T.C.
RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

TÜRKİYE'DEKİ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA BÜTÇE YAPIM SÜREÇLERİ

UZMANLIK TEZİ

HALİL ÖZTUNÇ

ANKARA
ARALIK, 2022


RTÜK
RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

T.C.
RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

TÜRKİYEDEKİ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA BÜTÇE YAPIM SÜREÇLERİ

UZMANLIK TEZİ

HALİL ÖZTUNÇ

DANIŞMAN: ÜST KURUL UZMANI DR. AHMET AKALIN

ANKARA
ARALIK, 2022

Halil Öztunç adlı Üst Kurul Uzman Yardımcısının hazırladığı "**Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri**" başlıklı bu çalışma Tez Değerlendirme Komisyonu üyelerince oy birliği/oy çokluğu ile **Uzmanlık Tezi** olarak kabul edilmiştir

Komisyon Üyeleri	İmza

Başkan: Ebubekir ŞAHİN
Üst Kurul Başkanı

Üye: Deniz GÜÇER
Üst Kurul Üyesi

Üye: Dr. İbrahim USLU
Üst Kurul Başkan Yardımcısı

Üye: Deniz GÜLER
Daire Başkanı

Üye: Dr. Ahmet AKALIN
Üst Kurul Uzmanı
(Tez Danışmanı)

ONAY

Bu tez Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzmanlığı Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca …/…/20.. tarihinde kabul edilmiştir.

ONAY
…/…/2022

Ebubekir ŞAHİN
Üst Kurul Başkanı

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BİLDİRİMİ

Bu tez çalışmasında;

Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,

Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,

Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,

Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,

Sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

…/…/2022

Halil ÖZTUNÇ

Üst Kurul Uzman Yardımcısı

TEŞEKKÜR

Öncelikle tez konusu seçimi ve yazımı aşamalarında görüşleri, katkıları ve desteğini esirgemeyen, beni yönlendiren ve zaman ayıran, tez çalışmamın bitirilmesinde büyük desteğini gördüğüm çok saygıdeğer tez danışmanım Sayın Dr. Ahmet AKALIN'a, tez çalışmamda bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimi çalışanlarına, hayatımın her alanında desteğini esirgemeyen sevgili annem, babam ve kardeşime sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

TÜRKİYE'DEKİ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA BÜTÇE YAPIM SÜREÇLERİ

Öztunç, Halil
Üst Kurul Uzmanlık Tezi
Tez Danışmanı: Üst Kurul Uzmanı Ahmet Akalın
Aralık, 2022, 107

Türk kamu yönetiminde kırk yıldır var olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar olarak da adlandırılmaktadırlar. Bu kurumlar sermaye piyasaları, bankacılık, enerji, rekabet, görsel işitsel ve internet medyası gibi pek çok alanda ilgili mevzuat çerçevesinde önce düzenleyen (regülasyon) sonrasında ise regüle ettikleri alanları denetleyen yapılardır. Bu yapıların özerklikleri mali yapılarından gelmektedir. Bu kurumların siyaseten baskı görmemeleri için mali olarak bağımsız olmaları gerekmektedir. Bu kurumlar kuruluş maksadı olan düzenleme ve denetleme işlevini ancak bu şekilde gerçek anlamda yerine getirebilmektedirler.

Düzenleyici denetleyici kurumlar bağımsızlığın kaynağı idari ve ekonomik anlamda özerk yapılar olmasından kaynaklanmakta iken bu özerkliğin ne olduğunun tanımlanması ve uygulamadaki yerinin kesin olmaması bu çalışmanın **problemidir.**

Bu çalışmanın temel **amacı** 1980 sonrası Türkiye'de ihdas edilen düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerini merkeze alarak bütçe hakkı kavramının yani parlamento-bütçe ilişkilerinde nasıl gelişip değiştiğini tartışmak ve bu gelişim ve değişimin Türk mali sistemine yansımalarını ortaya çıkartmaktır.

Türkiye'deki bütçeleme süreçlerini **çalışmanın sınırları** içerisine yani düzenleyici denetleyici kurumlar bağlamına çekmeden önce konu tüm kamu maliyesi açısından detaylı olarak ele alınmaktadır. Çalışmanın Üçüncü Bölümü araştırma kısmıdır. Bu bölümde **yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi** kullanılarak tezin amacına ulaşması için belirlenmiş sorulara cevap aranmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de faaliyet gösteren 5018 sayılı Kanun'un 3 No'lu cetvelinde yer alan kurumların bütçe yapım süreçlerindeki görevli çalışanları ile görüşmeler gerçekleştirilerek ve bu görüşmelerden elde edilen verilen Üçüncü Bölüm'de Bulgular kısmında farklı başlıklar halinde değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçe, mali özerklik, bütçe yapım süreçleri

ABSTRACT

BUDGET MAKİNG PROCESSES OF REGULATORY AND SUPERVİSORY INSTİTUTİONS İN TURKİYE İN THE CONTEXT OF FİNANCİAL AUTONOMY

Oztunc,Halil
Specialization Thesis
Thesis Advisor: Supreme Council Expert Ahmet AKALIN
September, 2022

Regulatory and supervisory institutions, which have existed in Turkish public administration for forty years, are also called independent administrative authorities or supreme boards. These institutions are the structures that first regulate and then inspect the areas they regulate within the framework of the relevant legislation in many fields such as capital markets, banking, energy, competition, audiovisual and internet media. The autonomy of these structures comes from their financial structures. These institutions need to be financially independent so that they are not politically pressured. Only in this way can these institutions truly fulfill their regulatory and supervisory function, which is the purpose of their establishment.

While the source of the independence of regulatory supervisory boards stems from the fact that they are autonomous structures in administrative and economic terms, it is the problem of this study that the definition of what this autonomy is and its place in practice is not certain.

The main purpose of this study is to discuss how the concept of budget right, that is, in the parliament-budget relations, has developed and changed by focusing on the financial autonomy of the regulatory and supervisory boards established in Turkiye after 1980, and to reveal the reflections of this development and change on the Turkish financial system.

Before bringing the budgeting processes in Turkiye into the scope of the study, namely the regulatory and supervisory boards, the issue is discussed in detail in terms of all public finances. The Third Part of the Study is the research part. In this section, answers are sought for the questions determined in order to achieve the purpose of the thesis by using the semi-structured interview method. In this context, meetings were held with the employees of the regulatory and supervisory institutions operating in Turkiye and preparing the budget as defined in the Law No. 5018 and The data obtained from these interviews are evaluated under different headings in the Findings section of the Third Chapter.

Keywords: regulatory and supervisory institutions, budget, financial autonomy, budget making processes

İÇİNDEKİLER

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BİLDİRİMİ iii
TEŞEKKÜR iv
ÖZET v
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER vii
TABLOLAR DİZİNİ xii
KISALTMALAR xiii
GİRİŞ 1
BÖLÜM 1 5
BÜTÇE 5
1.1. Bütçe Kavramı 5
1.1.1. Bütçenin Tarihsel Gelişimi 5
1.1.2 Bütçenin Tanımları 8
1.2. Bütçe Hakkı 10
1.2.1 Bütçe Hakkının Gelişimi 11
1.2.2. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi 15
1.2.2.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 16
1.2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 17
1.3. Bütçe İlkeleri 18
1.3.1. Bütçe İlkelerinin Etkinliğini Sağlayacak Hususlar 19
1.3.2. Bütçe Reform İlkeleri 20
1.3.3. Klasik Bütçe İlkeleri 23
1.3.3.1. Genellik İlkesi 23
1.3.3.2. Birlik İlkesi 24
1.3.3.3 .Açıklık İlkesi 25
1.3.3.4. Denklik İlkesi 25

1.3.3.5. Doğruluk İlkesi 26
1.3.3.6. Önceden İzin Alma İlkesi 26
1.3.3.7. Ödenek Ayrılması İlkesi 27
1.3.3.8. Yıllık Olma İlkesi 28
1.3.3.9. Anlaşılır Olma İlkesi 28
1.3.3.10. Tasarruf İlkesi 28
1.3.3.11. Aşağıdan Yukarıya Bütçeleme İlkesi 29
1.3.4. Modern Bütçe İlkeleri 29
1.3.4.1. Toplama İlkesi 29
1.3.4.2. Tekdüzelik İlkesi 30
1.3.4.3. Çok Yıllı Olma İlkesi 30
1.3.4.4. Mali Disiplin İlkesi 31
1.3.4.5. Bütçe Hakkı İlkesi 32
1.3.4.6. Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme İlkesi 33
1.4. Bütçe Sistemleri 33
1.4.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi 34
1.4.2. Performans Bütçe Sistemi 36
1.4.3. Program Bütçe Sistemi 38
1.4.4. Planlama Programlama Bütçe Sistemi 39
1.4.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi 41
1.4.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi 43
1.4.7. Torba Bütçe Sistemi 44
BÖLÜM 2 46
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYEYİCİ KURUMLAR 46
2.1. Genel olarak Düzenleyici Denetleyici Kurumlar 46
2.1.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tanımı 47
2.1.2. Ortak Özellikleri 50

2.1.3. Faaliyet Alanları 51
2.1.4. Kurul Kurum Ayrımı 51
2.1.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortaya Çıkışı 51
2.1.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tarihsel Olarak Gelişimi 54
2.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kapsamı ve Genel Özellikleri 60
2.2.1 Genel Yönetim İçinde Yer Alırlar 60
2.2.2. Kurumun/Kurulun Oluşum ve İşleyişi Yasa İle Belirlenir 61
2.2.3. Merkezi Yönetimin Hiyerarşi Ve Vesayet Denetimine Tabi Değildirler 62
2.2.4. Görevleri Süreklidir 63
2.2.5. Özerk Ve Bağımsız Statüye Sahiptirler 64
2.2.6. Faaliyet Alanları Belirgindir 64
2.2.7. Güçlü Kamusal Yetkileri Vardır 65
2.2.7.1. Düzenleme Yetkisi 67
2.2.7.2. Denetim Yetkisi 67
2.2.7.3. Görüş Bildirme ve Öneride Bulunma Yetkisi 67
2.2.7.4. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi 68
2.2.7.5. Uyarma ve Emir Verme Yetkileri 68
2.2.7.6. Savcı ve Yargıca Başvurma Yetkisi 69
2.2.7.7. Müeyyide Uygulama Yetkisi 70
2.3. Özerklik Bağımsızlık Tarafsızlık 70
2.3.1. Politik Kurumlar ve Politikacıdan Bağımsızlık 72
2.3.2. Personel Rejimi ve Üyelerin Atanmasında Bağımsızlık 73
2.3.3. Bütçe ve Finansal Konularda Bağımsızlık 74
2.3.4. Politikalarında Bağımsızlık 75
2.3.5. Piyasadan Bağımsızlık 75
2.3.6. Diğer Bürokratik Kurumlardan Bağımsızlık 76
2.3.7. Medyadan Bağımsızlık 76

