



**T.C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI**

**AB UYUM SÜRECİNDE  
AB – TÜRKİYE BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN  
KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Onur DUMAN**

**ŞANLIURFA - 2013**



**T.C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI**

**AB UYUM SÜRECİNDE  
AB – TÜRKİYE BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN  
KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Onur DUMAN**

**Danışman:  
Yard. Doç. Dr. Hasan TÜRKAL**

**ŞANLIURFA - 2013**

**T. C.**  
**HARRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda 075218001 numaralı Onur DUMAN'ın hazırladığı "AB Uyum Sürecinde AB – Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 20.02.2013 tarihinde, saat 14,00'te yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.

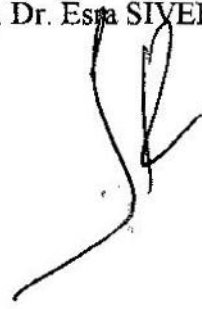
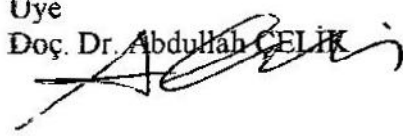
20.02.2013



(Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)  
Yard. Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

Üye  
Doç. Dr. Esra SİVEREKLI

Üye  
Doç. Dr. Abdullah ÇELİK



Bu Tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylıyorum.



Prof. Dr. Recep ÇİĞDEM  
Enstitü Müdürü

06.05.2013

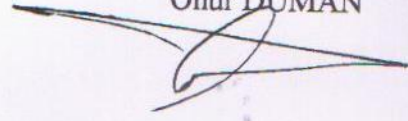
**Not:** Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntuların, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

T.C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalına bağlı Maliye Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisiyim. Hazırlamış olduğum “AB Uyum Sürecinde AB – Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması” konulu tezdeki bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

20.02.2013

Onur DUMAN



Tezi Hazırlayan Öğrenci

**Yazışma adresi:**

Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü

(Eski Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü Binası)

ŞANLIURFA

**Telefon:** (0. 535) 694 15 91

## ÖNSÖZ

Türkiye Avrupa Birliğine (AB) tam üye olmak için yoğun bir çaba sarf etmektedir. 1999 tarihli Helsinki Zirve'si ile Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığı tescil edilmiştir. 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Zirve'de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerine başlaması önerilmiştir. Önerilen tarihte katılım müzakerelerine başlanmış olup, müktesebat uyum çalışmaları halen devam etmektedir (AB Bakanlığı, 2012b).

Yürütülen müzakerelerin başlıklarından birisi "Mali Kontrol" (no: 32) diğeri "Mali ve Bütçesel Hükümler" (no: 33) başlığını taşımaktadır. Bu başlıklardan "Mali Kontrol" faslı müzakereye açılmış olsa da Türkiye açısından olumlu bir sonuca bağlanmamıştır. "Mali ve Bütçesel Hükümler" başlıklı fasıl ise Fransa tarafından "üyelikle doğrudan ilgili olması" gerekçesiyle engellenmektedir.

Bu tez çalışması Türkiye'nin bütçeleme süresi ile çeşitli Avrupa ülkelerindeki uygulamaları karşılaştırmayı, AB'nin kurucusu ve en büyük üyesi olan üç devletin (Almanya, Fransa ve İngiltere) ve AB'nin bütçeleme süreçleri hakkında derli toplu bir bilgi sunmayı, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği için Türkiye'nin yerine getirmesi gereken yükümlülükleri göstermeyi amaçlamıştır. Bütçeleme süreci ile ilgili açılardan, yukarıda verilen tartışmaya ışık tutabilmek amacıyla üretilmiştir.

Türkiye ile AB ve AB'ye üye üç önemli ülkenin bütçeleme süreçleri karşılaştırılmış, varılan sonuçlar kıyaslama tablolarında yan yana verilmiştir. Bulgular hakkında bazı değerlendirmeler yapılmış ve tam üyelik halinde AB'nin Türkiye'ye maddi katkısının ne olacağı konusuna kısaca değinilmiştir.

Şubat 2013

Onur DUMAN

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	I
İÇİNDEKİLER .....	II
KISALTMALAR .....	VII
TABLO LİSTESİ .....	VIII
ÖZET .....	IX
ABSTRACT .....	X
GİRİŞ .....	1

### Birinci Bölüm

## BÜTÇELEME SÜRECİ VE AVRUPA BİRLİĞİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ

1. DEVLET BÜTÇESİ KAVRAMI ve BÜTÇELEME SÜRECİ .....	5
1.1 Devlet Bütçesi Kavramı .....	5
1.2 Bütçeleme Süreci .....	6
1.3 Bütçeleme sürecinin temel bileşenleri ve aktörleri .....	7
2. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ .....	8
2.1- Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve .....	9
2.1.1 Antlaşmaların Mali Hükümleri .....	9
2.1.2 İkincil Mevzuat .....	11
2.2 Bütçeleme Sürecindeki Aktörler Ve Yetkileri .....	13
2.2.1 Birliğin ve Kurumlarının Kısaca Tanıtımı .....	13
2.2.2 Bütçe Otoritesinin İki Organı .....	15
2.3 Bütçenin Hazırlanması .....	15
2.3.1 Bütçe Prosedürü İçin Takvim .....	16

2.3.2 Bütçe Taslağı Öncesinde Teknik Düzeltmeler .....	16
2.3.3 Komisyon Tarafından Ön Taslak Bütçenin Hazırlanması .....	18
<b>2.4 Konsey ve Parlamentoda Bütçeleme Süreci .....</b>	<b>21</b>
2.4.1 Bütçenin Konsey Tarafından Kabulü .....	21
2.4.2 Parlamentoda Bütçeleme Süreci .....	23
2.4.3 Bütçenin Reddi ve Sonuçları .....	25
<b>2.5 Bütçenin Uygulanması .....</b>	<b>26</b>
2.5.1 Uygulama Yetkilileri .....	26
2.5.2 Bütçe Uygulamasında Üç Farklı Yönetim Tipi .....	28
2.5.3 Gelirlerle (Öz Kaynaklarla) İlgili Bütçe İşlemleri .....	30
2.5.4 Bütçe Harcamaları .....	33
2.5.5 Harcamada Çeşitli Aktörlerin Rollerini .....	34
2.5.6 Harcama İşleminin Aşamaları .....	37
2.5.7 Harcamada Yerine Getirilmesi Gereken Koşullar .....	38
2.5.8 Nakit Kaynaklarının Yönetimi .....	38
2.5.9 Bütçenin İbrası .....	39
<b>2.6 İç Denetim .....</b>	<b>42</b>
2.6.1 İç Denetim .....	42
2.6.2 İç Denetimin Yapısı .....	39
<b>2.7 Nakit Yönetimi, Muhasebe Sistemi, Hesapların Bağlanması ve İbrası ....</b>	<b>44</b>
2.7.1 AB'nin Yıllık Konsolide Hesapları .....	44
2.7.2 Mali Tüzüğün ve AB'nin Muhasebe Kuralları .....	45
<b>2.8 Bütçenin Dış Denetimi .....</b>	<b>46</b>
2.8.1 Dış Denetim ve Hesap Verebilirlik .....	47
2.8.2 Avrupa Sayıştay Tarafından Dış Denetim .....	47
2.8.3 Avrupa Parlamentosu Tarafından İcra Edilen Siyasi Denetim ..	53
2.8.4 Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF) .....	54
2.8.5 Özel Mali Usulsüzlük Jürileri .....	55

## İkinci Bölüm

### SEÇİLEN BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE BÜTÇELEME SÜREÇLERİ

<b>1. ALMANYA</b> .....	56
<b>1.1 Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve</b> .....	57
<b>1.2 Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri</b> .....	58
<b>1.3 Bütçenin Hazırlanması</b> .....	64
<b>1.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci</b> .....	66
<b>1.5 Bütçenin Uygulanması</b> .....	68
<b>1.6 İç Denetim</b> .....	73
<b>1.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama</b> .....	74
<b>1.8 Dış Denetim ve Federal Sayıştay</b> .....	74
<b>2. FRANSA</b> .....	80
<b>2.1. Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve</b> .....	81
<b>2.2. Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri</b> .....	84
<b>2.3 Bütçenin Hazırlanması</b> .....	88
<b>2.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci</b> .....	91
<b>2.5 Bütçenin Uygulanması</b> .....	96
<b>2.6 İç Denetim</b> .....	98
<b>2.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama</b> .....	98
<b>2.8 Dış Denetim</b> .....	101
<b>3. İNGİLTERE</b> .....	105
<b>3.1 Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve</b> .....	106
<b>3.2 Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri</b> .....	108
<b>3.3 Bütçenin Hazırlanması</b> .....	115
<b>3.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci</b> .....	119
<b>3.5 Bütçenin Uygulanması</b> .....	124
<b>3.6 İç Denetim</b> .....	126
<b>3.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama</b> .....	127
<b>3.8 Dış Denetim</b> .....	129



## Üçüncü Bölüm

### TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SÜRECİ

1. BÜTÇELEME SÜRECİNİ DÜZENLEYEN YASAL ÇERÇEVE .....	136
2. BÜTÇELEME SÜRECİNDEKİ AKTÖRLER VE YETKİLERİ .....	137
2.1 Türkiye Büyük Millet Meclisi .....	137
2.2 Hükümet ve Kamu Kurumları .....	139
3. BÜTÇENİN HAZIRLANMASI .....	140
3.1 Bütçeleme Süreci Öncesi Hazırlıklar .....	141
3.2 Gelir Bütçesi Tasarısının Hazırlanması .....	142
3.3 Gider Bütçesi Tasarısının Hazırlanması .....	143
3.4 Bütçe Kanun Tasarısı ve Ekleri .....	145
4. TBMM'DE BÜTÇELEME SÜRECİ .....	147
4.1 Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısının Komisyonunda İncelenmesi .....	147
4.2 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının Mecliste Görüşülüp Onanması .....	148
5. BÜTÇENİN UYGULANMASI .....	150
5.1 Bütçeyi Uygulayan Örgütler .....	151
5.2 Bütçenin Uygulama Esasları .....	151
5.3 Yüklenmeye Girişilmesi (Giderlerin Taahhüdü) .....	151
5.4 Harcama Yapılması .....	152
5.5 Gelirlerin Toplanması .....	154
5.6 Hazine İşlemleri .....	155
6. BÜTÇENİN İÇ KONTROLÜ VE İÇ DENETİM .....	156
6.1 İç Kontrol Sistemi .....	156
6.2 İç Denetim .....	157
7. DEVLET MUHASEBESİ VE MALİ RAPORLAMA .....	159
7.1 Hesapların Kapatılması .....	160
7.2 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Kanunu .....	160
8. DIŞ DENETİM .....	161
8.1 Dış Denetimin Amacı .....	161
8.2 Türk Sayıştayını .....	162
8.3 Genel Uygunluk Bildirimi .....	166

## Dördüncü Bölüm

### BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

<b>1. TÜRKİYE İLE AB BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI</b> .....	167
<b>2. TÜRKİYE İLE SEÇİLEN AB ÜYESİ ÜLKELERİN KARŞILAŞTIRILMASI</b> .....	174
<b>2.1 Bütçeleme Sürecinin Yasal Çerçevesinin Karşılaştırılması</b> .....	174
<b>2.2 Bütçeleme Aktörlerinin ve Yetkilerinin Karşılaştırılması</b> .....	177
<b>2.3 Bütçe Hazırlık İşlemlerine Göre Karşılaştırma</b> .....	182
<b>2.4 Parlamentolardaki Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması</b> .....	185
<b>2.5 Bütçelerin Uygulanması Bakımından Karşılaştırma</b> .....	188
<b>2.6 İç Kontrol ve İç Denetimlerin Karşılaştırılması</b> .....	192
<b>2.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlamaların Karşılaştırılması</b> .....	195
<b>2.8 Dış Denetim Açısından Karşılaştırma</b> .....	198
<b>GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ</b> .....	202
<b>KAYNAKLAR</b> .....	211

## KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABA	:	Avrupa Birliği Antlaşması,
ABİHA	:	Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma
ACOR	:	Advisory Committee on the Communities' Own Resources (Toplulukların Öz Kaynaklar Danışma Komitesi)
AO	:	Accounting Officer, Muhasebe Yetkilisi (İngiltere)
ATA	:	Avrupa Topluluğu Antlaşması,
AYB	:	Avrupa Yatırım Bankası
DAS	:	Déclaration d'assurance (Fransızca), güvence beyanı
EC	:	European Commission (Avrupa Komisyonu)
EPA	:	Okul ve hastaneler hariç, idari kamu kurumu (Fransa)
EPIC	:	Endüstriyel ve ticari kamu kurumu (Fransa)
Euratom	:	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GSMH	:	Gayri safi milli hasıla
GSYİH	:	Gayri safi yurtiçi hasıla
IA	:	Inspecteur Auditeur (Maliye Müfettişi, Fransa)
IGF	:	Inspection Générale Des Finances (Maliye Müfettişliği, Fransa)
INTOSAI	:	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu
IPSAS	:	International Public Sector Accounting Standards, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	:	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu
LOLF	:	Loi Organique Relative Aux Lois De Finances (Organik Bütçe Kanunu, Fransa)
LOLFSS	:	Loi Organique Relative Aux Lois De Financement De La Sécurité Sociale (Sosyal Güvenlik Finansmanı Hakkında Organik Kanun, Fransa)

m.	:	Madde
MINEFI	:	Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığı (Fransa)
NDPB	:	Non-departmental public bodies (departmanlar dışı kamu kurumları (İngiltere)
NHS	:	Ulusal Sağlık Servisi (İngiltere)
OBK	:	2001 Organik Bütçe Kanunu (Fransa)
OLAF	:	Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (Fransızca kısaltma)
PBK	:	Plan ve Bütçe Komisyonu (TBMM)
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa no.
T.	:	Tarih

## TABLO LİSTESİ

Tablo 4.1 AB–Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması .....	172
Tablo 4.2 Bütçeleme Sürecinin Yasal Çerçevesinin Karşılaştırılması .....	176
Tablo 4.3 Bütçeleme Aktörlerinin ve Yetkilerinin Karşılaştırılması .....	181
Tablo 4.4 Bütçe Hazırlık İşlemlerine Göre Karşılaştırma .....	184
Tablo 4.5 Parlamentolardaki Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması .....	187
Tablo 4.6 Bütçelerin Uygulanması Bakımından Karşılaştırma .....	191
Tablo 4.7 İç Kontrol ve İç Denetimlerin Karşılaştırılması .....	194
Tablo 4.8 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlamaların Karşılaştırılması .....	197
Tablo 4.9 Dış Denetim Açısından Karşılaştırma .....	201

## ÖZET

### AB UYUM SÜRECİNDE

#### AB –TÜRKİYE BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Sonradan Avrupa Birliğine dönüşen Avrupa Ekonomik Topluluğu 1958’de kurulmuş; 1959’da Türkiye bu Topluluğa tam üye olmak için başvurmuştur. 2012 yılı itibariyle 53 yıldır AB’ye tam üye olmak için çaba göstermektedir.

Avrupa Birliği devletler üstü bir yapıdır. Bu nedenle Türkiye, AB tarafından tek taraflı olarak ortaya konan her şartı kabul etmek ve mevzuatını AB mevzuatına uygun hale getirmek zorundadır. Bu, ekosistemsel uygulamalardan yargı kurumlarına, savunma-güvenlik konularından tarıma tüm sektörleri ve ülkedeki halkın tümünü etkileyecek değişiklikler yapılması anlamına gelmektedir. 2005’te Türkiye’nin AB’ye katılımı için müzakerelere başlanmış olup, 2012 sonu itibariyle müktesebat uyum çalışmaları devam etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye, AB, Almanya, Fransa ve İngiltere’nin bütçeleme süreçleri irdelenmiştir.

Son bölümünde karşılaştırma tabloları oluşturularak, hem bu seçilen üç ülkenin, hem de AB’nin bütçeleme süreçleri Türkiye’deki süreç ile karşılaştırılmış, uyumlu ve farklı yönler gösterilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’nin bütçeleme süreci, Avrupa ülkelerindeki bütçeleme süreçlerinden çok farklı değildir. Çok yıllık planlamadan, parlamenter bütçe tartışmalarına, muhasebe yöntemlerinden performans esaslı bütçe uygulamalarına, karşılaştırılan ülkelerle benzer özellikler göstermektedir. Müzakere başlıklarından olan Mali Kontrol faslı ve Mali ve Bütçesel Hükümler faslında temel prensipler, mevzuat ve uygulayıcı kurumlar açısından Türkiye’nin AB’ye uyumu ileri seviyededir.

**Anahtar Sözcükler: Bütçeleme Süreci, Karşılaştırma, Avrupa Birliği, Almanya, Fransa, İngiltere, Türkiye**

## **ABSTRACT**

### **COMPARISON OF BUDGETING PROCESSES OF EU AND TURKEY IN THE COURSE OF HARMONIZATION WITH THE EU**

Later transformed into the European Union, the European Economic Community was established in 1958. Turkey has applied for full membership of the Community in 1959 and, has been striving to attain full membership of the EU for 54 years as at the year 2013.

The European Union is a supranational structure. As a result, Turkey has to accept every requirement laid down by the legislation of the EU unilaterally and to harmonize its legislation with those of EU. It implicates changes that affect all sectors ranging from agriculture to judicial institutions and from ecosystem applications to defence issue in the country. Turkey has been officially recognised as a candidate for full membership; negotiations for Turkey's EU accession have been launched in 2005 and are ongoing in 2013.

In this study, budgeting processes of Turkey, the EU, Germany, France and UK have been examined.

Then, by means of comparison tables, it was shown that Turkey has budgeting process not varying very much from budgeting processes in European countries. Turkey is highly compatible with EU in the fields of "financial control" and "financial and budgetary provisions". Compared with these countries, Turkey's budgeting process is similar to their European counterparts.

**Keywords: Budgeting Process, Comparison, the European Union, Germany, France, United Kingdom, Turkey**

## **GİRİŞ**

Avrupa kıtası çok büyük çaplı iki dünya görmüş, her iki savaş da Avrupa'da ağır tahribatlara neden olmuştur. Bu savaşlarla birlikte Avrupa sosyal, ekonomik, askeri, siyasal ve hatta psikolojik açılardan derin sarsıntılar, kırılmalar ve ciddi krizler yaşamıştır. Bu büyük yıkımlardan alınan dersler sonucu savaşları önleyecek, barışı daimi kılacak tedbirler aranmış ve başta savaş endüstrisinin iki temel girdisi olan kömür ve çelik üstünde ortak bir kontrol tesis edilmesi düşünülmüştür. Böylece Avrupa bütünleşmesinde ilk adım, Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın Kömür ve Çelik Birliğini kurmalarıyla atılmıştır.

Bu altı kurucu üye devlet, daha sonra Roma Antlaşması'nı imzalayarak çok çeşitli mal ve hizmetleri içeren ortak bir pazara dayalı Avrupa Ekonomik Topluluğunu inşa etmeye karar vermiştir. Bu girişimin başarılı olması nedeniyle Danimarka, İrlanda ve İngiltere, Topluluğa katılmaya karar vermiş ve ilk genişleme, 1973'te altı üyenin dokuza çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğuna 1981'de Yunanistan katılmış, onu 1986'da İspanya ve Portekiz takip etmiştir.

1992 Maastricht Antlaşması ile Topluluk kurumları güçlendirilmiş ve daha geniş yetkilere sahip olmuş ve Avrupa Birliği (AB) doğmuştur. Büyüyen Birliğin dinamizmi ve kıtada oluşan konjonktür nedeniyle Avusturya, Finlandiya ve İsveç, 1 Ocak 1995'te AB'ye katılmıştır.

1990'ların ortalarında 12 ülke daha AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuş, AB başvuruları kabul ederek, aday ülkelerle katılım müzakerelerini, Aralık 1997'de Lüksemburg'da ve Aralık 1999'da Helsinki'de başlatmıştır. Böylece AB, ilk kez bu denli büyük bir genişlemeye yönelmiştir. Bunlardan 10 aday ülkenin müzakereleri 13 Aralık 2002'de Kopenhag'da tamamlanmış ve bu ülkeler 1 Mayıs 2004'te AB'ye katılmıştır.



Bulgaristan ve Romanya'nın da 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren AB'ye katılmasıyla AB 27 üye ülkeden oluşan 500 milyondan fazla vatandaşa sahip büyük bir aile olmuştur (AB Türkiye Delegasyonu, 2012). Kuruluş yıllarında sadece 6 üyeden oluşan Avrupa Topluluğu, değişik tarihlerde yeni üyelerin katılımı sonucu çok büyük bir Birlik halini almıştır. 2012 yılı sonu itibariyle AB, 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılan, Türkiye ile katılım müzakerelerini sürdürmektedir (AB Bakanlığı, 2012a).

AB, Avrupa halklarının sosyal, ekonomik, politik ve kültürel alanlarda birbirleriyle kaynaşmasını öngören, Avrupa devletlerinin ve vatandaşlarının bir araya gelerek oluşturduğu uluslar üstü bir yapıdır. Bu yapı, üye devletler arasında imzalanan uluslararası antlaşmalarla kurulmuş ve aynı antlaşmalar nedeniyle bazı alanlarda karar alma ve düzenleme yetkisi üye devletler tarafından AB'ye devredilmiştir. Böylelikle, federal devletlere benzeyen, bağımsız devletlerarası ortak bir hukuk sistemi; insanlar, mal ve hizmetler ile sermayenin rahatça dolaşımını sağlanması için (AB sınırları içinde) bir iç pazar kurulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti, daha ilk kuruluş yıllarından başlayarak Avrupa içerisinde yer almak isteyerek, AB ile yakın ilişkiler kurmuş, ceza hukukundan giyim kuşama Avrupa normlarını benimsemiş, 1987 yılında AB'ye tam üye olmak için başvurmuştur.

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, AB'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaşması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır (AB Bakanlığı, 2012e):

**Siyasi Kriter:** Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı.

**Ekonomik Kriter:** İşleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı.

Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi: Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak üzere üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak.

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ve Hırvatistan'la katılım müzakereleri başlatılmıştır. Müzakereler, *müktesebat* olarak bilinen AB mevzuatının bütünü benimsenmesi ve uygulanmasıyla ilgilidir. *Müktesebat 35* başlık altında gruplanan yaklaşık 130.000 sayfadan oluşmakta ve AB'ye üye ülkelerin uyması gereken kuralları ortaya koymaktadır.

Aday ülkeler *müktesebatın* kendisini müzakere etmez. Aday ülkelerin, bir aday ülke olarak Türkiye'nin, AB müktesebatını kabul etmesi, mevzuatını AB yasalarına uygun hale getirmesi zorunludur. Müzakere süreci AB müktesebatına uyuma ve müktesebatın uygulanmasına ilişkin koşullar üzerinde yürütülmektedir. Diğer ifadeyle Türkiye, Birlik tarafından tek taraflı olarak ileri sürülen tüm şartları kabul etmek zorundadır. Bu, ekolojiden yargı sistemine, ulaştırmadan tarıma Türkiye'deki tüm sektörleri ve halkın tamamını etkileyecek değişikliklerin yapılması anlamına gelmektedir.

Bu noktada, mali kontrol sistemi dâhil, Türkiye'nin bütçeleme sürecinin incelenerek AB'nin aradığı standartları karşılayıp karşılamadığı, karşılamıyorsa ne yapması gerektiği, karşılıyorsa neden hala katılım müzakere sürecindeki "Mali Kontrol" "Mali ve Bütçesel Hükümler" başlıklarında Türkiye için tatmin edici bir sonuca varılamamış olduğu araştırılmalıdır.

## **MATERYAL VE METOT**

AB'ye üyelik sürecinde, Türkiye ile bütçeleme bakımından farklılıkların ve benzerliklerin vurgulanacağı bu çalışmada, öncelikle bütçeleme süreci tanımlanarak AB'nin bütçeleme sürecine değinilmiş, Avrupa'nın üç büyük ülkesinin (Almanya, Fransa ve İngiltere) bütçeleme süreçleri inceleme konusu yapılmış ve Türkiye'deki bütçeleme süreci hakkında bilgi verilmiştir.

Almanya, Fransa ve İngiltere, Avrupa ve dünyada, güçlü ekonomi ve tam demokrasiye sahip üç ülke olarak bilinmektedir. Almanya federal yönetim, Fransa yarı başkanlık, İngiltere ise demokratik monarşi ülkesi olup, bu ülkelerin devlet rejimleri üç ayrı tiptedir. Bu rejim farklarının sonucu olarak, bu ülkelerin bütçeleme usullerinin de farklılıklar göstereceği düşünülmüş ve güçlü ekonomi ve demokrasileriyle dünyaya örnek olan bu üç ülkenin bütçeleme süreçleri ele alınmıştır.

Bu çalışmada AB'nin ve seçilen bu üç ülkenin bütçeleme süreçleri ana çizgileriyle irdelenmiş; oluşturulan karşılaştırma tablolarıyla AB'nin ve seçilen bu üç ülkenin bütçeleme süreçleri Türkiye'nin bütçeleme süreci ile karşılaştırılmıştır. En son olarak tüm bulguların genel değerlendirmesi yapılarak önemli bulunan sonuçlar not edilmiştir.

## **BULGULAR**

AB ve seçilen ülkeler ile kıyaslandığında, bütçeleme süreci bakımından gerek yasal gerek kurumsal altyapıda Türkiye'nin diğer ülkelere büyük bir farklılığı yoktur. Parlamenter demokrasi ile yönetilen Türkiye'de bütçenin oluşturulması, onayı, uygulanması ve denetimi Avrupa ülkelerindeki bütçeleme süreçlerinden çok farklı değildir. Temel prensipler ve kurumlar açısından *Mali Kontrol* ve *Mali ve Bütçesel Hükümler* alanında (müzakere başlıklarında) Türkiye'nin AB'ye uyumu ileri seviyededir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **BÜTÇELEME SÜRECİ VE AB'DE BÜTÇELEME SÜRECİ**

Bu bölümde önce “devlet bütçesi” ve “bütçeleme süreci” kavramlarına değinilecek, bütçeleme sürecinin temel bileşenleri ve aktörlerine yer verilecektir. Sonrasında ise AB'nin bütçeleme süreci ele alınacaktır.

#### **1. DEVLET BÜTÇESİ KAVRAMI ve BÜTÇELEME SÜRECİ**

##### **1.1 Devlet Bütçesi Kavramı**

Devlet bütçesi en basit biçimiyle, kamu kesiminin finansman aracıdır. Devlet kamu ihtiyaçlarını karşılamak için harcama yapar ve bu harcamaları kamu geliriyle finanse eder. Devletin bu süreçte planlama yapması, hangi ihtiyaçları karşılayacağını belirlemesi ve bu ihtiyaçları hangi kamu gelirleriyle karşılayacağını belirleyip kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengeyi sağlaması gerekir (Dülger, 2012: 3). Devletler tarafından geleceğe ilişkin mali tahminler ve planlar yapılması “devlet bütçesi” kavramını doğurur.

Bütçe kavramının ilk gelişiminde siyasi ve hukuki niteliği ağır basarken günümüzde bunlara ekonomik nitelik de eklemiştir. Bütçelerin hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından onaylanması siyasi niteliğini oluşturmaktadır. Bütçe sürecinin belirli yasal çerçevede yürütülmesi ise hukuki niteliğini vurgulamaktadır. Daha sonraları gelişen sosyal devlet anlayışıyla bütçeler ekonomik bir nitelik de kazanmıştır. Bütçelerin ekonomiye yön verip ekonomik istikrarsızlıkları gidermeye çalışması bütçelerin ekonomik özelliğini ön plana çıkarmaktadır (Dülger, 2012: 3). Geleceğe ilişkin finansal tahminleri yansıtan ve genellikle yıllık olarak üretilen yasal bütçe taslaklarının genel hatları ülkelerin anayasalarında belirtilir.

“Bütçe nedir?” sorusuna verilen bazı yanıtlar şunlardır (Dülger, 2012: 4):

- Bütçe, en basit olarak gelir giderleri gösteren bir dokümandır.
- Bütçe, gelecekte devletin harcayacağı paralarla toplayacağı gelirlerin tahmindir.
- Bütçe, kaynaklarla amaçlara ulaşmak için bir araçtır.
- Bütçe, fiyat etiketli bir hedef sınıflamasıdır.
- Bütçe, kaynakların sınırlı olması ve ihtiyaçların sonsuz olması nedeniyle alternatif hizmetler arasında tercih yapma mekanizmasıdır.
- Bütçe, tercihlerin amaçlara ulaşmak üzere koordine edilmesi anlamında bir plandır.
- Bütçe, amaçlara nasıl ulaşılacağını gösteren ayrıntılı bilgi içeriyorsa bir çalışma planıdır.
- Bütçe, yürütme organı ile halk arasında yapılan bir sözleşmedir.

Günümüz çağdaş bütçeleri bu tanımlamaların hepsini kapsamaktadır (Dülger, 2012: 4).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) m. 3, f bendine göre bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belge”dir.

## **1.2 Bütçeleme Süreci**

Genel ifadesi ile baştan sona bir bütçeleme süreci belli bir dönem (genellikle bir yıl) esas alınarak

- bir bütçenin oluşturulması,
- onaylaması,

- uygulanması (gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması),
- denetimi süreçlerinin tamamını ifade eder.

Özetle, demokratik ülkelerde hükümetler üst düzey yöneticileri ile toplantı yaparak gelecek yıla ve yıllara ilişkin planları belirler ve tahminleri tartışır. Bu toplantı ve tartışmaların sonucunda orta vadeli planlama ve orta vadeli programlar belirlenir. Orta vadeli planlar ve orta vadeli programlara bağlı kalınarak mali hizmetleri yürüten departmanların (maliye bakanlıkları) tahminden sorumlu daireleri yıllık bütçe taslağının oluşturulması için hazırlık yaparlar. Hazırlanan taslak bütçe hükümet onayına sunulur. Hükümetler onayladıkları tasarı bütçeleri gözden geçirme ve onay için parlamentoya sunarlar. Bu aşamada bütçe büyüklüklerini öğrenen halk ve baskı grupları da kısmen bütçe hakkında görüş belirtebilir. Genellikle bir yıllık bir süre için (mali yıl) parlamento onayı ile yürürlüğe giren bütçe kanunlarının dört temel niteliği şöyle sıralanır: tahmin, tahdit (süre sınırı), tevzin (denklik) ve tasdik (4 T ilkesi).

Bütçeleme herhangi bir idarenin finansal hedeflerinin tümünü net bir şekilde kapsayacak şekilde olması ve bu anlamda gelecekte planlanan mali kısıtlamaların tümüne hazır olması gerekmektedir. Bir idarenin tüm organizasyonu o idarenin genel stratejik mali planından, günlük rutinde ortaya çıkan masrafları karşılayacak dereceye kadar bütçeleme ile ilgilidir ve finansal hedeflerin karşılanmasından sorumludur. Bu sorumluluk çeşitli denetim mekanizmaları ile kontrol edilir ve hedeften olabilecek sapmalar siyasi veya adli yaptırımlara maruzdur.

### **1.3 Bütçeleme Sürecinin Temel Bileşenleri ve Aktörleri**

Parlamente-demokratik ülkeler için bütçeleme sürecinin temel bileşenleri ve aktörleri şöyle sıralanabilir:

- Bütçe sürecini düzenleyen mevzuat
- Bütçe Sistemindeki Aktörler
- Bütçenin hazırlanması

- Parlamentoda bütçe süreci
- Bütçenin uygulanması
- İç denetim veya teftiş kurullarının faaliyetleri
- Devlet muhasebesi ve mali raporlama
- Dış denetim (Sayıştay denetimi)

## **2. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ**

Birinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da bir “Birliğin” oluşturulmasına yönelik önemli fikirler üretilmiş olmasına rağmen bunların olgunlaşıp benimsenmesi ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında mümkün olmuştur. Bu sürecin ilk sonucu, siyasi temelli ve insan haklarını koruma, çoğulcu demokrasiyi sağlama amaçları üzerine kurulmuş bir uluslararası örgüt olan Avrupa Konseyinin 1949 yılında Strazburg’da kurulması olmuştur (İKV, 2012).

Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, 9 Mayıs 1950’de Eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri Jean Monnet’nin tasarısını esas alarak bir birleşik Avrupa’nın oluşturma çabası olan Schuman Planı’nı yayımlamıştır (İKV, 2012).

1951’de Avrupa Kömür ve Çelik Toplulukları Antlaşması akdedilmiş ve bunu 1957 Roma Antlaşması izlemiştir. 1986 Avrupa Tek Senet Antlaşması ile güvenlik ve dış politika da işbirliği alanlarına dâhil edilerek, bütünleşmeye yeni bir siyasal boyut da katılmıştır. 1992’de iki kutuplu uluslararası sistemin sona erdiği Soğuk Savaş sonrası dönemde, Maastricht Birlik Antlaşması ile Ekonomi, Adalet ve İçişleri ve Dış Politika ve Güvenlik Politikası sütunları üzerinde bir “Avrupa Birleşik Devletleri” inşa etme hedefi ortaya konulmuştur (Mor, 2010: 499).

1997 Amsterdam, 2001 Nice ve en nihayet 2004 Anayasa Antlaşması akdedilmiştir. Ancak Anayasa Antlaşması’nın 2005’de Fransa ve Hollanda’daki referandumlarda reddedilmesi üzerine, Avrupa entegrasyonu ile ilgili bir kriz

dönemine girilmiş; 2007’de Anayasa Antlaşması’nın değiştirilmiş bir hali olan Lizbon Reform Antlaşması imzalanıp güçlkle Aralık 2009’da yürürlüğe sokularak, Avrupa entegrasyonu bugüne ulaşmıştır (Mor, 2010: 499).

2012 yılı itibariyle 27 devlet AB’nin tam üyesidir. 500 milyona yakın vatandaşı ve 18 trilyon doları bulan GSMH’si ile AB, dünyanın en büyük ekonomisi konumundadır. Küresel ekonomik krizden olumsuz etkilenmesine rağmen de dünyanın pek çok bölgesi ile kıyaslandığında yine de ekonomik refah düzeyi ve bu refahın paylaşımı bakımından belli bir düzeyde başarılıdır. 2012 yılı itibariyle resmi olarak 17 Avrupa Birliği üyesi ülke tarafından kullanılan Euro, dünyada ABD Doları ile birlikte en fazla kullanılan para birimidir (AB Bakanlığı, 2012a).

## **2.1 BÜTÇELEME SÜRECİNİ DÜZENLEYEN YASAL ÇERÇEVE**

Avrupa Birliğinin (AB) mali sistemi üç tip yasal belgeye dayanmaktadır:

- Antlaşmaların hükümleri
- İkincil mevzuat
- Kurumlar Arası Anlaşmalar ile kabul edilen hükümler

Kurumlar Arası Anlaşmalar (Interinstitutional Agreements) sadece bütçe alanı için özeldir ve AB hukukunun diğer alanlarında benzer bir uygulama yoktur (EC, 2008: 121)

### **2.1.1 Antlaşmaların Mali Hükümleri**

Mali hükümlerin çoğunu “Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma” (ABİHA) içerir. Ayrıca Avrupa Birliği Antlaşmasının (ABA, Maastricht, 7 Şubat 1992) bazı hükümleri de bütçe ile ilgilidir. Roma Antlaşması 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile tadil edilmişti ve Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA) ismini almıştı. ATA ve ABA 01.02.2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile tadil edilmiş; en son yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması da ATA ve ABA’yı yürürlükten kaldırmamış, sadece önemli değişiklikler getirmekle yetinmiştir (Bilici, 2010: 43, 45).



### **2.1.1.1 Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA)**

Temeli 25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşması olan bu Antlaşma değişikliklerle Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA) ve sonra Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması (ATKA) olarak isimlendirilmişti. Daha sonra adı, 01.12.2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile “Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma” olarak değiştirilmiştir.

AB'nin bütçeleme sürecine dair detaylı hükümler, son değişikliklerle birlikte bu Antlaşmanın, Kurumsal ve Mali Hükümler başlıklı Altıncı Kısmı ve onun “Mali Hükümler” isimli Başlık-II bölümündedir (m. 310'den 325'e) ve Başlık-II de altı alt bölümden ibarettir.

- 1- Birliğin Öz Kaynakları
- 2- Çok Yıllı Mali Çerçeve
- 3- Birliğin Yıllık Bütçesi
- 4- Bütçenin Uygulanması ve İbra
- 5- Ortak Mali Hükümler
- 6- Hileyle Mücadele

### **2.1.1.2 Avrupa Birliği Antlaşması (ABA, 1992, Maastricht)**

Toplam 55 maddeli ABA, bütçeleme süreci ile ilgili fazla detay vermez. Ancak, ABA'nın Kurumların tanıtıldığı Başlık-III sayılı bölümünde “Parlamento, Konsey ile birlikte, yasama ve bütçe işlevlerini yerine getirir” (m. 14/1) ve “Konsey, Avrupa Parlamentosu ile birlikte, yasama ve bütçe işlevlerini yerine getirir” (m. 16/1) hükümleri bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu ile ilgili olarak da “Bütçeyi uygular ve programları yönetir. Antlaşmalar'da öngörülen koşullara uygun olarak koordinasyon, yürütme ve yönetim işlevlerini yerine getirir” (m. 17/1) demektedir.

ABA'da bütçe ile ilgili olarak m. 41 bulunmaktadır. “Birliğin Dış Eylemine İlişkin Genel Hükümler ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler” başlıklı Başlık-V'in alt bölümü olan Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına

İlişkin Özel Hükümler isimli ikinci bölümde bulunan bu maddenin bazı hükümleri şöyledir:

“Kurumların bu Bölümün uygulanmasından kaynaklanan idari harcamaları, Birlik bütçesinden karşılanır (m. 41/1).

“Bu Bölümün uygulanmasından kaynaklanan faaliyet harcamaları da, askeri etkileri veya savunma alanında etkileri olan operasyonlardan kaynaklanan harcamalar ve Konsey’in oybirliğiyle aksini kararlaştırdığı durumlar hariç, Birlik bütçesinden karşılanır” (m. 41/2).

“Harcamaların Birlik bütçesinden karşılanmadığı durumlarda, Konsey oybirliğiyle aksini kararlaştırmadıkça, bu harcamalar GSMH’lerinin büyüklüğüne göre üye devletlerin bütçelerinden karşılanır” (m. 41/2, ikinci paragraf).

### **2.1.2 İkincil Mevzuat**

Bunlar, Öz Kaynaklar Sistemi Hakkında Karar, Mali Tüzük ve mali alanda kabul edilen diğer düzenlemelerdir. Kurumlar arası anlaşmaların da bu düzenlemeler içinde önemli bir yeri vardır.

#### **2.1.2.1 Öz Kaynaklar Sistemi Hakkında Karar**

24 ve 25 Mart 1999’da Avrupa Konseyi Öz Kaynaklar Sistemi Hakkında Karar’ın (ORD 2000, 29.09.2000 tarih, 2000/597/EC (Euratom) sayılı Konsey Kararı) başlangıç kısmı (m. 18) bu Karar’ın 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe gireceğini hükme bağlamıştır.

Kabulünün özgün şekli göz önünde bulundurulduğunda, bu karar aslında birincil mevzuata eşdeğerdir. Parlamento sadece danışmanlık konumunda iken, üye devletler bu kararın kabulü üzerinde neredeyse mutlak söz sahibidirler. Yani hem her bir üye devlete veto hakkı verilmesi hem de Konseyin oybirliği ile kabul etmesi gerekli olup, ayrıca karar aynen antlaşmalarda olduğu gibi ulusal parlamentolar tarafından onaylanmalıdır (EC, 2008: 125)

### **2.1.2.2 Mali Tüzük**

Konsey, Avrupa Parlamentosuna danıştıktan ve Sayıştayın görüşünü aldıktan sonra, oybirliğiyle Mali Tüzük ihdas eder (ABİHA, m. 322). Halen meri olan mali tüzük Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanacak Mali Tüzük hakkında 25 Haziran 2002 tarihli ve 1605/2002 sayılı (EC, Euratom) Konsey Tüzüğü'dür.

Mali Tüzük bütçenin ilkeleri, kurulması ve yapısı, uygulanması; ihaleler, hibeler, bütçe hesaplarının sunumu ve muhasebe, dış denetim ve ibra gibi ayrıntıları detaylı olarak ele alır.

### **2.1.2.3 Dış Faaliyetler İçin Bir Garanti Fonu Kuran Düzenleme**

AB'de borçlanma ve borç verme işlemleri bütçe dışı mali araçlar yardımıyla yapılmaktadır. Avrupa Konseyi 1992 tarihinde ihtiyatlı bütçe yönetimi ve mali disiplin konuları ile ilgili yeni bir finansal mekanizma kurulması gerektiği sonucuna varmıştı. Buna göre üçüncü ülkelere verilen kredileri kapsayan veya üçüncü ülkelerde yürütülen projeler için kredi ve garantiler ile ilgili riskleri karşılamak üzere bir Garanti Fonu kurulmuştur.

1992 yılında kabul edilen Delors II bütçe öneri paketinin bir parçası olarak Topluluk dışı ülkelerdeki faaliyet risklerini karşılayacak bir garanti fonu kurulmuştur. Avrupa Yatırım Bankası tarafından yönetilen bu fonun hacmi ödenmemiş garantili kredinin % 9'u olarak belirlenmiştir (EC, 2008: 129).

### **2.1.2.4 Kurumlar Arasında Anlaşmayla Kabul Edilen Kurallar**

Çatışma ve sistem tıkanıklığı risklerini önlemek ya da aşmak için, AB kurumları bütçe işlemlerinde, onlara Antlaşmalar tarafından verilen yetkilerin nasıl kullanılacağı konusunda mutabakatlara varmak istemektedirler. Böylece 1970'lerin ortalarından beri bir dizi ittifaklar ya da ortak deklarasyonlar ortaya konulmuştur. Bunlar 1999 yılında, belli güncellemeler veya eklemeler ile bütçe hakkında kurumlarca varılan anlaşmaların bazı açılardan bir nizamnamesini teşkil eden "Kurumlar Arası Anlaşma" içinde birleştirilmiştir. 1999 Kurumlar Arası Anlaşması yerini 17 Mayıs 2006'da imzalanan yeni bir Kurumlar Arası Anlaşma'ya terk etmiştir (EC, 2008: 129–130).

## 2.2 BÜTÇELEME SÜRECİNDEKİ AKTÖRLER VE YETKİLERİ

### 2.2.1 Birliğin ve Kurumlarının Kısaca Tanıtımı

AB, 1 Temmuz 1967’de yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması ile bir çatı altında toplanan üç Topluluk [Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom)] ile birlikte, 1992 Maastricht Anlaşması ile getirilen şu üç sütundan (görev alanından) oluşmakta idi (Bilici, 2010: 41, 42):

I- Topluluk sütunu denen birinci sütun, ekonomik ve parasal birlik, Topluluk politikaları, AB vatandaşlığı gibi konuları ele almakta,

II- Ortak dışişleri ve güvenlik politikası denilen ikinci sütun dış ilişkiler ve askerî konularla ilgilenmekte,

III- Adalet ve İçişleri Alanında İş Birliği denen üçüncü sütun adli ve polisiye olaylar hakkında birlikte çalışmayı kapsamakta idi.

Lizbon Antlaşması ile bu üç sütunlu yapı birleştirilmiş, AB hukuki anlamda tüzel kişilik kazanmış, “Topluluk”, “Birlik” ayrımı ortadan kalkmıştır (Bilici, 2010: 46).

Lizbon Antlaşması’na kadar AB bütçesi denilince “Avrupa Topluluklarının bütçesi” kastedilmekte idi. ATA ve ABA ikinci ve üçüncü sütunların bütünüyle bütçeye katılmasını öngörmemekte; bununla beraber her iki sütun için idari harcamalar Avrupa Toplulukları bütçesine yüklenmekteydi. Amsterdam Antlaşması Maastricht Antlaşması hükümlerini değiştirmiş, vatandaşlık konularında (göç ve iltica gibi) işbirliğini ilk sütunun altına getirmiş ve dolayısıyla bu alandaki faaliyetler genel bütçeden finanse edilmekteydi (EC, 2008: 167–168). Lizbon Antlaşması hükümleri ile yapılan kapsamlı değişikliklerle AB’nin birinci, ikinci ve üçüncü sütunlarına ait tüm harcamalar AB bütçesi kapsamına alınmıştır (Güvenç, 2010: 8). Antlaşmalar artık “Avrupa Topluluğu/Topluluk bütçesi” ibareleri yerine “Avrupa Birliği/Birlik bütçesi” ibarelerinin kullanılmasını gerekli görürler.

Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmeden önce Birliğin harcamaları zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar olarak ikiye ayrılmıştı. Antlaşma

yürürlüğe girdikten sonra bu ayrım ortadan kalkmıştır. Böylelikle Parlamento ve Konseyin tüm harcamaları birlikte belirlemeleri benimsenmiş; bütçenin onaylanması aşamasında bu iki kurum arasında yeni bir denge kurulmuştur (Güvenç, 2010: 14).

Birliğin kurumları şunlardır (ABA, m. 13):

- Avrupa Parlamentosu,
- Avrupa Birliği Zirvesi, (Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi)
- AB Konseyi,
- Avrupa Komisyonu (bundan sonra “Komisyon” olarak anılacaktır),
- Avrupa Birliği Adalet Divanı,
- Avrupa Merkez Bankası,
- AB Sayıştayı.

Üye ülkeler, ortak menfaat içeren belirli konulardaki kararların Avrupa düzeyinde demokratik olarak alınabilmesi için egemenliklerinin bir kısmını devrettikleri ortak kurumlar kurmuşlardır. AB politikaları, şu üç temel kurum tarafından alınan kararlar sonucu belirlenir:

- Avrupa Birliği Konseyi (üye devletleri temsil eder);
  - Avrupa Birliği Parlamentosu (üye devletlerdeki vatandaşları temsil eder);
- ve
- Avrupa Komisyonu (ortak Avrupa menfaatini gözeten, siyasi olarak bağımsız organ).

Bu kurumsal üçlü yapı, AB'nin her yerinde uygulanan yasa ve politikaları oluşturur. Prensipite yeni yasaları öneren Komisyondur, fakat bunları kanunlaştıran Parlamento ve Konseydir. Avrupa Adalet Divanı Avrupa Hukukunu gözetir ve Avrupa Birliği Sayıştayını Birliğin faaliyetlerinin finansmanını kontrol eder ve AB

fonlarının toplanma ve harcanmasını denetler. Bu temel kurumların yanı sıra önemli görevleri olan kurumlar (AB Türkiye Delegasyonu, 2012):

— Ekonomik ve Sosyal Komite sivil toplumu, işçileri ve işverenleri temsil eder;

— Bölgeler Komitesi bölgesel ve yerel yönetimleri temsil eder;

— Avrupa Merkez Bankası AB'nin para politikalarından sorumludur;

— Avrupa Ombudsmanı AB kurumları ve organları hakkında kötü yönetimle ilgili şikâyetleri soruşturur

Komisyona bağlı çalışan Bütçe Genel Müdürlüğü, İstatistik Genel Müdürlüğü, Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü de önemli bütçesel sorumluluklar üstlenmişlerdir.

### **2.2.2 Bütçe Otoritesinin İki Organı**

Yukarıda da ifade edildiği gibi, ABA m.14 ve m.16'ya göre Konsey ve Parlamento, "birlikte, yasama ve bütçe işlevlerini yerine getirirler".

ABİHA m. 314 bütçe prosedüründeki birbirini takip eden aşamaları açıklar. Bu Antlaşma bu prosedürde bütçe otoritesinin her iki organı (Avrupa Parlamentosu ve Konsey) ve Komisyonun yetkisini belirler. Avrupa Birliği bütçesi yıllık onay sürecine tabidir. Bütçe prosedüründe Avrupa Parlamentosu ve Konsey birlikte bütçenin onaylanması ve kabulünden sorumlu "yetkili bütçe makamı" olarak görev yaparlar. Bununla birlikte, AB Komisyonu da ön bütçe taslağını hazırlayarak sürece önemli ölçüde katkı sağlar.

### **2.3 BÜTÇENİN HAZIRLANMASI**

AB bütçesi ödeneklerinin terkihi Birliğin önceliklerini, siyasi ve ekonomik tutumunu yansıtır. AB bütçesi ile tahsis edilen mali kaynak miktarı özellikle Yapısal Fonlar ve Uyum Fonundan kaynak alan üye ülkeler için önem arz eder. Yıllık bütçeleme süreci başlıca ABİHA ve 1605 sayılı Mali Tüzük'te verilen kurallar

çerçevesinde yürütülür. Komisyonun bütçe Komiseri ve Bütçe Genel Müdürlüğü ön bütçe taslağını hazırlar (Güvenç, 2010: 14–15).

### **2.3.1 Bütçe Prosedürü İçin Takvim**

ABİHA m. 313 ve 314 sürecin her aşaması için resmi bir takvimi hükme bağlar, bu takvim bütçenin normal olarak her yıl 1 Ocağa kadar kabul edileceği şekilde planlanır. Ancak hem taslak bütçenin uygun şekilde incelenmesinin sağlanması hem de bütçe otoritesinin zamandan en iyi yararlanabilmesi amacı ile zaman çizelgesi içine bir derece esneklik konulmuştur (Güvenç, 2008: 46).

### **2.3.2 Bütçe Taslağı Öncesinde Teknik Düzeltmeler**

#### **2.3.2.1 2013 Sonrası Ödeme Ödenekleri İçin Tahminlerin Güncellenmesi**

Ödemeler için ödenek tavanı, taahhüt ödeneklerinin farklı kategorilerine ait ödeme planlarına dayanır. Herhangi bir yanlış tahmin birbirine karşılık gelen iki tavan arasında bir dengesizliğe neden olabilir. Özellikle, dönemin başında beklendiği gibi kısa sürede taahhütler tasfiye edilmemişse daha sonra ödemelere hız verilmesi gerekebilir. Bu gibi durumlarda sonraki yıllarda ilgili ödemeleri karşılamak için yeterli vasıtaların temini için adımlar atılması gerekir (EC, 2008: 155).

#### **2.3.2.2 Üye Ülkenin Aşırı Bütçe Açığına İlişkin Tedbirler**

ABİHA m.126/11 uyarınca, Konsey yararlanıcı üye devlette aşırı bütçe açığı olduğu ve üye devletin, Konsey tavsiyesine bir yanıt olarak etkili önlem almadığı yargısına varırsa, Konsey, aşağıdaki tedbirlerden birini ya da birkaçını uygulamaya veya duruma göre güçlendirmeye karar verebilir:

— ilgili üye devletten, tahvil ve menkul kıymetler çıkarmadan önce Konsey tarafından belirlenecek ilave bilgileri yayımlamasını istemek,

— Avrupa Yatırım Bankasını, ilgili üye devlete kredi verme politikasını gözden geçirmeye davet etmek,

— ilgili üye devletten, aşırı kamu açığı Konseyin görüşü uyarınca giderilmiş sayılıncaya kadar, uygun bir miktarı Birlik nezdinde faizsiz teminat olarak yatırmasını istemek,

— uygun miktarda para cezası vermek.

Konsey Başkanı, alınan kararlar hakkında Avrupa Parlamentosunu bilgilendirir.

### **2.3.2.3 Genişlemeye İlişkin Tedarik İçin Mali Çerçevenin Ayarlanması**

Mali çerçevenin kapsadığı dönemde, Yeni üye devletlerin AB'ye katılımı durumunda Komisyonun önerisi üzerine harekete geçen Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi ortaklaşa, katılım müzakerelerinden kaynaklanan harcama gereksinimlerini dikkate alarak mali çerçeveyi tadil eder (EC, 2008: 156).

### **2.3.2.4 Çok Yıllı Mali Çerçevenin Revizyonu**

Çok yıllık mali çerçevenin amacı, Birlik harcamalarının öz kaynaklar sınırları içinde kalmasının sağlanmasıdır. Şimdiye kadar sadece Kurumlar Arası Anlaşmaya dâhil olup ve bu nedenle de yasal olarak bağlayıcı olmayan çok yıllık mali çerçeve, bütçe disiplini ve şeffaflığı geliştirmek amacıyla Lizbon Antlaşmasına dâhil edilmiştir (ABİHA, m. 312). En az 5 yılı kapsayan ve bir yönetmelik formunda kabul edilen çok yıllık mali çerçevenin genel amacı, Avrupa Birliği harcamalarının düzenli bir şekilde ve öz kaynaklarının sınırları içinde geliştirilmesini sağlamaktır. Mali çerçeve ve Öz Kaynaklar Kararı için özel bir yasama usulüne göre hareket eden Konsey, Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra, çok yıllık mali çerçeve düzenlemesini oybirliği ile kabul eder. Yani Mali çerçeve ve Öz Kaynaklar Kararı hakkında ortak bir karar almak için tüm üye devletlerin oyu aranır (Güvenç, 2010: 12).

“Mali çerçevenin kabul edilmesine giden süreç boyunca, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon, onun kabulünü kolaylaştırmak için her türlü bir gerekli önlemi alacaktır” (ABİHA, m. 312/5) hükmüyle Antlaşma iki bütçe otoritesi ve Komisyona siyasi sorumluluk yüklemektedir.



Her yıl, Komisyon gelecek yıl için mali çerçevede teknik bir ayarlama yapar. Bu çalışmanın ikili bir işlevi vardır:

— Mali çerçeve imzalandığı yıldaki sabit fiyatlarla ifade edilir, bu yüzden her başlık için tavanın gerçek satın alma gücünü koruması için her yıl enflasyon dikkate alınarak düzeltilmelidir.

— Öz kaynakların tavan değeri AB'nin toplam GSMH'sinin bir yüzdesi olarak ifade edildiği için, öz kaynakların miktarının gerçek ekonomik durumu hesaba katacak şekilde güncellenmesi gerekir (Güvenç, 2010: 13).

17 Mayıs 2006 tarihli Kurumlar Arası Anlaşma (nokta 16) gereğince, GSYİH hareketleri ve fiyatlar ile uyumlu olarak Komisyon Mali Çerçevede ertesi yıl için teknik ayarlamaları yapar. Sonuçlar genellikle Şubat sonuna doğru bütçe idaresine bildirilir. Teknik düzeltmelerde yıllık % 2'lik bir deflatör kullanılır. Aynı zamanda, Komisyon, Mali Çerçevenin ayarlanması için geçmiş uygulamaların ışığında ve Anlaşmanın 18'inci noktası uyarınca bütçe otoritesine kendi önerilerini sunar. Bütçe otoritesi 1 Mayıs'tan önce bu öneriler hakkında karar almak zorundadır. Teknik bir karar çıkmaması halinde, mevcut Mali Çerçeve, düzeltmelerden sonra uygulanmaya devam edecektir (EC, 2008: 209–210).

### **2.3.3 Komisyon Tarafından Ön Taslak Bütçenin Hazırlanması**

#### **2.3.3.1 Çeşitli Kurumların Tahmin Beyanları**

“Avrupa Merkez Bankası hariç, her kurum, 1 Temmuz'dan önce, bir sonraki mali yıla ilişkin gider tahminlerini hazırlar. Komisyon, bu tahminleri, farklı tahminler içerebilen bir bütçe taslağında bir araya getirir” (ABİHA, m. 314/1)

Bütçe taslağı, gelir ve gider tahminlerini içerir. Komisyon kendi tahminlerini hazırlar ve diğer kurumlarınkini de alır. Prensip olarak, diğer kurumlar tahmin beyanlarını 1 Temmuz tarihinden önce Komisyona göndermelidir; ancak uygulamada, pragmatik takvim çerçevesinde, kurumlar bu işlemi 1 Mayıs'tan önce yapar (EC, 2008: 211). Komisyon, bütçe taslağını içeren bir öneriyi, bütçenin uygulanacağı yıldan önceki yılın 1 Eylül'ünden geç olmamak kaydıyla, Avrupa Parlamentosuna ve Konseye sunar (ABİHA, m. 314/2)

### **2.3.3.2 Ön Bütçe Taslağının Hazırlanması İçin Komisyonun İç Prosedürü**

Komisyonun Bütçe Komiseri ve Bütçe Genel Müdürlüğü kurumlardan gelen tahminleri ve kendine özel bütçe tahminini birleştirerek ön bütçe taslağını hazırlar. Ön bütçe taslağını hazırlanırken Bütçe Komiseri ve Bütçe Genel Müdürlüğü yetkilileri ilgili kurumlarla resmi/gayri resmi toplantılar düzenler (Güvenç, 2010: 13). Ön bütçe taslağının Komisyona sunulması öncesindeki aşamalar şöyle sıralanabilir (EC, 2008: 211–214):

Birinci aşama: Yıllık politika stratejisi:

Yıllık Politika Stratejisi, yıllık stratejik planlama ve programlama döngüsünü başlatan bir Komisyon kararıdır. Hedefi Komisyon çalışmalarına yıl boyunca rehberlik edecek sınırlı sayıda politika önceliklerini belirlemektir. Hazırlıklar ilgili yıl bütçesinden iki yıl önceki Aralık ayında, sonucunda söz konusu yıl için sınırlı sayıdaki politika önceliklerinin tespit edildiği, Komisyonun tüm üyeleri tarafından yapılan bir politika tartışması ile başlar. Sonra Komisyona bağlı daireler bu önceliklerle ilgili özel teklifler getirir.

İlgili yıl bütçesinden önceki yılın Şubat ayında alınan Yıllık Politika Stratejisi Kararı bütçesel öncelikleri, hangi kaynakların (insan ve mali) gerekli olduğunu ve öncelikli hedeflere verimli olarak ulaşmayı sağlamak için Komisyonun nasıl hareket etmeyi önerdiğini belirtir. Bu karar ön taslak bütçenin hazırlanması sürecinde rehberlik yapar ve aynı zamanda ilgili bütçe yılı için Komisyonun faaliyetlerini programlar.

İkinci aşama: Komisyon birimleri tarafından taleplerinin sunulması:

Şubat ayında Yıllık Politika Stratejisi kararı temelinde, Bütçe Genel Müdürü harcama birimlerine genel ekonomik ayrıntıları ve Mali Çerçeveye atıfta bulunan talimatlar içeren bir genelge gönderir. Bu genelge daha ayrıntılı ön bütçe taslağının hazırlanması için Komisyonun iç çalışma başlatmasının işaretidir.

Şubat ayı sonu itibariyle harcama birimleri bütçe genelgesine yanıt olarak nicel isteklerini ve bunlarla ilgili tüm bilgi ile dayanakları sunar.

Üçüncü aşama: Birimler arası tartışmalar:

Martta Bütçe Genel Müdürlüğü ve harcama birimleri arasında bütçe dinlenilmesi yapılır. Mali Çerçevenin getirdiği kısıtlamalar ve Yıllık Politika Stratejisi temeline dayanılarak: ödenek istekleri, finanse edilecek çeşitli operasyonlara verilecek öncelikler (ödeme ödenekleri ve idari giderler dâhil), ihtiyaçlarda oluşabilecek yeni yönelimler ve ödenekler için gereken kaynaklar ile hedefler arasındaki tutarlılık (maliyet-etkinlik dâhil) incelenir.

Ayrıca birimler tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Gösterge Programları, söz konusu yıl için ödenek taleplerinin perspektife koyulmasını, Mali Çerçeve ile belirlenen tavan ve harcamada öngörülen eğilimle uyumluluk için yapılacak bir değerlendirmeyi mümkün kılar.

Dördüncü aşama: Nisan ayında Bütçe öncelikleri üzerinde üçlü diyalog:

Bu aşama 1993'te sonuçlandırılan ve 1999 ve 2006 yılında yenilenen Kurumlar Arası Anlaşma ile getirilmiştir. Anlaşma Eki-II'de tespit edilen işbirliği prosedürünün ilk aşamasıdır. Parlamento, Konsey ve Komisyonun temsilcileri arasındaki bu üçlü toplantı, gelecek mali yılın bütçesinde olası önceliklerin tartışılması için, Mali Çerçevenin teknik düzeltilmesi yapıldıktan sonra ve Komisyon tarafından ön taslak bütçe hazırlanmadan önce gerçekleştirilmelidir. Bu, bütçe prosedürünün bir sonraki aşamasında zaten belirlenmiş ekonomik ve mali konseptte dayalı ve ilk hazırlık çalışmaları Komisyonun birimlerince başlatılmış, bütçe idaresinin her iki organı tarafından kabul edilebilir temel politikalar konusunda, bir görüş alış-verişi şeklini alır.

Beşinci aşama: Ön taslak bütçenin kabulü ve iletilmesi:

Birimlerin görüşlerine dayanarak, Bütçe Genel Müdürlüğü bir özet belge hazırlar ve ön bütçe taslağı için diğer kurumların tahmin ifadelerini içeren önerisini Komisyona sunar.

Şubat ayında yapılan mali çerçevedeki teknik ayarlamalardan ve mali çerçeveyi uygulamaya yansıtma amacıyla, 1 Mayıs'tan önce bütçe otoritesi tarafından alınan kararların incelenmesinden sonra, Komisyon Mayıs başlarında ön

taslak bütçeyi kabul eder. Sonra kabul edilen belgelerin nüshaları incelenmek için gayri resmi olarak bütçe otoritesine iletilir.

Haziran ortasında ön bütçe taslağı tüm üye ülkelerin dillerinde bütçe otoritesine gönderilir.

ABİHA m. 314 ve Mali Tüzük (m. 33) Komisyonun bütçe taslağını bütçenin uygulanacağı yılın öncesindeki 1 Eylül tarihine kadar Parlamento ve Konseye göndermesi gerektiğini hükme bağlar.

Mali Tüzük m.33'e uygun olarak, Komisyon, ön bütçe taslağına genel bir tanıtım hazırlar. Bu tanıtım tüm bütçeyi kapsayan mali tabloları, açıklamaları ve çeşitli politika alanları için ödenek taleplerinin gerekçesi ile borçlanma ve borç verme politikası hakkında ayrıntılı bir açıklamayı içerir. Ayrıca çeşitli mütalâa belgeleri üretir: önceki yılın mali yönetim analizi ve önemli taahhütleri, eğer varsa diğer kurumların bütçesindeki farklılıklar ve bunların izahı, sübvansiyonlu kurumlar ile Avrupa Okullarının gelir ve harcama tahminleri ve bunlara verilecek hibeleri, somut göstergelerle geçmişte başarılan ve gelecek yıllarda gerçekleştirilecek amaçları belirten belgeler.

Komisyon, 314'üncü maddenin 5'inci paragrafında belirtilen Uzlaşma Komitesi toplanıncaya kadar devam eden süreçte bütçe taslağına değişiklik yapabilir (m. 314/2 ikinci paragraf).

## **2.4 KONSEY VE PARLAMENTODA BÜTÇELEME SÜRECİ**

Birliğin yıllık bütçesi, Avrupa Parlamentosu<sup>1</sup> ve Konsey tarafından, özel yasama usulü uyarınca hareket edilerek, 314. maddeye uygun olarak hazırlanır (ABİHA, m. 310, 314). Diğer ifadesi ile bütçesel yasama prosedürü diğer yasama şeklinden ayrı tutulmuştur.

### **2.4.1 Bütçenin Konsey Tarafından Kabulü**

AB (Bakanlar) Konseyi<sup>2</sup> üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşur. Üye devletler bakan düzeyinde temsil edilirler ve Konsey AB'nin ana karar verme organıdır. Konsey, gündemdeki konulara göre, dışişleri bakanlarını bir araya

getirebileceği gibi, maliye, çevre, eğitim, ulaştırma, tarım vs. bakanlarının katılımıyla da toplanabilir. Konsey, bütçe yetkisini Avrupa Parlamentosu ile paylaşır.

#### **2.4.1.1 Takvim**

Uygulamada, Konsey 15 Haziran tarihinde ön bütçe taslağını aldıktan sonra 31 Temmuz'a kadar taslağı kabul edip Eylül başında Parlamento'ya gönderir. Konsey, bütçe taslağına ilişkin tutumunu kabul eder ve bütçenin uygulanacağı yıldan önceki yılın 1 Ekim'inden geç olmamak kaydıyla, Avrupa Parlamentosuna bildirir. Konsey, benimsediği tutumun gerekçeleri hakkında Avrupa Parlamentosunu tam olarak bilgilendirir (ABİHA, m. 314/3).

#### **2.4.1.2 Prosedür**

Konseyin bütçesel kararları ülkelerin yetkili mali ataşelerinden oluşan Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanır. Bütçe Komisyonu ön bütçe taslağını detaylıca inceler. Konsey çoğunluk kararı ile ön taslak bütçeyi hazırlar ve 1 Ekim tarihine kadar Parlamento'ya sunar (Güvenç, 2010: 14).

#### **2.4.1.3 Oylama Kuralları**

Halen oylamalar Antlaşmalar'daki değişiklik öncesindeki duruma göre yürütülmektedir. Konseyde bütçe tasarısının kabulü için, aşağıda listelenmiş olan ağırlıklar gereğince dağıtılmış toplam 345 oydan, üyelerin çoğunluğundan gelen 255 oydan oluşan bir nitelikli çoğunluk gerekir (ATA, m. 205). Antlaşmalarda yapılan son değişikliklerle, 1 Kasım 2014 tarihinden sonra oylama kuralları ABA m. 16 ve ABİHA m. 238 hükümlerine göre değiştirilecektir.

