

PAPER DETAILS

TITLE: Kesinhesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz

AUTHORS: Ferhat AKBEY,Musa GÖK

PAGES: 279-306

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1005370>

KESİN HESAP KANUNU VE BÜTÇE HAKKI: TBMM GÖRÜŞMELERİ ÜZERİNDEN BİR ANALİZ

Ferhat AKBEY*

Musa GÖK**

ÖZ

Parlamentonun bütçe hakkının birbirini tamamlayıcı iki unsuru söz konusudur: Birincisi, yürütme erkinin harcama yapmasına ve gelir tahsil etmesine “önceden izin verme ve sınırlandırma”; ikincisi ise bütçe uygulandıktan sonra uygulama sonuçlarını “denetleme”. Parlamento ilkinin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu görüşmelerinde, ikinci unsuru ise Sayıştay üzerinden yapılan denetimler ve Kesinhesap Kanunu müzakerelerinde devreye alır. Buna karşılık, literatürde genellikle birinci unsur ön plana çıkarılırken, ikinci unsurun özellikle Kesinhesap Kanunu kısmı pek vurgulanmaz. Bu çalışmada, Kesinhesap Kanun teklifinin TBMM’deki görüşmeleri mercek altına alınmış ve Kesinhesap üzerinden Meclis’in etkili bir denetim yapıp yapmadığı incelenmiştir. 2004-2017 yılları arası Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Kesinhesap Kanunu Meclis görüşme tutanakları ayrıntılı biçimde taranmış ve sonuçlar sayısal olarak ortaya konmuştur. Bu bağlamda, görüşme gün sayıları, kanunlarla ilgili toplamda ve madde başına alınan söz ve sorulan soru sayıları, ayrıca verilen önerge sayıları karşılaştırılmıştır. Sonuçta TBMM’de Kesinhesap Kanunu’nun pek önemslenmediği ve bu açıdan “denetim” mekanizmasının etkin işlemediği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kavramlar: Bütçe Hakkı, Kesin Hesap Kanunu, Hesap Verebilirlik.

* Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ferhatakbey@erciyes.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0886-3172>

** Doç. Dr., İzmir Demokrasi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, musa.gok@idu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-1253-3288>

Makalenin gönderilme tarihi: 13 Mart 2020

Kabul tarihi: 3 Nisan 2020

FINAL ACCOUNTS LAW AND POWER OF PURSE: AN ANALYSIS BASED ON TGNA NEGOTIATIONS

ABSTRACT

Parliaments have the power of purse that has two complementary components: First one is to give permission to and put limitations on the Executive body to collect revenues and spend; and the second one is to “audit” after the implementation of the budget. The parliament runs the first component during the budget negotiations, and the second one via audits by the Audit Court as well as via negotiations on the Final Accounts Law. Despite this, in the literature, generally the first component is emphasized, and especially the Final Accounts Law part of the second component is neglected. In this study, Final Accounts Law negotiations are scrutinized to search whether TGNA makes an effective audit by that Law or not. TGNA minutes covering 2004-2017 Budget and Final Accounts Law negotiations are comprehensively inspected and numeric results are put forward. Within this framework; number of negotiation days, taking the floor and interrogation numbers on these laws in total and per article, as well as the number of proposals are compared. The result is the fact that, the TGNA does not pay sufficient attention to the Final Accounts Law, and the parliamentary audit mechanism does not work well in this sense.

Keywords: Power of Purse, Final Accounts Law, Accountability.

GİRİŞ

“Bütçe hakkı” denildiğinde, genellikle, devlet bütçesinin hazırlanması ve yürürlüğe girmesi süreçlerinde iktidar (yürütme) gücünün parlamento tarafından sınırlanması ve denetlenmesi; ayrıca bütçe kompozisyonu konusunda temel belirleyici aktörün halk adına parlamento olması anlaşılmaktadır. Oysa bütçe hakkının en temel unsurlarından biri de; harcama yapma, gelir tahsili ve borçlanma gerçekleştirmelerinin, iktidarca, bütçe hukukuna/kanununa ve bu bağlamda yer alan esas ve usullere uygun olarak sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı konusunda, parlamentonun yıllık bazda iktidardan “hesap sorması”; diğer bir deyişle, kesinhesap kanunu (KHES) aracılığıyla, bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesidir. Bu bağlamda, KHES, bütçe kanunu aracılığıyla verilen harcama yapma, borçlanma ve gelir tahsil etme yetkilerinin uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığı konusunda, iktidar ile iktidara yetki veren milletin “ibralaşmasıdır”. KHES, yukarıda belirtilen özelliği açısından parlamentoya ait bütçe hakkının adeta “mütemmim cüzüdür”.

Bu çerçeveden bakıldığında, KHES’in de en az bütçe kanunu nispetinde önemsenmesi, üzerinde görüşülmesi, değerlendirilmesi, medyada ve kamuoyunda yer bulması ve sonuçlarının halka güçlü bir şekilde duyurulması gerekmektedir.

Parlamento özelinde ise gerek Komisyon gerekse Genel Kurul aşamalarında, her harcamacı kurumun bütçe gerçekleştirmeleri, sadece bütçe kanunu ile usul ve esaslara uygunluk açısından değil, aynı zamanda, verimlilik-etkinlik- tutumluluk (VET) ölçütleri bağlamında da müzakere edilmelidir. Diğer bir deyişle, parlamento, her harcamacı kurumun, kamusal kaynakları etkin ve verimli şekilde sarf edip etmediğini de denetlemelidir. Oysa gerek T.C. Anayasası'nın bütçe ve kesinhesabı düzenleyen 161 inci maddesinde, gerekse 5018 sayılı Kanun'un "Kesin Hesap Kanunu" başlıklı 42 nci maddesinde VET denetimine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Peki Bütçe Komisyonu ve/veya Genel Kurul'da, Merkezi Yönetim Bütçesinin (MYB) yanı sıra KHES de ciddi tartışmalara konu olmakta mıdır, yani yürütme organından gerçekten de kesin bir hesap sorulmakta mıdır? İşte bu çalışmanın amacı, bu soruya yanıt aramak, TBMM'de KHES'in hangi düzeyde tartışıldığını, hangi bağlamlarda ele alındığını ve KHES görüşmelerinden hangi neticelerin çıktığını ortaya koymaktır.

Çalışmada, Türkiye'de KHES'in tarihsel ve hukuki konumu ortaya konduktan sonra; Komisyon ve Genel Kurul görüşmeleri ayrı ayrı ele alınacak şekilde, TBMM'deki MYB ve KHES görüşmeleri değerlendirilmiş, bu görüşmelerin "Bütçe hakkı" çerçevesinde yeterli ve etkili olup olmadığı analiz edilmiştir. Çalışmanın literatüre en önemli katkısı da bu şekilde doğrudan Meclis görüşmeleri üzerinden sürecin test edilmesi olmuştur.

I. BÜTÇE HAKKI ve KESİN HESAP KANUNU

Bütçe hakkı, "yürütme erkinin harcama yapma, gelir tahsil etme ve borçlanma yetkisinin; usul, esas, zaman ve miktar bakımından yasama erki tarafından sınırlandırılması; bütçe uygulandıktan sonra ise, bu sınırlara riayet edilip edilmediğinin yasama erkince denetlenmesi hakkı" şeklinde tanımlanabilir. "Yıllık olma", "önceden izin", genellik ilkesi altında "adem-i tahsis" gibi klasik bütçe ilkelerinde cisimleşen bütçe hakkının kullanımı, genelde "sınırlandırma", yani devlet bütçesi uygulanmadan/kanunlaşmadan, parlamento tarafından konan kısıtlar bağlamında ele alınmaktadır. Oysa yasama erkine ait bütçe hakkının bir yönü "izin verme ve sınırlandırma" iken diğer yönü "denetimdir". Dolayısıyla, bütçe uygulandıktan sonra, parlamento adına yapılan denetimler de, en az bütçenin kanunlaşmasından ve uygulanmasından önce verilen izin ve icbar edilen sınırlar kadar önemlidir. Türkiye'de bu denetimler bir yandan TBMM adına Sayıştay tarafından gerçekleştirilirken, diğer yandan TBMM bütçe hakkından kaynaklanan denetim yetkisini doğrudan KHES aracılığıyla ve bizzat gerçekleştirmektedir.

Bu açıdan, bütçe uygulama sonuçlarının yasama organı tarafından denetlenmesi, bütçe hakkının bir diğer unsurunu oluşturmaktadır. Kesin hesap yasa tasarısı ile gerçekleştirilen bütçe uygulama sonuçları üzerindeki yasama organı denetimi ile millet adına egemenlik kullanan organ, bütçe kesin rakamları üzerindeki denetimi yaparak bütçe hakkının kullanılmasını tamamlamaktadır. Bütçe hakkının bir gereği olarak bütçeyi onaylayan parlamento, aynı hakkın bir gereği olarak bütçe uygulama sonuçlarını gösteren Kesinhesap Yasa Teklifini de

görüştürerek kanunlaştırmakta ve böylece mali yılbaşında hükümete bütçe kanunu ile verdiği yetkinin sonuçları hakkında hem bilgilenmekte hem de bu sonuçları onaylayarak yürütme organını ibra etmektedir. Bu anlamda bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesinhesap denetimi yoluyla yürütmeden hesap sorma imkânını sağlamaktadır. Bütçe hakkı gereği yürütme organına kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu gideri gerçekleştirme görev ve yetkisini tevdi eden yasama organının, yürütme organından hesap sorması bütçe uygulama sonuçlarının denetimi yani kesinhesap denetimi ile mümkün olmaktadır. Dolayısıyla kesinhesap denetimi aslında yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim, salt hukuki ya da siyasi bir denetim olarak değerlendirilemez. Her şeyden önce, kesinhesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir. Kesinhesap Yasa Teklifinin görüşmeleri, hükümetin mali, iktisadi, diplomatik, idari ve siyasi performansının denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, kesinhesabın yasalaşması, parlamentonun bütçeyi onaylama, izleme ve denetleme sürecinin son halkasını oluşturmaktadır (Bağlı, 2012, ss. 67, 69, 71, 72). Özetle, MYB çerçevesinde “izin verme/sınırlandırma” ile başlayan bütçe hakkının kullanımı süreci, bütçe uygulandıktan sonra, kesinhesap kanununun onayı ile tamamlanmaktadır. Dolayısıyla, KHES sürecini önemsemeyen bir “bütçe hakkı kullanımı” milletçe verilen bir hakkın ve yetkinin eksik kullanılması anlamına da gelecek ve demokrasinin hayata geçirilmesi anlamında bir zafiyete yol açacaktır.

Türkiye’de parlamentoda MYB ve KHES görüşmelerine bakıldığında, neredeyse tüm enerjinin MYB üzerine yoğunlaştığı, KHES görüşmelerinin ise adeta usulen gerçekleştirildiği görülmektedir. KHES üzerine müzakerelerin ekseriyetle tamamlayıcı ödenek, Sayıştay raporlarının dikkate alınmaması, bir KHES Komisyonunun ihdas edilmesi gerektiği gibi konular üzerine yoğunlaştığı; ayrıca tarım ürünü fiyatlarından, kadına karşı şiddete, Kıbrıs meselesinden milletvekili dokunulmazlıklarına kadar, KHES ile ilgisiz birçok konunun, bazen görüşülen Kanun Teklifini gölgeleyecek düzeyde uzun bir şekilde tartışıldığı görülmektedir. KHES üzerine yoğunlaşması gereken milletvekillerinin, tüm siyasi hesaplaşmalarını müzakere zeminine taşıyarak KHES’in toplum nezdindeki önem ve kıymetini adeta tağşiş ettiği, mali konular haricinde neredeyse her konuda hesap sorulduğu, asıl odak konusundan sıklıkla uzaklaşıldığı dikkat çekmektedir. Çalışmanın ileriki bölümlerinde bu durum, TBMM tutanaklarından hareketle ve sayısal ve yazınsal örnekleriyle ortaya konmaktadır.

