

TBMM'Yİ "BÜTÇE HAKKI" na SAHİP ÇIKMAYA DAVET EDİYORUZ

Prof. Dr. Aziz KONUKMAN

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü

Kamu gider ve gelirlerinin belirlenmesinde halkın söz sahibi olmasına "Bütçe Hakkı" deniliyor. Bu hak, halkın yüzyıllar süren demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımlarının ürünüdür (1). 19. ve 20. yüzyılda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm dünyada evrensel bir değer haline gelerek kurumsallaşmıştır. Halk, bütçe hakkını çağdaş demokrasilerde temsilcilerinin yer aldığı parlamento aracılığıyla kullanıyor. Süreç şu şekilde gerçekleşiyor: Halktan bütçe hakkı yetkisini alan parlamento, hükümetleri bütçe yapmakla görevlendiriyor. Hükümetler bütçeyi hazırlıyor ve parlamentoya sunarak izin ve onay istiyorlar. İlgili dönemin sonunda bütçe gerçekleştirmeleri parlamentonun denetimine tabi tutuluyor.

Bütçe hakkının eksiksiz kullanılabilmesi için, bütçe sürecinin her aşamasında (hazırlık, parlamentoya sunulması, parlamentonun izin ve onayından geçmesi ve parlamento tarafından denetlenmesi) halkın kendisinin ve örgütlü temsilcilerinin katılımının sağlanması, eleştiri ve görüşlerinin alınması gerekiyor. Ancak ne yazık ki, uygulamada bu tür bir katılım çok sınırlı düzeyde gerçekleşebiliyor. Çünkü günümüz temsili demokrasi kurumları, çoğu ülkede başta bütçe hakkı olmak üzere toplumsal hakların kullanımının tümünde karar alma mekanizmalarında sınırlı bir toplumsal katılım olanağı tanımaktadır. Dolayısıyla demokrasiyi temsili demokrasiyle sınırlı görmeyen, halkın tartışma, örgütlenme ve karar mekanizmalarına katılımın önündeki tüm engelleri kaldırmayı, her düzeyde halk denetiminin geliştirilmesini hedefleyen bir anlayışın egemen kılınması gerekiyor. Aslında halkın ve örgütlü temsilcilerinin bu arayışları yeni değil, geçmişten buyana her seferinde elde edilen yeni kazanımlarla devam ediyor (2).

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

Ancak bu süreç pürüzsüz işlemiyor. Zaman zaman süreç kesintiye uğrayabiliyor. Hatta bu kez, gelişme doğrultusunu tümüyle sekteye uğratabilecek tersine çevirebilecek gelişmeler de yaşanıyor. Bırakınız temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla daha da demokratikleştirilmesini, temsili demokrasiyi mevcut haliyle sürdürebilmek bile mümkün gözüküyor. 2008'de başlayan ve giderek derinleşen küresel kriz bu açıdan büyük bir tehdit oluşturuyor. Kriz nedeniyle birçok ülkede bütçe hakkı kullanılmaz bir noktaya gelmiştir. AB, IMF ve Dünya Bankası(DB)'ndan oluşan Troyka'nın uluslararası çapta uygulamaya koyduğu "kemer sıkma" programıyla bu hak devre dışı kalmıştır. "Mali disiplin", "faiz dışı fazla(FDF)", "mali kurallar" gibi neoliberal dayatmaların öngördüğü bu kemer sıkma politikalarıyla krizin faturası başta emekçiler olmak üzere geniş halk yığınlarına çıkartılmış ve çıkartılmaya devam edilmektedir. Yunanistan ve İtalya başta olmak üzere Güney Avrupa ülkelerinin bütçeleri borç faizi ödeme bütçesine dönüşmüştür.

Faizleri kesintisiz ödeyebilme uğruna sosyal harcamalar budanmış, maaş ve ikramiyeler azaltılmış, çalışanlara verilen 13. maaş hakkı kaldırılmış, vergiler ağırlaştırılmış ve yeni vergiler getirilmiştir. Böylece düşük ödenek yüksek vergi yükü cenderesine sokulmuş geniş halk yığınları, yüzü sermaye sınıflarına sırtı halka dönük bütçelere mahkum edilmiştir.

Bu tür bütçeler, halkın temsilcilerin yer aldığı parlamentonun yetki verdiği bir hükümet tarafından ne hazırlanabilir ne de kabul ettirebilirdi. Nitekim öyle oldu. Başarısız denemelerin ardından teknokrat hükümetler kurularak ve parlamentolar devre dışı bırakılarak bu tür bütçeler uygulamaya konulabilmiştir. Bu, programın uygulandığı ülkelerde temsili demokrasinin fiilen bittiği anlamına gelmektedir. Böylesi bir ortamda, halkın temsilcilerinin halk adına bütçe yapma olanağı ne yazık ki kalmamıştır. Çünkü Troyka'nın dayatmalarıyla halkın temsilcileri devre dışı bırakılmıştır. Mali disiplinin sağlanması sadece krizdeki Güney Avrupa ülkesiyle sınırlı değildir. AB, Avro üyesi ülkelerde Avro bölgesine katılma şartı olarak getirilen mali disiplini sağlayıcı **Maastricht ölçütlerine** (genel devlet bütçe açığının % 3'ü aşmaması, kamu borç stokunun yüzde 60'la sınırlandırılması vb.) uyulmamasından da rahatsızdır.

AB, bu sorunu çözmek ve mali disiplini Avro üyesi ülkelerin tümünde kurumsallaştırmak istiyor: Bu amaçla "mali anlaşma" adı verilen bir sözleşme hazırlanmış ve imzaya açılmıştır. Halihazırda 17 Avro ülkesi bu anlaşmayı imzalamış durumdadır. Anlaşma bu ülkelerde mali disiplini yasal zorunluluk haline getirmekte ve Maastricht ölçütlerine uyulmasını ciddi yaptırımlara bağlamaktadır. Bunun için de hükümetler üstü bir karar ve koordinasyon merkezi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Artık anlaşmayı imzalamış Avro bölgesi hükümetleri, ulusal bütçe tahminlerini kendi parlamentolarına sunmadan önce Avrupa Komisyonu'nun ön onayı ve denetimine sunmak durumundadırlar. Görülüyor ki, bütçe hakkının hükümetler üstü organlara bırakılması bir kriz tedbiri olmasının ötesine geçerek kurumsallaştırılmaya çalışılmaktadır. Böylesi bir girişim, bütçe hakkının sözü edilen ülkelerde tek tek ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Buna izin verilmemelidir. Halk ve örgütlü temsilcileri var gücüyle bu girişimin uygulamaya konulmasını durdurmalı ve bu yönde mücadele vermelidir. Nitekim veriliyor da...