Konseyde kararlar genellikle uzlaşmaya varılarak alınır. Ancak, bazı durumlarda kararlar "nitelikli çoğunlukla" da alınmaktadır. Nitelikli çoğunlukla alınan kararlarda 27 ülkenin toplam 345 oy hakkı olup, üye devletlere büyüklüklerine göre ağırlıklı oy hakkı verilir.

Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere'ye 29, İspanya ve Polonya'ya 27, Romanya'ya 14, Hollanda'ya 13, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan ve Portekiz'e 12, Avusturya, Bulgaristan ve İsveç'e 10, Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya ve Finlandiya'ya 7, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Letonya

Lüksemburg ve Slovenya'ya 4, Malta'ya 3 oy hakkı tanınmıştır (The Publications Office of the EU, 2012). Bu rakamlar aşağıdaki çizelgede gösterilmektedir.

### Üye Devletlerin Ağırlıklı Oyları

Üye devlet	Her bir devletin ağırlıklı oyu	Toplam oy hakları
Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere	29	116
İspanya, Polonya	27	54
Romanya	14	14
Hollanda	13	13
Belçika, Çek Cum., Yunanistan, Macaristan, Portekiz	12	60
Avusturya, Bulgaristan, İsveç	10	30
Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya, Finlandiya	7	35
Kıbrıs (RY), Estonya, Letonya, Lüksemburg, Slovenya	4	20
Malta	3	3
<b>Tüm üye devletler</b>		<b>345</b>

Bu oylama kuralları, oy toplamı 91 olan üye devletlerin aynı safa geçip “engelleyici azınlıklar” (blocking minority) oluşturmasını mümkün kılar.

Konsey 1 Ekim tarihine kadar bütçe taslağının kabulü için gerekli çoğunluğu toplamada başarısız olursa, Parlamento ve/veya Komisyon kabulde başarısızlık için Avrupa Adalet Divanına dava açabilir (ABİHA m. 265).

#### 2.4.2 Parlamentoda Bütçeleme Süreci

ABİHA m. 314/4 ve devamı AB bütçesinin nasıl kabul edileceğini ayrıntıları ile ortaya koymaktadır:

4. Avrupa Parlamentosu, söz konusu bildirimden (m. 314/3'te belirtilen Komisyon bildirim) sonraki 42 gün içinde:

- a) Konsey'in tutumunu onaylarsa, bütçe kabul edilir,
- b) bir karar almazsa, bütçe kabul edilmiş sayılır,
- c) üye tam sayısının çoğunluğuyla değişiklikler kabul ederse, değiştirilen taslak Konseye ve Komisyona iletilir.

Avrupa Parlamentosu Başkanı, Konsey Başkanı ile mutabakat halinde, Uzlaşma Komitesini derhal toplantıya çağırır. Ancak, Konsey, taslağın iletilmesinden itibaren 10 gün içinde Avrupa Parlamentosuna tüm değişiklikleri onayladığını bildirirse, Uzlaşma Komitesi toplanmaz.

5. Konsey üyeleri veya bunların temsilcileri ve Avrupa Parlamentosunu temsil eden eşit sayıda üyeden oluşan Uzlaşma Komitesi, toplanmasından itibaren 21 gün içinde, Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin tutumları temelinde, Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin nitelikli çoğunluğu ve Avrupa Parlamentosunu temsil eden üyelerin çoğunluğuyla ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varmakla görevlidir.

Komisyon, Uzlaşma Komitesinin çalışmalarına katılır ve Avrupa Parlamentosu ile Konseyin tutumlarını birbirine yaklaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur.

6. Uzlaşma Komitesi, 5'inci paragrafta belirtilen 21 günlük süre içinde ortak bir metin üzerinde mutabakata varırsa, Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin, ortak metni onaylamak için mutabakat tarihinden itibaren 14 günlük süresi vardır.

7. 6. paragrafta belirtilen 14 günlük süre içinde:

- a) Avrupa Parlamentosu ve Konsey ortak metni onaylarsa veya bir karar alamazsa ya da bu kurumlardan birinin ortak metni onaylamasına karşılık diğeri bir karar alamazsa, bütçe ortak metne uygun biçimde kesin olarak kabul edilmiş sayılır veya

- b) Konsey ve üye tam sayısının çoğunluğuyla hareket eden Avrupa Parlamentosu ortak metni reddederse veya bu kurumlardan birinin ortak metni

reddetmesine karşılık diğeri bir karar alamazsa, Komisyon tarafından yeni bir bütçe taslağı sunulur veya

c) Avrupa Parlamentosunun üye tam sayısının çoğunluğuyla ortak metni reddetmesine karşılık Konsey onaylarsa, Komisyon tarafından yeni bir bütçe taslağı sunulur veya

d) Konsey'in ortak metni reddetmesine karşılık Parlamento onaylarsa, Parlamento, Konseyin ret tarihinden itibaren 14 gün içinde, üye tam sayısının çoğunluğuyla ve kullanılan oyların beşte üçü ile bu maddenin 4. paragrafının (c) bendinde belirtilen değişikliklerin tümünün veya bir kısmının kabulüne karar verebilir. Parlamantonun değişikliklerinden biri kabul edilmezse, değişikliğe konu bütçe kalemine ilişkin olarak Uzlaşma Komitesinde kabul edilen tutum muhafaza edilir. Bütçe, bu tutum temelinde kesin olarak kabul edilmiş sayılır.

8. Uzlaşma Komitesi 5. paragrafta belirtilen 21 günlük süre içinde ortak bir metin üzerinde mutabakata varamazsa, Komisyon tarafından yeni bir bütçe taslağı sunulur.

9. Bu maddede öngörülen süreç tamamlandığında, Avrupa Parlamentosu Başkanı bütçenin kesin olarak kabul edildiğini ilan eder.

### **2.4.3 Bütçenin Reddi ve Sonuçları**

Parlamento, bütçe idaresinin bir organı olarak, bütçeyi reddetme yetkisine sahiptir: bu onun en önemli imtiyazlarından biridir. Bu yetkisini 1979 yılı Aralık ayında 1980 bütçesi için ve 1984 Aralıkta 1985 bütçesi için kullanmıştır (EC, 2008: 224).

Yukarıdaki Antlaşma metninden de anlaşılacağı gibi Parlamento, Konseyin reddi halinde bile, üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile kendi yapacağı değişikliklerin tümünü veya bir kısmını kabul edebilmektedir.

#### **2.4.3.1 Komisyonun yeni taslak yükümlülüğü**

Bütçe reddedilse de kamu hizmetinin kesintisiz devam etmesi ve bütçe nihai olarak kabul edilene kadar bütçeleme sürecinin devam ettirilmesi gereklidir. Bu



amaçla, Parlamento ve Konsey ABİHA m. 314 hükümlerine göre bütçeyi reddederse, Komisyon yeni bir taslak sunar.

#### **2.4.3.2 Geçici bütçe**

ABİHA m. 315 kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamak için “12’de 1” düzenlemesini getirmiştir. Bütçenin henüz oylanmadığı bir mali yılın başında, her ay, bir önceki mali yıl bütçe ödeneklerinin 12’de 1’inden fazla olmayan bir tutar bütçenin herhangi bir tertibi için harcanabilir.

Mali Tüzük “bölümler başına taahhütler, en fazla, söz konusu bölümde önceki mali yılda ayrılan toplam ödeneklerin 4’te 1’ine ve geçen her ay için en fazla 12’de 1’ine kadar yapılabilecektir” demektedir (m. 13). Bu hüküm gereği, her bir bütçe kalemi için aylık ödemeler söz konusu bütçe kalemi başına önceki mali yıl ayrılan toplam ödeneğin en fazla 12’de 1’ine kadar yapılabilir.

### **2.5 BÜTÇENİN UYGULANMASI**

AB bütçenin uygulanması Komisyonun sorumluluğundadır. Komisyonun sorumluluğu ABİHA m. 317’te anılmaktadır: “Komisyon, m. 322 uyarınca yapılan tüzüklerin hükümleri uyarınca kendi sorumluluğunda ve ödenek sınırları içinde güvenilir mali yönetim ilkelerine dikkat ederek bütçeyi uygular. Üye devletler, ödeneklerin güvenilir mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanılmasını sağlamak için, Komisyon ile işbirliği yaparlar”.

#### **2.5.1 Uygulama Yetkilileri**

##### **2.5.1.1 Komisyonun Sorumluluğu**

Genel bir kural olarak, ödeme ve geri alma dâhil, Komisyon, bütçeden kaynaklanan fonların uygulanması için tedbirleri şayet devredilecek kuruluşun bir kamusal hizmet misyonu yoksa dış özel sektör kuruluşlarına devredemez. Kamu otoritesinin özel icraat hakkı ve yargı yetkisi hariç, teknik uzmanlık görevleri ve idari hazırlık işleri ya da yan görevler, güvenilir bir sözleşmeyle, özel sektör kuruluşlarına devredilebilir (EC, 2008: 284).

“Komisyon, kendilerine ilişkin bütçe bölümlerinin uygulanması için gerekli yetki hakkında diğer kurumlarla görüş alışverişinde bulunur” (Mali Tüzük, m. 50). Bu madde hükmünden Komisyonun bütçeyi uygulamada mutlak söz sahibi olmadığı anlaşılmaktadır. Belirli bütçe konuları hakkında kurumsal özerklik ilkesine göre her kurum, Mali Tüzük gereği bütçe kısmının uygulanması için gerekli yetkileri kendisi kullanır.

### **2.5.1.2 Komisyonun Uygulama Yetkisine Sınırlandırmalar, Komite İşlemleri**

ABA m. 13 ve ABİHA m. 300’de AB’nin danışma organları olarak bir “Ekonomik ve Sosyal Komite” ve bir “Bölgeler Komitesi” zikredilmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Komite, görüşleri ve raporları ile ekonomik ve sivil toplum örgütlerinin AB kararlarında söz sahibi olmasını sağlar. Diğer AB kurumları bazı kararları almadan önce Komitenin görüşlerine başvurur.

Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, Antlaşmalar’da öngörülen durumlarda ve başta sınır ötesi işbirliğiyle ilgili durumlar olmak üzere diğer durumlarda, gerekli gördüklerinde Bölgeler Komitesine danışılır (ABİHA, m. 307).

Bu komiteler, kendi görevleri ile komisyona yardımcı olmak için kullanılmaktadır; uygulamada ise genellikle Komisyonun uygulama yetkilerini azaltırlar. Örneğin “Komisyon, her üç yılda bir, Avrupa Parlamentosuna, Konseye ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye rapor verir” (ABİHA, m. 25)

Ortak tarım politikası alanındaki komitelerle ilgili olarak: Komisyon bir komite görüşüne karşı çıkmak isterse ilk olarak Konseyi bilgilendirmek zorundadır. Konseyin herhangi bir karar almak için bir aylık süresi vardır. Öte yandan, revize Cotonou Anlaşmanın uygulanması için kurulmuş olan Avrupa Kalkınma Fonu (EDF) Komitesi, daha çok Komisyonun yetkilerini kısıtlayıcıdır (EC, 2008: 285)

### **2.5.1.3 Konseyin Kontrol Talebi**

“Konsey, basit çoğunlukla hareket ederek, Komisyondan, ortak hedeflere ulaşılması için gerekli gördüğü bütün incelemeleri yapmasını ve kendisine uygun

öneriler sunmasını talep edebilir. Komisyon bir öneri sunmazsa, bunun gerekçelerini Konseye bildirir.” (ABİHA, m. 241).

#### **2.5.1.4 Bütçenin Merkezi Olmayan Uygulaması**

Bütçenin uygulanması esnasında, Komisyon gerçekte bütçenin sadece çok küçük bir parçasını doğrudan yönetmektedir. 2003 Mali Tüzüğü AB bütçesinin yönetimi için farklı yöntemlerin tanımında, onların özelliklerini ve hangi koşullar altında kullanılacaklarını harfi harfine anlatır (EC, 2008: 288–289);

— Harcamaya ilişkin olarak, bütçe fonlarının büyük hacmi, üye devletlere atanan veya devredilen yetkilerle, ekonomik kuruluşlar, ajanslar veya ulusal makamlar aracılığıyla veya üçüncü taraf ülkelerle birlikte dış eylemlere (Ortak Tarım Politikası, Yapısal Fonlar) harcanır. Ancak, bazı bütçe uygulama görevleri farklı yönetim modelleri altında doğrudan ulusal veya uluslararası organlara bırakılır.

— Gelire ilişkin olarak ise, gelirin ana hacmini oluşturan, öz kaynakların toplanması sorumluluğu ulusal otoritelere devredilmiştir (Güvenç, 2008: 86).

Konsey, Komisyon veya Avrupa Merkez Bankasının, devletler hariç, kişiler hakkında parasal yükümlülük öngören tasarrufları zorla icra edilebilir. Zorla icra, uygulandığı devlette yürürlükte bulunan medeni usul hukuku kurallarına göre yapılır. Zorla icra emri, kararın gerçekliğinin kontrolünden başka bir işleme tabi olmaksızın, her üye devlet hükümetinin bu amaç doğrultusunda belirleyerek Komisyona ve Avrupa Birliği Adalet Divanına bildireceği ulusal makam tarafından karara eklenir (ABİHA, m. 299, 1. ve 2. paragraf).

#### **2.5.2 Bütçe Uygulamasında Üç Farklı Yönetim Tipi**

Özellikle AB'nin genişlemesi sonucu, Komisyon görevlerindeki artış Komisyona çeşitli bütçe uygulama yöntemleri bulmaya sevk etmiştir (EC, 2008: 290). Mali Tüzük (m. 53) üç tip bütçe uygulama yöntemi belirler:

- 1- Merkezi bir temele dayalı olarak,
- 2- Paylaşılan veya adem-i merkezi yönetimle,
- 3- Uluslararası örgütlerle ortak yönetimle.

### **2.5.2.1 Merkezi Olarak**

Komisyon, bütçeyi bir merkezi temelde uygulayabilir; bu, uygulamanın şöyle olması anlamına gelir (EC, 2008: 292):

— Doğrudan kendi daireleri tarafından; bu durumda Komisyon ve daireleri söz konusu tedbirlerin yürütülmesi için gerekli işlemleri üye devletlerin yahut harcamaların alıcılarının ikamet ettiği üye olmayan ülkelerin herhangi bir katılımı olmadan gerçekleştirir. Bu uygulama usulü idari ödenekleri ve bazı faaliyet ödeneklerini ilgilendirir;

— veya dolaylı olarak: bu gibi görevlerin emanet edildiği çeşitli kurum/kuruluşlar eliyle.

Bu son şekil, Komisyon reformun bir parçası olarak daha ileri seviyede geliştirilmiş ve rafine edilmiştir.

### **2.5.2.2 Paylaşılmış ve Merkezi Olmayan Yönetimle**

Paylaşılmış yönetimin Antlaşmada sadece kısmi tanımı vardır: “Komisyon bütçeyi kendi sorumluluğu ile uygular...” der fakat bunun yanında “Komisyon ödeneklerin güvenilir mali yönetim ilkeleri doğrultusunda kullanılmasını sağlamak için üye devletler ile işbirliği yapar” ibaresini de ekler (ABİHA, m. 317). “Avrupa Parlamentosu, Konseyin tavsiyesi üzerine hareket ederek, bütçenin uygulanması konusunda (yalnız) Komisyonu ibra eder (ABİHA, m. 319).

Paylaşılmış yönetim, halen, bütçenin büyük hacmi için (Garanti Kısmı ve Yapısal Fonlar, EAGGF) üye devletler ile beraber yönetim için geçerlidir. AB bütçesinden tam veya kısmen finanse edilen bu harcamalar, üye devletlerin ulusal kurumları aracılığıyla AB kurallarına göre yapılır (EC, 2008: 291).

Bütçe, AB tarafından gerçekleştirilen borçlanma ve borç verme işlemlerinin garantilerini ve dış faaliyetler için Garanti Fonuna yapılan ödemeleri de kaydeder. Ancak Avrupa Kalkınma Fonu, Avrupa Küreselleşmeye Uyum Fonu ve AB'nin 28 adet ajansına ait harcamalar AB bütçesi kapsamında değildir (Güvenç, 2008: 36).

### **2.5.2.3 Uluslararası Örgütlerle Ortak Yönetimle**

Son olarak, ortak yönetim bütçesinin aşağıdaki durumlarda uluslararası bir organizasyon tarafından uygulanmasıdır (EC, 2008: 292):

— Komisyonun ve uluslararası organizasyonun, aralarındaki işbirliği için, idari ve mali düzenlemeleri ortaya koyan uzun vadeli bir çerçeve anlaşması ile bağlı olduğu yerlerde;

— Komisyon ve uluslararası kuruluşun ayrıntılı ortak bir proje veya program yürüttüğü yerlerde;

— Birçok kaynaktan gelen fonların bir havuzda toplanıp özel başlıklar veya harcama kategorileri için ayrılmadığı yerlerde yani, çoklu kaynağa sahip olan faaliyetler durumunda.

### **2.5.3 Gelirlerle (Öz Kaynaklarla) İlgili Bütçe İşlemleri**

Lizbon Antlaşması ile öz kaynaklar sistemiyle ilgili hükümler biraz değiştirilmiştir. ABİHA m. 311 “Birlik, amaçlarına ulaşmak ve politikalarını yürütmek için gerekli araçları edinir” ve devamında çok kısa olarak “Diğer gelirler saklı kalmak kaydıyla, bütçe tamamen öz kaynaklardan finanse edilir” demektedir. Bir sonraki paragrafta ise basitçe AB’nin öz kaynaklar sisteminin genel çerçevesini belirler.

#### **2.5.3.1 Öz Kaynakların Toplanması**

Öz Kaynaklar Sistemi Kararı m. 8 hükmünce, üye devletler, AB koşullarıyla bağdaştıracakları kendi ulusal mevzuatlarına uygun olarak öz kaynakları toplarlar. Öz kaynakların çeşitli kategorileri (geleneksel öz kaynaklar, katma değer vergisi (KDV ve GSMH/Gayrisafi Milli Gelir<sup>3</sup> tabanlı öz kaynaktan tahakkuk eden kaynaklar) AB bütçesini finanse etmek için AB’ye devredilir. Üye devletler, geleneksel öz kaynakların oluşturulması ve kullanıma sunulması konusunda gerekli tedbirleri almak, yasal ve kurumsal altyapıyı oluşturmakla yükümlüdür.

### **2.5.3.2 Öz Kaynakların Hesaplara Girişi**

1150/2000 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 6'ncı maddesi uyarınca, öz kaynak hesapları her ülkenin Hazinesinde veya üye devlet tarafından görevlendirilmiş bir kuruluşta kaynak tipine göre sınıflandırılmış olarak saklanır. Buna göre, geleneksel öz kaynaklar en geç yetkinin verildiği ayı izleyen ikinci ayın 19'uncu gününü takip eden ilk iş gününe kadar hesaba kaydedilmelidir. Tespiti yapıldığı halde henüz tahsil edilemeyen veya teminat altına alınamayan tutarlar için ayrı hesaplar tutulmalı ve bu tutarlar yine aynı süre içinde bu hesaplarda gösterilmelidir (Güvenç, 2008: 86).

KDV ve GSMH tabanlı kaynaklar için ise, AB bütçesinde görünen bu kaynakların toplam miktarının on ikide biri, her ayın ilk iş günü hesaplara girilmelidir. KDV ve GSMH kaynaklarının bakiyeleri her yıl Aralık ayının ilk iş günü kapatılır (EC, 2008: 306).

### **2.5.3.3 Kaynakların Komisyonun Kullanımına Sunulması**

Üye devletler, geleneksel öz kaynaklar ve KDV ve GSMH tabanlı öz kaynak miktarlarını onların hazinesi veya görevlendirilen diğer kurumu nezdinde Komisyon adına açılan bir hesaba yatırarak Komisyonun kullanımına sunar. Ancak, üye devletler, kendileri tarafından karşılanacak tahsilât masrafları için, geleneksel öz kaynak ödemelerinin % 25'ini düşerler (Güvenç, 2008: 72).

Para (Euro) Birliğine üye devletler öz kaynaklar ödemelerini Euro olarak ve diğer üye devletler kendi ulusal para birimiyle yaparlar. Öz kaynakların kullanıma sunulması konusunda herhangi bir gecikme ilgili üye devletin faiz ödemesine sebep olur (EC, 2008: 307). Hazine hesapları öz kaynakların toplanması ve üye devletlerin hükümetlerine yapılan ödemelerde (özellikle Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Yapısal Fonlar) kullanılmaktadır. Bu çerçevede, üye devletler tarafından tahsil edilen öz kaynaklar hesabın alacak kısmına, üye devletlere yapılan ödemeler ise borç kısmına kaydedilir (Güvenç, 2008: 91).

### **2.5.3.4 Öz Kaynakların Denetimi**

Kaynaklar ulusal düzeyde toplanırken, üye ülkelerin yetkilileri için ilk başta yapılması gereken, uygun bir (iç) denetim altyapısını tesis etmektir. Komisyon tahsilât yetkilisi kurum olduğundan, bütçe otoritesine hesap verir, tabiidir ki onun

üye devletlerin AB kurallarına uygun olarak kendi kaynaklarını topladığına ilişkin güvencelere sahip olması gerekir. Üye devletler, geleneksel öz kaynakların oluşturulması ve kullanıma sunulması konusunda kontrol ve incelemeleri yapmakla yükümlüdür. Ancak, Komisyon, gelirin yetkilendirilmesinde rol oynadığı ve yetkili bütçe merciiine karşı sorumlu olduğu için, üye devletlerin öz kaynakları AB kuralları doğrultusunda toplamasını temin etmek amacıyla üye devletlerden ulusal düzeyde denetim yapmalarını ve ilave incelemeler gerçekleştirmelerini talep edebilir. Böyle bir durumda, üye devletler Komisyonun talebi üzerine ek denetim tedbirleri yürütür ve yürütülen denetim tedbirleri hakkında bilgi sunarlar. Bunun yanı sıra, Komisyon, geleneksel öz kaynaklara ilişkin olarak yerinde denetimler gerçekleştirebilir ve KDV matrahının doğru bir şekilde hesaplanmasını sağlamak amacıyla yetkili ulusal makamları denetleyebilir (Güvenç, 2008: 89).

Tahkikat sonuçları ilgili üye devlete gönderilen bir raporda belirtilir. Üye devletin yorumları ile birlikte bu rapor, üye devletler ve toplantılara başkanlık eden ve sekretarya hizmetleri veren Komisyon temsilcilerinden oluşturulan (Güvenç, 2008: 90) Öz Kaynaklar Danışma Komitesi (ACOR) tarafından incelenir. Bu, diğer üye devletlerin her bir üye devlette yapılan kontrollerin bulgularının farkında olmasıyla şeffaflık sağlar. Raporların ACOR'da tartışılması sonrası, Komisyon son pozisyonunu belirler ve konu çözülmüncüye kadar gözlemlerine devam eder (EC, 2008: 307).

1553/89 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 11. Maddesi uyarınca, Komisyonun KDV'ye dayalı kaynaklar konusundaki kontrolleri, üye devletlerdeki yetkili kurumlar ile birlikte yürütülür. Bu kontroller sırasında Komisyon, özellikle, matrahın merkezileştirilmesine ve ağırlıklı ortalama oranın ve tahsil edilen toplam net KDV'nin belirlenmesine yönelik işlemlerin doğru bir şekilde yapılmış olmasını denetler. Buna ilaveten, verilerin usulüne uygun bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı ve KDV'ye dayalı kaynağın miktarının belirlenmesi amacıyla yapılan hesaplamaların Tüzük hükümlerine uygun olup olmadığı da Komisyon tarafından denetlenmektedir (Güvenç, 2008: 75).

KDV kaynaklarının kontrolü için, üye devletlerde uygulanan prosedürler ve öngörülmekte olan iyileştirmeler hakkında Komisyon her üç yılda bir rapor hazırlar.

Geleneksel öz kaynakların toplama sistemine dair de her üç yılda bir benzer rapor üretilip bütçe otoritesine gönderilir (EC, 2008: 308).

#### **2.5.4 Bütçe Harcamaları**

Mali Çerçeve taahhüt ödeneklerini geniş kategorilere (başlıklara) ayırır. Ayrıca alt başlıkları da vardır ki aslında başlıkların kendileri ile aynı özelliklere sahiptirler. Her başlık veya alt başlık, harcamalara ilişkin azami tavanı gösterir. Mali çerçevelerin amacı harcamalardaki toplam artış miktarını denetim altında tutarak bütçe disiplini sağlamak ve yıllık bütçe prosedürünün sorunsuz işlemesine katkıda bulunmaktır. Bu amaçla harcama üzerinde iki tavan değeri koyar. Bunlardan birisi toplam harcama miktarı üzerindeki tavan değeri diğeri ise her harcama kategorisi üzerindeki tavan değeridir (Güvenç, 2008: 42).

##### **2.5.4.1 Harcama Başlıkları**

Gündem 2000 sekiz başlığı (alt başlıklar dâhil 11) kapsamakta iken, 2007–2013 çerçevesinin altı başlığı vardır (alt başlıkları veya alt tavanları da dâhil 8) ve bu yüzden daha basittir ve daha az katıdır. Başlıklarının daha az sayıda olması sadece geniş açılı politika hedeflerini yansıtmaz, aynı zamanda daima 10 yıl önceden tam tahmin edilemeyen gelişmeler için rahat bir hareket alanı oluşturur (EC, 2008: 250).

##### **Harcama Başlıkları (Güvenç, 2008: 54):**

— Başlık 1: Sürdürülebilir büyüme

Bu başlık iki ayrı alt başlığı içermektedir:

Alt başlık - 1a: Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik

Alt başlık - 1b: Büyüme ve istihdam için dayanışma

— Başlık 2: Doğal Kaynakların Yönetimi ve Korunması

— Başlık 3: Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet



Bu başlık iki alt başlık içermektedir:

Alt başlık - 3a: Özgürlük, güvenlik ve adalet

Alt başlık - 3b: Vatandaşlık

— Başlık 4: Küresel Bir Aktör Olarak AB

— Başlık 5: Yönetim Harcamaları

— Başlık 6: Tazminatlar

#### **2.5.4.2 Toplam Harcama Tavanları**

Bütçe prosedüründe, dört farklı maksimum harcama tavanı vardır. Bunlardan ilki, öz kaynaklar tavanıdır. Öz Kaynaklar Kararnamesi, hâlihazırda öz kaynaklar tavanını, AB bütçesinin ödeme ödenekleri<sup>4</sup> için AB GSMH'sinin % 1,24'ü, taahhüt ödenekleri<sup>5</sup> için ise % 1,31'i olarak sabitlemiştir (Konsey Kararı 2000/597/EC, Euratom, m. 3). İkincisi mali çerçeve tavanıdır. AB Mali Çerçeve'sinde harcamalar için bir tavan belirlenmiş ise, öz kaynaklar tavanının hiçbir hükmü yoktur. Ancak, Mali Çerçeve'de harcamaların maksimum tavanı tanımlanmamış ise, o zaman öz kaynaklar tavanı önem kazanmaktadır. Genel olarak, üye devletlerin AB bütçesine katkısının azami miktarının ifadesi olması nedeniyle öz kaynaklar tavanı nihai limittir. Üçüncü tavan yıllık bütçe prosedürü ile belirlenir. Ve sonuncusu, yılı gerçekleştirmeleri olarak adlandırılan, gerçekleşen harcamaların tavanıdır (*outturn*). Bu tavanların her biri bir öncekinden daha düşük olmalıdır (Güvenç, 2008: 81).

#### **2.5.5 Harcamada Çeşitli Aktörlerin Rollerini**

Ödenekleri kullanmak için harcama işlemleri, Mali Tüzüğün ve onun kendi Uygulama Talimatının içerdiği teknik kurallar kümesi ile yönetilir. 2003 yılından bu yana yürürlüğe koyulan yönetim reformu, iç denetim hizmeti gözetiminde yetkili memurların sorumluluğunu geliştirmek ve merkezi ex ante kontrolü ortadan kaldırmak için tasarlanmıştır (EC, 2008: 295).

### **2.5.5.1 Görev Ayrımı**

Bütçe, ABİHA m. 322’de belirtilen iki aktör tarafından yürütülür: harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi. Harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisinin görev ve sorumlulukları Mali Tüzükte belirtilir. Yetkilisi ve muhasebe yetkilisinin görevleri ayrılmıştır ve karşılıklı olarak birbirine aykırıdır (Mali Tüzük, m. 58). İç denetçi harcama yetkilisi veya muhasebe yetkilisi olamaz” (Mali Tüzük, m. 85). Bu madde hükmü ile görevler ayrılığı vurgulanmıştır.

### **2.5.5.2 Harcama Yetkilisinin Görevi**

Kurumlar, harcama yetkilisinin görevlerini icra eder fakat bu görevleri personele de devredebilir. Yetkilerin kapsamı ve bu yetkilerin devredildiği kişiler için onları tekrar devretme imkânı kurumların iç idari kurallarında belirtilir (EC, 2008: 296).

Harcama yetkilisinin görevi, vekâleten, güvenilir mali ilkelere uygun olarak gelir tahsili ve harcamanın yapılması, yönetimde yasallık ve düzenliliğin gerekliliklerine uyulmasının teminidir. Bunun temini için harcama yetkilisi:

- Bütçe taahhütlerini ve kurumu üçüncü kişilere bağlayan yasal taahhütleri yapar;
- Harcamaları onaylar ve ödemelere izin verir;
- Ödeneklerin uygulanması için ön hazırlıkları üstlenir;
- Geri iadesi gereken miktarları belirleyip geri alma emirleri yayımlar (Mali Tüzük, m. 60).

Harcama yetkilileri, görevlerinin durumu hakkında, raporda yer alan bilgilerin gerçek ve adil bir görünüm sunduğunu teyit ederek, mali ve yönetsel bilgiler ile birlikte kurumlarına yıllık faaliyet raporu sunar. Yazılan rapor belirlenen hedeflerle ilgili işlemlerin sonuçlarını, bu işlemlere ilişkin riskleri, verimlilik ve sağlanan kaynaklardan oluşan yararları, iç kontrol sisteminin etkinliğini ortaya koyar. İç denetçi yıllık raporunda verilen ve diğer bilgileri dikkate alır. Komisyon, bütçe

otoritesine her yıl en geç 15 Hazirana kadar önceki yıla ait yıllık raporların bir özetini gönderir (EC, 2008: 297).

Harcama yetkilileri, görevlerini icra ederken yasallık, düzenlilik ve güvenilir mali yönetim ilkelerini uygulamak, bu ilkelerle uyumu sağlamak, bu işlemlerle ilgili mali bilgilerin kalitesi için yerel yönetim sistemleri kurmak ve yürütmek zorundadırlar (EC, 2008: 297).

#### **2.5.5.3 Muhasebe Yetkilisinin Görevi**

Her kurumda, muhasebe yetkilisi şunlardan sorumludur (Mali Tüzük, m. 61):

— Ödemelerin düzgün bir şekilde yapılması, gelirin toplanması ve alacak olarak belirlenmiş miktarların geri alınması,

— Hesapların tutulması; hesapların hazırlanması ve sunulması,

— Muhasebe kuralları ve yöntemleri ile hesap planının,

— Muhasebe sistemlerinin belirlenmesi ve teyit edilmesi, uygun olan durumlarda, muhasebe verisini tedarik etmek veya doğrulamak için harcama yetkilisi tarafından konulan sistemlerin tetkik edilmesi,

— Hazine yönetimi.

2003 Mali Tüzüğü harcama yetkilisi karşısında muhasebe kuralları ve muhasebe verisi temini düzeyinde muhasebe yetkilisinin yetkilerini artırmıştır. Örneğin, özel durumlarda muhasebe yetkilisinin harcama yetkilisinden teminini talep ettiği herhangi bir veri resmen istenebilecektir (EC, 2008: 298).

#### **2.5.5.4 İç Denetçinin Görevi**

Mali Tüzüğün 85, 86, 87'inci maddeleri iç denetçi hakkındadır. **İç denetçi** mali işlemlere katılan bir aktör değildir ve kararların sorumluluğunu tam üstlenmiş olan harcama yetkilisinin tam sorumluluğunda olan işlemlere kontrol uygulamaz. Bu işlemlere ilişkin tüm sorumluluk harcama yetkilisi üzerindedir (Doğmuş, 2010: 48). “Her kurum, ilgili uluslararası standartlara uygun olarak yürütülen, bir iç denetim

düzeni kurar. Kurum tarafından görevlendirilen iç denetçi bütçe uygulama sistemleri ve prosedürlerinin düzgün çalışmasının temini için kuruma karşı sorumlu olacaktır” (Mali Tüzük, m. 85).

Merkezi düzeyde, bir iç denetçinin kurumuna, uluslararası standartlara uygun, bütçe uygulama sistemleri ve süreçlerinin güvenilir işlemesine ilişkin bir güvence getirmesi gereklidir. Bu denetçi harcama yetkilisi tarafından ortaya koyulan iç kontrol ve yönetim sistemlerinin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmekten de sorumludur. Etkin bir şekilde çalışabilmek için, görev ayrılığı ilkesine uygun olarak, iç denetçi kurum içinde güçlü ve bağımsız bir konuma sahip olmalıdır. Onun bağımsızlığı Mali Tüzük tarafından garanti edilmektedir (m. 87).

İç kontrol sistemlerini geliştirmek için, İç Denetim Servisinin tavsiyelerine uygun olarak, bir Denetim İlerleme Komitesinin Komisyona bağlı dairelerin gerekli önlemleri almasını sağlama görevi vardır. Bu Komite bütçeden sorumlu komisyon üyesi başkanlığında olup, İç Denetim Servisinin başkanı Komitenin başkan yardımcısı olarak görev alır. Komitenin diğer üç üyesi ise kurumlar tarafından belirlenen iki komisyon üyesi ve dışarıdan iç denetim ve iş yönetiminde gerekli deneyimi ve nitelikleri olan bir kişidir (EC, 2008: 299).

### **2.5.6 Harcama İşleminin Aşamaları**

Bir harcamanın gerçekleşmesi için şu dört aşamadan geçmesi zorunludur: her harcama maddesi taahhüt edilmeli, onaylanmalı, izin verilmeli ve ödenmelidir. Bu aşamalar şöyle detaylandırılabilir (EC, 2008: 303, 304):

**Harcama Yetkilisince Giderin Taahhüdü:** Bütçesel taahhüt, herhangi bir yasal taahhüdü kabul edip, ortaya çıkan masrafı ödemek için gerekli ödeneği saklı tutma işlemidir. Taahhüt bireysel (faydalanıcı ve miktar önceden bilindiği zaman), yuvarlak (bu unsurlardan biri bilinmiyorsa) ya da geçici (idari ve tarımsal harcamalar için) olabilir

**Harcamanın Onayı:** Harcama yetkilisinin alacaklının hakkının varlığını doğrulaması ve toplam gerçek miktarı ve ödemenin kaynaklandığı koşulları belirlemesi veya onaylaması faaliyetidir. Onay, Mali Tüzük Uygulama Kuralları 104’üncü madde anlamı çerçevesinde, alacaklının hakkı olduğunu ifade eden ve

harcama yetkilisi tarafından belgenin “ödemeye uygundur” denilmesiyle tasdik edilen destekleyici belgelere dayanmaktadır.

**Ödeme Emri:** Ödeneklerin kullanılabilir olduğunu tasdik ettikten sonra harcama yetkilisinin, bir ödeme emri düzenlenmesi suretiyle, muhasebe yetkilisine tasdik ettiği bir gider kalemini ödemesi talimatı vermesi işlemidir.

**Ödeme:** Kurumun alacaklılarına karşı yükümlülüklerini gerine getirdiği son eylem olup; mevcut fonların sınırları içinde muhasebe yetkilisince yapılan ödemedir. Muhtelif harcama kategorilerinin ödenmesi için avans hesapları tesis edilebilir. Ödemeler dört tipe ayrılır: birincisi miktarın tamamının eksiksiz ödenmesi; diğer üçü ise şu verilen yollardan herhangi biriyle ödeme miktarının bir kısmının ödenmesidir: Belli sayıda parçalara ayrılabilir ön finansman, bir veya daha fazla geçici ödemeler ve ödenecek miktarın bakiyesinin ödenmesi.

### **2.5.7 Harcamada yerine getirilmesi gereken koşullar**

Yukarıda sayılan aşamaların tamamlanması belirli şartlara uymaya bağlıdır. Ana koşullar şunlardır:

— Bütçe taahhüdü yasal taahhütten önce gelmelidir. Ancak ilgili temel kanun buna izin veriyorsa ve personel giderleri hariç idari harcamalar için, Mali Tüzük bir mali yıldan uzun sürecek işlemler ile ilgili bütçe taahhütlerini taksitlere bölmek için imkân sağlar;

— Her ödeme doğruluğunu gösteren belgeler ile desteklenmek zorundadır;

— Harcama prosedürü aşamaları belirli süreler içinde tamamlanmalıdır, hakları geç ödenen alacaklılar gecikme faizi almaya hak kazanırlar; bu AB bütçesine yük getirir (m. 76, 77).

### **2.5.8 Nakit Kaynaklarının Yönetimi**

Komisyonun, AB'ye ait nakit halindeki öz kaynakların yönetimine yönelik iki çeşit hesabı bulunmaktadır. Bunlar, üye devletlerin hazinelerinde veya merkez bankalarında bulunan hesapları ile ticari bankalarda açılan hesaplardır (Güvenç, 2008: 90).

### **2.5.8.1 Üye Devlet Hazinesinde veya Ulusal Merkez Bankalarında Açılan Hesaplar**

Öz kaynaklara ilişkin 1150/2000 (EC, Euratom) sayılı Konsey Tüzüğü'nün 9'uncu maddesi uyarınca her bir üye devletin, öz kaynakları, kendi hazinesinde veya görevlendirdiği bir birimde Komisyon adına açılan bir hesaba yatırması gerekir. Üye devletlerin bazısı ulusal hazinelerinde bu hesapları açmış, diğer bazı durumlarda ise ulusal merkez bankalarında açılmıştır (EC, 2008: 308).

### **2.5.8.2 Ticari Bankalardaki Hesaplar**

Birkaç istisna dışında, her üye devlette, açık ihale sonucunda açılan, en az bir ticari banka hesabı mevcuttur. Bu hesaplar söz konusu üye devlette hesabı olan alacaklılara yapılan ödemeler için kullanılır. Ödemeler Euro olarak ve yine gerektiği yerlerde, ulusal para birimiyle ve faizli yapılır.

2001 yılının Şubat ayından itibaren Komisyon tarafından yapılan tüm ödemeler bankalara elektronik olarak gönderilmektedir. Komisyon, Küresel Bankalar Arası Finansal Telekomünikasyon Topluluğu (Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT) üyesidir ve yapılan tüm ödemelerde SWIFT mekanizmasını kullanmaktadır. Daha küçük çaplı ödemeler ise EDIFACT (İdari, Ticaret ve Nakliyata İlişkin Elektronik Veri Değişimi) formatında yapılmaktadır (Güvenç, 2008: 91).

## **2.5.9 Bütçenin İbrası**

### **2.5.9.1 Tanımı ve Önemi**

İbra işlemi, Konseyden bir tavsiye alındıktan sonra, bu işlemi yapma yetkisine sahip otorite (Parlamento) tarafından alınan bir karar olup, yürütme makamını (Komisyon) uygulanmış olan bütçe konusunda sorumluluktan kurtarır. Böylece bütçe nihai olarak kapatılmış olur. Bu Komisyon için bir karar anıdır; aksi halde, Komisyonun güvenoyunu yitirmesine yol açabilir. İbra kararı bütçenin ait olduğu yılın ertesi yılında başlayan bir prosedürün son noktasıdır ve normalde bütçenin ait olduğu yıldan sonraki ikinci yılın 30 Nisan tarihine kadar tamamlanır (Mali Tüzük, m. 145).

Konsey bir öneri hazırladıktan sonra Parlamento, ABİHA m. 318'de belirtilen hesap ve bilânçoları, denetlenen kurumların Sayıştaya cevapları birlikte, yıllık faaliyet raporu ve Sayıştayın verdiği ilgili özel raporları ve ABİHA m. 287'de adı geçen uygunluk bildirimini inceler.

AB Sayıştay gelir ve giderin yasal ve düzgün alınıp alınmadığını, hak edilip edilmediğini inceler, özellikle mali yönetimin güvenilir olup olmadığını kontrol eder ve varsa herhangi bir usulsüzlüğe dikkat çeker. Güvence beyanları özellikle hesapların güvenilirliğini, temel işlemlerin yasallığını ve düzenliliğini ele alır. İbra önerisi Bütçe Kontrol Komitesi tarafından hazırlanır ve Parlamento bütçenin ait olduğu yıldan sonraki ikinci yılın 30 Nisan'ına kadar Konseyin önerisi hakkında oylama yaparak ibra kararı verir.

Parlamento, ABİHA m. 231 uyarınca, kullanılan oyların salt çoğunluğu ile karar verir. Toplantı yeter sayısı iç tüzükle belirlenir. Komisyon, ibra kararındaki gözlemlere ve Konseyin ibra tavsiyesi ilişigindeki yorumlarına uygun hareket etmek için bütün gerekli adımları atmalıdır. Bu yüzden Avrupa Parlamentosu veya Konsey tarafından talep edildiği takdirde, Komisyon bu gözlemlerin ışığında alınan önlemlere ve de özellikle bütçenin uygulanmasından sorumlu dairelere verilen talimatlara dair rapor vermek zorundadır. Bu raporlar ayrıca Sayıştaya gönderilir (ABİHA, m. 319).

İbra kararı ile iki sonuç doğar. Birincisi, bütçe otoritesi Komisyon hakkında bütçenin uygulanmasına ilişkin siyasi bir hüküm vermiş olur. İkincisi, teknik ve muhasebe açılarından bütçe hesapları nihai olarak kapatılmış olur.

#### **2.5.9.2 İbra İşleminde Konseyin Rolü**

Bütçe makamının diğer organı olarak Konseyin müdahalesinin kapsamı, resmi ifadesiyle ibra prosedürünün başlangıcında Parlamenta hitap eden öneri hazırlanması ile sınırlıdır. Yasal olarak bağlayıcı olmasa da, bu öneri önemlidir. Pratikteki ifadesiyle, Konseyin Bütçeler Komitesi, AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyine (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN) bir taslak öneri sunmadan önce Sayıştayın yıllık raporunu analiz ederek Komisyon ve Sayıştaya

sorular sorar. Konsey Başkanı Parlamentonun Bütçe Kontrol Komitesine bu Komite kendi ibra raporunu oylamadan önce Konseyin önerisini sunar (EC, 2008: 353).

### **2.5.9.3 İbra İşleminde Üye Devletlerin Rolü**

AB fonlarının büyük bir kısmı, üye devletlerin yönetimine emanet olduğu için, sınırlı düzeyde de olsa, ibra verme süreci içinde onların da yer alması mantıklıdır. Komisyon bu nedenle onları doğrudan ilgilendiren Sayıştay gözlemleri hakkında görüşlerini almak için onlarla bir anket yapar (EC, 2008: 353).

### **2.5.9.4 İbranın Ertelenmesi ve Reddi**

#### **(a) İbranın ertelenmesi**

İbra görüşmelerine hazırlanırken Parlamento uygulamaya ilişkin yeterince açıklanmamış noktalar bulabilir. Bu durumda, ibra kararı ertelenir ve bu ertelemenin sebepleri Komisyona bildirilir (Mali Tüzük, m. 145). Şu hallerde Parlamento ibra kararını erteleyebilir (EC, 2008: 353–354):

— Komisyona önceden yerine getirmesi gereken belirli şartlar yüklemek amacıyla (1996 ibrası);

— Tüm belgeleri incelemek için daha fazla zamana sahip olmak amacıyla (Haziran 1979 seçimlerinin arifesine denk gelen 1977 yılına ait ibrada olduğu gibi);

— Komisyondan, ibraya temel olan bazı belgelerin değiştirilmesi talep edildiğinde (1980 ve 1985 ibralarında olduğu gibi) veya daha fazla bilgi sağlamak için (1990 ibrası).

Avrupa Parlamentosu, Komisyonu ibra etmeden önce veya Komisyonun bütçenin uygulanmasına ilişkin yetkilerini kullanmasıyla ilgili herhangi bir diğer nedenle, harcamaların yapılmasına veya mali kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin olarak Komisyonu dinleme talebinde bulunabilir. Komisyon, bu talep üzerine Avrupa Parlamentosuna gerekli her türlü bilgiyi sunar (ABİHA, m. 319/2). Bu madde hükmünde amaçlananlardan birisi de ibranın gecikmemesidir.



İbranın ertelenmesine karar verilmesi halinde, Mali Tüzük m. 145 ibranın gecikmesine neden olan engellerin hızla kaldırılması yönünde çağrıda bulunmaktadır.

### **(b) İbranın reddi**

Gerek ABİHA gerek Mali Tüzük m. 276, ibranın reddedilme durumu için herhangi bir hüküm koymaz. Bu noktaları Parlamento İç Tüzüğü'nün Beşinci Eki'nin 3 ve 5'inci maddesi kapsar (EC, 2008: 354).

Ciddi itirazlar nedeniyle Parlamentonun Komisyonu ibra etmeyi reddetmesi istisnai bir karardır. İbra sadece, 1982 mali yılına ilişkin olarak 1984 yılında ve daha yakın zamanda, 1996 mali yıl ile ilgili olarak 1998 yılında olmak üzere iki kez reddedilmiştir (EC, 2008: 354).

## **2.6 İÇ DENETİM**

“Komisyon bütçeyi:

— m. 322 uyarınca yapılan mevzuat hükümlerine uygun olarak,

— kendi sorumluluğu ile ve

— ödeneklerin sınırları içinde, güvenilir mali yönetim ilkelerini göz önünde tutarak uygulamak zorundadır” (ABİHA, m. 317/1).

Üye devletler ödeneklerin güvenilir mali yönetim ilkeleri uyarınca kullanılmasını sağlamak için Komisyon ile işbirliği yapar (ABİHA, m. 317/1).

AB bütçesi üzerindeki iç kontrol görevi Komisyonun ilgili birimleri tarafından yerine getirilir. Avrupa Komisyonunun Mali Kontrol Genel Müdürlüğü iç denetimden sorumlu ana birim olarak görevlendirilmiştir (Güvenç, 2008: 57).

### **2.6.1 İç Denetim**

Komisyonun, mali ve yönetsel geniş bir görev alanı vardır. Mevcut mali mevzuatın verdiği olanaklarla yapılan iç düzenlemeler ve kurulan teşkilatın sayesinde Komisyonun sağlam bir kontrol ve yönetim yapısı vardır.

Sadece kendi işlevsel bütçe kısımları Komisyonun kendi organları tarafından doğrudan uygulanmakta olduğundan (merkezi doğrudan yönetim), bütçenin yüksek orandaki bir kısmı (özellikle yapısal fonlar ve tarım için olanı) üye devletler ile birlikte yönetilmektedir (ortak yönetim). Bazı görevler de, ajanslara (merkezi dolaylı yönetim) devredilmiş olup, ya üçüncü ülkelerdeki Komisyon temsilcileri eliyle uygulanmakta (merkezi olmayan yönetim) ya da uluslararası kuruluşlar ile ortaklaşa yürütülmektedir (birleşik yönetim). Bütün bu durumlarda, temel işlemlerin yasallık, düzenlilik ve hesapların güvenilirliğini sağlamak için kontrol mekanizmalarının belirlenmesi gerekir. Fonların meri kurallara uygun kullanılmasını sağlamak amacıyla Komisyon, bütçenin uygulanması yönünden, hesap ibra işlemleri veya nihai sorumluluğun üstlenilebilmesi için mali düzeltme mekanizmaları oluşturur. Program ve faaliyetler için kontrol işlemleri gibi, bu prosedürler doğası gereği çok yıllık olurlar (EC, 2008: 328).

### **2.6.2 İç Denetimin Yapısı**

2000 yılındaki idari reformu takiben merkezi bir iç denetim fonksiyonunu içerecek şekilde bir İç Denetim Servisi ve her bir genel müdürlükte genel müdüre iç kontrol işlevinin düzgün çalışması konusunda yardım etmesi amacıyla denetim işlevi (Denetim Kapasitesi) oluşturulmuştur. İç Denetim Servisi Denetim Kapasitesine rehberlik eder (Doğmuş, 2010: 45).

İç Denetim Servisi Komisyonun İç Denetçisi başkanlığında bir Komisyon hizmeti olup, misyonu yönetimin ve iç kontrol sistemlerinin kalitesi hakkında bağımsız denetim görüşlerini hazırlamak ve doğrudan Komisyona sunarak Komisyonun hedeflerine verimli ve etkinlikle varmasını sağlamaya yönelik öneriler sunmaktır (Doğmuş, 2010: 45)

İç Denetim Servisi tüm raporların birer kopyasını AB Sayıştayına sunar. Komisyonda ayrıca İç Denetim Servisini izlemek üzere bir Denetim İlerleme Komitesi kurulmuştur.

Denetim İlerleme Komitesi denetim konularının dışardan uzmanları ile birlikte, bazısı AB bütçesinin büyük kısımlarının yönetiminden sorumlu bir grup Komisyon üyesinden oluşur. Temel görevi İç Denetim Servisinin bağımsızlığını

sağlamak ve iç ve dış denetim faaliyetlerinin tavsiyelerinin Komisyon tarafından uygulandığını güvence altına almaktır (Doğmuş, 2010: 45).

Denetim İlerleme Komitesi, Komisyon heyetine onun verdiği yetki altında, iç denetim işinin kalitesi ve çeşitli kaynaklardan gelen tavsiyelerin Komisyon daireleri tarafından takibine ilişkin her yıl rapor düzenler. Bu resmi raporlama yükümlülükleri dışında, Komisyonun ait departmanları tarafından ihmal edilmiş olup Komisyonun itibarını kötü etkileyebilecek durumlara dikkat çekerek, Denetim İlerleme Komitesinin aksaklıkları önleyici rolü vardır. Buna göre bu Komite, kaynağı ne olursa olsun, Komisyon daireleri tarafından verilen ve denetimle ilgili olan tavsiyelerin takibi ile etkinliği artırmak için çabalamaktadır (EC, 2008: 333).

## **2.7 NAKİT YÖNETİMİ, MUHASEBE SİSTEMİ, HESAPLARIN BAĞLANMASI ve İBRASI**

AB'nin yıllık hesapları Mali Tüzüğü'nün 121 ila 129'uncu maddelerine göre ve iki bölüm olarak düzenlenir (EC, 2008: 311):

Bölüm – I: Bütçenin uygulanması hakkında konsolide mali tablolar ve konsolide raporlar,

Bölüm – II: Komisyon (bakımından): bütçenin uygulanması hakkında mali tablolar ve raporlar.

Bölüm–I, açıklayıcı notlar dahil, AB'nin konsolide yıllık hesaplarını temsil eder; sadece Komisyon bakımından bütçe uygulamasına dair daha ayrıntılı bilgi vermesi dışında Bölüm–II de aynısıdır (EC, 2008: 311).

### **2.7.1 AB'nin Yıllık Konsolide Hesapları**

Yıllık hesapların her bölümü iki ayrı kısımdan oluşur: Mali tablolar (tahakkuk esaslı muhasebe kurallarına dayalı) ve bütçe uygulama raporları (nakit esasına göre hazırlanmış).

Diğer ifadesi ile AB'de ikili bir muhasebe sistemi yer almaktadır:

— bir genel muhasebe sistemi (tahakkuk esaslı muhasebe kurallarına göre)

— bir de bütçe muhasebe sistemi (nakit esaslı muhasebe ilkelerine göre).

## **2.7.2 Mali Tüzüğün ve AB'nin Muhasebe Kuralları**

### **2.7.2.1 Mali Tüzük Kuralları**

AB'nin bütçe hesapları, 25.06.2002 tarih, 1605/2002 (EC Euratom) sayılı Mali Tüzük (Konsey Tüzüğü) ve bu Mali Tüzüğün uygulanması için ayrıntılı kurallar koyan, 23.12.2002 tarih, 2342/2002 sayılı (EC, Euratom) Komisyon Tüzüğü uyarınca tutulur.

### **2.7.2.2 AB'nin Muhasebe Kuralları**

AB yıllık konsolide hesaplarına dahil tüm organlar, Mali Tüzük m. 133'ün de değindiği şekilde, diğer kurumlara danışılarak oluşturulup Komisyonun muhasebe yetkilisi tarafından kabul edilen AB muhasebe kurallarını uygularlar. Bu kurallar Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları'na (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) dayanmaktadır. Henüz IPSAS kapsamında olmayan muhasebe işlemlerinde Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu tarafından yayınlanan Uluslararası Muhasebe Standartları ve Uluslararası Mali Raporlama Standartlarından alınır. Bu muhasebe kuralları tahakkuk esasına dayalıdır ancak bütçenin uygulanmasına ilişkin konsolide raporlar öncelikle nakit hareketlerine dayalı olmaya devam etmektedir. (Court of Auditors of the European Union, 2011: 10).

### **2.7.2.3 Yılsonu Kapatma Çalışması**

Tahakkuk esaslı muhasebede temel unsur gelir ve giderlerin ait olduğu hesap dönemine kaydedilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle, AB tarafından, her yılsonunda gelir ve giderlerin doğru hesap dönemlerine yerleştirilmesi için, muhasebe kayıtlarının değerlendirilmesine yönelik önemli bir çalışma yapmak gerekmektedir. Bu çalışmanın sonucu tahakkuk eden giderlerin büyük bir miktarı AB bilançosunda gösterilir.

### **2.7.2.4 Üye Devletlerden İstenecek Bakiyeler**

Muhasebe kurallarına göre AB, genel bütçeden finanse edilen ancak henüz yılsonuna kadar deklare edilmemiş olan harcamayı mali tablolarında değerlendirmeli

ve kabul etmelidir. Dolayısıyla, aslında bütçe yılından sonraki yılın bütçesi kullanılarak ve ertesi yılda ödenecek olmasına rağmen tahakkuk esaslı muhasebe kuralları çerçevesinde birçok gider cari bütçe yılında kabul edilir. Bununla birlikte, AB sadece, ödenmesi gereken bir meblağ nedeniyle paraya ihtiyacı olduğunda üye devletlerden kaynak isteyebilir. AB borçlarının bu şekilde hesaplara alınması (karşılığında fon verilmesi gereken tutarlar ile birleştğinde) büyük ölçüde yılsonunda alacakları aşan borç sonucunu doğurur (yani negatif net varlıklar) (EC, 2008: 324).

Bu durumu en anlaşılır şekilde sunmak için önce AB alacaklarını, daha sonra borçlarını gösteren dikey bir bilânço benimsenmiştir. Aradaki fark üye devletlerden istenecek başlıca tutarları temsil etmektedir. Negatif net varlıkların olması, nakit akışına göre, ihtiyaçlarına genel bütçeden finansman verilen bir kuruluş için kolayca nakit esaslı muhasebe ve tahakkuk esaslı muhasebe arasındaki farkı yansıtır. Bütçe üye devletlerin vadesi geldiğinde tahakkuk edecek harcamaları ödemek için gelecekte gerekli kaynakları sağlama yükümlülüğünü dikkate almaz. Ancak şu unutulmamalıdır ki AB, bütçesinde öngörülmeyen bir ödemeyi yapamaz ve tüm bütçe harcamaları üye devletlerden alınarak bütçelenen gelir ile karşılanır (EC, 2008: 324–325).

## **2.8 BÜTÇENİN DIŞ DENETİMİ**

Diğer kontroller arasında, yürütme merciinin demokratik kontrolü yürütmenin, parlamento tarafından onaylanan faaliyetleri için kullandığı kamu fonları hakkında, halkın önünde parlamentoya hesap vermesi demektir. Yürütmenin yaptıklarını inceleyerek, yaptığını aldığı talimata göre yapıp yapmadığını doğrulamak ve parlamentoya rapor etmek için bağımsız bir müfettiş veya denetçi gerekir. Eğer yürütmenin verilen talimata göre gereğini yapmadığı yargısına varırsa, en uzak ihtimal, Parlamento yürütmenin işine son verebilir. Bu bağlamda, AB bütçesi üzerindeki dış denetim görevi mali saydamlığın artırılması, hesap verebilirliğin ve bütçe prosedürünün güçlendirilmesi amacıyla ayrı bir kuruma AB Sayıştayına verilmiştir. AB Sayıştayını bütçe uygulamasının teknik denetiminden sorumlu kurumdur. (Güvenç, 2008: 57).

### **2.8.1 Dış Denetim ve Hesap Verebilirlik**

ABİHA m. 317 Parlamento ve Konsey tarafından m. 314 uyarınca onaylanan yıllık bütçenin Komisyon tarafından uygulanacağını belirtir. 318'inci madde Komisyonun, yıllık hesapları ve varlık ve borçlara ait bir mali beyanı Avrupa Konseyine ve Parlamentosuna göndermesini şart koşar. Madde 285, 286 ve 287, yıllık olarak denetim yapan ve her yıl Parlamento'ya rapor sunan bağımsız bir Sayıştay'ı teşkil eder. ABİHA m. 319 ise Avrupa Parlamentosuna, Konseyin önerisi üzerine ve Sayıştayın çalışmasını dikkate alarak, her yıl Komisyon tarafından uygulanan bütçeyi ibra etme yetkisi verir. Son olarak, m. 234 Avrupa Parlamentosuna Komisyon aleyhine gensoru yetkisi verir ve eğer gensoru kabul edilirse Komisyonun topluca istifa etmesi gerekir.

Ancak fiili durum bu anlatıldığı gibi basit değildir. Konsey ayrıca gelecek yıl için bütçeyi onaylayacak bütçe idaresinin bir parçasıdır. Bütçenin uygulanması için Komisyonun nihai sorumluluğu olsa da, aslında bütçenin yaklaşık % 80'i (tarım ve yapısal faaliyetler) üye devletlerin kendileri tarafından yönetilir. Bu yüzden Konsey ayrıca uygulayıcıları temsil eder ve bundan başka, ibra işlemleri bakımından bütçenin nasıl uygulanacağı hakkında tavsiyelerde bulunur (EC, 2008: 329).

### **2.8.2 Avrupa Sayıştay'ı Tarafından Dış Denetim**

Avrupa Sayıştay'ı, Birliğin tüm gelir ve giderlerini inceler, işlemlerinin hukuka ve usule uygunluğunu temin eder. Sayıştay denetimi, gelir ve giderlerin hukuka uygunluğu ile düzenliliğini ve iyi bir mali idareyi sağlamaya yöneliktir (AB Bakanlığı, 2012f).

“AB Sayıştay'ı üyelerinin bağımsızlıkları şüphe götürmez” (ABİHA, m. 286) ve “O, Avrupa Parlamentosu ve Konseye bütçenin uygulanmasına dair kendi kontrol yetkilerini kullanmalarında yardımcı olur” (ABİHA, m. 287).

#### **2.8.2.1 Tarihsel Süreç ve Antlaşmanın Emri**

Sayıştay (European Court of Auditors), 22 Temmuz 1975 yılında imzalanan Brüksel Antlaşması neticesinde Lüksemburg'da kurulmuş ve 1977'de çalışmalarına başlamıştır. Kurumun, AB'nin beşinci kurumu olarak tam bir yasal statü kazanması ise 1993'te imzalan Maastricht Antlaşması'yla gerçekleşmiştir. Sayıştay, Konsey

tarafından Avrupa Parlamentosunun görüşü alındıktan sonra oybirliğiyle atanan 27 üyeden oluşur. Üyelerin her biri ayrı bir üye ülkeden seçilmektedir. Sayıştay Başkanı üyeler tarafından kendi aralarından seçilir. Başkanlık süresi üç yıldır ve üç yılın sonunda ikinci bir dönem için yeniden seçilmek mümkündür. Sayıştay başkanı *primus inter pares* (eşitler arasında birinci) konumundadır (Sayın, 1998: 71–72).

AB’de Sayıştayın gelişimi Parlatentonun gelişiminden daha hızlı olmuştur. Maastricht Zirvesi sonunda imzalanan ABA ile Sayıştay bir AB Kurumu haline getirilmiştir. Yani Sayıştay; Konsey, Komisyon ve Parlamento ile aynı konuma gelmiştir. Aynı Antlaşma ile Sayıştaya, hesapların güvenilirliği ve mali işlemlerin temelini oluşturan olayların yasallık ve düzenliliğine ilişkin (AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanacak) bir uygunluk bildirimini (Fransızcada güvence beyanı anlamına gelen *déclaration d’assurance*; kısaltma: DAS) hazırlama ve bu bildirgeyi Konsey ile Parlatentoya sunma görevi verilmiştir. Bu bildirimde, AB’nin her bir ana faaliyet alanına ilişkin spesifik değerlendirmeler de ilave edilebilir (Sayın, 1998: 101).

### **2.8.2.2 Sayıştayın Görevleri**

Sayıştay, Birliğin hesaplarını denetler (ABİHA, 285). Sayıştay, gelir ve giderlerin hukuka uygunluğunu ve düzgünlüğünü, mali yönetimin sağlam olup olmadığını inceler. Bu çerçevede, özellikle her türlü usulsüzlüğü bildirir (ABİHA, 287/2). Mali işlemlerin düzgün kaydedilip edilmediğini, düzenli ve yasal olarak uygulanıp uygulanmadığını ve ekonomi, verimlilik ve etkinliği sağlayacak şekilde yönetilip yönetilmediğini inceler. İlgili, objektif ve vaktinde raporları yayımlama yoluyla çalışmalarının sonuçlarının bilinmesini sağlar (ABİHA, 287/4). Çalışmaları dâhilinde, Sayıştay her düzeyde AB fonlarının mali yönetiminin iyileştirilmesi için katkıda bulunmayı, böylece, AB vatandaşlarının maddi fedakârlıklarına karşılık maksimum fayda sağlamayı hedefler.

Sayıştay ayrıca bütçe tasarısı hakkında özel raporlar hazırlayabilir ve bir görüş belirtebilir; özellikle mali ve kontrol hükümleri ile ilgili konularda bunu yapması gereklidir (EC, 2008: 335).

### **2.8.2.3 Yıllık Denetimin Kapsamı**

AB'nin incelenmesi gereken hesapları, bütçenin uygulanması hakkındaki konsolide mali tablolar ve konsolide raporlarla birlikte, eğer ilgili temel belge incelemeyi engellemiyorsa (ABİHA, m. 287/1), AB tarafından oluşturulan yapıların ve Mali Tüzük m. 121 ve AB muhasebesi kuralları uyarınca hesapları konsolide edilmesi gereken diğer tüm organların Mali Tüzük m. 126'da belirtilen mali tablolarını ve kurumların bütçe uygulaması hakkındaki raporları kapsar.

Avrupa Sayıştay, AB'nin coğrafi sınırları dışındaki etkinliklerini de denetler. Buna örnek olarak, AB ile gelişmekte olan çok sayıda devlet (özellikle, Afrika ülkeleri, Karayip ülkeleri, AB dışındaki Akdeniz ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri ve Asya ülkeleri) arasındaki, işbirliği antlaşmalarının öngördüğü önlemler ya da Merkez ve Doğu Avrupa devletlerine yapılan AB yardımları gösterilebilir (Sayın, 1998: 82).

Uygulamada, Sayıştay, AB gelir ve giderlerini oluşturan bütün işlemleri incelediği için, denetimlerini tüm dünya çapında yürütür. Bununla birlikte, çalışmalarının büyük bölümünün AB dahilinde gerçekleştiği görülmektedir (Sayın, 1998: 82).

Denetim hâlihazırda yapılmış gelir ve gider işlemlerini kapsar. Gelir tarafında AB adına tahsil edilen gelirler ve alınan ödemeler tespit edilirken, harcama tarafında taahhütler ve yapılan ödemeler hesaba alınır. Bu nedenle denetim, söz konusu bütçe yılı için hesapların kapatılmasından önce yapılabilir olmasına rağmen, esasen *ex post* bir uygulamadır (EC, 2008: 337).

### **2.8.2.4 Sayıştaya Sunulması Gereken Belgeler ve Bilgiler**

Avrupa Sayıştayının yürüttüğü denetimler, ABİHA hükümleriyle uygunluk içerisinde kayıtlar (belgeler) temel alınarak yapılır. Gerekli görülmesi durumunda bu denetimler diğer Avrupa kurumları ve üye devletlerde (yerinde) yapılabilir. Sayıştayın görevini yerine getirmesi için gerek duyduğu belge ve bilgiler, talebi üzerine diğer ulusal denetim kurumları ve yetkili ulusal daireler tarafından Sayıştaya gönderilir (Sayın, 1998: 89).



Komisyon ve diğer kurumlar Sayıştaya tüm olanakları sunmak ve Sayıştayın görevini yapması açısından gerekli gördüğü tüm bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Bu, AB bütçesi dahilindeki işlemlerle bağlantılı olarak, özellikle muhasebe ve idari belgelere (Komisyon ve Üye Devletlerin bilgisayar sistemlerindeki veriler de dahil olmak üzere) erişimi içine alır (Sayın, 1998: 89).

