sadece başkana karşı sorumlulukları bulunmakta olup parlamentoya karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili gibi çoğu Latin Amerika ülkesi, ABD, Türkiye, Endonezya, Nijerya, Kazakistan, Özbekistan ve Azerbaycan tam başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasındadır. ABD’de parlamantonun bütçe sürecindeki rolü, tam başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelere önemli ölçüde farklılık göstermektedir.

1.1.1. ABD’de Parlatentonun (Kongre’nin) Bütçe Sürecindeki Rolü

Bütçe sürecinde “Karar almada egemenlik bakımından, Avrupa’da vurgu, yürütmenin mali gücü üzerindeyken, ABD’de yasamanın mali gücü üzerinde olmuştur” (Arın, 1999’dan aktaran Kızıltaş, 2004: 10 ve Karahanoğulları, 2011: 270). Esasen bu farklılık sadece ABD ve Avrupa arasında değil, ABD ile ABD dışında tam başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkeler açısından da geçerlidir.

ABD’de bütçe sürecinde karar almada egemenlik bakımından vurgunun yasamanın bütçe gücünde olmasını sağlayan en temel neden, bütçe kanununun yürütme tarafından değil Kongre, yani yasama organı tarafından hazırlanıyor olmasıdır. Esasen ABD’de 1921 ile 1973 arasındaki dönemde yürütme, bütçeyi hazırlama sürecinde daha üstün bir durumdaydı. Ancak 1973’ten sonra Kongre, bütçeyi hazırlama sürecinde karar alma inisiyatifiyi yeniden eline almıştır. Zira Başkan Nixon’un, Kongre tarafından onaylanmış bütçe programları için ayrılmış bazı fonları harcamayı reddetmesi ve bu fonları alıkoyması üzerine Kongre ve Başkan arasında bütçe konusunda yetki tartışması başlamıştır. Kongre bu tartışmayı kendi lehine sonuçlandırmak için 1974 yılında Bütçe ve Ödeneklerin Alikonulmasını Kontrol Kanununu kabul etmiştir (Lienert, 2005: 12). Bu kanun ile bütçeyi hazırlama sürecindeki üstünlük, Kongre’ye geçmiştir ve bu durum günümüzde de devam etmektedir. Bütçe sürecinde Başkana bağlı bir kamu kurumu olan Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget), yürütmenin bütçeye ilişkin önerilerini Şubat ayının ilk pazartesi günü Kongreye iletmektedir (Karahanoğulları, 2011: 273). Ancak bu önerilerin Kongre açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır ve Kongre Şubat ayından 30 Eylül tarihine kadar geçen sekiz aylık süre içerisinde bütçe görüşmelerini tamamlayıp bütçe kanununu onaylamaktadır.

ABD’de Kongre, bütçe kanun teklifini herhangi bir yasal sınırlama olmaksızın düzenleyebilmektedir. Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır ve bu iki meclis eşit statüdedir. Bununla birlikte gelir artırıcı kanun tasarıları sadece Temsilciler Meclisinde sunulabilmektedir (Kocabaş, 2008: 97). Bütçe kanununun Başkan tarafından onaylanması durumunda bütçe kanunu yeni mali yılın başlangıç tarihi olan 1 Ekim’de yürürlüğe girmektedir. Ancak Başkan ve Kongre arasında anlaşmazlık yaşanması ve bu anlaşmazlığa bağlı olarak bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde federal hükümetin kepenk kapatması (shutdown), yani federal hükümete bağlı kamu kurumlarının ödenek yokluğu nedeniyle faaliyetlerine ara vermesi

gerekmektedir. Ara verme, yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar devam etmektedir. Zira ABD Anayasasında (md.1, bölüm 9, paragraf 7) kanunla yetki verilmedikçe kamu hazinesinden harcama yapılamayacağı hükme bağlanmıştır ve bu sebeple bütçe kanunu ile yetki verilmedikçe federal hükümet kamu harcaması yapamamaktadır.

ABD tarihinde Başkan ve Kongre arasındaki anlaşmazlığa bağlı olarak pek çok defa geçici süreli kapanma yaşanmıştır. Bunlardan en uzununu 2018 yılında ABD'nin 45'inci Başkanı Donald Trump yönetiminin talebine rağmen Meksika sınırında inşa edilmek istenen duvar için Kongre'nin bütçeden ödenek ayırmak istememesi ve bunun üzerine bütçenin yürürlüğe girmemesidir. Bu süreçte federal hükümete bağlı kamu kurumları 35 gün kapalı kalmıştır (Köse, 2019: 14). ABD'de Kongre'de kabul edilen bütçe kanununun yürürlüğe girmemesi durumunda federal hükümetin harcama yapamaması, bütçe sürecinde nihai kararları alma açısından Kongre'ye önemli bir avantaj kazandırmaktadır.

1.1.2. ABD Dışındaki Tam Başkanlık Sistemlerinde Parlamantonun Bütçe Sürecindeki Rolü

ABD'deki durumun aksine tam başkanlık sistemini uygulayan diğer ülkelerde, örneğin Arjantin, Brezilya, Meksika, Nijerya ve Türkiye'de bütçe tasarısı yürütme tarafından hazırlanıp parlamantonun onayına sunulmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin çoğunda, ABD'deki sistemden farklı olarak Başkanın parlamentoya pek çok alanda kanun teklifi sunma yetkisi bulunmaktadır. Nijerya ve Türkiye'de ise başkanın parlamentoya sadece bütçe kanun tekliflerini sunma hakkı bulunmaktadır. Bütçe tasarısı genellikle mali yılbaşından 2 ila 4 ay önce parlamentoya sunulmaktadır. Bütçe tasarısının mali yılbaşından önce parlamentoya sunulma süresi Brezilya'da 4 ay, Arjantin, Meksika ve Endonezya'da 3,5 ay, Türkiye'de 75 gün, Azerbaycan'da ise 77 gündür.

ABD anayasasında olduğu gibi Endonezya ve Bolivya anayasalarında da parlamantonun bütçe tasarısında değişiklik yapmasını sınırlandıran düzenlemeler bulunmamaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerin anayasalarında parlamantonun bütçe kanununda değişiklik yapmasını sınırlayan hükümlere rastlanmaktadır. Örneğin Azerbaycan Anayasasında (md.95) parlamentoya başkanın rızası olmaksızın bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır. Şili Anayasasında (md. 67) parlamantonun bütçe kanununda belirtilen gelir kalemlerinde değişiklik yapamayacağı, gider kalemlerini ise sadece

azaltılabileceği belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (md. 161) bütçe kanun teklifi, TBMM’de görüşülürken milletvekillerinin gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunmayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak Genel Kurul öncesinde bütçe kanunu, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülürken milletvekillerinin gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunma yetkisi bulunmaktadır. ABD, Brezilya ve Arjantin anayasalarında bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin bir önceki yılın bütçe kanununu uygulayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (md. 161) ise bu tür bir durumda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanacağı belirtilmiştir. Endonezya Anayasasında da (md. 23) parlamentonun bütçe kanun teklifini onaylamaması durumunda yürütmenin bir önceki yıl bütçesini uygulayacağı belirtilmiştir.

