



## TÜRKİYE'DE VE OECD ÜLKELERİNDE PARLAMENTONUN BÜTÇE HAKKI KULLANIMININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

### COMPARATIVE ANALYSIS OF THE USE OF PARLIAMENT'S POWER OF THE PURSE IN TÜRKİYE AND OECD COUNTRIES

Abdullah KARAER<sup>1</sup>

Tekin AKDEMİR<sup>2</sup>

#### ÖZ

Bütçe hakkı, yürütme organına yönelik temel bir güçler ayrılığı kısıtlaması niteliğindedir ve parlamentoya kamu gelir ve gider politikalarını kontrol etme gücü ve yetkisi vermektedir. Parlamentoların bütçe hakkını elde etmesi geçmiş yüzyıllarda önemli mücadelelere konu olsa da zaman zaman bu hakkın yürütme lehine aşındığı vaki olmuştur. Ayrıca parlamentoların bütçe gözetimi ve denetimi bütün ülkelerde aynı düzeyde olmamıştır. Çalışmada Türkiye ve diğer OECD ülkelerindeki parlamentoların bütçe hakkı kullanımları karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilmiş ve Türkiye'de bütçe hakkının çoğu OECD ülkesine kıyasla daha sınırlı yetkilerle kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sebeple çalışmada Türkiye'de bütçe hakkının daha etkin kullanılması

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

2- Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü Başkanı, tekinakdemir@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-2761-163X.

Gönderim Tarihi/Submitted: 23.08.2024

İlk Revizyon Talebi/First Revision Requested: 17.09.2024

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 11.10.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 19.10.2024

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Karaer, A.

Atıf/To Cite: Karaer, A. ve Akdemir, T. (2024). Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Parlamentonun Bütçe Hakkı Kullanımının Karşılaştırmalı Analizi. Sayıştay Dergisi, 35 (134): 361-393. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1537784>

için bütçe dışı fonlara ilişkin gelir ve gider planlarının ve orta vadeli programın TBMM’nin onayına sunulması, kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılırken TBMM’den ön onay alınması, sektörel komisyonların bütçe inceleme sürecine katılmaları, Mali Danışma Konseyi adıyla bağımsız bir mali kurumun ve Denetim ve Mali Reform Komisyonu adıyla yeni bir parlamento komisyonunun kurulması önerilmiştir.

## **ABSTRACT**

The power of the purse is a fundamental restriction of the separation of powers on the executive branch, giving parliament the authority to control public revenue and expenditure policies. Although parliaments have been subject to significant struggles in past centuries to obtain the power of the purse, this power has occasionally been eroded in favor of the executive. Furthermore, parliaments’ budgetary oversight and control have not been at the same level in all countries. This study analyses the use of parliament’s power of the purse in Türkiye and other OECD countries comparatively, and concludes that the power of the purse in Türkiye is used with more limited powers compared to most OECD countries. Therefore, to exercise the right to budget more effectively in Türkiye, the study recommends that the revenue and expenditure plans for extra-budgetary funds and the medium-term program should be submitted to the Parliament for approval, prior approval should be obtained from the Parliament when transferring appropriations between the budgets of public administrations, sectoral commissions should participate in the budget review process, an independent fiscal institution called the Fiscal Advisory Council, and a new parliamentary commission called the Audit and Fiscal Reform Commission should be established.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe Hakkı, Bütçe Süreci, Parlamento, Bütçe Denetimi, Kamu Bütçelemesi.

**Keywords:** Power of the Purse, Budget Process, Parliament, Budgetary Control, Public Budgeting.

## **GİRİŞ**

Demokrasiyle yönetilen her devlet, idaresi altında yaşayan halkın mutluluğunu sağlamayı ve refahını artırmayı amaçlar. Devletlerin bu amacı gerçekleştirmek için kullandıkları en önemli araç bütçedir. Bütçe, bir devletin halktan ne kadar ve nasıl para toplayacağını, bu parayı halk için nasıl harcayacağını ve halka hangi hizmetleri sunacağını gösteren yıllık plandır. Geçmişte ülkeler çoğunlukla monarşiyle yönetilmekteydi ve bütçenin içeriğini belirleme hakkının, yani bütçe hakkının krala ait olduğu kabul ediliyordu. Ancak İngiltere’de 1215’te Magna Carta ile başlayan ve 1689’da Haklar Bildirgesiyle devam eden, ardından Fransa’da 1789 devrimiyle ivme kazanan özgürlük ve adalet arayışları neticesinde bütçe hakkı kraldan alınmış ve halka verilmiştir

(Karaer, 2021:74, 75). Halkın tamamının bir araya gelerek bütçeyi görüşüp onaylaması mümkün olmadığından birçok ülkede halkın seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolar oluşturulmuş ve bütçe hakkının halk adına parlamento tarafından kullanılması sağlanmıştır. Böylelikle bütçe hakkı, günümüzdeki anlamıyla, parlamentonun halk adına bütçe gelirlerini, giderlerini ve bütçe vasıtasıyla sunulacak kamu hizmetlerini belirleme hakkı şeklinde tanımlanmaya başlanmıştır.

Parlamentolar halktan aldıkları yetkiyle sadece bütçe sürecinde rol almakla yetinmemiş, zamanla bütün kanunları çıkarma yetkisini üstlenmiştir ve devletin yasama organı olarak görev yapmaya başlamıştır. Böylelikle parlamentolar, ülkelerin kuvvetler birliğine ve verasete dayanan monarşi yerine kuvvetler ayrılığına ve özgür seçimlere dayanan demokrasiyle yönetilmelerini sağlamışlardır. Bu itibarla bütçe hakkı parlamentoların var olmasını, parlamentolar ise demokrasinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Karaer, 2021:75). Neticede demokrasiyi ortaya çıkaran asli neden halkın bütçe hakkı talebi olmuştur.

Bütçe hakkının doğuşu ve parlamentolar tarafından elde edilmesi geçmişte önemli mücadelelere konu olmuştur. Parlamentolara yürütmenin icraatları üzerinde kontrol sağlamasını olanaklı kılan bu hak, günümüzde de önemini korumuştur. Zira bütçe, parlamentolar tarafından çıkarılan en önemli kanundur (Santiso ve Varea, 2013:4). Nitekim devlet, bütçe kanunu vasıtasıyla halka hizmet sunabilmekte ve işleyişini devam ettirebilmektedir. Anayasa da dâhil olmak üzere diğer bütün kanunlar bütçe kanunu sayesinde uygulanabilmektedir. Bütçe kanununun iyi hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi halinde diğer kanunların uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin sunumunda belirgin bir iyileşme ve ilerleme görülmektedir. Bu sebeple gelişmiş ülkelerde, özellikle OECD ülkelerinde parlamentonun bütçe hakkını kullanırken güçlü bütçe yetkilerine sahip olmasına ve bütçenin ülkenin refahına en üst seviyede katkı sağlayacak şekilde düzenlemesine ve uygulanmasına büyük önem verilmektedir.

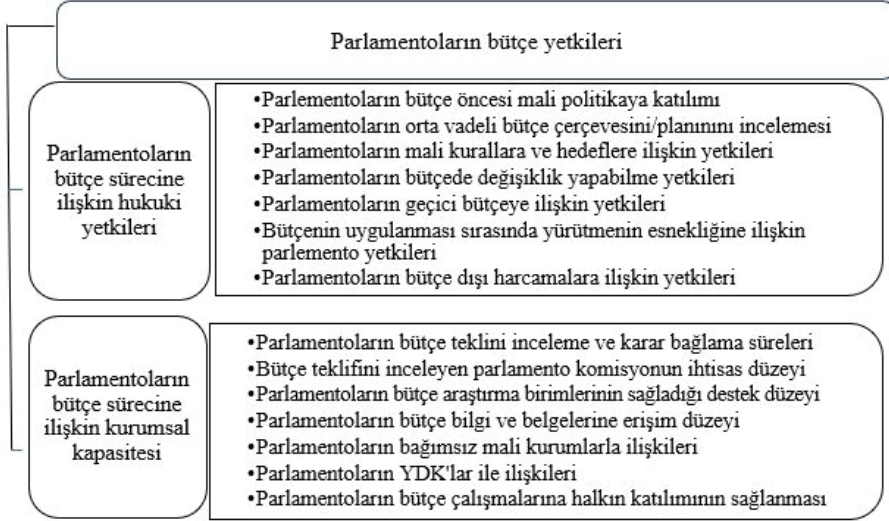
Türkiye ve OECD ülkelerindeki parlamentoların bütçe hakkı kullanımlarının karşılaştırmalı bir şekilde analiz edildiği bu çalışma, bütçe hakkının doğuşu ve gelişimini ülke bazlı ya da karşılaştırmalı olarak ele alan çalışmalardan farklı olarak, tarihsel analiz yöntemini benimsemek yerine, 14 farklı parametre ışığında parlamentoların bütçe hakkını etkin kullanıp kullanmadığı sorusuna

cevap aramaktadır. Bu kapsamda, parlamentoların bütçe gözetimi ve gözetim fonksiyonu icra ederken, hangi araçları kullandığı; parlamentoların bütçe gözetimi ve denetiminin bütün ülkelerde benzer düzeyde kullanıp kullanmadığı ve Türkiye’de parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanıp kullanmadığı sorularına cevap aranmaktadır. Çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde OECD ülkelerinde parlamentoların bütçe hakkını hangi bütçe yetkileri aracılığıyla kullandıkları ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de ve OECD ülkelerinde bütçe hakkı kullanımı karşılaştırılmış, üçüncü bölümde Türkiye’de bütçe hakkı kullanılırken karşılaşılan temel sorunlar Açık Bütçe Ortaklığının anketlerinden de faydalanılarak açıklanmıştır. Makalenin sonuç ve öneriler kısmında ise konu hakkında genel bir değerlendirme yapılmış ve OECD ülkelerindeki başarılı uygulamalardan yararlanılarak Türkiye’de bütçe hakkı kullanımı sırasında karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

## **1. OECD ÜLKELERİNDE BÜTÇE HAKKININ KULLANIMI**

Parlamento, bütçe hakkını sahip olduğu bütçe yetkileri vasıtasıyla kullanmaktadır. Parlamentoların bütçe yetkileri hukuki yetkiler ve kurumsal kapasiteye ilişkin yetkiler olmak üzere iki temel gruba ayrılmaktadır. Parlamentoların hukuki yetkileri, ilgili ülkenin anayasasında veya kanunlarında düzenlenmiş olup bu yetkiler parlamentonun bütçenin hazırlık çalışmasına katılması, bütçe kanununda değişiklik yapması ve bütçenin uygulanmasını denetleyebilmesi amacıyla verilmiştir. Kurumsal kapasiteye ilişkin yetkiler ise parlamentonun hukuki yetkilerini etkili kullanabilmesini destekleyen ve parlamentonun bütçeyi inceleme ve değerlendirme kabiliyetini artıran yetkililerdir. Parlamentoların bütçe yetkileri geçmişe kıyasla günümüzde genişlemiş ve güçlenmiştir (Kim, 2019:127). Parlamentoların Şekil 1’de gösterilen bütçe yetkilerinin önemli bir kısmı, bu genişlemenin ve güçlenmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Çalışmanın takip eden bölümünde, OECD bütçe uygulamaları ve prosedürleri anketi, açık bütçe endeksi verileri ve parlamentoların bütçe gözetimi ve denetimi ile ilgili teorik çalışmalardan yola çıkarak, OECD ülkelerinde bütçe hakkının kullanımına dair yetkiler ve bu yetkilerin kullanım düzeyi ile Türkiye’de meclisin bütçe sürecinde sahip olduğu yetkilere dair değerlendirmeler yapılacaktır.