II. TÜRKİYE’DE KESİNHESAP KANUNUNUN TARİHİ VE MEVCUT ANAYASAL/YASAL KONUMU

Türkiye’de Kesinhesap olgusunun tarihi en fazla 19’uncu yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, bir defa ihdas edildikten

sonra, Kesinhesap Osmanlı döneminden bu yana tüm Anayasalarımıza girmiştir. Bu başlık altında, Kesinhesabın bu tarihçesi ele alındıktan sonra günümüzdeki hukuki durumu ele alınacak, bir sonraki ana başlıkta ise TBMM tutanaklarının detaylı analizinin sayısal sonuçları ortaya konacaktır.

A. TARİHÇE

Tanzimat'a kadar hazinenin gelir ve giderlerini gösteren muhtasar tablolar gerçek bir bütçe olmayıp, o yıl fiilen hazineye giren ve çıkan tutarlarla tahsil edilip harcanan tutarların muhasebe defterlerinden çıkarılan hulasalarından (özet, fezleke) ibaret olmasından dolayı son envanter ya da kesin hesap niteliğindedir. "Devlet-i Âliye'nin Bütçe Nizamnamesi" adı altında çıkarılan 1874 Nizamnamesi ile başta kesin hesap olmak üzere bazı yeni esaslar getirilmiştir. Yeni getirilen esaslara göre; Kesin hesabın hazırlanma esasları düzenlenmiştir. Buna göre her daire yıllık harcamalarını gösteren kesin hesabını ayrıntılı olarak düzenleyip, süresinde Maliye Hazine-i Celile'sine gönderecektir. Kesin hesabın şekli ve içeriği yılbaşında yapılan tahmin bütçesinin şekil ve içeriğine uygun olacak, farklılık varsa açıklama yapılacaktır. Ayrıca; Divan-ı Muhasebat tarafından düzenlenen mazbata ile Muhasebe-i Kat'i-i Umumi Defteri (Genel Kesin Hesap Defteri), Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis-i Vükelada incelenip onaylandıktan sonra padişahın iradesi gereğince, yılbaşında yapılan Muvazene-i Umumiye'de (bütçede) olduğu gibi, ilan olunacak; Hazinece mahsup bilgileri ve kayıtları yapılmak üzere Maliye Nezaretine gönderilecektir (Çiçek ve Dikmen, 2015, ss. 86, 90, 91). Bu dönemde, artan savaş harcamalarının da etkisiyle, devlet bütçesinin uygulanmasına bir disiplin getirme arzusunun devreye girdiği; ancak sürecin daha çok "padişaha hesap verme" şeklinde kurgulandığı ve Meclis denetimini zayıf kaldığı görülmektedir.

1876 Anayasası ile kesinhesap kanunu tasarısının en geç dört yıl sonra Meclise sunulması ve devlet gelirlerinin toplanması ve sarfına memur olanların işlemlerini incelemek ve denetlemek için bir Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) kurulması öngörülmüştür. Ancak toplanan parlamentonun ömrü çok kısa olmuş ve 1295 (1877) bütçesini kabul etmiş ve denetim yapamadan dağılmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 204). 1876 Kanun-i Esasi'ye göre "*Kesin Hesap Yasası, ilgili olduğu yılın gelirlerinden oluşan tutar ile yine o yılın harcamalarından ortaya çıkan giderlerin gerçek miktarını içerir; bunun biçimi ve kısımları dahi, Bütçe Yasası'na tamamen uygun olacaktır*" (md. 103). Ayrıca "*Kesin Hesap Yasa tasarısı, ilgili olduğu yılın bitiminden itibaren en çok dört yıl sonra Meclis-i Umumiye sunulur.*" (md. 104) (Çiçek ve Dikmen, 2015, s. 93). KHES'in bütçe nizamına uygun olarak hazırlanıp sunulacağı konusu burada da görülmektedir. 1874 Nizamnamesi'nden itibaren bütçe ile KHES uyumuna önem verilmesi, Meclis'in teknik olarak meseleye vakıf olmasına ve güçlü bir parlamenter denetime imkân sağlayan bir husus olarak dikkat çekmektedir. Ancak uygulamada, KHES'in Meclis'e sunulma sürelerinin uzun olması etkin bir denetimin önüne geçmiştir.

Bütçe hakkının uygulanmasında esas adım ise II. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. II. Meşrutiyet ile birlikte bazı bütçe prensiplerine dayanan ilk çağdaş

bütçe olan 1909 yılı bütçesinden sonra, önce 1910 daha sonra 1912 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) kabul edilmiştir. 1924 Anayasası ile “vergilerin ancak kanunla salınacağı ve alınacağı” hükmüyle vergilerin kanuniliği ile “bütçe kanununun geçerliği bir yıldır” ve “Her yılın kesinhesap kanunu tasarısı, o yılın sonunda başlayarak en geç iki yıl içinde TBMM’ye sunulur” şeklindeki düzenlemelerle bütçe harcamaları ve kesinhesap denetimine ilişkin modern esaslar benimsemiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 204). Görüldüğü gibi, her ne kadar ilk Anayasadan itibaren KHES ihdas edilmiş olsa ve süresi dört yıldan iki yıla düşürülmüş olsa da, Meclis’e sunulma süreleri yine de oldukça uzun olduğundan, tam manasıyla bir parlamenter denetim mümkün olmamıştır. Güncelliğini yitiren bütçe uygulama sonuçları, KHES bağlamında usulen görüşülen bir konu olmanın ötesine geçememiştir.

1961 Anayasası; Bütçe ve kesinhesap kanunu tasarılarının TBMM’ye sunulma ve görüşülme sürecini 1924 Anayasası’ndan daha etkili bir şekilde düzenlemiştir. Buna göre, Kesinhesap Kanunu Tasarısının, ilgili olduğu yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl içinde Parlamentoya sunulması kuralı getirilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 205). Buna karşılık, 1980 öncesinde bazı yıllar kesinhesap kanunu tasarıları süresinde TBMM’de görüşülememiş ve on beş yıl, yirmi yıl gibi uzun yıllar geçtikten sonra kanunlaşabilmiştir (Narter, 2012, s. 42). Esasen, 1874 Nizamnamesi ile başlayan KHES süreci, 1982 Anayasası’na kadar etkin bir şekilde yürütülememiş, Kanunlaşma sürecinde yaşanan uzun gecikmeler, yasama erkinin yürütme erkini arzu edilen düzeyde denetlemesini adeta imkânsız kılmıştır. 1982 Anayasası’nın bu ihtiyaca cevap verip vermediği ise, aşağıda da görüleceği üzere, tartışmaya açık bir konu olarak kalmıştır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndaki düzenlemeler yanında kesinhesap kanunu tasarılarının yeni yıl Bütçe Kanun Tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınması, Genel Kurul’da görüşülmesi ve birlikte karara bağlanmasını öngörmüştür. (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 205). Yürürlükte kalmaya devam eden 1050 sayılı MUK’nin 101 inci maddesine göre; “(Değişik madde: 26/10/1988 - 3483/1 md.) Bakanlardan her biri kendi bütçesine ait gider kesinhesap cetvelini mali yılın bitiminden itibaren en geç beş ay içinde Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderir. Maliye ve Gümrük Bakanı kendi Bakanlığına ait gider kesinhesap cetvelini aynı süre içinde hazırlamakla beraber Devletin genel gelir ve giderlerini kapsayan Hazine genel hesabını ve kesinhesap kanun tasarılarını düzenleyerek mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunar. Hazine genel hesabı ve kesinhesap kanun tasarılarının bir örneği de bu süre içinde Sayıştay Başkanlığına gönderilir” [1050 sayılı Kanunun ilk halinde 17 ay olan bu süre, önce 7 aya, ardından 6 aya düşürülmüştür]. MUK 107 nci maddeye göre ise “Sayıştay, Kesinhesap Kanun Tasarılarının kendilerine verilmesinden itibaren en geç yetmişbeş gün içinde, Hazine genel hesabı üzerindeki Genel Uygunluk Bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar (Değişik madde: 26/10/1988 - 3483/1 md.)”.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde [bütçe denetimi] genellikle mevzuata uygunluğun denetimi şeklinde yapılmış ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı hususu ihmal edilmiştir. Dolayısıyla, yapılan denetimlerin, risk, sistem ve performans denetimi yerine sadece mevzuata uygunluk denetimine odaklanması, denetim sürecini etkinlikten uzaklaştırmıştır. 24 Aralık 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1050 sayılı Kanun döneminde yapılamayan kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı hususlarının denetimine yönelik düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda TBMM’ye sunulacak belge ve raporlar çoğalmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 220). Bununla birlikte, Meclis çatısı altında gerçekleştirilen KHES görüşmelerinde, bu belge ve raporların pek dikkate alınmadığı, alınsa bile neredeyse yalnızca tamamlayıcı ödenek ve ödenek üstü harcamalara odaklanıldığı görülmektedir. Yani kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımına yönelik olarak, belge ve raporlara dayalı verilerden hareketle gerçekleştirilen yasama denetimi oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır.

B. MEVCUT DURUM

Türkiye 10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle fiilen, 16 Nisan 2017 referandumuyla hukuken ve kısmen, 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimi ile de resmen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) geçmiştir. Yeni sistemde MYB ve KHES ancak Cumhurbaşkanınca Parlamentoya “teklif” edilebilmektedir. Bu sistemle Başbakanlık ve bildiğimiz anlamda Bakanlar Kurulu kalkmış, yerine Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ihdas edilmiştir. Yine Kalkınma Bakanlığı, Ekonomiden Sorumlu Bakanlık, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ilga edilmiş; Hazine Müsteşarlığı Maliye Bakanlığı ile birleştirilerek Hazine Maliye Bakanlığı (HMB) halini almış, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü’nün adındaki “Politikaları” ifadesi “Düzenlemeleri” sözcüğü ile değiştirilmiş, Cumhurbaşkanlığına bağlı birçok Kurul ve birimin yanı sıra Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) kurulmuştur. Bundan böyle MYB ve KHES süreçleri, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ve HMB ile SBB koordinasyonu ile sürdürülecektir.

Yapılan anayasal değişiklikle, Anayasada 161-164 üncü maddeler arasında yer alan bütçe ve kesinhesap ile ilgili hükümlerden bazıları kaldırılmış, kalan ve değişikliğe uğrayanlar ise tek maddede, 161 inci maddede, birleştirilmiştir. Buna göre, Milli Bütçe Tahmin Raporu, MYB Kanunu’na eklenmesi gereken belgeler arasından çıkartılmıştır. Ayrıca bütçede değişiklik yapmayı (bölümler arası aktarma yetkisini) düzenleyen anayasal hüküm, yani bölümler arası aktarmanın ancak ayrı bir kanunla yapılabileceği hükmü de kaldırılmıştır. Yapılan önemli değişikliklerden, daha doğrusu eklemelerden bir tanesi de “Geçici Bütçe” uygulamasına ilk kez Anayasada yer verilmesi olmuştur.

Bu sistem değişikliğiyle birlikte Anayasa’nın 161 inci maddesine göre; *“Merkezî Yönetim Kesinhesap Kanunu Teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap*

kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.... Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır”.