Türkiye'de ise bu süreç **24 Ocak 1980 kararları**yla başlamıştır. Süreç henüz bitmiş değil, devam etmektedir. 80'li yıllarda IMF-DB patentli "arz yönlü iktisat" politikaları izlenmiştir. Bu politikaların doğal sonucu olarak "vergi yerine borçlanma tercihi dayalı" bir bütçe harcama modeli benimsenmiştir. Bir de buna bütçenin mevcut ve potansiyel gelirlerinin bir kısmının fon sistemiyle bütçe dışına çıkarılması uygulaması eklenince, bütçelerin borçlanmanın getirdiği yüksek faiz yükü ve eksilen gelirler nedeniyle kamu hizmeti üretmesi giderek zorlaşmıştır. Sıkıştırılmış bütçeler sonucu, 90'lı yılların sonunda toplanan tüm vergiler borç faizlerine yetemez bir duruma gelmiştir. 90'ların bütçe krizinin yarattığı rekor bütçe açıklarının sürdürülemeyeceği açıktı. Bu sürece IMF - DB ikilisi sessiz kalamazdı, nitekim öyle oldu. İktisat politikaları bütünüyle bu ikilinin güdümüne sokulmuştur.

Bu ilişkiler 1998'de IMF ile imzalanan "yakın izleme anlaşması" ile başladı, Aralık 1999'daki döviz kuru çıpasına dayalı enflasyonla mücadele programı ile sürdürüldü; bu program Kasım'daki sendelemenin ardından Şubat 2001'de çöktü. Mayıs 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" adı altında ikinci bir program devreye sokuldu. Bu yeni program koşar adımlarla çöküşe giderken Eylül 2001 sonrasının özel uluslararası konjektürü sayesinde hayata döndürüldü. Ardından iktidara gelen AKP döneminde, önce 18. sonrasında da 19. stand by anlaşmalarıyla- program adı değiştirilmeden- revize edilmiş hedefleriyle 2008 Mayıs'ına kadar kesintisiz uygulandı. Aynı program "yola devam" sloganıyla IMF-DB ikilisi olmaksızın günümüze kadar sürdürüldü ve sürdürülmeye devam etmektedir(3).

Krizin etkisinin görüldüğü 2009 yılı dışarıda bırakıldığında AKP bütçelerinin düşük açıklar verdiği görülmektedir. Bunun nedeni, mali disiplin adı altında FDF yaratma uğruna bütçe ödeneklerinin bastırılması (sosyal harcamalarda kısıntıya gidilmesi, personel ödemelerine “yeterli kaynak yok” gerekçesiyle düşük ödenek ayrılması gibi yöntemlerle) ve bütçe gelirlerinin otomatik olarak dolaylı vergilere bağlanması(4) ve buna rekor düzeydeki özleştirilmelerin eşlik etmesi(5) ve son yıllarda bunlara vergi ve sigorta primi afları, İşsizlik Sigortası Fonu’ndan bütçeye yapılan yüklü transferler, yabancılara toprak satışları, bedelli askerlik ve **2B arazilerin satışı** gibi gelirlerin eklenmiş olmasıdır. Ancak durum 2012 yılında değişmiştir. İç talepteki daralmaya bağlı olarak dolaylı vergilerin bütçeye katkısı azalmış ve bütçede öngörülenin üzerinde açık verilmiştir. Önümüzdeki dönemin üç yıllık bütçe öngörülerini, 2012’deki bu kırılma nedeniyle mali disiplinin görece olarak daha da sıkılaştırılacağını göstermektedir. Süreç grev haklarının ve kıdem tazminatının yok edilmeye çalışıldığı, mali disiplin uygulaması altında sosyal hakların tümüyle tasfiye edilmeye çalışıldığı daha sert bir evreye doğru yöneltilmektedir. Böylesi bir süreçte, hiç kuşkusuz bütçe hakkının güçlendirilmesi çabaları geçmiş yıllara göre daha da zorlaşacaktır.

Mali disiplinin daha da sıkılaştırılacak olması, bütçelerin sıkıştırılmasının kurumsallaştırılmasına neden olacaktır. “Sıkıştırılmış bütçe”, “eldeki kaynak kadar hizmet” anlamına gelmektedir. Bu özel bir bütçe için geçerli olabilir, ancak kamu bütçesi için asla mümkün olamaz. Çünkü kamu bütçeleri bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan “giderlerin önceliği” ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkeye göre; önce toplumsal tercihlere göre harcama tutarı ve kalemleri saptanmakta, ardından bu harcamaların gerektirdiği kamusal gelir sağlanmaktadır. Bu ilke, kamu bütçesini özel bütçeden (özel sektörün yaptığı bütçeden) ayıran temel bir özelliktir. Bu ilkenin temel mantığı, gelir sağlama konusunda devletin egemenlik hakkının önemli bir güç kaynağı olduğudur. Devletin bu gücü bireylerin üzerinde bir güçtür. Devlet bu gücü toplum yararına kullanmak durumundadır. Ama maalesef Türkiye’de bu bütçe ilkesi, hem demokratik işleyişin geriliği, hem de IMF–DB dayatmasıyla bütçe yapma alışkanlığı nedeniyle ters yüz edilerek, bütçeler özel sektör mantığıyla hazırlanır hale gelmiştir. “Ayağa göre yorgan dikmekle” görevli devlet bu görevini IMF–DB’nin meşhur FDF dayatması nedeniyle savaştırarak “ayağını yorganına göre uzat” felsefesine sarılmıştır. AKP bu felsefeyi önceleri IMF–DB ikilisinin dayatmasıyla uygulamış, sonrasında ise kendi iradesiyle sürdürmeye devam etmiştir. 2013 Bütçesi’nin üç yıllık bütçe öngörülerini bu anlayışın bir üç yıl daha devam edeceğini göstermektedir.