**Şekil 1:** Parlamentoların Bütçe Yetkileri



**Kaynak:** Wehner, 2006: 769-771 ve OECD, 2014 ve OECD, 2019 verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

## 1.1. OECD Ülkelerinde Parlamentoların Hukuki Yetkileri

Parlamentoların hukuki yetkileri; parlamentonun bütçe hazırlık aşaması öncesi maliye politikalarının oluşturulmasına ve orta vadeli bütçe planına katılımı, mali kurallara ve hedeflere, bütçeyi değiştirme, geçici bütçe çıkarma, bütçe uygulanması sırasında yürütmenin esnekliğine ve bütçe dışı harcamalara ilişkin yetkilerinden oluşmaktadır.

### 1.1.1. Parlamentoların Bütçe Öncesi Mali Politikaya Katılımı

Bütçenin temel parametreleri genellikle bütçe tasarısının/teklifinin hazırlanması aşamasında oluşturulmaktadır. Bütçe tasarısı/teklifi birçok ülkede mali yıl başlangıcından genellikle iki veya üç ay önce parlamentoya sunulmakta olup bu süre bütçenin temel parametrelerini değiştirmek için yetersiz kalmaktadır. Ayrıca hükümetler mali yıl başlangıcına az bir süre kala temel parametrelerdeki bir değişikliğe genellikle olumlu bakmamaktadır. Bu iki husus, parlamentonun bütçenin onay aşamasında bütçedeki temel parametrelerde belirgin bir değişiklik yapmasını büyük ölçüde zorlaştırmaktadır. Bu sebeple parlamentonun bütçenin formülasyonu öncesinde mali politikaya katılması ve bu kapsamda bütçe tasarısı/teklifi sunulmadan önce kendi görüş

ve önerilerini hükümete bildirmesi parlamentonun bütçe sürecindeki rolünü güçlendirmektedir. Nitekim bazı OECD ülkelerinin parlamentolarında bütçenin formülasyonu öncesinde görüşme ve toplantılar düzenlenmekte ve toplantıların sonuçları bütçe tasarısının/teklifinin hazırlanması sürecinde dikkate alınması için bir rapor halinde hükümete bildirilmektedir. Örneğin Danimarka, Estonya, Hollanda, İspanya, İsviçre, Portekiz ve Yeni Zelanda’nın parlamentosunda bütçenin formülasyonu öncesinde görüşme ve toplantılar düzenlenmekte; Fransa, Kanada, İsveç, İtalya, Slovenya ve Yunanistan’da parlamentolar toplantı sonrasında hazırladıkları önerileri bir rapor halinde hükümete bildirmektedir (OECD, 2019:83).

Parlamentonun bütçenin formülasyonu öncesinde mali politikaya katılımını sağlayan bir başka uygulama ise hükümetin bütçe öncesi maliye politikası beyanı veya bütçe öncesi rapor adında bir belgeyi bütçe tasarısından/teklifinden önce parlamentoya sunmasıdır. Bütçenin formülasyonu öncesinde maliye politikası beyanında hükümetin gelecek mali yıla ilişkin üst düzey bütçe planları, stratejisi, bütçe büyüklükleri ve bunların ekonomi üzerindeki muhtemel etkileri parlamentoya bildirilmektedir (OECD, 2018a:9). Bu belgede ayrıca hükümetin politikaları ile ödenek tahsisleri arasındaki bağlantı ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır (Engin, 2022:448). Böylelikle parlamentonun bütçe tasarısı/teklifi meclise sunulmadan önce hükümete görüş ve öneri sunması kolaylaşmaktadır. Aralarında Almanya, Fransa, Finlandiya’nın da bulunduğu 22 OECD ülkesinde hükümet tarafından parlamentoya bütçe öncesi rapor sunulmaktadır (OECD, 2019:82, 177, 180, 183).

### **1.1.2. Parlamentoların Orta Vadeli Bütçe Çerçevesini/Planını İncelemesi**

Orta vadeli bütçe planları (OVBP), genellikle 3 ila 5 yıllık bir dönemi kapsayan ve mevcut hükümet politikalarına göre hazırlanan orta vadeli bütçe tahminlerini açıklayan planlardır (OECD, 2018b:7). OVBP’deki gelir ve harcama tahminleri, cari bütçeyi takip eden yıllarda bütçe müzakerelerinin temelini oluşturmakta ve bu mali tahminler hükümetin ekonomik hedefleriyle ilişkilendirilmektedir (OECD, 2012a:4, 5). OVBP’deki çok yıllık harcama tavanları, bütçe planlamasının ve harcamaların önceliklendirilmesinin daha etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamakta ve bütçe disiplinine uyumu artırmaktadır. Hükümet tarafından alınan mali tedbirlerin bütçe etkileri sadece bir yıl ile sınırlı kalmadığından dolayı günümüzde OVBP’lere duyulan ilgi ve ihtiyaç artmıştır. Ayrıca OECD ülkelerinde parlamentolarında OVBP’lerin incelenmesi yaygın

bir uygulama halinde gelmiştir (OECD, 2019:83). Nitekim 24 OECD ülkesinin parlamentosunda OVBP incelenip müzakere edilmekte ve Fransa, Finlandiya, İtalya, İngiltere, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İzlanda, İngiltere, Letonya, Kanada ve Yunanistan’da OVBP parlamentonun onayına sunulmaktadır (OECD, 2019:84, EC, 2024). Parlamentoların OVBP’lerin hazırlanma süreçlerine katılmaları, bütçede sonradan bir değişiklik yapılmasına gerek kalmadan daha sağlam bir mali planlama yapılmasına ve bütçeyle ilgili daha nitelikli ve isabetli kararlar alınmasına katkı sağlamaktadır (Fölscher, 2006:19).

### **1.1.3. Parlamentoların Mali Kurallara/Hedeflere İlişkin Yetkileri**

Mali kurallar; bütçe açıklarını, kamu gelirlerini, harcamalarını ve borçlarını sınırlayan ve mali sürdürülebilirliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı artırmayı amaçlayan sayısal ve prosedürel düzenlemelerdir. Mali hedefler ise mali kuralların aksine hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte tıpkı mali kurallar gibi hükümetin gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği sayısal hedeflerden oluşmaktadır. Bazı ülkelerde hükümetin aldığı kararları kısıtlayan mali kurallara/hedeflere uyumun denetlenmesi amacıyla parlamentoya çeşitli yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerden bazıları, hükümetin mali kurallara/hedeflere uymaması durumunda parlamentoya bu kural/hedeflere uyum göstermeme nedenlerini açıklaması ve düzeltici tedbirleri teklif etmesi şeklindedir (OECD, 2019:51). OECD ülkelerinden Çekya, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Letonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, Portekiz, Slovenya, İspanya, İsveç ve İsviçre’de mali kurallara/hedeflere uyulmaması durumunda hükümetin parlamentoya düzeltici tedbirleri teklif etme yükümlülüğü bulunurken; Belçika, Çekya, Estonya, Finlandiya, Fransa, İngiltere İrlanda, İsveç, İtalya, Letonya, Meksika, Slovakya, Slovenya ve Yeni Zelanda da, hükümetin mali kurallara/hedeflere uyum gösterememesi halinde bunun nedenlerini parlamentoya açıklama zorunluluğu vardır (OECD, 2019:51).

### **1.1.4. Parlamentoların Bütçede Değişiklik Yapma Yetkileri**

Parlamentonun bütçede değişiklik yapma yetkileri, bütçeyi etkileme güçlerini önemli ölçüde göstermektedir. OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında parlamentolara bütçeyi değiştirme konusunda sınırsız yetki verilmiştir (Lienert, 2010:12). Bununla birlikte uygulamada parlamentolar bu yetkilerini genellikle yoğun şekilde kullanmamakta ve bütçede yaptıkları değişiklikler sınırlı düzeyde kalmaktadır. Zira birçok ülkede, bütçe tasarısına/teklifine ilişkin oylar hükümete

verilen güvenoyu olarak kabul edilmekte ve bu durum ülkedeki siyasi istikrarı korumak isteyen parlamentoların bütçede değişiklik yapma yetkilerini kullanmasını fiilen kısıtlayabilmektedir (OECD, 2019:89). OECD ülkelerinin diğer yarısında ise parlamentonun bütçe konusundaki kararları bu ülkelerin genellikle anayasalarında sınırlandırılmıştır. Bu kısıtlayıcı hükümler, bütçenin toplam harcama ve gelirtutarını değiştirmeden bütçe kalemlerinde değişiklik yapabilme, bütçede sadece gelir artırıcı veya gider azaltıcı değişiklikler yapabilme, hükümetin onayını almak kaydıyla bütçede değişiklik yapma, bütçeyi bütünüyle onaylama veya reddetme gibi farklı şekillerde olabilmektedir. Parlamentoların fiili veya anayasal nedenlerle bütçede sınırlı ölçüde değişiklik yapmaları, mevcut yetkilerinin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Zira parlamentonun bütçeyi değiştirme yetkilerine sahip olması ve sınırlı düzeyde dahi olsa bu yetkilerini kullanması, hükümete parlamentonun bütçe incelemesini ciddiye alması gerektiği konusunda güçlü bir mesaj vermektedir. Bu sebeple hükümet bütçenin hazırlanma, görüşülme ve uygulama aşamalarında parlamento ile müzakere ve istişare yapma gereğini duymaktadır (OECD, 2019:89).

### **1.1.5. Parlamentoların Geçici Bütçeye İlişkin Yetkileri**

Geçici bütçe, bütçe kanununun yeni mali yılın başlangıcından önce onaylanmaması durumunda yeni mali yılda uygulanacak bütçe tedbirlerinden oluşmaktadır. Hükümeti ve parlamentoyu bütçe konusunda uzlaşmaya zorlayabilmek ve uzlaşma sağlanıncaya kadar devlet faaliyetlerinin devamını sağlayabilmek için birçok ülkede çeşitli geçici bütçe uygulamaları benimsenmiştir (Lienert, 2010:5). Bununla birlikte Finlandiya, Polonya ve Şili gibi sınırlı sayıdaki OECD ülkesinde geçici bütçe yerine hükümetin sunmuş olduğu bütçe tasarısı/teklifi uygulamaya konulmaktadır (OECD, 2014:93). İrlanda, Meksika ve İsviçre’de bütçe tasarısı/teklifi parlamentoda onaylanana kadar kamu idarelerinin harcama yapması tamamen yasaklanmıştır (OECD, 2014:93). İtalya’da hükümet kapanmakta ve (geçici) bir anlaşmaya varılana kadar acil durum bütçesi uygulanmaktadır. Ayrıca Kanada, İtalya, Norveç ve Japonya’nın ulusal mevzuatında bütçe tasarısı/teklifi parlamentoda onaylanana kadar parlamentonun geçici bir bütçe çıkarması gerektiği hükme bağlanmıştır. Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Estonya, Fransa, İspanya, Güney Kore, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Türkiye ve Yunanistan gibi ülkelerde ise, bütçe teklifi parlamento tarafından onaylanana kadar bir önceki yılın bütçesinin geçici bütçe olarak uygulanması kuralı benimsenmiştir



(OECD, 2014:93, 161). Bütçe teklifi parlamento tarafından onaylanana kadar hükümetin kamu harcaması yapamaması veya hükümetin kamu harcaması yapabilmesi için parlamentonun mutlaka geçici bütçe çıkarmasının gerekli olduğu hallerde parlamentonun hükümet karşısında müzakere gücü artmakta ve hükümet, parlamentonun bütçe taleplerini kabul etme konusunda daha olumlu bir eğilim göstermektedir (Wehner, 2006:770).