2.3.8. Globalleşme İle Uluslararası Kuruluş ve Örgütlerden Bağımsızlık 76

BÖLÜM 3 78

ARAŞTIRMA (TÜRKİYEDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN BÜTÇE YAPIM SÜREÇLERİ) 78

3.1. Çalışmanın Yöntemi 80

3.2. Çözümleme 84

3.3. Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Görüşme Soruları 85

3.4. Bulgular 85

3.4.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlık Süreci 85

3.4.1.1. Ekonomik ve Mali Çerçevenin Oluşturulması 87

3.4.1.2. Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerini Hazırlaması ve Yetkili Makamlara Sunması 88

3.4.1.3. Bütçe Kanun Teklifinin TBMM'ye Sunulması ve Görüşülmesi 89

3.4.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlama Birimleri 89

3.4.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçelerini Hazırlayan Personelleri ... 91

3.4.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir Kaynakları 95

3.4.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda Mali Özerklik Kavramı 96

3.4.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir ve Gider Dengesi 100

3.4.7 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlamada Yaşadıkları Sorunlar 102

3.4.8. Performans Esaslı Program Bütçenin Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Uygunluğu 105

3.4.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Hazırlık Sürecine Etkisi 106

BÖLÜM 4 110

SONUÇ VE ÖNERİLER 110

Sonuçlar 110

Öneriler 113

KAYNAKLAR 115
ÖZGEÇMİŞ 122

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1 DDK'lerin İlgili veya İlişkili Olduğu Bakanlık 63
Tablo 2 Yarı Yapılandırılmış Görüşme Yapılan Kişilerin kurumları ve kodlanmaları 79
Tablo 3 Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 86
Tablo 4 DDK'lerde Bütçe Hazırlama Birimleri 91
Tablo 5 DDK'lerde Bütçe Hazırlamayan Personel 92
Tablo 6 DDK'lerde Bütçe Hazırlayan Personelin Aldığı Eğitimler 93
Tablo 7 DDK'lerin Bütçe Gelir Kalemleri 95
Tablo 8 DDK'lerin Mali Özerklik Kavramına Bakışları 97
Tablo 9 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerkliklerinin Dayanağı 98
Tablo 10 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir Ve Dengesi 101
Tablo 11 DDK'lerde Bütçe Hazırlamada Yaşanan Sorunlar 103
Tablo 12 DDK'lerin Performans Esaslı Bütçeye Bakışları 105
Tablo 13 Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Üyelerinin Seçim Ve Atanma Şekli 108

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	Bağımsız İdari Otorite
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CSBB	Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı
DDK	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KGK	Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumu
KİK	Kamu İhale Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KVKK	Kişisel Verileri Koruma Kurumu
NDK	Nükleer Düzenleme Kurumu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü[1]
PBES	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi
PPBS	Planlama Programlama Bütçe Sistemi
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SEBS	Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SEDDK	Sigortacılık Ve Özel Emeklilik Düzenleme Ve Denetleme Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu

[1] The Organisation for Economic Co-operation and Developlement

GİRİŞ

Devlet ve toplum arasında kurulan bağ kurumsal çerçevesi bütçe kurumu tarafından oluşturulmakta olup, siyasi, ekonomik ve hukuki değişimlerden de etkilenmektedir. Bütçe hakkı modern ulus devlet ve parlamenter sistem ile eş zamanlı ortaya çıkmış olan ve parlamentonun bütçe ile olan ilişkilerinin sınırlarını ve sistemini oluşturan "bütçe hakkı" hem ekonomiyi ve toplumu yönlendirme görevini üstlenmiş hem de kamusal müdahalenin yasal temelini oluşturmuştur. Bütçe hakkı yasama ve yürütme arasında kuvvetler ayrılığının şekillenmesinde etkili bir rol almakla kalmamış, temsili demokrasinin kurumsal yapısının şekillenmesinde de etkili olmuştur.

1980'li yıllardan sonra yaşanan devletin teşkilatlanmasında, ekonominin ve siyasetin teori ve uygulamasında dönüşümünün yaşandığı bu süreçte; öncelikle kamu kesiminin piyasa ekonomisine müdahale sınırları olmak üzere devletin klasik görev ve faaliyetlerini ve bu çerçevede bütçe kavramını ve bütçe kurumunu bir değişime sürüklemiştir. Bu dönemde uygulanmaya çalışılan bütçe reformları ile bütçe hakkı klasikleşmiş anlam ve görevlerinde değişim yaşanmıştır. Bütçenin klasik işlevi olan gelirlerin toplanmasına ve giderlerin gerçekleşmesine izin veren bir yetki ve belge olma işlevine birer politika beyanı belgesi, mali bir plan olma, kontrol, denetim aracı, uygulama rehberi ve hesap verme aracı olma işlevleri ve görevleri de eklenmiştir. Böylece parlamentonun hem bütçe ile ilişkileri derinlik kazanarak yapısında bir değişime gidilmesini zorunlu kılmış, hem de halk adına sahip olunan bütçe hakkının parlamento tarafından farklı bir bakış açısı ile tartışılarak yeni bir tanımlama yapılmasını zorunlu kılmıştır. Yine bu dünyada neoliberal ekonomik politikaların uygulamaya konulduğu kamu yönetiminde yönetişim kavramının tartışıldığı bu dönemde Türk kamuoyunda "üst kurullar" olarak da bilinen "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" ya da "bağımsız idari otoriteler" ile tanışmaya başlamıştır. Türk kamu yönetimde daha önce benzeri görülmemiş bağımsız idari otoriteler bütçe konusunda da geleneksel kamu kurum ve kuruluşlarından farklılık göstermiştir.

Türkiye'de 24 Ocak kararları olarak bilinen 1980 yılında yayınlanan Ekonomik istikrarlar kapsamında olan tedbirlerle yeni bir tasarruf modeline geçiş süreci başlamış, bununla beraber devletin ekonomi ile ilişkileri de farklılaşmıştır. Yeni büyüme modeli dışa satıma dayalı olarak planlanmış ve özel sektörü öncü edinmiştir. Yeni bir devlet ekonomi modeli ve ilişkisi içinde devletin piyasaya uyguladığı geleneksel müdahale araçlarında bir değişime gitmiş, kamu maliyesi de yaşanan bu değimlere uyum sağlamak zorunda kalmıştır.

Çeyrek asrı aşkın bir yapılanma ve değişim sürecinden sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu en başta bütçe ve bütçe kurumu olmak üzere devletin mali yapısında yapısal bir değişim yaşanmıştır. Türk mali yönetiminde devrim niteliğinde olan 5018 sayılı kanun, Avrupa Birliği üyesi ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede uygulanmakta olan bütçe reformunun amaçları çerçevesinde yeni baştan tasarlanmıştır. Bütçe hakkı bir kavram olarak Türk Hukuk sisteminde ilk defa 5018 sayılı kanun ile birlikte girmiştir. Bütçe hakkının kullanımını ilgilendiren yeni kavramların ve ilkelerin mevzuata girmesinde rol oynamıştır.

Türkiye'de 1981 senesinde Sermaye Piyasası Kurulu'ndan sonra kurulan ikinci üst kurul olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'da yukarıda bahsedilen 5018 sayılı Kanun'unda 3 No'lu cetvelde ismi anılan kurumlar listesinde yer almaktadır. Bu bağlamda RTÜK ve listede ismi zikredilen diğer kurumlar bütçeleme olarak bakanlıklar ve bünyelerinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının tabii olduğu birçok maddeden muaf tutulmuşlardır. Bu kurumlar varoluşları gereği genel kamu kurumlarından ayrılmaları ile ilgili gerek akademide yüksek lisans ve doktora tez çalışması şeklinde irdelenirken gerekse kurumların kendi içlerinde uzmanlık tezleri başta olmak üzere birçok araştırma yapılmıştır. Öte yandan düzenleyici ve denetleyici kurumlar Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Tez Merkezi'nde, akademik dergilerin yayınlarının yer aldığı "dergipark" internet portalinde ve üst kurulların internet sayfalarının kurum uzmanlık tezlerinin yer aldığı kısımlarında bütçe yapım süreçlerini bu kurumların özerk yapıları bağlamında değerlendiren yeterli çalışmaya ulaşılamamıştır.

Düzenleyici denetleyici kurumlar zaman zaman bağımsız idari otoriteler olarak ifade edilmektedir. Bu kurumların bağımsızlığının kaynağı idari ve ekonomik anlamda özerk yapılar olmasından kaynaklanmakta iken bu özerkliğin ne olduğunun tanımlanması ve uygulamadaki yerinin kesin olmaması bu çalışmanın **problemidir.**

Bu bağlamda "Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri" başlıklı bu çalışma hem akademi de kamu yönetiminde literatüre katkı sunması bakımından **önemlidir.** Buradan hareketle bu çalışmanın temel **amacı** - Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun da içinde olduğu - 1980 sonrası Türkiye'de ihdas edilen düzenleyici ve denetleyici kurumları merkeze alarak bütçe hakkı kavramının yani parlamento-bütçe ilişkilerinde nasıl gelişim gösterdiğini ve değiştiğini tartışmak ve bu gelişimlerle ve değişimlerin Türk mali sistemine yansımalarını ortaya çıkartmaktır.