1.2. Yarı Başkanlık Sistemlerinde Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Rolü

Başkanlık sisteminin bir diğer alt türü olan yarı başkanlık sisteminde başkan yürütmenin asli yetkilerine sahip olmakla birlikte, bakanların başkana karşı sorumlulukları dışında parlamentoya karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde başkan yardımcılığı değil, başbakanlık bulunmaktadır ve hükümet adına parlamento ile olan ilişkiler genellikle başbakan tarafından yürütülmektedir. Bu sistemde başkana kıyasla başbakanın bütçe konularında genellikle daha fazla yetki verilmektedir (Lienert, 2005: 5). Fransa, Portekiz, Rusya, Güney Kore, Ukrayna, Romanya, Gürcistan, Cezayir ve Tunus yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde bütçe tasarısı hükümet tarafından hazırlanmakta ve genellikle mali yılbaşından önce 2,5 ila 4 ay arasında değişen süreler içinde parlamentoya sunulmaktadır. Bütçe tasarısının mali yılbaşından önce parlamentoya sunulma süresi Rusya’da 4 ay, Fransa’da 3 ay, Portekiz ve Romanya’da 75 gün, Güney Kore’de 90 gündür. Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen pek çok ülkenin anayasasında parlamentonun bütçe tasarısında değişiklik yapmasını sınırlayan düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin Fransa Anayasasında (md. 40) ve Portekiz Anayasasında (md. 167) kamu gelirlerinde azalışa ya da harcamalarda artışa yol açacak kanun tekliflerinin, parlamentoda kabul edilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Romanya Anayasasında (md. 138) finansman kaynağı belirlenmedikçe hiçbir bütçe harcamasının parlamentoda onaylanamayacağı belirtilmiştir. Güney Kore Anayasasında ise (md. 57)

parlamentonun yürütmenin onayı olmaksızın bütçede herhangi bir harcama kaleminin toplamını artırmayacağı veya yeni bir bütçe kalemi ekleyemeyeceği düzenlenmiştir. Anayasalarda yer alan ve yasamanın bütçe tasarısında değişiklik yapmasını kısıtlayan bu tür hükümler yürütmenin bütçe konusunda elini rahatlatmakta ve yürütme ve yasama arasındaki olası anlaşmazlıkları azaltmaktadır. Zira yarı başkanlık sisteminde bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmakta olup bu sorumluluğun bir sonucu olarak bütçe kanununun parlamentodaki oylaması, bakanlar kurulu için pratikte bir güven oylamasına dönüşmektedir.

Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen bazı ülke anayasalarında bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde yürütmenin kamu faaliyetlerini ara vermeden sürdürebilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Fransa Anayasasında (md. 47) ve Güney Kore Anayasasında (md. 54) bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar bir önceki yılın bütçe kanununu uygulamasına imkân veren hükümler bulunmaktadır.

1.3. Westminster Parlamente Sistemlerinde Parlamente Bütçe Sürecindeki Rolü

Parlamente sistem, biri sorumlu (başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu) ve diğeri sorumsuz (devlet başkanı) olmak üzere yürütmenin iki başlı bir yapıdan oluştuğu ve bakanlar kurulunun göreve başlamak ve varlığını sürdürülebilme için parlamenteonun güvenoju desteğine devamlı muhtaç olduğu hükümet sistemidir.

Parlamente sistemin iki alt türünden biri Westminster tipi (İngiltere modeli) parlamente sistemidir. Bu sistemin en dikkat çekici özelliği, bu sistemi benimseyen ülkelerin parlamento seçimlerinde temsilde adalet ilkesini çok da gözetmeyen çoğunlukçu seçim sistemini uygulamalarıdır. Çoğunlukçu (dar bölgede basit çoğunluğa dayanan) seçim sistemi büyük partilere yaramakta, büyük partilerin parlamenteoya daha çok sayıda milletvekili, küçük partilerin ise daha az sayıda milletvekili göndermelerine yol açmaktadır. Nihayetinde seçim sistemi genellikle iki büyük partinin öne çıkmasına neden olmaktadır. Bu sebeple Westminster tipi parlamente sistemlerde parlamento çoğunluğunu genellikle tek bir parti kazanmaktadır. Bu sistemde ülke genellikle tek parti hükümetleri tarafından yönetilmektedir ve bu sebeple yürütme çok güçlüdür. İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda Westminster tipi parlamente sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Westminster tipi parlamente sistemi uygulayan ülkelerde bütçe süreci, diğer hükümet sistemleriyle yönetilen ülkelerdeki bütçe süreçlerinden 3 temel açıdan farklılık göstermektedir. Birinci farklılık bu sistemi uygulayan ülkelerde bütçe sürecinin oldukça geç başlaması ve bütçe kanununun mali yıl başladıktan sonra parlamentoda onaylanmasıdır. İngiltere ve Kanada'da bütçe teklifinin sunulma tarihi ile ilgili olarak hukuki metinlerde bir düzenleme yapılmamıştır (OECD, 2004: 91). Ancak zaman içindeki uygulamalar neticesinde hükümetin mali yıl başlangıcından 1 veya 2 ay önce bütçe teklifini parlamentoya sunması gelenek haline gelmiştir. Yeni Zelanda'da ise mali yıl başladıktan sonra en geç bir ay içinde bütçe kanununun parlamentoya sunulmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır. İngiltere'de yeni mali yıl 1 Nisan'da başlamakta, bütçe kanununun parlamentoda kabulü yaz aylarını bulmaktadır. Bu sebeple her yıl yeni bütçe kanunu parlamentoda kabul edilene kadar mali yılbaşından itibaren geçici bütçe (vote on account) uygulanmaktadır. Geçici bütçe, yeni mali yılın başlamasından 4-5 ay önce rutin olarak, Avam Kamarası tarafından onaylanmakta ve geçici bütçenin büyüklüğü genellikle cari yıl için harcama tahminlerinin % 45'i kadar olmaktadır (Karahanoğulları, 2014: 97).

İkinci önemli farklılık, bütçe teklifi sunulduğunda parlamentoda bütçe teklifini inceleyen bir bütçe komisyonunun bulunmaması veya bulursa dahi bu komisyonun bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisinin olmamasıdır. Örneğin İngiltere'de bütçeyi inceleyen bir bütçe komisyonu bulunmamaktadır. Bununla birlikte Hazine Komisyonu adlı başka bir komisyon yıllık bütçeyi incelemekte ve ön bütçe raporu hazırlamaktadır (OECD, 2004: 414). Ancak bu komisyonun diğer hükümet sistemlerindeki bütçe komisyonlarının aksine bütçe kanun teklifinde bir değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Hazine Komisyonu hazırladığı raporlar vasıtasıyla bütçe konusunda kendi tespit ve önerilerini sunmaktadır. Kanada ve Yeni Zelanda parlamentolarında, İngiltere'den farklı olarak, ön inceleme yapan bütçe komisyonları bulunmaktadır. Ancak bu komisyonların bütçe kanununda değişiklik yapma yetkileri bulunmamaktadır ve bu sebeple yetkileri oldukça sınırlıdır (OECD, 2004: 72).

Üçüncü farklılık, diğer ülkelere kıyasla Westminster ülkelerinde parlamentonun bütçe kanununu değiştirme yetkisini kısıtlayan daha sert düzenlemelerin bulunmasıdır. Örneğin İngiltere Parlamentosunun alt kanadı olan Avam Kamarasının, bütçe kanunundaki toplam harcamaları artırmak, harcama yapısını değiştirmek veya gelirleri azaltmak için kanun değişikliği önerme hakkı

bulunmamaktadır (OECD, 2004: 424). Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da, bütçeye ilişkin değişiklik önerileri çok küçük olmadıkça veya toplam harcamalar azaltılmadıkça, Parlamente'nun bütçe kanun teklifini bir bütün olarak kabul etmesi ya da reddetmesi gerekmektedir (OECD, 2004: 98).

1.4. Westminster Dışı Parlamento Sistemlerinde Parlamento'nun Bütçe Sürecindeki Rolü

Parlamente sistemle yönetilen ülkelerin büyük bir kısmı, Westminster dışı parlamente ülkelerden oluşmaktadır. Bu tür ülkelerde genellikle çoğunlukçu seçim sistemi yerine temsilde adalet ilkesini gözeten nispi temsil seçim sistemi uygulanmakta ve seçim sonrasında daha fazla sayıda siyasi parti parlamentoda temsil edilmektedir. Hükümet, çoğu kez parlamentoda çoğunluğu oluşturan iki veya daha fazla sayıda siyasi partinin yaptıkları koalisyonlarla kurulmaktadır. Almanya, İtalya, İspanya, İsveç gibi Avrupa ülkelerinin çoğu, ayrıca Malezya ve Japonya gibi bazı Asya ülkeleri ve Güney Afrika ve Fas gibi az sayıdaki Afrika ülkesi Westminster dışı parlamente sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Westminster dışı parlamente sistemlerde bütçe süreci ve takvimi, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdeki bütçe sürecine benzemektedir. Bu benzerliğin sebebi Fransa ve Portekiz gibi yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ve yarı başkanlık sisteminin dünyada yayılmasına önyak olan ülkelerin geçmişte parlamente sistemle yönetilmeleridir. Bu ülkeler yarı başkanlık sistemine geçerken mevcut bütçe süreçlerini değiştirmedikleri için parlamente sistemle yönetilen ülkelerle bu konudaki benzerlikleri devam etmiştir.