Yeni hükümet sistemi ile birlikte 5018 sayılı Kanun’un 42 nci maddesi de şu şekilde değişmiştir: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nun uygulama sonuçlarını onama yetkisini Kesinhesap Kanunuyla kullanır. (Değişik fıkra: 2/7/2018-KHK-703/213 md.) Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.... İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu teklifi birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür. ...”.*

5018 sayılı Kanun’un KHES üzerine Sayıştayca verilecek Genel Uygunluk Bildirimlerine (GUB) ilişkin 43 üncü maddesinin ilgili hükümleri şu şekildedir: *“Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez”.*

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Genel uygunluk bildirimi” başlıklı 41 inci maddesinin ilgili hükümleri şu şekildedir: *“Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimi taslağı; denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları ve faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanır. Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanunu teklifinde yer alan Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilir. Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenen genel uygunluk bildirimi taslakları grup başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığına sunulur...”.*

Görüldüğü gibi KHES yalnızca Anayasa’da değil, 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda da ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Ancak önemli olmakla birlikte

mevzuattan ziyade, uygulamada Meclis'in KHES için mevzuatla çizilen "mali denetim" rolünü ne derece etkin yerine getirdiği daha hayatidir. Aşağıda da görüleceği üzere, 2004-2017 yılları Meclis tutanakları incelendiğinde, KHES aracılığıyla etkin bir mali yasama denetiminin varlığından söz etmek maalesef pek mümkün görünmemektedir. TBMM üyelerinin KHES üzerinde MYB kadar durmadıkları, hatta bazı yıllar KHES maddeleri üzerine hiç söz alınmadığı, maddeler hiç görüşülmeden KHES'in oylanarak kanunlaştığı görülmektedir.

III. TBMM GÖRÜŞMELERİNDE KESİNHEŞAP KANUNU

Çalışmanın Meclis tutanaklarından hareketle ortaya koyduğu sonuçların değerlendirildiği asıl önemli kısmı bundan sonra başlamaktadır. Elbette önce, KHES'in TBMM görüşmelerindeki usul, esas ve içerikten bahsetmek, sonrasında KHES görüşmelerinde söz alma, soru sorma ve oylama konusunda Meclis üyelerinin performansını değerlendirmek yerinde olacaktır. Böylelikle hem sürecin hukuki dayanakları ve içeriği ortaya konacak hem de bu dayanaktan hareketle, Meclis üyelerinin KHES konusundaki hassasiyetlerini değerlendirmek mümkün olacaktır.

A. USUL VE İÇERİK

1982 Anayasası'nda, Bütçe Kanun Tasarısı ile Kesinhesap Kanun Tasarılarının komisyonlarda görüşülmesi zorunluluğu dışında, yasa tasarısı ve tekliflerinin komisyonlarda inceleneneğine ilişkin genel bir kural bulunmamaktadır. 1961 Anayasası'nda da böyle bir hüküm yoktu (Özalp, 2006, s. 278). Ancak TBMM İçtüzüğü'nün 74 üncü maddesinin son fıkrasında "Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilir" hükmüne istinaden, kanun teklifleri ilgili komisyonlara havale edilmektedir.

TBMM İçtüzüğü'nün 62 nci maddesine göre, bütçe sunuş konuşmasını yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcısı ve üst kademe kamu yöneticileri Anayasanın 119 uncu maddesindeki hallerde Meclis Başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilir. Sayıştay Başkanı veya yetkilendireceği daire başkanı ya da üye, gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde açıklama yapabilir.

TBMM İçtüzüğü'nün 142 nci maddesine göre ise, MYB kanun teklifleri, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılmasına, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ek ödenek verilmesine veya bu idarelerin bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılmasına dair kanun teklifleri ile geçici bütçe kanun tekliflerinin tümü; vergi, resim ve harçlar konulmasına, kaldırılmasına, eksiltilmesine veya artırılmasına dair kanun tekliflerinin tümü; merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifleri; ... ve İçtüzüğün emredici hükümleriyle belirtilen diğer hususların oylanması açık oylama ile yapılır. "Kesinhesap" başlıklı 180 inci

maddeye göre ise, Hesapları İnceleme Komisyonu, her malî yılın sonunda, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait geçen yıl bütçesinin kesinhesabını bir raporla birlikte Genel Kurula sunar. Genel Kurul bu raporu bilgi edinmekle yetinir.

Görüldüğü gibi MYB Kanununun Genel Kurul'da görüşülme usulleri TBMM İçtüzüğü'nde ayrıntılı sayılabilecek şekilde açıklanmışken, merkezi yönetime ait KHES'in görüşülmesine dair bir ayrıntıya rastlanmamaktadır. Uygulamada ise, KHES'in görüşülmesi aşağıdaki Tablo 1'de gösterildiği gibi gerçekleşmektedir:

Tablo 1. KHES'in Bütçe Komisyonu ve TBMM Genel Kurulu'nda Görüşülme Usulü

KHES Komisyon'da Görüşülme Usulü	KHES Genel Kurul'da Görüşülme Usulü
• Bakan (HvMB) Sunumu • Söz talebi olan vekillerin söz/soruları • Bakan'ın cevabı • MYB ve KHES'in birinci maddelerinin okunması • Bütçesi görüşülecek kurumların sunumları • Söz talebi olan vekillerin söz/soruları • İlgili Kurum temsilcilerinin cevapları • Kurumların bütçe ve kesin hesaplarının oylanması • MYB 1. Maddeden başlanarak oylanması (varsa önergeler) • KHES 1. Maddeden başlanarak oylanması (varsa önergeler) • Bakan ve Komisyon Başkanının teşekkür konuşması	• CB Yardımcısı veya Bakan Sunumu • Parti grupları adına konuşmalar • Hükümet adına cevaplar (CB yardımcısı veya HvMB) • Şahısları adına MV'lerinin lehte/aleyhte konuşmaları • MYB ve KHES 1. Maddelerinin okunması • Parti grupları adına konuşmalar • Şahısları adına MV'lerinin lehte/aleyhte konuşmaları • Hükümet adına cevap konuşmaları • Soru-cevap bölümü • (Varsa) önergeler • Kurum bütçelerinin (A ve B cetvellerinin) ve kesin hesaplarının sırasıyla okunması ve oylanması • MYB 1. Maddenin yeniden okunması ve oylanması • MYB 2. Maddenin okunması ve oylanması • MYB 3. Maddeden itibaren görüşülme usulü: ○ Maddenin okunması ○ Parti grupları adına konuşmalar ○ Şahısları adına MV'lerin konuşmaları ○ Soru-cevap bölümü ○ (Varsa) önergeler (görüşülmeden, gerekçesinin okutulması) ○ Maddenin oylanması • KHES 1. Maddenin okunması ve oylanması • KHES 2. Maddeden itibaren: ○ Maddenin okunması ○ Parti grupları adına konuşmalar ○ Şahısları adına MV'lerin konuşmaları ○ Soru-cevap bölümü ○ (Varsa) önergeler (görüşülmeden, gerekçesinin okutulması) ○ Maddenin oylanması • Böylece MYB ve KHES maddelerinin oylanması ve kabulü • (Bir sonraki oturumda) MYB ve KHES'in tamamı üzerine parti grupları ve şahıslar adına konuşmalar • Hükümet adına konuşmalar/cevaplar • Şahısları adına lehte/aleyhte konuşmaları • Sırasıyla MYB ve KHES'in bütününün oylanması • Oturum Başkanı ve Hükümet temsilcisinin teşekkür konuşmaları

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi, MYB Kanunu ve KHES tekliflerine ilişkin görüşmeler aynı anda yapılmaktadır. Temelde ikisi geçmiş biri gelecek olan üç yılın bütçesi ele alınır. Örneğin, 2016 bütçe yılı görüşmelerinde aynı anda 2015 yılı bütçe gerçekleştirmeleri [bütçe dönemi henüz kapanmadığından, tahmini gerçekleştirmeler görüşülmektedir] ile 2014 yılı merkezi yönetim kesin hesabı da (hükümetin-idarenin- yaptığı harcamaların uygunluğu da) görüşülür (Çiçek ve Çiçek, 2019, s. 10). Bu uygulamada, bir önceki yıla ait kesin hesap kanun tasarısının gelecek yıl kanun tasarısı ile birlikte, aynı komisyonda görüşülmesi kesin hesap kanun tasarılarının, gelecek yıl merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının gölgesinde kalmasına neden olmaktadır. Komisyonadaki görüşmelerde milletvekillerinin ilgisi, seçmen ve bürokrasiden gelen yoğun talepler nedeniyle gelecek yıl bütçesinden daha fazla ödenek sağlamaya yoğunlaşmaktadır. Burada Bütçe Komisyonu’nun aynı zamanda kesin hesap komisyonu görevini üstleniyor olması sebebiyle TBMM’nin bütçe hakkını kullanabilme etkinliğinin zaafa uğradığı ifade edilebilir (İpek, 2017, ss. 97, 102-103). Uygulamada bütçe ve kesinhesap kanununu görüşmekle görevli Bütçe Komisyonu aynı gün içinde harcamacı kuruluşların hem yılı bütçesini hem de geçmiş yıl hesabını görüşmektedir. Bütçenin daha önce görüşülmesi ve kesinhesabın görüşülmesinin daha sonraya kalması nedeniyle de kesinhesabın hemen hemen hiç görüşülmeden kabul edilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır (Çam, 2017, s. 2859). Burada bir “sıralama hatası” olduğu kesindir. Çünkü KHES’in MYB ile birlikte görüşülmesin mantığı, yürütme erkinin bir önceki bütçe performansından hareketle, bir sonraki yıl bütçesi konusunda gerekli “önceden izin ve sınırlandırma” işlemlerinin içeriğinin yapılandırılmasıdır. Yani hükümet veya herhangi bir harcamacı kurum, bir önceki dönem etkin bir bütçe performansı ortaya koymadığında, bir sonraki dönem yasama erkinin bu durumu dikkate alarak ödenek ve gelir tahsisatını buna göre yeniden tanzim etmesi gerekir. Oysa önce bütçe sonra kesinhesap görüşüldüğünde, böyle bir imkân kalmamaktadır.

Bu çerçevede, TBMM Bütçe Komisyon yapısının yeniden tasarlanarak tek bir Komisyon yapısı altında Bütçe Komisyonu ile Kesinhesap Komisyonunun ayrı ayrı, daimi alt-komisyonlar şeklinde organize edilmesi önerileri gelmiştir. KHES Komisyonu başkanının muhalefet partileri üyeleri arasından seçilmesinin komisyon çalışmalarını, hesapverebilirliğin güçlendirilmesi açısından geliştiren bir durum olarak ortaya çıkmaktadır (İpek, 2017, s. 103). Çalışmanın ilerleyen kısımlarında da görüleceği üzere bu öneri; gerek Komisyon, gerekse Genel Kurul görüşmelerinde, milletvekillerince de defaten dile getirilmiştir. Hatta bu konuda TBMM bünyesinde bazı girişimlerde de bulunulmuş ancak aşağıdaki örneklerde de görüldüğü gibi, bu çabalar neticeye ulaştırılamamıştır.