Türkiye'deki bütçeleme süreçlerini **çalışmamızın sınırları** içerisine yani düzenleyici denetleyici kurumlar bağlamına çekmeden önce konu bütün kamu maliyesi açısından

teferruatlı olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda devletin piyasaya olan müdahalesiyle bütçe kurumunun bu müdahale içinde aldığı rolü ortaya çıkarabilmek için Birinci Bölüm ’de bütçe olgusunun üzerinde durulmuştur. Başlangıç niteliği taşıyan bu bölümde bütçenin parlamento ile olan ilişkisi kurumsal bir çerçeve içinde irdelenerek bütçenin politik işlevlerine değinilmiştir. Yine Birinci Bölüm ‘de bütçe hakkı ve bütçe işlevleri teorik ve tarihsel bağlamda irdelenerek geleneksel tanımı yapılmıştır. Bütçenin tarihsel gelişimi başlığı altında bütçe hakkının 1215 yılında kabul edilen Magna Carta’dan günümüze gelişimi incelenmiş, bütçenin ve bütçe hakkı ile ilgili genel bilgilerin derlemesi ve incelemesi yapılmıştır. Daha sonra bütçenin devlet, siyaset, ekonomi ve kamu yönetimi içinde zamanla değişen anlamına dikkat çekilmiştir. Bütçe hakkı ile ilgili literatürdeki tartışmalardan yararlanılmıştır. Bütçe hakkının Türkiye’de gelişimi alt başlığında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile eski bütçe kanunu olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hakkında bilgiler verilmiştir. Daha sonra bütçenin sahip olması gereken ilkeler bütçenin klasik ilkeleri ile bütçenin modern ilkeleri isimli iki alt başlık altında incelenmiştir. Bütçe ilkelerinin incelenmesi, bütçelerin sadece ekonomik ya da mali olarak değil siyasi, hukuki ve sosyal boyutlar taşıması açısından önemlidir. Ayrıca bütçenin fonksiyonlarını yerine getirmesi belli ilke ve standartlara sahip olması ile mümkündür. Bütçe devletin belirli dönemlerde elde edeceği gelir ve gider tahminlerinin ve bu gelir ve giderlere dair konuların yer aldığı belgelerdir. Bu belgeler önemli birer mali yönetim araçlarıdır. Bu bütçelerin uygulanmasında çeşitli sistemler mevcuttur. Birinci bölümün son kısmında bu bütçe sistemleri üzerinde durulmuş ve bütçe sistemleri irdelenmiştir.

İkinci Bölümde Düzenleyici ve Denetleyici Kurum (DDK) kavramı açıklanmakta, bu kurumların Türkiye’deki gelişimi üzerinde durulmakta ve gider-gelir ve bütçesel yapılarını inceleyerek mali ve idari özerklik bağlamında bütçe yapım süreçleri hakkında bilgi verilmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar genel olarak, üst kurul, bağımsız idari otorite, regülasyon kurumları olarak bilinir ve Türkiye’de 1980 yılından sonra ekonomi alanında yeniden yapılanma süreciyle beraber ortaya çıkmıştır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, toplumsal hayat için özel bir anlam ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetleri yürüten, aldığı kararları ve yaptığı düzenlemeleri üzerinde hiçbir hiyerarşik üstün olmadığı idari ve mali açıdan özerkliğe haiz, özerk kamu tüzel kişilikleridir. Çalışmada öncelikle bütçe kavramı, bütçe hakkı, tarihsel gelişimi ve bütçe sistemleri ele alınmıştır. Daha sonra, ikinci bölümde Türkiye’de bağımsız idari otorite olgusu hakkında bilgi verilmiş, bu yapılar ortaya çıkış nedenleri ve gelişimleri ele alınarak özerklik olgusu çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Çalışmanın Üçüncü Bölümü araştırma kısmıdır. Bu bölümde **yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi** kullanılarak tezin amacına ulaşması için belirlenmiş sorulara cevap aranmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de faaliyet gösteren 5018 sayılı Kanun'un 3 No'lu cetvelinde yer alan kurumların bütçe yapım süreçlerindeki görevli çalışanları ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilerek ve bu görüşmelerden elde edilen verilen Üçüncü Bölüm 'de Bulgular kısmında farklı başlıklar halinde değerlendirilmektedir.

Çalışmanın Sonuç Bölümünde ise Birinci ve İkinci Bölümlerde kavramsal verilerden faydalanılarak Üçüncü Bölümdeki saha çalışmasının sonuçları harmanlanmıştır. Saha çalışmasının ışığında düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bütçelemenin durumu ortaya konulduktan sonra bu alanda yapılması gerektiği düşünülen başlıklar öneri olarak sunulmuştur.

BÖLÜM 1

BÜTÇE

1.1. Bütçe Kavramı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yaptığı tanımlamaya göre bütçe, başı ve sonu belli olan bir dönemde elde edilecek gelirler ve gerçekleşmesi beklenen giderler hakkında yapılacak tahminler, bu tahminlerin uygulanması ile ilgili konuları gösteren ve yöntemlerine uygun olarak yürürlüğe konulan dokümanları ifade eder(Md. 15). Bütçe bir planlama ve yönetim aracıdır, gelirlerin elde edilmesi ile giderlerin gerçekleşmesine izin verme fonksiyonu taşır. Çağdaş devletler bütçelerini bütçe hakkına ve bütçe hukukuna dayandırır. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde bütçe hakkını Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kullanmaktadır. TBMM halk adına gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin verir. TBMM'nin onayladığı bütçeyi yürütme organı uygular. Yürütme organının uygulama sonuçları ise Kesin Hesap Kanunu ile denetlenir ve bu da bütçe hakkının vazgeçilmez bir unsurudur (CSBB- 2023- 2025 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi).

1.1.1. Bütçenin Tarihsel Gelişimi

Bütçe kavramı tarihsel süreç içerisinde İngiltere'de gelişmiştir. İngilizlerin kullandığı "budget" kelimesi kökeni itibari ile Latinceden eski Fransızcaya "bouge" ya da "bougette" olan ve "çanta", "çekmece" anlamı taşıyan kelimedir (Gürsoy, 1980, s.1). "Budget" kelimesinin kökenin Fransızcada ki "bouge" kelimesinin küçültme eki almış şekli olan "bougette" kelimesi olduğuna dair görüşler de mevcuttur (Sayar, 1970, s.2). Orta çağda İngilizler; çanta, torba anlamına gelen "bouget" kelimesini kullanırken; Fransızlar, yine aynı anlama gelen oda, hücre, çekmece anlamında ki "bouge" ve bu kelimenin küçültme eki almış hali olan "Bougette" kelimelerini kullanmışlardır. Bu kullanılan kelimeler zamanla "budget" şeklinde kullanılmaya başlamıştır (Sayar, 1970, s.3). Budget kelimesi de Türkçeye bütçe olarak geçmiştir. Türk Dil Kurumu (TDK) Sözlüğünde bütçe, "devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belirli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerinin tümü" anlamına gelmektedir. Tarihsel olarak "bütçe hakkı" olarak kavramsallaşmış olan olgu halk tarafından seçilmiş temsilcilerin bütçe üzerinde hak kazandıkları, yürütme

organının vergi gelirlerini elde etmemesine izin vermesine bağlı kılınması ve harcamaların yapılmasına izin vermesi olarak gelişim göstermiştir. Bütçe hakkı tarihsel olarak 1215 "Magna Carta Libertatum" ile başlar. Daha sonra 1688 yılındaki Büyük Devrim sonrasında İngiliz Parlamentosu Haklar Bildirisi (Bill of Rights)'ni kabul ederek bütçe üzerindeki etkisini büyük ölçüde kurumsallaştırmıştır. Kabul edilen bu bildiri ile vergilerin konulması parlamento onayına tabi kılınmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005, s.55). Bütçe hakkının en temel ilkelerinden biri olan yürütme organının elinde bulundurduğu vergi koyma yetkisinin vatandaşlara ülke yönetiminde söz hakkı tanınmadan olmayacağı, Amerikan Devrimine esin kaynağı olmuştur. Hatta "Temsilsiz vergi olmaz." (Bacon, 2008, s.230) şeklinde tarihi bir slogan halini almıştır. Parlamentonun vergi gelirleri konusunda elde etmiş olduğu gelişmeler kamu harcamalarının denetimi üzerinde aynı etkiyi gösterememiştir. Parlamento kamu harcamalarının denetiminin yapılması konusundaki haklarını daha yavaş ilerleyen bir süreçte elde etmiştir. İngiltere Parlamentosu 1688 yılından sonra, zorlukla kamu harcamalarının yapılması hakkında onay verme hakkını kazanmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005, s.56). 1789 yılında ise Fransız İhtilali sonrası, halk temsilcilerinin katılımı ile oluşan parlamento en temel unsurunu "Bütçe Hakkı" konusunu kapsayan hak ve yetkilerine dayandırmıştır (Yılmaz ve Biçer, s.2010a). Önceden İngiltere'de Maliye Bakanı, parlamentoya getirdiği kamunun gelir ve giderlerini içeren dokümanları deriden bir çanta içinde getirmekteydi. Parlamentoda görüşülen bütçe bu deri çantanın açılması ile başlamaktaydı. Günümüzde ise İngiltere Maliye Bakanının bütçe görüşmalerinin açılış konuşmasına "Opening the Budget" diyerek başlamaktadır (Feyzioğlu, 1984). Bu kelime ilk olarak 1900'lü yıllarda İngiltere'de kullanılmıştır. Fransızlar ise 1800'lü yılların sonlarında "budget" kelimesini kullanmaya başlamış, ancak resmi belgelerde kullanılması ve kanun metinlerinde yer almaya 2000'li yıllarda başlamıştır (Sayar, 1970). Bütçe bir kurum olmakla birlikte mali bir kavramdır. Tanımına baktığımızda da temel olarak aynıdır. Ancak vurgu açısından farklılık gösterdiği durumlar mevcuttur. Fransız bilgin Rene Stourm bütçenin tanımını yaparken; kamunun gelir ve giderlerinin mali yıl girmeden yapılan bir tahmin ve bu tahminlerin parlamento tarafından onay olduğu ifade etmiştir. Fransız maliyeci Prof. Edgar Allix ise bütçeyi "devletin belli bir süre içindeki gelir ve masraflarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, masrafların yapılmasına izin veren bir kanundur." olarak tanımlamıştır (Gürsoy, 1980). Paul Lorey-Bealieu'nün eserinde ise bütçe, belirli bir zaman dilimi içerisindeki gelir ve giderlerin önce tahmininin yapılması ve karşılaştırmalı cetvelinin oluşturulması, sonra da gelirlerin toplanıp masrafların gerçekleştirilmesi için yetki sahibi makamlar tarafından onay verilmesi olarak tanımlanmaktadır (Sayar, 1970). Yapılmış olan

bu tanımlar yalnızca devlet bütçesini ele almış ve bütçe ilkelerinden yıllık olma ilkesinin daha uygulanma aşamasına geçilmediği zamanlarda yapıldığı için yıllık olma ifadesi yer almamıştır (Edizdoğan, 1989a).