Çok açıktır ki, böylesi bir bütçe anlayışının geçerli olduğu bir ortamda halkın ve örgütlü temsilcilerinin önceliklerinin bütçeye yansımaları geçmiş yıllarda olduğu gibi önümüzdeki dönemde de mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla halkın önceliklerini göz ardı edilerek bütçenin özle bütçe anlayışıyla hazırlanıyor olması ve bunun kurumsallaştırılmaya çalışılması, bütçe hakkının güçlendirilmesini zorlaştırmaktadır.

Bütçe hakkının güçlendirilmesini zorlaştıran bir başka husus, mevcut temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla geliştirilmesinin sağlanamamış olmasıdır. Türkiye’nin bütçe pratiği, bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan halk katılımının temsili demokrasinin yetersizliği nedeniyle gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Bütçeler halkın katılımı olmaksızın hazırlanmakta, tartışılmakta, onaylanmakta ve denetlenmektedir.

Zaten bu iki önemli yetmezlik nedeniyledir ki, halk bütçe görüşmelerine yabancılaşmakta ve ilgisiz kalmaktadır. Bunda, iktidarı ve muhalefeti ile TBMM’nin büyük bir sorumluluğu bulunmaktadır. Özellikle muhalefetteki partilerin halk temsilcilerinin bu yöndeki taleplerini, eleştirilerini görmezden gelmeleri ve bunlara bir yanıt üretme yönünde bir çaba içinde olmamaları düşündürücüdür.

Bütçe hakkının kullanımı açısından bir başka olumsuz gelişme, bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici birçok düzenlemeyi içeren (1050 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran) Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun (6) bizzat hazırlanış, yasalaşma ve yasalaşma sonrası sürecinde bütçe hakkı ihlalleri yaşanmış olmasıdır. İyi kötü yüz yılı aşkın parlamenter geçmişine sahip olan ülkede böylesi bir garabetin yaşanmış olması düşündürücüdür (7). Bir başka olumsuz gelişme, 5018'in yukarıda sözünü ettiğimiz bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici düzenlemesinin çoğunun 5018'in yürürlüğe girdi 2006 yılından bu yana 6 yıl geçmesine rağmen henüz uygulamaya konulmamış olmasıdır (8). Dolayısıyla 6 yıllık sürede Meclis'te onaylanan Kesinhesap Kanun Tasarıları Sayıştay'ın sunması gereken raporları sunmaması nedeni ile eksik görüşülerek yasalaşmıştır. Bu eksiklik, sadece 2011 yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısı'na özgü değildir. Sorun geçmiş yıllardan bu güne taşınmaktadır.

Bu 6 yıllık sürenin 5 yılında yapılması gerekenlerin yapılmayışına Sayıştay ve Meclis iktidar grubu tarafından 5018'e uygun yeni Sayıştay Kanunu'nun çıkartılmamış olması bir mazeret olarak gösterilmektedir. Bu mazeret yasa olarak geçerlidir, ancak meşru değildir. Gerektiğinde torba yasalarla ve KHK'larla Meclis'i bir anda etkisizleştiren veya devre dışı bırakan bir iktidarın ve çoğunluğunun bulunduğu Meclis'in, işi rölantiye alarak Aralık 2011 tarihli 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nu ancak 5 yıl sonra çıkartabilmesi manidar bir durumdur. Bu, AKP iktidarının 5018'in öngördüğü bir denetimden dahi kaçmak istediğinin açık bir kanıtıdır. AKP hesap verme sorumluluğu çerçevesinde sorumlu olduğu geçmiş bütçe uygulamalarının ve hesaplarının performans temelinde müzakere edilmesini istememektedir. Nitekim Temmuz 2012 tarihli ve 6353 sayılı Torba Kanun'la yeni Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişikliklerle Sayıştay işlevsiz ve etkisiz hale getirilmiştir. Söz konusu Kanun'un ilk yılına ait denetimlerle ilgili uygulama sonuçları alınmadan sözü edilen Torba Kanun'la yeni Sayıştay Kanunu'nun değişikliğe uğratılması bu tür bir denetimden kaçış isteğinin somut bir göstergesidir.

Ancak artık bu tür bir kaçış yasal olarak mümkün gözükmemektedir. Geçtiğimiz günlerde CHP'nin başvurusu üzerine Sayıştay denetimini işlevsiz hale getiren söz konusu yasal düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (9).

Artık hem 2011 yılının hem de önceki yılların bütçe performansının denetim bulgularının ve yasa gereği hazırlanması gereken diğer raporların Meclis'e gönderilmesi yönünde hiçbir yasal engel bulunmamaktadır. Sayıştay bu raporları göndermeli ve Meclis de bunları geciktirmeksizin Sayıştay'dan talep etmelidir. Bu konuda Anayasa'nın Kesinhesabı düzenleyen 164. maddesi çok açıktır. Kesin hesap Kanun Tasarılarının ve onların Sayıştay'ca yapılan denetim bulgularının yer aldığı Genel Uygunluk Bildirimlerinin Meclis'e verilmiş olması, ilgili yıllara ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Dolayısıyla iş işten geçmiş değildir. Söz konusu raporlar Meclis'e gönderilmeli ve müzakeresi yapılmalıdır. Ama bunun için öncelikle 5018'in bir gereği olarak bu raporları etraflıca görüşebilecek Kesin hesap Komisyonu'nun Meclis iç tüzüğünde gerekli değişiklik yapılarak Meclis Başkanlığı'nca oluşturulması gerekmektedir.

Benzer gerekçelerle, hem Cumhurbaşkanlığı ve TBMM bütçelerinin hem de Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Sayıştay'ca denetimi bugüne kadar gerçekleşmemiştir. Bu son nokta çok önemlidir. Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının bırakınız denetimini, bunlardan taşınır olanlarının kesin hesap cetveli bile yönetmelik gereği Meclis'in bilgisine sunulmamaktadır. Çünkü ilgili yönetmelikte kesin hesaplara, Türk Silahlı Kuvvetleri'ne ait taşınır mallar kesin hesap cetvelinin eklenmesi (oysa diğer kamu idareleri için bu yasal bir zorunluluktur) öngörülmemektedir (10). Anayasa'nın bu konudaki kesin hükmünün bir yönetmelikle geçersiz kılınması

düşündürücüdür.

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

- 1- Üç yıllık bütçe öngörülerinin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) için "Mayıs sonuna kadar";
- 2- Gelecek üç yıla ilişkin kamu gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef, açık ve borçlanma durumunu ortaya konan ve mali politikaları açıklayan Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) için "Haziran ayının 15'ine kadar";
- 3- Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı hazırlama Rehberi'nden oluşan diğer belgeler için "Haziran sonuna kadar".