Bu sistemle yönetilen ülkelerde bütçe tasarısının parlamentoya mali yılbaşından önce sunulma süresi genellikle 2 ila 4 ay arasında değişmektedir. Bu süre Almanya'da 4 ay, İspanya'da 3 ay, Avusturya'da 10 hafta, İtalya'da 77 gün, Japonya'da 3 ay, Macaristan'da ise 8 aydır. Westminster dışı parlamente sistemler, yasamanın yürütme karşısında en güçlü olduğu sistemlerdir. Zira bu sistemlerde yürütme yasamanın içinden çıkmakta ve yürütme, varlığını sürdürebilmek için devamlı yasamanın desteğine ihtiyaç duymaktadır.

Bütçe kanununun parlamentodan daha kolay geçebilmesi ve yasama ve yürütme arasında bütçe konusunda muhtemel çatışmaların önlenmesi için bu sistemle yönetilen bazı ülkelerde yasamanın bütçedeki rolünü sınırlayan bazı anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Almanya Anayasasına göre (md. 113) parlamento tarafından bütçe kanun tasarısında giderleri artırıcı veya gelirleri

azaltıcı değişiklikler yapılabilmesi için hükümetten onay alınması gerekmektedir. İspanya Anayasasında (md. 134) devletin alacağı kredilerde bir artış veya bütçe gelirinde azalma öngören bir kanunun değişikliği teklifinin parlamentoda kabul edilebilmesi için bu teklifin hükümet tarafından önceden onaylanmış olması gerekmektedir. İtalya Anayasasında (md. 81) yeni bir harcama yapılmasını veya mevcut bir harcama kaleminin artırılmasını öngören kanunlarda, bu harcama artışını karşılayacak mali kaynakların gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan parlamenter sistemle yönetilen bazı ülkelerde bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar bir önceki yıl bütçe kanununu uygulamasına imkân verilmektedir. Örneğin Almanya Anayasasında (md. 111) ve Avusturya Anayasasında (md. 51a) bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde hükümete bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar devlet faaliyetlerini sürdürebilmesi için önceki yıl bütçesindeki ödenek miktarı kadar harcama yapabilme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye ilave olarak Almanya'da hükümete önceki yıl bütçesinin dörtte birine kadar, Avusturya'da ise önceki yıl bütçesinin yarısına kadar borçlanabilme yetkisi tanınmıştır. Polonya Anayasasında (md. 219) ise bütçe kanununun mali yılbaşında yürürlüğe girmemesi halinde hükümetin parlamentoya teklif etmiş olduğu taslak bütçenin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Polonya Anayasasında (md. 225) ayrıca bütçe kanun taslağının parlamentoya sunulduğu günden 4 ay geçtikten sonra parlamento tarafından kabul edilmemesi veya Cumhurbaşkanına imzaya sunulmaması halinde parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanı kararı ile yenilenebileceği belirtilmiştir. Macaristan Anayasasında (md. 3) ise parlamentonun, bütçe kanununu yeni mali yılın ilk 3 ayı içerisinde kabul etmemesi halinde parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanı kararı ile yenilenebileceği öngörülmüştür. Polonya ve Macaristan Anayasalarında yer alan bu hükümlerle bütçe kanununun parlamentoda reddi zorlaştırılmıştır.

2. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücünü etkileyen faktörleri siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler olarak üçe ayırmak mümkündür. Bir hükümet sisteminde yasamanın bütçe gücü; siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkilerinin bileşiminin bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır.

gösterebilir. Parlamentonun iki meclisinde siyasi partilerin üye dağılımının farklı olması, bu meclislerin bütçe kanun teklifleri üzerinde farklı görüşlere sahip olmasına neden olabilmektedir. Bu tür durumlarda, üst meclis kendisine tanınan anayasal ve yasal yetkilere bağlı olarak, yürütme tarafından teklif edilen ve parlamentonun alt meclisi tarafından kabul edilmiş olan bütçe kanun teklifini reddedebilmektedir.

Son olarak, siyasi partiler arasında bütçenin parlamentodan geçirilmesine yönelik olarak yapılan anlaşmalar da yasamanın bütçe gücünü etkileyen siyasi faktörler arasında yer alır. Hükümet iki veya daha fazla sayıda siyasi partinin bir araya gelmesi ile kurulan bir koalisyondan oluşuyorsa, iktidar partileri bütçe kanununu parlamentodan geçirebilmek için aralarında bir koalisyon anlaşması yapmaktadır. Eğer ülke azınlık hükümeti ile yönetiliyorsa, azınlık hükümetini oluşturan parti, bütçeyi parlamentodan geçirebilmek için muhalefet partileriyle yıllık bütçe anlaşmaları adı verilen anlaşmalar yapabilmektedir. Parlatente sistemde görülen koalisyon ve bütçe anlaşmalarının yasamanın bütçe gücünü artırdığı kabul edilmektedir (Lienert, 2013: 118).

2.2. Yasamanın Bütçe Gücünü Etkileyen Hukuki Faktörler

Yasamanın bütçe gücünü etkileyen temel hukuki faktörler şu şekildedir:

- i. Yasamanın bütçe yetkilerini azaltan yasal sınırlamalar,
- ii. Yasamanın bütçe gücünü artıran düzenlemeler,
- iii. Bütçe sürecine ilişkin kritik zaman ve tarihlere ilişkin düzenlemeler.

OECD ülkelerinin yarısında parlamentolara bütçe taslağını değiştirmek için sınırsız yasal yetki verilmiştir (Lienert, 2010: 12). Bununla birlikte daha önce belirtildiği üzere birçok ülkede yasama organının bütçe yetkilerini sınırlayan düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler özetle şu şekildedir:

- i. Yasamanın bütçede harcamaları artırıcı veya bütçe gelirlerini azaltıcı değişiklikler yapamaması veya bu değişiklikleri ancak yürütmenin onayıyla yapabilmesi,
- ii. Başkanlık sistemlerinde, başkanın parlamentoda kabul edilen bütçe değişikliklerini geri çevirmek için kısmi veto veya tam veto yetkisini kullanması,

- iii. Bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi durumunda anayasada yeni bütçe kanunu kabul edilene kadar hükümete bir önceki yılın bütçesini uygulama yetkisi verilmesi,
- iv. Bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi durumunda belli bir süreden sonra Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi,
- v. Parlamentonun bütçe kanununu kabul ederken anayasada veya yasalarda yer alan mali kurallara uymakla yükümlü olması (Fölscher, 2006: 14),
- vi. Yürütmeye bütçe ödenekleri arasında aktarma yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kapsamının geniş tutulması (Kıral ve Akdemir, 2019: 127),

Yasamanın bütçe yetkilerini artıran düzenlemeler özetle şu şekildedir:

- i. Parlamentonun bütçe taslağını değiştirme konusunda hiçbir sınırlamaya tabi tutulmaması,
- ii. Parlamento tarafından bir bütçe kanununu veya geçici bütçe kabul edilmedikçe yürütmenin herhangi bir kamu harcaması yapamaması ve anayasada bu tür durumlarda yürütmeye bir önceki yılın bütçesini uygulama yetkisi tanınmaması,
- iii. Parlamentonun kabul ettiği bütçe kanununda yürütmenin kanun hükmünde kararname, başkanlık kararnamesi veya bir idari düzenleme yoluyla değişiklik yapamaması,
- iv. Bütçe sürecinde mali saydamlığı, hesap verilebilirliği ve verimliliği artıran mali reformlar yapılması.