Bütçe de her sosyal kurumlar gibi sosyal bir kurum olmasından dolayı zaman içerisinde devletin politik, iktisadi ve hukuksal gelişmelerine göre şekil kazanmış ve gelişmiştir (Gürsoy, 1980, s.1-5).

Nihad Sayar (1970) birçok bütçe tanımlamasından yola çıkarak bütçenin zaman içerisinde yüklendiği anlam ve işleyişi de göz önünde bulundurarak bütçeyi "Kamu tüzel kişileriyle yarı resmi veya özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların tahsil ve tediyesine önceden mezuniyet veren kanun, tüzük, kararname gibi hukuki tasarruf" olarak tanımlarken, Batırel (1979) ise "kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı" olarak tanımlamaktadır.

Bütçe hakkında yazan farklı yazarların yapmış oldukları çeşitli tanımlamaları yakından incelendiğinde (Bağlı, 2014, s.32);

- Bütçe, devlet ya da diğer kamu tüzel kişiliğine sahip kurumların gelecekteki belli bir zaman dilimi içinde gelir ve masraflarını tahmin edip bunların gerçekleşmesine ve uygulanmasına izin veren kanuni bir tutum (Feyzioğlu, 1984);
- Devletin bir yıl gibi bir zaman dilimi içinde yasama organının gider ve gelirlerini tahmin etmek ve bunları uygulamak için yetkili makamlara izin verdiği bir tasarruf, devletin sahip olduğu kaynak ve imkânları ile ihtiyaçlarını kıyasladığı ve bunlara makul ölçülerle ihtiyaçların önemi derecesinde öncelikler ve büyüklükler belirlediği bir mali belge (Gürsoy, 1980, s. 1-5);
- Kamunun gereksinimlerinin belirlenmesinde, bu gereksinimlerin karşılanmasında kamunun sahip olduğu imkânların rasyonel bir şekilde kullanılmasına, yönetim işlevlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına ve kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması fırsat tanıyan bir yönetim aracı (Dicle, 1973);
- Kamunun yürüttüğü hizmetlerin üretimi için gerekli olan nakit akışını sağlayan anayasal bir yetki belgesi, hükümetin bürokrasiden yerine getirmesini istediği kamu hizmetleri için bir sipariş listesi (Bulutoğlu, 2004);
- Vergi yükünün belirlenmesinde toplumsal karar alma sürecinde aracı olan bir kurum (Gürsoy, 1980, s.1-5);
- Devletin gelecekteki bir dönem için sahip olduğu kaynaklar ile yapmayı öngördüğü harcama dengesini gösteren ve parlamenter demokrasinin olduğu bir sistemde yasama organı tarafından kamu harcamasının yapılmasına ve kamu gelirlerinin

toplanmasına verdiği belgedir (Batırel, 1979) şeklinde birbirinden farklı yaklaşımlar literatürde kullanılmaktadır.

Nihad Sayar (1970), bütçenin sahip olması gereken dört ana nitelik olduğunu ve bunların tahdit (belirli bir zaman ile sınırlı olma), tahmin, tevzin (gelir ve gider denkliği) ile tasdik (gelir ve giderin uygulanmadan önce onaya tabi olması) olduğunu belirtmektedir. Duverger'e göre ise bütçe yetkili kamu makamlarının aşmaması gereken kesin sınırları da göstermektedir (Duverger, 1955), Edizdoğan'a göre ise modern bütçe sistemine geçilme aşamasında mali ve ekonomik şartlarla birlikte siyasi ve sosyal gereksinimler neticesinde bütçenin sahip olduğu fonksiyon, yapı ve alanında değişiklikler yaşanmış ve bu da kavramın anlamının değişmesine ve gelişmesine neden olmuştur (Edizdoğan, 1989a). Bu konuda bütçe kavramını tanımlarken, bütçenin çağdaş ilkelerini ve işlevlerini de göz önünde bulundurmak gerekir. Zira bütçe artık yalnızca toplumsal gereksinimlerin belirlenmesinde ve bunların karşılıklarının bulunması ile sınırlı olmayıp bununla birlikte kamu gelir ve masrafları başta olmak üzere, fiyat istikrarı ve tam istihdam olmak üzere makro iktisadi fonksiyonlar da üstlenmiştir (Türk, 1975).

Batırel'e göre bütçe, halkın yönetimi denetleme aracı olmasıyla birlikte kamu yönetimi içinde bir başarı ölçme mekanizması ve planlama aracıdır (Batırel, 1979). Bütçenin sahip olduğu klasik işlevlerle birlikte modern işlevler de göz önüne alındığında bütçeyi, kamunun gereksinimlerini karşılayan bir yönetim planı, maliye politikası aracı, yürütme organının kamunun sahip olduğu kaynakları kullanma planına dair yasama organına ve dolayısı ile millete sunduğu mali bir rapor, teklifleri icraata geçirecek yasama kararının alınması için bir talep, milli amaçları ve bu amaçlara dair bilgileri incelemek için toplanmış bir belge ve yürütme organının programlarını daha etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlayan bir araç (Dicle, 1973), başlıca ekonomik hedefleri, büyüme, kalkınma, istikrar, etkinlik ve eşitlik (Eckstein, 1964) olan bir kurum olarak tanımlanabilir.

Osmanlı Devletinde bütçe kelime olarak ilk kez 1855 yılında hüküm altına alınmış olan Bütçe Nizamnamesinde yer almıştır. Daha sonra 1873 yılında Devlet-i Aliye Bütçe Nizamnamesi ve 1876 Anayasası'nda da yer almıştır. Fakat 1800'lü yılların sonlarına kadar bütçe kelimesi yerine "muvazene defteri, muvazene-i maliye, muvazene-i umumiye" gibi ifadeler kullanılmıştır (Feyzioğlu, 1981, s.13; Ataç vd. 2006, s.3).

1.1.2 Bütçenin Tanımları

Bütçenin tarihsel gelişimini kısaca inceledikten sonra bütçenin tanımını incelenebilir.

Bütçe temel olarak, bir kuruluşun mali durumunu veya gelecekte elde edeceği gelir, masraf, etkinlik, hedef ve amaçlarını kapsayan bir belgedir. Rene Stourm bütçeyi kamunun gelirleri ile giderlerini önceden alınmış onayı kapsayan bir tutum olarak, Paul Leroy Beaulieu, "Bütçe, belirli bir dönemde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izindir." (Edizdoğan, 1989a, s.4; Feyzioğlu, 1981, s.14) olarak tanımlama yapmıştır. Bedri Gürsoy (1980), yazında yer alan tanımlamaları göz önündü bulundurarak bütçenin gelir ve gider tahmini olma özelliğinin yanında sınırlı ve süreli olmasına dikkat çekmiş, bunlara ek olarak yetkili organlara sunulmasını ve siyasi özellik taşımasını da vurgulamıştır (Gürsoy, 1980, s.4-5). Nihad Sayar ise bütçeye dair yapılan tanımlar ışığında kamu kurumları ya da özel kuruluşların belirli bir zaman aralığında elde etmeyi hedefledikleri gelirler ile yapmayı planladıkları harcama tahminlerinden oluşan ve bunların uygulanmasına izin veren düzenlemeler ya da idari eylemler olarak tanımlama yapmıştır(Sayar, 1970, s.7). Modern bütçeleme anlayışı içinde ise ekonomik etkilerinin yanında devletin kaynaklarını öncelikli hizmetlerine yönlendirmesi bakımından önem taşır. Bunlar hakkında kamuoyu ile parlamentoyu da bilgilendiren belgelerdir (Coşkun, 1978, s.13).

Görüldüğü gibi bütçenin siyasi, hukuki ve iktisadi niteliği vardır. Gelecekte ve belirli bir zaman dilimine ilişkindir. Bir hazırlık ve onay aşamasından geçer. Gelirlerin tahsil edilmesine ve giderlerin gerçekleştirilmesi için onay veren, politikaları yönlendiren belge niteliği taşımaktadır. Bütçe sadece kamu kesimi açısından gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması niteliğini taşıyan bir belge olmayıp aynı zamanda vergi mükellefleri açısından kamunun gelecek dönemde yapacağı harcamalar ile toplayacağı gelirleri göstermesi bakımından saydamlığı artırıcı bir özellik taşımaktadır. Bütçe iktisadi ve mali konularla birlikte siyasi ve toplumsal açıdan da büyük önem taşıyan, bir çeşit hükümet programı olarak bakılabilecek kanunlardır (Gürsoy, 1980, s.10-12). Bu çerçevede bütçenin belirli bir zaman dilimini için yapılan bir mali plan, devletin yapacağı harcamalar ve elde edeceği gelirler açısından aldığı onay, devletin gerçekleştirmek istediği politikaların birer taslağı, devletin bireylere ve özel sektöre yükleyeceği sorumluluklar ya da sağlayacağı faydalar ile gelir gider tahminini kapsayan nitelikteki belgeler olarak tanımlanabilir (Akdoğan, 2002, s.307).