Belgelerin yayımlanma tarihleri arasında bir zaman farkı gözeterek birbirini izlemesi, bir sonraki belgenin bir öncekine göre hazırlanması gereğindedir (11). Ancak uygulamada, takvim öngörüldüğü gibi işletilememiştir. Bu belgelerden sadece OVP bir kez zamanında yayımlanabilmiştir (12). Bir başka ilginç durum, tüm belgelerde süre aşımı söz konusu olduğunda bazı yıllarda (özellikle son üç yıldır) belgelerin aynı tarihte yayımlanmış olmasıdır. Böylece hem süre aşımı gerçekleşmiş hem de belgelerin yayımlanma tarihleri arasında olması gereken zaman farkları gözetilememiştir. Ayrıca belgelerin birlikte yayımlandığı tarihlerin bütçenin Meclis'e sunulduğu Ekim ayına denk getirilmesi dikkat çekmektedir. Bütçeye temel olan belgelerin 2010 yılında bütçenin Meclis'e Anayasa gereğince sunulması gereken tarihten (15 Ekim) 5, 2011 yılında 2, 2012 yılında ise 6 gün öncesinde yayımlanmış olması düşündürücüdür (13).

Bir o kadar düşündürücü olması gereken bir başka nokta ise, takvime uyulması yönünde çaba göstermek yerine takvimi ileriye kaydırarak bütçeye temel belgelerin değerlendirilip, tartışılması için öngörülen sürenin daraltılmış olmasıdır(14). Böylece bütçe hakkını zafiyete uğratan uygulamaya yasal olarak meşruiyet kazandırılmıştır. Bu yasal süre daraltımı da yeterli bulunmamış olmalı ki, 2013 Yılı Bütçesi'ne temel olan belgelerin hepsi tartışma süresini daha da daraltmak amacıyla daha önce de ifade edildiği gibi, 2012 yılında Bütçe'nin Meclis'e resmi sunumundan 6 gün önce yayımlanmıştır. Gerek yeni takvim belirlenirken takınılan tutum, gerekse takvimin uygulanmasında ısrarcı olunmaması, AKP iktidarının bütçe hakkının kullanılmasının güçlendirilmesi gibi bir niyetinin olmadığını çok açık bir şekilde göstermektedir. Bütçe hakkı açısından bu sorun, geçmiş yıllarda olduğu gibi varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Bu düzenlemelerde bir başkası, bütçeye temel olan belgelerin Kalkınma Planı'na uyumunu gözetilen düzenlemelerdir. Bu belgelerden özellikle OVP ve OVMP'de Kalkınma Planı (9. Kalkınma Planı) ile yasa gereği kurulması gereken bağ ne yazık ki kurulmuyor. Bırakınız bağ kurmayı sözü edilen belgelerde plana bir gönderme dahi yapılmıyor. Böylece 5018 öncesinde kopmuş olan plan-yıllık

program-bütçe bağlantılarını yeniden kurma iddiasındaki 5018'in bu hayati önemdeki önceliğinin gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır. Plan'la bağ kurma devre dışı bırakıldığında, bu iki belgenin üç yıllık ön- görülerinin bir önceki üç yıllık öngörülerle olması gereken zorunlu bağlantı da benzer şekilde kopmuş oluyor. Bu iki belgenin yeni yıla ait öngörülerinin bir önceki eski yıla ait olanları yok sayması, orada yapılan öngörülerini görmezden gelmesi **bütçe hakkı** açısından ciddi bir sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla yeni yıla ait belgelerde, bir önceki yılda planlanmış hedeflerin ıskalanıp ıskalanmadığı öğrenilememektedir. Bu durumda açıktır ki, geçmiş performansla ilgili olarak bir hesaplasmaya gitmeyen yol haritası niteliğindeki bir programın veya planın geleceğe dönük sağlıklı bir öngörü yapabilmesi ve yol gösterebilmesi mümkün değildir. O nedenle olsa gerek, öngörülerin tutturulmaması iktidar çevrelerince bir sorun olarak görülmemektedir(15).

Bütçe hakkını zedeleyen bir başka olumsuz uygulama, 5018'e aykırı bir şekilde "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na eklenecek belgeler" arasında yer alması gereken Bütçe Dışı Fonların gelir ve giderlerine ilişkin üç yıllık öngörülerinin toplulaştırılarak verilmesidir (16). Oysa Kanun gereği bu öngörülerin her bir Fon itibari ile ayrıştırılarak verilmesi gerekiyordu. Bu ayrıştırma yapılmayınca, örneğin askeri harcamalara büyük katkı sağladığı ileri sürülen SSDF'nin askeri harcamalara bütçe dışı yaptığı katkıların üç yıllık öngörülerini öğrenilememektedir.

Bütçe Dışı Fonlardan İşsizlik Sigortası Fonu, Başbakanlık Tanıtma Fonu ve TMSF'nin durumu daha da tuhaftır. Bu fonlar ne sözü edilen fonlar tablosu kapsamında yer almaktadır ne de üç yıllık öngörülerini bağımsız bir şekilde verilmektedir. Dolayısıyla gerek fon tablosunda yer alan gerekse dışında tutulan Bütçe Dışı Fonların üç yıllık öngörülerini ile ilgili ciddi bir bilgilendirme sorunu yaşanmaktadır(17).

Bütçe hakkını zedeleyici bir diğer uygulama, bütçenin fonksiyonel dağılımı çerçevesinde dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ayrılan ödeneklerin toplu verilmesi nedeniyle ayrıştırmaya olanak tanınmamasıdır. Dolayısıyla önemli bir kamu hizmeti olan din hizmetlerine bütçe içi ne kadar ödenek ayrıldığı bilinmemektedir. Aynı şekilde, din hizmetlerine ayrılan bütçe dışı kaynaklar da öğrenilememektedir. Çünkü Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kurucusu olduğu Türk Diyanet Vakfı'nın gıdadan temizliğe, eğitimden sağlığa ve yayıncılığa kadar uzanan 6 büyük şirketiyle yaptığı katkıların üç yıllık öngörüsü bütçe belgelerinde yer almamaktadır.