Sayıştay yıl boyunca da bütçenin uygulanması hakkında düzenli olarak bilgi alır. Ayda bir kez her ayın sonunu takiben ilk 10 iş günü içinde, Komisyonun muhasebe yetkilisi, Avrupa Parlamentosu ve Konseyin yanı sıra Sayıştaya elektronik ortamda, toplu olarak en azından bölüm düzeyinde, bütçenin uygulanmasına ilişkin, hem gelir, hem de tüm ödeneklere karşılık harcama rakamlarını gönderir (EC, 2008: 337).

Yılda üç kez, 31 Mayıs, 31 Ağustos ve 31 Aralığı izleyen 30 iş günü içerisinde, Komisyonun muhasebe yetkilisi Avrupa Parlamentosu ve Konseyin yanında Sayıştaya, gelir ve harcamayı kapsayan, bütçe uygulanmasına dair bölüm, madde ve kalemlere göre dağıtılmış bir rapor göndermektedir. Komisyon ayrıca, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Sayıştaya yılda iki kez bütçesel garantiler ve onlarla ilgili riskler hakkında bilgi gönderir. Ek olarak, Komisyon Sayıştaya genel müdürler ve servis başkanlarının yıllık faaliyet raporlarını, bir “Sentez Raporunu” ve İç Denetim Servisi tarafından ifa edilen, yıllık Komisyon denetiminden alıntı özet bilgiyi sunarak Sayıştayı yürüttüğü çalışmalardan tamamen haberdar eder (EC, 2008: 337–338).

#### **2.8.2.5 Sayıştay Raporları**

Sayıştay, yaptığı incelemelerle ulaştığı sonuçları rapor hazırlamak ve bu raporları yayınlamak suretiyle hem ilgililere hem de kamuoyuna duyurmaktadır. Bu raporların nitelikleri aşağıda belirtilmiştir. Ancak bazı raporların yayınlanmadığını da belirtmek gerekir (Sayın, 1998: 84):

— Yıllık Raporlar: Tamamlanan son mali yıl hakkında hazırlanan bu rapor, yürütme yetkililerinin ve Avrupalı vergi mükellefinin dikkatini çekebilecek olan, genel bütçe ve Avrupa Kalkınma Fonunun yönetimine ilişkin tüm denetim gözlemlerini içerir ve AB Resmi Gazetesi’nde yayınlanır.

— Özel Raporlar: Bu raporlar, özel konulardaki ayrıntılı incelemelere ilişkin denetim gözlemlerini içerir ve üye devletlerin kararına göre AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanır.

— Özel Yıllık Raporlar: Bu raporlar AB'nin dış kurumlarına ilişkin denetim gözlemlerini içerir ve bu kurumlardaki yürütme yetkililerine sunulur.

— Görüşler: AB Mali Tüzüğü'nün uygulanması alınındaki Sayıştay görüşlerinden oluşur ve AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanır.

#### **2.8.2.6 Sayıştayın Hesap Denetlemesi**

Sayıştay, bütçenin ait olduğu mali yıla mahsus nihai konsolide bütçe hesaplarının nakit akışını ve mali çıktıları tamamen ve doğru bir şekilde raporlayıp raporlamadığını, varlıklar ile borçların düzgün bir surette, yılsonundaki mali durumu yansıtır şekilde kaydedilmiş olup olmadığını beyan eder. Hesaplarının incelenmesinin amacı, AB'nin sahip olduğu değerlerin (aynı ve nakdi) yerli yerince temin edildiği, kaydedildiği, hesaplara geçirildiği ya da ödendiğini kontrol etmek, yürütülen işlemlerin ispatlayıcı belgelerle desteklendiğini ve yönetim ve kontrol makamlarının görevlerini tam anlamıyla yerine getirip getirmediğini ortaya çıkarmaktır. Muhasebe sistemi, genel kabul gören standartlara uygun olmalı, özellikle tüm işlemlerin kaydedilmesini, öz varlıkların korunmasını, yolsuzluğun önlenmesini ve tespitini sağlamaya yönelik hükümlerin bulunmasını güvence altına alan önlem ve prosedürler içermelidir. (Sayın, 1998: 90).

AB hesaplarının denetiminde Sayıştay standart mali denetim metodolojisi yaklaşımını takip eder. Yani denetim şu temel unsurları içermektedir (EC, 2008: 340):

- Merkezi muhasebe sisteminin değerlendirilmesi
- Önemli muhasebe işlemlerinin işleyişinin kontrol edilmesi
- Ana muhasebe verileri hakkında analitik kontroller (tutarlılık ve makullük)
- Analizler ve hesapların uzlaştırılması ve/veya bilâncolar

— Taahhütlerin, ödemelerin ve bazı bilânço öğelerinin maddi testleri

### **2.8.2.7 Sayıştayın Temel İşlemleri Denetlemesi**

İkinci görev temel işlemlerin yasallık ve düzenliliği ile ilgilidir. Sayıştayın yasallık ve düzenlilik konusundaki incelemeleri, özellikle, gelirlerin bireyler tarafından beyan ve ödenmesi faaliyetlerinin ilgili hukuki metinlere (tüzükler, sözleşmeler, yetki belgeleri, anlaşmalar ve sözleşmeler) uygunluk içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemeyi esas alır. Yasallık denetimi bir bütün olarak yönetimin gözden geçirilmesini içerir (Sayın, 1998: 90).

Tüm gelir ve gider işlemlerini kapsayan, genel bir sonuç şeklinde sunulan denetim sonuç görüşü AB'nin en önemli gelir ve gider alanlarının denetimlerinden türetilmektedir (özel değerlendirmeler olarak isimlendirilir) (EC, 2008: 341).

### **2.8.2.8 Yargı Yetkisinin Olmaması**

Avrupa Sayıştay, temel işlemlerin yasallığını ve düzenliliğini değerlendirirken, yasallık veya kurumlar tarafından yapılan aykırı davranış hakkında herhangi bir resmi hüküm veremez. AB Sayıştayının yargı yetkisi yoktur (Sayın, 1998: 71). Bu sahada sadece Adalet Divanı, Asliye Hukuk Mahkemeleri ve Sulh Hukuk Mahkemeleri yargı yetkisine sahiptir (EC, 2008: 342).

Son yıllarda yapılan denetimlerde, alınan 800 numuneden sadece 4'ünde Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisine bildirilmesi gereken usulsüzlük olduğu ortaya çıkmış ve bunlardan da sadece ikisi bu kurum tarafından soruşturmaya alınmıştır (EC, 2008: 342).

Raporlarını hazırlarken Sayıştay, genellikle, Konsey tarafından kabul edilip mali etkileri olan mevzuat hükümlerinin eleştirel değerlendirmelerini yapar. Ayrıca, Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden beri, denetimleri sırasında ortaya çıkardığı herhangi düzensizlik olgusu hakkında Sayıştayın bir rapor sunması gereklidir (ABİHA m. 287/2).

### 2.8.3 Avrupa Parlamentosu Tarafından İcra Edilen Siyasi Denetim

Bütçe yetkisi Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında paylaşılmış da olsa, ABİHA'nın 319'uncu ve Mali Tüzüğü'nün 145 ila 147'inci maddelerine göre, bütçenin uygulanmasında siyasi denetim sorumluluğu Avrupa Parlamentosuna aittir.

#### 2.8.3.1 Mali Yıl Süresince Bütçe Uygulamasının Sürekli Olarak İzlenmesi

Tarihsel olarak, Parlamento ibra kararı verme yetkisi sebebiyle, harcama sonrası kontrol için sorumluluk verilen en üst kurumdur. Bütçe denetim yetkisi ise özerk bir organ olan Denetim Kuruluna verilmiştir (Güvenç, 2008: 10). İbra öncesinde, Komisyondan bütçenin uygulanmasına ve mali kontrol sistemlerinin çalışmasına ilişkin kanıtları isteme sistemi getiren, ABİHA m. 319/2 değişiklik öncesinde de bu Antlaşma'nın maddelerinden olup korumuştur. Bu düzenlemeler, AB'de parlamenter bütçe denetiminin sadece bir harcama sonrası (*ex post*) denetim değil, süreç kontrollü bir denetim olması sonucunu doğurmuştur.

Parlamento içinde değişik konulara göre 18 adet komisyon oluşturulmuştur. Bunlardan, Bütçe Komisyonu ile Bütçe Kontrol Komisyonu doğrudan mali konularla ilgilidir. Parlamento bütçenin sürekli denetimi konusunda görev yapmaktadır. Bu bağlamda bütçeyi uygulayan AB Komisyonu tarafından Parlamento'ya gönderilen aylık ve üç aylık raporları denetler (bütçenin uygulanması esnasında denetim) (Sayın, 1998: 34).

#### 2.8.3.2 Komisyonun Üye Devletler Hakkında Soruşturma Yetkisi

“Komisyon bir üye devletin antlaşmalardan doğan bir yükümlülüğünü yerine getirmediğini düşünmesi halinde, ilgili devlete kendi görüşlerini sunma fırsatını tanıdıktan sonra bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir” (ABİHA, m. 258, birinci paragraf)

“İlgili devlet, Komisyonun belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse, Komisyon konuyu Adalet Divanına götürebilir” (ABİHA, m. 258 ikinci paragraf) hükmü uyarınca Komisyon geniş soruşturma yetkilerine sahip olmuştur.

#### 2.8.4 Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

AB bütçesi, AB ve ötesindeki vatandaşların yaşamlarını iyileştirmek için geniş bir yelpazede program ve projeleri finanse etmektedir. Birlik bütçesi tarafından sağlanan fonların yanlış kullanımı ya da Birliğin bütçesine fon sağlayan vergi, resim ve harçların kaçırılması doğrudan Avrupa vatandaşlarına zarar verir ve tüm Avrupa projesinin suçlanmasına yol açar. Vergi mükelleflerinin parasının en iyi şekilde kullanılmasını garantilemek ve mümkün olduğunca etkili bir şekilde dolandırıcılıkla mücadele etmek AB Kurumlarının sorumluluğundadır.

Dolandırıcılığa karşı mücadelenin hızlandırması için Komisyon, Genel Sekreterlik içinde, 1988 yılında, Sahtecilikle Mücadelenin Koordinasyonu İçin Görev Gücü yerine yeni bir daire kurmuştur: Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (Fransızcadan kısaltması ile OLAF). OLAF 1 Haziran 1999 tarihinde faaliyete geçmiş ve kurumlar kendi soruşturma fonksiyonunda ona bağımsızlık kazandırmıştır. OLAF, bütçeden sorumlu Komisyon üyesinin yönetimi altında Komisyonun bir dairesi olarak görev yapmaktadır (EC, 2008: 301).

OLAF'ın misyonu, Avrupa Kurumları dâhilindeki olası suiistimallerle beraber, dolandırıcılık, yolsuzluk ve herhangi diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele ederek, AB'nin mali çıkarlarını korumaktır. OLAF bağımsız olarak Avrupa Kurumları içindeki ciddi suiistimler ile dolandırıcılık, yolsuzluk ve AB'nin mali çıkarlarını zedeleyen yasadışı faaliyetleri araştırmakta; dolandırıcılığa karşı mücadelede AB'ye ve ulusal otoritelere yardımcı olmakta; Euro sahteciliğinin önlenmesi, mevzuatın ve idari uygulamaların iyileştirilmesi için çalışmaktadır.

OLAF, işlevsel olarak bağımsız hale gelmesi için tasarlanmış, bütçesel ve idari özerkliğe sahiptir. OLAF, tam bağımsızlıkla iç soruşturma (AB bütçesi tarafından finanse edilen herhangi bir Avrupa Kurumu veya organının içinde) veya dış soruşturmalar (AB bütçesinin tehlikede olduğu, yani ulusal düzeyde her yerde) yapmaya yetkilidir. Bu amaçla, OLAF üye devlet ve üçüncü ülkelerin yetkili makamları ile yakın işbirliği içerisinde ekonomik faaliyet yürütülen tesislerde yerinde kontrol ve denetim yapabilir (EC, 2012).

### 2.8.5 Özel Mali Usulsüzlük Jürileri

Her kurum özel mali usulsüzlük jürisi kurmak ya da çeşitli kurumlar tarafından oluşturulan bir ortak jüriye katılmak durumundadır. Jürinin rolü bir mali usulsüzlük oluşup oluşmadığını ve varsa ne sonuçlar doğuracağını belirlemektir. Bu jürinin görüşüne dayanarak kurum, tazminat ödenmesi ya da disiplin cezası ile sonuçlanan disiplin işlemlerinin başlatılmasına karar verir. Ayrıca jüri, eğer sistemik sorunlar algılsa, tavsiyeler içeren bir rapor sunabilir (EC, 2008: 300).

---

<sup>1</sup> 2009–2014 parlamento dönemi için Avrupa Parlamentosunun toplam üye sayısı 754'dır.

<sup>2</sup> “Avrupa Zirvesi” anlamındaki Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi ile karıştırılmamalıdır.

<sup>3</sup> 2000/597/EC, Euratom sayılı Öz Kaynaklar Kararı uyarınca, öz kaynaklar alanında kullanılan Gayri Safi Milli Hâsıla (Gross National Product - GNP) kavramının 2002 yılından itibaren Gayri Safi Milli Gelir (Gross National Income -GNI) kavramı ile değiştirilmesine karar verilmiştir (Güvenç, 2008: 33). GSMH ile Gayri Safi Milli Gelir birbirinin aynısıdır (OECD, 2003).

<sup>4</sup> Ödeme ödeneği cari mali yıl harcamalarıyla önceki mali yıllardan gelenleri de içerir ve bütçe gelirleriyle toplam ödeme ödenekleri denk olmalıdır.

<sup>5</sup> Taahhüt ödeneği içinde bulunulan yıla ve ertesi yıllara ilişkin ödeneklerdir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### SEÇİLEN BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE BÜTÇELEME SÜREÇLERİ

Bu bölümde AB üyesi Avrupa ülkelerinden Almanya, Fransa ve İngiltere'nin bütçeleme süreçleri incelenecektir. Bu üç ülkenin neden inceleme konusu olduğuna gelince; seçilen bu ülkeler hem dünyada, hem de Avrupa'da güçlü ekonomiye ve tam demokrasiye sahip üç ülke olarak bilinmektedir. Bunun yanında, bu ülkelerin her birinin kendine özgü farklılıkları bulunmaktadır. Almanya federal sistemle, Fransa yarı başkanlık rejimi ile İngiltere ise monarşi ile yönetilmektedir. Bu farklılıkların, bütçeleme süreçlerine de yansıtacağı öngörülerek, ele alınan ülkelerin sayısı az da olsa, kapsamlı bir örnekleme yelpazesi oluşturacağı düşünülmüştür.

#### 1. ALMANYA

Dünyadaki en güçlü ekonomilerden biri durumunda ve yenilikçilikte önde gelen bir bilgi ülkesi olan Federal Almanya Cumhuriyeti Avrupa'nın merkezinde yer almakta olup dünyaya açık demokratik bir ülkedir. Almanya 82 milyonluk nüfusuyla da AB'nin en büyük ülkesi durumundadır. Almanya, Avrupa'nın en güçlü ve dünyanın dördüncü büyük ekonomisi durumundadır. Ayrıca dünyanın en çok ihracat yapan ikinci ülkesidir. Alman firmaları yurt dışında son derece olumlu bir üne sahiptir (Frankfurter Societäts-Medien GmbH, 2011).

16 eyaletten<sup>1</sup> oluşan Federal Almanya Cumhuriyeti 1949 yılından beri demokratik, parlamenter nitelikte federal bir devlettir ve 16 eyaletin kendi anayasası, parlamentosu ve hükümeti vardır. En yüksek devlet erki federal yönetimin elinde olup Federal Meclisin (Bundestag) yanı sıra eyalet hükümetlerinin delegasyonlarından oluşan Federal Konsey de (Bundesrat) federal yasaların

ıkarılması sürecinde yer alır. “Temel Yasa” (Grundgesetz) olarak anılan Alman Anayasası devletin hukuki ve siyasi temelini oluşturur ve yasamayı düzenler.

### **1.1 Btceleme Sürecini Düzenleyen Yasal ereve**

Btceye ve btceleme sürecine dair birçok hükümler içeren Federal Almanya Anayasası (Temel Kanun, Grundgesetz) ile birlikte, devletin federatif yapısından dolayı, Federal Devletin (Bundesrepublik Deutschland) ve eyaletlerin (Bundeslnder) kendisine özgü btysel mevzuatı vardır. Ayrıca Federal Devlet ile eyaletler arasındaki btysel ilişkiler hakkında yasal düzenlemeler bulunmaktadır.

#### **1.1.1 Alman Btce Sisteminin Temel Yasaları**

Alman btce sisteminin temel yasaları şunlardır (Lienert ve Jung, 2004: 220):

- Temel Kanun (Anayasa, 1949 – Grundgesetz)
- Ekonomik İstikrar ve Büyümeyi Teşvik Kanunu, 1967 - Stabilitts--und Wachstumsgesetz, StWG
- Btysel İlkeler Hakkında Kanun, 1969 - Haushaltsgrundsatzgesetz, HGrG.
- Federal Btce Kanunu, 1969 - Bundeshaushaltordnung, BHO ve 16 eyaletin kendi özel btce tzesi.
- Federal Sayıştay Yasası, 1985, (Bundesrechnungshofgesetz).
- Hükümetler arası ilişkiler hakkında yasalar (zellikle dayanışma paktları) ve Federal Hkmetten Eyalet Hkmetlerine Hibelerin Denkleştirilmesi Yasası.
- Sosyal güvenlik fonlarını oluşturan yasalar.

Ekonomik İstikrar ve Büyümeyi Destekleme Yasası, kamu sektörü btcelerinin, devletin ihtiyaçları için finansman gereğini karşılayan geleneksel rolünden, bir bütün olarak ekonominin ihtiyaçlarını karşılamak üzere tasarlanan modern bir fonksiyona dönüşmesi temel değişimi dikkate alınarak 1967 yılında



yürürlüğe girmiştir. Bütçe İlkeleri Yasası Federasyon ve Eyaletlerin bütçe mevzuatlarını bu Yasa'nın ortaya koyduğu bazı ilkeler uyarınca düzenlemelerini zorunlu kılar. Bu yasanın hükümlerinin bazıları genellikle doğrudan yönetimin her iki düzeyi için geçerlidir. Bütçe İlkeleri Yasasında yapılacak herhangi bir değişiklik Bundesrat'ın (16 Eyaletin temsil edildiği Federal Konsey) onayını gerektirir. Federal Bütçe Kanunu'nda Federasyon, Bütçe İlkeleri Yasası uyarınca, bütçe hakkında düzenleme yükümlülüklerini yerine getirmiştir. Kanun ayrıca bazı ek düzenlemeleri içerir. Eyaletlerin her biri sırayla, kendi Eyalet Bütçe Kanunu'nu kabul ederek yükümlülüklerini yerine getirmişlerdir. Yıllık Bütçe yasalarının fonksiyonu yıllık bütçeyi teşkil etmektir ve kalıcı bir kural olarak Federal Bütçe Kanununda bulunması uygun olmayan bazı hükümleri içerebilir. Yıllık bütçe yasalarının statüsü Federal Bütçe Kanununa eşittir (her ikisi de Bundesrat'ın itiraz edebildiği düzenlemelerdir ancak bu organın onayını gerektirmez) ve sınırlı bir dönem için Federal Bütçe Kanunu'nun münferit hükümlerine değişiklik getirebilir. Bütçe İlkeleri Yasası hükümlerinde değişiklik yapamaz; bu Bundesrat onayı gerektiren bir düzenlemedir. Ek idari düzenlemelere gelince: Bunlar özellikle Federal Bütçe Kanunu'nda belirlenen idari düzenlemeleri ve bütçe sistemi tesisi ile ilgili düzenlemeleri (amaç ve fonksiyona göre sınıflandırma, Federasyonun teknik bütçe talimatları) ihtiva ederler (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 7–8).

Almanya bir AB üyesidir. Maastricht kriterlerinin nicel sınırları iç mevzuatına dâhil edilmemiş olmakla birlikte, makroekonomik istikrar bakımından bu kriterlere uyar.

## **1.2 Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri**

### **1.2.1 Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Konsey (Bundesrat)**

Almanya'da yasama organı iki meclislidir: Tüm halkın temsilcisi olan Federal Meclis (Bundestag) ile eyaletlerin temsilcisi olan Federal Konseyden (Bundesrat) oluşur.

Bundestag (Almanya Federal Meclisi) Almanya'nın yasama organıdır. Berlin'de bulunan parlamentonun üyeleri, doğrudan Alman halkı tarafından seçilir. Üye sayısı 620, yasama dönemi 4 yıldır (Deutscher Bundestag, 2011).

Anayasa'ya göre; dış politika, savunma, seyahat özgürlüğü, göç, para rejimi, gümrük ve ticaret birliği, posta ve telekomünikasyon gibi ülkenin tamamını ilgilendiren konularda yetki Federal Meclise aittir. Eyaletlerin, ancak federal bir yasanın kendilerine açık bir şekilde izin vermesi halinde ve o yasanın öngördüğü ölçüde yasama yetkileri bulunmaktadır.

Bundesrat (Almanya Federal Konseyi) ise Almanya'nın 16 eyaletinin temsil edildiği yasama meclisidir. Eyalet yönetimleri tarafından görevlendirilen 69 üyesi ile yasama sürecine katılmaktadır. Federal hükümet nezdinde eyaletlerin çıkarlarını temsil etmektedir. Bütçe tasarıları dahil her federal yasa Federal Konseyde görüşülmek zorundadır. Federal mevzuatın oluşumuna katkıda bulunur. Federal Meclise eşit bir yasa koyucu kurum statüsüne sahiptir Almanya'daki bazı yasaların yürürlüğe girebilmesi için Federal Konseyin onayı gerekmektedir. Özellikle eyaletlerin mali ve idari egemenliklerini ilgilendiren yasaların Anayasa'nın 77'inci maddesi çerçevesinde onaylanması gerekmektedir ve Federal Konseyin onayı olmadan yürürlüğe giremez (Akar, Özer ve Demirci, 2005: 7).

### **1.2.2 Federal Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlar**

Federal Başbakan (Bundeskanzler, Şansölye). Almanya'da yürütme demek başbakan demektir. Başbakan, çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilmiş bir "güçlü kişi" görünümündedir. Başbakanın bu konumu nedeniyle, Almanya'daki hükümet sistemine "başbakan demokrasisi" denilmektedir (Akar, Özer ve Demirci, 2005: 10)

Federal yürütmeyi kuran Federal Anayasa'da üç ilke somutlaştırılmıştır; şansölye ilkesi, departmansal ilke (Ressortprinzip) ve kabine ilkesi. Hükümet Federal Şansölye ve bakanlardan oluşur (Anayasa, m. 62). Federal Başbakan Bundestag tarafından herhangi bir tartışma olmaksızın seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından resmen atanır (Anayasa, m. 63). Şansölye bakanlarını seçer ve onlar Cumhurbaşkanı tarafından resmen atanır veya görevden alınır (Anayasa, m. 64). Şansölye federal bakanların kendi sorumluluğu ile kendi departmanları içinde yürüteceği hükümet politika ve ilkelerini belirler (Anayasa, m. 65). Departmansal ilkenin önemli bir yüzü, kendi sorumluluğunun bir parçası olarak her bir bakan Parlamento önünde soruları yanıtlar ve herhangi bir başarısızlıklardan dolayı suçlamaları üstlenir. Bu,

idare üzerinde Parlamentonun meşru bir siyasi üstünlüğünün ifadesi olarak görülür. Anayasa’da açıkça “Bakanlar Kurulu” ifadesi bulunmamakla beraber “Federal Bakanların aralarındaki görüş ayrılıkları konusunda Federal Hükümetin karar vereceğini” ifade eder (Anayasa, m. 65) .

### **1.2.3 Bakanlıklar ve yürütme organı ajanslar**

Bakanların sayısını ve görev alanlarını kural olarak Başbakan belirlemektedir. Ancak, bazı Bakanlıklar Anayasa’da belirtilmiştir. Bu bakanlıklar, Dışişleri, İçişleri, Adalet, Maliye ve Savunma Bakanlıklarıdır. Bunlardan son üçünün kurulması anayasal bir zorunluluktur. Federal Başbakan, güçlü bir konumdadır ve bu gücünü hükümet politikasının ilkelerini belirleme yetkisinden almaktadır. Bu suretle, Federal Başbakan tespit ettiği politikanın sorumluluğunu da üstlenmektedir. Federal Başbakan, kabinenin Bundestag tarafından seçilmiş tek üyesi olduğundan, Bundestag’a karşı yalnızca o sorumludur (Akar, Özer ve Demirci, 2005: 10).

#### **1.2.3.1 Harcamacı Bakanlıklar**

Federal hükümetin görev alanı ulusal düzeyde olduğu için eyalet hükümetlerine göre daha fazla sayıda Bakanlığa sahiptir. Ancak ulusal düzeydeki bu bakanlıklar daha küçük çaplı bakanlıklardır ve bazı istisnalar hariç taşra teşkilatları yoktur. Bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerden biri olan harcamacı bakanlıkların kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılmasına Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmektedir. Her bakanlığın yapısı bakanlık içi kurullarla belirlenir. Her harcamacı bakanlığın bir bütçe bölümü bulunmaktadır. Bütçe görüşmelerinde güçlü bir rolü olan mali görevli bütçenin hazırlanmasından sorumludur (TC MB, 2009: 6).

#### **1.2.3.2 İcracı Ajanslar**

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan bir diğer aktör icracı ajanslardır. Federal hükümetin yasama yetkisini kullanabileceği alanlarda yeni ortaya çıkan görevler için Federal Konseyin onayı ve Federal Meclisin çoğunluğunun kabulü ile söz konusu ajanslar kurulabilir. Ajansların kurulmasına ilişkin hüküm Anayasa’da yer almakla birlikte söz konusu ajansların kuruluşlarını düzenleyen temel bir kanun yoktur ancak ajanslar, kamu hukukuna veya özel hukuka tabidir. (TC MB, 2009: 6).

### **1.2.3.3 Yürütme Organı Ajanslar**

Almanya’da kamu hukukuna tabi olan ajanslar ilgili bakanlıklar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak yönetilmektedirler, Doğrudan yönetilen ajanslar, bir kuruluş kanuna dayalı olarak kurulurlar ve genellikle temel hükümet fonksiyonlarına ilişkin görevleri yerine getirirler. Bu kurumlar genellikle düzenleme, sektörel denetim ve araştırma yapan kurumlardır. Dolaylı ajansların bir tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Yasal denetim altında bulunurlar ve bazılarının kendi yönetim kurulları vardır. Temel olarak sosyal güvelik, sağlık ve istihdam alanlarında faaliyet göstermektedirler (TC MB, 2009: 7).

Özel hukuka tabi ajanslar ilgili bakanlık tarafından yönetilme konusunda daha özerk bir niteliğe sahiptirler. Özel hukuka tabi ajansların iki türü bulunmaktadır ve bunlardan belirli görevler yüklenmiş olan ajanslar daha da özerk bir yapıya sahiptirler. Özel hukuka göre yönetilen ajansların genelde şirket statüsü bulunmaktadır ve yönetimleri şirket hissesine sahip olanlar tarafından yürütülmektedir (TC MB, 2009: 7).

Bu ajansların çoğu kamu bankaları gibi teşebbüslerden, araştırma kurumlarından ve kültürel kurumlardan oluşmaktadır. Belirli görevler yüklenmiş ajanslar ise sözleşme hükümlerine göre yönetilmektedir ve genellikle lisans verme gibi teknik konular ve tüketici haklarını koruma gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bunlar devlet bütçesinden pay alırlar ve genel kural olarak kamu hukukuna tabi ajansların bütçesi yönetimde tabi oldukları bakanlık bütçesi altında gösterilirler. Sadece bazı ajanslar önemli miktarda gelir elde edebilmektedirler. Söz konusu gelirler federal bütçe geliri olarak değerlendirilmektedir. Federal Hükümet Bütçesi İşgücü Piyasası Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumu gibi kurumlara yapılan transferleri onaylar (TC MB, 2009: 7).

### **1.2.4 Maliye Bürokrasisi ve Üst Düzey Memurların Sorumlulukları**

Bütçenin hazırlanmasında ve yürütülmesinde üst düzey memurların rollerini ve sorumluluklarını belirleyen özel yasalar yoktur. Ancak, tüm kamu görevlilerinin sorumlulukları ve hakları tamamen kanunda belirtilir. Ana ayırım kadrolu memurlar (beamte), ve sözleşmeli personel (angestellte; kamuda daha çok alt düzey ve geçici

işlerde çalışanlar, ancak üst düzey görevlere de atanabilirler, toplam kamu personelinin % 40'ini çalışanlar arasındadır (Akar, Özer ve Demirci, 2005: 13).

### **1.2.5 Parlamento Komisyonlarının Kurulması ve Rollerini**

Anayasa, üç daimi meclis komisyonu oluşturur: AB, dışişleri ve savunma, dilekçe komisyonları (m. 45). Anayasa'da kamu maliyesi ile ilgili bir daimi komisyondan söz edilmemektedir. Ancak, kendi içtüzüğüne göre, Bundestag daimi komisyonlar oluşturma yetkisine sahiptir. 2003 yılında, Bütçe Komisyonu, Mali Komisyon ve Ekonomik İşler Komisyonu da dâhil olmak üzere 21 daimi komisyon kurulmuştur (TC MB, 2009: 8).

Alman hükümeti harcamak için Bundestag onayı olmadan hiçbir kaynak alamaz. Bu bağlamda, Bütçe Komisyonu tüm komisyonların en parlamentosal olanıdır: Federal Hükümetin harcamalarını irdelemektedir ve her yıl federal bütçe müzakeresinden sorumludur. Herhangi bir yasal düzenlemede belirtilmemekle birlikte, parlamenter geleneklere göre, Bütçe Komisyonu başkanı daima ana muhalefet grubunun bir üyesidir. Bütçe Komisyonunun daima vurguladığı en önemli konu kamu maliyesinin sağlam temellere oturtulmasıdır (Deutscher Bundestag, 2012a).

Bütçe Komisyonu yıllık bütçe tasarılarının onaylanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Her parlamento dönemi başında her bir bakanlık için bir raportör atanmaktadır. Dört yıllık parlamento dönemi boyunca raportörler ilgili oldukları bakanlıkların finansal planları ve amaçları konusunda kapsamlı bilgiler üretmektedirler. Raportörler, görevleri boyunca, Bundestag'a değişiklik önerisinde bulunma ve müzakerelerin sonuçlarını hazırlama konularında sorumluluğu paylaşmaktadırlar (TC MB, 2009: 8).

Bütçe yasa tasarısına ilişkin genel kurulun ikinci okuması için değişiklik önerisi yapmak dışında Bütçe Komisyonunun iki önemli rolü daha bulunmaktadır. Birincisi söz konusu komisyonun alt komisyonu olan Denetim Komisyonu aracılığıyla bütçe süreci başlamadan önce Federal Sayıştayın yıllık raporunda belirttiği tavsiyelere uyulduğundan emin olmaktır. İkincisi, yüksek kamu harcaması gerektiren herhangi bir yasama teklifinin bütçenin durumu ile uyumlu olup

olmadığını araştırmaktır. Diğer komisyon raporlarının aksine Bütçe Komisyonu raporu, sorumlu özel bir komisyona değil, ikinci okumada dikkate alınması için doğrudan Bundestag genel kuruluna hitap etmektedir. Dolayısıyla özel bir komisyonun Bütçe Komisyonu yorumunu kabul ya da ret etme yetkisi bulunmamaktadır. Genel kurul yeni harcamalar için gelirlerin yeterli olacağı konusunda emin olmalıdır. Bütçe Komisyonu yeterli gelir bulunması için tavsiye sunar, ancak yine de harcamaların karşılanması sıkıntılı ise tasarı onaylanmaz (TC MB, 2009: 8).

Bundestag'ın kabulü ve Bundestrat onayı ile (Anayasa, m. 53/a) iki meclisten ortak bir komisyon teşkil edilir. Bu bir Uzlaşma Komisyonu olup, bu komisyon, diğer anlaşmazlıkların yanı sıra, iki meclis arasında meydana gelebilecek bütçesel anlaşmazlıkları giderir.

### **1.2.6 Diğer Anayasal Kuruluşların Teşkilî ve Rollerî**

Anayasa (m. 93), Anayasa Mahkemesini ve diğer üst düzey mahkemeleri oluşturur: Federal İdare Mahkemesini (bütçesel yasalarla ilgili olarak idare tarafından alınan kararlar ve eylemler hakkındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak için), Federal Finans Mahkemesini (vergi anlaşmazlıkları için) ve Federal Sosyal Mahkemeyi (sosyal güvenlik anlaşmazlıkları için) (m. 95). Anayasa ayrıca disiplin soruşturması amacıyla federal mahkemeler kurması veya federal kamu görevlileri aleyhine şikâyetleri takip etmesi için Federasyona yetki verir (m. 96).

### **1.2.7 Alt Ulusal Hükümetlerin Rolü ve Sorumlulukları**

Anayasa, üç düzeyde ayrı ve özerk yönetimler kurar. Federasyon hukukunun eyaletlerin hukukuna göre daha öncelikli olmasına rağmen (Anayasa, m. 31), Anayasa eyaletlere güçlü yasama yetkileri verecek şekilde tasarlanmıştır. Özellikle, Anayasa'ya göre, aksine bir düzenleme veya izin olmadıkça, devlet yetkilerinin kullanımı ve devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi eyaletlerin görevidir (Anayasa, m. 30 ve 70). Federasyon ve eyaletlerin eşzamanlı yasama yetkilerinin olduğu hallerle beraber, Anayasa, Federasyonun sahip olduğu özel yasama yetkisi alanlarını belirtir (örneğin, yurtdışı hizmetleri, federal suyuolları ve nakliye, sınır muhafızları, merkezi polis, iletişim) (Anayasa, m. 70–74/a). Yetkisi

eyaletleri aşan sosyal sigorta kurumları, federal seviyede veya eyalet seviyesinde doğrudan tüzel kişi olarak yönetilmektedir (Anayasa, m. 87/2).

### **1.3 Bütçenin Hazırlanması**

1967’de kabul edilen İstikrarı ve Ekonomik Büyümeyi Teşvik Kanunu (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) uyarınca, Federal Devlet ve eyaletler, bütçe politikalarını ekonomi politikasının ana hedefleri yönünde düzenlemek zorundadırlar. Bu hedefler fiyat istikrarı, istihdamda yüksek bir seviye, dış ticaret dengesi, sürekli ve istikrarlı bir ekonomik büyümedir. Federal devlet ve eyaletlerin, kendi görev alanları için birer mali plan hazırlayıp beş yıllık bir döneme ait gelir ve giderleri belirlerler. Kamu bütçelerinin, bütün yönetim düzeyindeki bütçelerle sıkı bir uyum halinde düzenlenmeleri gerekmektedir. Bunlar arasındaki mevcut işbirliğinin en önemli organı, 1968 yılında kurulmuş olan Mali Planlama Konseyidir (Finanzplanungsrat). Bu konseye federal devlet, eyaletler, belediyeler ve Alman Federal Bankası (Bundesbank) katılır (Deniz, 2007: 69).

#### **1.3.1. Bütçeleme Periyodu**

Alman bütçeleme süreci incelendiğinde tüm bütçe periyodunun yaklaşık üç buçuk yıl sürdüğü görülür. Bu süreçte karar yetkisi iki farklı kurumundur: Yürütme (hükümet/idare) bütçe yasasını ve bütçe gerekçesini hazırlar ve bütçeyi parlamento tarafından kabul edildiği şekliyle uygular. Parlamento ise, sırayla, bütçe tasarısını inceler, nihai bütçeyi kabul eder ve yıllık olarak sunulan Federal Maliye Bakanlığı ve Federal Sayıştay raporları vasıtası ile hükümeti ibra eder. Almanya’da bütçenin Parlamentoda görüşülme ve onay süreci diğer ülkelere göre daha ayrıntılı ve uzundur.

#### **1.3.2 Taslak Bütçe Hazırlanması**

Belirli bir mali yıl için bütçenin hazırlanmasında hükümetin çalışmaları genellikle bir yıldan daha önce başlar. Başlangıç noktası Aralık sonunda veya Ocak başlarında Maliye Bakanlığı tarafından en yüksek federal yetkililere dağıtılan bir genelgedir; temel özellikleri şunlardır:

— Bütçe durumunun genel bir değerlendirmesi;

— Genellikle Mart ayı başlarında, belirli bir tarihe kadar tekliflerini sunmaları için, en yüksek federal yetkililere bir çağrı;

— Gelir ve giderin bütçelenmesi ve personelle ilgili kalemlerin yönetimi için yönergeler (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 17).

En yüksek federal makamlar, sırayla alt kuruluşlarından tekliflerini ister. Her kurum lüzumu kadar harcama talebini bir üst makama iletir. Farklı gereksinimler koordine edilirken, departman bütçelerinden sorumlu en yüksek federal makam gerekli gördüğü kaynaklar için Federal Maliye Bakanlığına bir teklif sunar. Her kurumun bütçe görevlisi tekliflerin hazırlanmasından sorumludur. Bütçe müzakerelerine veri üretmek için, en yüksek federal yetkililer tekliflerini sunmadan önce, her yılın başında güncellenen mali plandaki ölçüt rakamlar ve mevcut mali plandaki gelirler ve giderler Federal Maliye Bakanlığı tarafından yeniden değerlendirilir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 17).

Federal Maliye Bakanlığı, federal yüksek yetkililerin verdiği teklifleri kabul etmek zorunluluğunda değildir. İlgili kuruluşlar ile görüştükten sonra bunları değiştirebilir. Bu bütçe müzakereleri farklı düzeylerde yapılır: daire, genel müdürlük ve bakanlar düzeyinde. Bu görüşmeler esnasında, herhangi bir ihtilafı noktayı çözmek için girişim yüksek seviyeden düşük seviyeye doğru yapılır. Eğer çözümsüz noktalar bakanlık düzeyinde bile çözülemiyorsa, federal hükümet tarafından karar verilmelidir. İçinde genişletilmiş esnekliğin yürürlükte olduğu federal bütçe bölümüne dair görüşmeler için özel kurallar geçerlidir. Genişletilmiş esneklik Konsolide Bütçenin Dördüncü Bölüm içeriğinde belirtilen harcamalar ile ilgilidir. 2006 federal bütçesinde, genişletilmiş esneklik yaklaşık 3.500 bütçe kalemini içeren 108 kısmı kapsamakta olup harcama hacmi yaklaşık 15 milyar Euro'dur. Bu harcamalara ilişkin olarak, belirli harcama kategorileri içinde virmana ve ilgili mali yılın ilerisinde kullanılmayan bütçe fonlarının kullanılabilirliği için genişletilmiş uygunluğa izin verilir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 17–18).

Bütçe hazırlama sürecinde Federal Sayıştayın uzman incelemesi raporundan yararlanır. Federal Sayıştay temsilcileri bir danışman sıfatıyla departman seviyesinde bütçe görüşmelerine katılır. Bununla beraber, kararların giderek politik mülahazalarla alındığı yüksek düzeyli görüşmelerde bu temsilciler yer alamazlar.



Federal Maliye Bakanlığı en yüksek federal yetkililer tarafından verilen teklifler temelinde bütçe tasarısını yapar. Sonra, kabineye sunulması için, taslak bütçe Federal Şansölyeye aktarılır. Federal Hükümet genel olarak, yeni yıl başlamadan önce bütçenin yasalaştırılması için bütçe tasarısını Temmuz ayı başlarında kabul eder (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 18).

## **1.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci**

### **1.4.1 Bundesrat ve Bundestag’a Bütçe Tasarısının Sunulması**

Şansölye bütçe tasarısını “bir kural olarak en geç 1 Eylül’ü müteakip Bundestag toplantısının ilk haftasında”, (Federal Bütçe Kanunu m. 30), Bundesrat ve Bundestag’a aynı anda sunar” (Anayasa m. 110/3). Normal yasama yolundan farklı olarak (Bundesrat tarafından sunulmasından sonra Bundestag’ta görüşülmesi) bu, Bundesrat ve Bundestag’a aynı anda sunulması işlemi, bütçe kanunu tasarısının acil olması dolayısıyladır. Almanya’da mali yıl 1 Ocak’ta başlamaktadır ve mali yılbaşından önce bütçenin onayı zorunludur. Fakat yürürlüğe girebilmesi için Bundesrat’ın onayı zorunlu değildir (Deniz, 2007: 70–71).

### **1.4.2 Bundesrat’ta (Eyaletler Konseyi) Birinci Aşama**

Federal bütçenin hazırlanmasında Eyaletler Bundesrat’ta yer alabilirler. Bundesrat’ın altı hafta içinde bütçe tasarısı hakkında pozisyonunu ifade etme hakkı verilmiştir (Anayasa m. 110/3). Federal Hükümet Bundesrat’ın Federal Şansölyeliğe gönderdiği yorumlara bir cevap taslağı hazırlar. Bu cevap ve ekli belgeler Bundestag’a sunulur. Bu, Bundestag’ın tartışma ve müzakerelerinde eyaletlerin tutumunun da dikkate alınmasının mümkün olduğu anlamına gelir (Deutscher Bundestag, 2012b).

### **1.4.3 Bundestag’ta (Federal Parlamento) Birinci Görüşme (Okuma)**

Bütçe yasa tasarıları Federal Parlamentoda üç okumadan geçmektedir. Genellikle Eylül başında düzenlenen ilk görüşmede (okuma) Maliye Bakanı taslağı müzakereye sunar. Birkaç günlük tartışmadan sonra taslak bütçenin sonraki müzakerelerinden yükümlü olan, Bundestag Bütçe Komisyonuna gönderilir (Deutscher Bundestag, 2012b).

#### **1.4.4 Bütçe Komisyonu Tarafından İnceleme**

Bütçe Komisyonu, tüm tahminleri inceler ve gerektiğinde tadilat önerileri sunar. Geleneksel olarak muhalefet partisine mensup bir Parlamento üyesinin başkanlık ettiği bütçe komisyonunda görüşmeler yaklaşık olarak 1 ay sürmektedir. (Deniz, 2007: 71). Bütçe Komisyonu kararları bir grup komisyon üyesi tarafından hazırlanır (her departman bütçesi için raportörler). Raportörler ve ilgili en yüksek federal yetkililer, Federal Maliye Bakanlığı ve Federal Sayıştayın temsilcileri ile taslak bütçeyi tartışır (Deutscher Bundestag, 2012b).

Bütçe Komisyonunda sadece raportörler ve eş-raportörlerin belli noktalarda anlaşma sağlayamadıkları ya da konu Bütçe Komisyonunun kendisi tarafından ele alınmasını gerektiren temel öneme sahip olduğu durumlarda tartışma düzenlenir. İhtisas komisyonlarının ve Bundesrat'ın yorumları Bütçe Komisyonu müzakerelerinde ele alınır. Bütçe Komisyonu tarafından daire bütçeleri görüşülürken nihai olarak bertaraf edilemeyen sorunlar “çözüm toplantısı”na kadar rafa kaldırılır. Bu toplantı genellikle Kasım'da düzenlenir ve Bütçe Komisyonunun taslak bütçe hakkında müzakerelerinin bitişine işaret eder. Federal Maliye Bakanlığı tüm ertelenmiş sorunları ve hakkında bir karar verilmesini gerekli saydığı diğer konuları birleştirir ve çözüm oturumlarında alınacak kararlar için belgeler sunar. Çözüm oturumu (ikinci), diğer öğeler arasında, Vergi Gelirleri Tahminler Çalışma Grubu bulgularını esas alarak, öngörülen vergi geliri ile ilgili güncellemeleri de içerir (Kasım başında, sonbahar toplantısı) (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 19).

#### **1.4.5 Bundestag'ta İkinci Okuma**

İkinci okumada ise, Komisyon müzakerelerinin çıktısı Bütçe Komisyonu raportörleri tarafından Bundestag'ın genel kurul oturumuna sunulur. Bu, departman bütçelerinin tartışılmasının başlangıcının belirtisidir. Bundestag her departman bütçesi için ayrı bir karar alır (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 19). Gerek Bundestag, gerekse Bütçe Komisyonunda, bütçe görüşmelerine ilişkin bir zaman sınırlaması getirilmemiştir. Sadece, İç tüzükte (m. 95) taslak bütçenin ve bütçe kanununun ikinci okuma aşamasının, ilk okumadan sonra gelen 5 haftadan daha az bir süre içerisinde gerçekleşmeyeceği belirtilmektedir (Deniz, 2007: 71).

#### **1.4.6 Bundestag'ta Üçüncü Okuma**

Önce departman bütçeleri için değişiklik önermeleri ve kararlar için önermeler ele alınır; bütçe tasarısı bir bütün olarak üçüncü okumada oylamaya sunulur (Deutscher Bundestag, 2012b).

#### **1.4.7 Bundesrat'ta İkinci Aşama**

Bütçe Bundestag tarafından kabul edildikten sonra, Bundestag Başkanı kararı müzakerenin ikinci aşaması için Bundesrat'a iletir. Bir kez daha, Mali Komite tarafından Bundesrat kararı ve alt komite kararı için Mali Komite önerisi hazırlanır. Bundan sonra rutin yasama usulü uygulanır: Bundesrat bütçeyi kabul etmede anlaşmaya varamazsa benimsenen tasarımı almasından itibaren üç hafta içinde Uzlaşma Komisyonuna itiraz edebilir. Bundestag gerekirse Uzlaşma Komisyonu tarafından önerilen bütçe tadilatlarını tekrar oylar. Bütçe tasarısı kanunlaşması için Bundesrat onayını gerektirmediği için, Bundesrat'ın sadece iki hafta içinde bütçeye itiraz etme hakkı vardır. Ancak, Bundestag gerekli çoğunluk oyu ile bu itirazı reddedebilir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 19–20).

#### **1.4.8 Onay, İmza ve İlan**

Bütçe, Bütçe Yasası gereğince oluşturulur. Bundestag ve Bundesrat'tan geçişinden sonra Maliye Bakanı ve Federal Şansölye tarafından onaylanıp bütçe kanunlaşır ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp genellikle Aralık ayı sonlarında Federal Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer (Deniz, 2007: 71). Mali yıl takvim yılıdır. Bütçe yapıldıktan ve Bütçe Yasası yürürlüğe girdikten sonra, idare harcama yapmaya ve bütçede belirtilen taahhütlere girmeye yetkilidir.

Alman parlamentosunda bütçeleme sürecinin Türkiye'ye göre daha uzun olduğu, dolayısıyla parlamentonun bütçe üzerindeki incelemelerini daha etkin bir şekilde yapabildiği değerlendirilmektedir (İlgaz, 2010: 88).

### **1.5 Bütçenin Uygulaması**

Yürütmenin temeli, bütçe yasasında belirlendiği şekilde, idareye bütçe giderlerini gerçekleştirme ve harcama taahhütlerine girişme yetkisi vermektir. Bütçe yasası ilan olunca Federal Maliye Bakanlığı bütçe yönetim genelgesi olarak

bilinen “nihai bütçe ve ekonomik yönetim ile ilgili idari genelge”sini yayımlar. Genelge, federal yönetim tarafından bütçenin yönetimi konusunda ayrıntılı talimatları içerir (örneğin bütçe yasasında öngörülen tasarrufun nasıl uygulanacağı) ve bütçe hükümlerinin tutarlı uygulanması için rehberlik sağlar. Ayrıca bu idari hükümler hükümetin bir parçası olmayan en yüksek federal yetkililer açısından da bütçe mevzuatının bağlayıcı gücüne sahiptir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 24).

Bütçe yasası, gerektiği gibi, mali yılbaşına kadar ilan edilemezse Anayasa m. 111 uyarınca geçici bütçe yönetimi hakkındaki hükümler yürürlüğe girer. Anayasa m. 111’e göre bütçe yasalaşmıncaya kadar hükümet, özellikle Federasyonun yasal görevlerine ait yükümlülüklerini karşılamak ve yasal kurumları korumak için gerekli olan tüm ödemeleri yapmaya yetkilidir. Anayasa m. 111 ile verilen yetkiler, hem özü hem de zamanı açısından sınırlı olup, sadece bütçe yasası gerçekleştirilinceye kadar onun yerine yetki verecek şekilde işlev görür.

### **1.5.1 Bütçe Fonlarının Yönetimi**

Harcama ödenekleri ve taahhüt ödeneklerini kapsayan bütçe kalemleri, ilgili kalemlerin münhasıran sıralı yetkili yöneticileri olarak bilinen, özel yetkililer tarafından yönetilmektedir. Bir kural olarak, bütçe fonları, kendi uzmanlık görevini yürüten sorumlu yetkililer tarafından yönetilmektedir. Bütçe kaynaklarının yönetiminde sorumluluk açısından, şunu belirtmek gerekir ki, Anayasa m. 65 uyarınca, her federal bakan kendi departmanının işlerini yürütmekten sorumludur; buna göre, bakanlar kendi bakanlık bütçesinin yönetiminden sorumludur. Aynı durum bakan olmayan en yüksek federal yöneticiler için de geçerlidir.

Her departman veya ajans, bütçe ödeneklerinin yönetimi için, doğrudan bakana veya ajans başkanına karşı sorumlu bir bütçe yetkilisi belirler (Federal Bütçe Kanunu, m. 9). En yüksek federal makamlarda, bütçenin düzenli yürütülmesi için bakana karşı sorumlu ve sadece bakan tarafından önerilebilen ya da bakanın atanmış yardımcısı olan kişi bütçe yönetimi başkanı olur. Federal Bütçe Kanunu, m. 9/2 uyarınca bütçe yetkilisi, bütçeyi yürütmenin yanı sıra, mali planlama için gerekli belgelerin ve taslak bütçenin hazırlanmasından sorumludur. Ayrıca, bütçe yetkilisi mali önem arz eden tüm tedbirlere dâhil olma hakkına sahiptir.

### **1.5.2 Bütçenin Uygulanmasında Federal Maliye Bakanlığının Rolü**

Almanya’da en üst mali merciler, federal seviyede Federal Maliye Bakanlığı ve eyaletlerde de Eyalet Maliye Bakanlıklarıdır. Maliye politikası uygulamasında da bütçe, borçlanma ve vergi ile gümrük politikaları bir bütün olarak bu bakanlık bünyesinde yürütülmektedir (Deniz, 2007: 72). Bütçenin yürütme durumunu izlemek ve gerektiğinde gelir veya gider gelişmelerindeki durumun mali plan ile belirlenen yoldan sapması halinde, Federal Bütçe Kanunu m. 41 uyarınca, harcamaya bir kısıtlama koyarak müdahale etmek Federal Maliye Bakanlığının yetkisindedir.

### **1.5.3 Harcanmamış Bakiyeler**

İdare, bütçeye göre, gider gerçekleştirme ve taahhüde girme yetkilerine prensip olarak sadece mevcut mali yılın sonuna kadar haizdir (Federal Bütçe Kanunu m. 45/1). Harcamaların ertelenmesinin uygun olması durumunda bunun istisnaları vardır. Bu tür harcamalar için harcanmamış bakiyeler birikebilir. Harcama ödeneğinin kullanılmayan kısmı, bu ödeneğin bütçeye konulduğu mali yılın ertesindeki ikinci mali yılın sonuna kadar, belirli bir amaç için kullanılabilir olarak kalır (Federal Bütçe Kanunu m. 45/2).

Departmanlar kendi sorumluluklarında harcanmamış bakiyeler ihdas edebilir. Ancak, bu nesnel bir gereklilik olduğunda uygulanır. Böyle bir gereklilik, özellikle içinde bulunulan mali yıl ötesine sarkan, karşılanması gereken yasal yükümlülükler olduğunda ortaya çıkar. Bu bakiyelerin kullanımı her zaman Federal Maliye Bakanlığının onayını gerektirir. Federal Bütçe Kanunu m. 45/3 uyarınca, harcanmamış bakiye için bir karşılık gösterilirse Federal Maliye Bakanlığı onay verebilir.

### **1.5.4 Bütçe Aşımı**

Bütçenin uygulanması sırasında beklenmeyen olaylar belirli kalemlerde bütçe tahminlerini aşmak için zorlayıcı bir talep oluşturabilir. Böyle bir ihtiyaç halinde, Anayasa Federal Maliye Bakanlığını, fona ihtiyaç duyan departmanlar tarafından sunulan, bütçe dışı veya aşırı harcama müracaatlarına bütçe adına ödenek vermekten sorumlu hükümet makamı olarak yetkilendirmiştir (m. 112). Bu, Federal Maliye Bakanlığının “acil harcama yetkileri” olarak anılır.

#### **1.5.4.1 Aşırı ve Bütçe Dışı Harcama**

Tüm yedek tedarikleri tükendikten sonra, yine de bir kalemdede yapılması gereken gider ayrılan fonları geçiyorsa aşırı harcamadan bahsedilebilir. Bütçe dışı harcama ise bütçede hiç tertibi ve bir önceki mali yıldan kalma harcanmamış bakiyesi bulunmayan harcamadır. Federal Bütçe Kanunu m. 37/4'e göre her üç ayda bir Bundestag ve Bundesrat bütçe dışı ve aşırı harcama konusunda bilgilendirilmelidir; temel veya ciddi önemli mali durumlarda bu bildirim derhal yapılmalıdır. Herhangi bir durumda aşırı veya bütçe dışı harcama belli bir limiti (2008 için 5 milyon Euro) aşıyorsa "ciddi mali öneme sahip" harcama olarak kabul edilir. Mayıs 1977 tarihli kararında Federal Anayasa Mahkemesi (m. 45/1), bütçe dışı ve aşırı harcama müracaatlarının kabul edilebilmesi için yerine getirilmesi gereken şartları belirler (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 26–27):

— Gereksinme beklenmedik olmalıdır.

— Gereksinim zorlayıcı olmalıdır. Harcama, nesnel ve ertelenemez, mutlak zorunluluk olmalıdır.

#### **1.5.4.2 Aşırı ve Bütçe Dışı Taahhüt Ödenekleri**

Federal Maliye Bakanlığına bütçe dışı ve aşırı harcama yapma yetkisi Federal Bütçe Kanunu, m. 38/1, ikinci cümle kapsamında verilmiştir. Ancak, bu hükümle açıkça belirtildiği gibi, Maliye Bakanlığı tarafından, "beklenmedik ve zorlayıcı gereksinim" ile aynı, geçerli şartlar altında, aşırı veya bütçe dışı taahhüt ödenekleri verilebilir.

Eğer herhangi bir durumda aşırı veya bütçe dışı taahhüt ödenekleri bütçe yasasında belirtilen toplam tavan sınırını ya da uygulanacak yasal yükümlülükleri aşmıyorsa bir ek bütçenin kabulü için yeni bir yasa yapmaya gerek yoktur. Aşırı veya bütçe dışı taahhüt ödenekleri için 2008 Bütçe Yasası, m. 4/2'de 10 milyon Euro'luk bir tavan belirlenmiştir ve tek bir mali yıl içinde vadesi gelen harcamalar için bu tavan 5 milyon Euro'dur (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 27).

### 1.5.5 Tahsisatlar

Federal hükümetin önemli bir çıkarı olan belirli görevlerin yerine getirilmesi için, bu çıkarların bu tür bir tahsisat olmaksızın hiç ya da gerekli ölçüde sağlanamayacağı durumlarda, ödenekler federal yönetime ait olmayan kurumlara aktarılır. Bu tür tahsisatların büyük bir kısmı araştırma ve geliştirme sektörüne gitmektedir. Spor, kültürel ilişkileri ve çevre korumayı teşvik; önemli eğitimsel, ekonomik veya sosyal nitelikteki projelere de tahsisat verilmektedir. Bu, geniş anlamda, tahsisat vererek bu sorumluluğun devredilmesi mümkün olmamış olsaydı devletin kendisinin eylemde bulunması gerekeceği sektörlerdir. Bu ödenekler federal yönetim dışındaki kurumlara verildiğinden, yapılması için ödenek verilen görevlerin yerine getirilmesini ve verilen fonların verimli kullanılmasını sağlayacak özel düzenlemeler getirilmiştir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 32).

Tahsisler arasında şöyle bir ayırım yapılmaktadır (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 34):

—Kurumsal destek

—Proje teşviki

### 1.5.6 Federal Likidite Planlaması

Bir departmana çalışma fonu tahsisi ile Federal Maliye Bakanlığı o departmana belirli bir süre içinde (bir veya üç ay) belirli bir miktara kadar ödeme yapma yetkisi verir (Federal Bütçe Kanunu m. 43/1). Federal Maliye Bakanlığı, acil kullanım için gerekli olmayan nakit parayı ihtiyaç duyulduğunda kullanılabileceği bir şekilde yatırıma koyar (Federal Bütçe Kanunu m. 43/2).

Gerçek nakit fonlarının satın alınması ve/veya yatırımı Frankfurt'ta bulunan Finanzagentur GmbH Bundesrepublik Deutschland eliyle gerçekleştirilir. Ocak 2004'te kurulan ve tüm federal yönetimlerin hesaplarını Bundesbank'taki havuzlarda (alt hesaplarda) toplayan ve nakit havuzu olarak işlev gören bu sistem Deutsche Bundesbank tarafından desteklenmektedir. Gün biterken, alt hesap fazlaları otomatik olarak merkezi hesaba aktarılır. Alt hesaplardaki açıklar ise otomatik olarak düzeltilir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 39). Deutsche Bundesbank Federal

Almanya'nın merkez bankasıdır ve böylece, "bankacıların bankası"dır. 1999 yılından bu yana tek para birimi olan Euro nedeniyle diğer ulusal merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası ile sorumluluğu paylaşarak "Eurosistem" in parçası olmuştur. Şu anda Bundesbank Yönetim Kurulu altı üyeden oluşur. Bunların yarısı Federal Hükümet ve diğer yarısı Bundesrat tarafından aday gösterilir ve tüm üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bundesbank Federal Hükümet talimatlarından bağımsızdır. Bu bağlamda, durumu Federal Anayasa Mahkemesi ile karşılaştırılabilir. Frankfurt'taki Bundesbank Merkez Ofisinde yaklaşık 10.000 kişi istihdam edilmektedir. Almanya genelinde 9 ana bölge ofisi ve 47 şubesi bulunmaktadır ve Bundesbank finansman, nakit temini, nakitsiz ödeme ve bankacılık denetimi alanlarında faaliyetlerini gerçekleştirmek için bu taşra örgütünü kullanır (The Deutsche Bundesbank, 2012).

### 1.6 İç Denetim

Bu çalışma kapsamında iç ve dış denetim ayrı başlıklar altında incelenmektedir fakat Almanya'nın denetim sisteminde iç ve dış denetim ayrımı yoktur. Federal hükümet hesaplarının denetimi aynı zamanda bütçe ve ekonomi yönetiminin incelenmesini de içerir. Denetim görevi 540 milyar Euro'dan fazla tutardaki yıllık federal gelir ve giderleri kapsamaktadır (Bundesrechnungshof, 2012a). Denetim, aşağıdaki iki aşamada yapılır (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 47):

— Federal Sayıştay ve yerel denetim büroları tarafından yürütülüp, Federal Sayıştayın federal mali yönetim hakkında yıllık raporuyla belgelendirilen denetim (idari denetim)

— Bütçe Komisyonunun bir alt komitesi olan Bundestag Parlamenter Denetim Komitesi tarafından yürütülen denetim (siyasi denetim)

Almanya'da önceden "üç taraflı ön kontrol" modeli ile "yönetim sorumluluğu" modelinin karması bir sistemi vardı. (Gülen 1998: 8). Önceden iç denetim büroları (ön denetim ofisleri) doğrudan bağımlı olduğu Federal Sayıştay ile bütünleşikti. İç denetim bürolarının başkanlarının atanması ve görevden alınmasına Federal Sayıştay muvafakat verirdi ve iç denetim büroları denetim sonuçlarını



Federal Sayıştaya gönderirdi. İç denetim sistemi, 1997 yılında, spesifik işlemleri herhangi bir zamanda kontrol edilebilen, departmanlar dâhilinde bulunan ön denetim bürolarının kurulması ile değiştirildi. Bu değişiklikle, iç denetim departmanlar dâhilinde, kendi kendini kontrol şeklinde, merkezi olmayan bir şekilde yürütülmektedir (Lienert ve Jung, 2004: 246). Bütünleşik olarak yürütülen iç ve dış denetim ile ilgili detaylar Dış Denetim ve Federal Sayıştay başlığı altında verilecektir.

### **1.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama**

Tahsilât ve ödemelerde federal görevler genellikle federal vezne veya ödeme büroları tarafından üstlenilir. Federal vezne ayrıca tüm ödemelerin kayıtlarını tutar ve hesapların bağlanmasına katılır (Federal Bütçe Kanunu m. 71 ve 79).

2006 tarihinde, Bonn'da merkezlenen, Federal Nakit Yönetimi ve Muhasebesi için Federasyon Yetkili Merkezi kurulmuştur. Bu Merkez Federal Maliye Bakanlığı bünyesinde konuşlanmış olup, o tarihte feshedilen ana federal veznenin görevlerini üstlenmiştir. Yetkili Merkeze ek olarak, yerelde dört federal vezne bulunmaktadır. Bunlar Halle (Saale), Weiden (Oberpfalz) Kiel ve Trier'de yerleşiktir.

Federal Maliye Bakanlığı nihai hesaplar temelinde bütçe hesabını ve varlık ve borçlar temelinde hesaplarını hazırlar (Federal Bütçe Kanunu, m. 80/3). Federal Bütçe Kanunu m. 81 ve devamı bütçe hesabının terkiibini, nihai nakit ve bütçe hesaplarının içeriğini detaylandırır ve nihai bir raporda nihai nakit ve bütçe hesabının izah edileceğini hükme bağlar (m. 84'e kadar).

### **1.8 Dış Denetim ve Federal Sayıştay**

Almanya'da Anayasaya göre üç ayrı yönetim düzeyi belirlenmiş olup bunlar Federal Devlet, Federe Devletler ve yerel yönetimlerdir. Her düzeydeki yönetim otonomdur ve Anayasal açıdan bağımsızdır. Her yönetim düzeyinin kendine özgü denetim sistemleri bulunmaktadır. Federal Devletin en üst denetim kurumu, Federal Sayıştaydır (Bundesrechnungshof). Her Eyalette birer Federe Devlet Sayıştayını yer almaktadır. Federal Sayıştay ve Federe Sayıştaylar birbirinden bağımsız olarak

denetim yapmakta, ancak birbirleriyle yakın bir işbirliği içinde bulunmaktadır. Yerel yönetimler de belediyeler (Gemeinde) ve iller (Kreis) olarak ikiye ayrılmakta ve kendi denetim organlarıncı denetlenmektedirler (Köse, 2007: 128).

### **1.8.1 Federal Sayıştay (Bundesrechnungshof)**

Federal Sayıştay (Bundesrechnungshof) bir yüksek federal otoritedir. Federal yetkililer hiyerarşisi içinde, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanlık ve federal devlet daireleri ile aynı statüye sahiptir. Hükümet denetiminden bağımsız bir organ olan Federal Sayıştay yalnızca yasayla bağlıdır (Bundesrechnungshof, 2012a). Federal Sayıştay, hükümet ile ilişkilerinde bağımsızdır (Köse, 2007: 128–131):

— Onun denetim faaliyetleri üzerinde herhangi bir kısıtlama yoktur; yani, neyin, ne zaman, nerede ve nasıl denetlenecek olduğunu Federal Sayıştay tek başına belirler. Parlamento Federal Sayıştaya denetim görevi verme hakkına sahip değildir, ancak sadece denetim için öneriler sunar.

— Federal Sayıştay Başkanı ve Başkan Yardımcısı federal hükümet tarafından önerilir, Bundestag ve Bundesrat tarafından seçilir ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Görev süreleri 12 yıldır. Yeniden seçilmelerine izin verilmez.

— Federal Sayıştayın bütçesi diğer anayasal organların bütçe hazırlık prosedürüyle aynı hükümlere tabidir. Bu şu anlama gelir: eğer federal hükümet tarafından kabul edilen bütçe Federal Sayıştayın sunduğu tekliften sapma gösterirse ve Federal Sayıştay bu tür sapmaya razı olmazsa üzerinde herhangi bir anlaşmaya varılamayan Federal Sayıştay bütçe tasarısının bu kısımları, değişmeden hükümetin taslağına dâhil edilecektir. Aynısı federal bütçe taslağındaki Federal Sayıştay bütçesinin iyileştirilmesi ve Maliye Bakanlığı tarafından kabineye sunulan mali plan için de geçerlidir. Federal Sayıştay parlamento ile ilgili ilişkilerinde de bağımsızdır.

— Üyeleri yargıç bağımsızlığına sahip olan Federal Sayıştay, hesap ve bütçenin iktisadi yerindeliği ve usule uygunluğunu denetler. Federal Hükümet ile Bundestag ve Bundesrat'a her yıl rapor verir. Federal Sayıştayın diğer yetkileri federal bir yasayla düzenlenir (Anayasa m. 114).

Federal Sayıştay, heyetleşme ilkeleri ile düzenlenmiştir, yani Federal Sayıştayın hiçbir üyesi tek başına nihai karar almaya yetkili değildir. Bunun amacı, nesnel karar almayı sağlamaktır. Karar alma organları aşağıdaki gibi düzenlenmiştir (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 47–48):

— İkili heyetleşme (Daire Başkanı ve Denetim Bölümü Başkanı)

— Eğer Başkan veya Başkan Yardımcısı ya da bir ikili heyetleşme üyesi söz konusu kararın bu üçlü heyetleşme tarafından alınmasını gerekli görürse üçlü heyetleşme (ikili heyetleşme artı Başkan veya Başkan Yardımcısı).