İktisadi ve mali açıdan devlet yapısı incelendiğinde karşımıza çıkan ilk şeyin bütçe olduğunu görürüz. Devlet sistemi içindeki bütçeler, yönetim yetkisine sahip olanların kamu gelirlerinin elde edilmesi ile giderlerinin gerçekleşmesindeki otoritelerini sağlayan bir anlam

taşırlar. Tarihsel bakış açısı ile bakıldığında bütçeler, yürütme organının keyfiliğini sınırlandırma amacıyla ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Modern anlamda bütçeler 1900'lü yıllardan itibaren, batı demokrasilerindeki gelişmelere paralel bir seyir izlemiştir.

Bütçe, hükümetin icraat planı, gelirlerin ve giderlerin parasal tahminler olarak yer aldığı dokümanlardır. Aynı zamanda etkili bir kamu mali yönetim aracı işlevine de sahiptir. Bütçe yapımı alınmış olan politik kararların belirli programlara bağlanması ile bu programların planlanma ve analiz sürecidir(Falay, 1995, s.10). Dolayısı ile bütçe toplumun tümünü yakından ilgilendiren, ekonomik, politik ve mali özellikleri olan, yürütme organına da politikalarını bağladıkları programları icra etme izni veren belgelerdir (Falay, 1995).

Bütçe kanunları, yürütme organının, toplumun istekleri doğrultusunda tespit etmiş oldukları öncelikli ihtiyaçlar çerçevesinde taahhüt edilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile bu hizmetlerin finansmanını içerir. Bir diğer deyişle kamu politikalarının uygulamaya geçirildiği son belgeler bütçe kanunlarıdır. Bu belgeler yöneticiler ile halk arasında hesap verme sorumluluğu sistemindeki en önemli unsurdur. Bütçe, seçilmişler ile seçmenler arasındaki asil-vekil ilişkisini somutlaştıran bir sistemdir.

1.2. Bütçe Hakkı

Bütçe hakkı Kamunun sahip olduğu gelirlerin toplanmışında ve harcamaların yapılacağı yerlerin tespit edilmesinde vatandaşların söz sahibi olması anlamına gelir. Uzun yıllar boyu süren mücadeleler sonucunda halkın elde ettiği demokratik bir haktır (Konukman, 2015, s.23). Bütçe hakkı içinde bulundukları demokratik ve parlamenter sistemlere uygun olarak ortaya çıkıp gelişme göstermiştir (Feyzioğlu, 1981, s.15). Bu bakımdan bütçe hakkının tarihi gelişimine bakıldığı zaman ya devletlerin içinde bulundukları mali zorlukların ya da toplumun demokratik hareketleri sonucunda gelişme gösterdikleri görülür (Dicle, 1973, s.26). Tarihsel olarak 1215 "Magna Carta Libertatum"la başlayan bütçe hakkı kamusal gelir ve giderlerin ne kadar olup bunlar üzerindeki yetkilerin kime ait olacağı konusunda sürdürülen mücadeleler ile halkın seçtiği temsilcilere verilen, yürütme organının gelir elde etmesi ve giderleri gerçekleştirmesi üzerinde izin verme yetkilerinin tamamı olarak tanımlanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.203). "Magna Carta Libertatum" yönetim olgusunda var olan temsil kavramını siyasal temsile dönüştürmüş, temsili demokrasiye geçişte önemli bir dönüm noktası olmuş, hatta siyasal temsil kavramının kurumsallaşmasının önünü açmıştır (Biçer, 2008, s.10).

Tarihsel olarak ele alındığında bütçe hakkının doğması ve gelişmesi üç temel süreç

içinde incelenebilir. Birinci olarak vergi gelirleri ve diğer çeşitli kamu gelir kaynaklarının parlamento onayı olmadan gerçekleşemeyeceğidir. İkinci olarak kamu harcamalarının parlamento onayına tabi olmasıdır. Son olarak ise devlete ait gelir ve giderlerin her mali yıl için parlamento izninin alınması zorunluluğunun getirilmesidir (Feyzioğlu, 1981, s.15). Bütçe hakkındaki gelişmeleri tarihsel olarak ele aldığımızda mutlak monarşiye karşı parlamentoların önce vergiler üzerinde hak elde etmelerinden sonra harcamalar üzerinde söz sahibi olmaları hakkını elde ettikleri görülmektedir (Premchand, 1983, s.36).

Devletin gelirleri ile giderlerinin atanması ve tespit edilmesinden doğan sorunlar vergi ve bütçe haklarının doğmasına neden olmuştur. Vergiler ve diğer çeşitli kaynaklardan elde edilen kamu gelirle ile kamu giderlerinin tür ve miktarını belirleme ve onaylama hakkına bütçe hakkı (Le droit budgetaire) denir (Sayar, 1970). Bütçe hakkı üç temel aşamada gerçekleşir. Bunlar vergi alma, harcama yapma ve bütçeyi yıllık olarak onaylama (Yılmazcan, 2000). Bütçe hakkı denildiğinde bütçenin hazırlanmasını, onayını, görüşme aşamalarını ve uygulanmasını içermekle birlikte bunların hangi organ tarafından yapılacağını da kapsar (Aksoy, 1993).

İnsanların ve toplumun rasyonalist ve sorgulayıcı davranış ve tutumları bütçenin bir hak olarak görülmesinde ve kabul edilmesinde, hatta bütçenin bir kurum olarak kabul edilmesinde belirleyici rol üstlenmiştir. Yöneticilerin şahsi gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı dönemlerde, yaptıkları masrafları karşılamak için vatandaşlardan vergi talep etmeye başladıkları zaman, vergi mükellefleri zamanla bu vergilerin neden istendiğini sorgulamaya başlamışlardır. Yöneticiler kamu giderlerini karşılamak için halkı katılma payına zorla dâhil ediyorlardı. Ancak vergi yüklenicileri buna rızaları var mıdır? Toplanan bu vergiler yöneticinin keyfiliğinden mi kaynaklanmaktadır? Hangi alanlarda harcamalar yapılacaktır ve hazinenin bu vergi gelirlerine ihtiyacı var mıdır? Bu sorular halk arasında yaygınlaştıkça bütçe kavramı bir hak olarak görülmeye başlamıştır (Canbay ve Gerger, 2012, s.161).

1.2.1 Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkının gelişimi üç bölümde incelenebilir: Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve bütçeyi onaylama hakkı. Bütçe hakkı konusu ele alındığında öncelikli olarak vergilerin parlamento ve genel meclisler tarafından onaylanma hakkının elde edildiği görülmektedir. İngiltere'de "Common Council", Fransa'da "Etats Generaux" olarak isimlendirilen bu genel meclislerin onayı olmadan vergi alınamaması, İngiltere'de 1215 tarihinde Magna Carta'nın Kral tarafından kabul edilmesi ile sağlanmıştır. Ancak bu hak

kesin olarak 1688 yılında "Bill of Rights" adlı kanunun kabulünden sonra gerçekleşmiştir. Fransa'da ise Bütçe Hakkı, 1789 İhtilali'nden sonra sağlanmıştır. Vergi alma hakkını yapılacak olan giderlerin onaylanma hakkının halk temsilcilerine verilmesi izlemiştir. Son olarak gelir ve giderlerin onaya tabi olmalarının sürekli bir hal almasıyla yıllık bütçenin onaylanma hakkı kabul edilmiştir (Batırel, 1979).

Bütçe hakkının kamu hizmetlerinin türü ve masrafı ile bu hizmetleri karşılamak için gelirlerin toplanmasına karar verme yetkisi olarak tanımlandığında bütçe hakkının temel olarak üç unsurdan oluştuğunu söylenebilir. Bunlar;

- Toplumsal ihtiyaç olarak kabul edilen gereksinimler ve bunların kamu hizmetine konu edilmesi,
- Toplumsal ihtiyaç olarak kabul edilen gereksinimlerin fonlama aracı olan kamu gelirlerinin türleri ve elde edilmesi,
- Karar alma yetkisinin kim tarafından ne zaman ve nasıl kullanılacağı sorunudur.

Bu üç sorunun ortak noktası tercihleri ve kararları kapsamasıdır. Bu kararlar ve tercihler toplumsal yaşamı derinden ilgilendirdiği ve bireylerin hayatını etkileyeceği için siyasi bir nitelik taşımaktadır(Edizdoğan, 1989a). Bu bağlamda bütçe hakkı, toplumsal tercihlerden hangilerinin toplumsal politika haline geleceğine yönelik siyasi bir karardır. Böylece bütçe kurumu siyasal karar alma mekanizması içinde işlerlik kazanırken kamu mali hukuku içinde somut bir hale dönüşmektedir. Bundan dolayı bütçe hakkı bir yandan siyaset bilimi ile ilişkiliyken diğer yandan da kamu hukukunu ilgilendirir(Gürsoy, 1980).

Kamu ekonomisi özel ekonomiden farklıdır. Kamu kesiminin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet üretimi özel ekonomide olduğu gibi arz ve talep dengesi kendi kendine oluşmaz. Kamunun ihtiyaç duyduğu gereksinimler siyasal yollarla açıklanır ve arzı da kamu kurumlarınca ya da yasalarla kurulmuş olan organizasyonlar tarafından sağlanması gerekir. Kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet üretiminin çeşit, nicelik ve niteliğinin belirlenmesinde ve maliyet analizinin yapılmasında siyasal süreç etkin olduğu (Bulutoğlu, 2004) için bütçe hakkı burada devreye girmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı geniş anlamda üretilecek olan mal ve hizmetlerden hangilerinin kamusal mal ve hizmet olarak sunulacağını, bu sunulacak olan mal ve hizmet miktarını ve maliyetini belirleme ve tahsis etme yetkisidir. Bütçe hakkı kamu ekonomisinin işleyiş koşullarını, sınırlarını ve kapsamını belirleyen bir yetki olarak da tanımlanabilir.

Bütçe olmadan kamu yönetiminin sağlıklı bir şekilde sağlanamayacağı gibi, yasama organı, bütçe kurumu aracılığıyla toplumun ihtiyaç duyduğu hizmet programlarından hangilerini uygulamaya koyacağı ve bunların finansmanını nasıl sağlayacağına karar verir.