21 Ocak 2008 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan 2/122 Esas sayılı TBMM İktüzüğünün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İktüzük Teklifi hükümsüz kalmıştır. Teklif, Bütçe Alt Komisyonu ve Kesinhesap Alt Komisyonu kurulmasına ve Sayıştay tarafından sunulan raporların görüşülmesine dair hükümler içermekteydi. Teklif, kurulacak Kesinhesap Alt Komisyonunu

halihazırdaki Bütçe Komisyonu'na bağlı bir alt komisyon olarak düzenlendiği ve üye tanziminin de Bütçe Komisyonu'ndaki oranlara göre yapılacağını öngördüğü için eleştirilecek yönleri sahip olsa da, gerek kesinhesap kanun tasarısının gerek Sayıştay raporlarının görüşülmesi için ayrı bir komisyon kurulması ihtiyacına işaret etmesi nedeniyle, üzerinde durulması gereken bir önem taşımaktaydı. Benzer bir girişim, 10 Şubat 2015 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan 2/2689 sayılı Kesinhesap Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi'dir. Teklif, TBMM bünyesinde yeni bir ihtisas komisyonu olarak Kesinhesap Komisyonunun kurulmasını, başkanın muhalefet partisinden seçileceğini, üye sayısının da partilerin milletvekili sayılarıyla orantılı olarak belirleneceğini düzenlemiştir. Ancak teklif kanunlaşmamıştır (Çam, 2017, ss. 2863-2864). Esasen, Başkan hangi partiden olursa olsun, böyle bir komisyonun kurulması yerinde olacaktır. Ancak bu komisyon kurulursa, MYB görüşmelerinden önce bu komisyonun çalışması ve sonuçları raporlaması, Bütçe Komisyonu'nun da MYB üzerinde görüşmelerini bu raporlara göre gerçekleştirmesi daha yerinde olacaktır. Böylelikle yukarıda bahsedilen sıralama hatası da (bütçenin kesinhesaptan önce görüşülmesi) giderilmiş olacaktır.

Sayıştay'ın KHES üzerine hazırladığı Genel Uygunluk Bildirimleri incelendiğinde ise şu başlıkların öne çıktığı görülmektedir:

- Tamamlayıcı ödenek vasıtasıyla, Ek Bütçe Kanunu çıkarılmadan, ödenek üstü harcama yapılması (Konukman, 2015, s. 55; Kırıl ve Akdemir, 2019, s. 109).
- Yedek ödenek mekanizması kullanılarak Meclis'in kabul ettiği ödenek bileşiminin yıl içinde önemli ölçüde değiştirilmesi
- Bütçe giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımını gösteren cetvellerin Kesin Hesap Kanun Tasarılarına eklenmemesi.
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetvelinin Kesin Hesap Kanun Tasarılarına eklenmemesi (Konukman, 2015, s. 57).

Gerek Komisyon gerekse Genel Kurul görüşmelerinde özellikle "tamamlayıcı ödenek" meselesi vurgulanmaktadır. Kırıl ve Akdemir tamamlayıcı ödenek uygulamasının TBMM'nin bütçe hakkını olumsuz etkilediğini şu şekilde ifade etmişlerdir (2019, s. 127): "*Ülkemiz mali mevzuatında yer almayan tamamlayıcı ödeneğin TBMM tarafından uygun bulunması ... personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı sınırlamasının esnetilmesi anlamına geldiği gibi, bu uygulamanın yasamanın bütçe hakkı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini de gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, yürütmenin TBMM tarafından bütçe uygulamasına ilişkin kendisine verilen yetkileri kullanırken bütçe hakkı ilkesi çerçevesinde bu yetkileri genişletecek şekilde uygulamalardan kaçınması gerektiği değerlendirilmektedir*". Bu tespit oldukça

yerindedir. TBMM bütçe hakkının izin verme ve sınırlandırma kısmını kullanırken, “önceden izin” ve “bölümler halinde onama” ilkelerinden hareket eder. Bütçe kullanımına her mali yıl başlamadan önce TBMM’ce izin verilmesi bunun en bariz göstergesidir. Meclis böylelikle, yürütme erkinin gelir tahsil etme ve harcama yapma yetkisini bir yıl ile “sınırlanmış” olur. Diğer yandan, bir harcamacı kurumun bütçesinin bir bütün olarak değil de “bölümler halinde” onanması da doğrudan bütçe hakkı ile ilgilidir. Bölümler halinde onama neticesinde kurumun bütçesinin her bir bölümü (fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyindeki her bir tertip) birer Meclis kararı (yasama faaliyeti çerçevesinde) haline gelmektedir. Kural olarak bir Meclis kararının, yürütme organının kararı ile saf dışı bırakılması mümkün olmamalıdır. Ancak yedek ödenek ve (mevzuatta yeri olmamasına rağmen) tamamlayıcı ödenek gibi uygulamalar, bunu mümkün hale getirmekte ve TBMM’nin bir kararı ve bütçe hakkı devre dışı bırakılabilmektedir. Bunun yerine, ihtiyaç hâsıl olduğunda, Meclis’e Ek Bütçe Kanun Teklifi sunulması mevzuata daha uygun olacaktır.

KHES’in madde sayısı ve içeriğinde de süreç içerisinde değişikliğe gidilmiştir. Tablo 2’den de görülebileceği gibi, 2011 yılına kadar on maddeden oluşan KHES Tasarıları (CHS ile bundan böyle “Teklifleri”), 2011 ve sonraki yıllarda yedi maddeye düşürülmüştür. “Nazım Gelir ve Gider” maddesi metinden çıkarılmış; Tamamlayıcı, Devredilen ve İptal Edilen ödenek maddeleri ise “Devredilen, İptal Edilen Ve Tamamlayıcı Ödenek” başlığı altında tek maddede birleştirilmiştir.

Tablo 2. 2011 Yılı Öncesi ve Sonrası KHES’in Madde Sayısı ve İçeriği

2011 Yılı Öncesi	2011 Yılı ve Sonrası
Md. 1: Gider Bütçesi Md. 2: Gelir Bütçesi Md. 3: Nazım Gelir ve Gider Md. 4: Denge Md. 5: Tamamlayıcı Ödenek Md. 6: Devredilen Ödenek Md. 7: İptal edilen Ödenek Md. 8: Devlet Borçları Md. 9: Yürürlük Md. 10: Yürütme	Md. 1: Gider Bütçesi Md. 2: Gelir Bütçesi Md. 3: Denge Md. 4: Devredilen, iptal edilen ve tamamlayıcı ödenek Md. 5: Devlet Borçları Md. 6: Yürürlük Md. 7: Yürütme

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi içerik olarak KHES’te bir değişiklik söz konusu değildir. Bir önceki uygulamada yer alan üç madde birleştirilmiştir. İlk bakışta önemsiz görünen bu değişiklik esasen oldukça hayati bir sonuç ortaya çıkarmıştır: Madde sayısı azaldığı için toplamda KHES üzerine alınan söz sayısı da azalmaktadır. Elbette bu durum Meclis’in söz hakkının kısıtlanması/daraltılması anlamına

gelmektedir. Aşağıda da görüleceği üzere, zaten KHES üzerine pek de hassas olmayan Meclis üyelerinin Kanun üzerindeki motivasyonu, bu durumdan daha da olumsuz etkilenmektedir. Komisyon'da ve Genel Kurul'da vekiller maddeler üzerine söz aldıklarından, 2011 ve sonrası dönemde madde sayısı düştüğü için, Kanun Tasarıları üzerine alınan söz sayısı da azalmış ve toplam müzakere süreci doğal olarak kısalmıştır. Bu durum da Meclis'in bütçe hakkının kullanımında kısıntıya gidilmesi anlamı taşımaktadır.

B. TUTANAK İNCELEMESİ SONUÇLARI

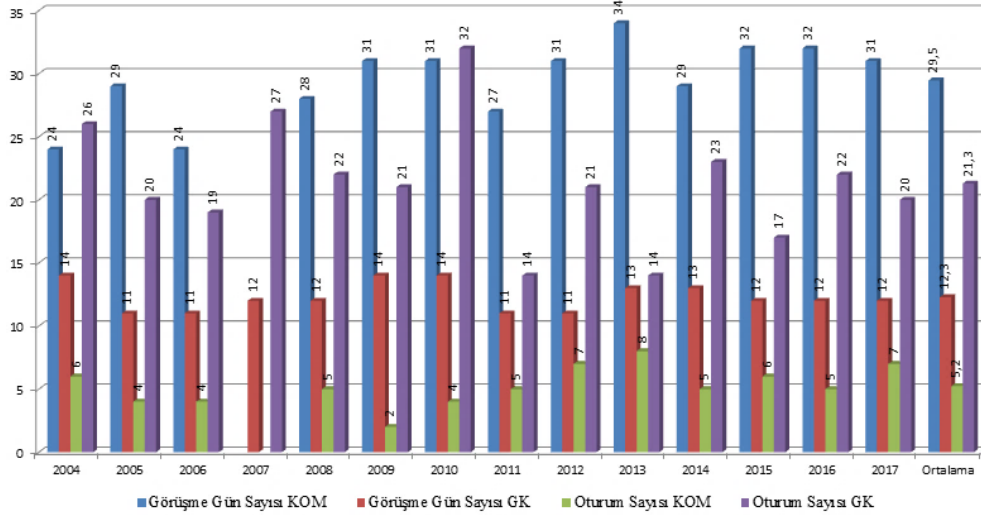
Çalışmanın bundan sonraki kısmında, TBMM tutanaklarının ayrıntılı taranması ile 2004-2017 arası MYB ve KHES'in geneli ve maddeleri ile ilgili Meclis görüşmeleri analiz edilmiştir. Çalışmanın sınırları açısından tek tek harcamacı kurum bütçe ve kesin hesap görüşmeleri analize dâhil edilmemiştir. MYB ve KHES maddeleri ile genelinin Komisyondaki oylama sonuçları rakamsal olarak tutanaklara geçmediğinden, burada verilememektedir. Sonuçlar tutanağa Komisyon Başkanının “kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir” ifadesiyle geçmiştir. Bu arada aşağıda sıralanan bazı özel durumlar ve zorluklarla da karşılaşmıştır:

- 2009 mali yılı MYB ve 2007 yılı KHES Komisyon görüşme tutanakları TBMM tarafından yayınlanmadığı için, 2007 KHES verilerine ulaşılamamıştır.
- 2011 mali yılı MYB ve 2009 yılı KHES Komisyon görüşmelerinin KHES maddeleri ile ilgili tutanağı TBMM sayfasında yayımlanmadığı için 2009 yılına ait KHES bilgilerine kısmen ulaşılmıştır.
- 2013 MYB - 2011 KHES kanun tasarılarında gerek MYB, gerekse KHES'te madde sayıları dikkate değer oranda azalmıştır.
- 2010, 2014, 2015 ve 2016 yılları KHES Komisyon görüşmelerinde KHES maddeleri ile ilgili hiç söz alınmamış, KHES'in maddeleri görüşülmeden oylanıp kanunlaşmıştır.
- 2015 KHES Genel Kurul görüşmelerinin soru-cevap kısmı yapılmamıştır.
- 2017 KHES görüşmelerinde hesap verecek makam (Başbakanlık) kaldırıldığından, muhatap bulunamaması eleştirilmiştir.