— Heyetleşmeler anlaşmaya varamadığı veya özel önem taşıyan durumlarda Sayıştay Senatoları (senatolar, daire başkanı, denetim bölümlerinin başkanları, ilgili daire dışında başka bir denetim bölümünün başkanı ve gerekirse Başkan veya Başkan Yardımcısından oluşur).

— Büyük senato (Başkan, Başkan Yardımcısı, tüm daire başkanları ve en az üç denetim bölümü başkanlarından oluşur); büyük senato özellikle önemli, örneğin, yıllık raporun veya Federal Sayıştayın özel raporlarının hazırlanmasıyla ilgili kararlardan sorumludur.

### **1.8.2 Denetim Büroları**

Federal Sayıştayın Berlin, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, Münih ve Stuttgart'ta bulunan 9 bölgesel denetim bürosu vardır. Bunlar Federal Sayıştayın rehberliği ve çalışmalarını düzenleyen yasal hükümlere uygun olarak kendi denetim görevlerini yürütürler. Bölgesel denetim büroları konu alanlarına ayrılmışlardır. Her bir konu alanı Federal Sayıştayın bir denetim alanını bir veya heyetleşmesini desteklemektedir (Bundesrechnungshof, 2012b). Federal Bütçe Kanunu denetim bürolarına, Federal Sayıştay gibi, kendi idari ve teknik gözetimi altında denetim yapma yetkisini verir (m. 100). Denetim gelirlerin, harcamaların ve taahhüt ödeneklerinin doğru girişi ve fonların ekonomik kullanımı ile ilgilenir. Bütçe yetkilileri, Federal Sayıştaya olduğu gibi, bölgesel denetim bürolarına bilgi vermekle yükümlüdür.

### **1.8.3 Federal Sayıştay Tarafından Yapılan Denetimin Kapsamı**

Anayasada Sayıştayın görevi “kamu hesaplarının denetimi ve mali yönetimin düzenliliğinin ve performansının incelenmesi” olarak açıklanmıştır. 1969 Federal Bütçe Yasası da Sayıştayın görev alanını, özerk kuruluşlar da dâhil olmak üzere Federal Devletin mali yönetimi olarak belirlemiştir (Köse, 2007: 131).

Sayıştay ayrıca tamamı ya da bir kısmı Federal Devlete ait, ticaret ya da sanayi alanında faaliyet gösteren özel hukuk teşebbüslerini, özelleştirilme aşamasına getirilmiş teşebbüslerdeki kamu hisselerinin durumlarını, özerk kamu kurum ve kuruluşlarını (Federal İş ve İşçi Bulma Kurumu, Radyo ve Televizyon Kurumu gibi) da denetleme yetkisine sahiptir. Eyaletler, yerel yönetimler ve özel kuruluş ve hatta kişiler de, eğer Federal Devletin devrettiği bir görevi vekaleten yerine getiriyorlarsa (örneğin yol yapımı ve sosyal yardımların yürütülmesi gibi) ya da Federal Devletin mali yardımlarından veya garantörlüğünden yararlanıyorlarsa (örneğin bir özel sektör kuruluşunun belirli bir araştırma projesi için Federal Devletten yardım alması gibi), Sayıştayın denetim alanına girmektedirler (Köse, 2007: 131–132).

Bağımsız kamu kurumları ile bilimsel kuruluşların Sayıştayca yapılan denetimleri sınırlandırılmıştır. Örneğin Federal Radyo ve Televizyon kurumlarının, yargı organlarının, Federal Merkez Bankasının kendi görev alanlarına ait çalışmaları Sayıştayca denetlenmez. Ancak bu kurum ve idarelerin yönetsel karar ve harcamaları (örneğin personel işlemleri ve giderleri, diğer cari ve yatırım harcamaları vb.) denetime tabidir (Köse, 2007: 132).

### **1.8.4 Denetim Prosedürü**

Federal Sayıştayın uyguladığı denetim yöntemleri çeşitlilik göstermektedir. Bu yöntemler denetimin amacına göre, denetlenecek konuların niteliğine göre, uygulanan denetim tekniklerine göre değişik biçimler almaktadır. Bu denetimler kısaca şöyle özetlenebilir (Köse, 2007: 132–133):

“Genel denetim” olarak nitelendirilen denetimde, hiçbir şeyin denetim dışında kalmamasına özen gösterilerek, ilgili kurum hakkında genel geçerliği olan sonuç ve bulgular saptanmaya çalışılır.

Büyük yatırımları ilgilendiren “proje denetimleri”nde, santral yapımı, savunma sistemleri gibi projeler incelenerek bir taraftan sistem ve programlarla ilgili bir bilgi bankası oluşturulurken, diğer taraftan da sonraki projeler için ışık tutacak birtakım bulgular saptanmaya çalışılır.

“Ağırlık noktası denetimleri”nde, genellikle bir bütün olarak denetime alınan bir alanın sadece belirli bir kısmının, örneğin savaş uçağı alımında sadece elektronik donanımın denetlenmesi yoluyla belirli bir sorunun yanıtı alınmaya çalışılır.

“Enine kesit denetimi”nde denetim kapsamındaki birçok kurum ya da kuruluş bir tek yönüyle araştırılarak genel sonuçlara ulaşılmaya çalışılır. Bu denetimin amacı, ilk planda belirli bir kurumun durumunu saptamak ya da tek tek olayları incelemek değil, belirli bir konunun ilgili tüm kurumlardaki uygulamasını ortaya koyarak normalden sapmaları ortaya çıkarmaktır. Örneğin kamu binalarındaki enerji tüketimi, seçilmiş değişik federe devlet dairelerinde incelenerek denetlenir ve aşırı tüketim eğilimi ortadan kaldırılmaya çalışılır.

“Sistem ve program denetimleri”nde ise, çeşitli açılardan birbirleriyle bütünlük arz eden ve birbiriyle uyumlu olan birçok tasarımın amaca uygunluğu denetlenir. Örneğin Kimsesiz Çocukları Koruma Birliğinin denetiminde, sistemde görülen hatalar bütün benzeri kuruluşlar açısından da araştırılır ve topluca düzeltme yoluna gidilir. Organizasyon ya da bilgi işlem sistemlerinin denetimi, bu tür denetimlere bir örnek olarak verilebilir.

### **1.8.5 Denetim Sonuçları**

Kurumsal yapıda (mahkeme tipi) olup üyelerinde yargıç sıfatı olmasına rağmen Federal Alman Sayıştayının yargılama-yaptırım gücü bulunmamaktadır (Bayar, 2005: 65). Federal Sayıştayca gerçekleştirilen denetimlerin sonucunda yapılan değerlendirmeler ve getirilen öneriler denetlenen kurumlar için yasal olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, ilgili kurumlar bu eleştiri ve önerilere uygun hareket etmeye özen gösterirler. Çünkü yasama organı Sayıştayın önerileri doğrultusunda mali sonuçlar doğuran kararlar alabilir. Bu durum, eyalet sayıştayları ve yerel yönetimlerin denetim daireleri için de geçerlidir (Köse, 2007: 134).

### **1.8.6 Yıllık Faaliyet Raporu**

Yıllık faaliyet raporu Parlamenta (Parlamenta'nın Üst ve Alt Komisyonlarına) ve federal hükümete sunulur. Bunlar, raporun içerdiği konulara özel bir önem verirler. Raporlarda (Köse, 2007: 130):

- Federal hükümetin bütçe ve mali yönetimiyle ilgili bulgular.
- Alınacak önlemlere yönelik somut tavsiyeler ile
- İdari verimlilikle alakalı yetkili kişi olarak Federal Sayıştay başkanının ve Federal Sayıştayın danışmanlık faaliyetine ilişkin bilgiler bulunur.

### **1.8.7 Sayıştayın Danışmanlık İşlevi**

Almanya'da “bir yüksek denetim kurumunun yürütme erkinin karar verme sürecine müdahale etmemesi gerektiği” ilkesi bulunmaktadır. Başka bir deyişle, yüksek denetim kurumunun denetimi ex post olmalıdır. Yüksek denetim kurumlarının kısıtlayıcı yeteneği nedeniyle bu ilkenin ihlalinin hükümet operasyonlarını zayıflatacağı düşünülür. Ancak Federal Sayıştay, denetim ve eleştiri fonksiyonu ötesinde, mali yönetim ile ilgili kararlarda Parlamento ve Hükümete yardım sağlamaktadır. Dolayısıyla, denetim çalışmaları sırasında bulunan sorunları çözmek için öneriler yapmaktadır. Ayrıca, mevzuat açıkça Sayıştaya kendi denetim bulgularına dayanarak Parlamento, Hükümet ve münferit bakanlıklara tavsiyelerde bulunma yetkisi verir. Böylece bütçeleme sürecinde Sayıştayın görevi sadece geriye dönük denetim değil, aynı zamanda aktif bir eleman olmaktır (Zavelberg, 1996: 202–203).

### **1.8.8 İbra İşlemleri**

Her yıl Nisan ayı başlarında, Federal Maliye Bakanlığı Bundestag ve Bundesrat'a önceki mali yılın yıllık hesabını gönderir ve böylece ibra işlemini başlatır. Yıllık hesabın başka bir kopyası Bundestag ve Bundesrat'a ek olarak, hesapları denetleyen ve kamu maliyesinin düzgün ve verimli uygulanıp uygulanmadığını belirleyen Federal Sayıştaya iletilir. Yılsonunda “Federal Mali Yönetim Yıllık Raporu”nda Federal Sayıştay tarafından federal hesapların mali

denetim bulguları Bundestag, Bundesrat ve ilgili Bakanlıklara sunulur (Bundesministerium der Finanzen, 2008: 40).

Yıllık hesabın parlamenter denetimi, Federal Sayıştayın mali denetimine dayanılarak, mali yılın ertesi yılında Denetim Komitesi tarafından üstlenilir. Denetim Komitesi Bundestag Bütçe Komisyonunun bir alt komitesidir. Bütçe Komisyonu esas olarak bütçelenen fonlara izin vermekten sorumludur. Denetim Komitesinin işlevi ise bütçenin kontrol edilmesidir. Denetim Komitesinin tüm üyeleri aynı zamanda Bütçe Komisyonunun da üyeleridir. Aynı kişilerin hem ödenek tahsisinden hem de bütçenin kontrolünden sorumlu olması suretiyle, Federal hükümet üzerindeki parlamenter denetim ve kontrolün seviyesi artar (Zavelberg, 1996: 205).

Ayrı ibra işlemleri yöntemiyle, Federal Sayıştayın yıllık raporunda incelenen mali yıl için, Bundestag ve Bundesrat her biri diğerinden bağımsız olarak, federal hükümete ibra vermek konusunda karar verir. İbra verilmesi sonucunda ilgili mali yılın bütçeleme süreci sona ermiş olur.

## **2. FRANSA**

65 milyon nüfuslu Fransa (2011 yılı yaklaşık rakamı) Batı Avrupa'nın en geniş yüzölçümüne sahip ülkesi olup (AB'nin % 20'si) geniş tarım ve ormancılık üretim bölgelerine sahiptir. Güçlü bir ekonomiye sahip olan Fransa'nın şirketlerinin bazısı dünyada birinci sıradadır (Fransa'nın Türkiye Büyükelçiliği, 2012).

4 Ekim 1958 Anayasası, Beşinci Cumhuriyet olarak adlandırılan şimdiki devlet yönetiminin kurumlarının işleyişini belirlemektedir. Yarı başkanlık rejimi ile yönetilen Fransa'nın 1958 Anayasası, Devlet Başkanını kurumların temel taşı olarak tespit etmiştir. Cumhurbaşkanı, bu kurumların iyi işlemesini garanti altına alan kişidir. Cumhurbaşkanı, Orduların başı, ulusal bağımsızlığın sorumlusu olarak, ağır kriz dönemlerinde istisnai yetkilere sahiptir. Bazı kanun tasarılarını halkoyuna sunabilir ve Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. Uygulamada, dış politikanın yönlendirilmesinde başlıca rol kendisine verilmiştir. Cumhurbaşkanı,

Başbakanı ve Başbakanın teklifi üzerine, hükümet üyelerini tayin eder. Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. Başbakan, milli savunmadan sorumludur ve kanunların uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Hükümetin faaliyetlerini yönetir. Hükümet, ulusal politikayı tespit eder ve yürütür. İdare ve silahlı kuvvetler hükümetin yetkisindedir. Hükümetin yönetimi Parlamento'nun denetimi altındadır. Cumhurbaşkanı meşruiyetini doğrudan Fransız halkından alır. Başbakan ise meşruiyetini parlamento çoğunluğuyla elde eder (Fransa'nın Türkiye Büyükelçiliği, 2012).

Fransa'nın çift meclisli parlamento sistemi, demokrasi içerisindeki rolünü yerine getirir. Millet Meclisi üyeleri, doğrudan genel oyla, iki turlu, tek adaylı ve çoğunluk esasına dayalı seçimle, 5 yıllık bir süre için seçilir. Senato üyeleri ise, doğrudan genel oyla 9 yıl için seçilir ve Meclisin aksine feshedilemez. Senatörlerin üçte biri üç yılda bir yenilenir (Fransa'nın Türkiye Büyükelçiliği, 2012).

AB Fransız dış politikasının merkezinde yer almaktadır. General de Gaulle ve sonrasında gelen Fransa Devlet Başkanları hep Avrupa'da bir birliğin kurulması ve gelişmesi, AB'nin ekonomik ve siyasi saygın bir güç olması yönünde sürekli emek vermişlerdir (Fransa'nın Türkiye Büyükelçiliği, 2012).

## **2.1. Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve**

Fransa, klasik bütçe sisteminin esaslarının ve bütçe hukukunun doğduğu yer olarak kabul edilen ve bu yönüyle de, Türkiye dâhil, dünyanın geri kalanına örnek olmuş bir ülkedir (Deniz, 2007: 72).

### **2.1.1 Fransız Bütçe Sisteminin Ana Kanunları**

Fransız Bütçe Sisteminin Ana Kanunları şöyle sıralanabilir (Lienert ve Jung, 2004: 187):

— 1958 Anayasası

— 2001 Organik Bütçe Kanunu<sup>2</sup> (OBK) (*Loi Organique Relative Aux Lois De Finances*, LOLF)



—Sosyal Güvenlik Finansmanı Hakkında Organik Kanun (*Loi Organique Relative Aux Lois De Financement De La Sécurité Sociale*, LOLFSS, no: 96–646, 22 Temmuz–1996)

— Sosyal Güvenlik Kanunu

— 1994–1995 Mali Yargı Kanunu (dış denetim hukuku)

— Yerel Yönetimler Kanunu

— 1962 Kamu Muhasebesi Kararnamesi

— 1922 tarihli Harcama Taahhütlerini Kontrol Kanunu

Fransa, yürütme organına bütçelemeye güçlü yetkiler veren bir anayasaya ve devlet bütçesi konusunda kapsamlı bir yasal çerçeveye sahiptir. Bütçe Tasarısı Parlamenteoya sunulduğunda, Parlamenteonun sadece giderleri azaltıcı, gelirleri artırıcı yönde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak buna rağmen Parlamenteoda çok yüksek sayıda değişiklik önergesi verilmekte fakat bunların çok azı Hükümetin desteğini alarak yasalaşabilmektedir. Kabul edilen bu değişiklikler de uygulamada, genellikle toplam bütçe rakamının % 3'ünü geçmemektedir (Deniz, 2007: 73).

Ağustos 2001 tarihinde, 1959 yılı Mali Çerçeve Kanunu'nun yerini alan, kısaca "LOLF" olarak adlandırılan, yeni bir organik bütçe kanunuyla önemli bir reform yapılmıştır. Reformun iki temel amacı vardır:

1 - Artan mali saydamlık ile bütçenin sonuçlar ve performansa dayalı olarak yeniden yapılandırılması yoluyla kamu yönetiminin çağdaştırılması,

2 - Meclisin bütçe üzerindeki bilgi ve kontrolünün artırılmasıyla kamu maliyesi açısından güç dengelerinin değiştirilmesi.

2005 yılında bir deneme uygulamasından sonra OBK, 2006 yılından itibaren tamamen uygulanmaya başlanmıştır. OBK ile getirilen bütçe reformu esas olarak Meclis tarafından başlatılmış, önemli siyasi partilerin desteği ve politik görüş birliği

ile kabul edilmiştir. Söz konusu yeni kanun tüm bütçe çerçevesini kapsamaktadır ve dört bölüme ayrılabilir:

- 1- Bütçenin program yapısı
- 2-Artan ödenekler ve Parlamentonun denetim yetkisi
- 3-İdarelere bütçe uygulaması açısından daha fazla yetki verilmesi
- 4-Performans bilgisinin bütçe sistemine dâhil edilmesi

Reformun en önemli unsuru, daha önce “bütçe grupları” ile olan deneyim kapsamında şekillendirilen“programların” oluşturulmasıdır. OBK bütçenin; misyonlar, programlar ve faaliyetlere bölünmesini öngörmektedir. Buna göre *misyon*, belirli bir politikaya katkıda bulunmak üzere oluşturulmuş çeşitli programlardan meydana gelmektedir. Tek bir bakanlığı veya birden çok bakanlığı kapsayabilir (TC MB, 2012b).

Sosyal Güvenlik Finansmanı Hakkında Organik Kanun ise Sosyal Güvenlik ile ilgili bütçesel hükümleri içerir. Anayasa ve bu iki organik yasaya bütçe süreçlerinin ve işlemlerinin ayrıntısını veren bir dizi kanun ve yönetmelik eşlik etmektedir. 1962 Kamu Muhasebesi Kararnamesi bütçe ve muhasebe süreçlerinde önemli aktörlerin sorumluluklarını ortaya koymaktadır.1922 tarihli Harcama Taahhütlerini Kontrol Kanunu saymanların konum ve görevlerine değinmektedir.

### **2.1.2 Bütçe Kanunlarının Temel İlkeleri**

Peş peşe çıkarılan organik bütçe kanunlarında geleneksel bütçe ilkelerine yer verilmiştir. 2001 tarihli OBK ile (m. 50) gelir ve giderlerin dört yıllık projeksiyonlarının yıllık bazda tasarılarla konulması gerekli görülmüştür. Bütçesel genellik ve birlik ilkelerinin kanundaki ifadesi olarak OBK toplam gelirin ve genel bütçe giderlerinin tek bir “hesabı” (tek belge anlamında) olacağını belirtir (m. 6).

Genellik ilkesi geleneksel olarak hep vurgulanmıştır ancak, Devlet bütçesi Maliye Bakanı tarafından, sosyal güvenlik finansmanı ise Sağlık Bakanı tarafından sunulmaktadır. Bu hal çift bütçeleme süreci ile sonuçlanan, kanunun genellik ve

birlik ilkelerinin açık istisnalarıdır. İki ayrı bütçeleme süreci iki ayrı organik kanunla düzenlenir.

Fransız Kamu Mali Yönetim Sisteminin temel ilkelerinden birisi, “ita amirliği” ile “saymanlık” görevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Bu temel ilkenin bir gereği olarak, bu görevleri yürüten görevliler ayrı idari otoritelere bağlı olarak görevlerini yürütmektedirler. Fransa’da bu temel ilkeye bağlı kalınarak, saymanlık görevinin güvenceye kavuşturulması, ön denetim yapan saymanların görevlerini daha sağlıklı yürütmeleri için gerekli ortam sağlanmış; öte yandan, kamunun muhasebe hizmetlerinin yetkin kişiler aracılığıyla yürütülmesi mümkün kılınmıştır (Köse, 2007: 120). Saymanlar harcama taahhütlerinin ön kontrolünden sorumludur. Saymanların bu şekilde muhasebe ve harcama kontrolleri, Fransa’nın bütçe yönetiminde geleneksel yüksek merkezi tavrını yansıtmaktadır.

Belirlilik ilkesinin uygulanacağı yol 2006 tarihinde tamamen değiştirilmiştir. Devlet bütçesinin birçok başlığı, 47 adet misyon (hedef) çerçevesinde 158 programa göre onaylanacaktır. Bu, daha önce idari birim ve harcamaların ekonomik türüne göre sınıflandırılmış olan, önceki 848 harcama kısmının yerini alacaktır (Lienert ve Jung, 2004: 190). 2001 tarihli OBK ile yeni bir ilke olarak bütçe şeffaflığı (*sincérité*) getirilmiştir (m. 32).

## **2.2. Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri**

### **2.2.1. Yürütme ve Yasama**

1958 Anayasası biri doğrudan seçilmiş Millet Meclisinden ve diğeri dolaylı olarak seçilen Senatodan oluşan iki meclisli bir parlamento teşkil eder. Her iki meclisin işleyişi organik bir yasa ile düzenlenmiştir. 1962 Referandumundan bu yana Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı) genel oyla seçilir. Cumhurbaşkanı, Başbakanın yanı sıra Başbakanın tavsiyesi üzerine diğer Bakanları atar; Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık eder ve Parlamentonun kabul ettiği kanunları yayımlayıp yürürlüğe koyar (veya Parlamentonun yasaları yeniden gözden geçirmesini ister).

Başlangıcında, Beşinci Cumhuriyette bütçeleme konusunda Parlamento ciddi şekilde sınırlandırılmıştı. Ancak son yıllarda yürütmenin güçlendirilmesine

yönelik, Parlamento'ya tekrar güç kazandırabilmek için bir dizi reform yapılmıştır. 2001 yılında kabul edilen ve 2005 yılında yürürlüğe giren kapsamlı kanun değişiklikleri ile hem kamu mali kesimi yeniden yapılandırılmış, hem de Parlamento'ya bütçe süreci içindeki eski yeri verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede özellikle (Parlamentonun her iki kanadında da) Finans Komisyonlarına özel bir önem verilmiştir (Deniz, 2007: 73).

### **2.2.2. Bakanlar Kurulunun ve Münferit Bakanların Roller ve Sorumlulukları**

Fransa'da hükümetin yapısını belirleyen herhangi bir anayasal veya yasal hüküm yoktur. Bunun sonucu olarak, bakanların sayısı büyük ölçüde değişebilmektedir. Uygulamada bir bakanlık basit bir kararla kurulabilmekte veya kaldırılabilir (Nitas, 2003: 228).

Anayasa'da Maliye Bakanı zikredilmemiştir. Onun rolü Başbakanın da imzaladığı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir. Örneğin 2004 yılının Maliye Bakanı ekonomi, kamu maliyesi ve endüstriyi kapsayan bir "süper bakanlığı" yönetmiştir. Bakanın yetkileri, bütçenin hazırlanması ve yürütülmesini, emeklilik haklarını, kamu muhasebesi ve vergi/gümrük politikalarını ihtiva eder. Bu sorumlulukların bazıları Bütçe ve Bütçe Reformu için atanan Devlet Bakanına devredilmiştir. 2002-952 sayılı Kararnameye dayanan Bütçe ve Bütçe Reformu Devlet Bakanlığı, özellikle 2001 tarihli OBK'nin uygulanması ile yükümlüdür (Lienert ve Jung, 2004: 191).

### **2.2.3 Bakanlıkların İç Organizasyonu ve Diğer Yürütme Kuruluşları**

Bakanlıkların iç organizasyonu [özellikle içlerindeki daire başkanlıklarının (*directions générales*) sayısı], haklarındaki taslak kararlar Danıştay (Conseil d'Etat) tarafından incelenip onaylandıktan sonra, Başbakanlık kararnameleri ile kurulur (Lienert ve Jung, 2004: 192). Danışma, koordinasyon ve denetim organları da Fransız sisteminde önem taşır. Bunlar arasında Danıştay (Conseil d'Etat) ile Ekonomik ve Sosyal Konseyin özel bir yeri ve ağırlığı vardır (Nitas, 2003: 229).

## 2.2.4 Kamu Kuruluşlarının Özellikleri ve Çeşitleri

Anayasa Fransa’da yasa ile kurulacak kamu kuruluşlarının kategorilerini belirtir. Ancak, kamu kuruluşları yıllık bütçenin uygulanmasında çok önemli bir rol oynasa bile, bu hususta genel bir çerçeve kanun kabul edilmemiştir. Geniş ifadesi ile iki ana kamu kurumu kategorisi vardır: idari kamu kurumları (EPA) ve endüstriyel–ticari kamu kurumları (EPIC). 2003 yılında, Binlerce okul ve hastane hariç, yaklaşık 1000 idari kamu kurumu (EPA) ve ulusal düzeyde yaklaşık 100 endüstriyel–ticari kamu kurumu (EPIC) vardı. EPA kapsamında, çeşitli alt kategoriler vardır. Bunların en önemli olanları sosyal güvenlik kurumlarıdır (Lienert ve Jung, 2004: 192). Fransız Danıştay, 1970 yılında verdiği bir kararda, EPA’ları “sadece yönetsel olan ve bazı kamu hukuku ayrıcalıklarından yararlanan”; EPIC’leri ise “yöneticileri kamu görevlileri olup prensipte kamu hukuku ayrıcalıklarından yararlanamayan ve piyasa ekonomisi koşullarına uyması gereken” kurumlar olarak sınıflandırır (Nitas, 2003: 247; Öktem-Karaer, 1991:254’ten alıntı).

## 2.2.5 Üst Düzey Memurların Sorumlulukları

Anayasaya göre, sivil üst düzey memurları (merkezi idarelerin yöneticilerini) Bakanlar Kurulu atar (m. 13). Uygulamada, üst düzey atamaları Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan ortaklaşa geri alır. Tüm memurların genel sorumlulukları ve hakları 13 Temmuz 1983 tarih ve 83–634 sayılı Devlet Memurlarının Hak ve Ödevleri Hakkındaki Kanun’da belirtilmiştir (Loi n° 83–634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

### 2.2.5.1 Meclis Komisyonlarının Kurulması Ve Roller

Her meclis yıllık bütçe kanun tasarisını inceleyen kalıcı bir bütçe komisyonuna (*Commission des finances*) sahiptir. OBK bu komisyonların rolünü ve yetkilerini, özellikle belgelere erişim ve ilgililerin ifadesini alma yetkisini güçlendirmiştir (m. 57).

### 2.2.5.2 Diğer Anayasal Organların Kurulması ve Roller

Anayasa bağımsız bir yargıyı vurgular ve bir Anayasa Konseyini teşkil eder. Anayasa Konseyi yıllık bütçe kanunlarının Anayasa ve OBK ile tutarlı olmasını sağlar. Örneğin, Anayasa Konseyi yıllık bütçenin mecliste tartışılması için günlerin

sayısı hakkında anayasal hükümlerden herhangi birine uyulmamasına dikkat çekebilir (Lienert ve Jung, 2004: 194). Anayasa ayrıca kanun ve kararnamelerin yapılmasında önemli bir rol oynayan bir üst düzey idari mahkemeye, yani Danıştaya (*Conseil d'État*) da değinir. Anayasa hükmünce (m. 39) “yasa tasarıları, Danıştay’ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulunda müzakere edilir ve iki Meclisten birinin başkanlık kuruluna verilir. Mali yasalar ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin yasa tasarıları önce Millet Meclisine sunulur”.

### 2.2.6 Alt Ulusal Yönetimlerin Rolü ve Sorumlulukları

Eyalet benzeri yerel yönetimler kamu hukuku ile yönetilen tüzel kişiliklerdir. Ayrıntılı bir yasal çerçeve 26 bölge, 100 il ve 36.763 belediyeden (*communes*) oluşan yerel yönetimlerin tüm üç katmanını tanımlar ve yönetir. Yerel yönetimler için anayasal hükümler, Fransa’nın metropoliten alanları dışındaki bölgesel idarelere ilişkin hükümlerin çok özenle ele alınmasıyla, 2003 yılında önemli ölçüde revize edilmiştir. Yerel yönetimlerin meclisleri kendi kararnamelerini kabul edebilirler; ancak kanunları yalnızca merkezi yönetim kabul edebilir (Anayasa, m. 72).

Federal (örneğin Almanya gibi) devletlerin aksine, Anayasa yerel yönetimlerin gelir ve harcama yetkilerini belirtmez. Ancak yine de Anayasa ayrı yasalarca yönetilecek belirli alanları gösteren bir dizi genel hükümleri içerir. Özellikle, Anayasa m. 72/2 şunları ileri sürmektedir:

— Yerel yönetimler yasa ile belirlenen şartlar dâhilinde gelirleri kullanabilir. Gelirler, matrahı ve oranı kanun tarafından belirlenmiş olan her türlü vergiden gelebilir.

— Yerel yönetimlerin kendilerinin artırdığı gelirler kaynaklarının büyük kısmını temin edecektir. Bu kuralı bir organik yasa yönetecektir.

— Devletten yerel yönetimlere harcama yetkisinin devrine, yasalar tarafından belirlenecek, bir kaynak artışının eşlik etmesi gerekir.

— Yerel yönetimler genelinde bölgesel eşitliği teşvik eden eşitleştirme mekanizmaları kanunla tespit edilir.

## 2.3 Bütçenin Hazırlanması

2001 tarihli OBK sadece “Devlet”i kapsayan yıllık bütçe kanunlarıyla ilgilidir. Bütçe kapsamındaki kurumsal birimleri tanımlamaz. Uygulamada devlet bütçesi, merkezi hükümetin kurumsal birimlerinin sadece bir kısmını yani merkezi idareleri, ulusal otorite altındaki idareleri ve merkezi hükümetin yerel hizmetlerini kapsar (*services déconcentrés*). Onlara yapılan transferler bütçeye dâhil olmasına rağmen, diğer kamu kuruluşları ve yerel yönetimler Devlet bütçesinin dışında bırakılır (Lienert ve Jung, 2004: 195).

### 2.3.1 Bütçe Dışı Fonlar ve Gelirlerin Tahsisi

OBK, 1959 tarihli Kanun’un gelirlerin tahsisine, bütçe eklerine ve özel hesaplara değinen maddelerinin bir kısmını korumuştur. Ancak, 1959 yasası ile karşılaştırıldığında, maliyet paylaşımına katkıdan kaynaklanan giderler (*fonds de concours*) Parlamento tarafından tahsis edilecektir ve parlamento denetiminden kaçırılmaksızın toplam harcama büyüklüklerine dâhil edilecektir (m. 17). Dahası, misyonlar ve programların (2004 yılında onlar için bir çerçeve kurulmuştur) bütçe ekleri ve özel hesaplar için şekillendirilmesi zorunluluğu vardır. OBK, yürütme merciine gelirlerin tahsis edildiği hesaplarda (*comptes d’affectation spéciale=özel güven hesapları*) bütçe projeksiyonlarında öngörülenden daha yüksek, gelirleri aşan harcamayı, konunun Parlamento’ya bildirilmesi ile yapmaya imkân sağlar (m. 21).

Sağlık ve sosyal güvenlik fonları OBK’ye tabi olmayıp devlet bütçesinin bir parçası değildir. Temmuz 1996 tarih, 96–646 sayılı LOLFSS, Parlamento’ya beklenen gelirlerin (çoğunlukla bordro vergileri) onayı, harcamaların hedefleri ve sosyal güvenlik fonlarının finansmanı için bir çerçeve oluşturmaktadır. Ayrıca LOLFSS diğer zorunlu düzenlemeleri ve yardımcı örgütleri tanımlar. Bununla birlikte sosyal güvenlik finansmanına yönelik yıllık yasaya dair Parlamento’daki tartışmalar Devletin yıllık bütçe kanunu tartışmaları (*loi de finances*) ile birlikte yer almalıdır.

### 2.3.2 Mali Kurallar

Bir Anayasa tadilatı hükmüne göre Fransa, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kurulması için gerekli yetkilerinin devredilmesine muvafakat verir (m. 88/2). Ancak, AB tarafından önerilen nicel mali kuralları dâhil etmek için ulusal

kanunlar değişmemiştir. Yalnız, OBK, bütçe projeksiyonlarının Avrupa yükümlölüklerinin dikkate alınarak tasarlanmasını gerektirir (m. 50). Bu, bütçe açıkları ve borçlara dair Maastricht kriterleri gibi AB direktiflerine dolaylı bir göndermede bulunmaktadır. Maastricht kriterleri genel yönetim bütçe açığına GSYİH'nın en fazla % 3'ü ve toplam net kamu borcunu GSYİH'nın en fazla % 60'ı ile sınırlandırmaktadır. Sonuç olarak Fransa bir AB üyesidir ve nicel sınırları, herhangi bir Fransız yasasına dâhil edilmemiş olsa da, bütçe kuralları AB'nin gerektirdiği makroekonomik istikrara ulaşacak şekilde uygulanmaktadır.

### **2.3.3 Bütçenin Hazırlanması ve Parlamento'ya Sunumu İçin Takvim**

OBK Ekim ayının ilk Salı gününü yıllık Devlet bütçesi taslağının Parlamento'ya teslim olunacağı son gün olarak belirler (m. 39). Mali yıl 1 Ocak'ta başlar (OBK, m. 1). Çok yıllık orta vadeli bütçe çerçevesinin güncellenmesiyle, Ekim'deki son teslim tarihine uymak için, bütçe hazırlık süreci bütçenin hazırlandığı yılın öncesindeki Aralık ayında başlar. Bütçe hazırlığı içindeki önemli adımlar için Parlamentoda yasal, bağlayıcı herhangi dâhilî bitiş tarihi yoktur (Lienert ve Jung, 2004: 198).

#### **2.3.3.1 Yürütme Mercii İçinde Onaylama İşlemi**

Anayasa Başbakanın Parlamento önünde hükümetin programından sorumlu olduğunu ifade eder (m. 39). OBK (m. 38) Maliye Bakanının, Başbakanın emri altında, bütçe kanunu tasarısını hazırlayacağını belirtir. Yürütme organı içinde bütçe kanunu tasarısının hazırlanması ve onaylanması için zamanlama ve işlemlerin çoğu dâhili olarak belirlenir. Cumhurbaşkanı da yıllık bütçe kanunu tasarısının şekillenmesinde bir rol oynayabilir. Özellikle, OBK bütçe yasa taslaklarının Cumhurbaşkanı'nın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulunda tartışılacağını ifade eder (Anayasa, m. 9). Uygulamada, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Maliye Bakanının rolleri siyasi duruma bağlıdır. Normal zamanlarda Bakanlar Kurulunda bütçe konusunda zıtlasma vaki olduğunda (nadiren olur) nihai kararları Cumhurbaşkanı verir. Buna karşılık, koalisyon ve kohabitasyon<sup>3</sup> zamanlarında nihai bütçe kararları Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı bakanlar kurulu toplantılarında Başbakan tarafından alınmaktadır (Lienert ve Jung, 2004: 198).



### 2.3.3.2 Bütçe Kanununa Eklenen Belgeler

Şu belgeler bütçe kanununa eklenmektedir:

Orta vadeli makroekonomik çerçeve ve mali strateji raporu: Parlamentonun iki meclisine yıllık bütçe kanunu taslağının tesliminde OBK hükümetin, aşağıdakiler de dâhil olmak üzere, ulusal ekonomik duruma ilişkin bir rapor sunmasını ister (m. 48 ve 50):

— Ulusal hesaplara dayalı makroekonomik tahminler. Bunların dayandıkları hipotezleri ve projeksiyon yöntemlerini içerecektir.

— Bütçe tasarısının sunulduğu yıldan sonraki en az dört yılı kapsayan orta vadeli gelişmeler. OBK tarafından, harcamalar ana işlevlerine göre ayrıştırılmış olarak, devlet bütçesinin gelirleri (kaynaklar) ve harcamalarının (yükümlülükler) orta vadeli projeksiyonları istenmektedir. LOLFSS aynı zamanda gelirler ve harcamaların orta vadeli projeksiyonlarını ister.

— Fransa'nın Avrupa ile ilgili taahhütleri dikkate alınarak ekonomik ve bütçe politikalarının ana yönelimleri.

Performansla ilgili bilgi: Bütçe taslağı ekindeki mali strateji raporu misyon ve programların listesinin yanı sıra, ertesi yılın bütçesi ile ilgili program performans göstergelerini içermelidir (m. 48). Her program için taslak performans planları, amaçlar, maliyetler ve performans göstergeleriyle, ölçülen geçmiş ve beklenen sonuçlar da bütçeye eklenmelidir (m. 51).

Vergi harcamaları, muhtemel yükümlülükler ve mali riskler: Bütçenin yanında yansıtılan vergi harcamalarıyla ilgili açıklayıcı bir ilavenin verilmesi gerekmektedir (m. 51). OBK, kamusal veya özel kurumlar tarafından yapılan borçların devlet tarafından devralınmasının yanı sıra, yeni borç garantilerinin parlamento tarafından onaylanmasını gerektirir (m. 34). 2004 yılı sonu itibariyle var olan tüm devlet garantilerinin yasayla belirlenmiş olması gerekmektedir; 2004 yılı için bütçe uygulama raporu, hükümet tarafından verilen ancak Parlamento tarafından bilinmeyen tüm garantileri içine alan, bir ek içerecektir (m. 61).

Yasaların gerektirdiği diğer bilgiler: OBK (m. 51) yıllık bütçe tasarısına eklenmesi gereken diğer bilgileri detaylandırır. Bu, devlet organizasyonu dışında, faydalanıcı bir kamu kurumuna vergi tahsisini, bütçenin sunumundaki değişikliklerin etkisinin bir analizini ve harcama taahhütleri için çok yıllık izinler ile beraber beklenen yıllık ödemeler çizelgesini içerir. Ayrıca, kategoriye ya da sözleşme türüne göre projelendirilmiş Devlet istihdamının detayları, varyasyonlar için gerekçeler dâhil, eklenmelidir (Lienert ve Jung, 2004: 199).

#### **2.3.4 Parlamentonun ve Diğer Anayasal Kuruluşların Bütçeleri**

İki meclisin işleyişine ilişkin Kasım 1958 Kararnamesi, m. 7 uyarınca, Parlamentonun her iki meclisi de mali açıdan bağımsızdır. Aynı Kararname, her meclisin bütçesinin, Sayıştayın bir dairesinin bir yetkilisinin başkanlık ettiği, ortak bir komisyon tarafından hazırlanacağını belirtir (Lienert ve Jung, 2004: 200).

OBK, yürütme dışındaki Devlet kurumları için açıkça bütçe işlemlerinden bahsetmez. Bununla beraber, her biri bir veya daha fazla tahsisat (*dotations*) alabilen “kamusal kuvvetler” için belirli bir misyon öngörülür (m. 7). Böylece, onların misyonlarını ve performans göstergelerini sunmasına gerek duymadan, Millet Meclisi, Senato, Adalet Divanı ve Cumhurbaşkanlığı için tek satırlı bütçe ödenekleri verilebilir. Sayıştay ayrıca gösterilmez; Ekonomik ve Sosyal Konseyin (ayrı bir anayasal organ) aksine onun bütçesi ayrı bir misyon teşkil etmez. Ekonomik ve Sosyal Konseyin yeni bütçe sınıflandırması altında tek program misyonu olacaktır yani, belki daha önemli bir organ olan Sayıştayın, kendine has misyonu bulunmamakta iken Ekonomik ve Sosyal Konseyin amaçları, devletin 48 misyonu arasındadır (Lienert ve Jung, 2004: 200).

#### **2.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci**

Bütçe tasarıları hakkında Parlamento hükümetten giderek daha fazla bilgi almaktadır. Bütçe, Parlamentoya sunulmadan önce bir ön bütçe görüşmesi yapılır. Hükümetin sunduğu bir ön bütçe raporu temelinde yapılan bu görüşme, gelir ve harcamalarda önceliklerin ve toplam rakamların belirlenmesi açısından Yürütmeye yol gösterici niteliktedir ve bu görüşmelerin sonucunda bir oylama yapılmamaktadır (Deniz, 2007: 74).

### 2.4.1 Bütçenin Kabulü İçin Takvim

Önceden de değinildiği gibi, bütçe kanunu tasarısı en geç Ekim ayının ilk Salı günü Parlamenteoya sunulmalıdır. Bazı ekler bu tarihten sonra sunulabilir ancak, gelirler veya ödenek tahsisleri Millet Meclisi tarafından incelenmesinden en az 5 gün önce teslim edilmelidir (m. 39). Devlet için ve sosyal güvenliğin finansmanı için yıllık bütçe yasaları, Parlamento tarafından değil hükümet tarafından başlatılmalıdır. Anayasa yıllık bütçe taslağı yasalarının ilk olarak Millet Meclisinde tartışılacağını belirtir (m. 39), yani hükümet ilk başta bütçe kanunu tasarısını Senatoya göndermeyebilir. Bu Millet Meclisinin siyasi üstünlüğünü sembolik olarak gösterir.

Anayasa iki mecliste yıllık bütçe hakkında tartışma için katı zaman sınırlamaları koyar. Fransız Anayasasına göre, bütçe kanun tasarısı Hükümet tarafından ilk olarak Ulusal Meclise (Assémlée Nationalé) sunulur. Ulusal Meclisin Bütçeyi görüşmesi için 40 gün süresi bulunmaktadır. Eğer Ulusal Meclis tasarı üzerindeki görüşmelerini 40 günlük süre içerisinde tamamlayamazsa Hükümet, tasarıyı ilk sunulduğu haliyle Senatoya havale eder. Bu durumda Senatonun 15 günlük bir süresi olur. Eğer Ulusal Meclis, 40 günlük süre içerisinde karara varırsa, Senato'nun tasarıyı görüşmek için 20 günlük bir süresi kalır. Son 10 günlük bir sürede de tasarıyı Parlametonun iki kanadı birlikte görüşür. İki meclis arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise hükümet iki meclisten eşit sayıda üye bulunan bir karma komisyon oluşturur. Karma komisyon da bir metin oluşturamazsa son sözü Ulusal Meclis söyler (Deniz, 2007: 75).

Bütçe Kanunu da diğer kanunlar gibi Devlet Başkanı tarafından 15 gün içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Devlet Başkanı, bu 15 günlük süre içinde kanunu tekrar görüşülmek üzere Parlamenteoya geri gönderebilir. Mali Yıl 1 Ocak'ta başladığı için Bütçe Tasarısının en geç 31 Aralık tarihine kadar onaylanması gerekmektedir. Bütçe, yastada öngörülen süre içinde kabul edilmezse bir Hükümet Kararnamesiyle yürürlüğe girer, ancak bu yol şimdiye kadar hiç uygulanmamıştır. Fransa'da bütçenin kabulü ya da reddi Hükümete karşı bir güven oylaması olarak algılanmamaktadır (Deniz, 2007: 75–76).

#### **2.4.1.1 Geçici Bütçeler**

Bütçeler 31 Aralığa kadar kabul olamayacaksa, Anayasa tarafından yürütme organına geçici bir devlet bütçesi ve sosyal güvenliğin finansmanı için geçici bir yasa kabul etme yetkisi verilmiştir (m. 47). Devlet bütçesi için harcamalar bir önceki yılın politikalarına dayandırılır (OBK, m. 45).

#### **2.4.1.2 Tadilat Yetkileri**

Anayasa Parlamentonun yeni harcamalar getirecek, toplam Devlet harcamalarını (yükümlülükleri) yükseltecek ya da gelirleri (kaynakları) azaltacak herhangi bir değişiklik teklifi vermesine izin vermez (m. 40). Parlamento sadece misyonlar içindeki programlara tahsis edilen miktarı değiştirerek önerilen Devlet bütçesi harcamalarının terkinde değişiklik yapabilir (OBK, m. 47).

Parlamento tadilat önerse bile, bir başka Anayasa hükmü hükümete bütçenin kendi versiyonunu yürürlüğe koyma gücü verir. Madde 49 Başbakanı, Bakanlar Kurulu içinde anlaşdıktan sonra, bir yasa tasarısı hakkında sorumluluk üstlenmesi için yetki verir. Eğer Başbakan böyle yapar ve hazırlanan metin, Millet Meclisinde gensoru önergesi oylaması yöntemiyle tartışma konusu edilmezse, yasa 24 saat içinde kabul edilmiş sayılır.

#### **2.4.2 Kaynakların Onaylanması**

Her bütçede, Devlet bütçesinin ilk bölümünde Parlamentonun onayı ile vergi ve diğer gelirleri toplamak için hükümete 12 aylık bir dönem için yeniden yetki verilmektedir (OBK, m. 34). Uygulamada her ne kadar yerel yönetimler ve AB lehine takdir olunan gelirlerin stopajına izin verilirse de, gelirler brüt matrah üzerinden tahmin edilir (m. 6). Bütçe kanununun ikinci bölümü üzerinde bir tartışmanın başlamasından önce (m. 42), Parlamentonun her misyon için ayrı bir oylamayla (m. 43) önce gelirleri, toplam harcama tavanlarını (genel bütçe, bütçe ekleri ve özel hesaplar için) ve sonra bilânçoyu, yani ayrıntılı ödenekleri onaylaması ile bütçe kanunu tasarısı iki bölüm halinde oylanır. Eğer bu prosedür uygulanmaz ise, Anayasa Konseyi Anayasaya aykırı olduğunu ilan ederek tüm bütçe kanununu iptal edebilir (bu durum 1979 yılında gerçekleşti) (Lienert ve Jung, 2004: 201–202). 1 Ocak'tan itibaren vergi toplamak için yıllık yetkiyi yenilemek amacıyla Anayasa

OBK'nin detaylandığı ivedi bir prosedürü içerir (m. 47); vergi toplama yetkisi için ya yıllık bütçe kanununun birinci bölümünün ya da özel bir yasanın kabulü gerekir (m. 45).

### 2.4.3 Ödeneklerin Yapısı ve Süresi

Harcamaların çoğu için, bütçelenen tutarlar bağlayıcı maksimum limitlerdir. Bazı harcamalar için (borç servisi, devlet garantilerinin kullanılması ve OBK m. 10'da sayılan diğerleri) limitler bağlayıcı değildir. Bunlar olası projeksiyon hatalarına bakılmaksızın ödenmesi gereken öğelerdir. Onaylı bütçe projeksiyonlarına nazaran, bu öğelerde herhangi bir aşırı harcama oluşursa Maliye Bakanı her meclisin parlamenter bütçe komisyonuna aşırı harcamanın hangi nedenlerle meydana geldiğini bildirmelidir (OBK m. 10).

2001 tarihli OBK'nin getirdiği yeniliğe göre, yıllık bütçe misyon ve programa göre onaylanmaktadır (2006'dan sonra). Programların yedi farklı harcama türüne göre ayrılması öngörülmüştür (maaşlar, genel giderler, yatırım vs, OBK, m. 5). Bir istisnası ile bu tamamen gösterge amaçlıdır; bütçe programı yöneticileri bunları kendileri arasında yeniden tahsis edebilir. Örneğin, bir program için yatırım giderleri, Parlamentonun izni olmaksızın, bütçe yöneticisi tarafından genel giderler ile takas edilebilir; personel giderleri tek istisnasıdır. Her program için bağlayıcı bir üst sınır vardır (OBK, m. 7). Bu tavanlar, her bakanlık için, bütçe kanunlarında tespit edilir (m. 7 / III).

OBK hükümlerine göre, Parlamento genel devlet bütçesinin her programı, her bütçe eki ve her özel hesabı için azami bir harcama miktarına izin verir. Harcama yetkilisinin hem harcama taahhütlerine girmesine ve hem de nakit ödemesine yetki verilir (OBK, m. 34). Parlamento taahhütlere girilmesine izin verir ve aynı zamanda devletin gelecekte ödeme yapmasını gerektiren sözleşme düzenlemeleri için parasal bir üst sınırı onaylar. Taahhüt bütçesi yetkisine ilişkin hiçbir zaman sınırı yoktur fakat yasa, personel harcamaları için yapılan ödemelerin verilen nakit limitine eşit olacağını ifade etmektedir (OBK, m. 8).

### **2.4.3.1 Ödeneklerin Aktarımı ve Geleceğin Ödeneklerinin Borçlanması**

Önceki yıl taahhüt izinlerinin aktarılmasının bir hükümet genelgesi ile belirtilmesi zorunludur (OBK, m. 15). Nakit harcama izinlerinde ise, belirli bir program dâhilindeki harcamaların % 3'üne kadar aktarılmasına izin verilir. Personel için olmayan, bu sınırı aşan harcamalarda, herhangi bir aktarma için yeni bir bütçe kanunu ile yeniden ödenek verilmelidir (m. 15). Ertesi yıl ödeneklerinin peşin harcama taahhüdünü düzenleyen koşullar bütçe kanunu hükmü ile belirlenir (m. 9).

### **2.4.3.2 Kamusal Borç Onayı**

Toplam kaynakların onaylanması bağlamında, ciro edilebilir Devlet borcundaki net artış yıllık olarak onaylanır (bütçenin ilk bölümü, m. 34/9). Devlet tarafından verilen krediler bağlayıcı sınırlara tabidir. OBK, ayrıca, faydalanıcıların ödemediği kredileri takip etmek için mekanizmalar tanzim eder (m. 24).

Ne yasalar öngörülen kamu sektörü borç stokunun nicel sınırlarını belirler, ne de OBK ihtiyatlı borç seviyeleri belirleme gereğine değinir. Fransa, diğer AB üyesi ülkelerde olduğu gibi, bir yılda en az bir kez genel yönetim borç seviyelerini AB'ye raporlar. MINEFI, Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan (Parlamento tarafından değil) Fransa'nın üç yıllık İstikrar Programını günceller. AB Komisyonu tarafından değerlendirilmesinin ardından, AB Konseyi özellikle Maastricht kriterleri ile ilgili olarak programa ait bir resmi görüş benimser (Lienert ve Jung, 2004: 203).

### **2.4.4 Kabul Edilen Bütçenin İlanı, Veto ve Yayımı**

Yıllık bütçe yasaları da dâhil olmak üzere tüm yasalar, onların kabulünden itibaren 15 gün içinde, Devlet Başkanı tarafından ilan edilmelidir (Anayasa, m. 10). Devlet Başkanı, 15 gün sınırı içinde, Parlamente'nun bütçeyi yeniden gözden geçirmesini isteyebilir. İlan olunan kanunlar Resmi Gazete'de yayımlanır.

### **2.4.5 Ek Bütçeler (Tadilat Yasaları)**

Bir ek bütçe yasası da, bir "tadilat yasası" hükmündedir (OBK, m. 1). Tadilat yasaları bütçe gelir tahminlerinin, harcama ödeneklerinin ve başlangıç

bütçesinin mali dengesinin önemli bir şekilde değiştirilebileceği tek yoldur. Ek bütçeler bütçe dengesinin nasıl değiştirilmiş olduğunu göstermelidir. Tadilat yasaları kredi ve net ek borçlanmaya veya diğer hazine işlemlerine izin verir. Tadilat yasaları ayrıca, yürütme organınca, avans kararname (décret d'avance) yoluyla getirilen önemli değişikliklerin Parlamento tarafından onaylanması için hazırlanır (OBK, m. 13 ve 35).

## **2.5 Bütçenin Uygulanması**

Bütçe yasası ile Parlamento tarafından onaylanan ödenekler bakanlıkların kullanabileceği hale getirilmelidir (OBK, m. 7/IV). OBK bütçe kaynaklarının yıl boyunca nasıl paylaşılacağına ilişkin açık hükümler içermez. Harcama yetkisinin bölüştürülmesi bir kararname ile yapılır (Lienert ve Jung, 2004: 204).

### **2.5.1 Bütçe Yetkisinin İptali ve Yıl İçi Diğer Harcama Denetimleri**

Bütçe dengesindeki bozulmayı önlemek için özellikle, gelir eksiklikleri meydana gelirse, Maliye Bakanı tarafından verilen bir raporu müteakip, yürütme organı kararname ile % 1,5'lik bir limite kadar bütçe ödeneklerini iptal etmeye yetkilidir (OBK, m. 14). Ancak, kararname yayınlanmadan önce ilgili parlamento komiteleri haberdar edilmelidir.

OBK'de üç harcama aşaması ayırt edilmektedir: taahhüt (*engagement*), ödeme emri verilmesi (*ordonnancement*) ve ödeme (*paiement*). 1922 yılında harcama taahhütlerinin merkezi kontrolünü teşkil eden bir yasa kabul edilmiştir. 1922 Yasası Maliye Bakanına has yetkiye istinaden bir mali kontrolörler organı teşkil etmiştir (m. 2). Her harcamacı bakanlıkta yerleştirilmiş olan mali kontrolörlerin önemli görevi, personel harcaması olmayan taahhütler ve ödeme emirleriyle ve merkez dışı bütçe yöneticilerine devredilen her ödenekle alakalı ön denetim uygulamaktır. Harcama ve gelir işlemleri hakkında mali kontrolörlerin, onlar tarafından doğrulanmış, yıllık rapor hazırlamaları gerekmektedir (Lienert ve Jung, 2004: 204–205).

### **2.5.2 Acil Harcama, Aşırı Harcama ve Acil Fonlar**

“Olağan” acil durumlar için, yürütme organı kararname (*décret d'avance*) ile bütçe dengesinin etkilenmemesi şartıyla ve her iki meclisin bütçe komitelerine

(bunlar yedi gün içinde itiraz edebilir) bildirdikten sonra belirli bütçe ödeneklerini artırabilir (OBK, m. 13). Böyle durumlarda vergi artışı ile elde edilen gelirler kullanılır veya diğer bazı ödenekler iptal edilir. Böyle bir kararnamenin çıkarılması öncesinde, Bakanlar Kurulu ilk önce Danıştayın görüşünü almak zorundadır ve ilerdeki ilk bütçe tadilat kanununda Parlamento tarafından onaylanmalıdır. Özellikle ulusal çıkarların söz konusu olduğu acil durumlarda, bütçe açığı hedefinin bozulması anlamına gelse bile, yürütme organı kararname (*décret d'avance*) ile Parlamantonun ödeneklerini artırabilir (OBK, m. 13). Bu gibi durumlarda, Danıştay görüşü alındıktan sonra kanun hükmünde kararname çıkarılır; sonra, hemen parlamentodan onay istenmelidir.

Yıllık bütçe kanunları, ayrıntıları bütçe kabul edilirken bilinmeyen, maaşlarla ilgili önlemler de dâhil, doğal afetler ya da diğer öngörülemeyen giderler için henüz paylaştırılmamış bir miktarı içerir (OBK, m. 7). Bu yetki, Maliye Bakanı tarafından sunulan bir rapora dayalı olarak çıkarılan bir kararname ile uygulanmaktadır (m. 11).

### **2.5.3 Yıl İçinde Ödeneklerin Transfer ve Virmanı**

OBK bir bakanlık dâhilindeki programlar için bütçe yetkisinin takasını (virmanı) bakanlıklar arası programlar için bütçe yetkisinin takasından (transferlerden) ayırır (m. 12/I ve II). Bir bakanlık dâhilindeki virmana bir program için verilen ödeneğin % 2'sine kadar bir limitle izin verilir. Aynı amaca hizmet eden programların transferlerine imkân verilir. Virman ve transferlere ancak, Maliye Bakanının raporu parlamento komiteleri tarafından incelendikten sonra, kararname ile izin verilir (m. 12/III).

### **2.5.4 Nakit Planlaması ve Devletin Varlık-Borç Yönetimi**

OBK hükümetin yıl içi varlık ve yükümlülük yönetimi ilkelerini ya da usulünü belirlemez. Yasalarda mevcut kaynaklar için nakit yönetiminde odak MINEFI'nin bir dairesi olan "Hazine"dir (La direction générale du Trésor). Devletin nakit kaynakları ve yükümlülükleri (OBK, m.25):

— Devletin nakit varlıklarının hareketi;



- devlet için düzenlenen her türlü faturanın ve indirim tahsili;
- ilgilileri tarafından yatırılan fonların yönetimi;
- para basımı, dönüşüm, yönetim ve hükümet kredilerinin ve diğer kamu borçlarının geri ödenmesi işlemlerinden doğar.

## 2.6 İç Denetim

OBK iç denetim veya iç kontrolden söz etmez. Harcamaların kontrolü için MINEFI (bir maliye saymanlığı kurumu eliyle) harcama taahhütlerine dair bir ön kontrol yürütür. Ancak MINEFI'ye bağlı Kamu Muhasebesi Müdürlüğü bünyesinde bir iç denetim birimi bulunmaktadır. Harcamacı bakanlıklardaki iç teftiş birimleri bir iç denetim organının bütün fonksiyonlarını yerine getirmezler (Lienert ve Jung, 2004: 206). Fransa Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığında ve diğer Bakanlık ve kamu kuruluşlarında salt “iç denetçi” kadro ve unvanı bulunmamaktadır. İç denetim bir *misyön* olup bu fonksiyonu “başmüfettiş” ve “müfettiş” (*Inspecteur Principaux Auditeurs - IP* ve *Inspecteur Auditeurs - IA*) unvanlı denetçiler yerine getirmektedirler. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi, Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı IA unvanlı denetim elemanlarınca yürütülmektedir (Gönülaçar, 2008: 3).

## 2.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama

Bütçe muhasebesi (gelirler ve harcamalar için) ve tüm mali işlemlere yönelik genel muhasebe arasında bir ayırım yapılır (OBK, m. 27). Tüm hesaplar “Devletin dengelerinin ve mali durumunun doğru bir hesabını verecek şekilde düzenli ve doğru olmalıdır”. Bütçe muhasebesi yılsonunda gelirlerin tahsili veya ödemelerin yapılması için 20 günlük tamamlayıcı bir süreyi içerir (m. 28). OBK'nin yeni bir özelliği, devlet işlemlerinin muhasebesinde tahakkuk esasının getirilmesidir (m. 30).

### 2.7.1 Muhasebenin Çerçevesi

Yeni muhasebe düzeni Devlete has özellikler dışında özel sektör muhasebesinden ayırt edilemez. Muhasebe normları kamu ve özel sektörden

muhasabe uzmanlarından oluşan bir komite tarafından formüle edilir. Bu normlar parlamento komiteleri tarafından gözden geçirilir ve yayımlanır (m. 30). Bu gereklilik özel sektörde kullanılan 13 ilkeye dayalı yeni muhasabe standartlarının yayımlanması ile 2004 yılında yerine getirilmiş oldu. OBK tarafından Sayıştayın yeni muhasabe normları geliştirilmesinde bir rol oynaması istenmese de, uygulamada Sayıştay bu amaçla kurulmuş çalışma gruplarına katılmaktadır (Lienert ve Jung, 2004: 207).

1962 Kamu Muhasebesi Kararnamesi temel bir yasal doküman olarak kabul edilir. Kararname esasen bakanların gelirleri ve harcamaları (ön ödeme aşamasında) yürütmekle görevli, yetkililer olduğunu (*ordonnateurs*) belirtir. Bu Kararname hem Devlet hem de ulusal kamu kuruluşları için kamu muhasebesinin genel ilkelerini belirler. Yetkililer (*ordonnateurs*) ve saymanların fonksiyonlarının farklılığı ilkesini belirler. Kamu muhasebecileri, MINEFI tarafından geliştirilmiş bir hesap kartına dayalı çift kayıtlı muhasebeyi kullanmak zorundadır (Lienert ve Jung, 2004: 207). OBK hükmüne göre devlet muhasebesi ve kamu muhasebecilerinin kişisel sorumluluğu hakkındaki düzenlemeler yıllık bütçe kanunlarına eklenebilir (m. 34/II/7/f).

### **2.7.2 Devlet Bankacılığı Düzenlemeleri**

Parasal ve Finansal Kanun, bankacılık veya Devletin istediği diğer hizmetleri (bunların protokollerde belirtilmesi ve sağladığı hizmetlere masrafları karşılamak için ücret ödenmesi şartıyla) sunması için Fransa Bankasını (Merkez Bankası) ön plana çıkarır. MINEFI'nin Hazine dairesinin banka hesaplarını Fransa Bankasında tutmasının mümkün olduğuna özellikle dikkat çekilmektedir (Parasal ve Finansal Kanun, m. L 141/8). OBK merkez bankasında tek bir hazine hesabı açılacağını açıkça belirtmez. Ancak, 1857'den bugüne, Fransa Bankasında tek bir hazine banka hesabı açılmıştır. Bütçe ile ilgili ekler, özel hazine hesapları ve Hazineye para yatırmak zorunda olan kamu kurumları ile ilgili işlemler de dâhil, tüm devlet işlemleri bu hesaptan geçer. OBK harcamacı bakanlıkların banka hesabı açıp açamayacağı konusunda bir koşul ileri sürmez. Uygulamada, harcamacı bakanlıkların bankacılık ve muhasabe hizmetleri Hazine tarafından özel olarak sağlanır. Bakanlıkların kendi hesaplarında para tutması kabul edilmez (Lienert ve Jung, 2004: 207–208).

### **2.7.3 Parlamento'ya Yıl İçi Raporu Verilmesi**

OBK ve LOLFSS sırasıyla Devlet bütçesi ve sosyal güvenlik finansman yasası hakkında parlamento tartışmaları için kullanılan, mali ve mali olmayan raporlama yükümlülüklerine yer verir. OBK, devletin ulusal ekonomik durumla ilgili çeşitli bilgileri kapsayan rapor hazırlamasını zorunlu kılmaktadır. Bu bilgiler, ulusal hesapları esas alan makroekonomik kestirimler, gelecek 4 yıla ilişkin bilgileri kapsayan orta vadeli kalkınmaya dair ve Fransa'nın AB taahhütlerini dikkate alan temel ekonomik ve bütçe politikaları ile ilgili bilgilerdir (Özen, 2008).

#### **2.7.3.1 Ön Bütçe Görüşmesi İçin İkinci Çeyrek Raporları**

Hükümet, Fransa'nın AB taahhütlerini dikkate alarak, kendi ekonomi ve bütçe politikasının önemli eğilimleri dâhil, ulusal ekonominin gelişimi ve kamu maliyesinin görünümü hakkında bir rapor sunar (OBK, m. 48). Bu rapor Millet Meclisi ve Senatoda bir tartışmaya yol açabilir. Hükümet ayrıca 1 Haziran'dan önce yıllık performans raporlarını sunmalıdır (OBK, m. 46).

#### **2.7.3.2 Diğer Aylar**

Anayasa'ya göre Sayıştay, kamuya açık raporlar aracılığıyla halkın bilgilendirilmesine katkıda bulunur (m. 47-2). Bununla beraber, OBK Parlamento ve kamuoyuna yıl içi (örneğin aylık) düzenli bütçe uygulama raporu ve/veya mali hesap verilmesini gerektirmez. Yine de, MINEFI hem Resmi Gazete'de hem de kendi internet sitesinde bütçenin yürütülmesinin ve hazine-borç işlemlerinin ayrıntılı bir özetini aylık olarak yayımlar. OBK her ek bütçe yasa teklifine ekonomi ve bütçe raporunun eşlik etmesinin gerekli olduğunu belirtir (m. 53).

### **2.7.4 Yıllık Hesaplar ve Raporlar**

Bütçe Uygulama Yasası<sup>4</sup> (*Loi de Règlement*) bütçe uygulamasına ilişkin yıllık bir raporun (gelirler ve harcamalara ait) yasa olarak kabul edilmesidir (OBK, m. 37). Sayıştay, bu Yasaya ilişkin olarak hazırladığı Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte, mali yıl sonuçlarını yorumlayan ve Hükümetin bütçeyi uygulamasına ilişkin gözlemlerini belirten bir raporu Parlamento'ya sunar. Kamu müesseselerinin hesaplarının denetimi Sayıştayın yargı denetiminin bir parçasını oluşturur. Kamu

şirketlerinin denetimi öncelikle özel denetçilerce yapılır ve söz konusu denetçilerin bulguları Sayıştaya iletilir (Alptürk ve Akbulut, 1993: 5).

Yıllık performans raporları: Hükümet için bir dizi performans raporları hazırlama zorunluluğu OBK'nin getirdiği önemli bir yeniliktir. Yıllık bütçe kanun taslağının her programın tahmin edilen yıllık performansı ile birlikte verilmesi gerekmektedir (m. 51). Uygulama sonrasında, her program için *ex ante* raporlar ve *ex post* harcama performans göstergelerine dayanarak her bir program için gerçekleşen bütçe harcama sonuçlarının fiili performans açısından açıklanması gerekir (m. 54).

## 2.8 Dış Denetim

Dış denetim organı, 1807'den bu yana yasa ile kurulan ve 1958 Anayasası ile korunan Sayıştaydır (*Cour Des Comptes*). Ek olarak, 1948 yılında, bir kanun ile Sayıştay tarafından kapsanmayan alanlarda yetkilere sahip Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi kurulmuştur. Fransa'da ve bazı diğer kıta Avrupası ülkelerinde, bu tür mahkemeler üç parçalı genel bir denetim sisteminin bir parçası olarak kabul edilir: idari denetim (yürütme içi organlar tarafından yürütülen); siyasi ya da parlamenter denetim (yasama tarafından yürütülen); ve yargı denetimi (bir yargı organı tarafından icra olunanlar). Sayıştay, bölgesel mahkemeleri ve Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin yetkilerini belirten kurallar Mali Yargı Kanunu'nda (*Code Des Juridictions Financières*) ortaya konulmuştur.