Kamusal tercihleri yansıtan bu kararlar bütçe olarak somutlaşmıştır (Batırel, 1979). Kamu kesiminde karar alma süreci bazı işlerin kamu kurumları aracılığı ile gerçekleştirilmesi şeklinde sonuçlanır. Toplum adına bir hizmetin görülmesi bütçenin içine dâhil edilmesi ile mümkün olur. Bütçe kapsamına alınan hizmetler, o hizmetleri yerine getirmek için ayrılan ödeneklerden karşılanırlar. Bundan dolayı toplum adına karar almanın bir yönü de bütçe içine alınacak hizmetin seçimini de içerir. Toplum adına karar almanın diğer yönü de hayata geçirilecek hizmetlere ne kadar ödenek tahsis edileceğinin tespit edilmesidir. Bütçe hakkı da toplum adına bütçe içine alınacak hizmetleri belirlerken, bu hizmetler için katlanılacak fedakârlıklara da karar verilmesini içirir (Gürsoy, 1980). Bütçe hakkı milletin ve dolayısı ile millet adına karar alan temsilcilerin, devletin hangi hizmetlere ne ölçüde kaynak tahsis edileceği ile halka ne gibi sorumluluklar yükleneceğine millet adına karar almaya yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmalarını açıklar (Gürsoy, 1980). Bütçe hakkının millet temsilcilerinin yetkisine verilmiş olmasının nedeni, fertlerin vergi mükellefi olmalarından dolayı değil, demokratik rejimin olduğu tüm ülkelerde hükümranlık hakkına milletin sahip olmasından ileri gelir (Sayar, 1970). Hükümranlık millete ait ise bütçeyi onaylama ve denetlemek de millete aittir. Demokratik rejimin olduğu ülkelerde vatandaşlar oy kullanarak bütçe haklarını da kullanmış olurlar (Sayar, 1970). Zira devlet ve vatandaşlar arasında var olan en önemli bağ seçim sürecidir (Poggi, 2011, s.177).

Vatandaşların ister vergi mükellefi olsun ister olmasın, bütçe hakkına sahip olmaları, ulus egemenliğinin gereğidir ve en önemli sonucudur. Sayar'a göre vatandaşlara ait olan bütçe hakkını, temsili demokrasinin olduğu ülkelerde vatandaşlar seçmiş oldukları temsilciler aracılığı ile kullanırlar. Bütçe hakkı vatandaşların devleti kontrol etmesine ve denetlemesine imkân veren bir katkıyı da sağlamıştır. Vatandaşlar ödemiş oldukları vergilerin karşılığında almış oldukları hizmetleri de sorgulama bilincini kazanmışlardır (Canbay ve Gerger, 2012).

Devlet bütçesi hem iktisadi olarak hem de mali olarak devletin yerine getireceği hizmetleri tespit etmesi ve yerine getirmesi beklenilen politikalar yönünden önceliklerini belirlemesi, hesap verilebilirliğe dayalı olması gibi çeşitli özelliklere sahiptir. Bu özellikleri bakımından politik tercihlerin yansıtıldığı devlet bütçesi özel bütçeden farklı olarak toplumsal kaynaklarla fonlanırlar (Rubin, 2000, s.1-7, aktaran Bağlı, 2012, s.50).

Hükümet kamuya ayrılan kaynakların nasıl ve nerelere dağıtılacağını belirler ve bu kaynaklardan elde edilen gelirlerin toplanması ve harcamaların gerçekleştirilmesi yetkisini kullanır. Bu özelliği ile aslında millete ait olan bütçe hakkı, yine millet adına temsilcileri aracılığı ile kullanılır. Demokratik ülkelerde bütçe hakkı millet adına parlamento tarafından

kullanılır (Feyzioğlu, 1984, s.12). Parlamentonun bu yetkiye sahip olması egemenliği millet adına kullanmasından kaynaklanır. Bu durumda parlamentonun sahip olduğu bu yetki "bağlı yetki"'dir.

Henry Laufenburger bütçenin bir çeşit "filtre" ve toplumsal politika açısından güçlü bir araç olduğunu vurgulamıştır. Çünkü bütçe rakamlar yığını değil, onun ötesinde toplum refahını etkileyen ve devlet ile toplum arasındaki ilişkileri belirleyen bir belgedir. Bütçe hakkının millete ait olması neticesinde milletin arzu ettiği yönde değişim yapma gücü millete tanınmaktadır (Canbay ve Gerger, 2012)

Anayasal olarak parlamentolar bütçe hakkına sahiptir. Bütçe hakkının parlamentoya ait olduğunun en belirgin olduğu aşamalar ise; onaylama ve uygulamaların denetlenme aşamalarıdır. Bu aşamalarda milli egemenliğin hangi organda olduğunu ve hangi makamlar tarafından temsil edildiği apaçık görülmektedir. Bütçelerin parlamentolar tarafından denetime tabi olması milli iradenin gerekliğidir (Coşkun,1978). Bütçe hakkının soyut bir kavram olmaktan çıkarıp somutlaştıran durum bütçenin uygulama sonuçlarının parlamento aracılığı ile denetlenmesidir. Bütçe gelirlerin tahsil edilmesi ve masrafların ödenmesi hakkında yürütme organına verilen onay ve yetkilendirmeyi içeren bir kanundur. Bundan dolayı bu onay ve yetki kullanımının bütçe kanununa uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi gereklidir (Erginay, 1985). Bu açıdan bütçe hakkı üç aşamalı bir süreçtir. Bütçenin hazırlanması ve planlanması ile başlar, gelirlerin tahsilatı ve masrafların yapılması gibi uygulama aşaması ile devam eder ve uygulama aşamalarının denetimi ile son bulur. Bütçe ve kesin hesap bütçe hakkı nedeniyle parlamentolar tarafından onaylanan birer kanunlardır.

Geleneksel anlayışa göre bütçe hakkı; hükümetin gelir toplarken ve harcama yaparken parlamento onayına tabi olması, onayı alamama durumunda ise, gelir toplayamama ve harcama yapamamasıdır. Parlamento onayı kamu maliyesinde mutlak gücü temsil eder. Ancak bu güç "parlamentolar tarafından hangi düzeyde kullanılmaktadır?" sorusu büyük önem taşımaktadır. Parlamentoların geniş yetkilere sahip olması bu yetkileri her zaman etkin kullanıldığı anlamına gelmez. Bundan dolayı parlamentolara verilmiş biçimsel yetkilerin yanında parlamentoların kamu politikaları oluşturma aşamasındaki etkinliği tartışılmaktadır. Son zamanlarda kamu mali yönetiminde yenilikler yaşanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.201-225). Yaşanan bu yenilikler doğrultusunda bütçe hakkının gerçek sahibi olan vatandaşların kamu maliyesinde etkinliğinin artırılması konusunda arayışlar öne çıkmıştır.

Bütçenin üç temel aşaması vardır. Bunlar hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesidir. Bu aşamaları anayasal düzen belirler. Anayasal hareketlerin temelinde ise

halkın vergiler üzerinde belirleyici olma iradesi yatmaktadır (Bulutoğlu, 2004, s.30). Bütçe hakkı vatandaş üzerine kamu ihtiyaçları nedeni ile doğan giderleri karşılamak için vatandaşa yüklenen sorumluluklardan dolayı doğmuştur. Devletin giderleri artınca kendi üzerindeki yükün de arttığını gören vatandaşlar bu konuya olan ilgilerini artırmışlardır. Yöneticiye karşı verilen ilk tepkiler bütçe hakkının içinde vergi hakkının da olduğunu gösterir(Gürsoy, 1980: s.56).Vergi mükellefi olup olmadığına bakılmaksızın bütçe hakkının tüm vatandaşlara tanınmış olması, milli egemenliğin gereği ve sonucudur (Bağlı, 2014, s.37). Vatandaşlar sahip olduğu bütçe hakkını parlamentodaki temsilcileri aracılığı ile kullanarak devlet yönetiminde söz sahibi olurlar. Parlamentolar üzerinde yapılan denetimler aracılığı ile denetim hak ve yetkisini de yerine getirmiş olmaktadır.

Bütçe hakkı denilince akla daha çok bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında yürütme organının parlamento tarafından kısıtlanması, denetlenmesi ve halk adına parlamentonun bu görev ve yetkileri yerine getirmesi akla gelir. Ancak bütçe hakkının en önemli unsurlarından biri de; gelirleri tahsil etme, harcamaları gerçekleştirme ve borçlanmaların yürütme organı tarafından bütçe kanunlarına ve kanunların işaret ettiği esas ve usullere uygunluğunun denetiminin yapılmasıdır (Akbey ve Gök, 2020, s.280). Bu denetim mekanizması yıllık olarak yürütme organından hesap sormak şeklinde gerçekleşir. Bu hesap sorma ise kesin hesap kanunu aracılığı ile sağlanır. Kesin hesap kanunu bütçe hakkının kullanımının uygunluğunu denetler ve bütçe hakkının tamamlayıcı parçasıdır.

1.2.2. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkının Türkiye'de ilk olarak 1876 Kanun-ı Esasi'nin kabul edilmesi ile başladığı görülmektedir. Bu anayasa Fransız Anayasasına benzer şekilde vatandaşların ödeyecekleri vergilerin hem bir yasaya dayanması gerektiğini hem de ödeme gücüne göre belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir (1876 Anayasası[2], md.20, 25). Bu bağlamda vergilerin onaylanması ve bütçe hakkı ile ilgili düzenlemeler Anayasada yer almıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012, s.33).

Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi batıda olan halk hareketlerine paralel olarak ilerlememiş, Osmanlı Devletini ekonomik sıkıntılardan kurtarmak isteyen yöneticiler eliyle

[2] MADDE 20.- Tekâlifi mukarrere nizamatı mahsusasına tevfikan kaffei tebaa beyninde herkesin kudreti nisbetince tarh ve tevzi olunur.
MADDE 25.- Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve namı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz.

gelişmeler yaşanmıştır. Osmanlı Devletinde devlete ait gelir ve giderleri gösteren belgelerle Tanzimat öncesi dönemlerde de karşılaşmak olasıdır. Fakat bu belgeler devlete ait gelir ve giderlerin elde edilmesi ile harcanmasına izin veren hukuksal dokümanlar olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Osmanlı Devletinde yürütme organının sahip olduğu yetkileri sınırlandırılması Tanzimat döneminden sonra kurulan "Meclis-i Vala-yı Ahkâm ı-Adliye" adı verilen meclis aracılığı ile padişaha ait yasama yetkisi ile vatandaş üzerine mali sorumluluk yükleme yetkisi de bürokrasi tarafından kayıtlandırılmaya başlanmıştır. Tanzimat Dönemi bütçede verilen açıkların kapatılması niyetiyle, önceki yıllarda yapılan giderleri rehber alan bütçelerin hazırlandığı bir dönem olmuştur. 1876 yılında I. Meşrutiyet ilan edilmiş, Kanunu-i Esasi kanunu ile bütçe hakkı ilk kez vatandaşların seçtiği temsilcilerinin de katıldığı bir meclis olan Meclis-i Umumi 'ye verilmiştir. Bu tarih bütçe hakkının Türkiye'de gelişiminde önemli bir dönemdir.(Şener, 2007, s.5-13). 1876 Anayasası, Divan-ı Muhasebat'ın devlete ait gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasında görevli ve yetkili olan memurların işlemlerini denetleme amacıyla kurulmasını ve Kesin Hesap Kanunu'nun en geç dört yıl içinde parlamentoya sunulmasını öngörmüştür. Fakat bu parlamentonun ömrü kısa olmuş ve 1877 bütçesini kabul ettiği halde denetlemesini gerçekleştiremeden dağılmıştır. (Öner, 2008, s.271; Feyzioğlu, 1981, s. 24-35). Bütçe hakkına gerçek anlamda II. Meşrutiyet döneminde geçilmiştir. Bu dönemde bazı bütçe disiplinlerine dayanan ve ilk çağdaş bütçe kabul edilen 1909 bütçesi Muhasebe-i Umumiye kanunu ile birlikte kabul edilmiştir. Daha sonra bu uygulama 1910 ve 1912 yıllarında da devam etmiştir (Öner, 2008, s.271).

1.2.2.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu

1924 Anayasası vergilerin kanuniliğini sağlamış, bütçe kanunlarının geçerlilik süresini bir mali yıl ile sınırlamış ve her yıl Kesin Hesap Kanun Tasarısını o yılın bitiminden en geç iki yıl içinde Meclise sunulmasını öngörmüştür. Bununla birlikte bütçe harcamaları ve denetimine ilişkin çağdaş esaslar belirlenmiştir (Feyzioğlu, 1981, s.32). Muhasebe-i Umumiye Kanununa eklenen bazı hükümlerle 1927 senesinde tekrar 1050 Sayılı Kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Eklenen hükümler ve yapılan düzenlemeler merkezi idareyle sınırlı kalmamış, belediyeler ve il özel idarelerini de bu kapsama dâhil etmiştir. Artık merkezi idare, belediye bütçeleri ve il özel idare bütçeleri de TBMM denetimine tabi kılınmıştır. Bu denetimleri TBMM adına Divan-ı Muhasebat gerçekleştirmektedir. (Öner, 2008, s.271). 1050 sayılı kanun 1924 ve 1961 Anayasalarında değişiklikler olsa da

uygulanmış, 1982 Anayasasında da 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilene kadar yaklaşık 80 sene yürürlükte kalmıştır.

1.2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Dünyada yaşanmakta olan gelişmelerle birlikte Türkiye'de 21. Yüzyılın başlarında kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde reform denilebilecek değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerin en önemli değişikliği 2003 yılında çıkarılmış olan ve 2006 yılından sonra uygulanmaya başlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesi olmuştur. Bu kanun ilke olarak mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine dayanmanın yanında stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeyi ve performans denetimi konularını da düzenlemeye almıştır. 5018 Sayılı Kanun TBMM bütçe denetimini etkin bir hale getirmek için kullanılan yöntem ve araçları hem sayı bakımından hem de kalite açısından geliştirmekle kalmayıp, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliğin önemini vurgulamış, performans odaklı, çok yıllı bütçe sisteminin yerleşmesini hedeflemiştir. Yapılan bu reformlar TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünü güçlendirmiş ve sorumluluklarını artırmıştır.

5018 sayılı kanun dünyadaki benzer uygulamalarda olduğu gibi bütçe hakkının kullanımında TBMM'nin konumunu güçlendirmek ve bütçenin görüşmelerinin kapsamını ve niteliğini genişleterek parlamenterlerin politika alternatifleri arasından tercih yapmalarına imkân tanıyan bir sistem getirmiştir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun ile birlikte kamu kaynaklarının kullanılmasında dört ana esas belirlenmiştir. Bunlar; mali saydamlık, hesap verilebilirlik, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllı bütçelemedir. Bu esaslar doğrultusunda şekillendirilen bütçe reformlarının kapsamlı bir şekilde bütçelenmesine, TBMM'ye sunulan raporlama sistemine dayanması da öngörülmüştür (Yılmaz ve Biçer, 2010b, s.158).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılında uygulamaya koyulmuştur. Bu aradaki zaman dilimi bir geçiş sürecini oluşturmaktadır. Önceki kanuna göre daha etkili bir şekilde Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu tasarılarını TBMM'ye sunma ve görüşme aşamalarını düzenlemiştir. Bu kanuna göre Kesin Hesap Kanun tasarısı ilgili mali yılın bitiminden itibaren bir yıl içinde TBMM'ye sunulması genel uygunluk bildiriminin ise Kesin Hesap Kanun Tasarısının sunumundan itibaren en geç altı ay içinde sunulması en önemli yenilikler arasında sayılabilir. Ayrıca milletvekillerinin bütçe teklifleri ile ilgili değişiklik hakkında olan hakları "gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler

yapamayacaklardır.” İfadesi ile anayasal bir sınırlamaya tabi olmuştur (Feyzioğlu, 1981, s.35). Kesin Hesap Kanun Tasarısının da Bütçe Kanun Tasarısı ile birlikte plan bütçe komisyonunda gündeme alınması ve daha sonra genel kurulda görüşülerek karara bağlanması 5018 Sayılı Kanun ile öngörülmüştür. Böylece Kesin Hesap Kanunu tasarısı gecikme yaşanmadan görüşülebilecektir (Öner, 2008, s.271). Anayasaya eklenen, milletvekillerinin genel kurul görüşmeleri sırasında gider artırıcı ve gelir azaltıcı hüküm koyamama (md.162) hükmü dikkate alındığında bütçe görüşmelerinin önemli aşamasının Plan ve Bütçe Komisyonu olduğu görülmektedir.

Dünya üzerinde kamu mali yönetimi ve kontrolü alanında yapılmış olan reformlar üç temel esasa dayanmaktadır. Bunlar kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin artırılması, mali disiplinin sağlanması ve kamu kaynaklarının kullanımı sonrasında hesap verilebilirliğin sağlanmasıdır. Devletler bu esasları sağlamak için gerekli yasal düzenlemeleri sağlamalı, yasama organları bütçe sürecinde etkinliğini artırmalıdır (Blondal, 2003). 5018 Sayılı Kanun dünyada yaşanan gelişmelere paralel bir şekilde gelişme göstererek bütçe hakkının etkinliğini güçlendirecek düzenlemeler barındırmaktadır. Uzun yıllar süren mücadeleler sonucunda bugünkü anlamına kavuşan bütçe hakkı, halkın veya temsilcilerinin devletin nerelere ve ne miktarda harcama yapacağına, bu harcamaları yaparken halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceğine dair söz sahibi olmasını ifade eder. Bu tanım çerçevesinde bütçe hakkı, kamu faaliyetlerinin parlamento tarafından onayı olarak tanımlanabilir (Ocakçıoğlu, 1982, s.450). Günümüzde bütçe hakkı ulusal egemenliğin apaçık bir şekilde ifadesini bulduğu nokta olarak görülmektedir (Feyzioğlu, 1982, s.433). Bütçe hakkı anayasal haklar arasında öncülük yapması açısından her zaman önemli bir yere sahip olmuştur. Bütçe hakkı kavram olarak siyasi, ekonomik, sosyal süreçler bakımından kendini yenileyerek kapsamı genişletmiştir (Ocakçıoğlu, 1982, s.459).

1.3. Bütçe İlkeleri

Bütçelerin amacı sadece ekonomik hedefleri gerçekleştirmek değildir. Ekonomik fonksiyonlarının yanında siyasi, sosyal, hukuki fonksiyonları da bulunmaktadır. Bütçenin bu fonksiyonlarını yerine getirmesi ancak belli ilke ve standartlara uyması ve sahip olması ile mümkündür.

1.3.1. Bütçe İlkelerinin Etkinliğini Sağlayacak Hususlar

Kamu mali yönetiminin etkinliği ve bütçe için bazı önemli ön şartların sağlanması gerekmektedir. Bu ön şartlar şunlardır (Siswana, 2007, s.128-129):

- Hukukun Üstün Tutulması: Bütçe, usul ve esaslarına uygun olarak tanımlanan yetkililer tarafından oluşturulmalıdır.
- Bütçeye Bağlı Olma: Kamusal gelir ve giderlerin parlamentonun onay verdiği şekliyle gerçekleşmesi gereklidir. Yeniden bir düzenleme gerekirse, yeni düzenleme yine aynı birim tarafından yapılmalıdır.
- Şeffaflık: Bütçe ile ilgili bilgi ve belgeler kamuya açık olmalıdır.
- Tercihlerin Kamuya Açık Olarak Yansıtılması: Yürütme organının seçmenlerin tercih ve ihtiyaçları hakkında ki bilgiye ulaşabilir olması gerekir. Tercihler ve ihtiyaçlar hakkında yanlış veya eksik bilgi kaynak dağılımındaki etkinliği bozar.
- Yapısal Açıklardan Kaçınma: Bütçe hazırlanırken uzun vadeli planlama ile gelir ve giderlerin denk olması gerekmektedir. Bütçede önemli olan tek yıllık bir durumdan ziyade uzun vadeli denkliktir.
- Bütçenin Zamanında Onayı: Etkin bir kamu mali yönetim ve yürütme organının performansına önemli bir katkı sağlayan unsur bütçe sürecine bağlılıktır. Yeni mali yıla girerken, o yılın bütçesinin kabul edilmiş olmaması belirsizlikler ve etkisizliklerin meydana gelmesine neden olabilir.
- Gerçekçi Bir Tahmin Ve Öngörü: Gelirlerin ve giderlerin gerçekçi bir şekilde tahmin edilmesi önemlidir. Giderlerin tahmin edildiğinden yüksek ve gelirlerin tahmin edildiğinden düşük olması, ödenek yetersizliği nedeniyle yarıyıl düzeltmelerini gerektirir.
- Uygulanabilir Muhasebe Sisteminin varlığı: Yürütme organının ve alt birimlerinin ne kadar paranın harcandığını ve ne kadar nakit bulundurduklarını bilmesi gerekmektedir.
- İşlevsel Bir Denetim Sistemi: Hükümetler etkin işleyen bir denetim mekanizması aracılığıyla hesap verilebilirliği sağlayabilmelidir. İlk olarak ön denetim kapasitesinin varlığı gerekmektedir. Bu ön denetim ile gereğinden fazla harcamalara karşı ön planlama ve kontrol sağlanmalıdır. İkincisi ise harcama sonrası denetimdir ki bu denetimle birlikte giderlerin ne amaçla yapıldığı, harcama sonrası sonuçların nasıl olduğu ile ilgilenir.