### **1.1.6. Bütçenin Uygulanması Sırasında Yürütmenin Esnekliğine İlişkin Parlamento Yetkileri**

Hükümetlerin mali yıl içinde bütçe kaynak tahsisinden kaynaklanan kısıtlamalarla karşı karşıya kalması, bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkan beklenmedik durumlara cevap verebilmek ve yeni talepleri karşılayabilmek için bütçe esnekliğini sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç doğurmaktadır (Kıral ve Akdemir, 2019:108). Bu mekanizmalar;

- i) Ödenek devri (cari yılda kullanılmayan ödeneklerin gelecek yıl bütçesine aktarılması),
- ii) Kurum içi ödenek aktarması (kamu idarelerinin kendi bütçeleri içindeki kalemleri arasında ödenek aktarması),
- iii) Gelecek yıl ödeneği karşılığında borçlanma (cari yılda bir bütçe kaleminde fazla harcama yapıp fazla harcama yapılan tutar kadar gelecek mali yılda aynı bütçe kaleminden kesinti yapılması),
- iv) Ödenek azaltması/iptali,
- v) Ödenek artışı şeklinde olabilmektedir (OECD, 2019:60, 61).

OECD ülkelerinde; Danimarka, İsveç ve Norveç dışında gelecek yıl ödeneği karşılığında borçlanma yapılamamakta ancak kurum için ödenek aktarmasına ve ödenek devri işlemlerine genellikle izin verilmektedir. Bununla birlikte Belçika, Yunanistan, Japonya, Meksika ve Slovenya’da ödenek devrine hiçbir şekilde izin verilmemektedir (OECD, 2019:60). Almanya, Fransa, İngiltere gibi OECD ülkelerinin büyük bir kısmında ise ödenek artışlarına ya hiç izin verilmemekte ya da parlamentodan ön onay alınmak kaydıyla izin verilmektedir (OECD, 2018b; OBS, 2023). Bütçe esnekliği tedbirleri hükümetlere değişen mali ve ekonomik şartlara karşı uyum sağlama, muhtemel fırsatlardan faydalanma ve beklenmedik risklere karşı tedbir alma imkânını sağlamaktadır. Bu sebeple birçok OECD ülkesinde hükümetin bütçe esnekliğinin daha fazla artması konusunda

talebi bulunmaktadır (OECD, 2019:60). Ancak bütçe kararlarında hükümetlere bir tür özerklik sağlayan bütçe esnekliğinin, bütçe hakkıyla çelişme ve bütçe kanununun hükümlerini etkisiz hale getirme riski bulunmaktadır (Kıral ve Akdemir, 2019:130). Bu sebeple bütçe esnekliği kapsamında alınan tedbirlerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi ve bu tedbirlere ilişkin kararların makul bir süre içinde parlamentonun bilgisine ve onayına sunulması gerekmektedir.

### **1.1.7. Parlamentoların Bütçe Dışı Harcamalara İlişkin Yetkileri**

Bütçe dışı harcamalar, bütçeye dâhil edilmeyen ve bütçe kapsamında muhasebeleştirilmeyen devlet işlemlerinden oluşmaktadır (OECD, 2007:5). Bütçe dışı harcamaların bütçe dışı fonlar (sosyal güvenlik fonları, kamu sağlık bakım fonları, acil durum/yedek fonları, istikrar fonları, özel hesaplar), koşullu yükümlülükler (kredi garantileri, yap-işlet-devret projeleri vb.) ve kamu iktisadi teşebbüslerinin harcamaları gibi birçok türü bulunmaktadır. OECD ülkelerinde kullanılan en yaygın fonlar sosyal güvenlik fonları ve kamu sağlık bakım fonları olup hükümetler genellikle bütçeden transfer yapmak suretiyle bu fonlar için harcama yapmakta ve harcamaları bütçe tasarısında/teklifinde muhasebeleştirmektedir (OECD, 2019:64). Bütçe dışı harcamalar bütçe kurallarına ve disiplinine tabi olmadıklarından dolayı hükümete kamu harcaması yaparken daha fazla esneklik sağlarlar. Birçok hükümet bütçe dışı harcamaları ekonomiyi aktif şekilde yönetmek, kaynakları yeniden dağıtmak, yatırımları teşvik etmek ve çeşitli sosyal hedefleri gerçekleştirmek için uygun bir araç olarak görme eğilimindedir (Shick, 2007:4). Bununla birlikte bütçe dışı harcamalar bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin istisnası olduğu için kamu harcamalarının etkinliğini, hesap verebilirliğini ve saydamlığını azaltmaktadır. Bu sebeple bütçe dışı harcamaların olumsuz etkilerini azaltmak ve parlamentonun bütçe hakkı kullanımını güçlendirmek için bazı tedbirlerin alınmasında fayda bulunmaktadır. Bu tedbirlerden bazıları; bütçe dışı harcamalara ilişkin uygulamaların olabildiğince azaltılması, hükümetin gerçekleştirdiği bütçe dışı harcamalar konusunda parlamentoyu ayrıntılı bir şekilde bilgilendirmesi, bütçe dışı fonlara ait gelir ve gider planlarının mali yıl başlangıcından önce parlamentonun onayına sunulması ve böylelikle bütçe dışı uygulamaların dolaylı olarak bütçe sürecine dahil edilmesi şeklindedir (OECD, 2012b).

## 1.2. Parlamentoların Kurumsal Kapasitesi

Parlamentoların bütçe analizine ilişkin kurumsal kapasitesi; parlamentonun bütçe tasarısını/teklifini inceleme ve karara bağlama sürelerine, bütçe komisyonunun ihtisas (uzmanlık) düzeyine, parlamentonun bütçe bilgi ve belgelerine erişim düzeyine, parlamento bütçe araştırma birimlerinin, yüksek denetim kurumları ve bağımsız mali kurumların parlamentoya sağladığı destek düzeyine ve parlamentonun bütçe çalışmalarına halk katılımının sağlanmasına bağlı olarak şekillenmektedir (Wehner, 2006:770, 771; Catania vd., 2021:26, 27).

### 1.2.1. Parlamentoların Bütçe Tasarısını/Teklifini İnceleme ve Karara Bağlama Süreleri

Parlamentolar, hükümetin sunduğu bütçe tasarısını/teklifini incelemek, tartışmak, değişiklik önerileri sunmak ve bu önerileri karara bağlamak için yeterli bir süreye ihtiyaç duyarlar. Bu inceleme süresi, hükümetin bütçe teklifini mali yıl başlangıcından önce parlamentoya sunduğu tarih ile bütçe teklifinin parlamentoda onaylandığı tarih arasındaki süreden oluşmaktadır. OECD tarafından hazırlanan çeşitli belgelerde hükümetlere bütçe teklifini mali yıl başlangıcından en az üç ay önce parlamentoya sunmaları ve parlamentoların da mali yıl başlangıcından önce bütçe kanununu onaylamaları tavsiye edilmiştir (OECD, 2023:5). Nitekim OECD ülkelerinin yaklaşık beşte üçünde bütçe teklifi mali yılın başlangıcından en az üç ay önce parlamentoya sunulmakta ve OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda bütçe kanunu mali yılın başlangıcından önce onaylanmaktadır (OECD, 2014:91). ABD’de ve Macaristan’da bütçe teklifi mali yıl başlangıcından 8 ay önce parlamentoya sunulurken bu süre Kanada, Danimarka, Almanya ve Polonya’da 4 ay, Yunanistan ve İngiltere’de 1 ay şeklinde belirlenmiştir. Bütçe teklifinin mali yıl başlangıcından önce sunulma süresinin uzun tutulması parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğini olumlu etkilemekte, böylece parlamento teknik imkanlardan daha fazla yararlanabilmekte, kamuoyu hükümetin bütçe öncelikleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olabilmekte, parlamento komisyonları ve genel kuruldaki bütçe görüşmelerine halkın katılımı kolaylaşmaktadır. Diğer taraftan İngiltere, İrlanda, Kanada ve Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde bütçe kanunu, mali yıl başlangıcından sonra onanmaktadır (OECD, 2019:86). Bu durum ise parlamentoda onaylanan bütçe kanununun uygulanma süresinin fiilen kısalmasına neden olduğundan parlamentonun bütçe etkinliğini azaltmaktadır.

### **1.2.2. Bütçe Teklifini İnceleyen Parlamento Komisyonunun İhtisas Düzeyi**

Parlamento komisyonları, yaptıkları inceleme ve değiştirme faaliyetleriyle parlamentonun kararlarında belirleyici rol üstlenirler. Parlamento komisyonlarının kendi görev alanlarında ihtisaslaşmaları, daha kaliteli ve ayrıntılı bir inceleme yapmalarını, bakanlıklarla daha yapıcı bir diyalog kurmalarını ve iş birliği içinde çalışmalarını sağlamaktadır. Parlamentoda hükümetin bütçe tasarısını/teklifini inceleyen ve bu konuda ihtisaslaşan güçlü bir bütçe komisyonunun bulunması, bütçe inceleme sürecine kendi alanlarında uzman olan sektörel komisyonların dahil edilmesi ve bütçe komisyonunun sektörel komisyonların tavsiyelerinden yararlanması, parlamentonun bütçe yetkilerini daha etkili bir şekilde kullanmasını sağlamaktadır. OECD'ye üye ülke parlamentolarının üçte ikisinde bütçe sürecinde sektörel komisyonlardan gelen girdilerin değerlendirilmesinden ve bütçe teklifinin genel olarak incelemesinden sorumlu olan bir bütçe komisyonu bulunmaktadır (OECD, 2019:90). Bütçe komisyonu parlamentonun bütçe kararlarındaki tutarlılığını ve uyumunu artırmakta, mali disiplini kolaylaştırmakta, sektörel komisyonları bütçe sürecine dahil etmek suretiyle bu komisyonların uzmanlıklarından faydalanılmasına olanak sağlamaktadır (Posner ve Park, 2007:12) Parlamentonun bütçeyi gözetim ve inceleme kapasitesinin artırılmasında komisyonların teşkili de önem taşımaktadır. Bu noktada bütçe komisyonlarının etkinliğini artırmak amacıyla bazı ülkelerde bütçe ve kesin hesap komisyonları birbirinden ayrılmakta, bazı ülkelerde ise komisyon başkanlıkları muhalefet partilerine tahsis edilmektedir. Örneğin Fransa, Almanya, Macaristan, Portekiz ve İspanya gibi bazı OECD ülkelerinde bütçe komisyonunun mutabakata dayalı bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla bütçe komisyonu başkanlığı muhalefete verilmiştir (OECD, 2019:90).