### 2.8.1 Yönetmel, Mali ve İşlevsel Bağımsızlık

Sayıştay meslek mensuplarının çoğunluğu kamu hukuku, ekonomi ve maliye konusunda yüksek seviyede eğitim görmüşlerdir. Sadece üyelerin üçte biri ile denetçilerin dörtte biri, hükümet tarafından kıdem ve yaş şartları dikkate alınarak yüksek düzeyli kamu görevlileri arasından atanır. Diğer ifadesi ile Sayıştay personel tayini ve terfisi için yürütmeden bağımsız değildir. Böyle kararlarda Parlamento yer almaz. Bu tüm diğer Avrupa Sayıştaylarına keskin bir tezattır (Avusturya, Belçika, Almanya, İtalya, Hollanda, Portekiz ve İspanya dâhil) (Lienert ve Jung, 2004: 210). Göreve geliş şekillerine bakılmaksızın bütün meslek mensupları (savcı hariç) yargıç statüsüne sahiptir ve dolayısıyla görevden azledilemezler (Alptürk ve Akbulut, 1993: 3).

22 adet bölgesel denetim mahkemelerine iş devrinin kapsamı da dâhil, günlük işlemler için Sayıştay bağımsızdır. Mali Yargı Kanunu, Mahkemenin yargı görevini yerine getirmesi için tüm haklara sahip olduğunu bildirir (m. L111/9). OBK, Anayasa hükmü olan “Sayıştay, Hükümet faaliyetlerinin denetiminde Parlamento’ya yardımcı olur” (m. 47/2) ifadesini zikrederek, Sayıştayın Parlamento bütçe komisyonlarından gelen yardım taleplerini yanıtlamaya mecbur olduğunu belirtir (m. 58).

Sayıştayın mali bağımsızlığı yasayla açıkça güvence altında değildir. Sayıştayın yıllık bütçesi ayrı bir bütçe başlığı olmamıştır. Geleneksel olarak, MINEFI’nin yıllık bütçesi içinde yer alır. Kendi yıllık “makul finansman seviyesi” hakkında MINEFI ile Sayıştayın müzakereleri kamuya açık değildir. 2001 OBK’nin mantıklı bir sonucu Sayıştayın misyon ve programlarının MINEFI’den ayrılması idi. Ancak OBK’nin uygulanmasında, Sayıştayın “Kamu Finansmanının Yönetim ve Kontrolü” misyonu altına yerleştirilmesi planlanmıştır. “Mali Yargı” programının yöneticisi, kamu maliyesinin yönetilmesinin ve kontrolünün genel misyonunun tespitinde tek yetkili şahıs, Sayıştay Başkanı olacaktır (Lienert ve Jung, 2004: 211).

### **2.8.2 Denetimlerin Kurumsal Kapsamı**

22 Haziran 1967 tarihli bir kanunla Sayıştayın, örgüt yapısı, görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek, denetim alanı tüm bakanlıkları ve kamu kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Köse, 2007: 121, Vallemont, 1996, s. 273’den alıntı). Sayıştay; Devlet hesaplarını, devletin mali yönetimini, milli kamu kurumlarını ve kamu şirketlerini denetler. Sayıştay, gerektiğinde, Devletten ve zorunlu denetime tabi kurum ve şirketlerden mali yardım olan özel ve kamu kurumlarının hesaplarını denetleyebilir (Mali Yargı Kanunu, m. L111/4 ve 5). Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşları gibi bağımsız kurumların hesaplarını da denetler. Yerel kamu müesseseleri, şirketleri ve ortaklıklarının yönetim ve hesaplarının denetimi 1982 yılından beri yerel Sayıştaylarca (Chambre Regionales Des Comptes) yapılmaktadır (Alptürk ve Akbulut, 1993: 4).

Sayıştay, Maliye Bakanlığı görevlilerince uygulama sırasında kontrol edilen mali işlemlere müdahale etmez. Onun denetimi her zaman mali işlemlerin

tamamlanmasından sonra gerçekleşir. Sayıştay denetimi kısıtlı bir mali denetim değildir. O sadece incelemeye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının mali işlemlerinin ilgili kurum hesaplarına tam olarak intikal edip etmediğini değil aynı zamanda bu işlemlerin mali mevzuata uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini de inceler. Yönetim denetimi denilen bu etkinlik kontrolü son on yıllarda sürekli gelişmiş ve standart bir uygulama halini almıştır (Alptürk ve Akbulut, 1993: 4).

### **2.8.3 Denetim Türleri**

Mali Yargı Kanunu geleneksel mali uygunluk denetimlerini vurgulamaktadır. Bir yargı organı olarak, Sayıştay, kamu saymanlarının hesaplarını yargılar (m. L111/1); belgelere ve saha ziyaretlerine dayanarak, gelir-gider hesaplarının düzenliliği ile kamu fonlarının iyi kullanıldığını doğrulamak zorundadır (m. L111/3). Her ana saymanlık hesaplarının birleştirilmiş olması gerektiğinden, Sayıştay ayrıca Devletin genel hesaplarını denetler ve Bütçe Uygulama Yasası Tasarısına eklenen bir “Uygunluk Bildirimi” hazırlar (m. LO132/1).

1967 tarihli düzenlemeyle Sayıştayın denetim anlayışı değişikliğe uğramış, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımının incelenmesi sorumluluğu da doğrudan Sayıştaya verilmiştir. Böylece performans denetimi için gerekli yasal altyapı oluşturulmuştur (Köse, 2007: 121; Vallemont: 273’den alıntı).

### **2.8.4 Soruşturma Yetkileri**

Sayıştay soruşturmalarına dair gerekli tüm bilgileri temin etmeye yetkilidir (Mali Yargı Kanunu, m. L141/1). Denetlenen kurumlar tarafından mesleki gizlilik bilgi vermeme sebebi kullanılamaz (m. L141/3). Teknik incelemeler için, Sayıştay, dışardan uzmanlar tutabilir (m. L141/3). Bilgi vermede kusurluluk, hukuken nominal para cinsinden tespit edilen, para cezasına tabidir (m. L141/1). Fransa’da (Türkiye’de olduğu gibi) ceza yargı mercilerine bilgi verilmesi, Sayıştay yargılama dairelerinin kararına bağlı olup, kusursuz sorumluluk ilkesine göre hüküm tesis edilmektedir ve Sayıştay Savcısı ceza yargı mercilerini haberdar etme yetkisine sahiptir. (Köse, 2007: 112).

### 2.8.5 Raporlama Yükümlülükleri ve Yayın

Mali Yargı Kanunu üç önemli yıllık faaliyet raporunu şart koşar. İlki Cumhurbaşkanına hitap eden ve Parlamentaoya gönderilen Sayıştayın faaliyetleri hakkındaki yıllık rapordur (m. L143/6). Sayıştayın yayınlanmamış ayrıntılı raporlarında yapılan tavsiyelerine bakanlıkların ve diğer devlet kurumlarının cevaplarını içeren bu rapor yasa gereğince yayınlanacaktır (m. L143/10). İkincisi, Sayıştay tarafından kesinleştirilir kesinleştirilmez Meclise sunulan Bütçe Uygulama Yasası taslağı hakkında yıllık bir rapordur (m. LO132/1). OBK bu raporun ön bütçe tartışması (*débat d'orientation budgétaire*) ile birlikte bulunmasını gerektirir (m. 58). Üçüncüsü, sosyal güvenlik kuruluşlarının hesaplarının bir analizi ve Sayıştayın gözlemlerine verilen cevaplar ile birlikte sosyal güvenlik finansmanı yasalarının yürütülmesi hakkındaki yıllık rapor hazırlanır hazırlanmaz Parlamentaoya sunulur (m. LO132/3).

### 2.8.6. Bulguların Yaptırımı

Mali işlerin yönetiminde saptanan aksaklıklara veya mali mevzuata aykırılıklara ilişkin gözlemler savcı aracılığıyla denetlenen kurum amirlerine iletilirler. Söz konusu kurum amirleri bu gözlemlere karşılık ne gibi tedbirler aldıklarını veya niçin bu gözlemlere katılmadıklarını belirten bir cevap vermek durumundadırlar. Mali mevzuatın ihlalinde saymanın da sorumluluğı varsa, konu Sayıştayın yargı denetimi yoluyla çözümlür (Alptürk ve Akbulut, 1993: 6–7).

Sayıştay Savcısı da kendiliğinden veya Sayıştayın istemi üzerine mali mevzuat ihlaline ilişkin davalarla ilgili olarak Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesini harekete geçirebilir. Söz konusu ihlaller suç teşkil eden fiil niteliğini kazandığında savcı, gerekli işlemin yapılması için Adalet Bakanı aracılığıyla olayı Cumhuriyet Savcılığına iletir (Alptürk ve Akbulut, 1993: 7).

Denetlenen kurumların teşkilatına, meri mevzuatın doğru uygulanıp uygulanmadığına veya kurum faaliyetlerinin doğruluğına ilişkin gözlemler, Kanun'da belirtilen ve Sayıştay Birinci Başkanı tarafından imzalanan özel mektuplar (Referes) aracılığıyla sorumlu bakanların bilgisine sunulur ve bu mektuplara 3 ay içinde cevap verilmesi gerekir. Kamu teşebbüslerinin yönetimine ilişkin gözlemler ilgili bakanlara ve eğer istiyorsa Parlamentaoya iletilir (Alptürk ve Akbulut, 1993: 7).

### 3. İNGİLTERE

2008 rakamlarına göre Nüfusu 61,4 milyon olan İngiltere'nin tam resmi ismi "Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı"dır. Türkiye'de ise "İngiltere" ismi resmi-gayri resmi tüm adlandırmada "Birleşik Krallık" (United Kingdom, UK) yerine kullanılır.

Büyük Britanya olarak isimlendirilen bölge ise İngiltere'nin ana adasını ve diğer topraklarını; İskoçya ve Galler'i kapsamaktadır. Monarşi ile yönetilen İngiltere'nin devlet başkanı Kraliçe İkinci Elizabeth'dir (1952'den beri).

İngiliz Parlamentosu iki kamaradan oluşmaktadır: Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası. Avam Kamarasının 650 üyesi doğrudan, beş yılda bir yapılan genel seçimler ile belirlenir. Lordlar Kamarasının ise toplam 736 üyesi vardır. Bu üyeler Başpiskopos (Archbishops) ve diğer dini temsilciler (diocesan bishops), seçilmiş siyasi parti temsilcisi lordlar ve siyasi partilerle bağlantısı bulunmayan bağımsız lordlardan oluşur. Yakın zamanlarda gerçekleştirilen reformlarla, soydan geçme asilzadelerin Lordlar Kamarasına katılma hakları daraltılmış, vasiyet yoluyla devredilen lordluk unvanı (hereditary peer) sınırlanmıştır (TC Londra Büyükelçiliği, 2010).

İngiltere, AB'nin önemli üye devletlerinden biridir ancak birlik bütçesine net katkıda bulunan bir ülke olduğu söylenemez. Margaret Thatcher başkanlığındaki İngiltere Hükümeti ve AB arasındaki uzun süren mücadeleler sonucunda AB, İngiltere tarafından Birlik bütçesine yapılan katkıların bir kısmını ülkeye geri ödemeyi kabul etmiştir (İngiltere düzeltmesi, UK correction).

İngiltere Sanayi Devrimi'nin ilk yapıldığı yerdir ve sanayi İngiltere'de oldukça gelişmiştir. Ayrıca İngiltere'de son birkaç yüzyılda ticaret de çok gelişmiş olup başkenti Londra dünya finans piyasalarının en önemli merkezlerinden biridir. Önceleri, sömürgelerden ve geri kalmış ülkelerden alınan hammaddeler işlenerek yine bu ülkelere satıldığından ekonomik zenginlik büyük boyutlara ulaşmıştı. Sömürgeler bağımsızlıklarını kazandıktan sonra bu durum değişmiştir. Çok uluslu



büyük İngiliz şirketleri (British Petroleum, Imperial Chemical Ins., Shell vb) İngiltere'yi ekonomik güç bakımından dünyada en üst düzeye taşıyor. Ancak gene de ülke ekonomisi zaman zaman bunalıma girmekte, bu ekonomik bunalımlar toplumsal sorunlara yol açmaktadır, yani İngiltere giderek eski ekonomik gücünü yitirmektedir

### **3.1 Bütçeleme Sürecini Düzenleyen Yasal Çerçeve**

Anayasalar devleti oluşturan temel idari ve siyasi kurumların yetki ve görevlerini belirlemektedir. İngiltere'de yazılı bir anayasa olmadığından bütçe sürecine ilişkin kurumların yetkilerinin belirlendiği genel hükümler arasında anayasa hükümleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte Parlamento günümüze kadar bütçe sistemini düzenleyen birçok yasa çıkarmış, ikincil mevzuat niteliğinde çeşitli rehberler yayımlanmıştır (TC MB, 2008: 4).

#### **3.1.1 İngiliz Bütçe Sisteminin Ana Kanunları**

İngiltere'nin günümüze kadar gelen süreçte bütçe sistemini belirleyen temel yasalar şunlardır (TC MB, 2008: 5):

— Hazine ve Denetim Birimleri Yasaları, (Exchequer and Audit Departments

Acts) 1866 ve 1921 (E&AD Yasaları)

— Parlamento Yasaları (Parliament Acts), 1911 ve 1949

— Ulusal Borçlar Yasası (National Loans Act), 1968, düzeltme 1998

— Ulusal Denetim Yasası (National Audit Act ), 1983

— Yerel Yönetim Yasaları (Local Government Acts), çeşitli yıllar

— Denetim Komisyonu Yasası (Audit Commission Act), 1998

— Yetkilendirme Yasası (Devolution Acts), 1998 (Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler için)

— Mali Yasa (Finance Act), 1998 (Bölüm 36) ( Mali İstikrar Düzenlemesi  
- Code

for Fiscal Stability, CFS)

— Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası (Government Resources and  
Accounts

Act), 2000 (GRA Yasası 2000)

— 2011 Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasası

İngiltere’de bütçe süreci birincil ve ikincil mevzuatla ve yayınlanan rehberlik ve teamüllerin birleşimi ile yönetilir. Diğer Avrupa ülkelerinin aksine, İngiltere’de yasama, yönetim ve bütçe süreçlerindeki kamu görevlilerinin yetkilerini belirleyen yazılı bir anayasa yoktur. Ayrıca, Parlamento bütçe sistemini düzenlemek için çok sayıda yasa kabul etmiş ise de bunlar bütçeleme sürecinin tamamını kapsamaz. Bu nedenle bütçe sisteminde gerekli düzenlemeler ve genel ilkeler bazı tüzüklerle ortaya konulmuştur.

### **3.1.2 Bütçe Kanunlarının Temel İlkeleri**

Kıta Avrupası ülkelerinin aksine, İngiltere’de, yeni uygulamalar mevcut ilkeler ile uyumluluğu çok tartışılmaksızın, geleneğe göre, yasal belgelere eklenmiştir. Bu kısmen yazılı bir anayasanın olmamasını akla getirir. Yazılı olmayan anayasanın anlamı, her şeyi kuşatan normlar dizisi değil, sürekli gelişen değerler sistemi olarak ele alınabilir. Önemli değişiklikler meydana gelir de karşı çıkılmazsa, anayasanın değiştirilmiş olduğu söylenebilir. Böylece, yazılı olmayan anayasadaki teamüller ile fiili uygulamalar arasında daha az gerilim olacağı varsayılır.

İngiltere’de bütçe terimi ile hükümetin sadece gelirlerine ilişkin taslaklar açıklanmaktadır. Mali tasarılar ise, yıllık mali durum ve içinde önerilerin de yer aldığı rapor, harcamalara ilişkin kaynak tahminleri ve tahsisat tasarılarından oluşmaktadır (Deniz, 2007: 51).

Son yıllarda, “açıklık, dürüstlük ve tarafsızlık” ve “şeffaf ve hesap verebilir bir devlet” gibi değerler yazılı hukuk bünyesine katılmıştır. Özellikle beş ilke,

şeffaflık, istikrar, sorumluluk, dürüstlük ve verimlilik, 1998 Mali İstikrar Yasasına (Code for Fiscal Stability) dâhil edilmiştir (m.3).

Diğer Avrupa ülkelerinde kullanılan “geleneksel” ilkelerin tümü değil ancak bazıları, bütçe hukukuna dâhildir. Kaynak arzı için yıllık olma ilkesi yasada (Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, m. 1) belirtmiştir: harcamaların sadece belirli bir mali yıla ait olduğunu belirten özel bir hükümdür. Uygulanmakta olmasına rağmen, genellik ilkesi (tüm gelirler ve harcamalar bütçe ile ilgili belgelerde yer alacaktır) mevzuatta yerleşik değildir. İngiliz bütçe sisteminde birlik ilkesi yoktur: yıllık gelir ve gider tahminlerini onaylamak için ayrı yasa ve yasal süreçler kullanılır. Belirlilik ilkesinin daha nitelikli olması gerekmektedir. Parlamento çok geniş bir büyüklüğü onaylar. Esasen, cari harcamaların muhtelif “programlara göre” belirliliği olsa da, sermaye harcamaları için bire bir doğrudan kontrol yoktur (Lienert ve Jung, 2004: 409).

### **3.1.3 Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasası (2011)**

Yeni bir yasa olan Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasası, İngiltere kamu maliyesinin saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla yürürlüğe konulmuştur. Yeni yasa, reforma uğramış mali çerçevenin bir parçası olarak Bütçe Sorumluluk Ofisini (OBR) inşa etmekte ve Ulusal Denetim Ofisinin (NAO) kurumsal yönetimini modernize etmektedir.

Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasa Tasarısı 21 Kasım 2010 tarihinde Lordlar Kamarasına sunulmuş ve 22 Mart 2011 tarihinde Kraliyet Onayını almıştır.

### **3.2 Bütçeleme Sürecindeki Aktörler ve Yetkileri**

Parlamentonun bütçe konularında daha yetkili olduğu kabul edilmektedir. Ancak, resmi olarak Parlamento kanun koyucu olmasına rağmen, esasen bütçesel konularda kural koyma yetkisi yürütmenin elindedir. Bütçe hazırlık süreci, merkezi bütçe otoritesi tarafından başlatılan ve parlamento tarafından bütçenin onaylanmasına kadar geçen süreyi ifade etmektedir. Bu süreçte genel olarak

harcamacı kuruluşlar, Hazine, parlamento komiteleri, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kraliçe yer almaktadır (TC MB, 2008: 5).

1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası ile başlayarak, Majestelerinin Hazinesinde (Her Majesty's Treasury – HMT) bütçe yapma yetkilerinin müzakeresi için yazılı hukuk kullanılmıştır. Bütçe sistemi ile ilgili kanunlarda Maliye Bakanına (Maliye Şansölyesi olarak da bilinir) nadiren fakat Majestelerinin Hazinesinin rolüne çoğu kez değinilir.

### **3.2.1 Kraliçe**

Kraliçe Devletin başkanı, yürütmenin başıdır ve Parlamentonun ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak, monarşi çok sınırlı yetkilere sahiptir. Geleneksel olarak, Kraliçe bakanların tavsiyelerine uyar. Parlamento üç unsurdan oluşmaktadır: Kraliçe, seçilmiş üyelerden oluşan Avam Kamarası ve büyük ölçüde atanmışlardan oluşan Lordlar Kamarası. Hukuken, yasama için her üçünün de uzlaşması gereklidir. Yirminci yüzyıla kadar her iki meclisin de eşit yetkiye sahip olduğu ve her iki meclis tarafından onaylanmayan tasarıların yasalaşmadığı görülmektedir. Ancak günümüzde Avam Kamarası tarafından bir yıl ara ile iki kez kabul edilen tasarı Lordlar muhalif kalsa bile yasalaşmaktadır. Ayrıca mali tasarılar da ise muhalefet süresi kısaltılmıştır (TC MB, 2008: 4).

### **3.2.2 Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Münferit Bakanlar**

Bakanlar Kurulu yıllık bütçenin şeklini belirlemede güçlü bir rol oynar. Bakanlar Kurulu mevzuat dışında teşekkül etmiş bir kurumdur. Avam Kamarasındaki çoğunluğu sayesinde hükümet, parlamento komitelerinin yapısı ve terkibi dâhil, parlamenten hareketleri kontrol eder. Parlamentonun rolü Kraliyet ile tarihi ilişkileri yansıtır, yani hükümdar harcamalar için vergileri artırmak amacıyla Parlamentodan onay ve yetki istemiştir (Magna Carta Libertatum)<sup>5</sup>. Hükümetin Parlamento adına değil, Kraliyet adına harcama ve vergi önermesi hala bir temel anayasal ilkedir. Bugün, Parlamento bütçe onay süreçlerinde çok az yetkilere sahiptir. Avam Kamarasının İctüzüğü ciddi anlamda yıllık bütçenin onaylanmasında bu alt meclisin rolünü sınırlar (Lienert ve Jung, 2004: 407). Lordlar Kamarasının ise mali nitelikli Kanun Tasarılarında değişiklik yapması hukuken (anayasa hükmündeki mevzuat) mümkün değildir (TBMM, 2008: 236).

Dış denetim işlevi resmi olarak 1866 yılında Hazine ve Denetim Birimleri Yasası ile kurulmuştur. Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası 2000 yılında kabul edildiğinde bu Kanun kapsamlı bir şekilde revize edilmiş ve güncellenmiştir. Diğer önemli değişiklik, 1983 yılında Sayıştay Başkanı yürütmenin bir kurumunun başkanı değil, Parlatentonun bir üst düzey memuru olduğunda gerçekleşmiştir. Bu yasa aynı zamanda performans denetiminin (value for money audit) yasal altyapısını ortaya koymuştur.

İngiltere geleneksel olarak üniter bir devlettir ancak yönetim merkezi ve yerel yönetimler olarak iki ana katmana ayrılır. İngiltere’de kamu sektörü piyasa ve piyasa dışı kurumlardan oluşmaktadır. Piyasa dışı kurumlar merkezi hükümet ile yerel yönetimler; piyasa aktörleri ise kamu işletmeleridir (TC MB, 2008: 4).

Kamu sektörü;

—Merkezi Hükümet: Bakanlıklardan ve onların ajanslarından, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’dan devralınmış yönetimlerden, Bakanlık dışı kamu kurumlarından ve çoğunlukla bunların kontrol ve finanse ettiği piyasa dışı kurumlardan,

—Yerel Yönetim: Sadece bir bölgeyi kapsayan piyasa dışı kamu idarelerinden ve benzer özelliklere sahip yerel yönetim tarafından kontrol ve finanse edilen kurumlardan,

—Kamu İşletmeleri: merkezi hükümet ya da yerel yönetimler tarafından kontrol edilen, devletin sahip olduğu şirketleri, ticari fonları ve diğer piyasa kurumlarını içeren piyasa aktörlerinden oluşmaktadır.

Bir bütün olarak hükümet az bir yasal yetkiye sahiptir. Başbakan geniş yetkilere sahip olsa da, genel olarak, bu resmen ifade edilmiş değildir. Kendi hükümetinin üzerine Başbakanın geleneksel yetkisinin yasal dayanağı, bakanları atama ve görevden alma, Parlatentoyu toplama ve feshetme hakkı vb gibi, hükümdara vekâleten Başbakan tarafından icra edilen “kraliyet imtiyazları”dır. Kamu hizmeti bir bakan tarafından yürütülmekte olsa da, Başbakan ayrıca Kamu

Hizmeti Bakanıdır. Bu, kendisine 1968 yılında Majestelerinin Hazinesinden devredilen bir yetkidir (Lienert ve Jung, 2004: 411).

İngiltere’de kabine üyesi bakanlar, kabine üyesi olmayan ama kabine toplantılarına katılan bakanlar, kabine dışı bakanlar (ministers of state) ve kıdemsiz bakanlar (junior ministers veya permanent secretaries) şeklinde bir ayırım görülmektedir (Uzun, 2003: 604). Hükümet yaklaşık 100 bakandan oluşmakla birlikte bunların yaklaşık 20 tanesi Bakanlar Kurulu üyesidir. Bakanlar Kurulu yazılı bir yasa ile yetkilendirilmiş bir kurum olmamakla birlikte geniş bir karar verici güce sahiptir. Hükümetin genellikle yeni bir bakanlık kurmak, kaldırmak ya da var olan bakanlıkları birleştirmek için Parlamentodan onay almaya ihtiyacı yoktur. Bakanlıklar bireysel olarak Parlamento’ya karşı sorumludur (TC MB, 2008: 4).

### **3.2.3 Majestelerinin Hazinesi (Her Majesty’s Treasury)**

Majestelerinin Hazinesi olarak bilinen ve uzun süredir yaşamını sürdüren, kraliyet ayrıcalığından miras kalan, Bakanlar Kurulu gibi, mevzuat dışında teşekkül etmiş olan bu kurum, özellikle ödeneklerin yapısıyla ilgili, kamu parasının dağıtımı, harcama kontrolü ve Parlamento denetiminin sağlanması konusunda önemli yetkilere sahiptir. Bu kurumun Avrupa ülkelerinde bir benzeri yoktur. Majestelerinin Hazinesinin, Kabine ve Parlamentodan bile önce gelen tarihsel kökeni, tarihselliğin belirleyici olduğu İngiltere’de kurumu güçlü bir noktaya taşımıştır. Bu konuyla Majestelerinin Hazinesi yıllardır İngiltere’nin ekonomi ve maliye bakanlığı işlevlerini bir arada yürütmektedir (Yücel, 2010: 64). Majestelerinin Hazinesi hükümetin mali ve iktisadi politikalarını hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür (Ilgaz, 2010: 84).

İngiltere’de maliyenin temeli Norman zamanına dayanmaktadır. Norman sistemi mali yapıyı iki kısma ayırmaktadır. Birincisi, Majestelerinin Hazinesi, kraliyet adına para alır ve ödeme yapar; ikincisi, Maliye (Exchequer) ise para tahsilâtı yapan ve Hazine ile irtibatı sağlayan bir “alt daire”dir (Lower Office) (Deniz, 2007: 49). Hazine geleneksel olarak Lordlardan oluşan bir Kurul tarafından yönetilmektedir. Bu kurul, Başbakan (Birinci Lord), Hazine Bakanı (İkinci Lord) ve diğer üyelerden<sup>6</sup> oluşmaktadır (Mayıs-2010’dan beri David Cameron hükümetinde beş üye). Diğer üyelerin de parlamento üyesi olması zorunludur. Ancak bu kurulun

1983 yılından bu yana toplanmadığını ve sadece hukuki olarak yetkisinin var olduğunu belirtmek gerekir. Majestelerinin Hazinesinin başı Hazine Bakanındır (Maliye Şansölyesi) ve ona bağlı olarak bir müsteşar yardımcısı bulunmaktadır (Yücel, 2010: 68, 69).

### **3.2.4 Yürütme Organları**

Yürütmenin bir diğer önemli unsuru icracı ajanslardır. Ajans Başkanları Başbakan tarafından atanır. Her ajans yıllık raporlar ve hesaplar hazırlamak zorundadır. Bakanlar ajansların performanslarından Parlamento'ya karşı sorumludur (TC MB, 2008: 4).

1980'lerin sonlarından bu yana, devlet dairelerinin yönetimini ve etkinliğini geliştirmek için, çoğunda parlamento onayı olmadan, yaklaşık 130 yarı özerk kurum (ajans) kurulmuştur. Her ajans, yıllık bir rapor üretir. Ancak, çerçeve belgelerinde belirtildiği gibi, bakanlar, amaç ve hedeflere ulaşılması da dâhil olmak üzere, ajansların performansı hakkında parlamento'ya karşı sorumludur. Bu yürütme ajanslarının çoğu yasayla kurulmamış olmasına rağmen, ticari fonlar için durum böyle değildir. İlk kez 1973 yılında kabul edilen mevzuatla, ödenek tahmini ve onayı süreci haricinde, finansmanının uygun olduğu düşünülen beş özel ticari faaliyet belirlendi. 1990 Hükümet Ticaret Kanunu, bir departmanın herhangi bir faaliyeti için, işlerini büyük ölçüde kendi kendine finanse edilebilen ticari bir fon oluşturulmasına izin verir. Ticaret fonları yatırım, ödünç verme ve nakit rezervlerini yükseltme yetkisi de dâhil hatırı sayılır mali özerkliğe sahiptir. Ticari fonun sorumlu bakan tarafından kullanılan takdir yetkisi, Majestelerinin Hazinesi ile işbirliği halinde kullanılır (Lienert ve Jung, 2004: 412–413).

### **3.2.5 Departmanlar Dışı Kamu Kuruluşları**

Bunlar, genel yönetimin parçası olan kuruluşlardır. Yürütmeye ait Departmanlar Dışı Kamu Kurumları (Non-Departmental Public Bodies, NDPB) genellikle ya bir kraliyet kararına ya belirli bir parlamento yasasına yahut da Şirketler Yasası'na göre yasal olarak kurulurlar. Yönetişim yapıları genellikle dayandırıldığı mevzuatta belirtilmemiştir. Tüm NDPB'ler tipik olarak, bir başkan ve bir dizi icracı olmayan üyeden oluşan yönetim kurulları ile yönetilir (Lienert ve Jung, 2004: 413). NDPB'ler geniş bir yelpazede, yönetsel, idari, ticari, düzenleyici ve

danışmanlık işlevleri yaparlar. 31 Mart 2009 tarihi itibarıyla, İngiltere Hükümeti tarafından desteklenen 766 NDPB vardı. Bunların 192'si İcracı NDPB, 405'i Danışmanlık NDPB'leri, 19'u yargısal NDPB'ler ve 150'si de Bağımsız Cezaevleri İzleme Kurulları, Göçmen Geri Gönderme Merkezleri ve Göçmen Muhafaza Odalarından oluşmaktaydı (Cabinet Office, 2009: 6)

### **3.2.6 Ulusal Sağlık Servisi**

Ulusal Sağlık Servisi (NHS), tüm vatandaşlar için evrensel sağlık hizmetleri sağlamak için ilk olarak 1948 yılında kurulmuştur. 1977 NHS Yasası çeşitli sağlık mercilerinin ve önemli sağlık ortaklıklarının kurulmasına imkân sağlar. 1995 itibarıyla tüm sağlık hizmetlerinin kendi yönetimleri olan, bağımsız NHS şirketleri tarafından verilmesine imkân sağlayan 1990 tarihli NHS ve Toplum Hizmetleri Yasası ile önemli değişiklikler getirilmiştir. NHS vergi mükellefleri tarafından finanse edilmekte ve Sağlık Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Yıllık bütçe ödenek tasarısının bir kısmını teşkil eden NHS kaynaklarının ve nakdinin büyük çoğunluğu, yıllık tahminler içinde oylanır, yani Parlamento tahminleri onayladığı zaman, NHS harcamalarını da onaylamış olur (Lienert ve Jung, 2004: 413).

### **3.2.7 Üst Düzey Memurların Sorumlulukları**

Üst düzey memuriyet unvanı 1996 Nisan'ında bir hükümet kararı ile kurulmuştur. Bununla ilişkili yasal çerçeve işveren departman veya ajansa hüküm ve şartlara göre değiştirebileceği sınırlı hareket alanı verir. Üst düzey memurların ortak bir ödeme, sözleşme, iş değerlendirme ve eğitim sistemleri vardır. Kamu hizmetinin siyasi tarafsızlığı Sivil Hizmet Kanunu'nda somutlaştırılmasına rağmen, kamu hizmetinde politikleşmenin artması ile ilgili endişeler vardır. Memurların olduğu gibi, İngiltere'nin bakanları da (İskoç bakanlar dâhil) bir bakanlık tüzmesine tabidir. Bu Bakanlık Tüzesi, kamu hizmetinde bakanların siyasi tarafsızlıklarını korumalarını ister (Lienert ve Jung, 2004: 414).

Majestelerinin Hazinesi tarafından her bakanlıkta bir "muhasebe görevlisi" (accounting officer, AO) belirlenmektedir. Bu görevliler genellikle bakanlığın ya da ajansın en üst düzey çalışanı olup, kurumundaki bütün organizasyondan, yönetimden ve çalışanlarından sorumludur (TC MB, 2008: 4). AO özellikle, "departmanın



kaynak hesaplarının hazırlanması ve onların Sayıştaya iletilmesinden sorumludur” (Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, m. 5/7).

### **3.2.8 Meclis Komitelerinin Kurulması ve Rollerini**

Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasının işlerinin birçoğu komiteler eliyle yürütölmektedir. Parlamento komiteleri hükümet politikaları ve yeni yasa teklifleri gibi konuları detaylı bir şekilde incelemektedir.

İngiltere Parlamentosunda “seçilmiş komiteler”<sup>7</sup> (select committees) ve “genel komiteler” (general committees) olmak üzere iki temel komite türü bulunmaktadır. Bunların dışında üyeleri sadece Lordlar Kamarasından olan “ortak komiteler” (joint committees) ile İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda konularıyla ilgilenen “büyük komiteler” (grand committees) bulunmaktadır. Seçilmiş komiteler hem Avam hem de Lordlar Kamarasında bulunmaktadır. Genel Komiteler ise sadece Avam Kamarasına özgüdür (TC MB, 2008: 5,6).

Avam kamarası seçilmiş komiteleri bütçe süreci açısından önemli bir konumdadır. Her bakanlık için bir tane bulunan söz konusu komiteler ilgili bakanlığın harcamalarını, yönetimini ve temel politikalarını incelemektedir. Tek görevi bütçe stratejilerini incelemek olan bir Bütçe Komitesi bulunmamakla birlikte Hazine Komitesi konu ile ilgili sürekli incelemelerde bulunmaktadır. Bununla birlikte Kamu Hesapları Komitesi gerçekleşen bütçe verileri üzerinde incelemeler yapmaktadır (TC MB, 2008: 6).

Yukarıda sayılanların dışında, İngiltere’de Avam Kamarası İçtüzüğüne (Standing Orders) göre, Avam Kamarasının harcamaları ve iç hizmetlerin idaresine ilişkin kararlar veren ve hesapların ayrıntılı bir şekilde incelenmesinden sorumlu olan Finans ve Hizmetler Komitesi (Finance and Services Committee) kurulmuştur. Bu Komite, Parlamentonun üst düzey yöneticilerinden oluşan bir İdari Kuruldan, Avam Kamarası Tahminler Bürosu ve Avam Kamarası Komitesinden yardım alarak çalışır. Komite, Avam Kamarası yönetiminin mali performansını yakından izler ve inceler. Ayrıca Meclis Başkanına, Avam Kamarası Komitesi tarafından yapılan mali konularla ilgili önerilerin etkileri konusunda tavsiyelerde bulunur (Deniz, 2007: 49).

### **3.2.9 Diğer Anayasal Kuruluşların Kurulması ve Roller**

Yargıtay (En Üst Temyiz Mahkemesi, The Supreme Court) 12 yüksek hâkimden oluşmakta ve nihai temyiz merci olarak görev yapmaktadır (Adalet Bakanlığı, 2010). Bütçe süreci ile ilgili aktörlerden biri de görevi şikâyetleri ve kötü idareyi incelemek olan Parlamenter Ombudsmandır. Ayrıca bağımsız seçim komisyonları da bütçe sürecinde yer alan diğer aktörlerdendir (TC MB, 2008: 6).

### **3.2.10 Alt-Ulusal Yönetimlerin Rolü ve Sorumlulukları**

İngiltere genelinde yerel yönetimlerde, karar verme yetkisi seçilmiş üyelere ait olan yerel meclisler bulunmaktadır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilmektedirler. Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin adli, denetimleri bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı bir özerkliktir (İnaç ve Ünal, 2006: 130)

## **3.3 Bütçenin Hazırlanması**

İngiltere'nin mali işlemleri büyük ölçüde ayrı ancak bağlantılı üç süreçten oluşur. Birincisi, geniş mali ayrıntıları, ekonomi yönetimini ve vergilendirme yetkisini ortaya koyan gelir bütçesi sürecidir. Bu, vergi sisteminin yönetimi ile ilgili planlananlar ve vergi politikalarındaki değişiklikleri birleştiren bir finans tasarısı ile sonuçlanır. Bu, gelir tarafında sürecin son noktasını ifade eder. İkincisi, gelir bütçesini izleyen gider tahminleri olup, kamu harcamalarına izin verilmesi ile sonuçlanır. Üçüncüsü, ne kadar kamu kaynağının ne için harcanmış olduğu ve ne kadar verimli bir şekilde kullanıldığı konusunda Parlamento ve halka bilgi sağlayan raporlama sürecidir (Lienert ve Jung, 2004: 416–417).

### **3.3.1 Yöneticiler Tarafından Bütçenin Hazırlanması ve Sunumu**

Bütçenin hazırlanması için rehberlik edecek hiçbir çerçeve kanun yoktur; Majestelerinin Hazinesi çok önemli bir rol oynar. Bütçe tasarıları Majestelerinin Hazinesi tarafından hazırlanır ve onay için Bakanlar Kuruluna iletilir. Maliye Bakanı

bu tasarıyla birlikte, Avam Kamarasına içinde yıllık mali durumun ve önerilerin bulunduğu bir sunuş konuşması (budget speech) yapmaktadır. Mali yılın başlangıcı 1 Nisan'dır ve mali yılbaşından önce bütçenin onayı zorunlu değildir. Bundan dolayı, İngiltere'de, bütçe, genellikle Mart ya da Nisan ayında Avam Kamarasına sunulmaktadır (Deniz, 2007: 51).

### **3.3.2 Bütçenin Kurumsal Kapsamı**

Taslak gider tahminleri (bütçesi), tüm merkezi hükümet teşkilatlarını, yerel yönetimlere transferleri, hastaneler ve diğer sağlık kuruluşları ile bazı bağımsız kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarını kapsar. Bazı ülkelerden farklı olarak, emeklilik ve sosyal güvenlik fonları bütçeye dâhil edilmiştir. Bunun yanında yıllık ödenek tahmin belgeleri değişken çeşitli kamu emeklilik rejimleri için net kaynakları da belirtir (HMT, 2011a: 48).

Buna karşılık, ticari fonların finansmanı ve muhasebesi, kaynak tahmini ve muhasebe sisteminin dışındadır. Bir ticari fonun sağladığı hizmete koyduğu ücretle, sağladığı hizmetin masraflarını tamamen karşılaması beklenmektedir. Ayrıca, yıllık gider bütçesi tahminleri, her departmana giderlerde destek olması için, belirli gelirleri alıkoyma yetkisi vermektedir. Bu “yardımcı iç ödenek” olarak bilinir. Ancak, Parlamento bu net kaynakları onaylamaktadır (Lienert ve Jung, 2004: 417–418).

### **3.3.3 Bütçe Büyüklüklerinin Belirlenmesi**

Toplu gelirler, giderler ve mali denge kanunla tanımlanmış değildir. 1998 Maliye Yasası hükmünce (m.56), Majestelerinin Hazinesinin Parlamento önüne koyduğu herhangi bir belgenin içeriği ayrıca bu Kurumun kendisi tarafından hazırlanan (m. 55) Mali İstikrar Yasasının ilgili hükümlerine uymak zorundadır. Böylece, kanunla, Majestelerinin Hazinesine önemli bütçe büyüklüklerini belirleme için tam takdir hakkı verilir.

Bütçe görüşmeleri temelde sonuçlara dayanmaktadır. 1998 yılından bu yana yönetim ve bütçeleme kararları sonuç ve çıktı bilgilerine dayanarak alınmaktadır. Son değişikliklerle oluşturulan müzakere çerçevesinin iki önemli unsuru bulunmaktadır: “Kamu Hizmeti Sözleşmeleri” ve “Hizmet Sunumu Sözleşmeleri”.

Kamu hizmetleri sözleşmelerinde hedefler belirlenmekte ve kamu hizmetleri sözleşmeleri kabine komisyonunda tartışılmakta ve aynı komisyonda bütçe tahsisleri yapılmaktadır (Deniz, 2007: 50).

### **3.3.4 Mali Kurallar**

1997 yılından bu yana iki mali kural tanımlanmış ve hükümet tarafından aktif olarak kullanılmaktadır. Birinci kural bir “altın kuraldır”: bütçeleme süresi içinde hükümetin cari harcamaları finanse etmek için değil sadece yatırım için ödünç almasını şart koşar. İkincisi, sürdürülebilir yatırım kuralıdır ve kamu sektörü net borcunun GSYİH’ya oranının istikrarlı ve ihtiyatlı düzeyde tutulmasını ister. Diğer unsurlar dengede iken, kamu sektörü net borcu GSYİH’nin % 60’ının altında tutulmalıdır (The Stationery Office, 1998).

### **3.3.5 Bütçenin Hazırlanması ve Parlamentoya Sunulması İçin Takvim**

Gelir ve gider tahminlerinin hazırlanması ve mali strateji için takvim Bakanlar Kurulu ve Majestelerinin Hazinesinin takdirine bağlıdır. Yürütmenin bütçe onay süreci kanununda açıkça belirtilmiş değildir. Majestelerinin Hazinesi bünyesindeki Bütçe Müdürlüğü gelecek yıla ait departmansal ödenek taleplerine dair teknik tartışmalar için gündemi ve kuralları tespit eder. Bütçe tasarısı önce Maliye Şansölyesi (Chancellor of the Exchequer) başkanlığındaki Bakanlar Kurulu Giderler Komitesi (Public Expenditure Committee) tarafından incelenir daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından onaylanır (Cabinet Office, 2010).

Bakanlar Kuruluna ve/veya Hazineye rehberlik edecek olan, resmi bir belgeye yazılı tarih sadece Avam Kamarasının İç Tüzüğünde bulunan tarih yani, 5 Ağustostur (House of Commons, 2010a). Ancak genellikle Temmuz sonunda Parlamento yaz tatiline girer. Gider bütçesi yasasına kraliyet onayının alınması da gereğinden, gider tahminleri Parlamento yaz tatiline girmeden önce en geç Haziran sonuna kadar Parlamentoya sunulmalıdır.

### **3.3.6 Bütçe Kanununa Eklenen Belgeler**

Yıllık gider bütçesi tasarıları (mali yasalar), konsolide fon yasaları ve ödenek kararnameleleri yanında, analitik bütçe belgelerinin ibraz edilmesi için yasal

bir zorunluluk yoktur. Buna karşılık, yasalar Majestelerinin Hazinesinin Maliye Şansölyesinin bütçe konuşmasına eşlik edecek belgeleri hazırlamasını gerektirir.

1998 Maliye Yasasına göre her mali yıl için, Majestelerinin Hazinesinin aşağıdaki belgeleri hazırlaması ve Parlamento'ya sunması gerekmektedir (m. 156/1):

- Mali Tablo ve Bütçe Raporu
- Ekonomik ve Mali Strateji Raporu
- Borç Yönetimi Raporu

Herhangi bir mali yıl için Mali Tablo ve Bütçe Raporunun hazırlanması ve Meclise sunulması, Majestelerinin Hazinesinin hazırladığı Mali İstikrar Yasasınca gösterilen, dönem ve şekli ile Ön Bütçe Raporu olarak bilinen bir belgeden sonra gelir (Maliye Yasası, m. 156/2).

Mali Tablo ve Bütçe Raporu Majestelerinin Hazinesi tarafından bütçenin sunumu anında yayımlanmış olmalıdır. Minimum gereklilikleri Mali İstikrar Yasasında belirtilmiştir (m. 18, 20–25). Bunlar ekonomik ve mali projeksiyonları ve bütçede getirilen önemli maliye politikası önlemlerinin bir izahını içerir. Projeksiyon dönemi, önceki iki yılı kapsayan temel mali büyüklükler için karşılaştırmalı verilerin yayımının yanı sıra, yayım tarihinden itibaren en az iki tam mali yıldan az olmamak üzere belirlenir (bütçe yılı ertesindeki iki yıl anlamındadır). Hazine genellikle Bütçe sırasında bir Ekonomik ve Mali Strateji Raporu (EFSR) yayımlar. Ancak herhangi bir mali yıl içinde birden fazla bütçe varsa sadece bir EFSR yeterlidir (m. 19).

Mali İstikrar Yasası hükümetten, yıllık raporların kamunun borç yönetimi politikasının detaylı incelenmesini mümkün kılacağı şekilde, devlet borçlarının yapısı ve maliyeti hakkında yeterli bilgiyi vermesini ister (m. 21). Bu yasa hükmüne yanıt olarak yıllık Borç Yönetimi Raporu hazırlanarak Parlamento'ya sunulur.

### **3.4 Parlamentoda Bütçeleme Süreci**

#### **3.4.1 Bütçenin Kabulü İçin Takvim**

Diğer birçok ülkenin aksine, ana gider tahminleri genelde mali yıl başladıktan sonra (1 Nisan - 31 Mart) Parlamento'ya sunulmaktadır. 54 no.lu İç Tüzük kuralı Avam Kamarasında tahminlerin görüşülmesini, her dönem, yani bir parlamento yılı başına, 5 Ağustos öncesindeki, Cuma günleri dışındaki üç gün ile sınırlandırır (House of Commons, 2010b). 1982 yılında kabul edilen 56 no.lu İç Tüzük kuralı, hükümetin kamu harcamalarına yıllık yasal izni vermesine dair tekliflerinin herhangi bir parlamenter komite (veya komisyon) evresinden geçmeyeceğini belirtir (House of Commons, 2010b). Gider tahminlerine dair üç günlük tartışmadan daha sonra konsolide fon ve ödenek tasarıları hakkında gerçekleştirilecek parlamenter işlemler, sadece bir formalite durumuna düşürülmüştür. Son olarak yıllık ödenekler hakkındaki yasa tasarısı yasa haline getirilip, Konsolide Fondan harcamaların yapılmasından önce Lordlar Kamarasındaki formaliteler yerine getirilmeli ve kraliyet onayı alınmalıdır.

#### **3.4.2 İngiltere Parlamentosunda Bütçeleme Süreci**

Bütçe büyüklükleri için iki ayrı parlamento süreci vardır: birisi gelirler, diğeri giderler için. Bütçede ilan edilen vergi rakamları geleneksel olarak, Avam Kamarasında çoğunluk oyu ile tadil edilebilen tek ve kapsamlı bir finans tasarısı içinde Parlamento'ya sunulur. Hükümetin Avam Kamarasından bütçe onayı alamaması, hükümetin derhal düşmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, en azından normal koşullarda, iktidar partisine mensup Parlamento Üyelerinin kendi hükümetlerini desteklememeleri düşünülemez. Bu nedenle, İngiltere'de bütçeleme süreci medyanın ve çoğu parlamento üyesinin dikkatini çekmez. (TBMM, 2008: 239).

#### **3.4.3 Gelirlerin Onayı**

Tüm dolaylı vergiler de dâhil, İngiltere'de çoğu vergiler kalıcıdır. Ferdi gelir ve kurumlar vergisinin konulabilmesi için hükümetin yetkisinin, mevzuat gereği olarak, her yıl yenilenmesi gerekmektedir. Bu da yeni yükümlülükler yükleyen veya

kalıcı vergilerin oranlarını ayarlayan, böylece gelirlerin önerilen harcamaları ve hedefleri karşıladığı bir yıllık mali tasarının kabul edilmesi ile yapılır.

İngiltere’de vergilerin tür ve düzeylerini belirleme hakkı yürütmeye aittir. Parlamento gelirleri resmen mali yılın başlangıcından çok sonra (bir finans tasarısı ile) onaylar. Bütçede kabul edilen vergi rakamları aynı yıl harcamaların ödeneğinden farklı bir zamanda yasalaşmaktadır. Vergisel değişiklikler yapmak için ayrıca birincil mevzuat gerekli değil; Avam Kamarasının basit kararları yeterlidir.

Ana hatları ile süreç şu şekilde özetlenebilir (UK Parliament, 2012):

— İngiltere’de bütçeleme süreci Maliye (Hazine) Şansölyesinin bütçe konuşması ile başlar. Bu genellikle Mart veya Nisan aylarında gerçekleşir.

— Bu konuşmasında Şansölye Parlamento’ya İngiltere ekonomisinin performansını ve gelecekte nasıl bir performans sergileyeceğini değerlendirir, vergilendirmede yapılan değişikliklerin ayrıntılarını bildirir.

— Vergi önlemleri (Bütçe Kararları, Budget Resolutions) bütçe konuşmasının yapıldığı günü takip eden gece yürürlüğe girebilir. Ancak önlemlerin kendilerini kabul etmeye dair kararlar bütçe tartışmalarının sonunda alınır.

— Parlamento’ya bir Finans Tasarısı sunulur. Tasarı hem hükümet hem muhalefet partilerinin değişiklikler ve yeni hükümler önerebildiği komitede irdelenir. Avam Kamarası Bütçe Kararlarını kabul ettikten sonra, tasarı diğer yasa tasarıları ile aynı şekilde Parlamento sürecinden geçmeye başlar.

— Finans Tasarısı sadece tartışılması için Lordlar Kamarasına geçer. Yıllık bütçe kanununun onaylanmasında Lordlar Kamarası önemli bir rol oynamaz. Lordların, 1909 yılı bütçesini reddetmesinin de etkisiyle 1911 yılında kabul edilen Parlamento Yasası (Parliament Act) uyarınca bu üst Meclis mali tasarıları veto etme hakkını kaybetmiştir (TC MB, 2008: 4). Lordlar Kamarasında mali bir tasarıya en çok bir ay muhalefet edilebilmektedir. Uygulamada, Lordlar Kamarasında bütçenin “tartışılması” bir günlük bir formalitedir.

— Son olarak tasarı kraliyetin onayını alır. Lordlar Kamarasındakine benzer şekilde, kraliyet onayı da bir formaliteden ibarettir.

#### **3.4.4 Değişiklik Yetkileri**

Avam Kamarası, toplam harcamaları artırmak, harcamanın kompozisyonunu değiştirmek veya gelirleri azaltmak için değişiklik teklif edemez (TBMM, 2008: 239). Sadece, Avam Kamarası harcamanın belirli bir miktarını azaltabilir. Anglosakson ülkelerinde ve özellikle İngiltere’de, güvenoyu alarak iktidara gelmiş bir Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı, hemen hiçbir değişikliğe uğramadan aynen kabul edilir (Köse, 2007: 41).

#### **3.4.5 Ödeneklerin Yapısı ve Süresi**

İngiltere’de ödeneklerin yapısını, biçimini ve süresini belirlemek ve hangi büyüklüğün parlamenter denetime tabi olacağına karar verme yetkisi Majestelerinin Hazinesine aittir. Kamu kurum ve kuruluşları bütçe ve harcama sürecinde Majestelerinin Hazinesi ile pazarlık yapmakta ve harcama limitleri konusunda Hazinenin tavsiyelerine uymaktadırlar (Yücel, 2010: 78). Parlamento harcamaları iki temelde onaylamaktadır. Birincisi mali yılda ödeme ihtiyacı gerektirmeyen taahhüt altına girmeye yetki veren kaynak tüketimleri, ikincisi nakit makbuzlarını ödenekleştirilmiş gelire birlikte hesaba katmayı gerektiren bütün ödemelerdeki net nakit ihtiyaçlarıdır. Harcamacı kuruluşların kendilerinin elde ettiği gelirler düşülerek harcamalar net harcamalar olarak değerlendirilmektedir (TC MB, 2008: 8). Burada genellik ilkesinin İngiliz bütçe sisteminde bulunmadığı görülmektedir.

Cari harcamalar için, “net kullanılan kaynaklar” idari ve diğer cari harcamaların toplamı ve hibeler (tümü tahakkuk esasına göre) eksi “yardımcı iç ödeneklerdir”. Yardımcı iç ödenekler departman/kuruluşların kendi gelirlerinden harcama yapabildiği miktardır. İfa edilen hizmetler için tahsil olunan ücretlerin hizmeti gören kurum bünyesinde harcanmak için alıkonulması Majestelerinin Hazinesinin gözetimine tabidir (Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, m. 2). Yardımcı ödeneklerin tahakkuk esasına göre onaylanmış olması nedeniyle de, 2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, yardımcı ödeneklerden, kabul edildiği yılın dışında bir yılda tahsil edilen nakit için tedbir koyar. Departmanlar, yardımcı



ödenekler olarak, ödenekler yasasında gösterilenden daha fazla gelir toplarsa bunlar Konsolide Fona iade edilirler (m. 2).

Mali Tablo ve Bütçe Raporu gibi bütçe raporlarında, mali kuralları takip edebilmek için kısmen, cari ve yatırım bütçeleri arasında bir ayırım yapılır. Majestelerinin Hazinesi tarafından harcamalar iki ana büyüklüğe göre denetlenmektedir: Departmansal Harcama Limiti ve Yıllık Yönetilen Harcama. Departmansal Harcama Limiti planlanan ve Harcama Değerlendirmeleri ile denetlenen harcamalar; Yıllık Yönetilen Harcama ise, daha belirsiz ve talep odaklı harcama olup Departmansal Harcama Limitinden farklı olarak çok yıllı limitlere tabi olmayan harcamalardır. Bu tür harcamalar, sosyal güvenlik yardımlarını, yerel yönetimlerin kendi finanse ettikleri harcamaları, borç faizini ve AB kurumlarına ödemeleri de içerir (HMT, 2012b).

### **3.4.6 Ödeneklerin Aktarılması ve Gelecek Ödeneklerin Borçlanması**

Bütçe yılı 1 Nisan'da başlar. Harcamalar ve yardımcı ödenekler yıllık olup, ilke olarak, gelecekteki gelire karşılık bir borçlanma yoktur (Devlet Kaynakları ve Hesapları, Yasası, m. 1). Parlamento tarafından kontrol edilen harcamanın yanında, Majestelerinin Hazinesinin kendi iç harcama kontrolleri vardır. Harcama limitlerinin üç yıl için sabitlendiği (ve her iki yılda bir gözden geçirildiği) alt toplam Departmansal Harcama Limiti konusunda, Majestelerinin Hazinesi departmanlara üç yıllık onaylı miktarlar içinde sınırsız ileriye taşıma yetkisi verir. En büyük unsuru sosyal güvenlik harcamaları olan Yıllık Yönetilen Harcama yıllık kontrollü olduğundan, harcanmamış kaynaklar ileriye aktarılamaz (HMT, 2012b).

### **3.4.7 Geçici Bütçeler**

Hükümetin bütçe taslağı genellikle, yeni mali yılın başlangıcından sonra Avam Kamarasına sunulduğu ve ödenek yasaları genellikle yeni mali yılın dördüncü ayına kadar kabul edilmediği için, harcamada bulunmak için 1 Nisan'dan önce geçici yasal izin ikame edilmelidir. Bu amaçla, Avam Kamarası, yeni mali yılın başlamasından 4-5 ay önce, gelecek mali yılın ilk ayları için, esas gider tahminleri Temmuz ayında nihai olarak onaylanana kadar hükümete yardımcı olmak amacıyla, Kasım ayında geçici harcama yetkisi verilir (Votes on Accounts). Mali yıl içerisinde

gider bütçe tahminlerinde yapılan her türlü değişiklik, “Ek –veya – Revize Tahminler” yoluyla gerçekleştirilir (TBMM, 2008: 239).

### **3.4.8 Kamu Borcunun Onaylanması**

1968 tarihli Ulusal Kredi Yasası borçlanma yolu ile merkezi hükümet operasyonlarını finanse etmek için kullanılan bir Ulusal Krediler Fonunu teşkil eder. Majestelerinin Hazinesinin Ulusal Krediler Fonunu kullanarak borçlanma yoluyla ne gibi para toplayacağı konusunda geniş takdir yetkisi vardır. Maliye politikası büyüklükleri hakkında Bütçe Sorumluluk Ofisinin tahminlerini esas alarak hazırlanan, tahmini finansman ihtiyacından yararlanan Majestelerinin Hazinesi yıllık finansman meblağını belirler (HMT, 2011b).

Mali İstikrar Yasası Avrupa taahhütleri ile ilgili olarak hükümetin maliye politikası hedeflerinin ve kurallarının ölçümünü içerecek şekilde mali tablolar hazırlanmasını gerekli görmektedir. Yukarıda değinildiği gibi, İngiltere'nin genel devlet borçlanması iki kural ile sınırlıdır. Bu kurallar her bütçe tasarısında tekrar edilir.

Bütçeleme süresi içinde hükümetin “cari harcamaları finanse etmek için değil sadece yatırım için ödünç alması” kuralı ve “kamu net borcunun ekonomik döngü boyunca GSYİH'nın % 60'ının altında tutulması” gerektiğine dair sürdürülebilir yatırım kuralı (aynı zamanda Maastricht Antlaşması hükmüdür) kabul edilen tüm bütçe kanunlarında yinelenmektedir. Bu mali kurallara uyum bütçe raporlarında gösterilir.

### **3.4.9 Kabul Edilen Bütçenin İlanı, Veto ve Yayımlama**

Normal tasarılar ilk okumayı, ikinci okumayı, komisyon ve rapor aşamalarını ve orada da aynı aşamalardan geçecekleri diğer meclise gitmezden önce üçüncü bir okumayı gerektirir. Ancak, konsolide fon tasarılarının ikinci ve üçüncü okuması, herhangi bir tartışma yapılmadan ve hiçbir komisyon aşaması olmadan gerçekleşir (Lienert ve Jung, 2004: 429). Ödenek tahsisine ilişkin yasama yetkisi, Parlamento tarafından her yıl iki Ödenek Kanunu ve bir Konsolide Fon Kanunu yoluyla verilir. Ödenek Kanunları, ilk olarak Konsolide Fon (Ödenekler) Kanunu Tasarısı olarak sunulur ve bunlar yürürlüğe girdiğinde Konsolide Fondan (hükümetin

İngiltere Merkez Bankasındaki hesabından) ödenek tahsisi gerçekleştirilir. Lordlar Kamarası, bu yasaları reddedemez veya değiştiremez (TBMM, 2008: 239, 240). Kraliyetin de bütçe yasalarını veto etme yetkisi yoktur.

#### **3.4.10 Ek Tahminler (Ek Bütçeler)**

Ek Gider Tahminleri ek kaynak istemek, ya da yeni faaliyetler için mevcut kaynak ve sermayeye yeniden sermaye ve/veya nakit ödenek eklemek için kullanılır. 2010-2011'e kadar, bunlar gerekli olduğunda, Haziran (Yaz), Kasım (Kış) ve Şubat (Bahar Ek Tahminleri) olarak sunulmuştur (HMT, 2012c).

Dönem-dışı Ek Gider Tahminleri yıl içinde Parliamentonun açık olduğu herhangi bir zamanda sunulabilir. Bunlar sadece acil, kısa sürede gerekli ve ek ödenek için normal gider tahmin dönemi beklenemeyen istisnai durumlarda ortaya çıkar (HMT, 2012a).

#### **3.5 Bütçenin Uygulanması**

Majestelerinin Hazinesinin, bazıları 1866 Yasası öncesinden gelen, önemli takdir yetkisi vardır. Hazine kontrolü büyük ölçüde idari tedbirler yoluyla uygulanmaktadır. Hazine, kamu kurumları bünyesinde istihdam ettiği saymanlar (expenditure controllers) aracılığı ile kamu kaynağının harcanmasını sıkı bir kontrol eder (Uzun, 2003: 609).

Ödenek (bütçe) yasası kamu kaynağını resmi olarak Kraliyete verir. Kraliçe daha sonra bir kraliyet emri imzalayıp, Majestelerinin Hazinesinin Konsolide Fondan departmanlara fon çıkarmasına izin vererek, kaynağı hükümet için kullanılabilir hale getirir (harcama yetkisinin bölüştürülmesi). Bu prosedür 1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası'nda ortaya konulmuştur (m. 14). Ödenek yasaları bizzat münferit departmanlara harcama yetkisi vermez. Bu yetki yürütmenin iç düzenlemeleri çerçevesinde belirlenir. Her yeni bir harcama için devlet departmanları Majestelerinin Hazinesinin ön onayını almak zorundadırlar (Uzun, 2003: 608). Bu, Hazinesinin birkaç ayrıcalıklı yetkilerinden biri olup kendi kontrolündeki büyüklükleri paylaşır ve düzenli aralıklarla bütçe uygulamalarını izler. Hazine kamu harcamalarını sıkı kontrol altında tutmak için ödenekleri aylık olarak sadece belli

oranlarda serbest bırakmakta ve departmanların aylık harcamalarını yıllık ödenek miktarlarına göre sınırlandırmaktadır (Uzun, 2003: 608).

### **3.5.1 Bütçe Yetkisinin İptali ve Diğer Yıllık Harcama Denetimleri**

1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası, Majestelerinin Hazinesinin “temel sayman hesaplarına yatırılması için, zaman zaman verilecek veya transfer edilecek miktarı kısıtlamasına” izin verir (m. 11). Kontrolü uygularken Majestelerinin Hazinesi ödenek yasalarında somutlaşan toplamların aşağısında kalan sınırlar belirleyebilir. Uygulamada, Hazine genel mali kuralları nazara alarak, Departmansal Harcama Limiti ve Yıllık Yönetilen Harcama üzerinde yılsonu esneklik payları oluşturur.

### **3.5.2 Acil Harcama, Aşırı Harcama ve Acil Durum Fonları**

Ödeneklerin onaylanması öncesinde Acil Durum Fonundan bir harcama yapılabilir. İlk olarak 1862 yılında kurulan bu Fona 1974 yılında Acil Durum Fon Yasası'yla yasal yetki verilmiştir. Bu Fon henüz Parlamento tarafından henüz onaylanmamış geçici ve acil harcamaları yapmak için hükümete izin verir. Yasa bir önceki mali yılın izin verilen tedarik harcamalarının % 2'si oranında bir fon sermayesi oluşturur. Tahminlerdeki rezervler Acil Fon avanslarından ayırt edilmelidir. Acil Fon parlamenter sınırları aşan finansman giderleri için alınırken, rezervler Majestelerinin Hazinesinin takdirinde, yıllık tahminlere (ve ödeneklere) dâhil edilir.

### **3.5.3 Nakit Planlaması ve Devletin Varlık ve Borç Yönetimi**

Kamu borcunu, nakit ve varlıklarını yönetmek amacıyla Majestelerinin Hazinesine kanunla yetki devredilmiştir. 1 Nisan 1998'de, borç, nakit ve varlık yönetimi için Hazinesinin yürütme görevlisi olarak yeni bir yürütme ajansı, Borç Yönetim Ofisi kurulmuştur. Borç Yönetim Ofisinin sorumlulukları İngiltere Hükümeti adına borç ve nakit yönetimini yerel yönetimlere borç vermeyi ve bazı kamu sektörü fonlarının yönetimini içerir (UK Debt Management Office, 2012). Nakit yönetimi 2000 yılında Borç Yönetim Ofisine devredildiğinde, Borç Yönetim Ofisi hemen nakit ve borç yönetimini üstlenmiştir. Ofisin ana amacı kendi piyasa işlemleri ile ve kredi riski yönetimine tam riayetle, düşük maliyetli bir şekilde, her iş

gününde Ulusal Krediler Fonuna girmesi veya çıkması gereken nakit akışının denkleştirilmesidir (HMT, 2003: 16).

Diğer taraftan Mali İstikrar Yasası'ndaki sorumluluk ilkesi "hükümetin maliye politikasını ihtiyatlı bir şekilde yürütmesi ve mali durumun uzun vadede sürdürülebilir olmasını sağlamak amacıyla kamu varlıklarını, yükümlülüklerini ve mali riskleri yönetmesi" demektir (m. 6).

### **3.6 İç Denetim**

İngiltere'de kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organlarınca yürütülmekte, Sayıştayın denetimi ise, ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir (Köse, 2007: 149).

Geleneksel olarak, iç kontrol ve iç denetim merkezî olmaktan çok bir departmansal işlev olarak ele alınır. Majestelerinin Hazinesi standartları belirler; bunlar "Merkezi Yönetim İç Denetim Standartları"nda ortaya konulmuştur (HMT, 2011c). 1 Nisan 2013 tarihinden sonra ise "Kamu Sektörü İç Denetim Standartları" geçerli olacaktır.

Performans Esaslı Bütçeleme ile ilgili olarak İngiltere'de ilk olarak 1998 yılında ayrıntılı "Harcama Gözden Geçirmeleri" uygulaması başlatılmış ve söz konusu uygulama 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. Harcama Gözden Geçirmeleri, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak için ihtiyaç duyulan politika değişikliklerini gerçekleştirmek, gereksiz harcamaları önlemek ve birimler arasında işbirliğini teşvik etmek amacıyla modern bir harcama ve performans yönetim çerçevesinin bir parçası olarak geliştirilmiş olup iki yılda bir yenilenmektedir. Bu yaklaşımla, politika önceliklerine göre kaynak tahsisi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır (TC MB, 2012c).

Mevcut birimlerin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve "Kamu Hizmet Sözleşmesi" hazırlamaktadır. Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedefler kamu hizmet sözleşmelerinde yer almaktadır. Kamu Hizmet

Sözleşmeleri, hükümet öncelikleri doğrultusunda oluşturulan ölçülebilir hedefleri kapsamaktadır. Sözleşmelerde çıktı hedeflerine yer verilmekle birlikte, temel olarak sonuçlara ilişkin hedefler yer almaktadır. Kamu Hizmet Sözleşmelerine ek olarak, her birim belirlenen hedeflerin nasıl ölçüleceğine ilişkin teknik bir not ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğine dair bir sunum planı hazırlanmaktadır. Söz konusu teknik not yayımlanmakta ancak sunum planı yayımlanmamaktadır (TC MB, 2012c).