Bir başka zedeleyici uygulama, vergilerin dolaylı-dolaysız ayrımı temelinde üç yıllık öngörülerinin verilmeyişidir. Bu veriler geçmişe yönelik olarak da sunulmaktadır(18). Dolayısıyla vergilerin adil olup olmadığı konusunda bilgi sahibi olunamamaktadır(19).

Bütçe hakkını en fazla zedeleyici bir diğer uygulama, bizzat Sayıştay'ın kendisi tarafından yaratılmaktadır. Üstelik bu yeni bir durum da değildir. 5018 öncesindeki bu tutum, 5018 uygulaması döneminde de sürdürülmektedir. 5018 açık hükümlerle ödenek üstü harcama (gider) yapılmasını yasaklamış ve cezai hükümler koymuş olmasına rağmen, uygulamada Kesin hesap Kanunu Tasarısı'nda tamamlayıcı örnek olamazsa olmaz bir madde olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde tamamlayıcı ödeneği üç kategoride ele almaktadır. İlk iki kategoride yer alan ödenek üstü harcamalar için tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun olacağı ancak üçüncüsünde yer alanlar için tamamlayıcı ödenek verilmesinin uygun olmayacağı ortaya konulmaktadır.

Oysa tamamlayıcı ödeneğe hiçbir şekilde izin verilmesi mümkün değildir. Çünkü Kanun'da olası istisnalar ortaya konuluş, ödenek yetersizlikleri halinde ek bütçe yapılabilmesi koşulları belirlenmiş ve yedek ödenek ve özelliği giderleri karşılama ödeneği maddeleriyle olası ödenek üstü

harcamaların oluşumlarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Sayıştay'ın belirttiği ilk iki kategoridekiler, yedek ödenek ile özellikli giderleri karşılama ödeneği yetersizliğine ve yılsonunda talep edilen bu tür ödeneklerin zamanında yetişememesine bağlanarak meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır. Oysa bütçe hazırlanırken söz konusu ödenekler yeterli düzeyde belirlenir ve yılsonunda bu tür ödeneklerin zamanında yetiştirilmesini sağlayan önlemler önceden alınırsa bu iki kategoride ifade edilmiş olan ödenek üstü harcamalar olmaz.

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

Meclis bütçe hakkına gerçek anlamda sahip çıkmak istiyorsa önünde üstlenmesi gereken önemli görev bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcileri ile bütçe hazırlama süreçlerine denetimine aktif katılımının sağlanması(20),
- Bütçenin hazırlanmasında toplumsal cinsiyet eşitsizliğiyle mücadele esas alınarak, kadınların ekonomik kaynaklara, kamusal hizmetlere, eğitime, sağlığa ve sosyal koruma haklarına eşit erişiminin sağlanması(21).
- Bütçe performans denetimini olanaklı kılan raporların ve 5018'in zorunlu kıldığı öbür raporların Meclis'e sunulmasının bu yeni kurulacak Kesin hesap Komisyonu'nda müzakere edilmesinin gerçekleştirilmesi,
- Anayasa gereği Sayıştay'ın da Sayıştay denetimine tabi tutulmasının sağlanması,
- Ödenek üstü harcamalara ayırım yapılmaksızın tamamlayıcı ödenek verilmeyerek bu tür giderlere neden olan sorumlulardan hesap sorulması.

Meclis'te çoğunluğu bulunan iktidar partisi AKP'nin hem geçmişi hem mevcut uygulamaları Meclis'in bu önemli görevleri yerine getirmede bir inisiyatif almasını mümkün kılmamaktadır. Burada görev büyük ölçüde beklenildiği gibi Meclis'teki muhalif partilerle düşmektedir. Son yıllarda her üç muhalif parti gerek Bütçe gerekse Kesin Hesap Kanun Tasarılarının görüşmelerinde olumlu bir pratiğe imza atmış durumdadırlar. Üç partinin ayrı ayrı hem Bütçe hem de Kesin Hesap Kanun Tasarılarına ciddi eleştirilerin yer aldığı, bizim de yararlandığımız Karşı Oy Yazısı koymaları bütçe hakkının güçlendirilmesi açısından olumlu bir gelişmedir. Özellikle Bütçe Kanun Tasarılarına konulan karşı oylar oldukça kapsamlıdır. Buradaki en önemli eksiklik, konu edilen hususların kamuoyu ile paylaşılmaması ve dolayısıyla kamuoyundan gerekli desteğin alınamamış olmasıdır.

Bu yapılmadığında, ***halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcilerinin muhalefatinin Meclis'teki muhalefetle ortaklaştırılabilmesi mümkün olamamaktadır. Meclis muhalefeti geçmişte var olan ve her seferinde yeniden üretilen bu kısır döngüyü mutlaka kırmalı ve Meclis dışındaki muhalefetle buluşabilmelidir. Aksi durumda, mevcut kısır döngü değişmeyecek ve bütçe hakkı kağıt üzerinde kalmaya devam edecektir.***

NOTLAR

1. Bütçe hakkının kazanılması mücadelesinde halk, önce vergi hakkını sonra da harcama yapılmasına ilişkin yetkiyi elde etmiş, bütçenin yıllık onanması sisteminin kabulüyle de **bütçe hakkı** bugünkü şekline kavuşmuştur.