Öncelikle MYB ve KHES'in görüşüldüğü gün ve yapılan oturum sayılarına bakıldığında, inişli çıkışlı bir seyir izlemesine rağmen, TBMM'nin MYB ve KHES görüşmeleri için kendisine tanınan 75 günlük süreyi tam olarak kullanmadığı/kullanamadığı görülmektedir. Aşağıdaki Şekil 1'den de görüleceği üzere; incelenen on dört yılın ortalamasına bakıldığında, Komisyon, Anayasa tarafından kendisine tanınan MYB ve KHES üzerine 55 günlük görüşme süresinin ortalama 29,5 gününü kullanmaktadır. Genel Kurul ise anayasal olarak kalan 20

günün sadece 12,3 gününü kullanmaktadır. Yani Meclis, Anayasa tarafından kendisine tanınan 75 günlük sürenin ortalama olarak ancak 41,8 gününü (yaklaşık %56'sını) kullanmaktadır. Hatta en kısa görüşme süresinin olduğu 2006 yılı görüşmeleri toplamda yalnızca 35 gün sürmüştür. En uzun görüşmelerin yapıldığı 2013 yılında bile Komisyon ve Genel Kurul'un kullandığı toplam süre 47 gündür (toplam 75 günlük sürenin yaklaşık %63'ü). Bu açıdan bakıldığında Meclis'in MYB ve KHES üzerine yapılan görüşmelerde pek de derinliğe inmediğini ifade edebiliriz. Oturum sayısı açısından ise, Genel Kurul'un açık ara önde olduğunu, vekil sayısına bağlı olarak Genel Kurul'da daha fazla sayıda oturum yapıldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Şekil 1. MYB ve KHES Görüşme Gün ve Oturum Sayısı



MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

KHES: Kesinhesap Kanunu

KOM: Komisyon

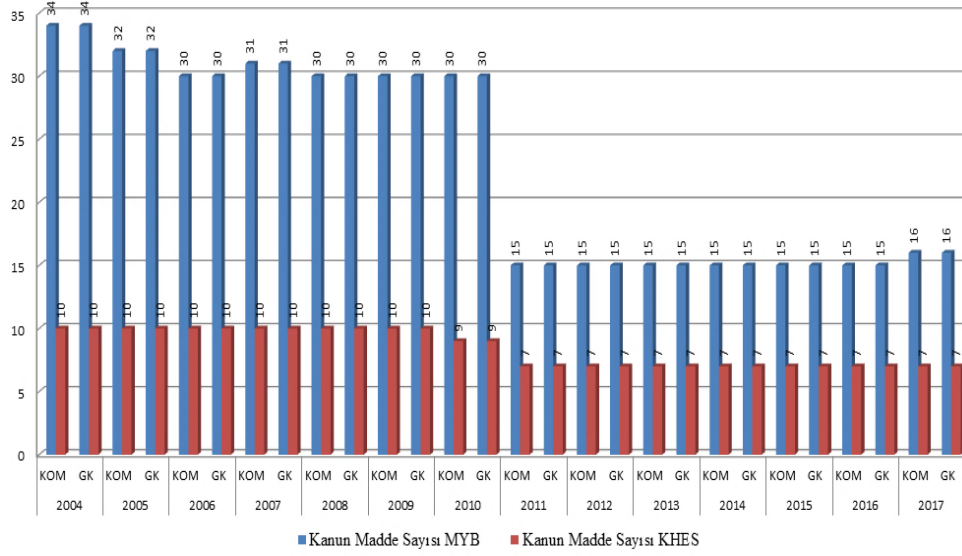
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

5018 Sayılı yasa ile düzenlenen yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme aracı olarak kesinhesap kanunuyla ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Her şeyden önce bütçe kapsamının geliştirilmesine bağlı olarak kesin hesap kanunun kapsamı da genişletilmiştir. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu olarak tanımlanan ve Kanunun 3 üncü maddesinde Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanununa dâhil edilmiştir (Bağlı, 2010, s. 116). Buna karşılık, Şekil 2'de de görüleceği gibi, 2011 mali yılı ve sonrasında gerek MYB gerekse KHES madde sayıları gözle görülür biçimde azalmıştır. Ancak yine de, yukarıda Şekil 1'de görüldüğü gibi, görüşme gün sayısında, bu azalışla orantılı

bir düşüş söz konusu olmamıştır. Bu bağlamda, görüşülen gün sayısı açısından, TBMM'nin Anayasa tarafından kendisine tanınan 75 günlük sürenin tamamını kullanmamasını, görüşülen madde sayısı ile açıklamak mümkün görünmemektedir.

Şekil 2. Kanun Madde Sayısı



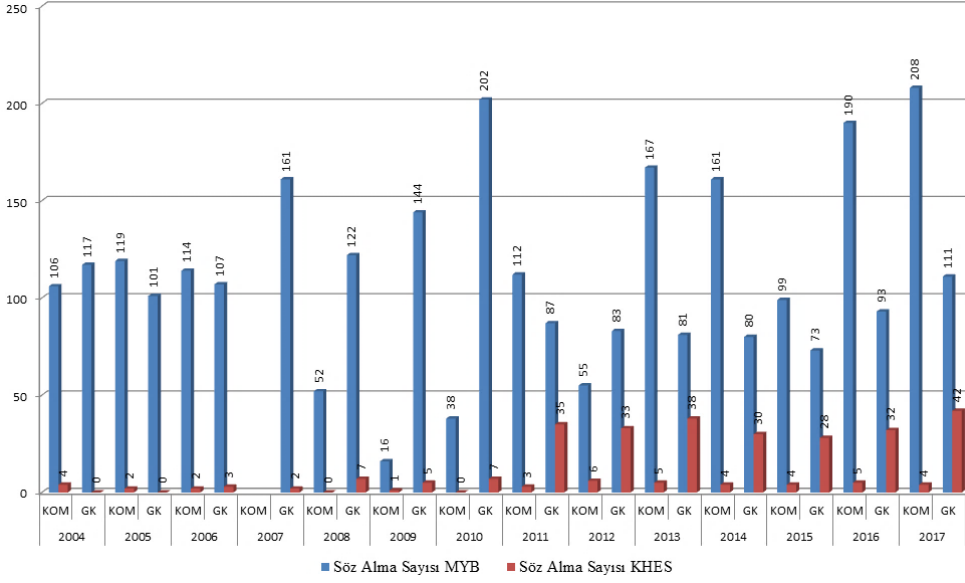
MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
KOM: Komisyon

KHES: Kesinhesap Kanunu
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Anglo-Sakson ülkelerinde parlamentolarca bütçe hakkının kullanılması, bütçe tasarısının görüşülmesinden çok, kesin hesapların ibrasıyla ilgili görüşmelerde ortaya çıkmaktadır (Bağlı, 2012, s. 69). Çünkü, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, parlamentonun bütçe hakkı kullanımını tamamlayan en önemli unsur KHES'in görüşülmesi ve kanunlaşmasıdır. Çünkü KHES ile parlamento, yürütme erkine verdiği izinlere ve çizdiği sınırlara riayet edilip edilmediğini denetlemekte, bir manada millet adına yürütme erki ile ibralaşmaktadır. Bu açıdan Türkiye bağlamında MYB'yi bir "akit" olarak değerlendirirsek, KHES bu akte uyumun denetlendiği en önemli kontrol zemini olmaktadır. Oysa uygulamada asıl dikkatler MYB üzerine odaklanmakta, KHES üzerindeki görüşmeler gerek söz alma sayısı, gerekse içerik olarak oldukça zayıf kalmaktadır. Aşağıdaki Şekil 3'te Komisyon ve Genel Kurul aşamalarında MYB ve KHES ile ilgili milletvekillerinin "söz alma" sayısı verilmiştir.

Şekil 3. Söz Alma Sayısı



MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
KOM: Komisyon

KHES: Kesinhesap Kanunu
GK: Genel Kurul

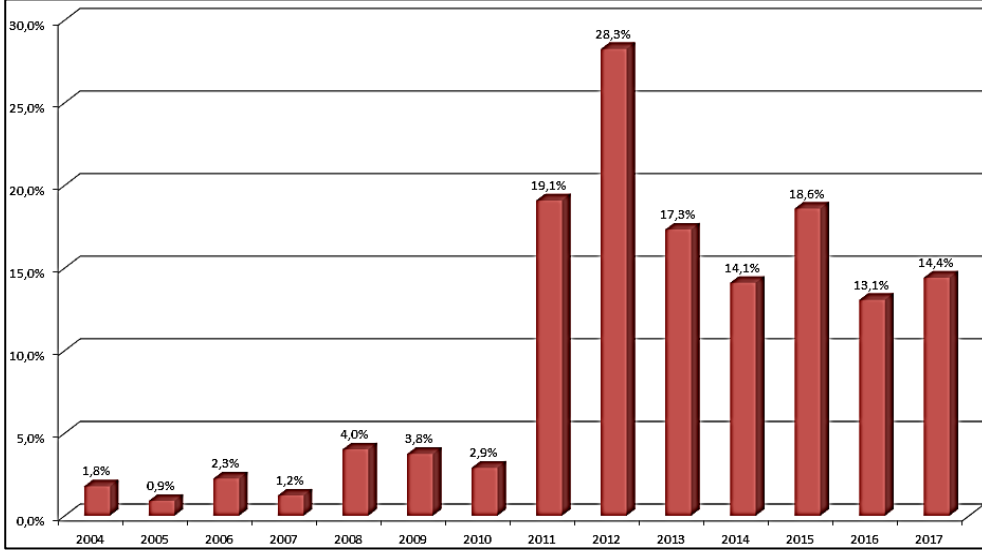
Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Burada sadece konu ile ilgili söz alma sayılarına yer verilmiştir. Örneğin MYB görüşmelerinde MYB dışında, veya KHES görüşmelerinde KHES dışındaki konularda alınan sözler ve yapılan müzakereler “söz alma” sayılarına dahil edilmemiştir. Böylelikle MYB ve KHES ile ilgili milletvekillerinin dikkatinin hangi yönde olduğunu karşılaştırma imkânı ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü gibi (Şekil 2 ile birlikte değerlendirdiğimizde) MYB madde sayısı KHES madde sayısının iki katı olduğu halde, her iki kanun tasarısının (teklifinin) içeriği ile ilgili söz alma sayıları arasında bunu aşan bir fark söz konusudur. 2004 ve 2005 yıllarında Genel Kurul’da, 2008 yılında ise Komisyon’da KHES ile ilgili hiç söz alınmamıştır. İlginç bir biçimde, 2011 yılına kadar Komisyon ve Genel Kurul’da MYB ile ilgili söz alma sayıları bir birine oldukça yakın iken; 2011 sonrasında Komisyon’daki söz alma sayıları açık ara önde olmuştur. Hatta 2013, 2014 ve 2016 yıllarında MYB üzerine Komisyon’da alınan söz sayısı, Genel Kurul’da alınanın iki katından fazla; 2017 yılında ise iki katından çok az aşağıdadır (Genel Kurul: 111, Komisyon: 208).

KHES konusunda ise söz alma sayıları yine 2011 yılından sonra gözle görülür bir artış göstermiştir. 2004 yılından 2011 yılına kadar Komisyon ve Genel Kurul’da KHES üzerine alınan söz sayısı toplamda 33 iken, tek başına 2011 yılında bu toplam 38 (Genel Kurul: 35, Komisyon: 3) olarak gerçekleşmiştir. Buna

rağmen, KHES üzerine alınan söz sayıları MYB üzerine alınan sözlerin yarısına dahi ulaşamamaktadır. Aşağıdaki Şekil 4'te Komisyon ve Genel Kurul'da KHES üzerine alınan söz sayılarının MYB üzerine alınan söz sayılarına oranları yüzde olarak verilmiştir.