Bütçe sürecine ilişkin kritik zaman ve tarihler konusunda yasamanın bütçe gücünü artıran düzenlemeler ise şu şekildedir:

- i. Yürütmenin bütçe teklifini sunduğu tarih ile mali yılbaşı tarihi arasındaki sürenin uzatılması böylelikle parlamentonun bütçe teklifini incelemek ve değerlendirmek için daha fazla süreye sahip olması,
- ii. Parlamentonun kesin hesaplara ilişkin inceleme süresinin uzatılması,
- iii. Geçici bütçe süresinin kısaltılması,

- iv. Yürütmenin bütçe takviminin başında gelecek mali yıla ait bütçe hedefleri ve politika önceliklerini içeren mali planı açıkladığı tarih ile yeni mali yılın başlangıcı arasındaki sürenin uzatılması ve bu sayede parlamentonun gelecek mali yıla ait bütçe hedeflerini ve politika önceliklerini daha uzun bir sürede inceleyip tartışabilmesi.

2.3. Yasamanın Bütçe Gücünü Etkileyen Kurumsal/Yapısal Faktörler

Yasamanın bütçe gücünü etkileyen üç temel kurumsal/yapısal faktör, parlamento komisyonları, Sayıştay ve parlamento bütçe ofisleridir.

2.3.1. Parlamento Komisyonları

Yasama organları görevlerini etkili bir şekilde yapabilmek için güçlü komisyonlara ihtiyaç duyarlar. Zira parlamento komisyonları, yasamanın "makine dairesi" gibidir (Wehner ve Winnie, 2004: 79). Yasama organının bünyesinde bütçe süreciyle ilgili olarak en çok öne çıkan parlamento komisyonları bütçe komisyonu (Budget Committee) ve kamu hesapları komisyonudur (Public Accounts Committee). Bütçe komisyonu, bütçe taslağının incelenmesinde, tartışılmasında ve onaylanmasında görev alırken kamu hesapları komisyonu bütçe sonuçlarını ve kesin hesap bilgilerini analiz etme, denetleme ve analiz sonuçlarına göre yeni teklifler oluşturma görevlerini yerine getirir.

Bütçe komisyonu, bütçe politikaları oluşturulması konusunda hükümete önerilerde bulunur ve parlamento üyelerine genel kurul aşamasında karar vermelerine katkı sağlayacak bilgi ve görüşler sunar. OECD ülkelerinin % 40'ında hükümetin bütçe taslaklarını gözden geçiren ve bütçenin şekillenmesi sürecinde parlamento adına hükümet ile olan ilişkileri yürüten bir bütçe komisyonu bulunmaktadır (Lienert, 2010: 14). Bütçe komisyonu başkanı genellikle parlamentoda iktidar partisine mensup milletvekilleri arasından seçilmektedir. Bununla birlikte Almanya'da parlamento denetimine verilen önemi göstermek amacıyla Bütçe komisyonu başkanlığı görevi daima ana muhalefet partisinden bir üyeye verilmektedir (Candan, 2017: 46). Fransa, Macaristan, Portekiz ve İspanya'daki bütçe komisyonlarında da aynı uygulama benimsenmiştir (OECD, 2019a: 90).

Kamu hesapları komisyonu; bütçe sonuçlarını, devlet kurumlarının mali yönetimlerini ve bütçe harcamalarını, kesin hesap bilgilerini ve bütçenin uygulanmasına ilişkin Sayıştay raporlarını incelemektedir. İngiltere'deki Kamu Hesapları Komisyonu, parlamentodaki en etkili komisyonlar arasında yer

almaktadır. Komisyon üyeleri, siyasi partilerin Avam Kamarasındaki sandalye dağılım oranına göre siyasi partilerden seçilen 16 milletvekilinden oluşmaktadır. 1862’de alınan Parlamento kararı gereğince Kamu Hesapları Komisyonuna daima bir muhalefet milletvekili başkanlık etmektedir. Kamu Hesapları Komisyonunun görevi, “Kamu harcamalarını karşılamak için Parlamento tarafından onaylanan bütçe ödeneklerinin harcanmasına ilişkin kamu hesaplarını incelemek” şeklinde tanımlanmıştır (OECD, 2004: 415). İngiltere’de Sayıştay, Kamu Hesapları Komisyonu ile yakın bir şekilde çalışmakta ve Komisyon, gündemine aldığı konular hakkında Sayıştay tarafından bilgilendirilmektedir (Posner ve Park, 2007: 14). Komisyon, kamu görevlilerini rapor vermeye çağırma yetkisine sahiptir ve bakanlıklar, komisyonun bütçe sonuçlarıyla ilgili sorularını yanıtlamakla yükümlüdür. İngiltere dışındaki diğer Westminster ülkelerinde de bütçe sonuçlarını inceleyen kamu hesapları komisyonları bulunmaktadır (Lienert, 2010: 14). Bu komisyonlara da İngiltere’de olduğu gibi bir muhalefet milletvekili başkanlık etmektedir (Posner ve Park, 2007: 14).

Westminster olmayan ülkelerde kamu hesapları komisyonuna benzer şekilde görev yapan gözetim komisyonları bulunmaktadır. Örneğin ABD’de Temsilciler Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu (Committee on Oversight And Government Reform) yürütmenin faaliyetlerinin verimliliğini ve etkililiğini incelemekte ve Sayıştay raporlarından faydalanarak genel kurula önerilerde bulunmaktadır. Bu komisyon ayrıca denetim görevi kapsamına giren konularda soruşturma açıp bulgularını ilgili parlamento komisyonlarıyla paylaşmaktadır (Çeliker ve Türer, 2019: 279).

Almanya’da Bütçe Komisyonunun bir alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonu da bir kamu hesapları komisyonu gibi görev yapmaktadır. Her yıl Kasım ayında veya Aralık başında Sayıştay Başkanı, parlamentoya ve hükümete Sayıştay’ın yıllık raporunu sunmaktadır. Bu raporda Sayıştay’ın en önemli bulguları ve önerileri açıklanır (OECD, 2014: 49). Parlamentoda bu rapor önce Bütçe Komisyonuna, daha sonra Bütçe Komisyonunun bir alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonuna (Subcommittee on Audit) sevk edilir. Denetim Alt Komisyonunun görüşmelerine bakanlar, bakanlık yetkilileri, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay temsilcileri katılır. Sayıştay, rapor kapsamında komisyonda gündeme gelen her konu için bir öneri taslağı hazırlar. Denetim Alt Komisyonunda Sayıştay’ın önerileri incelenip tartışılır ve genellikle bu önerilerin %90’ı Alt Komisyon tarafından onaylanır. Hükümet, Denetim Alt Komisyonu tarafından onaylanan önerileri uygulamakla yükümlüdür. Sayıştay, Denetim Alt Komisyonunca onaylanan önerilerin uygulanmasını takip eder (OECD; 2014: 50).

2.3.2. Sayıştay'ın Parlamento Adına Yürütmeyi Denetlemesi

Başta OECD ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede yasama adına kamu idarelerinin hesaplarını inceleyip denetleyen ve denetim sonuçlarını yasama organına sunan Sayıştaylar bulunmaktadır. Sayıştay'ın yürütmenin yıllık hesaplarına ilişkin denetim raporları, yasanın önceki yıl bütçesinin uygulama sonuçlarını incelemesini ve devlet kurumlarını, özellikle de Maliye Bakanlığının bütçe uygulamalarını yakından takip etmesini sağlar. Çoğu OECD ülkesinde yıllık mali hesaplara ilişkin dış denetim raporları, mali yılın bitiminden sonraki altı ay içinde kamuoyuna açıklanmaktadır (Lienert, 2013:129).

Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporları, bütçe komisyonu ve kamu hesapları komisyonları gibi parlamento komisyonlarında görüşülür ve denetim raporlarındaki mevzuat önerileri değerlendirilir. Birçok OECD ülkesi, Sayıştayın tavsiyelerinin uygulanmasını izlemek için bir sistem kurmuştur (Lienert, 2013: 129). Örneğin ABD'de Sayıştay Başkanı faaliyetleri ile ilgili olarak Kongre'ye bir rapor sunmakta ve bu raporda kamu idarelerinin verimliliğini ve etkililiğini artıracak mevzuat önerilerine yer vermektedir. Söz konusu rapor, Temsilciler Meclisindeki Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonuna, Senato'daki İç Güvenlik ve Yönetim İşleri Komisyonuna (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) ve talep etmesi halinde ABD Başkanına gönderilmektedir. Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu, Sayıştay raporunda yer alan mevzuat önerilerini ilgili kamu idarelerine göndermekte, kamu idareleri de en geç 60 gün içinde mevzuat önerilerine ilişkin görüşlerini Komisyona bildirmektedir. Süreç sonunda uygun görülen öneriler doğrultusunda mevzuat değişiklikleri yapılmaktadır ve Sayıştayca sunulan mevzuat önerilerinin %76'sı hayata geçirilmektedir (Çeliker ve Türer, 2019: 280).

2.3.3. Parlamento Bütçe Ofisleri

Parlamento bütçe ofisi (parliamentary budget office), parlamentoya bağlı olarak çalışan, yürütmeden bağımsız olan ve siyasi partilerle herhangi bir bağı olmayan bir kurumdur. Parlamento bütçe ofisi, bütçenin yasa koyucular açısından daha kolay anlaşılabilir, incelenebilir ve analiz edilebilir olmasına yardımcı olur ve bu sebeple faaliyet gösterdikleri ülkede hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın artmasına katkı sağlarlar (Wehner, 2006: 771). Parlamento bütçe ofisleri ayrıca parlamentonun bütçe gözetimine yardımcı olurlar ve bütçe komisyonunun çalışmalarını desteklerler (Dikmen, 2019: 62). OECD üyesi olan

ABD, Avusturya, Avustralya, İrlanda, İtalya, Kanada, Güney Kore, Meksika ve Yunanistan'da yasama organına bağlı olarak çalışan bir parlamento bütçe ofisi bulunmaktadır (OECD, 2019b). Parlamento bütçe ofislerinin temel faaliyetleri şu şekildedir (Lienert, 2013: 129):

- i. Parlamentoda temsil edilen iktidar ve muhalefet partileri ve bütçe komisyonu ve ihtisas komisyonları için bütçe analizleri yapmak ve öneriler hazırlamak,
- ii. Parlamentoya, hükümetin hazırladığı bütçeden farklı olabilecek orta veya uzun vadeli mali projeksiyonlar ve senaryolar hazırlamak,
- iii. Yeni vergi ve harcama politikalarının bütçe üzerindeki etkilerini araştırmak ve bu konuda parlamento bilgilendirmek.

ABD'nin Kongre Bütçe Ofisi (Congress Budget Office) dünyada en çok bilinen parlamento bütçe ofisi olup, 1974 yılında Kongre tarafından kabul edilen Bütçe ve Ödeneklerin Alınmasını Kontrol Kanunu ile kurulmuştur. Kongre, 1974 yılında bütçe kanun teklifini hazırlama sorumluluğunu kendi üzerine aldıktan sonra bu sorumluluğunu Kongre Bütçe Ofisinin desteği ile yerine getirmiştir. Ofis, bütçe yasalaşmadan önce alternatif bütçe kararlarının muhtemel ekonomik sonuçlarını ortaya koyan analizler yapmakta ve bütçe yasalaştıktan sonra bütçe uygulamasının Kongre tarafından takip edilmesine yardımcı olmaktadır (Bilgin ve Şencan, 2019: 187). Ofis başarılı çalışmaları nedeniyle Meksika'da kurulan parlamento bütçe ofisine model olmuştur (Lienert, 2013: 129).

3. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜ ENDEKSLERİ

Literatürde bazı araştırmacılar yasamanın bütçe gücünü sayısal açıdan ölçebilmek ve farklı ülkelerdeki parlamentoları bütçe güçleri açısından karşılaştırabilmek amacıyla yasamanın bütçe gücü endeksi veya bütçe endeksi adı verilen endeksler oluşturmuşlar ve yaptıkları analiz sonuçlarını bu endeksler üzerinden açıklamaya çalışmışlardır. Bunlardan Lienert (2005: 22) tarafından geliştirilen yasamanın bütçe gücü endeksi, şu beş soruyu temel almıştır:

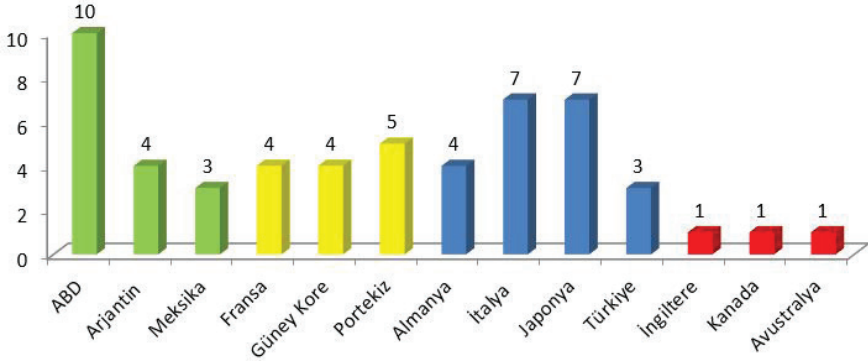
- 1) Orta vadeli mali plan parlamentonun onayına sunuluyor mu?
- 2) Parlamentonun bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisi var mı?
- 3) Bütçenin parlamentoda görüşülme süresi ne kadardır?

4) Yasamaya bağılı bir bütçe ofisi var mı?

5) Yürütme bütçeyi uygularken ne tür kısıtlamalara tabi? Ne kadar bir esnekliğe sahip?

Lienert, bu soruların cevaplarına göre büyük bir kısmı OECD üyesi olan 28 ülkeyi puanlamaya tabi tutarak bir endeks oluşturmuştur. Bu endekse dahil edilen 13 ülkeye ilişkin veriler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

Grafik 1: Lienert'in Hazırladığı Yasamanın Bütçe Gücü Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Lienert (2005: 23).

Lienert tarafından hazırlanan endekse göre ABD, yasamanın bütçe gücü en yüksek olan ülkedir. Westminster tipi parlamenter sistemlerde yasamanın bütçe gücü ise oldukça düşük düzeydedir. Yarı başkanlık sistemleri ile Westminster dışı parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yasamanın bütçe gücü, Westminster ülkelerindekinden daha yüksektir. Öte yandan endekste ki bulgulara göre hükümet sistemi ile yasamanın bütçe gücü arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Zira aynı hükümet sistemine sahip ülkelerde yasamanın bütçe gücü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Örneğin tam başkanlıkla yönetilen ABD'nin bütçe gücü endeksi 10 iken, aynı sisteme sahip Meksika'nın endeks değeri 3, Arjantin'in ise 4'tür. Parlamenter sistemle yönetilen Japonya'nın bütçe gücü endeksi 7 iken, aynı sisteme sahip Almanya'da endeks değeri 4 olarak belirtilmektedir. Bu itibarla aynı hükümet sistemine sahip ülkeler için bir genelleme yapılamamakta, genelleme yapılamadığı için de farklı hükümet sistemleri arasında anlamlı bir karşılaştırma yapılamamaktadır. Bu durum parlamentoların bütçe güçlerinin şekillenmesinde hükümet sistemlerinden ziyade siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin daha etkili olduğunu göstermektedir. Söz konusu faktörlerin etki düzeyi ise her