2. Temsili demokrasinin temsil krizini çözmeye yönelik arayışların somut kazanımlarına şu örnekler verilebilir: Referandum, halk vetosu, temsilcilerin azli (geri çağırılması), **halk meclisleri**, **kent meclisleri**, **halk girişimi**, **katılımcı bütçe**, cinsiyete dayalı bütçe.
3. 1980 sonrası dönemin bütçe politikaları ve uygulamalarının ayrıntılı bir değerlendirilmesi için Nisan 2004’de Türk-İş tarafından yayımlanan “Cumhuriyetten Günümüze Bütçeler” başlıklı kitabımıza bakılabilir. AKP döneminin bir bütün olarak çözümlenmesi için üyesi bulunduğumuz Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu’nun Yıllık Değerlendirme Raporlarının bütçeyle ilgili değerlendirme bölümleri incelenebilir.
4. Çünkü sıcak paranın uyardığı iç talep kaynaklı büyüme, bütçeye sürekli olarak dolaylı vergi (KDV, ÖTV gibi) pompalamaktadır.
5. AKP iktidarı boyunca 2002-2012 döneminde 38 milyar 578 milyon dolarlık özelleştirilme geliri elde edilmiştir. Tüm dönem boyunca (1986-2012) elde edilen gelir ise 46 milyar 95 milyon dolardır. Yani AKP iktidarı döneminde toplam özelleştirme gelirlerinin %83.7’si gerçekleşmiştir.
6. Aslında bütçe hakkını güçlendirici düzenlemeler, 1050’de yapılabilecek değişikliklerle de mümkün olabilirdi. Ne yazık ki, tercih bu yönde olmadı. 1050 yerine 5018’in getirilmesinin yarattığı sakıncalar Ek1’de ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.
7. Niye böyle bir yargıya vardığımızın ayrıntısı için Ek2’ye bakılabilir.
8. Bütçe hakkının kullanılmasını güçlendirici düzenlemelerden kimi örnekle Ek3’de ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu tür düzenlemeler sadece 5018’le sınırlı değildir. Bütçe hakkının kullanımını güçlendiren öbür düzenlemelerin ayrıntısı Ek4’de verilmiştir.
9. **CHP bu süreçte iyi bir sınav vermiştir**. Bir yandan Sayıştay’ı işlevsiz hale getiren yeni düzenlemeyi iptal ettirmek için Anayasa Mahkemesi’ne başvururken diğer yandan 2011 Kesin Hesap Kanun Tasarısı’nın onaylanmasının ardından gerekli raporların Meclis’e sunulmasını engelleyen Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu’nun idari nitelikteki kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Ankara 14. İdare Mahkemesi’ne dava açmıştır.
10. Aynı yönetmelik Türk Silahlı Kuvvetleri ile birlikte Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’nü de kapsamaktadır. Dolayısıyla aynı durum bu kamu idareleri için de geçerli olmaktadır.
11. Silsilenin niye böyle belirlendiği açıktır. Çünkü OVP, ekonominin makro çerçevesini koyan bir programdır. OVMP, OVP’nin bütçe ve mali yükümlüklerini düzenler. Diğer belgeler ise, OVM’yi gözeterek hazırlanır.
12. OVP ilk kez uygulamanın başladığı 2005 yılında zamanında yayımlanmıştır. Oysa 2015 yılında ne OVP hazırlama zorunluğu vardı ne de takvime uyma zorunluluğu. Çünkü 5018’in yürürlük tarihi 2005’ten 2006’ya ertelenmişti.
13. Bütçeye temel belgelerinin yayımlanmasının ardından bir haftadan daha az bir zamanda alalecele hazırlanarak meclise sunulmuş bütçe görüntüsü verilmesi, demokrasilerde rastlanabilir bir durum olmasa gerek. Görüntü böyle ama gerçek farklı olmuştur. Bütçe çok öncesinde

hazırlanmış, bütçeye temel belgeler ardından gelmiştir. Yani "biz bütçeyi hele bir hazırlayalım, istim arkasından gelsin" denmiştir.

14. Söz konusu belgelerin yayımlanmasındaki gecikmelere yönelik eleştirilerin etkisiyle AKP iktidarı mevcut takvimi değiştirmek durumunda kalmıştır. Yeni takvim şöyle belirlenmiştir: OVP için "en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar"; OVMP ve diğer belgeler için "en geç Eylül ayının on beşine kadar". Görülüyor ki, belgeleri hazırlayacak kuruluşlar için süreler uzatılırken tartışılma süresi daraltılıyor. Ayrıca tuhaf da bir durum yaratılıyor. OVMP ile öbür belgeler arasında olması gereken zaman farkı kaldırılıyor.

15. Bu konudaki uyarı ve eleştirilerimizin ayrıntısı için BirGün arşivindeki yazılarımıza bakılabilir. Toplu bir değerlendirme için bk.5 ve 12 Aralık 2011 tarihli muhalefet.org'da yer alan "Bütçede Temel Hastalıklar 1 ve 2" başlıklı yazılarımız. Ayrıca belirtmek gerekir, bu belgelerin kendisiyle ilgili bütçe hakkı açısından 5018'den kaynaklanan bir başka sorun daha mevcuttur. Bu iki belgenin plan dönemi sonundaki öngörülerini bir sonraki plan dönemine taşıyabiliyor. Örneğin 2013-2015 dönemini kapsayan OVP ve OVMP'nin son iki yılı 2014'te yürürlüğe girecek 10. Kalkınma Planı'nın ilk iki yılını ipotek altına almaktadır. Ayrıntısı için 6 Aralık 2012 tarihli Sol Gazetesinde 2013 Bütçesi üzerine verdiğimiz röportaja bakılabilir.

16. Bu fonlar şunlardır: Özelleştirme Fonu, SYDTF ve SSDF. Ancak ilginçtir, fon toplamına Bütçe İçi Fon olan Destekleme Fiyat ve İstikrar Fonu da eklenmektedir.

17. Bu tür fonlarla ilgili bilgilendirme geçmiş yıllarla sınırlı kalmaktadır. Söz konusu fonlarla ilgili geçmiş yıllara ait gelir- gider bilgileri ilişkilendirdikleri kamu idarelerinin hazırladığı yıllık faaliyet raporlarında verilmektedir. Ancak ilginçtir, bu fonların bazılarının üç yıllık öngörülerini bizim çok yararlı bulduğumuz ve önemseydiğimiz Kamu Harcamalarını İzleme Platformu'nun milletvekillerine yönelik hazırladığı raporlarda yer almaktadır. Umarız bu raporlar, Meclis'in bu belgeleri doğrudan edinmesi yönünde bir çabaya öncülük eder.

18. Oysa 2006 yılı öncesine kadar geçmişe dönük veriler Bütçe ile birlikte Meclis'e sunulan Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Raporlarında verilirdi. Bu uygulamaya 2006 yılından sonra son verilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın bütçe sunuş konuşmalarında (Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurul'daki) sadece 3 yıl öncesine ait bir veri sunulmaktadır. Ancak dolaylı-dolaysız vergi payları verilirken OECD tanımına uygun olarak toplam vergilere sosyal güvenlik primleri eklenmektedir.

19. Bütçe öngörülerini ve uygulama sonuçlarını izleyen ve bunları raporlaştıran **TEPAV** dolaylı-dolaysız vergilerin tutarlarını ve paylarını hesaplamakta ve bunları kamuoyuyla paylaşmaktadır. Benzer şekilde, CHP de kapsamlı Bütçe Karşı Oy Yazılarında bu verileri hesaplamaktadır. Ancak ilgili metinlerde bu bilgilerin Meclis'le paylaşılmaması konusunda AKP iktidarına yönelik bir eleştiri yapılmaması dikkat çekmektedir.