### **1.2.3. Parlamentoların Bütçe Araştırma Birimlerinin Sağladığı Destek Düzeyi**

Bütçe kanun tasarısını/teklifini incelemesi teknik ve mesleki bir uzmanlık gerektirdiği için parlamentolar bu konuda kendilerine destek sağlayacak bütçe araştırma birimlerine ihtiyaç duyarlar. Parlamento bütçe konusunda destek sağlayan araştırma birimleri; parlamento bütçe ofisleri, parlamento içi bütçe daireleri ve bütçe komisyonlarının idari teşkilatındaki araştırma birimlerinden oluşmaktadır. Parlamento bütçe ofisleri, bütçeyle ilgili konularda parlamentoda

temsil edilen iktidar ve muhalefet partilerine ve parlamento üyelerine teknik destek sağlayan, bütçe ve maliyet analizi yapan, bağımsız tavsiyeler sunan, orta vadeli mali projeksiyonlar üreten, siyasi partilerle herhangi bağı bulunmayan ve görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getiren kurumlardır (Lienert, 2013:129).

OECD üyelerinden ABD, Avusturya, Avustralya, Güney Kore, İrlanda, İtalya, Kanada, Yunanistan ve Meksika’da parlamento bütçe ofisleri faaliyet göstermektedir (OECD, 2019:92). Parlamento içi bütçe dairesi ise bütçe komisyonunun ve sektörel komisyonların bütçe konusundaki araştırma taleplerini karşılayan, yaptığı analiz ve incelemelerle parlamento üyelerine bütçe konusunda bilgi sunan parlamento birimidir.

Parlamento bütçe daireleri bağımsız bir kurum olmadıkları için parlamento bütçe ofislerinin aksine parlamentoların idari teşkilatları içinde yer alırlar, parlamento üyelerine bütçe konusunda bağımsız tavsiyelerde bulunamazlar ve hükümetin bütçe performansı konusunda bir değerlendirme yapmazlar. Bu sebeple parlamento bütçe içi dairelerinin bütçe sürecine katkıları, parlamento bütçe ofislerine kıyasla oldukça sınırlıdır. İngiltere Parlamentosu İnceleme Birimi, Polonya Parlamentosu Sosyal ve Ekonomik Araştırma Dairesi ve TBMM’deki Bütçe Başkanlığı parlamento içi bütçe dairelerine örnek teşkil etmektedir (OECD, 2014:94).

Bazı OECD ülkelerinde ise parlamento içi bütçe daireleri tarafından sunulan hizmetler, bütçe komisyonunun idari teşkilatındaki araştırma birimlerinde görev yapan uzman personel tarafından yerine getirilmektedir. Birçok OECD ülkesinde bütçe komisyonunda en az iki veya üç uzman personel görev yaparken Güney Kore’de 21, Fransa’da 50 ve ABD’de 82 uzman personel görev yapmaktadır (OECD, 2019:92).

#### **1.2.4. Parlamentoların Bütçe Bilgi ve Belgelerine Erişebilirlik Düzeyi**

Parlamentonun bütçe tasarısını/teklifini kapsamlı ve doğru bir şekilde inceleyebilmesi, müzakere etmesi, uygun değişiklikler yapması ve bütçeyi onayladıktan sonra bütçe uygulanmasını denetleyebilmesi için bütçe tasarısının/teklifinin içeriğini, hedeflerini, önceliklerini, geleceğe ilişkin projeksiyonlarını ve uygulamasını ayrıntılı bir şekilde açıklayan bütçe bilgi ve belgelerine ihtiyacı vardır. Parlamentonun bütçe bilgi ve belgelerine erişimi ile kamu mali yönetiminin bütçe saydamlığı ilkesi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bütçe saydamlığı ilkesi halkın parasının nasıl toplandığı ve

kullanıldığı konusunda kamuoyuna tümüyle açık olunması anlamına gelmekte olup bu ilke bütçe bilgi ve belgelerinin açık, anlaşılır, kapsamlı, güvenilir, güncel ve erişilebilir olmasını gerektirmektedir (OECD, 2019:98). Bütçe saydamlığı parlamentoların bütçe denetiminin etkinliğini artırabileceği gibi, halkın da bütçeyi hakkını aktif kullanımını sağlayabilecektir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2017:52).

Bir bütçe belgesinin parlamentoya sunulması, bu belgenin aynı zamanda halkın erişimine sunulduğu anlamına gelmektedir. Zira demokratik ülkelerde parlamento yapısı itibarıyla sadece iktidar partilerini değil muhalefet partilerini de kapsamakta ve parlamentoda bütçe belgelerine ilişkin hususlar bu iki taraf arasında kamuya açık bir şekilde tartışılmaktadır. Dolayısıyla demokratik ülkelerde parlamentoların bütçe gözetimi daha güçlü olmakta ve bu durum bütçe saydamlığı ilkesinin hayata geçmesini kolaylaştırmaktadır. Nitekim Rios vd. (2018:856) tarafından yapılan ampirik çalışmanın bulguları, parlamentonun bütçe gözetiminin bütçe saydamlığını artırdığını ortaya koymuştur.

Diğer taraftan bütçe saydamlığının da parlamentonun bütçe gözetimini ve bütçe hakkının kullanımını destekleyici bir etkisi bulunmaktadır (Özvar, 2021:105, 106). Zira bütçe saydamlığı ilkesi daha etkin bir şekilde uygulandıkça parlamentoya sunulan bütçe belgelerinin türü, kapsamı, anlaşılabilirliği, güvenilirliği, güncelliği ve kamuya açıklığı artmaktadır. Böylelikle parlamento bütçeyi daha etkili bir şekilde analiz edebilmekte ve parlamentonun bütçeyi denetleme kapasitesi genişlemektedir. Örneğin OECD ülkeleri arasında ekonomik/mali tahminlere ilişkin bağımsız incelemeleri yayınlayan ülkelerin oranı 2012’de %47 iken 2018’de %85’e, uzun vadeli mali sürdürülebilirlik raporlarını yayınlayan ülkelerin oranı aynı dönemde %41’den %74’e yükselmiştir ve parlamentoların bu tür bütçe belgelerine erişimi bütçeyi denetleme kapasitelerini artırmıştır (OECD, 2019:98). Bu itibarla bütçenin saydamlık ve açıklık ilkeleri ile parlamentonun bütçe belgelerine erişebilirlik düzeyi arasında karşılıklı olarak birbirini besleyen ve destekleyen bir süreç bulunmaktadır.

### **1.2.5. Parlamentonun Yüksek Denetim Kurumları ile İlişkileri**

Yüksek denetim kurumları (YDK), parlamento adına bütçe denetimi yapan bağımsız denetim birimleridir. Parlamentolar, bir önceki mali yılın bütçesine ilişkin kesin hesapları karara bağlarken YDK’ların hazırlamış olduğu denetim raporlarındaki bulgu ve tespitlerden faydalanmaktadır (Köse, 2019:18,

23). Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği (INTOSAI), YDK’ların yaptığı denetim türlerini uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere üçe ayırmaktadır (INTOSAI, 2024). Uygunluk denetiminde kamu idarelerinin mali işlemlerinin mevzuata uygunluğu denetlenirken mali denetimde hükümetin kesin hesaplara ilişkin olarak açıklamış olduğu mali tabloların ve bilgilerin hata veya hile içerip içermediği denetlenmektedir. Performans denetiminde ise kamu idarelerinin işlemleri ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kriterlerine göre incelenmektedir.

YDK’lar kuruldukları ilk dönemlerde öncelikle parlamento adına kamu idareleri üzerinde mali denetim ve uygunluk denetimi yapmaya öncelik vermişlerdir. Ancak birçok gelişmiş ülkenin zamanla performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaya başlamasıyla birlikte bu ülkelerde YDK’lar parlamentoların da beklentilerine uygun olarak performans denetimine odaklanmışlardır (Karaer, 2024:53). OECD ülkelerinde parlamentolar, denetim desteği sayesinde performans esaslı bütçeleri ve mali raporları inceleyebilmekte, düşük performans gösteren veya yanlış beyanda bulunan bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini sorumlu tutabilmektedir (OECD, 2019:124).

Parlamentolar ile YDK’lar arasında oldukça yakın, simbiyotik yani karşılıklı birbirine bağımlı ve fayda sağlayan bir ilişki bulunmaktadır (Stapenhurst vd., 2019:123). Zira parlamento zamanında ve güvenilir bilgi sunduğu için YDK’lara ihtiyaç duyarken YDK’lar da sundukları bilgilerin ve önerilerin kamuya açık bir şekilde tartışılabilmesi için parlamentoya ihtiyaç duymaktadır (Stapenhurst vd., 2019:123). OECD ve Avrupa ülkelerinin büyük bir kısmında başta performans denetimi olmak üzere YDK’ların yaptığı denetim türlerinden daha fazla yararlanabilmek için parlamento içinde kamu hesapları ve denetim komisyonları kurulmuştur (Karaer, 2024:50, 51, OECD, 2019:91). Bu komisyonlar aracılığıyla YDK’ların denetim raporlarındaki bulgular ve öneriler daha yoğun ve sistematik bir şekilde incelemeye tabi tutulmuştur. Bu itibarla parlamento ile YDK’lar arasındaki ilişki geliştiği ölçüde parlamentonun bütçeyi denetleme konusundaki etkinliği artmaktadır. YDK başkanının ve üyelerinin parlamento tarafından seçilmesi, YDK’ların bağımsızlığının anayasal hükümlerle güvence altına alınması, YDK’ların denetim raporlarının mali yıl bitiminden en az altı ay önce parlamentoya gönderilmesi ve parlamentoda YDK’ların raporlarını incelemekle görevli müstakil bir bütçe denetim komisyonunun görev yapması, parlamento ile YDK’lar arasındaki ilişkileri geliştiren ve güçlendiren hususlar olarak öne çıkmaktadır.