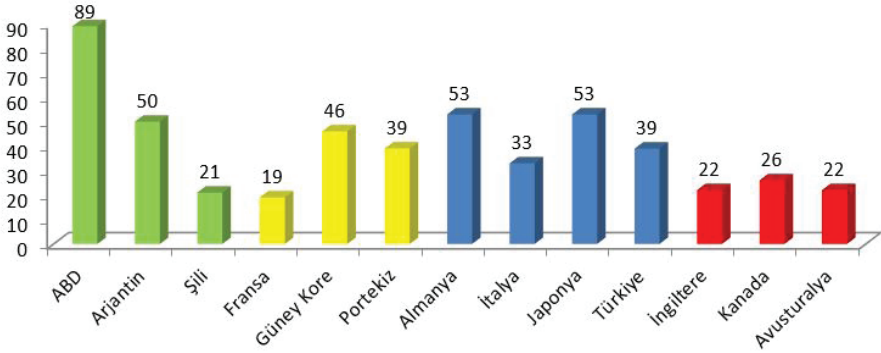
ülkenin kendine özgü tercihlerinden, örneğin parlamentoya bağılı bir bütçe ofisi kurup kurmamasından veya yasanın bütçe yetkilerini kısıtlayıcı veya artırıcı düzenlemeler yapmasından kaynaklanmaktadır.

Çeşitli ülkelerdeki parlamentoların bütçe gücüne ilişkin bir başka endeks çalışmasında ise Wehner (2006: 767), büyük bir kısmı OECD üyesi olan 36 ülkeyi kapsayan endeksini şu altı parametreye dayandırmıştır:

- i) Parlatentonun bütçe kanununda değişiklik yapma yetkileri,
- ii) Hükümetin geçici bütçe uygulamaları,
- iii) Bütçe uygulaması sırasında yürütmenin sahip olduğu esneklik düzeyi,
- iv) Bütçenin parlamentoda görüşülme süresi,
- v) Parlamento komisyonlarının etkinliği,
- vi) Hükümetin bütçe gerçekleşmeleri konusunda yaptığı bilgilendirme.

Wehner'in bütçe endeksinde geçen ülkeler arasından 13 ülkeye ilişkin veriler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

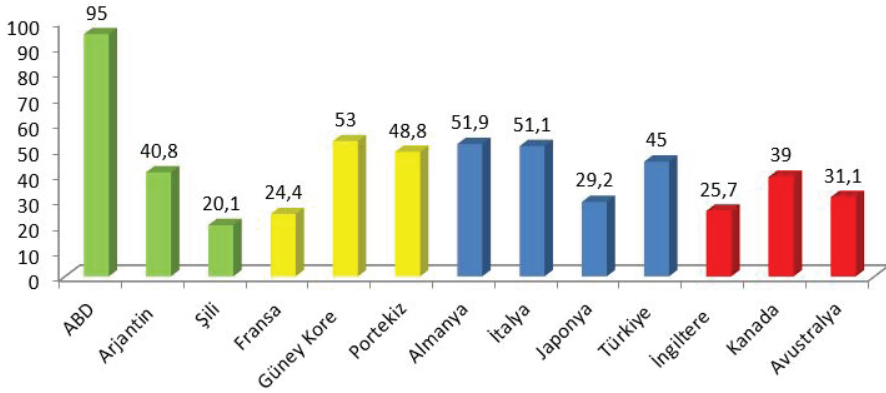
Grafik 2: Wehner'in Hazırladığı Bütçe Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Wehner (2006: 781)

Yasamanın bütçe gücü hakkında Kim (2019: 767) tarafından 70 ülkenin 2011 ve 2018 yılı verilerinden yararlanarak oluşturulan bütçe endeksi çalışmasında da Wehner'in çalışmasında yer alan aynı parametrelerden yararlanılmıştır. Kim'in endeksinde geçen ülkeler arasından 13 ülkeye ilişkin 2018 yılı verileri aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 3: Kim'in Hazırladığı Bütçe Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Kim (2019: 135-136).

Wehner ve Kim tarafından hazırlanan bütçe endekslerinde yer alan bulgular, hükümet sistemi ile yasamanın bütçe gücü arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığını teyit etmektedir. Ayrıca Wehner ve Kim'in endeks çalışmasında Westminster ülkeleri, Lienert'in endeksindeki durumun aksine, endeks puanı açısından Fransa ve Şili'yi geride bırakmıştır. Bu durum Wehner ve Kim'in çalışmalarında Lienert'in çalışmasında olmayan "parlamento komisyonlarının etkinliği" ve "hükümetin bütçe gerçekleştirmeleri konusunda yaptığı bilgilendirme" parametrelerini kullanmasından kaynaklanmıştır. Nitekim Westminster ülkelerinde kamu hesapları komisyonları etkin bir şekilde çalıştıklarından "parlamento komisyonlarının etkinliği" parametresinde bu ülkelerin endeks değerlerini yükseltmiştir.

4. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLERE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücü hükümet sistemlerindeki farklılıklardan etkilenmekle birlikte bu etki, siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkisi karşısında zayıf kalabilmekte hatta bu faktörler yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmaktadır. Örneğin tam başkanlık sistemi ile yönetilen ABD'de Başkan oldukça güçlü yetkilere sahiptir. Nitekim ABD başkanları bu güçleri nedeniyle 1921 ile 1974 arasındaki dönemde bütçenin hazırlanma sürecinde karar alma bakımından daha belirleyici

olmuşlardır. Ancak 1974'te kabul edilen bir kanun ile Kongre, Başkanın bütçe üzerindeki yetkilerini sınırlandırmış ve Kongre'nin bütçenin hazırlanmasındaki üstünlüğünü tekrar güçlendirmiştir (Çeliker ve Türer, 2019: 236). Bu örnekte görüldüğü üzere kanuni bir düzenleme, yani ülkeye özgü hukuki bir faktör, yasamanın bütçe gücünün artmasında yürürlükteki hükümet sistemine kıyasla daha belirleyici olmuştur.

İngiltere gibi Westminster tipi parlamente sistemle yönetilen ülkelerde ise genellikle uzun süreli tek parti iktidarları söz konusu olduğundan yürütme, yasama karşısında çok güçlü bir konuma sahiptir ve parlamento, hükümet tarafından hazırlanmış olan bütçe kanununu genellikle çok az değişiklik yaparak kabul etmektedir. Parlamente sistemlerde genellikle yasama yürütmeden daha güçlü bir konuma sahip iken ülkeye özgü siyasi bir faktör olan dar bölge esasına dayalı seçim sistemi nedeniyle yürütme yasama karşısında güçlenmiş ve bu durum bütçe sürecine yansımıştır. Bununla birlikte Westminster ülkelerinde etkin çalışan kamu hesapları komisyonlarının kurulmuş olması ve bu komisyonlara daima muhalefete üye bir milletvekilinin başkanlık etmesi, bu ülkelerde yasamanın bütçe gücünü artırmıştır. Sonuç olarak yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde siyasi bir faktör (çoğunlukçu seçim sistemi) yasamanın bütçe gücünü azaltıcı bir etki gösterirken kurumsal/yapısal bir faktör (kamu hesapları komisyonu) artırıcı bir etki göstermiştir.

Bu örneklerden de görüldüğü üzere siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler, hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmakta; sadece hükümet sisteminden yola çıkarak bir ülkedeki yasamanın bütçe gücü hakkında kesin bir fikre ulaşmak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle "Başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücü yüksek iken parlamente sistemlerde düşüktür" ya da "Parlamente sistemlerde yasamanın bütçe gücü yüksek iken başkanlık sistemlerinde düşüktür" şeklinde genellemeler hatalı olacaktır. Nitekim siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkisi nedeniyle aynı hükümet sistemine sahip ülkelerde dahi yasamanın bütçe gücü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Dolayısıyla yasamanın bütçe gücü açısından ülkelerin kıyaslanmasında, bütçe sürecini etkileyen siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlere göre yapılacak değerlendirmeler daha doğru sonuçlar vermektedir.