20. Bu konuda Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçe deneyiminden yararlanabilir. Katılımcı bütçenin ilk keşfedildiği yer Brezilya'nın Güney Rio Grande eyaletinin Potro Alegre kentidir. Bu yaklaşım daha sonra yaygınlaşarak Brezilya'da 140'a yakın kentte uygulanır hale gelmiştir. Bu yaklaşımın bir benzeri İngiltere'nin birçok kentinde 6-7.5 senedir uygulanmaktadır. Katılımcı bütçe, mahalleli ve onun örgütlerinin, sivil toplum kuruluşlarının, belediye görevlilerinin ve seçilmiş meclis üyelerinin bütçe kararlarının alınmasında ve yapılmasında birlikte çalışması demektir. Yerel düzeydeki bu anlayış, merkezi bütçeye de taşınabilir ve uygulanabilir.

21. Cinsiyete duyarlı bütçeleme (CTB) anlayışı, ilk kez Avustralya’da uygulamaya konulmuştur. CTB sistemi kadınların toplumda statülerinin yükseltilmesine yönelik bir uygulamadır. Bu sistemde kadın ve erkekler arasında ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına yönelik olarak devlet bütçeleri önemli işlevler üstlenmektedir. Nitekim günümüzde birçok ülkede bu yönde çalışmalar yürütülmektedir. Türkiye’de CTB henüz tartışılma aşamasındadır. Konuyla ilgili gerek siyasi gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından bazı çalışmalar yapılmaktadır Bu çalışmalar şüphesiz Türkiye’nin çağdaş bir toplum yapısına sahip olmasına katkıda bulunacaktır. Doğal olarak tüm bu çabaların nihai amacı, toplumsal cinsiyet eşitsizlikleriyle mücadele resmi içine bütçeyi de dahil edebilmek ve yeni bir mevzi yaratabilmektir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Mustafa Şahin ile birlikte kaleme aldığımız KESK Kadın Dergisi’nde yayımlanan “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımı Hakkında Kısa Bir Not” başlıklı çalışmamıza bakılabilir.

EK:1 5018’İN YARATTIĞI SAKINCALAR

Türkiye Osmanlı’dan bu yana devlet örgütlenmesinde ve hukuk sisteminde kıta Avrupa’sı modelini benimseyen bir ülke olmuştur. 1050’nin esas aldığı bu modelin belirleyici unsurları şunlardan oluşmaktadır:

Kamu hukuku-özel hukuk ayırımına dayalı olarak idari-adli yargı ayırımının mevcudiyeti, Sayıştay’a kesin hüküm yetkisinin verilmesi, kamu yararının üstün tutulması, merkezi yönetimin belirleyici olması ve yerel yönetimin merkeze göre tanımlanması.5018 ise Anglosakson modelini esas almaktadır. Bu modelin belirleyici unsurları ise şunlardan oluşmaktadır: Yargı birliğinin mevcudiyeti, Sayıştay’ın ağırlıklı olarak raporlamayla yetinmesi, adem-i merkezîyetçiliğin geçerli olması.

Görülüyor ki, kıta Avrupa’sı modelini esas alan 1050’den tümüyle koparak 5018 ile tersi uçtaki bir başka modele savrulmuş olunuyor. Bu savrulmanın etraflıca tartışma yapılmaksızın, bir oldu bittiyi getirilerek IMF-DB ikilisinin dayatılmasıyla gerçekleştirilmiş olması düşündürücüdür (Ayrıntısı Ek 2’de verilmektedir).

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

Oysa bu sakıncalar yaratılmaksızın, 1050’nin bütçe hakkını güçlendirici düzenlemeleri içerecek bir şekilde yeniden yapılandırılabilmesi mümkündür. Yeni bir kalkınma planı anlayışıyla, 1050’ye aykırı

bütçe uygulamaları sonucu yitirilmiş plan-program-bütçe bağlantısının yeniden güçlendirilerek oluşturulmasıyla bu gerçekleştirilebilirdi. Böylece sadece kamunun değil, yanı sıra özel kesimin de denetim ve saydamlığı başarılı bir şekilde sağlanabilirdi.¹

Ek 2 :

5018'in Hazırlanış, Yasalaşma ve Yasallaşma Sonrası Sürecinde Yaşanan Bütçe Hakkı İhlalleri*
Önce söz konusu Kanun'un hazırlanış sürecine bir bakalım. Hemen belirtelim, bu Kanun Tasarısı ülke bürokratlarının özgün bir tasarısı değildir. Tasarı IMF-DB ikilisinin ortak bir çalışmasının ürünüdür**. İlginç olan,5.ve 6.gözden geçirmeler sonucu verilecek kredinin ön koşulu olarak Tasarı'nın yasalaşmasının dayatılmış olmasıdır. İşte bu zorunluluk nedeniyle Tasarı alelacele Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na verilmiş, orada 1 gün bekledikten sonra TBMM'ye sevk edilmiştir.

TBMM'deki süreç ise şöyle geliyor:

Tasarı, önce Plan-Bütçe Komisyonu'nda görüşülüyor. Görüşmeler 2 gün sürüyor. Ardından Genel Kurul'da 4,5 saat süren görüşmeler sonucunda "Mali Anayasa" olarak adlandırılan 97 maddelik Tasarı yasalaşiyor. Böylece kredi koşulu dayatması nedeniyle Tasarı, yangından mal kaçırıcısına bir havayla Bakanlar Kurulu ve TBMM'nin yeterli bilgilendirmesi olmaksızın ve yeterli düzeyde tartışılmaksızın yasalaşmıştır.