### 1.2.6. Parlamentoların Bağımsız Mali Kurumlarla İlişkileri

Bağımsız mali kurumlar, yürütmenin veya parlamentonun yasal yetkisiyle kurulan, maliye politikaları ve mali performansı izleyen, analiz eden ve bazı durumlarda önerilerde bulunan, görevlerini herhangi bir siyasi partiye taraf veya karşı olmaksızın, tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getiren kamu kurumlarıdır (OECD, 2018a:6). Bağımsız mali kurumlar devletin teşkilat yapısı içinde yürütme, parlamento veya YDK'larla ilişkilendirilmekte ve karar organları kurum başkanı veya bir kurul şeklinde olabilmektedir. Bağımsız mali kurumlar, parlamento bütçe ofisleri (PBO) ve mali konseyler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. PBO'ların karar organı ofis başkanı iken mali konseylerde karar organı görevini konsey üyelerinden oluşan kurul yürütmektedir. Bununla birlikte Brezilya'daki PBO'nun karar organı mali konseylerdeki gibi bir kurul şeklinde oluşturulmuştur (Dikmen, 2019:60). OECD'ye üye olan ülkelerden; İsrail, İsviçre, Japonya, Norveç, Polonya, Türkiye ve Yeni Zelanda hariç tümünde bağımsız mali kurumlar bulunmaktadır (IMF, 2024).

Bağımsız mali kurumlar, ülkenin mali ve ekonomik sorunlarına odaklandıklarından dolayı bir tür bağımsız denetim yürütürler. Bağımsız mali kurumların denetimi ileriye dönük olup bu özellikleri nedeniyle geriye dönük denetim yapan kamu denetim kurumlarından ayrışırlar (Kopits, 2011:2). Örneğin bağımsız denetim kurumları bir önceki yıl bütçesinin uygulama sonuçları yerine cari yıl veya gelecek yıl bütçesinin muhtemel etkilerine odaklanırlar. Bağımsız denetim kurumları ayrıca ülkenin orta ve uzun vadeli makroekonomik durumuna ilişkin tahminde bulunurlar, bütçe kanun tasarısında/teklifinde ve bütçeyi etkileyen diğer kanunlarda yapılan değişikliklerin maliyet analizini yaparlar, hükümetin maliye politikalarının mali hedeflere ve kurallara uygunluğu hakkında değerlendirme yaparlar (Kopits, 2011:2). Birçok OECD ülkesinde bağımsız mali kurumlar, parlamentolar için uzun vadeli (genellikle 10-50 yıl) analiz raporları hazırlamakta ve hükümetlerin mali kurallara/hedeflere uyma taahhüdünün izlenmesinde etkin bir rol üstlenmektedir (OECD, 2019:51, 84). Bu itibarla parlamentonun bağımsız mali kurumun çalışmalarından faydalanması bütçe yetkilerini daha etkin bir şekilde kullanmasını sağlamaktadır. Bağımsız bir mali kurumun, bütçe kanununu analiz ederek parlamentoyu doğrudan desteklemesi ve mali analiz raporlarını parlamentoya sunması, üst yöneticilerinin veya kıdemli personelinin parlamentonun toplantılarına katılması, başkan veya kurul üyelerinin parlamento tarafından atanması, parlamentonun bu kurumun yaptığı denetimden sağladığı faydayı artıran hususlardır (Anderson, 2013:222).



### 1.2.7. Parlamentoların Bütçe Çalışmalarına Halkın Katılımının Sağlanması

Halk, devlet tarafından alınan kararlara ve yapılan uygulamalara ilişkin yetkinin asli sahibidir. Bu sebeple halkın devletin karar ve uygulamalarına katılması demokrasinin bir gereğidir (Allegretti ve Koçdemir, 2022:108). Özellikle bütçe hakkının gereği gibi yerine getirilmesinde ve halkın bütçe sürecine katılımının sağlanmasında parlamentoların halka karşı büyük bir sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk nedeniyle birçok OECD ülkesinde halkın parlamento çalışmalarına katılımı konusunda bir hassasiyet oluşmuştur. Nitekim OECD ülkelerinde parlamentoların komisyon toplantılarının halka açık şekilde yapılması veya komisyon toplantılarının televizyon veya internet üzerinden yayılması yaygın bir uygulama haline gelmiştir (OECD, 2019:94). Ayrıca parlamentoların büyük kısmında komisyon raporları yayınlanmaktadır (OECD, 2019:94).

Uluslararası Parlamentolar Birliğinin 2022 Yılı Küresel Parlamento Raporunda halkın parlamento çalışmalarına katılımının, insanların beklenti ve isteklerinin duyulmasını ve karşılanmasını sağladığı, böylelikle parlamentonun temel işlevlerini desteklediğini, parlamento ile halk arasında oluşabilecek bir kopukluğu önlediği ve iki taraf arasında karşılıklı ilgi ve güven oluşturduğu belirtilmiştir. Bu sebeple Uluslararası Parlamentolar Birliği, kendisine üye olan parlamentolara kapsamlı ve yaratıcı halk katılımı yaklaşımları uygulamalarını, halkı sadece bilgilendirmekle yetinmemelerini, vatandaşlarla etkileşimde bulunmalarını ve vatandaşları dinlemek suretiyle parlamento çalışmalarına halkın ilgisini artırmalarını tavsiye etmiştir (IPU, 2022:7, 35). Nitekim çeşitli OECD ülkelerinde kilit paydaşların komisyon toplantılarına katılmaları, halkın görüş ve önerilerinin kamuya açık toplantı, sosyal medya, e-dilekçe, anket veya saha araştırması yoluyla alınması ve alınan bu görüş ve önerilere istinaden neler yapıldığını açıklayan raporların parlamento tarafından yayınlanması şeklinde uygulamalar gerçekleştirilmektedir (IBP, 2024; OECD, 2019:94).

## **2. TÜRKİYE’DE MECLİSİN BÜTÇE HAKKINI KULLANIMININ OECD ÜLKELERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI**

TBMM’nin bütçe sürecindeki yetkilerine ilişkin temel konular, Anayasanın 161’inci maddesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. TBMM’nin bütçenin formülasyonu aşaması öncesinde maliye politikalarının oluşumuna katılması konusunda ise 1982 Anayasası’nda ve 5018 sayılı Kanunda bir hükme yer verilmemiştir. Bu sebeple TBMM’de bütçe konusunda bir ön görüşme yapılmamakta ve TBMM bütçe teklifinin hazırlanması aşamasında yürütme organına herhangi bir görüş veya öneri bildirmemektedir. Buna karşın aralarında Fransa, İtalya ve İspanya’nın da bulunduğu 13 OECD ülkesinde bütçe konusunda ön görüşme ve toplantılar düzenlenmekte ayrıca 22 OECD ülkesinde hükümet tarafından parlamentoya bütçe öncesi mali politika beyanı sunulmaktadır. Türkiye’de ise benzeri bir bütçe belgesi hazırlanmamakta, bunun yerine yürütme organı bütçe hazırlık çalışmaları öncesinde maliye politikalarına ilişkin çeşitli bilgileri her yıl en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar Resmî Gazete’de yayınlanan orta vadeli programda açıklamaktadır. Ancak, orta vadeli programın, bütçe kanun teklifinin TBMM’ye sunulmasından bir ay gibi kısa bir zaman önce açıklanması, bütçe hazırlığı öncesinde maliye politikalarının incelenme ve tartışılma imkânını azaltmaktadır.

Türkiye’de orta vadeli bütçe planı, orta vadeli program olarak adlandırılmakta ve bu program hazırlanırken TBMM yürütme organına görüş ve önerilerini iletmemektedir. Orta vadeli program TBMM’ye bütçe kanun teklifiyle birlikte sunulduktan sonra TBMM’de bu programın uygunluğu konusunda bir oylama yapılmamaktadır. Bu itibarla TBMM orta vadeli programın hazırlanma sürecine doğrudan katılmamaktadır. Buna karşın aralarında Almanya, Avusturya İngiltere, İspanya, İsveç ve Kanada gibi ülkelerin bulunduğu 13 OECD ülkesinde orta vadeli bütçe planı parlamentoda müzakere edilip oylamaya tabi tutulmaktadır. Orta vadeli bütçe planlarının parlamento tarafından onaylanması, bu planlardaki sayısal hedeflerin ulusal düzeyde sahiplenilmesini ve kredibilitelerini artırmakta; dolayısıyla bu hedeflere erişimi kolaylaştırmaktadır (Catania vd., 2021:12)

Türkiye’de merkezi düzeyde bir mali kural uygulanmadığından mali kural konusunda TBMM’nin bir katılımı söz konusu olmamaktadır. Buna karşın 23 OECD ülkesinde hükümetin mali kurallara/hedeflere uymaması durumunda

parlamentoya nedenlerini açıklama veya düzeltici tedbirleri teklif etme yükümlülüğü bulunmaktadır (OECD, 2019:51). Parlamentolar bu yükümlülüklerle ilişkin uygulamayı takip etmek suretiyle mali disiplinin korunmasına katkı sağlamaktadır.

Anayasanın 161’inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM’ye sunmakta, bütçe teklifi TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda 55 gün içinde görüşülüp kabul edilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından gönderilen metin Genel Kurulda mali yılbaşına kadar görüşülüp karara bağlanmaktadır. Anayasanın 161’inci maddesi uyarınca bütçe teklifi Genel Kurulda görüşülürken bütçe metninde gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı bir değişiklik yapılamamaktadır. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonu bütçe teklifini görüşürken bütçe teklifinde herhangi bir sınırlama olmaksızın değişiklik yapabilmektedir. Siyasi partilerin Plan ve Bütçe Komisyonundaki üye dağılımı Genel Kuruldaki sayısal oranlarına göre belirlendiğinden OECD ülkelerinin yarısında olduğu gibi (OECD, 2019:88) Türkiye’de de parlamentonun bütçe teklifini değiştirme konusunda sınırsız bir yetkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’de bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, Anayasanın 161’inci maddesi uyarınca TBMM tarafından geçici bütçe kanunu çıkarılmakta, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması halinde yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki mali yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek oranına göre artırılarak uygulanmaktadır. Bu itibarla Almanya, Avusturya, Belçika, Çekya, Danimarka, Estonya, Fransa, Hollanda, İsrail, İspanya, Güney Kore, Lüksemburg, Portekiz, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan’da olduğu gibi (OECD, 2014:161) Türkiye’de de bütçe teklifi parlamento tarafından onaylanana kadar bir önceki yılın bütçesinin geçici bütçe olarak uygulanması kuralı benimsenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 21’nci maddesi uyarınca Türkiye’de kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılabilmekte, ancak genel bütçe ödeneklerinin %10’unu geçmemek kaydıyla, kamu idarelerinin bütçeleri arasında yürütme organının kararıyla ödenek aktarması yapılmasına izin verilmektedir. Türkiye’de bütçe uygulanırken kamu idarelerinin ödenekleri genellikle başka bir kamu idaresinin bütçesinden ödenek aktarması yapılmak suretiyle artırılmaktadır. Buna karşın ABD, Kanada, Fransa, İngiltere ve Japonya gibi OECD ülkelerinin büyük kısmında ödenek artışı, ödenek aktarması yoluyla