5. TÜRKİYE'DE YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Lienert, Wehner ve Kim'in bütçe endeksi çalışmalarında Türkiye'nin endeks değeri sıralaması bakımından ülkeler arasında orta sıralarda yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de özellikle 2000-2010 yılları arasındaki dönemde kamu mali yönetiminde yapılan reformların Türkiye'de yasamanın bütçe gücünün artmasına önemli katkı sağlamıştır. Nitekim bu reformlar kapsamında bütçe dışı fonların büyük bir kısmı kaldırılmış, kesinhesap kanununun TBMM'ye sunulması süresi mali yıl bitiminden sonra 7 aydan 6 aya indirilmiş, Sayıştay'ın yetki alanı genişletilmiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe sürecinde stratejik planlamaya, performans bazlı bütçelemeye, çok yıllık bütçelemeye ve analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

Türkiye'de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik reformların devam ettirilmesi, kamu mali yönetim sistemini daha da güçlendirecektir. Bu kapsamda kurumsal/yapısal faktörlerden daha çok yararlanılması, başta ABD, Almanya, İngiltere olmak üzere gelişmiş pek çok ülkenin parlamentosunda bulunan kamu hesapları komisyonunun TBMM'de de kurulması ve TBMM'nin bu komisyon aracılığıyla Sayıştay'ın yaptığı denetim faaliyetinden daha çok istifade etmesi ülkemizdeki kamu mali sisteminin güçlenmesine katkı sağlayacaktır.

Esasen geçmiş yıllarda TBMM bünyesinde kamu hesapları komisyonunun kurulması amacıyla bazı çalışmalar yapılmış ve bu komisyonun, Plan ve Bütçe Komisyonunun altında "Kesin Hesap Alt Komisyonu" adıyla kurulmasını öngören 3 farklı TBMM İçtüzük değişikliği teklifi hazırlanmıştır. Ancak bu teklifler süresinde Genel Kurula sunulmadığı için kadük olmuştur. Birinci teklif 22. Dönem (2002-2007) TBMM Başkanı Bülent Arınç tarafından sunulan TBMM İçtüzük değişikliği teklifiyle verilmiş ve bu teklifte Plan ve Bütçe Komisyonu içinde Bütçe Alt Komisyonu ve Kesin Hesap Alt Komisyonlarının kurulması ve bütçe ve kesin hesap sürecine diğer İhtisas Komisyonlarının dâhil edilmesi öngörülmüştür (TBMM, 2019: 120). Bu teklifte geçen hususlar daha sonra 23. Dönem TBMM Başkanı Köksal Toptan tarafından 2008 yılında sunulan İçtüzük değişikliği teklifinde (TBMM, 2008: 10-14) ve 2009 yılında TBMM Genel Kurulunun onayıyla Meclisteki partilerce oluşturulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan İçtüzük değişikliği teklifinde de yer almıştır (TBMM, 2009: 22-23).

Bu 3 içtüzük değişikliği teklifi dışında 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Tasarısı TBMM’de görüşülürken Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen tasarı metninin geçici 1’inci maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde “Kamu Hesapları Alt Komisyonunun” kurulması öngörülmüştür (TBMM, 2010: 39, 151). Ancak bu madde Genel Kurul görüşmeleri sırasında Kanun metninden çıkarıldığı için yürürlüğe girmemiştir.

TBMM’de henüz kurulmamasına karşın pek çok OECD ülkesinde kamu hesapları komisyonları etkin bir şekilde çalışmakta ve bu ülkelerde Sayıştay raporlarında yer alan önerilerin hayata geçmesinde büyük rol oynamaktadır. TBMM’de Kamu Hesapları Komisyonu kurulması halinde bu komisyonun çalışma şekli düzenlenirken ABD’deki Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonunun çalışma şekli model alınabilir. Bu modelde olduğu gibi Sayıştay, mevzuat önerilerini bir rapor halinde Kamu Hesapları Komisyonuna sunabilir ve ilgili kamu idarelerine en geç 60 gün içinde mevzuat önerilerine ilişkin görüşlerini Komisyona bildirmeleri istenebilir. Komisyon uygun gördüğü önerileri bir rapor halinde Genel Kurula sunabilir ve bu önerilerin hayata geçmesi için çalışma yürütebilir. Komisyonun çalışmaları neticesinde Sayıştay raporlarında yer alan önerilerden yararlanılarak kamu mali yönetiminde çok sayıda reformun sistemli bir şekilde gerçekleşmesi sağlanabilir.

Türkiye’de yasanın bütçe gücünün artırılmasına katkı sağlayacak bir başka öneri ise ABD, Avusturya, Avustralya, İrlanda, İtalya, Kanada, Güney Kore, Güney Afrika, Meksika ve Yunanistan’da olduğu gibi ülkemizde de bir parlamento bütçe ofisinin kurulmasıdır. Bu ofis bir başkanlık şeklinde değil de üyeleri TBMM Genel Kurulu tarafından seçilen bir kurul şeklinde kurulabilir ve bu kurula Mali Konsey adı verilebilir. Konsey üyelerinin seçiminde TBMM’ye bağlı olan Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapan kamu denetçilerinin seçimine benzer bir yol izlenebilir. Mali Konsey başta bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu olmak üzere mali konularda TBMM’deki komisyonlara danışmanlık yapabilir, talep edilmesi halinde komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülen kanun tekliflerinin mali ve ekonomik etkilerini analiz edebilir ve analiz raporları hazırlayarak bunları TBMM’ye sunabilir. Bu tür raporları ile başta Hazine ve Maliye Bakanlığı olmak üzere diğer bakanlıkların çalışmalarına da katkı sağlayabilir.

Üçüncü öneri olarak bütçe ve kesin hesap görüşmeleri sırasında sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerini daha düzenli ve sistemli bir şekilde iletebilmeleri amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konseyin (ESK) kuruluş ve işleyişi

yeniden düzenlenebilir. ESK, bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu şeklinde yeniden düzenlenebilir ve meslek kuruluşlarının gelirlerinden pay alabilir. Romanya'da ESK üyelerinin üçte ikisi özel sektör temsilcilerinden (işçi ve işveren meslek örgütlerinden) üçte biri ise kamu görevlilerinden oluşmakta ve Romanya'daki ESK bütçe kanun teklifi dâhil olmak üzere kamu politikaları hakkında hükümete ve parlamentoya öneriler sunmaktadır (OECD, 2005: 37). Türkiye'de benzer şekilde ESK üyelerinin üçte ikisi meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri arasından, üçte biri ise kamu kesimi temsilcilerinden seçilebilir. ESK başkanı, ESK'nın üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilebilir. ESK, TBMM'de görüşülen bütçe ve diğer kanun tasarıları hakkında görüş ve öneri sunabilir. Ayrıca ESK eğitim, endüstri, enerji, tarım, bilgi teknolojileri ve kültür gibi farklı alanlarda kamu ve özel sektör işbirliğini esas alan projeler, etkinlikler ve girişimler başlatabilir ve bunların hayata geçme sürecini takip edebilir. Bunlara ilaveten ekonomik ve mali alanlarda araştırmalar yürütebilir, araştırma sonuçlarını yayımlayabilir ve bilgi üreterek kamu politikalarının şekillenmesine katkı sağlayabilir.

SONUÇ

Bir ülkede anayasadan sonra belki de en önemli kanun bütçe kanunudur. Zira devlet, faaliyetlerini bütçe kanunu sayesinde yürütür ve bütçe kanunu bu özelliği ile anayasa da dâhil olmak üzere diğer bütün kanunların uygulanmasını sağlar. Bütçe kanunu aynı zamanda devlet ve halk arasındaki bir sözleşmedir. Her yıl yeni bir bütçe kanununun parlamentoda kabul edilmesiyle birlikte bu sözleşme yenilenir ve devlet ve halk arasında bütçe konusundaki uzlaşma da tazelenir.