Şekil 4. KHES Üzerine Söz Alma Sayılarının MYB Üzerine Söz Alma Sayılarına Oranı (KOM+GK)



MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

KOM: Komisyon

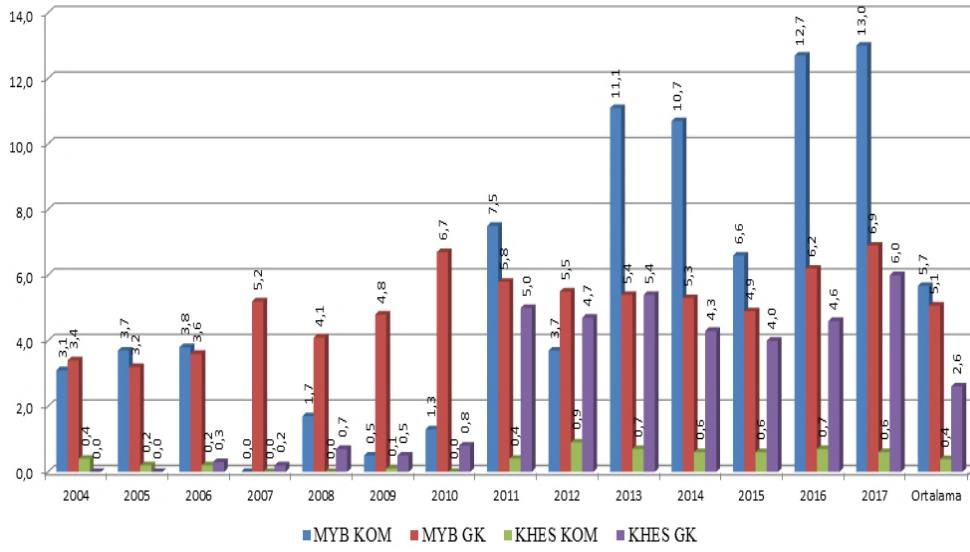
KHES: Kesinhesap Kanunu

GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi, Komisyon ve Genel Kurul'da 2011 yılına kadar KHES üzerine alınan sözlerin MYB üzerine alınan sözlere oranı %4'ü geçememiştir. Bu yedi yıllık dönemin ortalaması yalnızca %2,4 olarak gerçekleşmiştir. 2011 ve sonraki yıllarda ise bu oran çok önemli bir artış eğilimi göstermekle birlikte, bu artış istikrarlı değil, dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu ikinci dönemin ortalaması ise %17,8 olmuştur. 2011 sonrasında bile bu oran ortalama olarak %20'yi aşamamıştır. Bu konudaki en yüksek oran olan 2012 yılına ait %28,3 oranı da, Komisyon ve Genel Kurul'da KHES üzerine alınan sözlerin MYB üzerine alınan sözlerin üçte birine dahi ulaşmadığını göstermektedir. Halbuki, hesap verebilir bir demokraside, KHES üzerine alınan sözlerin MYB üzerine alınanlardan daha fazla olması gerekmektedir. Oysa TBMM bağlamında böyle bir tablonun oluşmadığını ifade edebiliriz. Benzer eğilim madde başına söz alma sayılarında da kendisini göstermektedir. Aşağıdaki Şekil 5'te madde başına alınan söz sayıları ortalama olarak ifade edilmiştir.

Şekil 5. Madde Başına Alınan Söz (Ortalama)



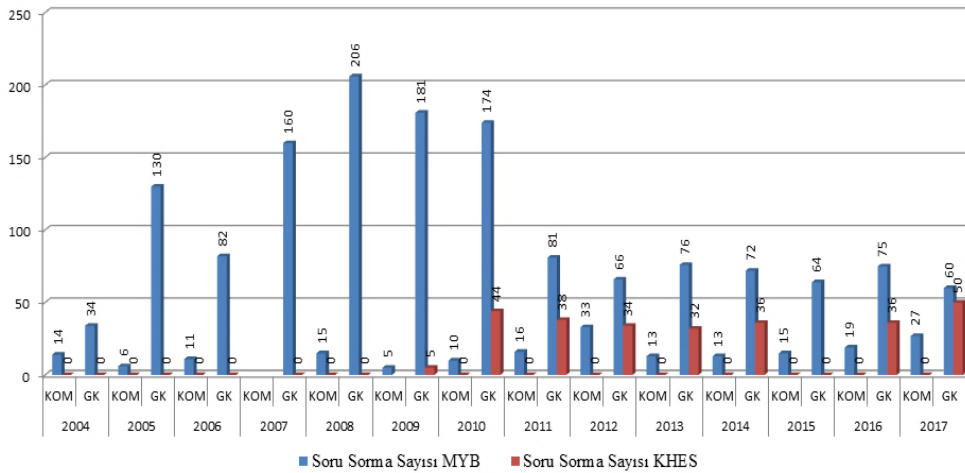
MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
KOM: Komisyon

KHES: Kesinhesap Kanunu
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Burada da 2011 yılının bir dönüm noktası olduğu ifade edilebilir. Gerek Komisyon'da gerekse Genel Kurul'da her iki Kanun için de madde başına söz alma sayılarında gözle görülür bir artış olduğu, ancak Şekil 4'te görülen dalgalı seyrin burada da devam ettiği görülmektedir. Bir diğer dikkat çeken nokta da 2011 öncesi KHES ile ilgili madde başına söz alma sayılarının 1'in altında olmasıdır. TBMM'nin İngiliz Parlamentosu gibi bütçeyi aynen kabul veya reddetmesi ancak kesinhesabı derin bir şekilde incelemesi TBMM için de istenen uygulamadır (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013, s. 85). Ancak Türkiye'de yürütme erkinden hesap sorması gereken muhalefet milletvekillerinin KHES görüşülürken madde başına bir söz almaya bile değer görmedikleri anlaşılmaktadır. Bu durum 2011 sonrası Komisyon görüşmelerinde de devam etmiştir. Genel Kurul'da ise KHES'teki her madde başına ortalama 2,6 söz alındığı görülmektedir. Oldukça yetersiz olmakla birlikte, bu gelişmenin dahi olumlu bir eğilime işaret ettiği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte her kanun görüşülürken muhalefet milletvekillerince iktidar temsilcisine sorulan soru sayılarına bakıldığında, bu olumlu gelişmenin etkin bir yasama denetimini ortaya koymadığı ortaya çıkmaktadır. Aşağıda Şekil 6'da ve Şekil 7'de MYB ve KHES ile ilgili muhalefet milletvekillerince sorulan toplam ve madde başına (ortalama) soru sayıları gösterilmiştir.

Şekil 6. Soru Sorma Sayısı

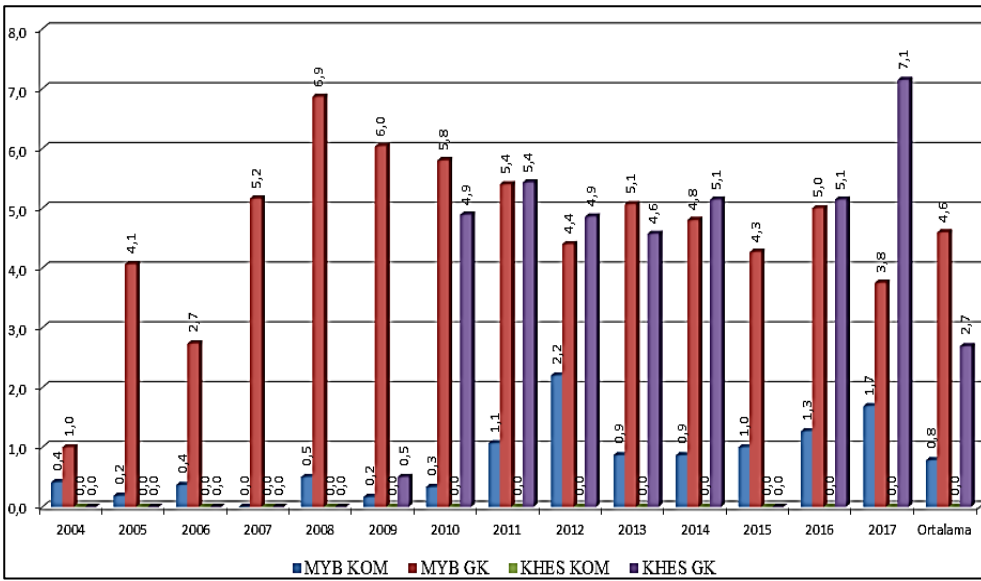


MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
KOM: Komisyon

KHES: Kesinhesap Kanunu
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Şekil 7. Madde Başına Soru Sayısı



MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
KOM: Komisyon

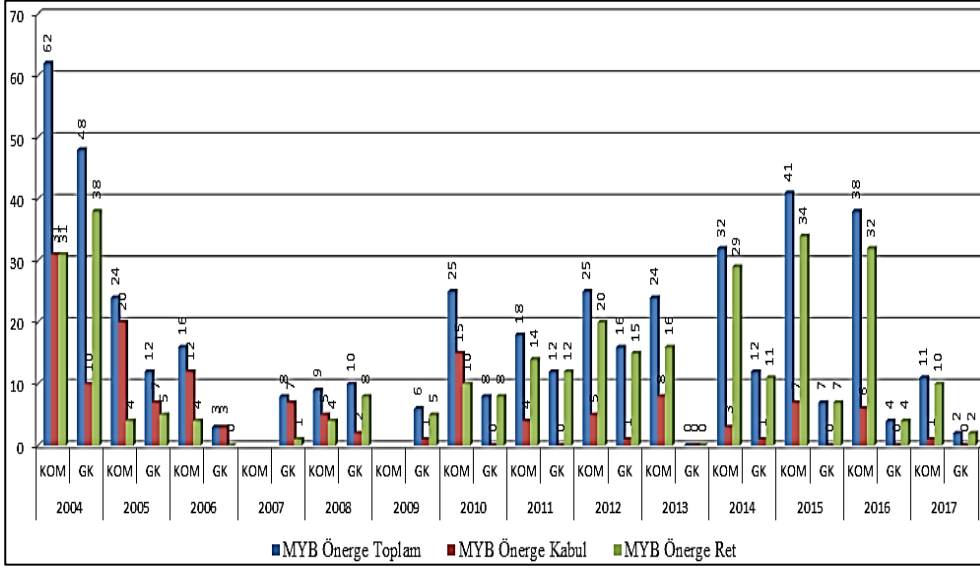
KHES: Kesinhesap Kanunu
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Şekil 6 ve Şekil 7’de görüldüğü üzere, incelenen on dört yıl boyunca, Komisyon aşamasında KHES’in içeriği ile ilgili hiç soru sorulmamıştır. Genel Kurul aşamasında ise, KHES üzerine soruların sayısı MYB hakkında sorulanlarla kıyaslanamayacak düzeyde düşüktür. Bununla birlikte KHES’te madde sayısı az olduğu için, madde başına ortalama soru sayısına bakmakta fayda vardır. Burada ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır: 2011 yılına kadar (2010 yılı hariç) MYB için madde başına sorulan soru ortalamasının KHES ortalamasından kıyas kabul görmeyecek düzeyde yüksek olduğu görülmektedir. 2011 yılından sonraki döneme bakıldığında ise (2015 yılında KHES’in Genel Kurul ve Komisyon görüşmelerinde soru-cevap kısmı yapılmadığı için bu yıl değerlendirme dışı bırakıldığında), 2011 yılında MYB ve KHES madde başına soru ortalamalarının eşit, 2013 hariç diğer yıllarda ise KHES ortalamasının MYB’nin üzerinde olduğu görülmektedir. Tabi bu durum Genel Kurul için geçerlidir. Komisyonunda KHES ile ilgili hiç soru gelmediği için, on dört yıllık dönemde Komisyon’da KHES üzerine sorulan soruların ortalaması “sıfır” çıkmaktadır. Komisyon üyelerinin KHES konusunda neredeyse hiçbir motivasyona sahip olmadıkları, MYB konusunda ise Genel Kurula nispetle daha düşük bir ilgi düzeyine sahip oldukları görülmektedir. Oysa yasa koyucunun mali yılbaşından 75 gün önceki sürecin 55 gününü Komisyon’a tahsis etmesinin bir sebebi olmalıdır. Şekil 4, Şekil 5, Şekil 6 ve Şekil 7 birlikte değerlendirildiğinde; milletvekillerinin Komisyon’da çoğunlukla söz alıp eleştiri getirdikleri, en etkin eleştiri biçimi olan soru sorma konusunda ise çekingen davrandıkları ortaya çıkmaktadır. Çünkü şekil 4 ve 5’te de görüldüğü gibi Komisyon üyelerinin MYB üzerine aldıkları söz sayısında gözle görülür bir iyileşme olduğu halde (KHES üzerine alınan söz sayısındaki artış daha mütevazıdır), Şekil 6 ve 7’de görüldüğü gibi bu Kanun üzerine madde başına sordukları soru sayısı dalgalı bir seyir izlemektedir. Oysa etkili ve veriye dayalı sorularla daha kuvvetli bir muhalefet yapmak mümkündür.