yapıldığı durumlarda da parlamentodan ön onay alınmakta veya ek bütçe çıkarılmaktadır (OECD, 2018b; OBS, 2024). Ayrıca İngiltere, Fransa ve Kanada gibi birçok OECD ülkesinde cari ve yatırım bütçeleri arasında ödenek aktarmasına sınırlı ölçüde izin verilmektedir (Kıral ve Akdemir, 2019:108). Bu itibarla OECD üyelerinin büyük bir kısmına kıyasla Türkiye’de yürütme organına daha yüksek düzeyde bir bütçe esnekliği verilmiştir. Diğer taraftan Türkiye’de bütçenin uygulaması sürecinde geçmiş yıllarda bütçe kanunlarındaki bazı ödenek sınırları aşılacak suretiyle ödenek üstü harcamalar yapılmış, daha sonra bu ödenek üstü harcamalara kesin hesap kanununa hüküm konulmak suretiyle tamamlayıcı ödenek verilmiştir (Yılmaz vd., 2022:283; Kıral ve Akdemir, 2019:109). Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi 2023 yılında verdiği kararda 2018 Yılı Kesin Hesap Kanununun 4. maddesinde tamamlayıcı ödenek verilmesini öngören hükmü iptal etmiş ve mahkemenin basın duyurusunda kesin hesap kanunuyla tamamlayıcı ödenek verilmesinin bütçe hakkıyla bağdaşmadığı ve tamamlayıcı ödenek yerine zorunluluk durumunda ek bütçe yapılması gerektiği belirtilmiştir (AYM, 2023). Bu sebeple 2022 Yılı Merkezi Yönetim Kanununda ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verilmemiş, bunun yerine ödenek üstü giderlerin kullanılmayan ödeneklerden mahsup edilmesi hükmüne yer verilmiştir. Bu uygulama toplam bütçe büyüklüğünün kullanımında ödenek üstü harcamaları önleyip, bütçenin uygulanması aşamasında yürütmenin esnekliğini kısıtlayarak TBMM’nin bütçe hakkını güçlendirmiştir. Ancak TBMM’den ön izin alınmadan yapılan ödenek aktarmaları ve mahsup işlemleri bütçenin onaylandığı şekilde uygulanmamasına ve ödenek tahsis edilmeden harcama yapılmasına neden olmaya devam etmektedir (Akdemir ve Kaptan, 2022:350). Yürütmenin bütçe uygulamasındaki esnekliğini artıran bu tür uygulamalar, parlamentonun bütçe hakkını aşındırmakta ve bütçe gerçekçiliğini de azaltmaktadır (Akdemir ve Kaptan, 2022:347).

Türkiye’de bütçe dışı harcamaların büyük kısmı sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri ile bütçe dışı fonlardan (işsizlik sigortası fonu, varlık fonu, afet imar fonu, aile ve gençlik fonu vb.) oluşmakta olup bunlara ilişkin gelir ve gider planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konulması sürecinde TBMM’den görüş veya onay alınmamaktadır. Günümüzde oldukça yüksek tutarlara ulaşılmış olan bütçe dışı harcama planlarının hazırlanması ve uygulanması süreçlerine TBMM’nin katılmaması, bütçe hakkıyla uyumsuzdur. Buna karşın Kanada, Finlandiya, Güney Kore, İrlanda, İtalya, Lüksemburg ve Polonya gibi çeşitli OECD ülkelerinde sosyal güvenlik fonlarına ilişkin hesaplar her yıl parlamentonun

onayına sunulmaktadır (OECD, 2012b). Güney Kore’de hükümet bütün bütçe dışı fonlara ait gelir ve gider planlarını bütçe teklifiyle aynı anda parlamentoya sunmakta, bütçe dışı fonların gelecek yıla ilişkin bütün gelir ve gider planları, merkezi yönetim bütçe teklifiyle birlikte parlamento komisyonlarında ve genel kurulda görüşülüp karara bağlanmaktadır (KLRI, 2024).

Anayasanın 161’inci maddesi uyarınca bütçe kanunu teklifi, mali yılbaşından en geç 75 gün önce TBMM’ye sunulmaktadır. Bu süre OECD’nin tavsiye etmiş olduğu 3 ayın altında olup OECD ülkelerinin yaklaşık beşte üçünde (Almanya, Danimarka, Estonya, Fransa, Hollanda, İzlanda, Japonya, Finlandiya, Norveç, Macaristan, Polonya vb. ülkelerde) bütçe teklifi mali yılbaşından en az 3 ay önce parlamentoya sunulmaktadır (OECD, 2019:87).

Bütçe kanun teklifi TBMM’de Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmekte, TBMM’deki daimî ihtisas komisyonları (tarım, sağlık ve eğitim gibi konuları inceleyen sektörel komisyonlar) tarafından bütçe kanun teklifi üzerinde bir inceleme ve değerlendirme yapılmamakta; dolayısıyla ihtisas komisyonları bütçe sürecine katılmamaktadır. OECD ülkelerinin büyük kısmında ise sektörel komisyonlar bütçe teklifini incelemek, görüş ve önerilerini bütçe komisyonuna bildirmek suretiyle bütçe sürecine katılmaktadır (OECD, 2019:90; IBP, 2024).

Türkiye’de parlamento bütçe ofisi veya mali konsey bulunmamaktadır. Bu sebeple TBMM, bütçe konularında bağımsız bir mali kurum tarafından desteklenmemektedir. TBMM Genel Sekreterliğine bağlı bir idari birim olan Bütçe Başkanlığı, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanununun 7’nci maddesi uyarınca bütçe ve kesin hesaplarla ilgili analizler yaparak gerekli dokümanları hazırlamakla ve tespitlerini Plan ve Bütçe Komisyonun bilgisine sunmakla görevlendirilmiştir. Ancak Bütçe Başkanlığı bağımsız bir mali kurum statüsünde olmadığından hükümetin sunduğu bütçe belgeleri ve tahminleri hakkında bir görüş veya değerlendirme belirtmemekte ve öneri sunmamaktadır. 29 OECD ülkesinde ise bağımsız mali kurum bulunmakta ve 9 OECD ülkesinde parlamento bütçe ofisi faaliyet göstermektedir.

Orta vadeli plan, bütçe teklifi, bütçenin kanunlaşmış metni, yıl içi ve yılsonu bütçe uygulama raporları, yılsonu mali tablolar gibi temel bütçe belgeleri OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamuya açıklanmakta, bütçe uygulaması ve sonuçları parlamentonun bilgisine sunulmaktadır (OECD, 2019:99). Bu bütçe belgeleri dışında Belçika, Fransa, İrlanda, Meksika, Polonya,

Şili ve Yunanistan’da “uygulama öncesi bütçe profili” (bütçe gelir ve giderlerinin yıl içindeki aylık artış tahminleri) adında bir belge de yayınlanmakta ve bu belge bütçe uygulamasının parlamento tarafından takibini kolaylaştırmaktadır (OECD, 2019:99).

Kesin hesap kanun teklifi, mali yılın sonundan başlayarak en geç 6 ay sonra TBMM’ye sunulmakta daha sonra yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte TBMM’de görüşülüp karara bağlanmaktadır. Bu iki kanun teklifi birlikte görüşüldüğünden Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurulun ilgisi ve mesaisi yeni yıl bütçe kanunu teklifine daha fazla yoğunlaşmakta, bu sebeple kesin hesap kanun teklifinin incelenmesi ve görüşülmesi bütçe kanunu teklifine kıyasla oldukça sınırlı bir şekilde yapılabilmektedir. Çoğu OECD ve Avrupa ülkesinin parlamentosunda kamu hesapları ve denetim komisyonları faaliyet göstermesine karşın TBMM’de müstakil bir bütçe denetim komisyonu bulunmamakta, bu sebeple bütçe denetimi konusunda parlamento komisyonu seviyesinde bir ihtisaslaşma sağlanamamakta ve Sayıştay’ın denetim raporları TBMM’de yeterince incelenip görüşülememektedir (Karaer, 2024:65).

Almanya, Fransa ve Güney Kore gibi bazı OECD ülkelerindeki bütçe komisyonlarında raportör milletvekili sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde raportör olarak görevlendirilen milletvekilleri bütçe teklifine ilişkin kendi değerlendirmelerini ve önerilerini bir rapor halinde komisyona sunmaktadır. Örneğin; Alman Parlamentosundaki bütçe komisyonunda bir baş raportör ve üç yardımcı raportör (her partiden birer milletvekili) görevlendirilmektedir (OECD, 2014:64). Raportörlük görevi milletvekillerinin bütçe konusundaki uzmanlıklarının gelişmesini sağladığı için raportörler parlamentodaki parti gruplarının başlıca bilgi kaynağını oluşturmakta ve bakanlık bütçeleri değerlendirilirken raportörlerin tavsiyeleri parti gruplarının bütçe önerilerinin temelini oluşturmaktadır (OECD, 2014:64). Fransa ve Güney Kore’de raportör milletvekili sistemi bütçe komisyonu dışında sektörel komisyonların bütçe incelemelerinde de uygulanmaktadır (KLRI, 2024; OECD, 2018c:56). TBMM’deki bütçe sürecinde ise raportör milletvekili sistemi uygulanmamaktadır.

Türkiye’de Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan raporlar yayınlanmakta, komisyon toplantılarının bir kısmı kamuya açık yapılmaktadır (OECD, 2018b). Aralarında ABD, Fransa ve İspanya’nın bulunduğu 19 OECD ülkesinde ise bütçe komisyonunun bütün toplantıları halka açık yapılmaktadır (OECD, 2019:93). Halkın bütçe konusundaki görüş ve önerilerini alabilmek için

ABD, Avustralya, Kanada, Estonya, Finlandiya, Japonya, Portekiz ve Slovakya’da parlamento üyelerinin ve vatandaşların halka açık olan yerel mekânlarda bir araya geldikleri ve çeşitli konuları tartıştıkları toplantılar düzenlenmekte, Fransa, İsviçre ve Yunanistan’da bütçe konusunda sosyal medya platformlarında tartışmalar gerçekleştirilmekte, Estonya, Finlandiya, Almanya, Güney Kore, Lüksemburg, Yeni Zelanda ve Portekiz’de e-dilekçe yöntemi kullanılmaktadır (OECD, 2019:94). Ancak Türkiye’de TBMM’nin bütçe çalışmalarına halkın doğrudan katılımını sağlayacak bu tür etkinlikler sınırlı kalmaktadır.

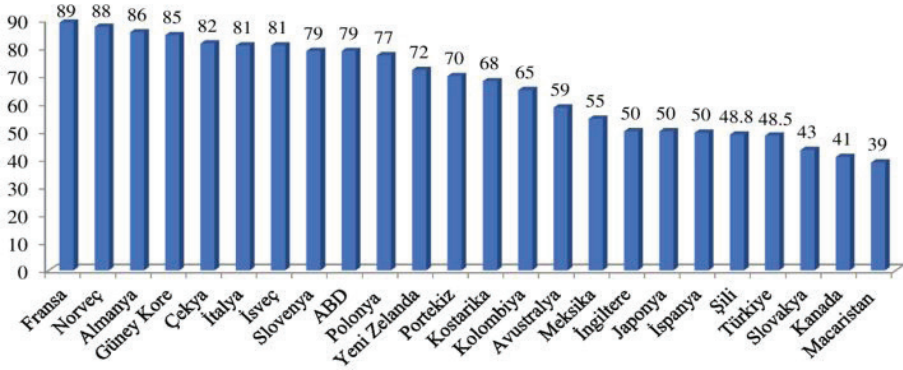
### **3. AÇIK BÜTÇE ANKETİ SONUÇLARINA GÖRE TÜRKİYE’DE VE OECD ÜLKELERİNDE YASAMANIN BÜTÇE HAKKINI KULLANIMININ KARŞILAŞTIRILMASI**

OECD ülkelerinin tamamında bütçe hakkı tümüyle aynı şekilde uygulanmamakla birlikte bu ülkelerindeki genel eğilim parlamentoların bütçe hakkını güçlü bütçe yetkileri ile kullanması şeklindedir. Türkiye’de ise bütçe hakkı, yukarıda belirtilen sorunlar nedeniyle çoğu OECD ülkesine kıyasla daha sınırlı bir şekilde kullanılabilir. Bu durum Açık Bütçe Ortaklığı adlı uluslararası kuruluş tarafından 2017, 2019, 2021 ve 2023 yıllarına ilişkin olarak yapılan anketler vasıtasıyla çeşitli ülkelere alınan cevaplarda ve bu cevaplara istinaden oluşturulan yasamanın bütçe gözetimi endekslerinde de görülmektedir.