Bütçe kanununun başarılı bir şekilde uygulanması ise yasama ve yürütmenin bütçe güçleri arasında doğru bir dengenin kurulmasına bağlıdır. Bu sebeple bir ülkede yasamanın bütçe gücü bu dengeyi sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Zira yasamanın bütçe gücünün çok fazla olması yürütmenin hareket alanının daralmasına neden olurken bu gücün çok az olması yürütmenin denetimsiz ve verimsiz bir şekilde bütçe sürecini yönetmesine yol açar. Yasamanın bütçe gücü düzenlenirken, bütçe sürecini etkileyen ülkeye özgü siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler dikkate alınmalıdır. Zira bu faktörler hükümet sistemlerine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmaktadır.

Yasamanın bütçe gücü düzenlenirken dikkate alınmasında fayda bulunan bir başka husus, yasamanın bütçe gücü arttıkça parlamentonun bütçe hakkını daha güçlü ve aktif bir şekilde kullanabilmesidir. Bu sebeple yasamanın bütçe gücünün artırılmasında ve özellikle kurumsal/yapısal faktörlere bu açıdan odaklanılmasında yarar bulunmaktadır. Bu itibarla dünyada en yüksek yasamanın bütçe gücüne sahip parlamento olan ABD Kongresinde bulunan Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ve parlamento bütçe ofisi gibi kurumlara benzer kurumların TBMM bünyesinde de kurulmasının ülkemizde yasamanın bütçe gücünün artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğın, Abdurrahman (2020), Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Arın, Tülay (1999), "Parlamente Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma", Seminer, Kasım, İstanbul.
- Bilgin, Murat ve Şencan, Hüdai (2019), "Kongrenin Denetim Araçları", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Candan, Kadir (2017), "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamente Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamente Sistem, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Çeliker, Ercan ve Türer, Akın (2019), "Kongrenin Gözetim Fonksiyonu ve Bütçe Denetimi", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Dikmen, Süleyman (2019), Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü, Sayıştay Dergisi, 115: 55-81.
- Fölscher, Alta (2006), "A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse", OECD Journal On Budgeting 6(2): 1-20.
- Karahanoğulları, Yiğit (2011), ABD'nin Federal Bütçe Süreci, Maliye Dergisi, 160: 269-288.
- Karahanoğulları, Yiğit (2014), Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 69(1): 77-107.
- Kıral, Halis ve Akdemir, Tekin (2019), Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, 112: 107-135.
- Kızıltaş, Emine (2004), Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçeleme, Bütçe Dünyası Dergisi, 18: 10-15.
- Kim, Chunsoon (2019), "Who has power over the budget-The Legislature or the Executive?: A comparative analysis of budgetary power in 70 Countries?", OECD Journal On Budgeting, 3: 125-144.
- Kocabaş, Bilal (2008), Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması, Sayıştay Dergisi, 69: 91-106.
- Köse, Hacı Ömer (2019), Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamente'nin Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamente Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, Sayıştay Dergisi, 114: 7-31.

- Lienert, Ian (2005), Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lienert, Ian (2010), Role of the Legislature in Budget Processes, Technical Notes and Manuals 10/04, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lienert, Ian (2013), "Role of the Legislature in Budget Processes", The International Handbook of Public Financial Management. R. Hemming&B. H. (Der.), Palgrave Macmillan, New York.
- Posner, Paul, Park, Chung-Keun (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations" OECD Journal on Budgeting, 7(3): 1-26.
- Santiso, Varlos, Varea, Marco (2013), Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process, Inter-American Development Bank.
- OECD (2004), "Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems", OECD Journal of Budgeting, 4(3): 1-483.
- OECD (2005), "Budgeting in Romania", OECD Journal of Budgeting, 4(4): 27-54.
- OECD (2014), Budget Review: Germany, OECD Journal of Budgeting, 2(3): 1-80.
- OECD (2019a), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD Publishing Paris.
- OECD (2019b), Independent Fiscal Institutions Database, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>, (Erişim: 07.04.2021).
- TBMM (2008), Zonguldak Milletvekili Köksal Toptan'ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss107.pdf> (Erişim: 03.02.2021).
- TBMM (2009), TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf, (Erişim: 16.02.2021).
- TBMM (2010), Sayıştay Kanun Teklifi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 05.02.2021)
- TBMM (2019), TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2425 (Erişim: 17.02.2021).

- Wehner, Joachim and Byanyima Winnie (2004), Parliament, The Budget, Gender, Inter-Parliamentary Union, pp.1-101.
- Wehner, Joachim (2006), Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, Political Studies Association, 54: 767-785.
- Yaşa, Ayşe Atılğan ve Tüğen, Kâmil (2019), İlişkisel Sözleşmeler Bağlamında Vatandaş Güveni ve Devlet Bütçesi: OECD Ülkeleri ve Türkiye Karşılaştırması, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 26(3): 745-762.
- Yılmaz, H. Hakan, Biçer, Mustafa (2010), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, 158: 201-225.

BUDGETARY POWER OF THE LEGISLATURE IN PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS

Abdullah KARAER

EXTENDED ABSTRACT

In countries governed by democracy, the budget is prepared and implemented by the executive, while the legislature undertakes a duty that checks and balances the executive in the budget process. The legislature fulfills this duty with its budgetary power. Since the relations between the legislative and executive organs in parliamentary and presidential systems are different from each other, this situation has also affected the budgetary power of the legislature. Apart from governmental systems, various political, legal and institutional/structural factors also affect the use of the budgetary power of the legislature and the shaping of this power's content. In fact, these factors are more decisive in shaping the budgetary power of the legislature compared to government systems.

As a matter of fact, the findings in the budget indexes prepared by Ian Lienert, Joachim Wehner and Chunsoon Kim show that the type of government system doesn't have a strong decisive effect on shaping the budgetary power of legislature. Because the budgetary power of the legislature can be very different from each other in countries with the same government system. For example, in Wehner's budgetary index, while the USA's index value is 89, Mexico's is 50, and Chile's is 21. All three of these countries are governed by pure presidential system. Differences in the budgetary power of legislatures may also be high among countries governed by parliamentary systems. For example, in Wehner's index, while Germany's index value is 53; Italy's is 33. Similar findings are reached in the budget indexes prepared by Lienert and Kim. Therefore, a common generalization cannot be made for countries with the same government systems. These findings also confirm that political, legal and institutional/structural factors are more effective than government systems in shaping the budgetary powers of legislatures.

In the budgetary index studies of Lienert, Wehner and Kim, Turkey ranks in the middle among the countries. While evaluating the budgetary power of the legislature in Turkey, it is worth noting that the reforms made in public financial management, especially between the years 2000-2010, contributed

significantly to the increase of the budgetary power of legislature. As a matter of fact, within the scope of these reforms, most of the extra-budgetary funds were abolished, the deadline for submitting the final account law to the Grand National Assembly of Turkey (GNAT) after the end of the fiscal year has been reduced from 7 months to 6 months, and the jurisdiction of the Turkish Court of Accounts (TCA) has been expanded. Besides, strategic planning, performance-based budgeting, multi-year budgeting and analytical budget classification began to be implemented.

Continuation of fiscal reforms by making more use of institutional/ structural factors will increase the budgetary power of the legislature in Turkey. In this context, it will be beneficial to establish Public Accounts Committee in the GNAT like as in USA, Germany, UK and many other OECD countries' parliaments. This reform will contribute to the strengthening of the public financial system in Turkey and to more benefit from the audit activities of the TCA. Besides, the establishment of parliamentary budget office in Turkey will be useful like as in USA, Austria, Australia, Ireland, Italy, Canada, South Korea, South Africa, Mexico and Greece. This office may provide fiscal consultancy to the committees within the GNAT on fiscal issues, especially the budget law and final account law, examine the fiscal and economic effects of the law proposals and prepare analysis reports. Finally, the establishment and functioning of the Economic and Social Council may be rearranged, so that civil society organizations can submit their views and suggestions to the GNAT more regularly and systematically during the budget and final account negotiations.