Yukarıdakine benzer bir durum da Komisyon ve Genel Kurul aşamalarında MYB ve KHES ile ilgili verilen değişiklik önergelerinde görülmektedir. Buna ilişkin veriler aşağıda Şekil 8’de ve Şekil 9’da verilmiştir.

Şekil 8. MYB Önerge Sayısı



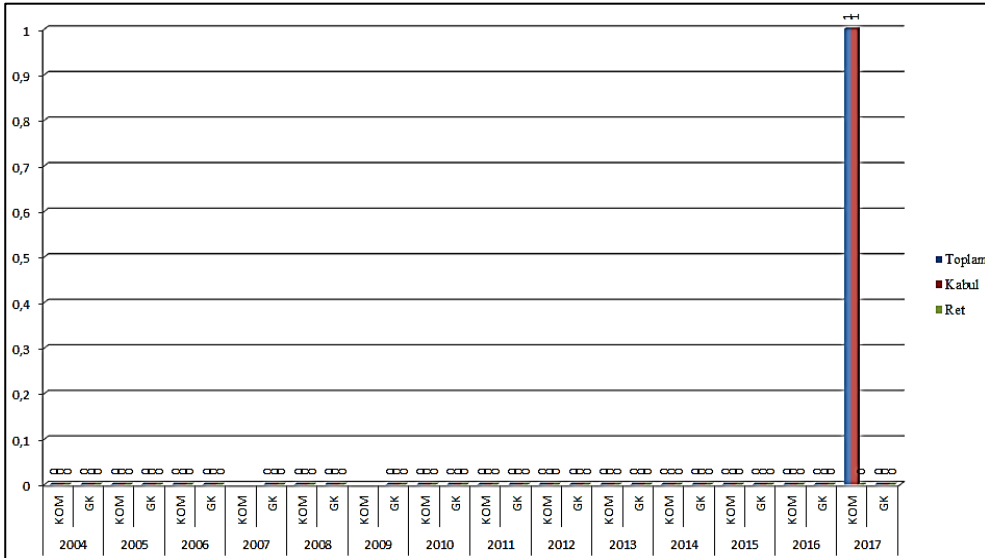
MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

KOM: Komisyon

GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Şekil 9. KHES Önerge Sayısı



KHES: Kesinhesap Kanunu

KOM: Komisyon

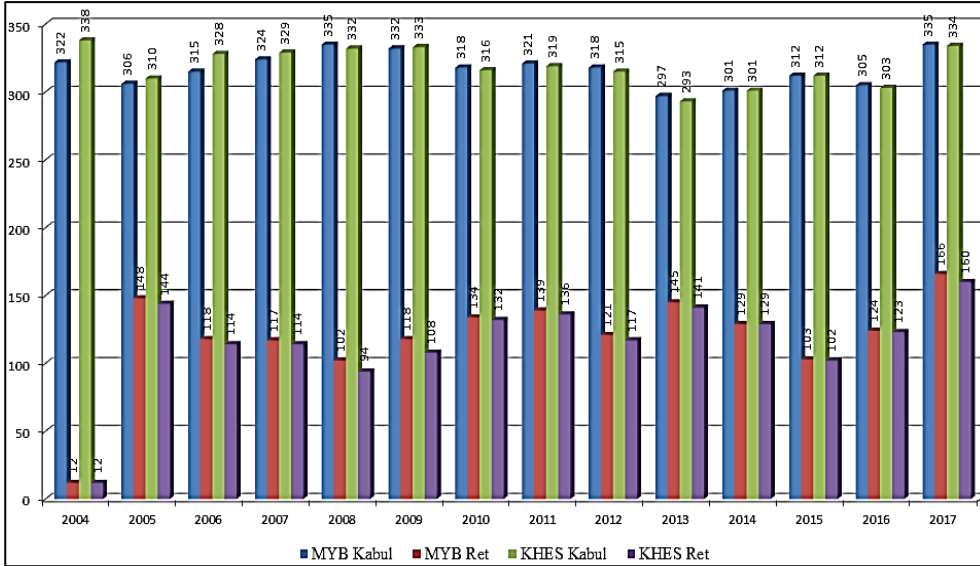
GK: Genel Kurul

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi, 2004-2017 yılları arası KHES üzerine olan görüşmelerde yalnızca bir adet değişiklik önergesi verilmiştir. 2017 yılı Kesinhesap Kanunu görüşmelerinde Komisyon aşamasında verilen mevzu bahis önerge ile, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildiği halde, Kanun'un yürürlük maddesinde yanlışlıkla (alışkanlıkla) yer alan "Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür" cümlesindeki "Bakanlar Kurulu" ifadesi "Cumhurbaşkanı" ifadesi ile değiştirilmiştir. Yani Kanun'un esasına yönelik bir değişiklik önergesi söz konusu değildir. İlgili döneme bakıldığında en fazla değişiklik önergesinin MYB ile ilgili olarak Komisyon aşamasında 2004 yılında verildiği, verilen toplam 62 önergenin tam olarak yarısının kabul, yarısının ise reddedildiği görülmektedir. 2007 ve 2009 yılları KHES görüşme tutanaklarında sorun olduğu için bu yıllar ile ilgili yorum yapmak pek sağlıklı olmayacaktır. 2013 yılı Genel Kurul aşamasında MYB üzerine hiçbir değişiklik önergesi verilmediği dikkat çekmektedir. 2011 yılı sonrası en fazla değişiklik önergesi ise 2015 yılı MYB Komisyon görüşmelerinde verilmiş, verilen toplam 41 önergenin 7'si kabul edilmiş 34 adedi ise reddedilmiştir.

Milletvekillerinin MYB ve KHES'e olan ilgilerinin düzeyini ifade eden bir diğer gösterge de kanunlar oylanırken görülen oy kayıplarıdır. MYB ve KHES kabul-ret sayılarını gösteren detaylar aşağıda Şekil 10 ile verilmiştir:

Şekil 10. Genel Kurul Oylama Sonuçları¹



MYB: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

KHES: Kesinhesap Kanunu

Kaynak: Tarafımızca Oluşturulmuştur.

¹MYB ve KHES maddeleri ile genelinin Komisyondaki oylama sonuçları rakamsal olarak tutanaklara geçmediğinden, burada verilememektedir. Sonuçlar tutanaklara Komisyon Başkanının "kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir" ifadesiyle geçmiştir.

Yukarıdaki Şekil 10'da görüldüğü gibi (2008 yılı haricinde) 2010 yılına kadar MYB oylandıktan sonra yapılan KHES oylamalarında “Kabul” oyu sayısı MYB kabul oyu sayısına göre artış gösterirken; “Ret” oylarının sayısı 2004 yılında aynı kalmış, ancak bundan sonraki dönemde (2014 yılı haricinde) sürekli azalmıştır. Yani MYB için “Ret” oyu verenlerin bir kısmı, KHES’e sıra geldiğinde oylamaya katılmamıştır (veya düşük bir ihtimal de olsa “Kabul” oyu kullanmıştır). 2011 sonrası dönemde “Kabul” oylarında da KHES’e gelindiğinde az sayıda düşüş olduğu gözlenmekle beraber, en fazla düşüşün 4 oy (2013 yılında) olduğu görülmektedir. Oysa 2017 yılı KHES oylamasında verilen “Ret” oyları, MYB için verilenlerden 6 oy azdır. Bu durum, fazla olmamakla birlikte, iktidar mensuplarının MYB ve KHES oylamalarında oylarına daha çok sahip çıktıklarını, muhalefet cephesinde ise MYB oylandıktan sonra bir miktar motivasyon düşüklüğü yaşandığına işaret etmektedir.

Esasen milletvekillerindeki bu motivasyon eksikliğini bütçe ve kesinhesap görüşmelerinin tümünde görmek mümkündür. Arada tansiyonu yüksek tartışmalar görüle de, bunlar genelde bütçe veya kesinhesap ile ilgili olmamakta ve başka siyasi konulardaki hesaplaşmaları yansıtmaktadır. Bu durum son yıllarda ortaya çıkmış da değildir. Nitekim Gürsoy 1981 tarihli Bütçe kitabında, genel kurul görüşmeleri ile ilgili olarak, mevzuu şu ifadelerle veciz şekilde özetlemiştir (s. 360):

“Seçim bölgesinin özel bir konusunu millet kürsüsünden dile getirmek isteyen bir senatör istediği fırsatı, bu vesile ile bulur. Bütçe tasarısı ile ilişkisi olsun olmasın önemli saydığı, kürsüden açıklamak istediği her şeyden bahseder. Hele kendi seçim bölgelerinde yaptırılmasını istedikleri şeyler için senatörler bütün belağatlarını kullanırlar. Amaç, seçmene selamdır. Muhalefet grubu mensupları da özellikle tenkit etmek istedikleri işleri bu vesile ile kürsüye getirirler. Tabi her şeyden bahsedilebildiği için ara sıra bütçeden ve maliyeden de söz edildiği olur”.

Günümüzde de durum pek farklı değildir. MYB ve KHES görüşmelerinde tansiyonu en yüksek tartışmalar bütçe ve maliye ile ilgili konularda değil, diğer siyasi konularda gerçekleşmektedir. Komisyon veya Genel Kurul aşaması fark etmez, milletvekilleri genelde, madde üzerine veya kanunun geneli üzerine grupları yahut şahısları adına söz aldıklarını beyan ettikten sonra, kendi gündemlerine geçmektedirler. Arada bir de bütçe ve maliye ile ilgili konulara girmektedirler. Aşağıdaki Tablo 3’te MYB ve KHES görüşmelerinde vekillerce en çok dile getirilen bütçe ve maliye ile “İlgili” ve “İlgisiz” konu başlıkları sıralanmıştır.