Kamu Hizmet Sözleşmelerinde ayrıca, hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan kişiler de belirtilmektedir. Bu kişiler genellikle ilgili bakanlardır. Avustralya, Danimarka ve İsveç'in aksine, İngiltere'de yukarıdan-aşağıya, merkezi bir performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Kamu hizmet sözleşmelerinin geliştirilmesi ve yenilenmesi Hazine tarafından sağlanmaktadır. Tüm performans sözleşmeleri ve bakanlık hedefleri Hazine ile uzlaşılarak belirlenmektedir. Sonuçlar ve kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı olmasa da performans bilgisi, Hazine ve bakanlıklar arasındaki harcama denetimlerine ilişkin görüşmelerin bir parçası olarak tartışılmaktadır (TC MB, 2012c).

### **3.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama**

2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası devlet muhasebesini uzun süredir devam eden nakit esasını tahakkuk esasıyla değiştirmiştir. Şubat 2001'den itibaren, kaynak hesapları ödenek hesaplarının yerini almıştır. Her departman kendisi için ayrılan kaynakların nasıl kullanacağı konusunda Parlamente'ye başvurur (Lienert ve Jung, 2004: 433).

#### **3.7.1 Muhasebenin Çerçevesi**

2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası hesapların "...kaynak hesaplarının doğru adil bir görünüm sunmasının ve Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkelerine uygun olmasının sağlanması için yetkili olan Hazine tarafından çıkarılan yönergeye göre" hazırlanacağını belirtir. Bu amaçlarla, Hazine "Sınırlı Muhasebe Standartları Kurulu tarafından çıkarılan herhangi bir kılavuzu dikkate alacaktır" ve "kaynak hesapları bir mali performans tablosunu, bir mali pozisyon tablosunu, bir nakit akış tablosunu içerecektir" (m. 5). Kaynak Muhasebesi Kılavuzu tahakkuk esaslı muhasebe, yönetim ve kontrol işlemleri hakkında bir rehber olarak hizmet

vermektedir. Zaten 2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası genel amacı, İngiltere dâhilinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemini getirmektir.

### **3.7.2 Hükümetin Bankacılık Düzenlemeleri**

Konsolide Fon kavramı 1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası'nda açıkça bellidir ve Majestelerinin Hazinesinin kamu fonlarını departmanlara Konsolide Fondan vereceğini belirtir. 1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası uyarınca bu Fon (Hazine hesabı) nakdi çıkışların yapıldığı İngiltere Merkez Bankasında tutulur (m. 11).

### **3.7.3 Parlamento'ya Yıl İçi Rapor Sunumu**

Yıl içinde Parlamento'ya resmi rapor verme zorunluluğu 1998 Maliye Yasasının kabulü ile önemli ölçüde güçlendirilmiştir. Bu yasa "her mali yıl için, Hazinesinin, iki rapor hazırlamasını ve Parlamento'ya sunulmasını" şart koşar: biri ön bütçe raporu ve diğeri borç yönetimi raporu. Buna ek olarak, resmi olmayan iki rapor düzenlenmektedir: biri Mali Tablo ve Bütçe Raporu; diğeri ise Ekonomik ve Mali Strateji Raporu (m. 156). Yasalar düzenli bütçe uygulama raporlarının Parlamento ve kamuoyuna açıklanmasını gerektirmez. Uygulamada, kamu maliyesinin ana istatistikleri ve aylık mali tahminleri, departmanlardan elde edilen verilere dayanılarak, Ulusal İstatistik Ofisi ve Majestelerinin Hazinesi tarafından ortaklaşa yayımlanır.

### **3.7.4 Yıllık Hesaplar ve Raporlar**

2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası departmansal hesaplar ve tüm devlet hesaplarının arasında bir ayırım yapmaktadır. Departmansal hesaplar için, yasa "bir mali yıl ile ilgili olarak, Avam Kamarası tarafından kendisine ödenek verilen bir devlet departmanının o yıl için (m. 5):

— kendisi tarafından yıl boyunca edinilen, elde bulundurulmuş veya tüketilen kaynakları ve

— yıl içinde bu kaynakların kullanılma şeklini detaylandırarak kaynak hesaplarını hazırlamasını" ister.

Kaynak hesapları Majestelerinin Hazinesi tarafından verilen yönergelere göre hazırlanır.

### **3.8 Dış Denetim**

İngiltere'nin Yüksek Denetim Kurumu, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ve performans denetimine ilişkin çalışmalarda öncü olan Ulusal Denetim Ofisidir (National Audit Office, NAO). Ayrıca Anglosakson dış denetim sistemini uygulayan ülkelerde kamu maliyesi kendi bulgularını da raporlama yetkisine sahip özel parlamento komisyonları tarafından incelenmektedir ve bu komisyonlar Kamu Hesapları Komitesi (PAC) olarak adlandırılır (Sayıştay, 2001: 2).

Hükümet faaliyetlerinin neredeyse tümü Kamu Hesapları Komitesinin denetimine tabidir. Komisyon çalışmaları kapsamındaki konulardan bazıları şunlardır: Tarımsal ödemeler, sanat için hükümet desteği, sığınmacılara kalacak yer sağlanması, çocuklara yardım, Londra 2012 Olimpiyat Oyunları, maden işçilerinin tazminatları, balıkçılığı koruma, yol bakımı, hastane enfeksiyonu, silahlı kuvvetlerin Irak ve Kosova'daki operasyonları, iş ve işçi bulma merkezleri, sulh hukuk mahkemelerinin yönetimi, Tapu Kadastro İdaresi, nükleer enerji, emekli aylıklarına ilişkin düzenlemeler, pasaport hizmeti, hapisane yemekleri, Kraliyet Ailesi'nin hesapları, sigara kaçakçılığı, kentsel gelişim, gençlik suçları ve daha pek çok konu (TBMM, 2008: 243).

16 üyeli Kamu Hesapları Komitesinin başkanı geleneksel olarak en büyük muhalefet partisinden seçilmektedir. Kamu Hesapları Komitesinin icraatta bulunma yetkisi bulunmamakta, sadece görüşlerini bildirmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır ancak Komitenin Parlamento'ya sunduğu raporlar ciddi bir ağırlık taşır. Tavsiyelerinin % 90'ı kabul görür. Kamu Hesapları Komitesinin kişileri ifadeye çağırma ve belge isteme hakkı vardır. İnceleme konusu departman veya kamu kurumunun üst muhasebe görevlisi ya da en üst yöneticisi baş tanık olarak çağırılır ve Komite kendisine sorular yöneltebilir. Kendilerini ilgilendiren Komite raporlarına dikkatli, tam ve dürüstçe cevap vermek departmanların görevidir (HMT, 2012d: 15, 17).



### **3.8.1 Tüm İngiltere Düzeyinde Dış Denetim**

İngiltere'nin Genel Sayman ve Sayıştay Başkanlığı 1866 yılında kurulmuştur. 2011 tarihli Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasası, Ulusal Denetim Ofisini (İcra Kurulu Başkanı olarak Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı dâhil) dört icracı üye ve beş icracı olmayan üyeden (bir Başkan dâhil) oluşan bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilen bir tüzel kişi olarak teşkil etmiştir (The National Audit Office, 2012a).

Diğer ifadesi ile İngiltere Sayıştay (Genel Sayman ve Sayıştay Başkanlığı) 1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasasına göre oluşturulmuştur. Ulusal Denetim Ofisi Başkanlığı ise 1983 yılında yazılı hukuk (National Audit Act, 1983) ile oluşturulmuştur ve 2011 tarihli yeni düzenlemeye göre Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı Ulusal Denetim Ofisinin İcra Kurulu Başkanı olmuştur.

İngiltere'nin dış denetim sisteminde son 150 yıl içerisindeki en çok göze çarpan değişiklik, 1983 yılında hükümetin eski sayıştayının yerine Ulusal Denetim Ofisinin getirilmesi olmuştur.

Ulusal Denetim Ofisi çalışanlarının büyük bir bölümü, profesyonel kalifiye muhasebecilerden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra Ulusal Denetim Ofisinde istatistikçiler, ekonomistler, sosyal politika ve proje yönetimi alanlarında uzman kişiler, iş analistleri ve konuya göre ilgili uzmanlar da görev yapmaktadır (TBMM, 2008: 241). Ulusal Denetim Ofisi rezerve alanlarla birlikte (örneğin, savunma, dışişleri, sosyal güvenlik) İngiltere genelinde, bütün merkezi hükümet organlarını denetler (Lienert ve Jung, 2004: 435).

### **3.8.2 Yerel Düzeyde Dış Denetim**

1983 yılında, Denetim Komisyonu Yasası ile yerel hükümet ve polis yetkilileri, sağlık makamları ve konut birlikleri dâhil olmak üzere diğer yerel kamu organlarını kontrol ve denetlemek için Denetim Komisyonu kurulmuştur. Ancak 2010 yılının Ağustos ayında, hükümet Denetim Komisyonunun kaldırılması yönündeki niyetini açıklamıştır (The National Audit Office, 2012a).

Galler Sayıştayı, Galler Meclis Hükümetini ve Galler’de Ulusal Sağlık Servisini doğrudan denetleyen, yerel yönetim için ise, mali denetim ve performans denetimi yapmak için denetçiler tayin eden Galler Genel Denetçisi başkanlığında yönetilir. Galler Genel Denetçisi Galler Meclisine rapor verir (The National Audit Office, 2012a).

İskoçya’da ise İskoç Hükümeti ve İskoç Ulusal Sağlık Servisi de dâhil olmak üzere kurumları denetleyen Genel Denetçi ile yerel hükümeti denetleyen İskoçya Denetim Komisyonuna, İskoçya Sayıştayı tarafından destek sağlanmaktadır (The National Audit Office, 2012a).

Kuzey İrlanda için, 1921 yılında devletin kuruluşundan bu yana, ayrı bir Sayman ve Genel Denetçi var olmuştur ve Meclisi adına Kuzey İrlanda’nın merkezi ve yerel hükümet faaliyetlerini denetleyen Kuzey İrlanda Sayıştayını yönetir (The National Audit Office, 2012a).

### **3.8.3 İdari, Finansal ve Çalışma Bağımsızlığı**

Genel Saymanlık ve Sayıştay Başkanlığı idari olarak bağımsızdır. Faaliyet bağımsızlığı yasalarla sağlanır. Kendi işlevlerini yerine getirmede Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının tam bir takdir yetkisi vardır. 1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası, Kraliçenin “Maliye Bakanının makbuz ve belgelerinin Genel Saymanını ve Hükümet Hesaplarının Sayıştay Başkanını tayin edeceğini” belirtir (m. 3). 1983 Ulusal Denetim Yasası’ndan sonra, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanları, Kamu Hesapları Komitesi başkanı ile mutabık olarak hareket eden Başbakanın bir önergesi üzerine atanmaktadır (m. 1/3). Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı Kraliçe tarafından verilen başka bir görevi yapamaz, ayrıca o Parlamantonun her iki meclisinde de memuriyet yapamaz (1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası, m. 3). Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının Kraliyetten bağımsızlığını daha ileri seviyede artırmak için, Ulusal Denetim Yasası, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının statüsünün “Avam Kamarasının bir yetkilisi” olduğunu belirtir (m. 1/2). Ayrıca bu Yasa Ulusal Denetim Ofisi personelinin statüsünü değiştirmiş ve onları “memur” statüsünden çıkararak “ücret ve çalışma koşullarını Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının belirlediği atanmış personel”e dönüştürmüştür (m. 3/3).

Ulusal Denetim Ofisi mali anlamda da bağımsızdır: “Ulusal Denetim Ofisinin harcaması Parlamento tarafından sağlanan parayla karşılanacaktır” (Ulusal Denetim Yasası, m. 4/1). Buna göre, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının maaşı doğrudan Konsolide Fona yüklenecektir. Ulusal Denetim Ofisi bütçesi ile ilgili olarak: “Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı Ulusal Denetim Ofisinin giderlerine dair bir tahmin hazırlar, Kamu Hesapları Komitesi bu tahmini inceler ve bunu Komitenin uygun gördüğü değişiklik ile Parlamento önüne koyar” (Ulusal Denetim Yasası, m. 4/2). Denetimden ücret alınması için ayrıca Genel Sayman ve Sayıştay Başkanına yetki verilir; bu tür ücretler Genel Sayman ve Sayıştay Başkanını tarafından Konsolide Fona yatırılır (Ulusal Denetim Yasası, m. 5).

### **3.8.4 Denetimlerin Kurumsal Kapsamı**

2000 Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası Genel Sayman ve Sayıştay Başkanına departmansal kaynak hesaplarını mali açıdan denetleme yetkisi verir. Aynı zamanda, devletin tüm hesapları gibi, diğer hesapların da yasal denetlenmesini ona verir. 2000 Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası’na göre tüm yönetsel kurumlar Genel Sayman ve Sayıştay Başkanlığı tarafından denetlenir. Ulusal Denetim Yasası’nın, “Ekonomi, Verimlilik ve Etkinlik İncelemeleri” başlıklı ikinci bölümü (m. 6–7) Genel Sayman ve Sayıştay Başkanlığının, geniş bir yelpazede, çoğu kamu kuruluşlarını performans denetimi konusunda denetleyebileceğini hükme bağlar.

### **3.8.5 Denetim Türleri**

Sayıştayın başta gelen görevi, yürütmenin Parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. 1983 yılına kadar açık bir yasal yetki olmaksızın Parlamantonun, özellikle de Kamu Hesapları Komitesinin, teşvik etmesiyle gerçekleştirilen performans denetimi yasal yetkiyle birlikte daha geniş bir çapta ele alınmıştır. Günümüzde bu tür denetim Sayıştayın faaliyetlerinin çok büyük bir bölümünü oluşturmakta ve Parlamentoya sunulan raporların çoğunluğu bu çalışmaların sonuçlarına ilişkin olmaktadır (Köse, 2007: 151, 152).

1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası hükmüne göre, düzenlilik denetimleri her ödemenin belgelerle desteklenmesini ve paranın gerçekten Parlamento tarafından verilen amaçlar için harcanmasını sağlamalıdır. Ekonomi ve

verimlilik denetimleri herhangi bir yasal yetki ile değil, Kamu Hesapları Komitesinin desteğiyle, 19. yüzyılın sonları gibi erken bir tarihte başlamıştır. 1983 Ulusal Denetim Yasası Genel Saymanlık ve Sayıştay Başkanlığına ekonomi, verimlilik ve devlet kurumlarının kamu fonlarını kullanma etkinliği bakımından, kendisi tarafından yürütülen incelemeler hakkında, kendi takdirine bağlı olarak, Avam Kamarasına görüş belirtme yetkisi vermiştir (m. 9).

Yerel yönetimler için, 1998 Denetim Komisyonu Yasasına göre Denetim Komisyonu da politikaların ekonomi, verimlilik ve etkinliğe etkisini değerlendiren araştırmaları üstlenmeye ya da teşvik etmeye yetkilidir (m. 34). Denetim Komisyonu yerel hükümet düzeyinde verilen hizmetleri denetlemekte olup, daha iyi sonuçlar almak için, yerel kamu hizmetlerinde verimlilik, tutumluluk ve etkinliğe odaklanan bağımsız bir denetim organıdır. Bu Komisyon 11.000 yerel kamu kuruluşları tarafından harcanan 200 milyar Sterlinin denetimini yürütmektedir. Yerel makamlarla ortaklaşa çalışarak yerel kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi ve yöre halkına daha iyi bir yaşam kalitesi sunmayı teşvik etmek için yerel makamlara pratik önerilerde bulunur (HMT, 2012e).

Denetim Komisyonu ilgili kurumların, farklı mali yıllar için, performans standartlarıyla ilgili verilerini yayımlamasını istemeye yetkilidir (m. 44). Bu ifadelerden yerel yönetimde kamu hizmeti sunan kuruluşların kendi faaliyet alanları için performans göstergeleri hazırlamak zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

### **3.8.6 Soruşturma Yetkileri**

Konuyu düzenleyen kanunlarda da çok açık görüldüğü gibi, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı güçlü bir soruşturma yetkisine sahiptir. Mali denetim ile ilgili olarak, “tüm makul zamanlarda departmanların hesaplarına ilişkin belgelerden herhangi birine erişim hakkına sahiptir”. “Bu belgelere sahip olan veya onlardan herhangi birine vakıf olan bir kimse Genel Sayman ve Sayıştay Başkanına bu belgelerle ilgili olarak gerekli görülen herhangi bir yardım, bilgi veya izahatı verecektir” (Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, m. 8). Performans denetimine ilişkin olarak Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının “soruşturma yürütebilmesi için gerekebilecek tüm belgelere tüm makul zamanlarda erişim hakkı vardır” ve o “bu

amaç için makul, gerekli olan izahatı isteme hakkına sahiptir” (Ulusal Denetim Yasası, m. 8).

### **3.8.7 Raporlama Yükümlülükleri ve Yayın**

1866 yılından itibaren, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının Konsolide Fon hesapları ve diğer özel ödenek hesaplarının denetim raporlarını Majestelerinin Hazinesine göndermesi gerekmektedir. Eğer Majestelerinin Hazinesi 10 ay içerisinde Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının denetim raporunu Avam Kamarasına teslim etmemişse, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı Avam Kamarasına teslim için yetkilendirilmiştir (1866 Hazine ve Denetim Birimleri Yasası m. 21 ve 32). Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının Parlamento'ya rapor sunma yasal yetkileri 1983 yılında genişletilmiştir ve artık o, herhangi bir performans denetimi soruşturması sonuçlarını Avam Kamarasına bildirebilir (Ulusal Denetim Yasası, m. 9). Ulusal Denetim Ofisi yaklaşık her yıl 458 hesabı denetler ve 60 civarında performans denetimi raporu yayımlar (The National Audit Office, 2012b).

Devletin tamamına ait raporlarla ilgili olarak, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının kendisi hesapların doğru ve adil bir görünüş sunduğu hakkında ikna olmalıdır. Hesapları belgeledikten sonra, Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı Majestelerinin Hazinesine yıllık raporunu beyan eder. Majestelerinin Hazinesi hesapları ve Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının raporunu Avam Kamarasının huzuruna getirir (Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası, m. 11). Yasaya göre, tüm devlet hesaplarının Avam Kamarasına sunulmasının zamanlamasına karar verilmesi Majestelerinin Hazinesinin sorumluluğundadır (m. 11/6).

### **3.8.8 Bulguların Yaptırıma Dökülmesi**

İngiltere'nin denetim sistemi belirgin çizgilerle Kara Avrupası'nın denetim sisteminden ayrılmakta ve Anglosakson denetim sistemine model teşkil etmektedir. Bu sistemin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, Parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi, denetimden sonuç alınmasının da daha çok Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir (Köse, 2007: 151). İngiltere'de ceza yargısını gerektiren bulgular yargı mercilerine değil sadece Emniyet Makamlarına bildirilmektedir (Köse, 2007: 112).

---

<sup>1</sup> Berlin, Baden-Württemberg, Bavyera (Bayern), Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,

Mecklenburg-Vorpommern, Aşağı Saksonya (Niedersachsen), Kuzey Ren-Vestfalya (Nordrhein-Westfalen), Rheinland-Pfalz, Saarland, Saksonya (Sachsen), Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

<sup>2</sup> Organik kanun, anayasa ile diğer yasalar arasında bir mevkide olan bir kanun türü olup Türk hukuk sisteminde karşılığı yoktur.

<sup>3</sup> Kohabitasyon (Fransızca: *Cohabitation, birlikte yaşama*) terimi, Fransa’da cumhurbaşkanının ve başbakanın birbirinden farklı siyasi gruplara ait oldukları dönemi tanımlar.

<sup>4</sup> Türkiye’deki Kesin Hesap Kanunu benzeri

<sup>5</sup> 1215 yılında Kral Yurtsuz John ile baronlar arasında imzalanan “Magna Carta Libertatum” adlı belge, kralın yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olmasından dolayı, İngiliz (ve dünya) demokrasisi açısından önem taşımaktadır. Bu belge ile temsilcilerin izni olmaksızın kralın vergi toplayamayacağı şart koşulmuştur (TC MB, 2008: 3).

<sup>6</sup> Hazinesinin Kıdemsiz Lordları (Junior Lords of the Treasury)

<sup>7</sup> İngiliz sisteminde, “Seçilmiş Komite” belirli bir parlamentonun görev süresince genellikle 4–5 yıl için var olan, genellikle Ulaştırma, Sağlık veya Maliye gibi bir bakanlığı izleme görevini üstlenen daimi bir parlamento komitesidir. Kamu Hesapları Komitesi gibi eski Daimi Komitelerinin bazılarının daha geniş ortak sorumlulukları bulunmaktadır (TBMM, 2008: 233).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SÜRECİ

Türkiye'nin 2011 sonu itibarıyla nüfusu yaklaşık 75 milyondur (TÜİK, 2012). 2011 yılında Türkiye'nin GSYİH'si yaklaşık üç kat artarak 2002 yılındaki 231 milyar ABD doları seviyesinden 772 milyar ABD dolarına ulaşmış ve aynı dönemde kişi başına düşen milli gelir 3.500 ABD dolarından 10.444 ABD dolarına yükselmiştir. Türkiye, böylesine kısa bir sürede sergilediği üstün performans sayesinde, küresel ölçekte sıra dışı bir yükselen ekonomi haline gelmiş, satın alma gücü paritesine göre GSYİH sıralamasında, 2011 yılında AB üyesi ülkelerle kıyaslandığında 5'inci büyük ekonomi, dünyanın ise 16'ncı büyük ekonomisi konumuna yükselmiştir (TC Başbakanlık, 2012b).

#### 1. BÜTÇELEME SÜRECİNİ DÜZENLEYEN YASAL ÇERÇEVE

Türkiye'nin bütçeleme süreci ile ilgili kanunlar şu şekilde sıralanabilir:

— TC Anayasası (1982)

TC Anayasasının dördüncü kısmı “*Mali ve Ekonomik Hükümler*” olup, bu kısmın birinci bölümü mali hükümleri içermektedir. Bu bölümdeki 161 ila 164'üncü maddeler bütçe sistemi ve kesin hesap kanunu ile ilgili hükümleri içerir.

— 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)

5018 sayılı KMYKK Kamu Yönetiminde yeniden yapılanma, AB kriterlerine uyum sağlama çalışmaları kapsamında çıkarılmış olup “mali reform” niteliği taşıyan bir kanundur. 1927 tarihinden 2003 yılına kadar uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak yerine bu Kanun getirilmiştir.

— 6085 sayılı Sayıştay Kanunu

Yakın bir tarihte yürürlüğe giren bu kanun 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yerini almıştır. Bu Kanun'da AB'nin yüksek denetim alanındaki uygulamalarına uyum sağlama amacı gözetilerek, Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonunun (INTOSAI) standartları başta olmak üzere, uluslararası denetim standartlarına atıfta bulunmaktadır.

AB kamunun tüm gelir ve giderlerinin parlamentolar tarafından denetlenmesini öngörmüş ve bu denetimin de genel idare içerisinde yer almayan, yargısal teminata sahip bir organ tarafından yapılması prensibini benimsemiştir (TBMM, 2010: 16).

6085 sayılı Kanun Sayıştayın da üyesi bulunduğu INTOSAI tarafından yayımlanan denetim standartları, AB ile uyum anlamında “Yüksek Denetim Kurumlarının işleyişiyle ilgili Tavsiyeler”, INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberi, AB Sayıştay Standartları, Uluslararası Bağımsız Muhasebeciler Federasyonu Standartları ve diğer ülkelerin Sayıştay uygulamaları da dikkate alınarak hazırlanmıştır (TBMM, 2010: 3).

## **2. BÜTÇELEME SÜRECİNDEKİ AKTÖRLER VE YETKİLERİ**

Bütçeleme sürecinin önemli aktörleri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Hükümet ve ilgili bakanlıklardır (Maliye ve Kalkınma Bakanlıkları). Bunların dışında Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı nakit yönetimi görevini yürütür.

### **2.1 Türkiye Büyük Millet Meclisi**

Bütçenin kabulü yasamanın yetkisinde olup, Türkiye'nin tek yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bütçe TBMM'de onandıktan sonra, uygulanma aşamasına girer. TBMM tek meclisli parlamento olup, halk tarafından, dört yıl için



doğrudan seçilen 550 milletvekilinden oluşmaktadır. TBMM’de birçok daimi komisyon mevcuttur. Komisyonların organizasyonu ve çalışma usulleri Anayasada ve özellikle de İçtüzükte belirlenmiştir. 2012 yılı itibariyle, 17 daimi komisyon bulunmaktadır. Bunlardan biri olan Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısı 40’tır. Parlamentoda yürütülen bütçeleme sürecine dair işlemler Anayasa ve KMYKK ile düzenlenmiştir.

### **2.1.1 TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK)**

TBMM’nin diğer daimi komisyonlarının aksine, PBK Anayasa tarafından kurulmuş ve düzenlenmiştir. Anayasa m. 162’ye göre PBK 40 üyeden oluşmaktadır. En az yirmi beş üyesi iktidardaki parti ya da partilerdendir.

Plan ve Bütçe Komisyonu (TBMM, 2013a):

— Anayasa m. 162 ve 163’e göre bütçe kanun tasarılarını ve değişiklik önerilerini,

— Anayasa m. 164 ve KMYKK m. 42’ye göre kesin hesap kanun tasarılarını,

— Anayasa m. 166’e ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun’a göre Kalkınma Planlarını,

— bütçesel yönlerden Kanun tasarı ve teklifleri ile Kanun Hükmünde Kararnameleri,

— Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan raporları görüşür, inceleyer, karara bağlar ve

— Sayıştay Kanunu m.16 uyarınca Sayıştay başkan ve üyelerinin ön seçimini yapar.

Bunlardan başka PBK, çeşitli kanunlara göre, muhtelif kamu idarelerinin (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Spor Toto Başkanlığı, Sosyal

Güvenlik Kurumu) faaliyetleri hakkında gözetim denetim ve izleme faaliyetleri yürütür (TBMM, 2013b).

## **2.2 Hükümet ve Kamu Kurumları**

Kuvvetler ayrılığı bulunan tüm demokrasilerde olduğu gibi, Türkiye’de bütçenin hazırlanması ve uygulanmasından yürütme organı (Bakanlar Kurulu) sorumludur. Yürütme organı bütçe işlemlerini Maliye Bakanlığı örgütü aracılığı ile yürütür. Maliye Bakanlığı dışında, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında tüm devlet örgütü faaliyet göstermekte, her harcamacı kurum kendi gider bütçesine dair tahminlerini hazırlamakta, Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarına sunmaktadır.

5018 sayılı Kanun’a göre Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan gelecek üç yıla ilişkin orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının 15’ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır (m. 16). Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Kalkınma Bakanı ile Başbakanın belirleyeceği diğer bakanlardan oluşur. Başbakanın bulunmadığı toplantılara Kalkınma Bakanı veya Başbakanın belirleyeceği diğer bir bakan başkanlık eder. Ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususlar Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek tespit edilir (641 sayılı KHK, m.22).

### **2.2.1 Maliye Bakanlığı**

Gider bütçeleri ile gelir bütçesini birleştirip genel bütçe projeksiyonunu belirleme görevi Maliye Bakanına aittir. Bunun yanında, bütçenin uygulanmasında, Devletin çeşitli kurum ve kuruluşları bütçe kanunları ile kendilerine verilen ödenekleri kullanmakla beraber, gelirlerin toplanmasında olduğu kadar giderlerin ödenmesinde de son yetki Maliye Bakanına aittir.

Maliye Bakanlığı merkez örgütü içinde bütçe ile doğrudan ve en fazla görevli daire Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüdür.

### **2.2.2 Kalkınma Bakanlığı (Mülga Devlet Planlama Teşkilatı)**

Devlet Planlama Teşkilatının örgüt yapısı 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile

düzenlenmiş, bir müsteşarlık olarak organize olmuştu. 03.06.2011 tarih ve 641 sayılı KHK ile 540 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış, Devlet Planlama Teşkilatı ilga edilmiş, Müsteşarlığın görevleri Kalkınma Bakanlığı ismiyle yeni kurulan bir bakanlığa devredilmiştir.

Bütçenin temel belgelerinden biri olan Orta Vadeli Program bu Bakanlık tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kuruluna sunulur (641 sayılı KHK, m. 31). Bütçeleme sürecinde yatırım harcamaları ödeneklerinin saptanması yatırımcı kuruluşlarla Kalkınma Bakanlığının ortak çalışması sonucu yapılır.

### **2.2.3 Hazine Müsteşarlığı**

Hazine Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlı olup merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerinden oluşur. Hazine Müsteşarlığının temel görevi, nakit ve borç yönetiminin yürütülmesidir.

## **3. BÜTÇENİN HAZIRLANMASI**

Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanması görevi 5018 sayılı KMYKK ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir ancak bütçeleme ile ilgili her türlü teknik çalışmalar Maliye Bakanlığı tarafından yürütülür. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulur (KMYKK, m. 51). Türkiye’de mali yıl takvim yılı ile aynıdır. Her yıl 1 Ocak’ta yürürlüğe giren bütçe kanunu 31 Aralık günü mesai saati bitiminde yürürlükten kalkar.

5018 sayılı Kanun’a göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri

1- merkezi yönetim bütçesi,

2- sosyal güvenlik kurumları bütçeleri,

3- mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır (m. 12).

Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer mali işlemleri, KMYKK hükümleri saklı kalmak kaydıyla, kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir (m. 77).

### **3.1 Bütçeleme Süreci Öncesi Hazırlıklar**

5018 sayılı Kanun m. 16 “Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur” hükmünü koymaktadır. Bunun yanında Kalkınma Bakanlığına ve Hazine Müsteşarlığına görevler yüklenmiştir. Maliye Bakanlığı sadece cari harcamalar ve transferlerle ilgilenirken, yatırım harcama ödeneklerinin saptanması yatırımcı kuruluşlarla Kalkınma Bakanlığının ortak çalışması sonucu yapılır.

#### **3.1.1 Orta Vadeli Program**

5018 sayılı Kanununun 16’ncı maddesi uyarınca, çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır (TC MB, 2012a).

Orta Vadeli Program (KMYKK, m. 16):

- Kalkınma planları ile stratejik planları,
- Genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları ve ilkeleri,
- Hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.

Hedef ve göstergelerin belirlenmiş olması, kamu hizmeti faaliyetlerinin bu göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere ulaşacak şekilde gerçekleştirilmesi performans esaslı bütçe sisteminin temelidir.

Dinamik bir yapı arz eden ve üç yıllık perspektife sahip olan Program, yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl

yenilenmektedir. Bu kapsamda, Orta Vadeli Program uygulamaları ile Programı etkileyebilecek dışsal gelişmeler etkili bir şekilde izlenecek ve değerlendirilecektir. Orta Vadeli Programda yer alan amaç ve öncelikler bakımından uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve Bakanlar Kuruluna bilgi sunulmasından Kalkınma Bakanlığı sorumludur (TC MB, 2012a).

### **3.1.2 Orta Vadeli Mali Plan**

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman Orta Vadeli Mali Plandır. 5018 sayılı Kanuna göre Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan, en geç Eylül ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır (TC MB, 2012a).

Orta vadeli mali plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlayacaklardır (TC MB, 2012a).

### **3.2 Gelir Bütçesi Tasarısının Hazırlanması**

Çok yıllık bütçe hazırlığı sürecinin başlaması ile eş zamanlı olarak, merkezi yönetim bütçesinin hazırlama süreci de, Bakanlar Kurulunun orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar (KMYKK, m. 16).

Türkiye'de gelir bütçesinin hazırlanmasında görev ve sorumluluk Maliye Bakanlığına verilmiştir. Gelir bütçesi Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanır. Bu Genel Müdürlük 01.02.2006 tarih ve 5452 sayılı Kanun ile 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen 12/A maddesi ile kurulmuştur (Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 2012).

### 3.3 Gider Bütçesi Tasarısının Hazırlanması

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider önerilerini hazırlar. Gider önerileri, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır (KMYKK, m. 17/5–6). Kamu idareleri, gider önerilerini gerekçeli olarak hazırlarlar ve yetkilileri tarafından imzalandıktan sonra Temmuz sonuna kadar Maliye Bakanlığına, yatırım ödenek önerilerini ise, aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına gönderirler (KMYKK, m. 17/7).

#### 3.3.1 Harcamacı Kuruluşlarca Bütçe Önerilerinin Hazırlanması

Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan yayımlandıktan sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının 15'ine kadar Resmi Gazetede yayımlanır (TC MB, 2012a).

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

— Orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,

— Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,

— Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,

— İdarenin performans hedefleri dikkate alınır (TC MB, 2012a).

İdareler ödenek önerilerini hazırlarken, Başbakanlık Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde belirlenen genel ilke ve standartları dikkate alırlar. Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Çağrısı Başbakan tarafından imzalanır. Aynı şekilde, Başbakan

tarafından imzalanan Yatırım Genelgesi, yatırım programının hazırlanmasında uyulacak genel esasları belirtir. Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, Bütçenin hazırlanması esnasında izlenecek yöntemleri, teknik ayrıntıları ve kullanılacak standartlarla formları içerir (TC MB, 2012a).

Özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, gider teklifleri yanında ilgili yıl ve takip eden iki yıla ilişkin gelir tekliflerini de hazırlayarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne) göndereceklerdir. Genel bütçe gelir teklifi ise Maliye Bakanlığınca hazırlanacaktır (TC MB, 2012a).

Gider teklifleri, Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma esasına (analitik bütçe sınıflandırması); gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma esasına uygun olarak hazırlanacaktır (TC MB, 2012a).

Kamu kuruluşlarının bütçe tekliflerini hazırlamaları 1–31 Temmuz tarihleri arasında yapılmaktadır. “Bütçe teklifi” kavramının içine bütçe hazırlama rehberiyle istenen tüm formlar girmektedir. Bununla beraber rehberle istenmiş olan formların tamamı gider cetveli (A Cetveli) ve gelir cetvelini (B Cetveli) oluşturmak amacıyla istenen formlardır. Özetle bütçe tekliflerinin özünü gelir ve gider cetvelleri oluşturmaktadır. Ayrıca Finansman cetveli (F Cetveli) de bütçe teklifinin özünü oluşturan cetveller arasındadır. Bu cetvellere kısaca değinmek gerekirse (TC MB, 2012e):

Gider cetveli (A Cetveli), kurumların ilgili bütçe döneminde gerçekleştirecekleri hizmetler için talep etmiş oldukları ödenekleri içeren bir cetveldir. Genel bütçeli, özel bütçeli ve düzenleyici ve denetleyici kurumların tamamının hazırlaması gereken bir cetveldir. Cetvelde gider tertipleri ve ödenek bilgileri yer almakta olup tertiplerin dizaynı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre yapılmaktadır.

Gelir cetveli (B Cetveli), kurumların ilgili bütçe döneminde elde etmeyi hedefledikleri gelir tahminleri ile bunlara ilişkin gelir kodlarının yer aldığı cetveldir; genel bütçenin tek bir gelir cetveli olacaktır. Bu cetvel Maliye Bakanlığınca hazırlanacaktır.

Bütçe teklifinin özü olarak tanımlanan üçüncü cetvel Finansman Cetvelidir. Finansman Cetveli, bütçesi denk olmayan kurumlarca oluşturulması gereken bir cetveldir. Bilindiği üzere bütçeler açık verebilir veya fazla verebilir. Bütçenin açık veya fazla vermesi finansman cetvelinin konusudur. Finansman cetveli açığın nasıl karşılanacağını veya fazlanın nasıl değerlendirileceğini açıklar.

Yukarıda kısaca verilen gelir ve gider tahminlerinin birleştirilmesiyle bir yıllık bütçe tasarısı oluşturulur. Bu tasarı Bakanlar Kurulunda incelenip onaylanarak, TC Anayasa'sının hükmü gereğince, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, yani en geç 17 Ekim'de TBMM'ye sunulur (m. 162).

### **3.3.2 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri**

5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlayacaklardır. Söz konusu kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), yatırım tekliflerini ise Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına göndereceklerdir (TC MB, 2012a).

### **3.4 Bütçe Kanun Tasarısı ve Ekleri**

TC Anayasası ve 5018 sayılı KMYKK, Türkiye'de devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasına dair hükümleri, devlet muhasebesi ve raporlamaya ait yasal ilkeleri esaslı bir şekilde belirlemiştir.

#### **3.4.1 Bütçe Hazırlık Sürecinin TBMM'ye Sevkinden Önceki Hazırlık Aşamaları**

Bütçe kanun tasarısı Meclise sevk edilmeden önce şu aşamalardan geçer (TBMM, 2013a).

— Bütçe kanun metni çalışmaları (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)



— Yatırım büyüklükleri koordinasyon toplantısı (Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı)

— Yüksek Planlama Kurulu toplantısı

— Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bütçe tekliflerine son şeklinin verilmesi (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kalkınma Bakanlığı)

— Bütçe kanun tasarısına son halinin verilmesi

— Bütçe kanun tasarısının Meclise Sevki (Bakanlar Kurulu)

### **3.4.2 Bütçe Kanunu Tasarılarının Kısımları**

Bütçe Kanunu Tasarıları iki kısma ayrılır. Bunlar:

1. Bütçe Kanunu Metni

2. Ekli Cetvellerdir (gider, gelir cetvelleri ve diğer ekli cetveller).

### **3.4.3 Bütçe Kanunu Tasarılarına Eklenen Belgeler**

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına (TBMM, 2013a):

— Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,

— Yıllık ekonomik rapor,

— Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,

— Kamu borç yönetimi raporu,

— Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,

— Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,

— Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

TBMM ve Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler (KMYKK, m. 18).

#### **4. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ**

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe, görüşülmek ve görüşme sonucuna göre aldığı şekil ile yasalaşmak üzere TBMM'ye verilir. Tüm demokrasilerde olduğu gibi Türkiye'de de bütçe hakkı, yani devletin harcamaları ile gelirlerini belirleme hakkı parlamentoya (TBMM) aittir. TC Anayasasının 162'nci maddesine göre, Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporun mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, yani en geç 17 Ekimde Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulması gerekir. Bütçe Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulduğu gün Maliye Bakanı bir basın toplantısı yaparak bütçeyi kamuoyuna açıklar.

##### **4.1 Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısının Komisyonunda İncelenmesi**

Hükümet tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulan bütçe tasarısı ve ekleri önce Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir ve görüşülür ve sonra TBMM genel kurulunda görüşülüp oylanarak yasalaşır. Türkiye'deki uygulamadan farklı olarak incelenen Avrupa ülkelerindeki bütçe tasarıları ilk önce parlamentolarının genel kurulunda birinci okumadan geçmektedir.

Anayasa, Plan ve Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısını incelemek için 55 günlük bir süre tanımıştır. Tasarı Komisyonunda bazı değişikliklere uğrar. Bu değişiklikler çok büyük değilse, hükümet bunları kabul eder.

## **4.2 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının Mecliste Görüşülüp Onanması**

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülen metin kabul edilip karara bağlanır. Anayasa'nın 162'nci maddesi bütçe tasarısının mali yılbaşına kadar karara bağlanacağını belirtmiştir. Bütçe tasarılarının Komisyonunda görüşülmesi için 55 günlük süre saptandığına göre, bütçenin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi için 20 günlük bir süre kalmaktadır. Aslında, Bütçe Komisyonu raporunun bastırılıp TBMM üyelerine dağıtılması ve ondan sonra da örneğin 48 saat beklenmesi süreleri de dikkate alınır, genel kurulun bütçe görüşmeleri için kullanabileceği zaman 15–16 güne inmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek hazırlanan Komisyon raporu ile TBMM Genel Kuruluna sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, genel kurulda Başbakanın sunuş konuşması ile genel kurul görüşmelerine açılır.

Genel kurulda görüşmeler Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı'nın birinci maddesinin görüşmeye açılmasıyla başlar. Genel Kurulda önce gider bütçesi değerlendirilir. Merkezi Yönetim kuruluşlarının ödenek cetvelleri, ilgili bakan ve bakanlık yetkililerinin katılmasıyla, Bütçe Komisyonu Başkanlık Divanının da bulunmasıyla görüşülür. TBMM, giderleri kamu idarelerine göre ayrı ayrı onaylar. Daha sonra, bütçe toplamının bir bütün olarak kabul edilerek onaylanması ile birlikte, idarelerin fonksiyonel sınıflamanın birinci düzeyi itibariyle de onaylanması yapılır. Böylece, hükümete, sadece o fonksiyonla ilgili hizmetin yapılması için, o fonksiyon toplamı içinde kalınmak koşuluyla gider yapma izin ve yetkisi verilmiş olur (Edizdoğan, 2007: 321).

5018 sayılı KMYKK üç yıllık bütçe hedeflerinin TBMM'de görüşülmesine olanak sağlayacak biçimde sunulmasını ve görüşülmesini gerektirmektedir ancak teamüllere göre Plan ve Bütçe Komisyonu ve TBMM Genel Kurulunda sadece uygulama yılı bütçesine odaklanılır. Çok yıllık bütçe rakamları konusunda TBMM'de görüşme ve onaylama olmadığından çok yıllık bütçe büyüklükleri sadece bir gösterge niteliği taşır.

Bütçe görüşmelerinde çabukluk sağlama ve bütçe denkliğini koruma amacı ile bazı sınırlamalara da yer verilmiştir. Anayasa'nın 162'nci maddesinde bütçe görüşmelerini düzenleme bakımından getirilen sınırlamalar şunlardır:

— TBMM üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar.

— Bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

— Bütçe bölümlere göre oylanarak kabul edilir.

— TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ya da gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

TBMM Genel Kurulunda gider bütçesinin görüşülmesi tamamlanınca gelir bütçesi görüşülmeye başlanır. Gider bütçesinde olduğu gibi Maliye Bakanı ve Bakanlığın yetkilileri gerekli açıklamaları yaparlar ve sorulacak soruları cevaplarlar. Genel Kuruldaki bütçe görüşmeleri, gelir bütçesi ve kanun tasarısının diğer maddelerinin de görüşülüp oylanması sonucu sona erer (TC MB, 2012a).

Bütçe Kanun Tasarısı metninin birinci ve ikinci maddelerini oluşturan gider ve gelir bütçelerinin görüşülmesinden sonra metnin diğer maddeleri, birer birer ve ayrı ayrı görüşülüp açık oylama ile onaylanır. Metin içinde tüm maddelerin onaylanmasından sonra, bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları ret oylarını geçtiğinde Merkezi Yönetim Bütçesi TBMM'ce onaylanmış, ret oyları fazla olursa bütçe reddedilmiş olur (TBMM İçtüzüğü m. 142). Anayasa'da hüküm olmamasına rağmen, bütçe kanun tasarısı reddedilen hükümet siyasi geleneklere göre güvenoyu almamış sayılarak istifa etmektedir.

TBMM'de kabul edildikten sonra bütçe kanun tasarısı Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını veto etme hakkı yoktur ve yıllık bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından şeklen onaylanarak Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu suretle, normal prosedüre göre, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu mali yılbaşından önce yürürlüğe girmiş olur.

#### **4.2.1 Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe**

TBMM Genel Kurulunda bütçenin tümüyle kabul edilmemesi halinde bütçe reddedilmiş demektir. Bu durumda kamu hizmetlerinin aksamaması için geçici bütçe yapılır. Geçici bütçe yıllık bütçe kabul edilinceye kadar birkaç aylık bir süre (genellikle 2–4 ay) için, belirli sınırlar içinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren bir yasadır. Geçici bütçelerin normal yasama yöntemleri ile kabul edilme zorunluluğu vardır. “Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir” (KMYKK, m. 19, üçüncü paragraf).

#### **4.2.2 Ek Bütçe**

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya bütçe kanunlarında öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığında bir gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir (KMYKK, m. 19, dördüncü paragraf).

### **5. BÜTÇENİN UYGULANMASI**

Bütçenin hazırlanması ve kanunlaşması aşamalarından sonra bütçenin uygulama aşaması başlar. Bütçe, yürütme (hükümetler) tarafından uygulanır. Hükümetler tarafından bütçenin uygulanması için görevlendirilen kuruluş ise Maliye Bakanlığıdır.

## **5.1 Bütçeyi Uygulayan Örgütler**

Bütçeyi uygulama yetkisi esas itibariyle Maliye Bakanına (Hazine işlemlerinde Başbakanın yetkili kıldığı Devlet Bakanına) ait olmakla beraber, Maliye Bakanları yetkilerini Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı örgütü kanalı ile kullanırlar, Devletin diğer idari örgütleri de, özellikle gider işlemlerinin ilk safhalarına katılırlar (Edizdoğan, 2007: 324).

## **5.2 Bütçenin Uygulama Esasları**

Bütçe ödeneklerinin kullanılmasında şu esaslara uyulur (KMYKK m. 20):

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır (m. 20/a).

Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar (m. 20/b). Cari yılda kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilir (m. 20/e).

## **5.3 Yüklenmeye Girişilmesi (Giderlerin Taahhüdü)**

Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi mali yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yüklenmeye girişebilirler. Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz (KMYKK, Md. 26).

## **5.4 Harcama Yapılması**

### **5.4.1 Harcama Sürecinin Aşamaları**

Devlet bütçesinden yapılacak harcamalar aşağıda belirtilen aşamalardan geçerek tamamlanır:

— Harcama talimatının verilmesi: Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatında hizmet gerekçesi yapılacak işin konusu, tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeye ilişkin bilgiler yer alır.

— Giderin gerçekleşmesi: Harcamalara ilişkin ödemenin yapılabilmesi için mal ya da hizmetin alınmasına ilişkin işlemin usulüne uygun olarak gerçekleştirildiğinin belgelendirilmesi gerekir. Bu nedenle, harcama talimatı üzerine, belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak mal veya hizmet satın alınır ve buna ilişkin olarak gerçekleştirme görevlileri tarafından gerçekleştirme belgeleri düzenlenir.

— Ödeme emri belgesinin düzenlenmesi: Gerçekleştirme görevlileri, giderin gerçekleştirilmesi işleminden sonra, ödeme emri belgesini düzenleyerek bunu harcama yetkilisine imzalatır.

— Ödemenin yapılması: Muhasebe Yetkilisi, ödeme emri belgesine istinaden hak sahibine ödemeyi yapar. 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik yönetim sorumluluğu ilkesini vurgular. Harcamalara dair ön mali kontrol (mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesi), harcama birimlerinde ve harcama birimlerindeki mali hizmetler birimi tarafından yapılacaktır (m. 58).

### **5.4.2 Harcama Sürecinde Görev Yapan Yetkililer**

5018 sayılı Kanunu'na göre harcama sürecinde görev yapanların unvan ve görevleri şöyle sıralanmaktadır:

#### **5.4.2.1 Harcama Yetkilisi**

Harcama yetkilisi, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisidir (KMYKK, m. 31). Üst yöneticiler; bakanlıklarda müsteşar (Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır), diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, İl Özel idarelerinde vali ve belediyelerde ise belediye başkanıdır (KMYK, m. 11).

Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır. Harcama yetkilileri,

— harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına Kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından,

— ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur. (KMYKK, m. 32).

#### **5.4.2.2 Gerçekleştirme Görevlileri**

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine;

— işin yaptırılması; mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması

— belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevini yürüten kişilerdir.

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleşme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması ve tutarın sahibine ödenmesiyle tamamlanır (KMYKK, m. 33).



### 5.4.2.3 Muhasebe Yetkilisi

5018 sayılı Kanun ifadesine göre muhasebe hizmeti “gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur” (m. 61).

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler (KMYKK, m.61).

Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde:

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür (KMYKK, m.61).

### 5.5 Gelirlerin Toplanması

KMYKK m. 37’de gelirlerin dayanakları belirtilirken, “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır” denilmiş ve böylece vergilendirme yetkisinin yasama organına ait olduğu vurgulanmıştır. Yasa koyucu, diğer mevzutta olduğu gibi, konulan vergilerin toplanmasını da yürütme organının sorumluluğuna bırakır. Dolayısıyla, başta vergiler olmak üzere, gelirlerin mevzuata uygun şekilde toplanmasından Maliye Bakanlığı örgütü sorumludur. Maliye Bakanlığı bazı hallerde diğer devlet kurumlarına vereceği yetki ile onların da

gelir toplanmasını sağlayabilir. Ancak hazine birliği ilkesi gereği, istisnaları hariç, “genel bütçe kapsamındaki (I sayılı cetvelde yer alan) kamu idarelerinin tüm gelirleri Hazine veznelere girer, giderleri bu veznelerden ödenir; bu idareler özel vezne açamaz” (KMYKK, m. 6).

Özel bütçeli (II sayılı cetvelde yer alan) idareler ile düzenleyici ve denetleyici (III sayılı cetvelde yer alan) kurumlar ilke olarak kendi gelirleri ile giderlerini karşılayacaklarından kurumların gelir bütçelerinde kendi gelirleri yer alır. Ancak gelirleri yeterli olmadığında, üstlendikleri hizmetlerin yerine getirilebilmesi için genel bütçeden finansman desteği (hazine yardımı) alırlar ve aldıkları tutarlar bütçelerinde kaydedilir.

## **5.6 Hazine İşlemleri**

Klasik hazine tanımına göre hazinenin iki temel görevi vardır: Birincisi kamu gelir ve giderlerinin yer bakımından ve ikincisi zaman bakımından denkleştirilmesidir.

### **5.6.1 Kamu Gelir ve Giderlerinin Yer Bakımından Denkleştirilmesi**

Kamu giderlerinin yapıldığı bölge ve yerler ile gelirlerin toplandığı bölgeler arasında farklılık olması çok doğaldır. Hazinenin işlemleri ile gelir elde edilen yerlerden, gider yapılan yerlere nakit hareketi yapmak gerekir. Bu nakit hareketleri çoğunlukla bankacılık sistemi kullanılarak yapılır. Türkiye’de nakit hareketleri Merkez Bankası eliyle, Merkez Bankasının olmadığı yerlerde Ziraat Bankası aracılığı ile yürütölmektedir.

### **5.6.2 Kamu Gelir ve Giderlerinin Zaman Bakımından Denkleştirilmesi**

Kamu gelirlerinin tahsili ile giderlerinin yapılması yıl içinde değişik zamanlarda gerçekleşmektedir. Dönemlere göre gelirlerle giderler arasında büyük farklılıklar görölebilmektedir. Hazinenin işlemlerinin ikinci temel amacı, zamana bağlı olan gider–gelir dengesizliklerinin giderilmesidir. Bunu sağlayabilmek için Hazine devlete sürekli gelir sağlayacak kaynaklar bulmak zorundadır. Kısa vadeli hazine bonoları, devlet tahvilleri ile iç piyasadan borçlanma temel kaynak aracı olarak sayılabilir.

## **6. BÜTÇENİN İÇ KONTROLÜ VE İÇ DENETİM**

5018 sayılı Kanun, kamu harcama ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak temel esaslarını belirlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve denetimi hususlarını düzenlemektedir (DPT, 2006: 32 – 33).

5018 Sayılı Kanun iç denetim-dış denetim esasına göre bir denetim oluşturmuş; kamu kurumlarının kendi iç denetçileri eliyle yapılan mali kontrol sistemini iç denetim; Sayıştayın yapacağı denetimi ise dış denetim olarak tanımlamıştır. Kanun'un V. kısmı iç kontrol sistemi, VI. kısmı dış denetim ile ilgili maddeleri içermektedir.

### **6.1 İç Kontrol Sistemi**

İç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleşmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir (Pehlivan, 2004: 263).

5018 sayılı Kanun'a göre "İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür." (m. 55).

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir (m. 55).

### **6.1.1 Ön Mali Kontrol**

Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir (KMYKK m. 58)

### **6.1.2 İç Denetim**

İç denetim kavramı, 5018 sayılı Kanun ile getirilmiş yeni ve önemli bir değişikliktir. İç Denetim “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir” (KMYKK, Md. 63).

İç denetim faaliyetleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirilir (KMYKK, Md. 64).

5018 sayılı Kanunla iç denetimin yasal çerçevesi oluşturulmakta ve iç denetimin kapsamı, uygunluk denetiminin ötesinde iç kontrol, risk yönetimi ve yönetsel süreçlerin denetimini de içerecek şekilde oluşturulmaktadır. Kamu idarelerinin faaliyetlerinin, stratejik planlar ve çok yıllık bütçelerle gerçekleştirilmesi esasları getirilmektedir. Bu sistemin etkin bir şekilde işlemesi için, idare faaliyetlerinin ve faaliyet sonuçlarının hedefler doğrultusunda olup olmadığı ve kaynak tahsislerinin kurum hedeflerine yönelik etkili ve verimli bir şekilde yapılıp

yapılmadığının uluslararası standartlara uygun olarak, bağımsız ve tarafsız bir şekilde iç denetçiler tarafından denetlenmesi gerekmektedir (DPT, 2006: 41).

İç denetim sisteminin uluslararası standartlara uygun olarak kurulup işletilmesi için, 5018 sayılı Kanunla iç denetim standartları ve yöntemlerini belirlemek, geliştirmek ve uyumlaştırmak üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bu konuda ikincil mevzuat Kurul tarafından düzenlenmektedir (DPT, 2006: 42). 5018 sayılı Kanun'a göre iç denetim alanında merkezi uyumlaştırma birimi İç Denetim Koordinasyon Kuruludur. 5436 sayılı Kanunla, 5018 sayılı Kanunun iç denetime ilişkin maddelerinde yapılan değişiklikler, uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla uyumun düzeyi artırılmıştır (DPT, 2006: 42).

#### **6.1.2.1 İç Denetim Uygulamaları**

12.7.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik bu hususla ilgi olarak aşağıdaki hükümleri koymuştur (m. 8):

(1) Kamu idarelerinde yapılacak iç denetim aşağıda belirtilen denetim uygulamalarını kapsar:

- Uygunluk denetimi
- Performans denetimi
- Mali denetim
- Bilgi teknolojisi denetimi
- Sistem denetimi

(2) İç denetim, birinci fıkrada belirtilen denetim uygulamalarından bir veya birkaçını kapsayacak şekilde risk odaklı olarak yapılır. Ayrıca, bir faaliyet veya konu tüm birimlerde denetim kapsamına alınabilir.

Performans esaslı bütçelemenin temel unsuru olan performans denetimi, burada görüldüğü gibi, ikincil mevzuatta da yerini almıştır.

## 7. DEVLET MUHASEBESİ VE MALİ RAPORLAMA

5018 sayılı Kanun'a göre devlet muhasebe sistemi "karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür" (m. 49).

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur (m. 49). Bu madde hükmü ile *malî saydamlık* ilkesine (m. 7) vurgu yapılmaktadır.

"Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir" (KMYKK, m. 51). Bu Kanun hükmüne göre bütçe gelir ve giderleri nakit, diğer tüm mali işlemler tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmelidir.

Bütçenin hazırlanması ve mali kontrolünün aksine, genel bütçeli kuruluşların muhasebe işlemleri icracı bakanlıklar ve kurumlara devredilmemiştir. Kamu idarelerinin muhasebe işlemleri, 5018 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi, Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklar tarafından yürütülmektedir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca derlenir. Merkezi yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri mali istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlar ve belirlenen süreler içinde Maliye Bakanlığına gönderir (KMYKK, m. 53).

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere ait mali istatistikler ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır (KMYKK, m. 53).

## **7.1 Hesapların Kapatılması**

Bütçe hesaplarının kapatılmasında, bir “yönetim dönemi” (jestiyon) yöntemi, bir de “bütçe dönemi” (egzersiz) yöntemi olmak üzere başlıca iki yöntem vardır. Türk Bütçe Sisteminde hesapların kapatılmasında bazı istisnalar dışında jestiyon yöntemi kabul edilmiştir (Pehlivan 2004: 274–275 ). 5018 sayılı Kanun m. 51’e göre mali yılın bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak suretiyle, mahsup işlemleri mali yılın bitimini izleyen bir ay içinde yapılabilir. Zorunlu hallerde bu süre, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe giderleri için bir ay, diğer işlemlerde iki ayı geçmemek üzere uzatılabilir.

## **7.2 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Kanunu**

### **7.2.1 Faaliyet Raporları**

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir (KMYKK, m. 41).

Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir (KMYKK, Md. 41).

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir. Sayıştay, mahalli idarelerin

raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunar. TBMM, raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur (KMYKK, Md. 41).

### **7.2.2 Kesin Hesap Kanunu**

TBMM, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunu aracılığıyla kullanır (KMYKK, m. 42). Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir (KMYKK, m. 42).

## **8. DIŞ DENETİM**

### **8.1 Dış Denetimin Amacı**

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır (KMYKK, m. 68).

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

— Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin



gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

— Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir (KMYKK, m. 68).

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki Parlamento Denetimi; genel yönetim kapsamına dâhil idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için (son değişiklikle) Sayıştay tarafından yürütülmektedir.

5018 sayılı Kanunla Sayıştayın harcama öncesi tescil ve vize gibi kontrol işlevlerine son verilmiş, Yüksek Denetleme Kurulunun denetim kapsamında olan sosyal güvenlik kuruluşları ile iktisadi nitelikte faaliyette bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları Sayıştay denetimine tabi tutularak Sayıştayın denetim kapsamı önemli ölçüde genişletilmiştir.

2004 yılında Anayasanın 160’ıncı maddesinde yapılan değişiklik ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin mallarının da Sayıştay tarafından denetlenmesine olanak tanınmıştır. 2005 yılında yapılan değişiklik ile de “genel ve katma bütçeli idareler” ifadesi, “merkezi yönetim kapsamındaki idareler ve sosyal güvenlik kurumları” şeklinde değiştirilerek ve ayrıca “mahalli idareler” de eklenerek Sayıştayın denetim kapsamı genişletilmiştir (DPT, 2006: 43–44).

## **8.2 Türk Sayıştayını**

Kıta Avrupası ve özellikle Fransa modelinden esinlenilerek kurulan Sayıştay, kurumsal şekilde organize edilmiş ve yargı yetkisi ile donatılmış sayıştay örneklerinden biridir. Sayıştayın “hesap mahkemesi” olarak vasıflandırılması, bu kurumsal yapılanmaya ve yargı yetkisine işaret etmektedir. Bağımsızlık sayıştayların olmazsa olmaz özelliklerinden biridir. Türk Sayıştayını bu açıdan çağdaşlarından hiç de geri kalmamıştır. Sayıştayın dikkat çekici özellikleri şöyle sıralanabilir (Sayıştay, 2007: 7–8 ve Sayıştay Kanunu):

### **8.2.1 Sayıştayın Özellikleri**

- Sayıştayın görev çerçevesi Anayasada düzenlenmiştir.
- Denetimin planlanması, uygulanması ve sonuca bağlanması faaliyetleri mevzuat çerçevesinde, herhangi bir organın müdahalesi olmaksızın doğrudan Sayıştayca yürütülmektedir.
- Sayıştay, ayrıntılı denetim usul ve esaslarını teşkilat kanunu çerçevesinde doğrudan kendisi belirlemektedir.
- Sayıştay mali açıdan bağımsızdır. Sayıştay bütçesi yürütme organının müdahalesi olmaksızın doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. Bütçesine ilişkin iş ve işlemleri Sayıştay Başkanı yürütür. Sayıştayın muhasebe hizmetleri Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından atanan muhasebe yetkilisince yerine getirilir.
- Sayıştay Birinci Başkanı yedi yıllık bir süre için, Sayıştay üyeleri ise herhangi bir süre kaydı olmaksızın Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmekte; denetçiler de Sayıştay tarafından açılan yarışma sınavıyla işe alınmaktadırlar.
- Sayıştay Birinci Başkan ve üyeleri azlolunamazlar ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemezler. Meslek mensuplarına yargıçlar için öngörülen teminat tanınmıştır.

### **8.2.2 Sayıştay Denetiminin Kapsamı**

Yürürlükteki mevzuata göre bakanlıklar ve bağlı genel müdürlükler gibi genel bütçe kapsamındaki kamu daireleri, üniversiteler ve diğer özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar; fon şeklindeki kuruluşlar, belediyeler ve il özel idareleri Sayıştayın denetim alanı içinde yer almaktadır.

Sermayesindeki kamu payı % 50'den az olan, özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Sayıştay denetimine tabi değildir (Sayıştay Kanunu, m. 4). Türkiye Cumhuriyet Merkez

Bankası Kanunu m. 4'te sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemler hariç Merkez Bankası da Sayıştay tarafından denetlenemez (Sayıştay Kanunu, m. 81).

### **8.2.3 Sayıştayın Görevleri**

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay (m.5):

— Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

— Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

— Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

— Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.

#### **8.2.3.1 Sayıştayın Denetim Görevi**

Yukarıda belirtildiği gibi, Sayıştayın üstlenmiş olduğu en önemli görev denetim görevidir. Çünkü kamu harcamalarının hukuki açıdan yerinde kullanılıp kullanılmadığının ortaya konulması ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak harcanıp harcanmadığı denetimden sonra saptanabilmektedir.

Sayıştayın gerçekleştirdiği denetimler ikiye ayrılmaktadır:

— Düzenlilik denetimi ve

— Performans denetimi (Sayıştay Kanunu, m.2).

Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır (Sayıştay Kanunu, m.35). Düzenlilik denetimi mali denetim ve uygunluk denetimini

kapsamakta olup, uygunluk denetimi, genellikle harcama sonrası (ex post) yapılan bir denetim şeklidir. Kamu kaynaklarının ve mallarının mevzuata uygun olarak tahsil edilip edilmediğini ve harcanıp harcanmadığını kontrol eder.

Performans denetimi, kaynakların verimlilik ve ekonomiklik esaslarına göre kullanılıp kullanılmadığını belirlemeye çalışan bir denetim şeklidir. Sayıştay bu denetim sonucunda TBMM'ye rapor sunmaktadır.

### **8.2.3.2 Sayıştayın Yargı Görevi**

Sayıştayın yargılama faaliyetleri tamamen bağımsız hesap yargılaması niteliğine sahiptir. Hesap yargılamasının kendine has bazı özellikleri bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun bu konuda kanunen sorumlu olan kişinin yaptığı işlem dolayısıyla “kusurlu sorumluluk” anlayışını getirmiştir. Kanunda kusurlu sorumluluk taşıyanlar; asıl sorumluluk harcama yetkilisine ait olmakla birlikte, muhasebe yetkilisi ve gerçekleştirme görevlileri olarak belirtilmiştir (Edizdoğan, 2007: 409).

### **8.2.3.3 TBMM'ye Rapor Sunma Görevi**

Sayıştayların temel görevlerinden birisi yürüttükleri denetimlerin sonuçlarını raporlarla, adına denetim yaptıkları Parlamentolara bildirmeleridir. “Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu” ile Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirimi ile birlikte TBMM'ye sunulur ve ayrıca dış denetim sonuçları kurum veya konu bazında müstakil raporlar halinde de hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilir (Sayıştay Kanunu, m.38).

Kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan genel faaliyet raporu değerlendirilerek hazırlanan “Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu” TBMM'ye sunulur ve bir örneği Maliye Bakanlığına gönderilir (Sayıştay Kanunu, m.39).

Maliye Bakanlığınca yayımlanan bir yıla ait mali istatistikler hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından denetim grup başkanlıklarınca değerlendirilir. Bu amaçla düzenlenen

“Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu” TBMM’ye sunulur ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır (Sayıştay Kanunu, m.40).

#### **8.2.3.4 Görüş Bildirme Görevi**

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir (Sayıştay Kanunu, m.27/4).

### **8.3 Genel Uygunluk Bildirimi**

“Genel uygunluk bildirimini” Sayıştay tarafından TBMM’ye sunmak üzere dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alarak hazırlanan bildirimdir. Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ye sunar. Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM’ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez (KMYKK, m. 43).

Genel uygunluk bildirimleri, bir yandan kesin hesap kanunlarına dayanak teşkil ederek kurumsal sorumluluğun ve aklanmanın anlamlı bir aracı olmakta, diğer yandan da müteakip yıl bütçe tasarılarının görüşülmesi sırasında Yasama organının politika ve önceliklerinin isabetli bir şekilde saptanmasına zemin oluşturmaktadır (Sayıştay, 2007: 20).

Sayıştayın sunduğu genel uygunluk bildirimleri ve kesin hesap kanunu tasarıları yeni yıl bütçe kanun tasarıları ile birlikte önce TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda daha sonra da TBMM Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel uygunluk bildirimlerinin hazırlıkları, bu amaç için oluşturulmuş bir grup tarafından yürütülmekte, bu bildirimlerin son şekli ise Sayıştay Genel Kurulunca kararlaştırılmaktadır (Sayıştay, 2007: 20).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

#### 1. TÜRKİYE İLE AB BÜTÇELEME SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

AB'nin bir devlet değil, devletler üstü bir yapı olması nedeniyle Türkiye ve AB'nin eşit statüde iki yapı olarak kıyaslanması mümkün değildir. Adaylık sürecinde ve tam üyeliği gerçekleşirse, üye olduğu sürece Türkiye, Avrupa Birliği tarafından tek taraflı olarak ileri sürülen her şartı kabul etmek zorundadır. Yalnız, bütçelemenin teknik ayrıntıları bakımından göze çarpan benzerlikler ve farklar aşağıda sıralanmıştır.