Bu iki süreçte yaşananlar gösteriyor ki, hem Bakanlar Kurulu hem de TBMM bütçenin yasal zeminini oluşturan temel bir Tasarı'nın hem hazırlanış hem de yasalaşma sürecinde tümüyle devre dışı bırakılmıştır. Bütçe hakkının kullanımını düzenleyen bir mevzuatın şekillendirilmesi ve yasallaşmasında bu iki kurumun pasifize edilmiş olması telafisi olmayan ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir.***

Hak ihlali, bu süreçlerle sınırlı kalmıyor yasallaşma sonrasına da taşıyor. İşte yaşananlar :

5018 sayılı Kanun 2003 sonunda yasallaştı,2005'de yürürlüğe girecekken bir ay kala Aralık 2004'de 2005 yılı Bütçe Tasarısı'na bir hüküm konularak yürürlük tarihi 2006 yılına ertelendi. Ardından bu kez Aralık 2005'de 2006 yılı Bütçe Tasarısı'nın görüşüldüğü sırada yine yürürlük tarihine bir ay kala bu kez Kanun'un birçok maddesini değişikliğe uğratan yeni bir düzenleme yapıldı. Adeta Kanun yeniden düzenlendi. Yürürlüğe girmemiş bir kanunda böylesine kapsamlı bir değişikliğe gidilmiş olması yasama pratiğinde pek görülmuş bir durum değildir. Ayrıca ortaya açıklanması zor ve tuhaf bir durum çıkmıştır.2006 Bütçesi 2006'da uygulamaya girecek eski 5018'e göre düzenlenmişken 5018 tepeden tırnağa yenilenmiştir. Burada ilginç olan,2006 Bütçesi'nin 1050'ye göre olması gerekirken 2006'da uygulamaya girecek olan eski 5018'e göre hazırlanması ancak TBMM'de de bütçe görüşmelerinin yeni 5018'e göre sürdürülmüş olmasıdır. Burada artık bir değil birden çok bütçe hakkı ihlali söz konusu olmaktadır.

¹ Bu tür bir alternatif öneri, A. Rıza Aydın ve O. Oyan'la birlikte yaptığımız "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler" başlıklı ortak çalışmada ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu çalışma 15-17 Mayıs 2000 tarihinde Antalya'da düzenlenen XV. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda sunulmuştur.

*Tasarı'nın yasallaşması sürecindeki tespitlerimiz, TBMM görüşme tutanaklarının incelenmesi sonrası edindiğimiz izlenimlere dayanmaktadır.

**Tasarı'nın performans ve analitik bütçe kısımları IMF, stratejik planlama kısmı ise DB tarafından 1995 tarihli Kamu Mali Yönetim Projesi çerçevesinde üretilen çalışmalar sonucu hazırlanmıştır.

***CHP Kanun'un bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Ancak dava 5 yıl sonra görüşülebilmştir. Mahkemenin başvuruya ilişkin gerekçeli kararı ise 2012 Şubat'ın da yayımlanabilmiştir. Uzun süreli bu gecikme nedeniyle ne yazık ki, atı alan Üsküdar'ı geçmiştir. Burada ilginç olan iptali istenilen kimi düzenlemelerin, karar tarihine dek yapılan yasal değişiklikler nedeniyle konusuz kalmış olmasıdır. **Yasaların anayasal denetiminin bizzat Anayasa Mahkemesi eliyle işlevsizleştirilmesine** bundan daha çarpıcı bir örnek gösterilemez herhalde...

Ek 3 :

5018'in Bütçe Hakkının Kullanımını Güçlendiren Düzenlemelerinden Kimi Örnekler Bütçe hakkının kullanımı güçlendiren düzenlemelerden en önemlisi, Sayıştay'a uluslararası denetim standartlarına uygun mali performans denetiminin gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının Meclis'e Kesin hesap Kanun'u görüşülürken sunulması görevi verilmesidir. Yani bu düzenlemeyle, bütçe gerçekleştirmelerinin bütçenin amaç ve hedeflerine ulaşması açısından değerlendirilmesi mümkün hale gelmektedir. Böylece hükümetin bütçe performansının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Meclis'te müzakere edilebilmesinin yolu açılmaktadır.

Bir başka önemli düzenleme, 5018'in önceki yasanın öngördüğü TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay bütçelerini Sayıştay denetimi dışında tutan eski düzenlemeyi sadece Sayıştay bütçesiyle sınırlı tutmasıdır. Aslında bu istisnanın da kaldırılması gerekirdi. Çünkü Sayıştay'ı düzenleyen Anayasa'nın 160.ncı maddesi bu tür bir istisnaya olanak tanımamaktadır. Eksikte olsa bu iki önemli genel bütçeli kuruluşun Sayıştay denetimine alınması bütçe hakkı açısından olumlu bir gelişmedir.*

Bir başka olumlu gelişme, bütçenin kapsamını genişletilmesiyle düzenleyici ve denetleyici kurumlarla daha önce Sayıştay denetiminde olamayan çok sayıda özel bütçeli idarelerinin ilk kez Sayıştay denetimine alınmış olmasıdır.

Bir başka olumlu gelişme, 5018'in 81. maddesinin c bendiyle kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak diğer kanunlarla 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırılmış olmasıdır. Böylece hem bu tür idarelerinin hem de onlarla ilişkili Bütçe Dışı Fonların Sayıştay'ca denetimi olanaklı hale gelmiştir. Ancak bu tür idarelerden biri olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve onunla ilişkili Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF) ile tereddütler olmuş olmalı ki Sayıştay Genel Kurulu bu iki kuruluşun Sayıştay denetimine tabi olduğunu 24 Temmuz 2008 tarih ve 5225/1 sayılı Karar'la karar altına almak durumunda kalmıştır.

*Ancak iki yıl sonra 5018'de 5436 sayılı kanunu 10. maddesiyle yapılan bir değişiklikle TBMM yeniden Sayıştay'ın denetimi dışına çıkarılmıştır. Daha sonra 2010 yılının Temmuz'unda 6009 sayılı kanunun 55.maddesiyle TBMM yeniden Sayıştay denetimine sokularak 5018'in başlangıcındaki düzenlemeye geri dönmüştür.

Ek 4 :

Bütçe Hakkının Kullanımını Güçlendiren Diğer Düzenlemeler

5018'in bütçe hakkının kullanımını güçlendirici düzenlemelerinin yarattığı olumlu havadan olsa gerek, bütçe hakkı açısından çok önemli bir Anayasa değişikliğine gidilmiştir. Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimini Sayıştay'a açacak anayasal bir değişikliğinin 5018'in yasallaşmasının ardından Mayıs 2004'de gerçekleştirilmiş olması olumlu bir gelişmedir. Bu değişiklikle Anayasa'nın 160. maddesinde yer alan "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarını TBMM adına denetlenmesi usulleri milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına göre yasayla düzenlenir" hükmü madde metninden çıkarılmıştır. Böylece, bu malların Sayıştay'ca denetlenmesinin yolu açılmıştır.

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