Açık Bütçe Ortaklığının anketi 145 sorudan oluşmakta olup bu ankette geçen 107 ila 118 no’lu sorulardan oluşan toplam 12 soru yasamanın bütçe gözetimi grubunda yer almaktadır. Bu sorular arasında yer alan 107 no’lu soru parlamentonun bütçe öncesi mali politikaya katılımı, 110 ve 111 no’lu sorular parlamentonun bütçeyi değiştirme yetkileri, 115, 116 ve 117 no’lu sorular yürütmenin bütçe esnekliği, 108 ve 109 no’lu sorular bütçe teklifinin parlamento tarafından incelenme süreleri, 112, 113 ve 114 no’lu sorular parlamentodaki bütçe komisyonlarının özellikleri, 118 no’lu soru ise parlamentonun Sayıştay’la ilişkileriyle ilgilidir. Açık Bütçe Ortaklığının anketinde yer alan bu sorular, içerikleri itibarıyla parlamentonun bütçe hakkı kapsamındaki bütün yetkilerini kapsamamakta ancak ilgili oldukları yetkiler bakımından ülkelerin bütçe hakkı kullanımı konusunda şeffaf bilgiler sunmaktadır. Ayrıca bu soruların cevapları puanlanmak suretiyle bu ülkelerde bütçe hakkının kullanım düzeyini gösteren sayısal veriler üretilebilmekte ve Türkiye’de bütçe hakkı kullanımında karşılaşılan bazı sorunlar da somut bir şekilde ortaya konabilmektedir.

Açık Bütçe Ortaklığının anketleri 115’den fazla ülkeyi kapsamakta olup bu ülkelerden 24’ü OECD üyesidir. Şekil 2’de Açık Bütçe Ortaklığının 2017, 2019, 2021 ve 2023 yılları anket cevaplarına göre 24 OECD ülkesinin aldığı yasamanın bütçe gözetimi endeksi puanlarının aritmetik ortalaması gösterilmiştir.

**Şekil 2:** Açık Bütçe Ortaklığının 2017-2023 Anketlerine Göre Çeşitli OECD Ülkelerinin Yasamanın Bütçe Gözetimi Endeksi Puanları



**Kaynak:** IBP, 2018; IBP, 2020; IBP, 2022; IBP, 2024.

Şekil 2’de gösterildiği üzere Açık Bütçe anketlerinde yer alan 24 OECD ülkesi arasında Fransa, 89 puanla bütçe hakkının en geniş yetkilerle kullanıldığı ülke olurken bu ülkeyi sırasıyla Norveç, Almanya ve Güney Kore takip etmiştir. 24 OECD ülkesinin yasamanın bütçe gözetimi endeksi puanlarının aritmetik ortalaması 66 olmuştur. Türkiye ise bu 24 OECD ülkesi arasında 48,5 puanla 21’inci sırada yer almış ve OECD ülkelerinin ortalamasının altında kalmıştır.

**Tablo 1:** Açık Bütçe Ortaklığının 2017-2023 Anketlerine Göre Çeşitli OECD Ülkelerinin Yasamanın Bütçe Gözetiminin Alt Endeks Puanları

Ülke Adı	Parlamentonun Bütçe Öncesi Mali Politikaya Katılımı	Bütçe Teklifinin Parlamento Tarafından İncelenme ve Karara Bağlanma Süreleri	Parlamentonun Bütçeyi Değiştirme Yetkileri	Bütçe Komisyonlarının İhtisaslaşma Düzeyi	Yürütmenin Bütçe Esnekliğine İlişkin Parlamento Yetkileri	Parlamentonun Sayıştayla İlişkileri
ABD	33	50	88	100	100	8
Almanya	100	92	96	78	92	33
Avustralya	0	38	54	58	100	25



Ülke Adı	Parlamentonun Bütçe Öncesi Mali Politikaya Katılımı	Bütçe Teklifinin Parlamento Tarafından İncelenme ve Karara Bağlanma Süreleri	Parlamentonun Bütçeyi Değiştirme Yetkileri	Bütçe Komisyonlarının İhtisaslaşma Düzeyi	Yürütmenin Bütçe Esnekliğine İlişkin Parlamento Yetkileri	Parlamentonun Sayıştayla İlişkileri
Çekya	75	84	92	67	92	83
Fransa	83	84	84	89	100	83
Güney Kore	0	92	84	89	100	100
İngiltere	42	21	42	42	67	92
İspanya	92	54	67	42	28	50
İsveç	100	75	71	100	67	67
İtalya	100	59	75	67	100	83
Japonya	0	67	67	11	100	0
Kanada	67	4	0	3	75	58
Kolombiya	67	100	71	58	61	33
Kosta Rika	0	100	88	28	100	67
Macaristan	0	75	75	34	3	25
Meksika	0	100	88	67	0	83
Norveç	25	67	92	97	100	100
Polonya	0	71	84	72	100	100
Portekiz	33	84	96	69	67	33
Slovakya	25	67	92	39	3	33
Slovenya	0	100	71	78	100	83
Şili	8	100	75	69	11	0
Türkiye	0	67	83	33	22	100
Yeni Zelanda	33	17	54	89	100	100
OECD ort.	37	70	75	62	70	60

**Kaynak:** IBP, 2018; IBP, 2020; IBP, 2022; IBP, 2024.

Tablo 1'de de görüleceği üzere TBMM'de bütçe teklifi öncesinde maliye politikalarının tartışılmaması, yürütmenin bütçe esnekliğinin oldukça geniş tutulması, sektörel komisyonların bütçe inceleme sürecine katılmamaları, bütçenin yıl içindeki uygulamasının parlamentodaki bir komisyon tarafından incelenmemesi, parlamentonun bütçe inceleme süresinin 3 aydan daha az olması Türkiye'nin yasamanın bütçe gözetimi endeks puanının OECD ülkelerinin ortalamasından az olmasının nedenleri arasında yer almıştır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Demokratik ülkelerde bütçe hakkının asli sahibi halkın bizatihi kendisi olup halk bu hakkın kullanılması konusunda yetkiyi kendisini temsil etmesi için kurduğu parlamentoya vermiştir. Bu sebeple bütçe hakkı parlamentonun devredilemez bir hakkı olup bütçenin hazırlanması, onanması, uygulanması ve kapanması aşamalarına parlamentonun aktif bir şekilde katılması ve yürütme organının bütçe işlemlerinin verimlilik, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkeleri çerçevesinde parlamento tarafından denetlenmesi bütçe hakkının doğal bir sonucudur.

Bu çalışmada Türkiye’de ve OECD ülkelerinde bütçe hakkının kullanımı incelenmiş, OECD ülkelerinde parlamentoların bütçe hakkının genellikle güçlü yetkilerle kullanıldığı, Türkiye’de ise bütçe hakkının çoğu OECD ülkesine kıyasla daha sınırlı bütçe yetkileriyle kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Zira TBMM’nin bütçe sürecine ilişkin yetkileri incelendiğinde;

- Bütçe hazırlığı öncesinde maliye politikalarının oluşturulması sürecine katılma ve bütçenin hazırlık aşamasında görüş ve önerilerini hükümete bildirme,
- Orta vadeli programın hazırlanmasına katılma ve bu programı müzakere edip onaylama,
- Ödenek aktarmalarına ön onay verme,
- Bütçe uygulaması aşamasında yürütme organına tespit ve önerilerini iletme,
- Bütçe dışı harcamaların planlama sürecine katılım sağlama,
- Bütçe görüşme ve müzakerelerine yeterli zaman ayırma,
- Bağımsız bir mali kurum aracılığıyla bütçe tahmin ve analiz yeteneğini katkı sağlama,
- Bütçe sürecinde raportör milletvekili sisteminden yararlanma,
- Kamu hesaplarının denetimi noktasında bağımsız bir ihtisas komisyonundan yararlanma,
- Bütçe çalışmalarına halkın katılımını sağlayacak yeterli düzeyde toplantı ve etkinlik düzenleme

gibi hususlarda önemli eksikliklerin mevcut olduğu görülmektedir. Bu eksikliklerin azaltılması halinde TBMM’nin bütçe hakkını daha etkili bir şekilde kullanabileceği ve bütçenin daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde hazırlanması ve uygulanması konusunda daha fazla katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

TBMM’nin hukuki yetkilerindeki eksikliklerini gidermek için şu öneriler uygulamaya konulabilir:

Almanya, Fransa, Finlandiya gibi birçok OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de hükümet tarafından bütçe öncesi mali politikaya ilişkin bir rapor hazırlanabilir ve bu rapor, TBMM’de ve kamuoyunda tartışılabilmesi için Nisan veya Haziran ayında yayınlanabilir. Fransa, Kanada, İsveç, İtalya, Slovenya ve Yunanistan parlamentolarında yapıldığı gibi TBMM’de de bütçe teklifi sunulmadan önce bütçe öncesi mali politika müzakere edilebilir ve müzakere sonrasında TBMM bütçe hazırlanırken dikkate alınmasını istediği görüş ve önerilerini yazılı olarak hükümete bildirebilir.

Orta vadeli program aralarında Fransa, İtalya, İngiltere, İspanya ve Kanada’nın bulunduğu OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında olduğu gibi Türkiye’de de hükümet tarafından TBMM’nin onayına sunulabilir ve TBMM’nin onayladığı şekilde yürürlüğe konulabilir. Bütçe uygulanırken ABD, Fransa, İngiltere ve Japonya gibi çoğu OECD ülkesinde olduğu gibi kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılırken TBMM’den parlamento kararı şeklinde ön onay alınması zorunlu hale getirilebilir. Bütçe dışı harcamaların planlanmasına ve denetlenmesine TBMM’nin katılımını sağlamak amacıyla Güney Kore’de olduğu gibi sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri ile bütçe dışı fonların gelir ve gider planları yürürlüğe konulmadan önce TBMM’nin incelemesine ve onayına sunulabilir.