7 yıllık çok yıllık mali çerçeve süresi ile orta vadeli planlamada ele alınan süre bakımından AB, ülkelere göre daha uzun bir zaman dilimini ele almaktadır. Bu ise orta vadede AB maliyesinin istikrarını göstermektedir.

Harcama ödeneklerinin türü bakımından AB, Türk bütçe sistemindekinden farklı, kendine özgü bir sınıflandırma düzenini kullanmaktadır:

— Taahhüt ödeneği: içinde bulunulan yıla ve ertesi yıllara ilişkin ödeneklerdir.

— Ödeme ödeneği: cari mali yıl harcamalarıyla önceki mali yıllardan gelenleri de içerir ve toplam ödeme ödenekleri bütçe gelirleriyle denk olmalıdır.

Türkiye'de uygulanan analitik bütçe sınıflandırmasına göre harcama ödenekleri yıllık olarak tahsis edilmektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasında

harcamalar; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olmak üzere dört sınıfta incelenir.

AB bütçe sisteminde de, İngiltere örneğinde değinildiği gibi, acil, zorunlu, beklenmedik durumlar için, mali çerçeveye dâhil olmayıp, mali çerçevenin esnekliğini sağlamak için getirilmiş araçlar vardır ve bunların hacmi ciddi bir yekûna ulaşmaktadır. Küresel rekabetten kötü etkilenebilecek olan AB dâhilindeki işçilerin zararının telafisi için bile bir fon oluşturulmuştur (Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu). Burada sosyal hizmet odaklı bir bütçeleme anlayışı hissedilmektedir.

Birçok Avrupa ülkesinde var olan merkez dışı organlar veya bağımsız ajanslar AB’de de bulunmaktadır ve AB bütçesinden katkı almaktadırlar. Bu kurumlar bazı faaliyetlerini kendi bütçeleri temelinde bağımsız olarak yapmaktadırlar.

AB’nin mali sistemini düzenleyen yasal belgelerde Kurumlararası anlaşmaların da önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. AB Kurumları birbirine hiyerarşik düzenle bağlı, biri diğerinden emir alan konumda değildir. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi “bütçe otoritesinin iki organı” olarak tanımlanmaktadır. Bütçeleme sürecinde AB Parlamentosu en üst yetkilidir ancak, AB’nin yürütme organı olan Komisyonun önemli bir inisiyatif gücü vardır.

AB “faaliyet tabanlı yönetim” ve bu yönetimin aracı olarak “faaliyet tabanlı bütçeleme” kavramını getirmiş, performans göstergelerini yönetilen tüm faaliyetler ve kaynaklar için (mali ve insani) faaliyet tabanlı yönetimin bir parçası olarak saymıştır.

Faaliyet tabanlı bütçeleme genel olarak, gelecek faaliyet dönemi için planlanan çıktıyı karşılamak için yerine getirilmesi gereken faaliyetlerin ve faaliyetler için tüketilmesi gereken kaynakların miktar ve maliyetlerinin bütçelenmesi olarak tanımlanabilir. Aynı zamanda, bir organizasyonun beklenen faaliyetlerinin planlanması ve kontrol edilmesi için iş yükü tahminlerine dayalı olarak, stratejik hedeflere ulaşmak ve mevcut performansı iyileştirmek amacıyla planlanmış değişimleri gerçekleştirmek üzere finansal ve finansal olmayan gereksinimleri yansıtan, plan ve bütçe çalışmalarının gerçekleştirilmesi (Özer, 2001:

81'den alıntı) olarak da tanımlanabilir (Karaca, 2010: 1). Türk bütçe sisteminde bu kavram, 5018 sayılı KMYKK'nın "bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir" (m. 13/c) hükmü ile karşılığını bulmaktadır.

AB öz kaynakları üye devletlerden toplanmakta olduğundan, devletlerden alınan bir mali yılın geliri, mali yıl boyunca toplanan tutarlar bazında, o mali yıl için hesaplara girildiğinden, gelir kısmında bütçe muhasebe-kayıt işlemleri nakit esasına dayanır.

AB bütçesinin denklığı bir zorunluluktur. AB harcamalarını karşılamak için borç alamaz.

AB'nin kurumları kendi başlarına yönetim otoritesi olduklarından, kendi bütçe tasarılarının hazırlanmasında özerkliğe sahiptirler. AB Komisyonunun muhalif görüş ve öneri sunma hakkı olsa da, özerklik ilkesi genellikle geçerliliğini korumaktadır.

AB'nin bütçe hazırlama ve onaylama takvimi, bazı farklılıkları ile Türkiye'deki takvime uymaktadır. AB bütçesinin hazırlanmasında Bakanlar Kurulunun rolünü AB Komisyonu, Maliye Bakanlığının rolünü ise Bütçe Genel Müdürlüğü üstlenmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Konseye sunulur. Konseydeki oylamada AB, 345 oydan 255 kabul oyu istemektedir.  $345 - 255 = 90$  olduğundan, oy toplamı 91 olan üye devletler aynı safa gelip "engelleyci azınlıklar" oluşturabilirler. Burada bütçenin büyük katılımı ile benimsenmesi, azınlıkta kalanların haklarının korunması amaçlanmaktadır.

Konsey onayı sonrasında bütçe tasarısı Parlamento'ya sunulur ancak, bütçe hakkında Parlamento mutlak söz sahibi değildir. Adalet Divanı kararına göre Parlamento Başkanı bağımsız bütçe yetkilisi değil, bütçe otoritesinin iki organından sadece biridir..

Bütçenin kabul edilmeyip geçici bütçe yapılması halinde Türk bütçe sisteminde TBMM tarafından geçici bütçe yapılır ve "geçici bütçe ödenekleri, bir



önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir". AB bütçe sisteminde ise "12'de 1" kuralı ile kamu hizmetinin sürekliliği sağlanır.

AB öz kaynakların toplanması sorumluluğunu üye devletlere devretmiştir ve fonların çoğu Ortak Tarım Politikası, Yapısal Fonlar gibi dış eylemlerde harcandığı için, Komisyon bütçenin sadece çok küçük bir parçasını doğrudan yönetmektedir. Bunun dışında bütçe yönetiminde "paylaşılmış yönetim" anlayışı getirilmiştir ve Avrupa Tarımsal Garanti Fonunun (EAGF) Garanti Kısmı ve Yapısal Fonlar bu şekilde yönetilmektedir. Yine ayrıca ilave olarak, AB'de "ortak yönetim" modeli ve esnek yönetim şekilleri geliştirilmiştir (EC, 2004: 290, 291).

AB bütçesinin uygulama aşamasındaki harcama yetkilisi (authorising officer) ve muhasebe yetkilisi (accounting officer) unvanları ile bu unvanları taşıyan kişilerin yaptığı görevler Türk bütçe sistemindeki unvan ve görevlere paraleldir. AB'de 2003 yılında yapılan yönetim reformu ile (5018 sayılı Kanun'un kabulü ile aynı yılda) önceden var olan mali denetçi unvanı kaldırılarak onun yerine iç denetçi unvanı getirilmiş; iç denetimde uluslararası denetim standartları benimsenmiştir.

Üye devletler öz kaynakları AB adına tahsil edip, AB hesaplarına yatırmak zorundadır. Türkiye üye devlet statüsü kazanır kazanmaz da bu düzene uyacak, bu hususta gerekli tüm işlemleri ve hesaplamaları yapacaktır. Tam üyelik öncesinde AB'nin mali çıkarlarını temin, kontrol ve muhafaza edecek yasal ve kurumsal altyapıyı oluşturmak zorundadır. AB çıkarlarının korunması için AB Komisyonunun üye devletler dahilinde yürütülen ulusal denetime müdahil olma hakkı vardır.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu"na göre:

### **Fasıl 32. Mali Kontrol**

Türkiye'nin uyumun zaten oldukça ileri bir düzeyde olduğu mali kontrol alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. KMYKK'nın uygulanmasına ilişkin mevzuat tam olarak yürürlüktedir. Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) Politika Belgesi ve eylem planının revize edilmesi gerekmektedir. Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi, dış denetimin ilgili uluslararası standartlarla daha fazla uyumlaştırılması

bakımından önemli bir adım olmuştur. Türkiye'deki Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Biriminin (AFCOS) koordinasyon işlevini, fiili bağımsızlığını ve eylemsel ağını güçlendirmeye devam etmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'nin, bu fasıldaki (Mali Kontrol) genel hazırlık durumu oldukça ileri düzeydedir (Avrupa Komisyonu, 2011: 108–109).

### **Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler**

Geleneksel öz kaynakları, KDV kaynağını ve Gayrisafi Milli Gelir (GSMG) kaynağını da kapsayan öz kaynaklar sisteminin uygulanmasına yönelik hazırlıklara ilişkin spesifik bir gelişme kaydedilmemiştir. Bu sistemin uygulanmasına ilişkin politika alanlarında (tarım, gümrük, vergilendirme, istatistik ve mali kontrol) AB müktesebatına uyum sağlanmasına devam edilmiştir. Türk gümrük mevzuatı AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumludur. Ancak, tam uyuma ve uygulamaya yönelik ilave çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanması için gerekli idari kapasite ve altyapı konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye'nin, öz kaynakların doğru oluşturulması, tahsil edilmesi, muhasebesi, izlenmesi, ödenmesi, kontrol edilmesi ve bunların AB'ye raporlanmasına yönelik koordinasyon yapılarını ve uygulama kurallarını oluşturması gerekecektir. *Sonuç:*

Bu faslın temelini oluşturan ve bu faslı etkileyen politika alanlarında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Öz kaynakların oluşturulmasına yönelik idari hazırlıklarla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. Mali ve bütçesel hükümler alanındaki hazırlıklar henüz erken aşamadadır (Avrupa Komisyonu, 2011: 109). (bkz: Tablo 4.1 AB–Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması).

Tablo 4.1 AB–Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması

Avrupa Birliği	Türkiye
<p>—“Faaliyet tabanlı yönetim” ve bu yönetimin bir bileşeni olarak “faaliyet tabanlı bütçeleme” kavramı mevcuttur.</p> <p>— AB’nin kurumları kendi başlarına yönetim otoritesi olduklarından, kendi bütçe tasarımlarının hazırlanmasında özerkliğe sahiptirler. Komisyon’un muhalif görüş ve öneri sunma hakkı olsa da, özerklik ilkesi genellikle korunmaktadır.</p> <p>— Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi “bütçe otoritesinin iki kolu” olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi birbirine hiyerarşik düzenle bağlı, biri diğerinden emir alan konumda değildir.</p> <p>— AB’nin bütçe hazırlama ve onaylama takvimi Türkiye’deki takvime uymaktadır. AB bütçesinin hazırlanmasında Bakanlar Kurulunun rolünü AB Komisyonu, Maliye Bakanlığının rolünü ise Bütçe Genel Müdürlüğü üstlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı benzeri ikinci bir teşkilat yoktur).</p> <p>— Acil, zorunlu, beklenmedik durumlar için, mali çerçeveye dâhil olmayıp, mali çerçevenin esnekliğini sağlamak için getirilmiş araçlar vardır ve bunların hacmi ciddi bir yekûna ulaşmaktadır. Ancak bir örtülü ödenek uygulaması yoktur.</p> <p>— AB bütçesinin denkleği bir zorunluluktur. AB, harcamalarını karşılamak için borç alamaz. İstisnai borç alma ve ödünç verme işlemleri bütçe dışı operasyonlar olarak yönetilir.</p> <p>—7 yıllık çok yıllık mali çerçeve süresi ile AB, ülkelere göre, orta vadeli planlamada daha uzun bir zaman dilimine bakmaktadır.</p> <p>— Doğrudan ticari-ekonomik işletmeler kurmaz ancak bütçeden pay alan merkez dışı organlar veya bağımsız ajanslar var olup, bunlardan bazısının kendi özel geliri vardır.</p> <p>— Bütçesi kabul edilmezse “12’de 1” kuralı ile kamu hizmetinin sürekliliği sağlanır.</p>	<p>—5018 sayılı Kanun ile “performans esaslı bütçelemeye” geçilmiştir.</p> <p>— Hükümetler bütçeyi hazırlarlar ve TBMM hazırlanan bu bütçeyi onaylar. TBMM bütçe hakkını başka kurumlarla paylaşmaz.</p> <p>— Bütçe büyüklükleri ile ilgili olarak Maliye Bakanlığında başka, yatırım harcamalarının saptanmasında Kalkınma Bakanlığı de görev yapmaktadır.</p> <p>— Kapalı istihbarat ve gizli savunma hizmetleri ve diğer bazı hizmetlerle ilgili olarak Başbakanlık bütçesine örtülü ödenek konulur. Bu ödenek tamamıyla Başbakanlık inisiyatifi ile kullanılır ve belgelendirilir.</p> <p>— Giderleri gelirlerini aşabilir ve böylece bütçe açığı oluşabilir. Bütçe açığını kapatmak için iç veya dış borçlanmaya başvurulabilir.</p> <p>— Sermayesinin tamamı devlete ait, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak için kurulmuş kamu iktisadi kuruluşları (KİK) ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyetler yürüten teşekküller (İDT) vardır. Bunların görevleri nedeniyle doğan zararlar devlet hazinesi tarafından karşılanır.</p>

(devamı var)

Tablo 4.1 (devamı) AB–Türkiye Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması

Avrupa Birliği	Türkiye
<p>— AB öz kaynakların toplanması sorumluluğunu üye devletlere devretmiştir ve fonların çoğu Ortak Tarım Politikası, Yapısal Fonlar gibi dış eylemlerde harcadığı için, Komisyon bütçenin sadece çok küçük bir parçasını doğrudan yönetmektedir. Bütçe merkezi bütçe yönetimi yanında:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—paylaşılmış yönetim</li> <li>—ortak yönetim</li> </ul> <p>modelleri gibi esnek yönetim şekilleri geliştirilmiştir.</p> <p>— Gelir kısmında muhasebesi nakit esasına dayanır. Ancak bütçenin geri kalan tüm kısımları için tahakkuk esaslı muhasebe geçerlidir.</p> <p>— Gider bütçesinin günlük uygulamasında iki ödenek türü vardır.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Taahhüt ödeneği</li> <li>— Ödeme ödeneği</li> </ul> <p>— Uygulama aşamasındaki onay (harcama) yetkilisi (authorising officer) ve muhasebe yetkilisi (accounting officer) unvanları ile bu unvanları taşıyan kişilerin yaptığı görevler Türk bütçe sistemindeki unvan ve görevlere paraleldir.</p> <p>— Parlamento, denetimini Bütçe Kontrol Komisyonu ile yürütür. Denetim salt harcama sonrası kontrol değil bir süreç kontrolü şeklinde işlemektedir. Topluluk hukukunun korunmasına ters düşen iddiaları soruşturmak için Parlamento soruşturma komitesi kurabilir.</p> <p>— 2003 yılında yapılan yönetim reformu önceden var olan mali denetçi unvanı kaldırılarak onun yerine iç denetçi unvanı getirilmiştir. İç denetimde uluslararası denetim standartları vurgulanmaktadır.</p> <p>— Bütçenin ibrası bütçenin ait olduğu yıldan sonraki ikinci yılın Mayıs'ına kadar uzayabilir. Komisyonun ibra edilmesi sürecinde AB Konseyinin işlevi sınırlı olup, ibra işlemini AB Parlamentosu gerçekleştirir.</p> <p>—AB Sayıştayının yargı yetkisi yoktur. Yargı yetkisi Adalet Divanı, Asliye Hukuk Mahkemesi ve Sulh Hukuk Mahkemelerine aittir. AB fonları genellikle ilgili ülkelerin ulusal idarelerine aktarıldığı için, Sayıştayın etkin ve verimli görev yapması için üye devlet Sayıştaylarıyla yakın işbirliği yapması gereklidir.</p>	<p>— Bütçenin kabul edilmeyip geçici bütçe yapılması halinde TBMM tarafından geçici bütçe yapılır ve “geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir”.</p> <p>— Bütçe yönetimi merkezidir ve bütçe yönetiminde de birlik esastır.</p> <p>— Devlet muhasebesi tahakkuk esasına göre, bütçe uygulama sonuçları nakit esasına göre dir.</p> <p>— Bütçe harcama ödenekleri iki çeşittir:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Cari harcama ödeneği</li> <li>2- Sermaye (yatırım) harcaması ödeneği</li> </ol> <p>— 5018 sayılı kanunla</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— harcama yetkilisi</li> <li>— gerçekleştirme görevlisi</li> <li>— ve muhasebe yetkilisi unvanları getirilmiştir.</li> </ul> <p>— TBMM'nin bütçe denetimini Sayıştay eliyle yürütür. Denetim genellikle harcama sonrası kontrol şeklinde olup, bir süreç kontrolü yürüten daimi mekanizmalar yoktur.</p> <p>— 5018 sayılı kanunla iç denetçilik kurumu ve unvanı getirilmiştir.</p> <p>— Bütçenin ibrası bütçenin uygulandığı yılı takip eden yılın Ekim ayında kesin hesap kanununun kabulü ile gerçekleşir.</p> <p>— Sayıştay bir hesap mahkemesi olarak kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz (Anayasa m. 160).</p>

## **2. TÜRKİYE İLE SEÇİLEN AB ÜYESİ ÜLKELERİN KARŞILAŞTIRILMASI**

### **2.1 Bütçeleme Sürecinin Yasal Çerçevesinin Karşılaştırılması**

TC Anayasası, AB üyesi diğer demokratik devletler gibi (İngiltere dışında), bütçeleme süreçlerine dair temel hükümleri içermektedir. Bütçeleme ile ilgili yasal temelde bazı yapısal farklılıklar vardır; örneğin Fransa'nın bütçeleme süreci, "organik kanun" olarak adlandırılan, kuvveti anayasa ile normal yasalar arasında olan, iki farklı kanun ile düzenlenmiştir. Türk hukuk sisteminde organik kanun türü bulunmamaktadır. Bununla beraber, kamu kaynaklarının yerinde ve verimli kullanılabilmesi için oluşturulan mevzuat, ele alınan tüm ülkede, ufak nüanslar istisna, paralellik arz etmektedir.

Bazı istisnalar dışında, ülkelerin klasik ve modern bütçeleme ilkelerini vurguladıkları görülmektedir. Ülkelerin bağlı kaldığı bütçe ilkeleri çoğu kere aynı olup birlik (İngiltere hariç), genellik, denklik, yıllık olma, onay, bütçe yasasının sadece bütçesel hükümlerle sınırlı olması, verimlilik gibi ilkeler tüm ülkelerin bütçeleme süreçlerinde yerini almıştır.

İngiltere bütçesel konularda hem Türkiye hem de diğer Avrupa ülkelerinden biraz farklılık gösterir. Yıllık olma ilkesi mevzuatında yer almakta ve uygulanıyor olmasına rağmen genellik ilkesi bütçe mevzuatına girmemiştir. Yıllık gelir ve gider tahminlerini onaylamak için ayrı yasa ve yasal süreçler kullanılmakta olup, birlik ilkesi yoktur. Örneğin İngiltere'de mali yıl kişisel vergilendirme ve devlet yardımlarının ödenmesi amacıyla 6-5 Nisan günleri arası devam eder (vergi yılı). Diğer taraftan, yıllık kurumlar vergisi ve hükümet mali tablolarının oluşturulması amacı doğrultusunda mali yıl 1 Nisan-31 Mart tarihleri arasındadır. Parlamentonun çok geniş bir büyüklüğü onaylaması ve cari harcamaların "programa göre" belirliliği olsa da, sermaye harcamalarının doğrudan kontrolünün olmamasından anlaşıldığı kadarıyla, Türk bütçe sistemine göre, bütçe giderlerinin bölümler itibariyle onaylanması ilkesinin çok daha esnek uygulandığı ifade edilebilir.

Fransız Genel Muhasebe Kararnamesinden alınan, ilk 1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanun-u Muvakkati 1927’de birkaç değişikle 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu olarak kabul edilmiş ve 01.01.2005 yılına kadar uygulamada kalmıştır. Bu yüzden Türk ve Fransız bütçe sistemleri ve bütçeleme süreçleri birçok konularda paralellik göstermektedir. Son dönemde yine benzer şekilde Fransa 2001 Organik Bütçe Kanunu’nu çıkarmış ve bu Kanun’un tam yürürlüğe giriş tarihini 2006 olarak belirlemiştir yani bu tarih Türkiye’nin 5018 Sayılı KMYKK’nın tüm hükümleriyle yürürlüğe girdiği tarihtir.

AB’ye üye ülkelerin ya mali yasalarında ya da mali uygulamalarında Maastricht Kriterlerini karşılamak için mali kurallar bulunmaktadır. Türkiye’de de benzer yasal mali kural getirme yönünde atılmış olan adımlar vardır.

Orta vadeli planlama aracılığıyla Türkiye ve seçilen tüm ülkelerde ülke ekonomisi ile bütçeleme süreci bir bütün olarak ele alınmaktadır. Türkiye ve Avrupa ülkelerinin yeni yasal düzenlemelerinde, başta performans esaslı bütçe olmak üzere, modern bütçeleme tekniklerine yer verilmektedir (bkz: Tablo 4.2 Bütçeleme Sürecinin Yasal Çerçevesinin Karşılaştırılması).

Tablo 4.2 Bütçeleme Sürecinin Yasal Çerçevesinin Karşılaştırılması

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>—Anayasası (1949) bütçe işlemlerine dair hükümler içermektedir.</p> <p>— Kamu mali yönetimi üç farklı kanun ile (1967 Ekonomik İstikrar ve Büyüme Teşvik Kanunu, 1969 Bütçesel İlkeler Hakkında Kanun, 1969 Federal Bütçe Kanunu) yürütülür.</p> <p>— Yazılı hukukunda yeri olmasa da uygulamada Maastricht Kriterlerine uyulmaktadır.</p> <p>— Bütçelemeye dair yasal çerçeveye göre bütçe ve ülke ekonomisi birlikte ele alınır.</p> <p>— Performans esaslı bütçeleme bakımından Federasyon ve Eyaletlerin Bütçe Mevzuatını Uyarlama Yasası merkezi idare bütçe faaliyetleri için fayda/maliyet analizi yapmayı ve bütçesel etkisi olan işlemler için etkili analiz yapma zorunluluğunu getirmiştir.</p>	<p>—Anayasası (1958) bütçeleme işlemleri ile ilgili hükümler içerir.</p> <p>— Kamu mali yönetimi, kuvveti anayasa ile normal yasalar arasında olan, iki farklı organik kanun ile (2001 Organik Bütçe Kanunu, 1996 Sosyal Güvenlik Finansmanı Hakkında Organik Kanun) yürütülür.</p> <p>— AB'nin nicel mali kuralları (Maastricht Kriterleri) ulusal kanunlara dâhil edilmemiştir ancak Organik Bütçe Kanunu'nda (m. 50) bütçe "Avrupa yükümlülükleri dikkate alınarak tasarlanacaktır" hükmü bulunmaktadır.</p> <p>— Bütçelemeye dair yasal çerçeveye göre bütçe, endüstri ve ülke ekonomisi birlikte ele alınır.</p> <p>—Organik Bütçe Kanunu performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmaları gerektirmektedir.</p>	<p>— Yazılı anayasası yoktur, dolayısıyla yazılı anayasal bütçe hükümlerinden bahsedilemez.</p> <p>— Kamu maliyesinin yasal altyapısı başka ülkelerden çok farklılıklar göstermektedir. Bütçesel uygulamalar, yazılı-yazısız, çok çeşitli yasa, gelenek ve teamüllere göre şekil alır. Bütçe mevzuatında genellik ilkesi yoktur. Yıllık gelir ve gider tahminlerini onaylamak için ayrı yasa ve yasal süreçler kullanılmakta olduğundan birlik ilkesi yoktur.</p> <p>— Maastricht Kriterlerini karşılamak için mali kural uygulanmaktadır.</p> <p>— Bütçeleme ve ülke ekonomisi bir bütün olarak ele alınır.</p>	<p>—Anayasası (1982) bütçe işlemlerine dair hükümler içermektedir.</p> <p>— Kamu mali yönetimi tek bir kanun ile kanun ile (no: 5018) yürütülür.</p> <p>— AB'nin mali kurallarını mevzuata yerleştirmek (Maastricht Kriterlerine uymak) amacıyla 2010'da bir Mali Kural Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır; tasarı halen TBMM gündemindedir.</p> <p>— Bütçelemeye dair yasal çerçevede ülke ekonomisi sadece makro ekonomik büyüklükler hakkında en temel bilgiler bulunan Orta Vadeli Programa yapılan atıflar ile ele alınır.</p> <p>— 2005'e kadar yürürlükte olan Kanun (1050) Fransa'dan alınmıştı. Bu nedenle kamu mali ve bütçe sistemi yakın zamanlara kadar Fransız sistemine benzemektedir. Yine ilginç bir paralellikle, Fransa 2001 Organik Bütçe Kanunu'nu çıkarmış ve bu Kanun'un tam yürürlüğe giriş tarihini 2006 olarak belirlemiştir. Bu tarih Türkiye'de 5018 sayılı Kanun'un tüm hükümleriyle yürürlüğe girdiği tarihle aynıdır.</p> <p>— 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi getirilmiştir.</p>

## 2.2 Bütçeleme Aktörlerinin ve Yetkilerinin Karşılaştırılması

Bütçeleme süreci açısından, Kıta Avrupasında merkezi örgüt maliye bakanlığı, Anglosakson dünyasında ise (kraliyetin) Hazine teşkilatıdır. Önemli bir inceleme nesnesi olarak İngiliz mali örgütlenmesi/hazinesi bunlardan ikinci gruba girmektedir. Hazine geleneksel olarak bir kraliyet hazinesi olduğundan, ayrıca bir ekonomi bakanlığı ya da maliye bakanlığı olarak resmi bir adlandırma yoluna gidilmemiştir. Hazine zaten İngiltere'nin ekonomi ve maliye bakanlığı görevlerini bir bütün olarak yerine getirmektedir (Yücel, 2010: 77).

İngiltere ve ABD'nin hazine teşkilatları bünyelerinde gelir idaresi, bütçe idaresi, gümrük örgütü gibi yapıları da bulundurmaktadırlar. Kıta Avrupası'nda ise farklı bir uygulama mevcuttur. Avrupa ülkelerinin genelinde Hazine örgütlenmesi, Maliye/Ekonomi Bakanlığı içerisinde yer almaktadır. Türkiye'de benimsenen sistem ise daha karmaşık bir yapı gösterir. 1980 öncesi Türkiye'de Kıta Avrupası modeli hüküm sürmüş ve güçlü bir Maliye Bakanlığı öngörülmüştür. Ancak bu tarihten sonra özellikle liberal ekonomiye geçişle birlikte yapılan iktisadi reformlar sonucu hazine teşkilatının Maliye Bakanlığından ayrılması sağlanmış ve hazine müstakil bir müsteşarlık olarak teşkil edilmiştir. Bu yapı kıta Avrupası modelinden de Anglosakson geleneğinden de farklıdır (Yücel, 2010: 64).

Türkiye'de Kuruluşların yatırım projeleri ve bu projeler için harcama talepleri Maliye Bakanlığında değil Kalkınma Bakanlığı tarafından incelenip, onaylanarak Maliye Bakanlığına gönderilmekteyken, Almanya'da Federal Maliye Bakanlığı doğrudan ilgili kuruluşlarla müzakere ederek yatırım tavanlarını belirlemektedir. Bu ise bürokratik basamaklardan birinin azalmasıyla kolaylık ve zaman tasarrufu anlamına gelir.

Fransa'da ise maliye bakanlığının adının "Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığı"dır. Maliye ve ekonomi yönetimi ile endüstriyel faaliyetler tek elde toplanmaktadır.

Türkiye'de 8 Haziran 2011 tarihli 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Dış Ticaret Müsteşarlığının tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığının



Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur (TC Ekonomi Bakanlığı, 2013). Maliye Bakanlığı sadece cari harcamalar ve transferlerle ilgilenirken, yatırım harcamalarının incelenip ödeneklerin saptanması ilgili kuruluşlar ve Kalkınma Bakanlığının ortak çalışmaları tarafından yapılmaktadır. Yatırım faaliyetleri konusunda harcama cetveline ödenek konulması Kalkınma Bakanlığının olurluna bağılıdır (Edizdoğan 2007: 278). Bu, Türkiye’de bütçe hazırlık döneminde iki ayrı otoritenin söz sahibi olduğu anlamına gelir.

Fransa’nın kendine özgü bir diğer uygulaması kuvvetler ayrılığının bütçe tasarısında belirgin olarak vurgulanmasıdır ki yürütme dışındaki devlet kurumları için bütçe işlemleri aynı prosedüre göre yapılmaz. Fransa’da tahsisat alan yasama ve yargı kurumlarına tek satırlı bütçe ödeneği verilmekte iken Türkiye’de TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, bakanlıklar, bazı müstakil kurumlar, müsteşarlıklar ve genel müdürlüklerin hepsi “I” sayılı cetvelde bulunmakta yani “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” olarak ele alınmaktadır. Yalnız, TBMM, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçeleri yürütme organı tarafından değil kendileri tarafından yapılır.

Fransa’da devlet bütçesi Maliye Bakanı tarafından, sosyal güvenlik finansmanı ise Sağlık Bakanı tarafından sunulmaktadır. Parlamentoya iki ayrı kanuna göre hazırlanan iki ayrı bütçe tasarısı sunulmaktadır. Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasında teknik açıdan tüm sorumluluk Maliye Bakanlığına aittir. 5018 sayılı Kanun m. 16 “Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur” hükmünü koymaktadır (Edizdoğan 2007: 277–278). Türk bütçe sisteminde bütçe tasarısı tek bir belge olarak düzenlenmektedir.

Türk bütçe sistemini düzenlemekte olan 5018 sayılı Kanunda, tabii afet benzeri olağanüstü durumlara ilişkin mali konuların nasıl ve kimin tarafından ele alınacağı tam bir kesinlikle belirlenmemiştir. Alman Anayasası’nca Federal Maliye Bakanlığı, mücbir sebepler ve acil durumlarda sorumlu daireler tarafından sunulan bütçe dışı veya aşırı harcama müracaatlarına hükümet adına ödenek vermekten sorumlu hükümet makamı olarak yetkilendirilmiştir. Alman mali sisteminde mücbir

sebepler ve acil durumlar için bir tavan belirlenmekte, eğer talep edilen aşırı harcama her durumda, bütçe kanununda belirlenen tavanı aşmıyorsa bir ek bütçeye gerek olmadan uygun görülen talep için ödenek tahsis edileceği belirtilmektedir. 5018 sayılı Kanun'da böyle bir detaya yer verilmemiştir.

Kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarının belirlendiği, belli bir devlet memurları kanunu olmamasıyla da İngiltere'deki durum gerek Türkiye ve gerekse diğer Avrupa ülkelerinden farklıdır. Diğer kanunlara nazaran tam bir kanun sayılmayan bir mevzuat kamu görevlilerinin uyması gereken genel ilkeleri belirtmektedir. Bundan başka bir de "Bakanlık Mevzuatı" var olup, bu mevzuat kamu hizmetinde olan bakanların siyasi tarafsızlığı korumalarını ister.

Bir de Türkiye'den farklı olarak İngiltere'de Parlamenter Ombudsmanlık vardır. Doğrudan bütçeleme ile ilgili olmasa da ombudsmanın rolü kötü yönetime dair şikâyetleri incelemek olduğundan bütçesel aksamalara da müdahil olabileceği düşünülür.

2006'da Türkiye'de 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmişti. 2008 yılında Anayasa Mahkemesi bu Kanun'un tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiş ve iptal etmiştir. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa Değişikliği Referandumu ile TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak bir Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) getirilmiştir. 14 Haziran 2012 tarihinde TBMM, tekrar, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu kabul etmiştir. 29 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren bu Kanun'a göre Kamu Denetçiliği Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olacaktır. "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir" (m. 5/1). "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz" (m. 12/1) hükmü ile kamu denetçisinin bağımsızlığı vurgulanmaktadır.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun henüz çok yeni olduğu, tam uygulamaya geçmediği söylenebilir (bkz: Tablo 4.3 Bütçeleme Aktörlerinin ve Yetkilerinin Karşılaştırılması)

Tablo 4.3 Bütçeleme Aktörlerinin ve Yetkilerinin Karşılaştırılması

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— Federatif yönetimdir. Yerel hizmetlerle ilgili her türlü bütçesel karar yerel otoritelere aittir.</p> <p>— Federal Başbakan (Şansölye) güçlü bir konumdadır.</p> <p>— Maliye Bakanlığının bulunması anayasal bir zorunluluktur. Kamu maliyesi tek elden yürütülür. Kalkınma Bakanlığı ve müstakil Hazine Müsteşarlığı benzeri ayrı yapılar yoktur.</p> <p>— Devlet bütçesinden pay alan, yarı bağımsız ya da tamamen bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren çok sayıda kamu kurumu vardır. Ayrıca çeşitli nitelikteki projeleri yürüten özel hukuka tabi, federal devlet dışı kurumlar bütçeden pay alabilmektedir.</p>	<p>— Yarı başkanlık sistemiyle yönetilen üniter bir devlettir; yerel yönetimlerin bütçe üzerinde sınırlı söz hakkı vardır. Bazı merkezi hükümet görev ve yetkileri tedricen yerel yönetimlere devredilmektedir.</p> <p>— Devlet bütçesi Maliye Bakanı tarafından, sosyal güvenlik finansmanı ise Sağlık Bakanı tarafından sunulmakta ve Parlamento'ya iki ayrı kanuna göre hazırlanan iki ayrı bütçe tasarısı sunulmaktadır.</p> <p>— Maliye bakanlığının adı Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığıdır. Fransız Planlama Teşkilatı 5 yıllık kalkınma planları yapar. Planlaması Türk planlaması ile benzerlikler taşır (Deniz, 2007: 133).</p> <p>— Yarı bağımsız ya da tamamen bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren kamu kurumları vardır (Sorumluluk Merkezleri).</p> <p>— Her harcamacı bakanlıkta yerleştirilmiş olan, Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığına bağlı saymanlar personel harcaması dışındaki her ödeneğe ilişkin ön denetim uygulamaktadır.</p>	<p>— Demokratik monarşi ile yönetilir. Hazine ile kraliyet özdeşleşmiştir. Ekonomi ve bütçe yönetimi Majestelerinin Hazinesinin elindedir.</p> <p>— Ekonomi ve maliye bakanlığı görevlerini Majestelerinin Hazinesi yürütür. Hazineden ayrı Maliye ve/veya Kalkınma Bakanlığı benzeri bir örgüt yoktur. Hazine diğer Bakanlıklara göre daha güçlü bir konumdadır. Yasa ile belirlenmemiş olsa da genel olarak kraliyetten gelen özel bir ayrıcalığa sahiptir.</p> <p>— Üniter bir devlettir; ancak yerel yönetim parlamentolarının, bir ölçüye kadar, kendi bütçeleri hakkında söz hakkı vardır.</p> <p>— Yerel makamlar kısmen yerel emlak vergisi ile ve kısmen hizmetlerine ilişkin harçlar ve ücretler gibi yerel gelirlerle finanse edilmekte olan kendi bütçelerini hazırlar ve onaylarlar.</p> <p>— Yönetimsel, idari, ticari, düzenleyici ve danışmanlık işlevleri yapan “icracı” bakanlık dışı kamu kuruluşları vardır.</p>	<p>— Parlamenter demokrasi ile yönetilen üniter bir devlet olup, yerel yönetimlerin bütçe üzerinde söz hakkı çok sınırlıdır.</p> <p>— Bütçesinin hazırlanmasında ve yürütülmesinde merkezi sorumlu örgüt Maliye Bakanlığıdır. Ancak yatırım harcamalarının saptanmasında Kalkınma Bakanlığı görev yapar.</p> <p>— Bazı istisnaları hariç, özel hukuka tabi, devlet dışı kurumlar bütçeden pay alamaz.</p> <p>— Maliye Bakanlığından ayrı, Başbakanlığa bağlı bir müstakil Hazine Müsteşarlığı vardır. Bir de 2011 tarihinde 637 Sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur.</p> <p>— İç denetim ve ön mali kontrol kamu idarelerine devredilmiştir. Ancak kamu idarelerinin muhasebe işlemleri Maliye Bakanlığının sorumluluğundadır.</p>

### 2.3 Bütçe Hazırlık İşlemlerine Göre Karşılaştırma

Uygulamalarda görülen değişikliklerle birlikte, orta vadeli planlama ve bütçeleme ile performans esaslı bütçeleme seçilen tüm ülkelerde yerini almıştır.

Bütçeleme sürecinin uzunluğu bakımından ülkeler arasında göze çarpan farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin önceki bölümde detayları sunulduğu üzere, Alman bütçeleme döngüsü, başlangıcından ibrasına, yaklaşık üç buçuk yıl, Türkiye’de ise bu süre iki buçuk yıl kadar sürmektedir. Alman bütçe sisteminde federal departmanlara bütçe hazırlama çağrısı Mart başlarında, Türkiye’de ise Haziran sonuna kadar yapılmaktadır.

Fransa, bütçe dışı fonların genel yönetim harcamalarının % 45’ine tekabül etmesi ile Türkiye’den farklılaşır (Lienert ve Jung, 2004: 186, OECD, 2003: 117’den alıntı). Esasen ek kaynak arayışı nedeniyle ortaya çıkarılan bu tür fonlar, 1980’lerden sonra Türkiye’de yöneticilerin kamu kaynaklarını bütçe denetimi dışında kullanmaları sonucunu getirdiğinden, bütçe dışı fonlar 1990’lı yılların sonuna doğru, istisnalar hariç, tasfiye edilmiştir.

Almanya’da Federal Sayıştay temsilcileri bir danışman sıfatıyla daire seviyesinde bütçe görüşmelerine katılmaktadır. Bütçe hazırlama sürecinde Federal Sayıştayın uzman incelemesi raporundan yararlanılmaktadır. Fransa’da Anayasa (m. 39), Bakanlar Kurulu tarafından incelenmesinden önce, Danıştayın (*Conseil d’État*), taslak bütçe kanunları dâhil tüm yasa tasarıları hakkında görüş vermesini gerektirmektedir. Bunun yanında Fransız Parlamentosu, ön bütçe raporu isteyerek, bütçe tasarısı kendisine sunulmadan önce bütçe tasarısını görüşebilmektedir ve Devlet Başkanı Parlamenteonun bütçeyi yeniden gözden geçirmesini isteyebilmektedir (veto edebilmektedir). Türkiye’de ise böyle uygulamalara yer verilmemiştir ve Cumhurbaşkanının bütçeyi veto etme yetkisi yoktur (Edizdoğan 2007: 323).

İngiltere’deki hükümetin cari harcamaları finanse etmek için değil sadece yatırım için ödünç alabileceği mali kuralının Türk bütçe sisteminde bir karşılığı

yoktur, Türkiye’de Devlet tüm kamu harcamaları için iç ve dış borçlanmaya başvurabilmektedir.

Yine İngiltere örneğinin önemli bir farklılığı bütçe hazırlığı sürecinde, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu benzeri, görevi sadece bütçe stratejisini incelemek ve hükümetin bütçe tekliflerine değişiklikler önermek olan herhangi bir bütçe komisyonunun olmamasıdır. Her hükümet departmanı için, görevi “harcamaları, devlet departmanlarının yönetim ve politika ilkesini incelemek” olan bir daimi karma komisyon kurulmaktadır.

İngiltere hariç, Türkiye ve seçilen tüm ülkelerde mali yıl takvim yılı ile aynıdır (bkz: Tablo 4.4 Bütçe Hazırlık İşlemlerine Göre Karşılaştırma).

Tablo 4.4 Bütçe Hazırlık İşlemlerine Göre Karşılaştırma

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
— Orta vadeli planlaması beş yıllıktır.	— Orta vadeli planlaması 4 yılı kapsar.	— Harcama planları ve gelir tahminleri 3 yıllık olarak hazırlanmaktadır.	— Orta vadeli planlaması üç yıllıktır.
— Mali yıl takvim yılı ile aynıdır.	— Mali yıl takvim yılı ile aynıdır.	— Mali yıl 1 Nisan- 31 Mart tarihleri arasındadır.	— Mali yıl takvim yılı ile aynıdır
— Bütçeleme süreci başlangıcından ibrasına yaklaşık üç buçuk yıl sürmektedir.	— Bütçe çağrısı ve hazırlıkları için zaman çizelgesi esnekler. Bütçe hazırlığı içindeki önemli adımlar için bağlayıcı yasal herhangi iç bitiş tarihi yoktur.	— Bütçenin hazırlanmasını düzenleyen bir çerçeve kanun yoktur. Bütçe Parlamenteoya mali yılın başlamasından sonra sunulabilir (önceden izin ilkesi esnetilmiştir).	— Bütçeleme süreci iki buçuk yıl kadar sürmektedir.
— Federal bütçe tasarısı tek bir belge olarak düzenlenir.	— Bütçe döngüsü yaklaşık iki yıl sürmektedir.	— Finansman, harcama ve raporlamadan oluşan üç bütçeleme sürecinin üçü de ayrı zaman dilimlerine yayılır.	— Cari harcamalar Maliye Bakanlığınca, yatırım harcamalarının saptanması ise ilgili kuruluşlar ve Kalkınma Bakanlığının ortak çalışmaları ile yapılmaktadır.
— Her harcamacı bakanlığın bir bütçe dairesi vardır. Bütçe görüşmelerinde önemli bir rolü olan mali yetkili bütçenin müzakere sürecinde güçlü bir rol oynar (Kalkınma Bakanlığı benzeri ayrı bir kurum yoktur). Federal düzeydeki, doğrudan bağlı ve doğrudan bağlı olmayan ajanslar da bütçe müzakerelerinin aktörlerindedir.	— Parlamentooya Devlet bütçesi ve sosyal güvenlik finansmanı olarak iki ayrı bütçe tasarısı sunulmaktadır.	— Sayıştay temsilcileri bütçe görüşmelerine katılmazlar.	— Bütçe tasarısı tek bir belge olarak düzenlenir.
— Her harcamacı bakanlığın bir bütçe dairesi vardır. Bütçe görüşmelerinde önemli bir rolü olan mali yetkili bütçenin müzakere sürecinde güçlü bir rol oynar (Kalkınma Bakanlığı benzeri ayrı bir kurum yoktur). Federal düzeydeki, doğrudan bağlı ve doğrudan bağlı olmayan ajanslar da bütçe müzakerelerinin aktörlerindedir.	— Sayıştay temsilcileri bütçe görüşmelerine katılmazlar. Ancak, Danıştay ( <i>Conseil d'État</i> ), taslak bütçe hakkında görüş vermektedir.	— Cari harcamaların “programa göre” belirliliği olsa da, Parlatentonun çok geniş bir büyüklüğü onaylar ve sermaye harcamalarında doğrudan kontrolü yoktur. Yani belirlilik ilkesi daha esnek uygulanmaktadır.	— Sayıştay temsilcileri bütçe görüşmelerine katılmazlar.
— Federal Sayıştay temsilcileri bir danışman sıfatıyla daire seviyesinde bütçe görüşmelerine katılmaktadır.	— Devlet kamu finansmanı için iç ve dış borçlanma yapabilir.	— Bütçe, finans tasarısı, harcama tasarısı ve raporlar olmak üzere üç belge olarak ortaya çıkar.	— Analitik bütçe, katı mali disiplin, ayrıntılı harcama programları ile ayırım (tahsis) ilkesine kesinlikle riayet edilir.
— Bütçe denklığı anayasal bir hükümdür.	— Bütçe tasarısı yasama organına mali yılbaşından 3 ay önce sunulur (Ekim ayının ilk Salı günü).	— Bütçe tasarısının yasama organına mali yılbaşından ne kadar önce sunulacağına dair yasal bir son tarih yoktur.	— Devlet kamu finansmanı için iç ve dış borçlanma yapabilir.
— Bütçe tasarısı yasama organına mali yılbaşından 4 ay önce sunulur.			— Bütçe tasarısı yasama organına mali yılbaşından 2,5 ay önce sunulur (en geç 17 Ekim).

## 2.4 Parlamentolardaki Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması

Her ne kadar yasama en yüksek karar mercii olsa da, ele alınan tüm ülkelerde yürütmenin merkezi bir rolü vardır. Parlamentolar genellikle gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar. Parlamentolardaki bütçeleme süreçleri için anayasalar (İngiltere hariç) yasama ve yürütmenin takip edeceği belli bir eylem programı belirlemiştir.

Türkiye'den farklı olarak Almanya ve Fransa parlamentoları bütçe tasarısını komisyon görüşmelerinden önce genel kurullarında okutarak veya kendisine resmen sunulmadan önce ön bütçe raporu isteyerek üyelerinin bütçe hakkında daha iyi fikir sahibi olmalarını sağlamaktadır.

Bütçelerinin parlamentolarda görüşülmesi açısından, Türkiye ve Fransa'nın, yasal prosedürleri birbirine yakındır. Türkiye'de yürütmenin bütçeyi Parlamente'ye sunması için son tarih 17 Ekim'dir. Fransa'da ise bütçe kanunu tasarısı en geç Ekim ayının ilk Salı günü Parlamente'ye sunulmalıdır. Almanya'da ise hükümetin bütçe tasarısını en geç 1 Eylül'ü takip eden Bundestag toplantısının ilk haftasında Bundesrat ve Bundestag'a aynı anda sunması gerekmektedir. İngiltere'de bütçe tasarısının yasama organına mali yılbaşından ne kadar önce sunulacağına dair yasal bir son tarih yoktur.

Türkiye'de (Plan ve) Bütçe Komisyonu başkanı iktidar partisi/partileri üyelerinden seçilmektedir. Almanya'da ise teamüllere göre Bütçe Komisyonu başkanı muhalefet partisi üyesidir. Almanya'da bütçe hakkının kullanımı açısından önemli görülen bir diğer husus; Bütçe Komisyonu bünyesinde Parlamento dönemi başında her bir bakanlık için bir raportör atanması, Parlamento dönemi boyunca raportörlerin ilgili oldukları bakanlıkların finansal planları ve amaçları konusunda kapsamlı bilgiler üretmesidir.

Bütçe konuları ile ilgilenen birden fazla komisyon bulunan Almanya'da Mali Komisyon, Bundesrat tarafından bütçe tasarılarını incelemek üzere kurulmuştur. Söz konusu komisyon, eyalet hükümetlerinin mali uzmanlarını ihtiva eden bir alt komisyon tarafından desteklenmektedir. Ayrıca iki komisyon arasındaki



bütçe uyuşmazlıklarını çözmek için Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Buna göre Almanya'da parlamentosal sürecin ülkemize göre daha uzun olduğu, dolayısıyla parlamentonun bütçe üzerindeki incelemelerini daha etkin bir şekilde yapabildiği söylenebilir (Özdemir Ilgaz, 2010: 88).

Bütçe 31 Aralık'a kadar kabul olamayacaksa, Türkiye'deki uygulamada geçici bütçeler de (normal bütçe ile) aynı yöntemlerle TBMM'den geçmek ve kabul edilerek 1 Ocak tarihinde uygulanmak zorundadır (Edizdoğan 2007: 323). Almanya'da, Anayasa Federal Maliye Bakanlığına Federasyonun yasal görevlerine ait yükümlülüklerini karşılaması ve yasal kurumları koruması için gerekli olan tüm ödemeleri yapmaya yetki vermektedir. Fransa'da ise hükümete Anayasa geçici bir Devlet bütçesi ve sosyal güvenliğin finansmanı için geçici bir yasa kabul etme yetkisi vermiştir.

Her ne kadar üniter bir devlet olsa da, son idari değişikliklerle İngiltere'ye bağlı İskoçya'da Parlamento kurulmasına karar verilmiştir. Savunma, dışişleri vb gibi alanlar hariç, İskoç Parlamentosu eğitim, sağlık, köy işleri, adalet ile mali ve merkezi hizmetler de dâhil tüm İskoç icra departmanlarına fon sağlayacak yıllık bir bütçeyi kabul etmektedir; yalnız İskoçya'nın gelirinin çoğu İngiltere yıllık bütçesinden transfer edilen blok hibedir.

İngiltere'deki Kamu Hesapları Komitesi aslen bütçesel bir komisyondur; ancak o, ön bütçe projeksiyonlarına değil, *ex post* bütçe sonuçları üzerine odaklanmaktadır. Lordlar Kamarasının Ekonomik İşler Komitesi de bütçe tasarılarını incelemeyi, bu komite sadece bütçesel konularla değil, tüm ekonominin yönetimi ile ilgilenmektedir.

Türkiye bütçesel açıdan daha merkeziyetçi bir yapıdadır. Türkiye'nin yerel idari yapısında il genel meclisleri bulunmaktadır. Ancak bu yerel meclisler demokrasinin yerleşmesi adına kurulmuş, fazla bir etkinliği olmayan, bütçesinin hacmi ve yetkileri çok sınırlı sembolik kuruluşlardır (bkz: Tablo 4.5 Parlamentolardaki Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması).

Tablo 4.5 Parlamentolardaki Bütçeleme Süreçlerinin Karşılaştırılması

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— Parlamentonun bütçede çok yüksek oranlarda değişiklik yapabilme yetkisi vardır (Deniz, 2007: 28).</p> <p>— Bütçesel konularda Eyalet yönetimlerince atanan Bundesrat'ın yetkisi, doğrudan Alman halkı tarafından seçilen Bundestag'ın yetkisine eşittir.</p> <p>— Bütçe tasarıları Parlamentonun bütçe komisyonlarında görüşülmeden önce federal mecliste okunmaktadır.</p> <p>— Teamüllere göre Bütçe Komisyonu başkanı muhalefet partisi üyesidir.</p> <p>— Bütçe Komisyonu bünyesinde Parlamento dönemi başında her bir departman için bir raportör atanır; raportörler ilgili oldukları bakanlıkların finansal planları ve amaçları konusunda kapsamlı bilgiler üretir.</p> <p>— Bütçe konuları ile ilgilenen birden fazla komisyon bulunur (Bundestag Bütçe Komisyonu, Bundesrat Mali Komisyonu).</p> <p>— Bundestag Bütçe Komisyonuna bağlı Parlamenter Denetim Komitesi Parlamento adına siyasi denetim yapar.</p> <p>— Bütçenin kabul edilmemesi halinde Anayasa Federal Maliye Bakanlığına gerekli olan tüm ödemeleri yapmaya yetki vermektedir.</p> <p>— Bütçenin parlamentoda görüşülme-tartışılma-onay süresi 4 aydır.</p> <p>— Cumhurbaşkanı'nın ve Şansölyenin bütçeyi veto etme hakkı yoktur.</p>	<p>— Beşinci Cumhuriyette bütçeleme konusunda Parlamento ciddi şekilde sınırlandırılmıştı. Ancak son yıllarda Parlamenta bütçe süreci içindeki eski yeri verilmeye çalışılmıştır.</p> <p>— Paramentosu, ön bütçe raporu isteyerek, bütçe tasarısı kendisine sunulmadan önce bütçe tasarısını görüşebilmektedir.</p> <p>—1958 Anayasası'na göre Parlamento sadece harcamaların terkiibini değiştirebilir. Parlamento toplam harcamaları artıramaz ve devlet bütçesinin gelirlerini azaltamaz.</p> <p>— Bütçenin kabul edilmemesi halinde Anayasa hükümete geçici bir Devlet bütçesi ve sosyal güvenliğin finansmanı için geçici bir kararname kabul etme yetkisi vermiştir.</p> <p>— Herhangi bir parlamenter denetim komisyonu/komitesi yoktur.</p> <p>— Parlamentoda bütçenin görüşülme-tartışılma-onay süresi 3 aydır.</p> <p>— Cumhurbaşkanı'nın bütçeyi veto etme yetkisi vardır.</p>	<p>— Parlamentonun bütçeleme sürecindeki işlevi daha çok vergilendirmeye odaklıdır. Harcamalar konusunda Başbakanlar çok güçlü yetkilere sahiptir.</p> <p>— Özel bir bütçe komisyonu yoktur. Her hükümet departmanı için, görevi "harcamaları, devlet departmanlarının yönetim ve politika ilkesini incelemek" olan bir daimi karma komisyon kurulmaktadır.</p> <p>— Avam Kamarası, toplam harcamaların artırılmasını veya gelirlerin azaltılmasını teklif edemez. Sadece harcamaları bir miktar azaltabilir.</p> <p>— Parlamentonun Kamu Hesapları Komitesi Parlamento adına ex post denetim yapar.</p> <p>— Parlamentoda bütçenin görüşülme-tartışılma-onay süresi için belli bir takvim yoktur.</p> <p>— Bütçenin üst onay makamı Lordlar Kamarasıdır ancak Lordlar Kamarasının bütçeyi veto etme yetkisi yoktur. Kraliyet onayı ise sadece formaliteden ibarettir.</p>	<p>— TBMM bütçe yasamasında tek yetkili organdır, ancak uygulamada yürütmenin merkezi bir rolü vardır.</p> <p>— Bütçe tasarıları, ilk başta TBMM genel kurulunda okunmaz, önce Bütçe Komisyonunda görüşülür ve karara bağlanır.</p> <p>— Bütçe tasarıları ve rapor, 40 üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilir (Anayasa, m. 162).</p> <p>— TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.</p> <p>— Bütçe konulan ile ilgilenen tek bir komisyon vardır.</p> <p>— Parlamenter inceleme ve onaylamalarda uygulanan prosedürler daha sade ve daha kısadır.</p> <p>— Herhangi bir parlamenter denetim komisyonu/komitesi yoktur.</p> <p>— TBMM'de bütçenin görüşülme-tartışılma-onay süresi 2,5 aydır.</p> <p>— Cumhurbaşkanı'nın bütçeyi veto etme yetkisi yoktur.</p>

## 2.5 Bütçelerin Uygulanması Bakımından Karşılaştırma

Türk bütçe sisteminde önceden uygulanıp, yeni kamu mali yönetimi ile kaldırılmış olan bütçe daire başkanlıklarına benzer şekilde, Fransa'da her harcamacı bakanlıkta yerleştirilmiş olan saymanlar personel harcaması dışındaki taahhütler ve ödeme emirleriyle, merkez dışı bütçe yöneticilerine devredilen her ödenekle alakalı ön denetim uygulamaktır.

Türkiye'de nakit yönetimini yürüten kurum olan Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığının bir alt birimi olmayıp, Başbakanlığa bağlıdır; merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerinden oluşmaktadır. Uygulamada Devlet Bakanlarından birisi Hazine Müsteşarlığına ait yetkileri kullanmak üzere Başbakan tarafından görevlendirilmektedir (Edizdoğan 2007: 339). Fransa'da ise nakit yönetimi Hazine'ye aittir. Bu kurum Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığına bağlı bir organdır.

Alman bütçe sistemi yıllar öncesinden başlayarak, elektronik araçlardan etkin bir biçimde yararlanmaya başlamış olup halen çoğu veri alışverişini elektronik ortamda yürütmektedir. Son yıllarda bilgi-iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle Türkiye'de de bazı bütçe ve ödenek işlemleri elektronik araçlar yardımıyla yürütülmektedir (e-bütçe).

Bütçe reformlarıyla birlikte bazı ülkelerde yarı bağımsız ya da tamamen bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren kamu kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Örneğin Fransa'da "Sorumluluk Merkezleri" (Responsibility Centres) bağımsız hizmet kurumlarıdır. Yine Fransa'da performans bütçeleme bağlamında getirilen yenilikler gereğince temel odaklanma çıktılar üzerinedir. 1997'den bu yana bütçe kümeleri oluşturulmuştur. Bu kümeler mevcut bütçe bölümlerinin sonuçlara göre gruplandırılmasıdır. 2001 yılında bir reform yapılmış ve programlar oluşturulmuştur. Parlamento, misyon olarak adlandırılan, hükümetin sonuç hedeflerine bölünen programlar üzerinde oylama yapacaktır. Bütçe tasarısında her misyona performans göstergeleri eşlik edecektir. Merkezi bütçe nakit esaslı olmaya devam edecektir. (Oral 2005: 34). Performans esaslı bütçeleme ile ilgili bu tür reformsal yaklaşımlar Türkiye'de de bulunmakla birlikte Fransa'nın ulaştığı aşamalarda değildir.

Türkiye’den ve incelenen diğer ülkelerden farklı olarak, İngiltere’de ayrı üç bütçeleme sürecinin takip edildiği görülmektedir. Bunların birincisi gelire ilgili olup finans tasarısı ile sonuçlanmakta, ikincisinde hükümetçe genel harcama tutarı belirlenip döngü kamu harcamalarına izin verilmesi ile sonuçlanmakta ve üçüncü olarak raporlama döngüsü sonuçlandırılmaktadır. İngiltere’de bütçe kapsamına giren kurumsal birimler, yasalarla değil, Majestelerinin Hazinesi tarafından kararlaştırılmaktadır Türk bütçe sisteminde bütçe kapsamına giren kurum ve kuruluşlar 5018 sayılı Kanun’da bir bir sayılmaktadır.

Türkiye’de özellikle analitik bütçe uygulamasının başlaması ile birlikte ayırım (tahsis) ilkesi tam olarak uygulanmaktadır. Almanya’da da durum Türkiye’dekine yakındır; ancak İngiltere’de ayırım (tahsis) ilkesi yoktur. Ödenek yasaının bizzat kendisi bireysel departmanlara göre harcama yetkisi vermez. Majestelerinin Hazinesi kendi kontrolündeki büyüklükleri paylaşır. Fransız bütçe kanunları da bütçe fonlarını yöneten kurumlara daha fazla esneklik sağlamaktadır.

Birçok bütçe sistemi tabii afetler gibi beklenmedik olağanüstü hallerdeki beklenmedik harcamalara hazırlıklı olmak için belli bir acil durum fonu şeklinde bir kaynağı bütçenin bir unsuru haline getirmiştir. Örneğin İngiltere’de de ilk 1862 yılında Acil Durum Fonu kurulmuş, bu Fona 1974 yılında Acil Durum Fonu Yasası’yla yasal yetki verilmiştir. Almanya’da ise Federal Maliye Bakanlığı Anayasa tarafından acil durumlarda harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Fransa’da da acil hallerde, yürütme, bütçe açığı hedefinin bozulması anlamına gelse bile, kararnameyle (décret d’avance), ödenekleri artırabilir

Türk bütçe sisteminde “Gerektiğinde kullanılacak ödenekler” başlığı ile bütçe kanununa madde eklenmektedir (2011 Bütçe Kanunu, m. 7). Ancak bu maddede yer alan “Yedek Ödenek” ifadesi (m. 7/2) acil durum fonu ile örtüşmemekte daha çok doğal olarak öngörülemez fon eksikliğini kapatmaya yönelik bir tedbir olarak durmaktadır. Aynı maddede (m. 7/4) bulunan ödeneklerden, Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneğinin ise, “yatırım nitelikli giderler açısından yılı yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla” genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin her türlü doğal afet giderlerini karşılamak

amacıyla, Maliye Bakanı tarafından (talep eden kuruma) aktarılacağı belirtilmektedir.

Anlaşılan odur ki, Türk bütçe sisteminde sözgelimi Marmara depremi veya Şubat-2001 Ekonomik Krizi gibi acil, ciddi haller için, hükümetin hemen kullanabileceği şekilde hazır bir kaynağın oluşturulması için diğer ülkelerdekine benzer bir acil durum fonu düzenlemesi yoktur (bkz: Tablo 4.6 Bütçelerin Uygulanması Bakımından Karşılaştırma).

Tablo 4.6 Bütçelerin Uygulanması Bakımından Karşılaştırma

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— Her kurumda, bütçe ödeneklerinin yönetimi için, doğrudan bakana veya ajans başkanına karşı sorumlu bir bütçe yetkilisi belirlenir (bakanlıklarda müsteşar).</p> <p>— Mücbir sebepler ve acil durumlarda, ödenek verilmesi için Federal Maliye Bakanlığı Anayasa tarafından, acil durum harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir.</p> <p>— Harcanmayan ödenekler iptal edilir ancak harcamaların ertelenmesinin uygun olması durumunda bunun istisnaları vardır.</p> <p>— Yürürlükteki bütçe kanunları bütçe fonlarını yöneten kurumlara daha fazla esneklik sağlayan bir kapsam oluşturur. Virman için uygunluk şartlarının genişletilmesi, esnek bütçe yönetiminin kapsamını artırmıştır.</p> <p>— Nakit yönetimi için Bonn’da Federal Maliye Bakanlığı bünyesinde Federal Nakit Yönetimi ve Muhasebesi için Federasyon Yetkili Merkezi kurulmuştur.</p> <p>—Bütçe sistemi, yıllar öncesinden başlayarak, elektronik araçlardan etkin bir biçimde yararlanmaya başlamış olup halen çoğu veri alışverişini elektronik ortamda yürütmektedir.</p>	<p>— Anayasaya göre, Bakanlar Kurulu, üst düzey sivil memurları görevlendirir. Üst yöneticiler merkezi idarelerin müdürleridir.</p> <p>— Acil hallerde, yürütme, bütçe açığı hedefinin bozulması anlamına gelse bile hükümet kararnameyle (décret d’avance) ödeneklerini artırabilir (OBK, m 13</p> <p>—Uzun dönemli işler için verilen ödeneğin kullanılmayan kısmı, bu ödeneğin verildiği mali yılın ertesindeki yıllarda kullanılabilir.</p> <p>— Bir bakanlık içinde bir program için % 2 oranında bir sınıra kadar virmana izin verilir.</p> <p>— Nakit yönetimini yürüten kurum Hazine Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığına bağlı bir organdır.</p>	<p>— Kamu görevlilerinin sorumlulukların belirlendiği bir genel yasa yapılmamıştır. Yürütme ajansları “yöneticiler başkanı” (CEO) tarafından yönetilir. Bunlara önemli ölçüde bütçe özerkliği ve esneklik sağlanmaktadır.</p> <p>— İngiltere’de de ilk 1862 yılında Acil Durum Fona kurulmuş, bu Fona 1974 yılında Acil Durum Fon Yasası’yla yasal yetki verilmiştir.</p> <p>— Yılsonunda kullanılmayan ödenekler iptal edilmekteydi. Yakın zamanlarda bazı esneklikler getirilmiştir. Uygulamada, bu esneklik genellikle yatırım harcamaları ile sınırlıdır.</p> <p>— Ayrım (tahsis) ilkesi yoktur. Ödenek yasaının bizzat kendisi bireysel departmanlara göre harcama yetkisi vermez. Majestelerinin Hazinesi kendi kontrolündeki büyüklükleri paylaşırır.</p> <p>— Nakit yönetimi, İngiltere Merkez Bankasından, Majestelerinin Hazinesine bağlı, Borç Yönetim Ofisine aktarılmıştır. Bu Ofis kendi piyasa işlemleri ile nakit ve borç denkleştirme işlemlerini yürütür.</p>	<p>— Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, bütçenin uygulanmasından sorumlu üst yöneticidir.</p> <p>— 5018 sayılı Kanunda, tabi afet benzeri olağanüstü durumlara ilişkin mali konuların nasıl ve kimin tarafından ele alınacağı belirlenmemiştir. Afetler ve acil durumlar için Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının ilgili bütçe tertipleri kullanılmaktadır.</p> <p>— Harcanmayan ödenekler iptal edilir.</p> <p>— Özellikle analitik bütçe uygulamasının başlaması ile birlikte ayrım (tahsis) ilkesi tam olarak uygulanmaktadır. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin % 5’ine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.</p> <p>— Nakit yönetimini yürüten kurum olan Hazine Müsteşarlığı doğrudan Başbakanlığa bağlıdır.</p>

## 2.6 İç Kontrol ve İç Denetimlerin Karşılaştırılması

Başlangıçta Kıta Avrupası hukuk sisteminin temel denetim kavramları olan “teftiş” ve “kontrol” kavramları üzerine kurulmuş olan Türk kamu denetim sistemi, 2000’li yılların başından itibaren Anglosakson denetim sisteminin “iç denetim” ve “dış denetim” kavramlarına göre yeniden şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Fransız kamu mali denetim şekli, Türkiye’nin 2006 yılına kadar uygulamış olduğu 1050 sayılı Kanuna (mülga) uygun yapısını sürdürmektedir. Önceden de değinildiği gibi, Fransız bütçe sisteminde iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır.

Anglosakson ülkelerde denetim sistemi yönetim sorumluluğu (*management responsibility*) anlayışına dayanmaktadır (kuzey modeli). Türkiye’de de 2006 yılından bu yana, 5018 sayılı Kanun gereği, bu model uygulanmaya başlanmıştır. Yönetim sorumluluğu anlayışına göre kamu mali yönetiminde ön kontrol her bir kurumun kendi bünyesindeki mali hizmet birimleri aracılığıyla yürütülecek; böylece her kuruluş, kendi bütçesine ilişkin tüm sorumluluğu üstlenecek; kurumu yakından tanıyan iç denetçiler de performans denetimini yürütecektir.

Bu anlayışına göre bütçesel iç kontrol (yönetim kontrolü) kavramı, yönetim sorumluluğuna ve işlevsel olarak bağımsız ve merkezi olmayan iç denetim temeline dayanmaktadır. 5018 sayılı Kanun iç denetim-dış denetim esasına göre bir denetim oluşturmuş; kamu kurumlarının kendi denetçileri eliyle yapılan mali kontrol sistemini iç denetim; Sayıştayın yapacağı denetimi ise dış denetim olarak tanımlamıştır. Kanunun V. kısmı iç kontrol sistemi, VI. kısmı dış denetim ile ilgili maddeleri içermektedir.