Tablo 3. MYB ve KHES Görüşmelerinde Bütçe ile “İlgili” ve “İlgisiz” En Çok Değinen Konu Başlıkları

İlgili	İlgisiz
- Ayrı bir KHES Komisyonu kurulması. - KHES’in hakkıyla görüşülemediği. - Bütçe tahminlerinin bir türlü tutturulamaması. - Tamamlayıcı ödenek. - Ödenek üstü harcamalar. - Ödenek aktarmalarında kurallara riayet edilmemesi. - Yedek Ödeneğin verimli kullanılmaması. - TBMM’nin «bütçe hakkı». 5018 sayılı Kanun’da yer alan Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık ilkeleri. - Sayıştay raporlarının dikkate alınmaması. - Dolaylı vergilerin payı. - Borç stokunun sürekli artması. - Ülkenin genel ekonomik durumu. - Bazı illere yatırım yapılmaması / teşvik verilmemesi. - Çiftçinin, köylünün durumu.	- Kendi seçim bölgesine yapıl(may)an yatırımlar. - Suriye meselesi. - Milletvekili dokunulmazlıkları. - Askeri darbeler. - Kıbrıs meselesi. - Krizin “teğet” geçmesi. - Doğu-Güneydoğu’daki olaylar. - Hükümet sistemi. - Özelleştirmeler. - Sıkça şiir okunması. - Anayasaya sahip çıkmak. - Suç oranlarında artış. - Maliye Bakanının sık sık salon dışında olması - İntihar oranlarında artış - Ortadoğudaki siyasi/askeri gelişmeler. - Torba yasalar. - GDO’lu yiyecekler. - Kaçak içkiden ölen vatandaşlar - Toplumsal olaylar ve gençliğin durumu.

Kaynak: Tarafımızca hazırlanmıştır.

Belirtmek gerekir ki yukarıdaki Tablo 3’te “İlgisiz” sütununda yer alan tartışmalar, Komisyon ve Genel Kurul’daki müzakerelerin ekseriyetini oluşturmakta; bütçe, kesinhesap ve diğer mali konulara pek vakit ayrılmamaktadır. Oysa 1215 Magna Carta’dan bu yana, parlamentoların bütçe hakkını elde etmesi, oldukça çetin mücadeleler neticesinde gerçekleşmiştir. Bu yüzden, milletvekillerinin, bütçe hakkının ilk aşaması olan “izin verme/sınırlandırma” sürecinden “denetleme” sürecine kadar tüm aşamalarda Meclis’in bütçe hakkını her ne pahasına olursa olsun savunmaları gerekmektedir. Özellikle KHES konusunda daha dikkatli ve titiz analizler yaparak, gerektiğinde teknik sorularla yürütme erkini denetlemeleri ve Meclis’in bütçe hakkına ve milletin varidatına sahip çıkmaları beklenmektedir. Oysa çoğu kısır güncel tartışmalarla görüşme mesaisi tamamlanmakta ve KHES aracılığıyla iktidarın denetlenmesi pek mümkün olamamaktadır. Her ne kadar 2011 yılı sonrasında TBMM üyelerinde KHES ile ilgili hassasiyetin arttığı söylenebilecekse de, Komisyon ve Genel Kurul aşamasında vekillerin KHES maddeleri üzerine aldıkları sözler ile sordukları sorularda, çoğunlukla konunun dışına çıkıldığı görülmektedir. Bu görüntü değişmeden bir mali demokrasiden söz etmek imkânsız olacaktır.

SONUÇ

Bu çalışmada, bütçe hakkının tamamlayıcı unsuru olarak kesinhesap kanununun (KHES) TBMM’de etkin bir şekilde görüşülüp görüşülmediği incelenmiştir. Bütçe hakkı çerçevesinden bakıldığında, görünürde yasama erkinin bu hakkını önce merkezi yönetim bütçe kanunu (MYB) görüşmelerinde yürütme erkinin gelir tahsil etme ve harcama yapma yetkisine önceden izin vererek ve bunlara sınırlar getirerek gerçekleştiği; bütçe uygulandıktan sonra ise Sayıştay denetimleri ve KHES ile bu hakkın kullanımını nihayete ulaştırdığı görülmektedir. Buna karşılık, gerek literatürde gerekse kamuoyunda KHES’e MYB kadar dikkat çekilmediği, yasama denetiminin cisimleştiği asıl süreç olan KHES sürecinin pek gündeme gelmediği de açıktır. Oysa örneğin Anglo-Sakson geleneğine sahip ülkelerde KHES de en az kamu bütçenin kendisi kadar (hatta bazı durumlarda daha fazla) kıymetlendirilmekte, yasama erkinin mali denetim aracı olarak bütçe hakkının kullanımı bağlamında önem atfedilmektedir.

Bütçe hakkının bu kullanımına en çok dikkat etmesi gerekenler ise parlamenterlerin kendileridir. Oysa Türkiye’de MYB ve KHES görüşme tutanakları incelendiğinde ortaya oldukça farklı bir tablo çıkmaktadır. Tutanakların TBMM internet sitesinde yayınlanmasından başlayarak sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. Örneğin 2009 mali yılı MYB ve 2007 yılı KHES Komisyon görüşme tutanakları ile 2011 mali yılı MYB ve 2009 yılı KHES Komisyon görüşmelerinin KHES maddeleri ile ilgili tutanaklar TBMM sayfasında yayınlanmamıştır. Ayrıca; 2010, 2014, 2015 ve 2016 yılları KHES Komisyon görüşmelerinde KHES maddeleri ile ilgili hiç söz alınmamış, KHES’in maddeleri görüşülmeden oylanıp kanunlaşmıştır. Yine 2007 yılına ait KHES Genel Kurul’da hiç görüşülmeden oylanmış ve kanunlaşmış, 2015 yılına ait KHES’in Genel Kurul görüşmelerinde ise soru-cevap kısmı yapılmamıştır.

Komisyon ve Genel Kurul’un diğer görüşmelerinin de sorunsuz olduğu sanılmamalıdır. Öncelikle Meclis, MYB ve KHES’i görüşmesi için kendisine tanınan 75 günlük süreyi etkin bir denetim mantığı ile kullanmamaktadır. Elli beş günlük Komisyon’da görüşme süresinin ortalama 29,5 günü, kalan 20 günlük Genel Kurul görüşme süresinin ise ortalama 12,3 günü kullanılmaktadır. Yani Meclis kendisine Anayasa’nın tanıdığı sürenin tamamını kullanmaya gerek görmemiştir. Peki, bu Meclis üyelerinin MYB ve KHES üzerine kısa sürede verimli görüşmeler gerçekleştirdiği anlamına mı gelmektedir?

2011 yılı ve sonrasında MYB ve KHES kanun maddeleri yarı yarıya düşmesine rağmen etkin bir görüşme sürecinden bahsetmek maalesef mümkün değildir. Her ne kadar madde sayısındaki azalış dolayısıyla söz alma sayılarında bir artış olsa da, KHES üzerine alınan sözlerin, MYB üzerine alınan sözlere oranı en fazla %28,3 düzeyine (2012 KHES görüşmelerinde) ulaşabilmiştir. İncelenen on dört yıllık sürede Komisyon’da KHES’in içeriği ile ilgili alınan sözlerin ortalaması madde başına sadece 0,4 olarak gerçekleşmiştir. Genel Kurul’da ise bu sayı 2,6 düzeyinde olmuştur.

İncelenen dönemde, soru-cevap faslının neticeleri ise daha dikkat çekicidir. Bu on dört yıllık sürede, Genel Kurul’da MYB maddeleriyle ilgili sorulan soru sayısının ortalaması madde başına 4,6 iken, KHES’te bu sayı madde başına yalnızca 2,7 olarak gerçekleşmiştir. Komisyon görüşmelerinde ise MYB ile ilgili madde başına ortalama 0,8 soru gelirken, KHES ile ilgili gelen soru sayısı “sıfır” olmuştur. Yani on dört yıllık süreçteki Komisyon görüşmelerinde, milletvekillerce KHES’in maddelerine ilişkin hiç soru sorulmamıştır.

Aynı dönemde, MYB üzerine görüşmelerde gerek Komisyon gerekse Genel Kurul görüşmelerinde çok sayıda değişiklik önergesi sunulurken, KHES ile ilgili değişiklik önergesi, on dört yıllık süreçte yalnızca bir adettir. Mevzubahis önerge de, Kanun’un yürürlük maddesinde yanlışlıkla yer alan “Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür” cümlesindeki “Bakanlar Kurulu” ifadesinin, hükümet sistemi değişikliğinden dolayı, “Cumhurbaşkanı” ifadesi ile değiştirilmesine yöneliktir.

MYB ve KHES oylama sonuçları da ilginç durumları gözler önüne sermektedir. Komisyondaki oylama sonuçları tutanaklara Komisyon Başkanının “kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir” ifadesiyle geçtiği ve bu yüzden rakamsal olarak tutanaklara geçmediği için, bir değerlendirme yapılamamaktadır. Genel Kurul oylama sonuçlarına bakıldığında, MYB Kanunu’na “Kabul” oyu verenlerin çok fazla eksilmeden KHES’e de “Kabul” oyu verdikleri, buna mukabil MYB’ye “Ret” oyu verenler ile KHES’e “Ret” oyu verenler arasında KHES aleyhine daha fazla kayıplar yaşandığı görülmektedir. Yani MYB oylamasından sonra, KHES oylanmadan, “Ret” oyu verenlerin bir kısmı salonu terk etmekte veya oy kullanmamaktadır. Bu da vekillerce KHES’in daha az önemsendiğinin bir diğer göstergesidir.

Sonuç olarak, MYB Kanununa nispetle, KHES’in TBMM üyelerince daha az dikkate alındığı; bu kanunlar Komisyon ve Genel Kurul’da görüşülürken, söz alma, soru sorma ve oylama süreçlerinde, vekillerin KHES konusunda yeteri kadar hassasiyet göstermedikleri değerlendirilmektedir. Elbette bu durum bütçe hakkının “denetim” şeklindeki tamamlayıcı unsurunun tam olarak yerine getirilmediği, yasama erkinin mali denetim yetkisini KHES’in hak ettiği düzeyde kullanmadığı anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

- Bağlı, M. S. (2010). TBMM’nin bütçe sonuçlarını denetleme süreci. *Yasama Dergisi*, 16, 103-143.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve tarihsel açıdan bütçe hakkı. *Yasama Dergisi*, 20, 39-77.
- Cilavdaroğlu, A. A. ve Ekici, B. (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını kullanabilme kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(3), 59 - 88.

- Çam, M. U. (2017). Kamu harcamalarında etkinlik ve parlamenter denetim. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi: Prof. Dr. Şeref ERTAŞ'a Armağan*, 19, 2841-2870.
- Çiçek, H. G. ve Çiçek, Ş. E. (2019). Maliye bakanlarının parlamentodagerçekleştirdiği bütçe sunuş konuşmalarının tahlili: Türkiye örneği. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 1-19.
- Çiçek, H. G. ve Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Gürsoy, B. (1981). *Kamusal Maliye İkinci Cilt: Bütçe (3. Baskı)*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 481, Ankara: Sevinç Matbaası.
- İpek, E. A. Ş. (2017). Bütçe hakkının kullanılması bakımından TBMM'nin bütçesürecindeki rolünün değerlendirilmesi. *Maliye Finans Yazıları*, 107, 69-108.
- Kıral, H. ve Akdemir, T. (2019). Bütçe hakkı kapsamında Türkiye'de ödenektartımlarının değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 112, 107-135.
- Konukman, A. (2015). Türkiye'de bütçe hakkının kullanımı: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 23-65.
- Narter, R. (2012). Anayasal açıdan bütçe hakkı. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 35-52.
- Özalp, N. Y. (2006). Türkiye'de yasa yapımı: Nicelik sorunu mu, nitelik sorunu mu?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(1), 268-295.
- TBMM (2019, Temmuz 01-30). Erişim adresi https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, Y. (2010). Parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanımınıyeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158, 201 225.

Mevzuat:

1982 Anayasası

1050 sayılı (mülga) Muhasebe-i Umumiye Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

TBMM İçtüzüğü