TBMM’nin bütçe sürecine ilişkin kurumsal kapasitesini artırmak için şu öneriler uygulamaya konulabilir:

Bütçe kanun teklifinin mali yıl başlangıcından 2,5 ay önce sunulma süresi Almanya, Güney Kore, Kanada ve Polonya’daki gibi 4 aya çıkarılabilir. Böylelikle bütçe teklifinin TBMM’de daha ayrıntılı bir şekilde görüşülmesi ve incelenmesi sağlanabilir.

TBMM’de daimi ihtisas komisyonlarının bütçe kanun teklifinin görüşülme sürecine katılımını sağlamak amacıyla ABD, Almanya, Meksika, Fransa gibi çoğu

OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de sektörel komisyonların bütçe teklifine ilişkin görüş ve önerilerini bir rapor halinde bütçe komisyonuna sunmaları ve bu raporların komisyonca değerlendirilmesi zorunlu hale getirilebilir.

Almanya, Fransa ve Güney Kore parlamentolarında olduğu gibi TBMM’deki bütçe komisyonunda ve sektörel komisyonlarda da milletvekillerinin bütçe konusunda uzmanlaşmalarını ve komisyon çalışmalarını daha fazla katkı sunmalarını sağlayacak raportör milletvekili sistemi uygulamaya konulabilir.

Çoğu Avrupa ülkesinde ve 29 OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de bağımsız bir mali kurumun faaliyet göstermesi parlamentonun bütçe incelemesine büyük bir destek sağlayacaktır. Bu kapsamda bütçe ve maliyet analizi yapmak, TBMM’ye öneri ve görüş sunmak ve makroekonomik projeksiyonlar üretmek amacıyla idari yapısı Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer olacak şekilde Mali Danışma Konseyi adıyla bağımsız bir mali kurum oluşturulabilir. Brezilya’daki parlamento bütçe ofisinde olduğu gibi bu kurumun karar organının kurul şeklinde olması, kurumun bağımsızlığına ve etkinliğine katkı sağlayacaktır.

TBMM’nin bütçe denetimini güçlendirmek amacıyla çoğu Avrupa ve OECD ülkelerinin parlamentolarında görev yapan kamu hesapları ve denetim komisyonlarına benzer şekilde Denetim ve Mali Reform Komisyonu adıyla yeni bir komisyon oluşturulabilir. Bu komisyona bütçenin cari yıl içindeki uygulamasını takip etme ve inceleme görevi verilebilir.

TBMM’deki komisyonlar, bütçeyi onaylama ve denetleme aşamalarında halk katılımını artırmak amacıyla anketler ve saha araştırmaları yaptırabilir, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının bütçeye ilişkin görüşlerini ve önerilerini e-dilekçe, sosyal medya veya kamuya açık toplantılar aracılığıyla alabilir. Halktan alınan görüş ve önerilere istinaden neler yapıldığı Bütçe Komisyonu ile Denetim ve Mali Reform Komisyonu tarafından bir rapor halinde kamuoyuna açıklanabilir.

## KAYNAKÇA

- Akdemir, T. ve Kaptan S. (2022). Türkiye'de Bütçe Gerçekçiliği/Güvenilirliği: Hedef ve Gerçekleşmeler Arasında Sapmalar. Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci Türkiye Örneği, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Allegretti, G. ve Koçdemir, M. (2022). Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları: Türkiye ve Portekiz Deneyimlerinin Karşılaştırılması. Sayıştay Dergisi, 32(123), 107-139.
- Anderson, B. (2013). The Development of Independent Fiscal Institutions: Lessons from CBO. Swiss Journal of Economics and Statistics, (149), 219-230.
- AYM (2023). Norm Denetimi Basın Duyuruları. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/haberler/norm-denetimi-basin-duyurulari/kesin-hesap-kanunuyla-tamamlayici-odenek-verilmesini-ongoren-kuralin-iptali/> Erişim: 08.05.2024.
- Catania, M., Litsios, I. ve Baimbridge, M. (2021). Legislative Budgetary Power and Fiscal Discipline in the Euro Area. Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management, 33(5), 1-29.
- Dikmen, S. (2019). Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü. Sayıştay Dergisi, (115), 55-81.
- EC (2024). Medium-Term Budgetary Frameworks Database. [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/db6faaa5-8be4-4a05-89d5-76d523a8dd01\\_en?filename=mtbf\\_database\\_2020.xls](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/db6faaa5-8be4-4a05-89d5-76d523a8dd01_en?filename=mtbf_database_2020.xls), Erişim:08.05.2024.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2017). Kamu Bütçesi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Engin, R. (2022). Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye: Açık Bütçe Endeksi Üzerinden Bir Değerlendirme. Sayıştay Dergisi, 33(126), 443-471.
- Fölscher, A. (2006). A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse, OECD Journal on Budgeting, 6(2), 1-20.
- IBP (2018). 2017 IBP Full Data Set. [https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp\\_full\\_data\\_2017.xlsx](https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp_full_data_2017.xlsx), Erişim: 08.05.2024.
- IBP (2020). 2019 IBP Full Data Set. [https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp\\_full\\_data\\_2019.xlsx](https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp_full_data_2019.xlsx), Erişim: 08.05.2024.
- IBP (2022). 2021 IBP Full Data Set. [https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp\\_full\\_data\\_2021\\_0.xlsx](https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/ibp_full_data_2021_0.xlsx), Erişim: 08.05.2024.
- IBP (2024). 2023 IBP Full Data Set. [https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-06/ibp\\_full\\_data\\_2023.xlsx](https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-06/ibp_full_data_2023.xlsx), Erişim: 08.05.2024.
- IMF (2024). Fiscal Rule Database, <https://www.imf.org/-/media/Files/Data/fiscal-council-docs/imf-fiscal-council-dataset-january-1-312022.ashx>, Erişim: 28.09.2024.

- INTOSAI (2024). Framework of Professional Pronouncements. <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards>, Erişim:19.04.2024.
- IPU (2022). Global Parliamentary Report 2022. Cenoa.
- Karaer, A. (2021). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü. *Sayıştay Dergisi*, 32(122), 73-105.
- Karaer, A. (2024). Kamu Hesapları ve Denetim Komisyonlarının Bütçe Sürecindeki Rolü ve İşlevsel Etkinlikleri. *Yasama Dergisi*, (48), 41-77.
- Kıral, H. ve Akdemir, T. (2019). Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (112), 107-135.
- Kim, C. (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.
- KLRI (2024). South Korea National Assembly Act. [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG) Erişim: 23.07.2024.
- Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal on Budgeting*, 11(3), 1-18.
- Köse, H. Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi. *Sayıştay Dergisi*, (114), 7-31.
- Lienert, I. (2010). Role of the Legislature in Budget Processes. Technical Notes and Manuals 10/04. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lienert, I. (2013). Role of the Legislature in Budget Processes, The International Handbook of Public Fiscal Management. Palgrave Macmillan, New York.
- OECD (2007). 2007 OECD Budget Practices and Procedures Glossary, Paris.
- OECD (2012a). 2012 OECD Budget Practices and Procedures Glossary, Paris.
- OECD (2012b). International Database of Budget Practices and Procedures. <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>. Erişim: 08.03.2024.
- OECD (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014). Budget Review: Germany. *OECD Journal of Budgeting*, 2(3): 1-80.
- OECD (2018a). 2018 OECD Budget Practices and Procedures Glossary. Paris.

- OECD (2018b). International Database of Budget Practices and Procedures, [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP\\_2018](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018). Erişim: 08.03.2024.
- OECD (2018c). Budgeting in France. OECD Journal of Budgeting, 18(2): 1-67.
- OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023). OECD Best Practices for Parliaments in Budgeting. Paris.
- Özvar, S. (2021). Yapısal Reformların Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Etkisi: Meksika Örneği. Sayıştay Dergisi, 32(121), 99-126.
- Posner, P. ve Park, C. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. OECD Journal on Budgeting, 7(3): 1-26.
- Rios, A.M., Bastida, F. ve Benito, B. (2018). Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight. Administration and Society, 50(6), 856-883.
- Santiso, C. ve Varea, M. (2013). Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process. Inter-American Development Bank.
- Shick, A. (2007). Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework. OECD Journal on Budgeting, 7(3), 1-33.
- Stapenhurst, R., Jacobs, K. ve Eboutou, T. (2019). Developing an Index of Ex-Post Parliamentary Oversight of Public Finance. Journal of Legislative Studies, 25(1), 119-142.
- Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. Political Studies Association, (54), 767-785.
- Yılmaz, S. Y., Güçlü, S. Y. ve Akdeniz, D. (2022), Türkiye’de Bütçe Esneklik Araçlarının Sınıflandırılması ve Esneklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi. International Journal of Public Finance, 7(2), 273-304.

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF THE USE OF PARLIAMENT’S POWER OF THE PURSE IN TÜRKİYE AND OECD COUNTRIES**

**Abdullah KARAER**

**Tekin AKDEMİR**

### **EXTENDED ABSTRACT**

The budget is the most important law enacted by the parliament because the state can provide public services and continue its functioning through the budget law. The power of the purse is the right of the parliament to determine the budget revenues and expenditures. In essence, people are the primary owners of the power of the purse, and in democratic countries, the people have given the authority to the parliament they have established to represent them in exercising the power of the purse. For this reason, power of the purse is an inalienable power of the parliament, and the active participation of the parliament in the preparation, approval, implementation and closing stages of the budget, and the supervision of the budgetary transactions according to the principles of efficiency, accountability and transparency are natural outcome of power of the purse.

This study examines the use of the power of the purse in Türkiye and OECD countries comparatively and concludes that most parliaments in OECD countries generally use their power of the purse with strong budgetary powers. However, the Grand National Assembly of Türkiye (GNAT) uses power of the purse with more limited budgetary powers compared to most OECD countries. In fact, the Open Budget Partnership’s 2017, 2019, 2021, and 2023 surveys include legislative budgetary oversight index scores for 24 OECD countries, and when the arithmetic averages of these four surveys are taken, Türkiye ranks 21st among 24 OECD countries with a score of 48.5. The average legislative budget oversight index score of 24 OECD countries is 66.

In Türkiye, pre-budget fiscal policy is not discussed in the GNAT; the executive’s budget flexibility is kept quite wide; sectoral committees do not participate in the budget bill review process; and the implementation of the budget during the year is not supervised by a committee in the GNAT. The medium-term budgetary plan (MTBF) is not submitted to the GNAT for approval. The GNAT does not involve in non-budget expenditures in the planning process. There is no parliamentary budget office to support the



GNAT in budget analysis, and the Turkish Court of Accounts (TCA) does not provide performance information to the GNAT on the budgetary transactions and activities of public administrations. There is no public accounts and audit committee in the GNAT to examine the final account law proposal and the audit reports of the TCA in detail. There are not enough meetings and hearings organized to ensure public participation in the budgetary activities of the GNAT. These issues prevent the effective use of the power of the purse in Türkiye. In order to provide use of the GNAT’s power of the purse more effectively, some proposals are submitted in this article such as submitting the income and expenditure plans related to extra-budgetary funds and MTBF to the GNAT for approval, obtaining pre-approval of GNAT when transferring funds between the budgets of public administrations, establishing a new institution under the name of Fiscal Advisory Council, and a new parliamentary commission under the name of the Audit and Fiscal Reform Commission.