Almanya’da 1997 yılında yapılan değişiklikle ön denetim büroları, spesifik işlemleri herhangi bir zamanda kontrol edilebilen, departmanlar dâhilinde bulunan iç denetim sistemi ile değiştirilmiştir. Ancak Almanya’da diğer ülkelere farklı olarak iç denetim ile yüksek denetim kurumları arasında çok yakın ilişkiler, organik ve fonksiyonel bağlantılar söz konusudur (Köse, 2007: 28).

Yönetim sorumluluğu modelinin, yönetime siyasi müdahalenin az olduğu ülkelerde; üç taraflı ön kontrol modelinin yönetime siyasi müdahalenin çok olduğu

ülkelerde, daha uygun olduğu düşünölmektedir (bkz: Tablo 4.7 İç Kontrol ve İç Denetimlerin Karşılaştırılması).



Tablo 4.7 İç Kontrol ve İç Denetimlerin Karşılaştırılması

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— Bütçe denetimi:</p> <p>1- İdari denetim ve</p> <p>2- Yasama denetimi olmak üzere iki kısma ayrılır.</p> <p>— İç-dış denetim ayrımı yoktur. İç ve dış denetim bütünleşiktir.</p> <p>— İç denetim, departmanlar dâhilinde, ön mali kontrol büroları eliyle, kendi kendini kontrol şeklinde, merkezi olmayan bir şekilde yürütülür.</p>	<p>— Yasama, bütçe uygulamalarında yürütmenin çok fazla yetki sahibi olmaması gerektiğini düşünmektedir.</p> <p>— Kamu mali yönetim ve denetim sistemi, Türkiye'nin 2006 yılına kadar uygulamakta olduğu, Fransa'dan alınma 1050 sayılı Kanuna uygun yapısını sürdürmektedir.</p> <p>— Üç taraflı (<i>Third Party Ex-ante Control Approach</i>) ön kontrol yaklaşımı geçerlidir (güney modeli). Bu modelde, iç mali kontrol sisteminin özellikle <i>ex ante</i> aşaması, o kurum dışındaki bir başka kurum tarafından (Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığı) yerine getirilir. Bu modelin üzerinde durduğu husus, kontrolün yapıldığı kuruma bağlı olmadan çalışan bir kontrolörün, görevini daha bağımsız ve tarafsız olarak yürütebileceği düşüncesidir.</p> <p>— Bütçe sisteminde kamu kuruluşlarında “iç denetçi” kadro ve unvanı bulunmamaktadır. Denetim müfettişler eliyle yürütülmektedir (Gönülaçar, 2008: 2- 3).</p>	<p>— Bütçesel konularda yasama, yürütmeye daha fazla söz hakkı vermektedir.</p> <p>Westminster ülkelerde, yasalar bütçe denetim yetkisini yürütmenin bütçe aktörlerine devretmiştir.</p> <p>— Anglo-Sakson ülkelerde denetim sistemi yönetim sorumluluğu (<i>management responsibility</i>) anlayışına dayanmaktadır (kuzey modeli).</p> <p>— Kamu iç mali kontrol sisteminin özellikle <i>ex ante</i> aşamasının, her bir kurumun kendi bünyesindeki kontrolörleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır.</p> <p>— Bütçe sisteminde kamu kuruluşlarında “iç denetçi” kadrosu ve unvanı vardır.</p> <p>— İç denetim birimleri işlevsel olarak bağımsız, tam denetim yetkisine sahiptir. Uluslararası denetim standartlarını kullanırlar.</p>	<p>— 5018 sayılı Kanun ile birlikte yönetim sorumluluğu kavramı getirilmiş, İç denetim ve ön mali kontrol Maliye Bakanlığının sorumluluğundan alınarak kamu idarelerine devredilmiştir.</p> <p>— Yönetim kontrolü (iç kontrol) iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Birinci aşama; <i>ex ante</i> (ön mali) kontrol, ikincisi ise <i>ex post</i> kontrol yani iç denetimdir.</p> <p>— İç denetim, doğrudan idarenin üst yöneticisine bağlı iç denetçiler eliyle yapılır. Denetimin hangi standartlara göre yürütüleceği ise ulusal ve uluslararası denetim örgütlerince belirlenir.</p> <p>— Maliye Bakanlığı, kamu iç mali kontrolünün koordinasyonu ve uyumlaştırılması sorumluluğunu üstlenmiştir (Deniz, 2007: 150).</p>

## 2.7 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlamaların Karşılaştırılması

Modern devlet muhasebesinde ülkelerin çoğu tahakkuk esaslı muhasebe sistemini kullanmaya başlamıştır. Türkiye ve Almanya’da tüm devlet muhasebesi tahakkuk esasına göre, bütçe uygulama sonuçları ise nakit esasına göredir (DPT, 2006: 30). Almanya’da nakit hareketleri, ileri bilişim teknolojisi yardımıyla gerçekleştiği anda ve hızlı bir şekilde kaydedilir. İngiltere dışında, Türkiye dâhil seçilen tüm ülkelerin kendine özgü bütünlük arz eden tek bütçeleme süreci vardır. İngiltere’de ise birbirinden bağımsız ama birbiri ile alakalı üç ayrı bütçeleme süreci vardır.

TC Anayasası’na göre “Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM’ye sunar” (m. 164). Fransa’daki Bütçe Uygulama Yasası (*Loi de Règlement*) ve buna eşlik eden Fransız Sayıştayının “Uygunluk Bildirimi” Türkiye’deki uygulamaya çok benzemektedir. İngiltere ve Almanya’da Kesin Hesap Kanunu benzeri, herhangi bir uygulama/sonuç yasası yapılmaz. Bu ülkelerde parlamentolar maliye bürokrasisinin hesapları ve Sayıştay Başkanlarının raporlarını esas alarak hükümeti ibra eder.

Yine, ibra verilme süresi bakımından da Fransa ile Türkiye’deki uygulama yakındır. Anayasa hükümleri uyarınca Türk bütçe sisteminde kesin hesap kanununun onaylanması ve hükümetin ibrası bütçenin ait olduğu yılı takip eden yılın sonuna kadar tamamlanmaktadır. Alman bütçe sisteminde ise bu süre bütçenin ait olduğu yıldan sonraki ikinci yılın Temmuz ayına kadar sürmektedir.

Türkiye dışındaki, diğer seçilen ülkeler AB’ye tam üye olduğundan, Konsey Tüzüğü (no. 2223/96) olarak kabul edilen Avrupa Topluluğu Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi’ni (European System of Integrated Economic Accounts – ESA 95) kabul etmek ve uygulamak zorundadırlar. Son yıllarda yapılan çalışmalarla Türkiye’nin de devlet istatistikleri AB’de uygulanan ESA’95 standardına uygun hale

getirilmiştir (bkz: Tablo 4.8 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlamaların Karşılaştırılması).

Tablo 4.8 Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlamaların Karşılaştırılması

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— Bütünleşik tek bir bütçeleme süreci vardır.</p> <p>— Muhasebe ve raporlamadan sorumlu tek bir bütçe otoritesi vardır (Federal Maliye Bakanlığı).</p> <p>— Kesin Hesap Kanunu benzeri, herhangi bir uygulama/sonuç yasası yapılmaz. Parlamento Federal Maliye Bakanlığı ve Federal Sayıştayın Yıllık Raporları ile hükümeti ibra eder.</p> <p>— Devlet muhasebesi tahakkuk esasına göre, nakit hareketleri ve bütçe uygulama hesapları nakit esasına göre tutulur (DPT, 2006: 30).</p> <p>— Tahsilât ve ödemelerde federal görevler federal vezne tarafından yürütülür. Federal vezne ayrıca tüm ödemelerin kayıtlarını tutar ve hesapların bağlanmasına katılır.</p> <p>— AB'ye tam üye olduğu için, ulusal hesapların derlenmesi için Avrupa Topluluğu Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi'ni kabul etmek ve uygulamak zorundadır.</p>	<p>— Bütünleşik tek bir bütçeleme süreci vardır.</p> <p>— Muhasebe ve raporlamadan sorumlu tek bir bütçe otoritesi Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığıdır.</p> <p>— Kesin Hesap Kanunu benzeri, Bütçe Uygulama Yasası (<i>Loi de Règlement</i>) yıllık yasa olarak kabul edilmektedir. Geleneksel olarak, Bütçe Uygulama Yasası tasarısına Sayıştayın "Uygunluk Bildirimi" eşlik eder.</p> <p>— Bütçe muhasebesi (gelirler ve harcamalar için) ve tüm mali işlemlere yönelik genel muhasebe arasında bir ayırım yapılır.</p> <p>— AB'ye tam üye olup, Avrupa Topluluğu Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi'ni kabul etmek ve uygulamak zorundadır.</p>	<p>— Birbirinden bağımsız ama alakalı üç ayrı süreçten oluşan bütçeleme süreci vardır.</p> <p>1- Gelir bütçesi süreci</p> <p>2- Gider bütçesi süreci</p> <p>3- Raporlama süreci</p> <p>— Tek bir bütçe otoritesi vardır (Majestelerinin Hazinesi). Muhasebe ve raporlama onun tarafından yürütülür.</p> <p>— Kesin Hesap Kanunu benzeri, herhangi bir uygulama/sonuç yasası yapılmaz. Parlamento Majestelerinin Hazinesinin hesapları ile Genel Sayman ve Sayıştay Başkanının raporuna dayanarak denetim görevini yürütür.</p> <p>— Hem tüm mali raporlar hem de bütçe uygulama sonuçlarının hesapları tam tahakkuk esasına göre tutulur (DPT, 2006: 30).</p> <p>— Avrupa Topluluğu Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi'ni kabul etmek ve uygulamak zorundadır.</p>	<p>— Bütünleşik tek bir bütçeleme süreci vardır.</p> <p>— Bütçeden sorumlu üç kuruluş bulunmaktadır:</p> <p>1- Maliye Bakanlığı, muhasebe ve raporlamadan sorumludur.</p> <p>2- Kalkınma Bakanlığı kamu sektör istatistiklerini raporlar</p> <p>3- Hazine Müsteşarlığı, bir Devlet Bakanına rapor sunar (Deniz, 2007: 150).</p> <p>— TBMM, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini Kesin Hesap Kanunuyla kullanır. Kesin Hesap Kanununu Sayıştayın "Genel Uygunluk Bildirimi" takip eder (Anayasa, m.164).</p> <p>— Devlet muhasebesi tahakkuk esasına göre, bütçe uygulama sonuçları ise nakit esasına göredir.</p> <p>— 1998 yılında Devlet Mali İstatistiği (GFS- Government Finance Statistics) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. 1998 yılında yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ve AB'de uygulanan ESA'95 standardına uygun hale getirilmiştir (TC MB, 2013).</p>

## 2.8 Dış Denetim Açısından Karşılaştırma

Türk Sayıştay Kıta Avrupası (Fransa) modeline göre kurulmuş olup halen bu özelliğini taşımaktadır. Hem Türkiye’de hem de Fransa’da sayıştaylar bir hesap mahkemesidir (cour de comptes/ court of auditors).

2010 tarih, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (m. 7/5) “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve TBMM’ye karşı sorumludurlar” demektedir. Bu Türkiye’de bakanların Sayıştay denetimi kapsamına girmediği anlamını taşımaktadır. Türkiye gibi Fransa’da da Sayıştayın, harcama yetkilisi (*ordonnateur*) olan bakanları yargılama yetkisi yoktur. Ayrıca Fransa’da bakanlar Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin yargısından muaftırlar.

2010 tarih, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na göre (m. 13/1) “Sayıştay Başkanı, bu Kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerden m. 16 esaslarına göre belirlenecek iki aday arasından TBMM Genel Kurulunca gizli oyla seçilir”. Sayıştay Başkanlarının parlamento tarafından seçilmesi tüm Avrupa Sayıştayları için ortak bir usul olmasına karşın Fransa’da Sayıştay Başkanları Bakanlar Kurulunca atanır.

Sayıştayının yapısı ve işlevi Türkiye’ye benzemekle beraber, Fransa’da ayrıca bir kanun ile 1948 yılında, Sayıştay tarafından kapsanmayan alanlarda yetkilere sahip Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi kurulmuştur. Sayıştay ve onun bölgesel mahkemeleri ile Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin yetkilerini belirten kurallar Mali Yargı Kanunu’nda ortaya konulmuştur. Böyle bir mali yargı kanunu ve bu tür mahkemeler Türkiye’de bulunmamaktadır.

Fransa’da, OBK’ye göre, Sayıştay bütçesinin “Kamu Finansmanının Yönetim ve Kontrolü” misyonu altına yerleştirilmesi planlanmıştır. Bundan dolayı Sayıştayın yıllık bütçesi ayrı bir bütçe başlığı olmamış, MINEFI’nin yıllık bütçesi içine yerleştirilmiştir. Türk bütçe sisteminde Sayıştayın bütçesi ayrı bir başlık olarak düzenlenir.

Fransa ile Türkiye'nin Sayıştaylarının mukayesesi ile ilgili, son olarak, şu eklenebilir: geçmişten bu yana Türk Sayıştayının taşra örgütü olmamıştır. Fransa'da ise Sayıştayın 22 adet bölgesel denetim mahkemesi mevcuttur.

Almanya'da da sayıştay kurumsal yapıdadır ancak yargı yetkisi bulunmamaktadır. Yönetim ve karar organları kurullar halinde oluşturulmuş yüksek denetim kurumudur. Kararlar kurullar aracılığıyla alınır, belli konularda Başkanın tek başına karar alma yetkisi bulunmaz. Başkanın konumu, diğer üyeler bakımından, eşitler arasında birinci olarak tanımlanır. Ayrıca Alman Federal Sayıştayının yerel denetim büroları vardır.

İngiltere'de ofis tipi Sayıştay yapısı bulunmakta olup (Anglosakson Modeli), kural olarak, yargı yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye'de ise yeni yasa Sayıştayın mahkeme tipi kurumsal yapısını muhafaza eder. Sayıştay bulgularını bizzat ilama bağlamaktadır (Bakanları hariç tutarak). Bununla beraber, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre (m. 7/6) Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz. Bu hükme göre performans denetimlerinin sonuçları sadece bir tavsiye niteliğini alır.

İngiltere'de Genel Sayman ve Sayıştay Başkanı, yüksek öğretim kurumları ve konut birlikleri gibi kamu tarafından finanse edilen bazı kuruluşlar hariç, savunma, dışişleri, sosyal güvenlik vb gibi bütün merkezi hükümet organlarının denetçisidir. Türkiye'de de, yeni yasal düzenlemelere göre, Sayıştay askeri harcamaları denetleyebilecektir. Yalnız, 2010 tarihli Sayıştay Kanunu m. 44/2'de "Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının bu Kanun uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar; ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" hükmü konulmuştur. Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili bütçesel büyüklüklerin kamuoyuna açıklanması, bu alanlarda kamu kaynağını kullanan idarelerin görüşüne bırakılmaktadır.

İngiltere'de 1983 tarihli Ulusal Denetim Yasası Genel Saymanlık ve Sayıştay Başkanlığına ekonomi, verimlilik ve devlet kurumlarının kamu fonlarını kullanma etkinliği hakkında, kendi takdirine bağlı olarak, Parlamento raporlaması

için görüş belirtme yetkisi vermiştir. Yasa değişikliği ile Sayıştay Başkanı yürütmenin bir kurumunun başkanı değil, Parlamentonun bir üst düzey memuru olarak unvan almıştır. Bu durumu ile Sayıştay, diğer ülkelerden farklı olarak, bir yargı organı değil, yasama denetiminin bir organı konumuna getirilmiştir.

Türkiye’de yeni yürürlüğe konan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda “Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir” hükmü konulmuştur (m. 36/3). Performans denetimi ile ilgili en önemli dayanağı oluşturacak olan performans göstergeleri bağımsız bir dış denetim kurumu tarafından belirlenmemekte, denetlenen kurumların inisiyatifine bırakılmaktadır.

İngiltere’de performans denetimi karşılığı olarak “paranın hakkının verilmesi” (value for money) kavramı kullanılmakta ve bu kavram vurgulanmaktadır. Diğer taraftan İngiltere’de stratejik öneme sahip kurumların bütçelerinin kamuoyundan gizlenmesine devam edilmektedir (Özen, 2008: Ek-1) (bkz Tablo 4.9 Dış Denetim Açısından Karşılaştırma).

Tablo 4.9 Dış Denetim Açısından Karşılaştırma

Almanya	Fransa	İngiltere	Türkiye
<p>— İç ve dış denetim bütünlüktür. Federal hükümet hesaplarının denetimi aynı zamanda bütçe ve ekonomi yönetiminin incelenmesini de içerir.</p> <p>— Sayıştay Başkanı ve Başkan Yardımcısı Bundestag ve Bundesrat tarafından seçilir ve Federal Cumhurbaşkanınca atanır.</p> <p>— Federal Sayıştayın belli merkezlerde bulunan 9 yerel denetim bürosu vardır.</p> <p>— Federal Sayıştayın mali özerkliğini özellikle vurgulanmıştır. Federal hükümet tarafından kabul edilen Sayıştay bütçesinin Federal Sayıştayın sunduğu tekliften sapma göstermesi halinde, Federal Sayıştay razı olmazsa, Federal Sayıştayın kendisi için belirlediği bütçe rakamları geçerli olur.</p> <p>— Federal Sayıştayın üst düzey görevlileri yargı bağımsızlığı ayrıcalığına sahiptirler.</p> <p>— Sayıştay kurumsal yapıdadır ancak yargı yetkisi bulunmamaktadır.</p>	<p>— Sayıştay Başkanları Bakanlar Kurulunca atanır.</p> <p>— Sayıştay hesap mahkemesidir (cour de comptes/ court of auditors). Fransa’da da Sayıştayın, harcama yetkilisi (<i>ordonnateur</i>) olan bakanları yargılama yetkisi yoktur.</p> <p>— Sayıştay üyeleri yargıç statüsüne sahiptirler. Sayıştay hem yasama hem de yürütme adına görev yapar.</p> <p>— Sayıştayın 22 adet bölgesel denetim mahkemesi mevcuttur.</p> <p>— Sayıştayın, onun bölgesel mahkemelerinin ve Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin yetkilerini belirten kurallar Mali Yargı Kanunu’nda ortaya konulmuştur.</p> <p>— Sayıştayın yıllık bütçesi ayrı bir bütçe başlığı olmamış, MINEFI’nin yıllık bütçesi içine konulmuştur.</p> <p>— Sayıştay tarafından kapsanmayan alanlarda Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi görev yapar.</p>	<p>— Yüksek denetim kurumu başkanları yürütme tarafından atanır.</p> <p>— Sayıştay Başkanları yürütmenin yahut yüksek yargının bir üyesi değil, Parlamentonun bir üst düzey memurudur. Sayıştay yürütmeye bağlı bir organ ve bir yargı mercii değildir.</p> <p>—1983 Ulusal Denetim Yasası Genel Saymanlık ve Sayıştay Başkanlığına ekonomi, verimlilik ve devlet kurumlarının kamu fonlarını kullanma etkinliği hakkında, kendi takdirine bağlı olarak, Parlamenteyle raporla görüş belirtme yetkisi vermiştir.</p> <p>— İngiltere’de tüm kontrol ve denetim faaliyetlerinde “paranın hakkının verilmesi” konusu vurgulanmaktadır.</p> <p>— Sayıştayın yapısı ofis tipidir (Anglosakson Modeli), yargı yetkisi yoktur. Sayıştay, başkan, başkan vekilleri ve başkan yardımcıları şeklinde, hiyerarşik olarak örgütlenmiştir (TBMM, 2010: 61).</p>	<p>— Sayıştay Başkanı, TBMM tarafından gizli oyla seçilir.</p> <p>— Sayıştayın, bakanları yargılama yetkisi yoktur.</p> <p>— Sayıştayın taşra teşkilatlanması yoktur.</p> <p>— Sayıştay sadece yasama adına görev yapar. Sayıştay parlamentonun bir organı değildir. Anayasa Sayıştayı yargı kuruluşlarından sayar. Sayıştay üyeleri hâkim statüsüne sahiptirler.</p> <p>— Türk bütçe sisteminde Sayıştayın bütçesi Maliye Bakanlığında bağımsız olarak düzenlenir.</p> <p>— Sayıştay mali açıdan bağımsızdır. Sayıştay bütçesi yürütme organının müdahalesi olmaksızın doğrudan TBMM’ye sunulur.</p> <p>—Türk Sayıştayı bir mahkeme olarak görev yapmakta ve bulgularını bizzat ilama bağlamaktadır.</p>



## GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

İki ayrı büyük dünya savaşında büyük kayıplara uğrayan Avrupa devletleri, yaşadıklarından aldığı dersle, halkları için barış, zenginlik ve ekonomik-siyasi istikrar sunmayı arzulayarak Avrupa Birliği denilen büyük uygarlık projesinin temelini atmıştır. Halkının güvenlik içinde yaşaması, ekonomik ve sosyal gelişmeye katkıda bulunmak; kalkınma ve sağlıklı çevre, insan haklarına saygı ve serbest piyasa ekonomisi gibi değerleri korumak AB'nin temel hedefleridir. Türkiye'nin AB'ye katılmasının demokrasisine, ekonomisine ve dış güvenliğine faydalı olacağı değerlendirilmektedir. AB üyeliğinin getireceği istikrar ve güvenin yabancı yatırımları ve sonuçta refahı artıracığı tahmin edilmektedir.

Bütçeleme süreçlerinin karşılaştırılmasına yer verilen önceki bölümde devletlerin bütçesel uygulamaları arasında bazı küçük farklar göze çarpmaktadır ancak, demokrasi çağı olarak adlandırabileceğimiz son yüzyılda, devletlerin yönetim mekanizmaları, kamu maliyesi ile ilgili anlayış ve yönelimleri birbirine benzemiştir. Şeffaflık ve alenilik, kamuoyunun bilgi edinme hakkı ve ortak etik standartlar gibi modern dünyanın benimsediği olgular, tüm demokratik ülkelerin bütçeleme süreçlerine girmiştir.

Öte yandan, uluslararası örgütler hükümetleri kontrol eder hale gelmiş; ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, milli sınırları zayıflatmış, münferit hükümetlere yerel ve ulusal politikalar belirleme yerine, uluslararası politikalara uygun hareket etme zorunluluğu getirmiştir. İkinci Dünya savaşından sonra yaşanan hızlı küreselleşme süreci ile ulus-devletler birçok alanda devlet üstü organizasyonların kararlarına uyar hale gelmiştir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, AB gibi örgütler ulus-devletler üzerinde bağlayıcı kararlar verebilmektedir.

Genel olarak, son yüzyılda Türkiye'nin Avrupa hukukunu benimsemesi sonucu Türk bütçe mevzuatının Avrupa ve özellikle Fransa'nın bütçe mevzuatına

büyük ölçüde benzediği görülmektedir. Ayrıca Türkiye'nin son yıllardaki mevzuat düzenlemeleri de Fransa'daki gelişmelerle paralel olmuştur (Fransa'da OBK, Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK). Birbirine benzer mevzuatın sonucu olarak, Türkiye ile seçilen devletlerin bütçeleme süreçleri, gerek bütçeleme ve uygulama kurumları, gerek uygulama usulleri ve gerekse denetim kurumları bakımından benzeşmektedir. Seçilen ülkelerden sadece İngiltere'nin bütçeleme süreci ele alınan diğer ülkelerin (ve Türkiye'nin) bütçeleme sürecinden biraz fazla farklılık göstermektedir.

Ele alınan tüm ülkelerde ve AB'de bütçenin oluşturulması, uygulanması ve denetiminde inisiyatif yürütme makamlarının elindedir. Özellikle bütçe hakkı kavramının ortaya çıktığı ilk belge olarak kabul edilen Büyük Ferman'ın (Magna Carta) vatani ve demokrasinin beşiği sayılan İngiltere'de kamu maliyesinin yönetimi monarşi ile bütünleşik haldedir. Bu ülkede yürütmenin kamu maliyesi yönetimine ve bütçesel uygulamalara etkisi diğer ülkelere kıyasla belirgin olarak fazladır.

Türkiye dışındaki ülkelerde ekonomi ve kamu maliyesi tek organ eliyle yönetilmektedir. Türk bütçe sisteminde ise ülke ekonomisi ve kamu maliyesi ayrı bakanlıklarca yönetilmekte, Maliye Bakanlığı sadece cari harcamalar ve transferlerle ilgilenmekte, kamusal yatırımlara aktarılacak harcama ödenekleri ise yatırımcı kuruluşlarla Kalkınma Bakanlığının ortak çalışması sonucu saptanmaktadır. Diğer taraftan, 8 Haziran 2011 tarihli 637 sayılı KHK ile bu tarihte mevcut olan Dış Ticaret Müsteşarlığının tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığına bağlı iki genel müdürlük birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı adıyla yeni bir bakanlık kurulmuştur.

Çok yıllık planlama ve bütçeleme hem AB'de hem de seçilen AB üyesi Avrupa ülkelerinde yerini almıştır. Ancak çok yıllık planlama ve bütçe lemede ele alınan süre ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Türkiye ve Fransa'dan farklı olarak AB, Almanya ve İngiltere'nin mevzuatı denk bütçe konusunda katı hükümler içermektedir.

Parlamentolarda bütçe görüşmeleri ile ilgili olarak diğer ülkelerden Türkiye'nin en belirgin farkı genel görüşme öncesinde bütçe tasarısının sadece komisyonda inceleniyor olmasıdır. Diğer ülkelerde ve AB'de bütçe tasarıları ilk başta parlamento geneline sunulurken ön görüşmeye açılır ve daha sonra komisyon

veya komite gibi parlamenter unsurlara havale edilir. Türkiye’de ise bütçe tasarıları önceden TBMM genel kurulunda tartışılmaksızın doğrudan PBK’ye gider.

Demokrasinin gereği olarak parlamentolar bütçeleme sürecinde yeterli ve etkin bir denetim yapmalıdır. Seçilen ülkelerde olduğu gibi, parlamento Türkiye’de bütçe konusunda yürütme organını denetlemektedir; bütçe tasarılarını reddedebilmekte ve bütçenin reddi hükümetin düşmesine neden olmaktadır. Bununla beraber parlamento çoğunluğunun aynı zamanda yürütmeyi de üstlenen grubun veya grupların üyelerinden oluşması, bütçe işlemlerinin teknik bilgi gerektirmesi ve özellikle bütçe uygulamasının yürütmenin elindeki devlet mekanizmasının elinde bulunması gibi nedenlerden dolayı ülke parlamentolarının yeterli derecede bütçe/performans denetimi yapabildiği söylenemez. Örneğin İngiltere’de Parlamento sadece birkaç günlük görüşme sonucu karar alarak büyük ödenek miktarlarını onaylar ve ödeneklerin dağıtımında Majestelerinin Hazinesi kendi takdirini kullanır. Lordlar Kamarasının bütçe ile ilgisi tamamen semboliktir. Yine örneğin Türkiye’deki performans göstergelerinin tespiti denetlenecek idareye bırakılmıştır. Bu ise parlamentonun etkin performans denetimini sınırlamaktadır.

Yürütme organlarının sorumsuzca borçlanarak ülkeleri borç batağına sürüklememeleri amacıyla son yıllarda yasama organları kamu borçları ile ilgili yasal sınırlar getirmektedirler (mali kural kanunları). Maastricht kriterleri AB ülkeleri için bu tür sınırlar getirmiştir. Türkiye’de de bu bağlamda bir Mali Kural Kanunu çıkarma hazırlığı vardır. Bu tasarı kanunlaştığı takdirde TBMM, kanun kuvvetiyle hükümetlerin büyük açık veren bütçe yapmalarını ve aşırı borçlanmalarını önleyecektir.

Türkiye’de etkin bir iç denetim faaliyeti için 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü tedbirler AB’nin istediği standartlara göre yeterli değildir. Kanun’un öngördüğü iç denetim faaliyeti, etkin ve yaptırımlı bir denetim faaliyeti değil daha çok bir müşavirlik görüntüsü vermektedir. Kanun’da iç denetçilerin kurum içinde tarafsız ve bağımsız çalışabilmelerini sağlayacak, yaptırıma bağlı etkin bir güvence sistemi öngörülmemiştir.

Genel bir demokrasi kuralı olarak, AB’de ve seçilen tüm ülkelerde, bütçeleme sürecine ait genel bilgiler, idari raporlar ve/veya denetim raporları kamuoyuyla

paylaşmaktadır. Almanya’da Federal Sayıştay raporu, Fransa’da bütçe uygulamasının ve hazine-borç işlemlerinin ayrıntılı bir özeti (Resmi Gazete’de ve internet sitesinde), İngiltere’de kamu maliyesinin ana istatistikleri kamuoyuna sunulur. Türkiye’de de Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün internet adresinde “vatandaşın vergileri nerelere harcanıyor” başlığı ile kamu kaynaklarının nereye harcandığı özet olarak duyurulmaktadır. Ayrıca, yıllık kesin hesap kanunları ve bu kanunlara ek cetveller hükümet tarafından Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme ve performans denetimine ilişkin olarak, ele alınan tüm devletler performans esaslı bütçelemeyi benimsemekte; performans denetimini ön plana çıkarmaktadırlar. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, yürütülen faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performansın “iyi” ya da “kötü” olarak değerlendirilebilmesi güvenilir standart performans kriterlerinin belirlenmesine ve elverişli bu performans kıyaslamalarının uluslararası ölçekte yapılmasına bağlıdır. Ancak ele alınan hiçbir ülke için standartlaşmış performans kriterlerine veya performans kriteri belirleme sistematiğine ulaşamamıştır.

Türkiye’deki analitik bütçe sınıflandırması, devletin mali istatistiklerinin daha güvenilir bir hale getirilmesini ve ölçmeye elverişli bir şekilde tutulmasını sağlamayı amaçlar. Ancak Türk bütçe sistemi, bütçeleme sürecinde ve denetiminde, belirli ampirik veya analogik değerler ortaya koyarak, elde edilecek performans ölçüm sonuçlarına göre hangi sonuçların “normal”, “yüksek” veya “düşük” kabul edileceği hakkında kesin hükümler içermez; düşük performans halinde ne gibi yaptırımlar uygulanacağını belirtmez. Başka ülkelerdeki performans uygulamaları bu tez çalışması kapsamına detaylı olarak irdelenmemiştir ancak Türkiye’deki modern bütçesel uygulamalar Avrupa ülkelerinden alındığına göre, diğer ülkelerde de düzenli ve yerleşik performans ölçüm-değerlendirme-yaptırım mekanizmaları olmadığı söylenebilir.

1999 Helsinki Zirvesinden bu yana “aday ülke” statüsünde bulunan Türkiye’de AB’ye uyum sürecinde kamu mali yönetimi ile ilgili önemli yasal düzenlemeler ve kurumsal değişiklikler yapılmış olup ve kamu maliyesi alanının

yeniden yapılandırılması için çalışmalar devam etmektedir. Ancak yakın tarihlerde gerçekleştirilen bu yasal reformlara bürokrasi ve devlet mekanizmasının tam uyum sağlamasının uzun zaman alacağı ve yeni düzenlemelerin kendisinden kaynaklanan birtakım aksaklıkların ortaya çıkabileceği tahmin edilebilir.

Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı'na (2007–2013) göre Mali Kontrol faslına (no. 32) ilişkin olarak 2007–2008 yasama döneminde üç yasal düzenlemenin çıkarılmasında yarar görülmüş olup bunlar:

— Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun

Bu kanunu çıkarmada güdülen amaç AB Fonlarının etkin şekilde kullanılmasıdır. Burada sözü edilen düzenleme 26.5.2007 tarihinde 5671 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir.

— Sayıştay Kanunu (Yargı ve Temel Haklar faslında da yer almaktadır)

Amaç, Anayasa ve 5018 sayılı Kanun'a uyum sağlanarak hesap verebilir ve saydam bir kamu mali yönetim sistemi oluşumuna dış denetimin katkısının sağlanmasıdır. Sözü edilen düzenleme 3.12.2010 tarihinde "6085 sayılı Sayıştay Kanunu" adı ile kabul edilmiştir.

— 5018 sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Bu değişiklikte 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğüne uyum sağlanmış olacaktır. Amacı, kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek için bir Merkezi Uyumlaştırma Birimi kurulmasıdır (AB Bakanlığı, 2012c: 399).

5018 sayılı Kanun'a göre "iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır" (m. 55). Diğer ifadesiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak görevlendirilmiş ve bu konuda Türkiye üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmiştir.

Mali Kontrol faslı altında, ilgili uluslararası standartlar ve müktesebatla ilgili olarak Türkiye'nin uyum seviyesi tatmin edici bir düzeydedir (Screening Report Turkey 2006: 5).

Mali ve Bütçesel Hükümler faslı (no 33) ile ilgili olarak gerek 2007–2008, gerekse 2008–2009 yasama döneminde çıkarılmasında yarar görülen herhangi bir yasal düzenleme (kanun) bulunmamaktadır.

2009–2013 yılları arasında çıkarılmasında yarar görülen tek kanun ise “Şeker Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Bu talebe yanıt olarak hazırlanan “Şeker Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” Şubat 2008 tarihinden bu yana TBMM'nin ilgili komisyonlarının gündeminde beklemektedir.

18.02.2008 tarihli, 2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı'nda (Katılım Ortaklığı Belgesi'nde) Mali Kontrol faslı ile ilgili olarak:

— Güncellenmiş bir Kamu İç Mali Kontrol Politika Belgesinin ( PIFC) ve bunun gereği olan kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi,

— Türk Sayıştayının işleyişinin Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Örgütünün (INTOSAI) standart ve ilkeleri ile uyumlu olmasının sağlanması için askıda olan mevzuatın kabul edilmesi,

— AB'nin mali çıkarlarının korunması için bağımsız olarak çalışan bir yolsuzlukla mücadele koordinasyon yapısının oluşturulması ve Türk Ceza Kanununun AB Mali Çıkarlarının Korunması Sözleşmesi (PIF) ve protokolleriyle uyumlaştırılması şartları yer almaktadır.

Uyum Programı'nın (2007–2013) ve Katılım Ortaklığı Belgesinin ifade ettiklerinden çıkarılan sonuca göre, mali mevzuat ve organizasyonun uyumu açısından Türkiye ile AB arasında önemli aykırılıklar bulunmamakta; AB'nin talepleri birtakım ayrıntılardan öteye gitmemektedir. Bu belgelerin yürürlüğe girişinden bu yana geçen zamanda Türkiye mali ve bütçesel konularda kendinden istenenlerin birçoğunu yerine getirmiştir.

2011 İlerleme Raporu'na göre "Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel Hükümler alanında Türkiye'nin AB'ye uyumu ileri seviyededir". Önceki bölümde yapılan karşılaştırmalara göre, hem ülkeler hem de AB seviyesinde Türkiye'deki bütçeleme usul ve esaslarının AB'ye üye ülkelerde var olanlara yakın olduğu görülmektedir.

Ancak tüm bunlara rağmen müzakere başlıklarından olan "Mali Kontrol" faslı müzakereye açılmış olsa da, Türkiye lehine, olumlu bir şekilde sonuçlandırılmamış; "Mali ve Bütçesel Hükümler" faslı ise halen müzakereye açılmamıştır. Bu müzakere başlıklarında AB ile ciddi bir çelişik durum yokken, AB tarafından gelen bu engellemelerin, önceden beri olagelen, çeşitli nedenlerle Türkiye'yi dışlama politikasından ve özellikle bazı üyelerin (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Fransa) geleneksel Türkiye'ye muhalif tavırlarından kaynaklanabileceği olasıdır.

Bütçe bağlamında merak edilen önemli bir husus, AB'ye tam üyeliğinin Türkiye'ye rakamsal olarak katkısının ne olacağıdır. 2004 yılı Ekim ayında yayımlanan üç Komisyon Raporunda tam üyelik durumunda, Türkiye'nin AB bütçesine ne vereceği, bütçeden ne alacağı konusunda tahminler yapılmıştır (Bilici, 2010: 156):

— Türkiye'nin AB bütçesine katkısı

AB bütçesine katkılar önemli ölçüde üye ülkelerin GSMG'sine bağlı olarak yapılmaktadır. 2005 yılında 25 ülke GSMG'sinin % 1'i civarında katkı yapmıştır. Türkiye'nin her yıl reel anlamda % 4-5 büyüyeceği varsayımıyla 2025'te Türkiye'nin AB bütçesine katkısı (2004 fiyatlarıyla) 5,6 milyar Euro olarak hesaplanır (geleneksel öz kaynak ödemeleri hariç)

— Türkiye'nin AB bütçesinden istifadesi

Türkiye 2015 yılında AB'ye üye olabilirse, 2014 yılından sonraki dönemi kapsayan dönemde, yani ancak 2020 yılından sonraki dönem için hazırlanan mali plan içinde yer alabilecektir. Kırsal Kalkınma ve Ortak Tarım Politikası için alacağı yardımları hesaplamada FAO ve EUROSTAT'ın tahmini verileri ve mevcut Ortak Tarım Politikası kuralları dikkate alınarak bir değerlendirme yapılabilir. Bu verilere göre 2025 yılı itibariyle Türkiye'ye yapılacak tarım yardımlarının tutarı (kırsal

kalkınma dâhil) 2004 fiyatlarıyla, 8,2 milyar Euro olarak hesaplanabilir. Bu miktarın 5,3 milyar Euro'su doğrudan ödemeler için, 2,3 milyar Euro'su kırsal kalkınmanın finansmanı için, 660 milyon Euro'su ise pazar desteklemeleri için düşünülmüştür.

Yapısal fonlardan ve uyum fonundan bir üye ülkenin yararlanabileceği en yüksek tutar halen GSMG'nin % 4'üyle sınırlandırılmıştır. Türkiye'nin reel olarak, her yıl, % 4–5 büyüyeceği varsayımıyla, 2025 yılında Türkiye'ye bu kaynaklardan yapılacak ödemenin (2004 fiyatlarıyla) 5,6 milyar Euro'ya ulaşacağı hesaplanmaktadır (Bilici, 2010: 157).

Yukarıda anılan raporlarda verilen diğer rakamlar da dâhil, Türkiye'nin AB bütçesinden alabileceği miktar toplam 16,4 milyar Euro'ya ulaşmaktadır. Bu rakamdan Türkiye'nin yapacağı katkı olan 5,6 milyar düşüldüğü vakit, Türkiye'nin 2025 yılında net istifade miktarı 10,8 milyar Euro olarak bulunmaktadır. Bundan başka Türkiye'nin AB bütçesinden net istifadesini 20 milyar Euro'ya kadar çıkararak değerlendirmelere de rastlanılmaktadır (Bilici, 2010: 157).

“AB süreci, sevimli bir benzetmeyle, dış finansman çevrelerine Türkiye'nin savcılıktan aldığı bir temiz kâğıdı gibi görünmektedir. Türkiye dış finans piyasalarına daha temiz bir kâğıt gösterebildiği ölçüde cari açığını daha kolay finanse edebilecek ve böylece yüksek büyüme süreci cari açık duvarına çarpmayacaktır. Avrupa halkları ve dolayısıyla siyasileri üç noktada Türkiye'nin tam üyeliğine itiraz etmektedirler: bütçe transferi, işgücünün serbest dağılımı ve karar mekanizmaları. Unutmayalım ki AB bütçesi küçük bir bütçedir. 2011 AB bütçesi (yaklaşık 300 milyar TL) 2011 Türkiye merkezi bütçesinden (312 milyar TL) daha küçük bir bütçedir ve Türkiye'nin gelinen aşamada AB bütçesinden alacağı paraya büyük ihtiyacı kalmamıştır. Özetle Türkiye Avrupa Birliğine bütçesinden para almak, işsizlik ihraç etmek, karar mekanizmalarına hâkim olmak için girmemelidir. Türkiye'nin AB perspektifi siyasal ve iktisadi istikrarın yani demokratik bir hukuk devleti çerçevesinde büyümenin sürdürülebilirliği içindir” (Karakaş, 2011).



## SONUÇ OLARAK

Kalkınma, gelişme, refah artışı, dünyanın en büyük pazarlarından birine katılma, insan hakları, demokratikleşme gibi birçok olası maddi ve manevi kazançlar nedeniyle, Türkiye AB'ne tam üyelik hedefinden vazgeçmemelidir. AB standartlarını tutturmuş olan bir Türkiye Avrupa ve dünyada kredisi yüksek ve yabancı sermaye için cazip bir ülke olacak; insan hakları ile yaşam standartları daha iyi, demokrasisi daha sağlam ve hoşgörü düzeyi daha yüksek olacaktır. Başta tarım ve turizm sektörü olmak üzere birçok alanda pozitif gelişmeler sağlanacaktır.

Türkiye Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel Hükümler başlıklarında AB'nin istediği doğrultuda oldukça mesafe kat etmiştir (yeni kanunlar, ikincil mevzuat, kurumsal düzenlemeler). Türkiye'nin, sadece, bütçe ile ilgili denetim mekanizmaları (iç ve dış denetim) AB'nin bulmak istediği yerde değildir. Büyük boyutlarda olmamakla birlikte Türkiye'nin bu konularda atacağı bazı adımlar vardır. Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel Hükümler alanlarında Türkiye'nin AB'ye uyumu ileri seviyededir. Ancak, çeşitli nedenlerden dolayı, katılım müzakerelerinde Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel Hükümler başlıklarında gözle görülür bir ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye, AB'ye tam üye olması halinde "öz kaynakları" AB adına hesaplayıp tahsil edecek ve AB'nin hesaplarına yatıracaktır. Ayrıca AB'nin mali kayba uğramasını engelleyecek yasal ve kurumsal altyapıyı oluşturmak zorundadır.

Tam üyelik sonrasında AB'den Türkiye'ye kaynak aktarımı olacağı hesaplanmakla beraber, mali bakımdan AB'nin Türkiye'ye çok büyük bir katkısı olacak değildir. Türkiye'nin kalkınması ile beraber bu kaynak akışı azalacak ve nihayet tersine de dönebilecektir. Son yıllardaki ekonomik ve mali krizler (Yunanistan, İrlanda, Portekiz), bazı ülkelerin kendi isteğiyle AB'ye (İsviçre, Norveç) veya para birliğine katılmaması (İngiltere) göstermektedir ki AB'ye tam üye olamamak mali açıdan Türkiye için büyük bir zarar doğurmayacaktır.

## KAYNAKLAR

- ABA (AB Antlaşması) ve ABİHA (AB'nin İşleyişine Hakkında Antlaşma)*  
<http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim: 10.09.2012).
- AB Bakanlığı. (2012a). *Bir Bakışta AB*. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=3> (Erişim: 29.11.2012).
- AB Bakanlığı. (2012b). *Türkiye - AB İlişkileri*. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=4> (Erişim: 29.11.2012).
- AB Bakanlığı. (2012c). *Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007–2013), (32-Mali Kontrol)*.  
[http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat\\_Uyum\\_Programi/32\\_MaliKontrol.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/32_MaliKontrol.pdf) (Erişim: 18.04.2011).
- AB Bakanlığı. (2012d). *Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007–2013) ( 33-Mali ve Bütçesel Hükümler)*.  
[http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat\\_Uyum\\_Programi/33\\_MaliveButceselHukumler.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/33_MaliveButceselHukumler.pdf) (Erişim: 29.11.2008).
- AB Bakanlığı. (2012e). *22 Haziran 1993 Avrupa Birliği Konseyi Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi*. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=302&l=1> (Erişim: 04.12.2012).
- AB Bakanlığı. (2012f). *Bir Bakışta AB, Avrupa Sayıştayı*.  
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45633&l=1> (Erişim: 04.12.2012).
- AB Türkiye Delegasyonu. (2012). *Bir bakışta AB* <http://www.avrupa.info.tr/tr/bir-bakista-ab.html> (Erişim: 04.03.2011).
- Akar E, Özer A, Demirci B. (2005). Federal Almanya Polis Teşkilatı. *Polis Bilimleri Dergisi*. Sayı 2, 69–99. [http://www.pa.edu.tr/APP\\_DOCUMENTS/D478B2AD-3813-4555-9629-6332F8CF8D33/cms\\_statik/\\_dergi/2005/2/69-100.pdf](http://www.pa.edu.tr/APP_DOCUMENTS/D478B2AD-3813-4555-9629-6332F8CF8D33/cms_statik/_dergi/2005/2/69-100.pdf) (Erişim: 23.11.2012).
- Alptürk, G. ve Akbulut E. (1993). Fransız Sayıştayı. *Sayıştay Dergisi*. Nisan-Haziran 1993. 12: 3–7. <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der12m1.pdf>

- Avrupa Komisyonu. (2011). *Türkiye 2011 yılı İlerleme Raporu*.  
[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf) (Erişim:03.02.2011).
- Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanacak Mali Tüzük hakkında 25 Haziran 2002 tarih ve 1605/2002 sayılı (EC, Euratom) Konsey Tüzüğü. (2002).  
[www.bumko.gov.tr/Eklenti/3028,mk7trdoc.doc?0](http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/3028,mk7trdoc.doc?0) (Erişim:26.11.2012).
- Avrupa Topluluklarının öz kaynaklar sistemi hakkında 29 Eylül 2000 tarihli konsey Kararı (2000/597/EC, Euratom). (2000).  
<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/3059,mbh5trpdf.pdf?0> (Erişim:26.11.2012).
- Bozlak, A. (2009). İngiltere Yargı Sisteminde Mahkeme ve Savcılıkların Denetimi İle Hâkim ve Savcılar Hakkındaki Soruşturmaların Yapılma Usulleri. *Adalet Dergisi*. 36. [http://www.yayin.adalet.gov.tr/adalet\\_dergisi/sayi36.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/adalet_dergisi/sayi36.htm) (Erişim: 26.11.2012).
- Bayar, D. (2005) Sayıştayın Anatomisi, *Maliye Dergisi*. 148: 63–81.  
[http://212.174.133.188/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/md148/sayistayinanatomisi.pdf](http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md148/sayistayinanatomisi.pdf) (Erişim: 26.11.2012).
- Bilici, N. (2010). *Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular)*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bundesministerium der Finanzen. (2008). *The Budget System of the Federal Republic of Germany*.  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl-engl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl-engl.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Erişim: 26.11.2012).
- Bundesrechnungshof. (2012a). *Home*. [http://bundesrechnungshof.de/home-en?set\\_language=en](http://bundesrechnungshof.de/home-en?set_language=en) (Erişim: 29.11.2012).
- Bundesrechnungshof. (2012b). *Regional Audit Offices*.  
<http://bundesrechnungshof.de/regional-audit-offices> (Erişim: 29.11.2012).
- Cabinet Office. (2009). *Public Bodies*. [http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PublicBodies2009\\_tcm6-35808.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf) (Erişim: 11.12.2012)

Cabinet Office. (2010). *Cabinet Committee System*.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf> (Erişim: 17.12.2012).

*Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European communities*. (2002). [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:357:0001:0071:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:357:0001:0071:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:357:0001:0071:EN:PDF) (Erişim: 19.12.2012).

*Contingencies Fund Act*. (1974).

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/18/pdfs/ukpga\\_19740018\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/18/pdfs/ukpga_19740018_en.pdf) (Erişim: 19.12.2012).

*Council Decision of 29.09.2000 On the System of the European Communities' Own Resources*. (2000). [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:253:0042:0046:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:253:0042:0046:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:253:0042:0046:EN:PDF) (Erişim: 28.11.2012).

*Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. (2002).

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:EN:PDF)  
[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:EN:PDF)

Court of Auditors of the European Union. (2011). *Annual Reports, concerning the financial year 2010*. (2011). <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/9766724.PDF>

(Erişim: 18.09.2012).

Deniz, N. (2007). İyİ Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi. *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*. T.C. M.B. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Ankara.

[http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4041\\_nuraytezpdf.pdf?0](http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4041_nuraytezpdf.pdf?0) (Erişim: 26.11.2012).

*Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası (Government Resources and Accounts Act)*. (2000).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/contents> (Erişim: 26.11.2012).

- Deutsche Bundesbank. (2012). *The tasks of the Bundesbank*.  
[http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Standardartikel/Bundesbank/Tasks\\_and\\_organisation/tasks.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Standardartikel/Bundesbank/Tasks_and_organisation/tasks.html) (Erişim: 29.11.2012).
- Deutscher Bundestag (Almanya Federal Meclisi, Halkla İlişkiler Bölümü). (2011). *Olgular, Federal Meclis'e Bir Bakış*. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140600.pdf> (Erişim 27.08.2012).
- Deutscher Bundestag. (2012a). *Budget Committee*.  
[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/committees/a08/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a08/index.html) (Erişim 09.01.2013).
- Deutscher Bundestag. (2012b). *Adoption of the federal budget*.  
[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/function/budget/adoption.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/budget/adoption.html) (Erişim: 14.09.2012).
- Doğmuş, M. D. (2010). *Avrupa Birliğinde İç Denetim Sistemi*. Ankara: TC Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.  
<http://www.abmaliye.gov.tr/sites/default/files/Avrupa%20Birli%C4%9Finde%20%C4%B0%C3%A7%20Denetim%20Sistemi.pdf> (Erişim: 14.09.2012).
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). (2006). *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri, Kamu İhaleleri. Özel İhtisas Komisyonu Raporu İK no: 7*. [http://plan9.dpt.gov.tr/oik07\\_kamuharcama/07kamuharc.pdf](http://plan9.dpt.gov.tr/oik07_kamuharcama/07kamuharc.pdf) (Erişim: 27.11.2012).
- Dülger, C. (2012). nite 1. Tayfun MOĞOL (Ed.). *Devlet Bütçesi içinde*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri 2012, 2–15.
- EC (European Commission). (2008). *European Union Public Finance*. Fourth edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public\\_fin/EU\\_pub\\_fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf) (Erişim: 27.11.2012).
- EC (European Commission), European Anti-Fraud Office (OLAF). (2012). *What we do, who we are*. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_en.htm) (Erişim: 04.12.2012).
- Edizdoğan, N. (2007). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Kitabevi.

*Exchequer and Audit Departments Act.* (1866).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29-30/39/contents>

*Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası.* (1949).

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf> (Erişim: 27.11.2012).

*Federal Bütçe Kanunu ( Almanya), Bundeshaushaltordnung, BHO, Federal Budget Code of 19 August 1969.*

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Aktuelle\\_Gesetze/Gesetze\\_Englisch/BHO-englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Aktuelle_Gesetze/Gesetze_Englisch/BHO-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Erişim: 05.12.2012).

*Finance Act (Maliye Yasası, İngiltere).* (1998).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/data.pdf>

Frankfurter Societäts-Medien GmbH. (2011). *İşte Almanya.* <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/> . (Erişim: 08.06.2012).

*Fransa Anayasası.* (1958). [https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf) (Erişim: 31.08.2012).

Fransa'nın Türkiye Büyükelçiliği. (2012). *Genel bilgiler.* <http://www.ambafrance-tr.org/Genel-Sunus,378> (Erişim: 08.06.2012).

Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü. (2012). *Genel Müdür Mesajı.*

<http://www.gep.gov.tr/web/GenelMudurMesaj.aspx> (Erişim: 28.12.2012).

Gönülaçar, Ş. (2008). İç Denetimin Bürokratik Serencamı. *Mali Hukuk Dergisi.* 135. 49–70.

[http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/Makaleler/%C4%B0%C3%A7%20Denetim/ic\\_denetimin\\_burokratik\\_serencami\\_Sener\\_GONULACAR\\_2008.pdf](http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/Makaleler/%C4%B0%C3%A7%20Denetim/ic_denetimin_burokratik_serencami_Sener_GONULACAR_2008.pdf) (Erişim: 27.11.2012).

Gülen, F. (1998). *Finansal Denetim- İnceleme.* Birinci Baskı. Ankara: TC Sayıştay Başkanlığı, Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi: 6.

[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/39\\_4\\_6\\_75YilFinDen.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/39_4_6_75YilFinDen.pdf) (Erişim: 10.10.2011).

- Güvenç, M. H. (2008). *Avrupa Birliği Bütçesi Öz Kaynaklar Sistemi, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi*. Ankara: TC MB TC Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ekim 2008.  
[http://www.abmaliye.gov.tr/sites/default/files/Muge\\_guvenç.pdf](http://www.abmaliye.gov.tr/sites/default/files/Muge_guvenç.pdf) (Erişim: 28.11.2012).
- Güvenç, M. H. (2010). *Avrupa Birliği Bütçesi*. Ankara: TC MB TC Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.  
<http://www.abmaliye.gov.tr/sites/default/files/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20B%C3%BCt%C3%A7esi.pdf> (Erişim: 28.11.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2003). *Debt and Reserves Management Report*. April–2003. <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/DebtManageRpt03to04.pdf> (Erişim: 10.09.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2011a). *Budget 2011*. [http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget\\_complete.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_complete.pdf) (Erişim: 14.12.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2011b). *Debt and Reserves Management Report 2011–12*. [http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget\\_debtreserves.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_debtreserves.pdf)
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2011c). *Government Internal Audit Standards, February 2011*. [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/internalaudit\\_gias\\_0211.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/internalaudit_gias_0211.pdf) (Erişim: 20.12.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2012a). *Out-of-Turn Supplementary Estimates 2008–09*. [http://www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_pse\\_outofturn08\\_09.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_pse_outofturn08_09.htm) (Erişim: 10.09.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2012b). *Public Spending Planning and Control*. [http://www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_spend\\_plancontrol.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_spend_plancontrol.htm) (Erişim: 05.09.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2012c). *Supplementary Estimates*. [http://www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_estimates\\_supplementary.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_estimates_supplementary.htm) (Erişim: 10.09.2012).
- HMT (Her Majesty's Treasury). (2012d). *Guide to Scrutiny of Public Expenditure, Public Accounts Committee (PAC)*. <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/FE5D0402-BCDC-D4B3-18F05B9A59AB8A7A.pdf> (Erişim: 20.12.2012).

- HMT (Her Majesty's Treasury). (2012e). *Financial Reporting Advisory Board (FRAB) Review*,  
*Audit Commission Response to Consultation*. [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/frab\\_consultation\\_102010\\_response\\_audcom.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/frab_consultation_102010_response_audcom.pdf) (Erişim: 20.12.2012).
- House of Commons (Information Office). (2010a) *Financial Procedure, Factsheet P6, Procedure Series Revised August–2010*.  
<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p06.pdf> (Erişim: 05.09.2012).
- House of Commons. (2010b). *Standing Orders of the House of Commons*.  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/539/539.pdf> (Erişim: 17.12.2012).
- İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı). (2012). *Avrupa Birliğinin Tarihçesi*.  
<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abtarihce&baslik=Tarih%E7e> (Erişim: 20.09.2012).
- İnaç H.ve Ünal F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı 16: 125–140. <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16/125-140.pdf> (Erişim: 05.09.2012).
- İngiltere İstanbul Başkonsolosluğu. (2012). *İngiltere Hakkında*.  
<http://www.ingilterekonsoloslugu.net/ingiltere-hakkinda/> (Erişim: 0.06.2012).
- Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK No. 641)*. (2011). <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf> (Erişim: 20.09.2012).
- Karaca, N. ve Yıldız Ş. (2010). Faaliyet Tabanlı Bütçeleme Sistemine İlişkin Bir Öneri. *Mevzuat Dergisi*. 13.156: 1–7. <http://www.mevzuatdergisi.com/> (Erişim: 03.01.2013).
- Karakaş, Eser, “AB Konusunda Ne Yapacağız”. *Zaman*, [İstanbul], 12 Mayıs 2011, 26.
- Katılım Ortaklığı Belgesi (2008/157/EC Sayılı AB Konseyi Kararı)*. (2008). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:01:EN:HTML> (Erişim: 07.01.2013).



- KMYKK (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu)*. (2003).  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim: 27.12.2012).
- Köse H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. İkinci Basım. Ankara: Sayıştay 145. Yıl Yayınları. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/145.k2yhokose.pdf> (Erişim: 28.11.2012).
- Lienert, I. ve Jung M-K (2004). The Legal Framework for Budget Systems—An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting, Special Issue 4. 3*: 186–439  
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/48/35933542.pdf> (Erişim 26.12.2011).
- Mali İstikrar Kanunu (İngiltere, The Code for Fiscal Stability)*. (1998). <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/261.pdf> (Erişim 04.09.2012).
- Mali Yargı Kanunu (Fransa, Code des juridictions financières)*. (2012).  
[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=21049503DF3B41A293279710A9078B9E.tpdjo17v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20120709](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=21049503DF3B41A293279710A9078B9E.tpdjo17v_1?cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20120709) (Erişim 26.11.2012).
- Mor, H. (2010). Avrupa (Birliği) Bütünleşme Süreci ve Sorunları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. XIV. 1. 499–541.  
[http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14\\_2\\_16.pdf](http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14_2_16.pdf) (Erişim: 20.09.2012).
- National Audit Act*. (1983). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/contents> (Erişim: 06.09.2012).
- The National Audit Office. (2012a). *History of the National Audit Office*.  
[http://www.nao.org.uk/about\\_us/history\\_of\\_the\\_nao.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/history_of_the_nao.aspx) (Erişim: 06.09.2012).
- The National Audit Office. (2012b). *NAO Annual Report 2012*.  
[http://www.nao.org.uk/publications/1213/annual\\_report\\_2012.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1213/annual_report_2012.aspx) (Erişim: 06.09.2012).
- Nitas, K. (2003). Fransa Yönetim Sistemi. Koraltay Nitas (Ed). *Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim* içinde. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), 200–278. [www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_yon/fransa.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/fransa.pdf) (Erişim 31.08.2012).

- OBK (Organik Bütçe Kanunu, Fransa). (2001). *Constitutional Bylaw No. 2001–692 of 1 August 2001 on Budget Acts (Loi Organique N° 2001-692 Du 1 Août 2001 Relative Aux Lois De Finances LOLF)*. <http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations> (Erişim 26.11.2012).
- OECD. (2003). *Glossary of Statistical Terms, Gross National Income (GNI)*. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1176> (Erişim: 03.12.2012)
- Oral, E. (2005). Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme. *T.C. Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*. Ankara: Nisan 2005. <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5017,enangirtepdf.pdf?0> (Erişim: 26.11.2012).
- Özdemir I. Y. (2010). Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri; Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi, *Bütçe Dünyası Dergisi* 2. 34: 76–92. <http://kutuphane.dogus.edu.tr/makale/13094750/2010/cilt2/sayi34/M0009364.pdf> (Erişim: 13.04.2011).
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/382, 2008 <http://www.sgb.gov.tr/Yaynlar/Performans%20Esasli%20B1%20B%20C3%BCt%20C3%A7eleme%20Sistemi%20Ve%20T%20C3%BCrkiye%20E2%80%99de%20Uygulanabilirli%20C4%9Fi.pdf> (Erişim: 28.11.2012).
- Pehlivan, O. (2004). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Derya Kitabevi.
- The Publications Office of the EU. (2012). *Protocol On Transitional Provisions*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L/PRO/A/11:EN:HTML> (Erişim: 12.09.2012).
- Sayın, İ. H. (1998). Avrupa Birliği Sayıştayı, İnceleme. Birinci Basım. Ankara: Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi:2. [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/35\\_4\\_2\\_ABSayistay.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/35_4_2_ABSayistay.pdf) (Erişim: 28.11.2012).

- Sayıştay. (2001). Sayıştay Raporlarını Görüşmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde İhtisas Komisyonu Kurulması Hakkında Rapor, 20 Nisan 2001, s. 2–3  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/11ihtisaskom.pdf> (Erişim: 20.12.2012)
- Sayıştay. (2007). *Sayıştay* [Broşur]. [http://www.sayistay.gov.tr/tc/145\\_Yil\\_Brosur\\_TR.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/tc/145_Yil_Brosur_TR.pdf) (Erişim: 28.09.2011).
- Sayıştay Kanunu (6085 sayılı)*. (2010).  
[http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1\\_5.6085.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1_5.6085.pdf) (Erişim: 31.12.2012)
- Screening Report Turkey, Chapter 32 – Financial Control*. (2006).  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening\\_reports/screening\\_report\\_32\\_tr\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening_reports/screening_report_32_tr_internet_en.pdf) (Erişim: 28.11.2012)
- The Stationery Office. (1998). *Economic and Fiscal Strategy Report 1998 (Chapter 3.2 the Fiscal Rules)*. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm39/3978/chap3.htm#fiscal> (Erişim: 05.09.2012).
- TBMM. (2008). *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Bildiri ve Makaleler, Uluslar Arası Sempozyum Afyonkarahisar, 8 – 9 Ekim 2008*.  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/butce\\_sempozyumu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/butce_sempozyumu.pdf) (Erişim: 28.11.2012).
- TBMM. (2010). *Sayıştay Kanunu Teklifi ve AB Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 2/594, S. Sayısı: 510*.  
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim: 14.04.2011).
- TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu). (2013a). *Plan ve Bütçe Komisyonunun Görevleri*.  
[http://pbk.tbmm.gov.tr/komisyon\\_gorevleri](http://pbk.tbmm.gov.tr/komisyon_gorevleri) (Erişim: 02.01.2013).
- TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu). (2013b). *Gözetim Denetim ve İzleme*.  
<http://pbk.tbmm.gov.tr/gozetimdenetimizleme> (Erişim: 02.01.2013).
- TC Başbakanlık (Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü). (2012a). *Mevzuat Bilgi Sistemi (e-mevzuat)*. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>
- TC Başbakanlık (Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Invest in Turkey). (2012b). *Türkiye 'ye Genel Bakış, Genel Bilgiler, Ekonomik Görünüm*.  
(<http://www.invest.gov.tr/tr-TR/turkey/factsandfigures/Pages/Economy.aspx>) (Erişim: 22.11.2012).

TC Ekonomi Bakanlığı. (2013). *Tarihçe*.

<http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=tarihce> (Erişim: 04.01.2013).

TC Londra Büyükelçiliği (Ticaret Müşavirliği). (2010). *İngiltere Ülke Profili 2010*.

<http://www.musavirlikler.gov.tr/upload/LON/Ingiltere%20Profili%202010.pdf>

(Erişim: 11.12.2012)

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2008). *Fatih*

*Üniversitesi tarafından hazırlanan ve AB tarafından finanse edilen “Türk ve Avrupa Birliği Bütçe Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi” İngiltere Toplantısı Değerlendirme Raporu.*

<http://www.bumko.gov.tr/kirli/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=8526&DOSYASIM=ingiltererapor.pdf> (Erişim: 04.09.2012).

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2009). *Fatih*

*Üniversitesi tarafından hazırlanan ve AB tarafından finanse edilen “Türk ve Avrupa Birliği Bütçe Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi” Almanya Toplantısı Değerlendirme Raporu.*

<http://www.bumko.gov.tr/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=14524&DOSYASIM=almanya.pdf> (Erişim: 04.09.2012).

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2012a).

*Bütçe (Bütçe Hazırlama Süreci).* <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (Erişim: 20.09.2012).

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2012b).

*Performans Esaslı Bütçeleme, Uluslararası Uygulamalar, Fransa.*

<http://peb.bumko.gov.tr/TR,2552/fransa.html> (Erişim: 29.11.2012).

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2012c).

*Performans Esaslı Bütçeleme, Uluslararası Uygulamalar, İngiltere.*

<http://peb.bumko.gov.tr/TR,2551/ingiltere.html> (Erişim: 29.11.2012).

TC MB (TC Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü). (2012d). *Genel*

*Müdürlük Hakkında.* <http://www.gep.gov.tr/Web/GenelMudurlukMV.aspx> (Erişim: 30.11.2012).

- TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2012e). *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme*. [http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2456\\_mybcokyillipdf.pdf?0](http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2456_mybcokyillipdf.pdf?0) (Erişim: 28.12.2012).
- TC MB (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü). (2013). *Genel Bilgi*. <http://www.bumko.gov.tr/TR,139/genel-bilgi.html> (Erişim: 03.01.2013).
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu). (2012). *Haber Bülteni*, 10736, (27.01.2012) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10736> (Erişim: 02.01.2013).
- UK Debt Management Office. (2012). *About the DMO*. [http://www.dmo.gov.uk/index.aspx?page=About/About\\_DMO](http://www.dmo.gov.uk/index.aspx?page=About/About_DMO) (Erişim: 29.11.2012).
- UK Parliament. (2012). *About Parliament, How Parliament works, Parliamentary occasions, The Budget*. <http://www.parliament.uk/about/how/occasions/budget/> (Erişim: 12.12.2012).
- Uzun, Ş. (2003). Büyük Britanya Yönetim Sistemi. Koraltay Nitas (Ed). *Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim içinde*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), 596–644. [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_yon/ingiltere.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf) (Erişim 13.06.2012).
- Yücel, K. (2010). İngiltere’de Hazine Kontrolü ve Ekonominin Koordinasyonu. *Sayıştay Dergisi*. 78: 59–80. <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der78tam.pdf> (Erişim: 28.11.2012).
- Zavelberg, H.G. (1996). Legislatures and Performance Auditing: The German Experience. *Symposium on “Performance Auditing and the Modernisation of Government”* (6–7 June, 1995). Paris: OECD, 201–210. <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/36144824.pdf> (Erişim: 13.12.2012).