Bahsi geçen ön şartlara ek olarak etkin bir kamu mali yönetimi için bazı demokratik

unsurların da bulunması önem arz etmektedir. Bu unsurlar için Gildenhuys şunları ifade etmiştir (Gildenhuys, 1993, s.54):

- Etkin ve verimli bir kamu mali yönetimini sağlamak için, alınacak kararların her zaman kamu kaynaklarının dağıtımının adil, verimli ve etkin bir biçimde alınmalıdır.
- Kamunun sahip olduğu mali kaynakların dağılımını vatandaşın ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak şekilde sağlanması amaçlanmalıdır.
- Vergi yükü adaletli ve kabul edilebilir düzeyde dağıtılmalıdır.
- Halkı temsil etmek adına parlamentoda bulunan siyasi temsilciler, kamu gelirlerini tahsil ederken ve kamu giderlerini gerçekleştirirken taşıdıkları sorumluluğun bilincinde olmalı ve hesap verebilir olmalıdır.
- Siyasi temsilciler toplumsal gereksinimleri tespit ederken ortak ihtiyaçlara karşı duyarlı olmalı ve bu ihtiyaçlara cevap verebilmelidir.
- Toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yürütme organının taşıdığı sorumluluk uygulayacakları programların etkili ve verimli olarak gerçekleşmesine yönelik olmalıdır.
- Kamu mali yönetimi ile ilgili tüm eylem ve uygulamalar şeffaf bir şekilde yerine getirilmeli, kamuya açık olmalıdır.

1.3.2. Bütçe Reform İlkeleri

Bütçe sürecinin sağlıklı ilerleyebilmesi için bütçeyi uygulayan ülkenin benimsediği ilkeler çok önemlidir. Ancak bütçeleme sürecinin kararlaştırılmasında uygulanacak reformlar konusunda benimsenmesi gereken başlıca ilkeler mevcuttur. Örnek vermek gerekirse uygulanacak bütçeleme sistemini bir başka ülkenin sisteminden aynı şekilde kopyalayarak uygulamak reformu başarılı yapmayabilir, üstelik mevcut durumdan daha olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilir. Bu konular ile ilgili Fölscher on temel ilke üzerinde durmuştur (Fölscher, 2006, s.3-15):

- Etkili Bir Bütçe Reformunun Sistematik Bir Yaklaşım Gerektirmesi: bütçeleme sisteminin etkili bir biçimde işlemesi için kamu kaynaklarının kullanılacağı yerler doğru tespit edilmeli, nakit yönetimi doğru idare edilmelidir. Karmaşık bir bütçeleme sisteminin varlığı daha iyi çıktılar elde etmeye neden olmayacağından etkili bir bütçeleme ve muhasebe sistemi tercih edilmelidir. Uygulanacak politikalar ile bütçeleme arasında güçlü bir bağ olmalıdır. Araçsallıktan ziyade amaçlar ve ilkeler konusunda net olunmalıdır. Bir

başka ifadeyle bütçe reformu teşebbüslerinde uygulanacak yöntemlerden çok bütçenin amaçları ve ilkeler konusunda net ve samimi olunmalıdır. Zira bütçeleme sistemleri birer araçtır. Uygulanan bir sistem bir ülkede çok başarılı sonuçlar elde edilirken, bu sistem diğer bir ülkenin mali durumuna uygun olmayabilir ve benzer sonuçlardan uzak çıktılar elde edilebilir. Dolayısıyla gerçekleştirilmesi düşünülen bütçe reformları için önce hangi amaçların gerçekleştirilmek istendiği belirlenmeli, daha sonra bu amaçlara ve ülkenin özelliklerine uygun araçlar seçilmelidir.

- Bütçe Aktörlerinin Davranışlarını Değiştirme/Etkileme İlkesi: araçsalcı yaklaşımla yapılan reformlar sonuçları itibari ile etkisiz kalabilirken maliyet bakımından pahalı teşebbüsler olabilmektedir. Bu durum özellikle teknik reformlar için geçerlidir. Ayrıca teknik reformlar beşeri aktörler üzerinde ya çok az etki yaratır ya da hiç etki göstermez. Ancak iyi bir bütçe reformu bütçe aktörlerinin davranışlarını değiştirmesi beklenir.
- Bütçe Reformlarının Demokratik Kamu Hesap Verilebilirliğini Desteklemesi İlkesi: özellikle kurumsal olarak zorlukların yaşandığı yerlerde bütçe reformlarını başarılı kılmak için maliye bakanlığı gibi merkezi kurumların yürütme organı tarafından daha iyi bir ekonomik yönetim ve ihtiyaç planlanması ile desteklenmelidir.
- Bütçelemede Politik Katılımın Önemi İlkesi: uygun düzeyde siyasi katılımı sağlayan sistemler bütçeleme sürecinin gelişmesine katkı sağlar. Daha geniş kamu hesap verilebilirliği için mali yönden yeterli ödeneğin sağlanması gerekir, ancak ödenek tahsisi politik bir karar olmasından dolayı uygun düzeyde politik katılımın olduğu sistemlerde hesap verilebilirlik daha güçlü olacaktır. Ayrıca bütçe konusunda uzmanlaşan bir alt kabine hem daha etkin olacak, hem de üst kabineyi bilgilendirerek daha güçlü bir bütçe sisteminin oluşmasına katkı sağlayacaktır.
- Makro-Mali Durumun Önemi İlkesi: yapılacak olan reformların bütçeleme sistemini kriz gibi mali durumu yıkacak etkilerden koruması gerekir. Özellikle sorunlu reform teşebbüsleri bu reformlar üzerinde ekonomik ve mali krizlere karşı yıkıcı etkiler yaratabilmektedir. Bu yıkıcı etkilerden korumak için yapılacak reform çalışmaları şeffaflık ve teknik yönden sağlam olmalıdır. Yapılacak gelir tahminlerinde olacak sapmalar ve tahminlere olan güvensizlik bütçeye olan güveni sarsar ve yıl içinde kesintilere neden olabilir.
- Orta Vadeli Harcama Tipi Reform İlkesi: Orta vadeli harcama tipi reformlar güvensizliği yönetmek için bir planlama aracı sunmaktadır. Harcamaların yapılması ve

gelirlerin elde edilmesi eş zamanlı olmayabilir. Gelir ve giderlerin farklı zamanda gerçekleşmesi bir dengesizliğe neden olur ve bu dengenin iyi ayarlanması gerekmektedir. Etkili bir bütçeleme ve bütçe reformu için bütçe çerçevesi ile gelecek planlaması kritik iki araç konumundadır. Kısa vadeli harcamaların bir katılığı olan harcamaların öncelikleri arasında geçiş sağlanamaması ortadan kaldırılmalı, mali istikrar sağlanmalı, politikalar öngörülebilir olmalıdır.

- Esneklik, Öngörülebilirlik Ve Sağlamlığın Dengelenmesi İlkesi: Sürmekte olan bir kamu hizmetinin harcamalarında olan katılığı gelişen şartlara uyum sağlaması, politika değişikliklerinin öngörülebilir olması gerekmektedir. Değişen şartlara karşı esnek bir bütçe sistemi kırılganlığı azaltırken değişen duruma göre güncellenen politikaların öngörülebilir olması güvenilirliği ve dolayısı ile sağlamlığı artırır. Ayrıca bütçelemenin esnekliği ile öngörülebilir politikaların uygulanması arasında dengenin sağlanması büyük önem arz eder.
- Performans Esaslı Bütçenin Tanıtılması İlkesi: kamu hizmetleri belirlenirken ve uygulanırken performans esası önem taşır. Performans esası uygulanırken farklı ülkelerde farklı deneyim ve tecrübeler yaşandığı için farklı modeller gelişmiştir. Bunlardan ilki performans bilgi ve belgelerinin mekanik olarak bir araya getirilmesinden çok bu bilgi ve belgelerin bütçe hazırlanır ve uygulanırken nasıl kullanılacağı önemlidir. İkinci olarak performans esasın yönetim sistemini bütçeleme sürecinde alınan kararlardan ayrı tutmak gerekir. Bütçeleme sürecine katılan katılımcılar arasındaki iletişimi güçlendirmek için kullanılmalıdır. Son olarak performans esaslı bütçe sisteminden faydalanmak için bir takım teknik şartların sağlanması gerekir. İdari ve ekonomik sınıflandırma sisteminin sağlanması, ödenek ve politikaların performansa bağlı olması, bütçeyi uygulayan kişilerin hesap verilebilirlik çerçevesinde sorumlu tutulması, kamu ihtiyaçları karşılanırken bunların etki ve sonuçları konusunda şeffaf olunması gerekmektedir.
- Doğru Uygulama İlkesi: bütçe reformlarının uygulama aşamalarının doğru tespit edilmesi ve uygulamanın tespit edilen bu aşamalara göre hayata geçirilmesi hayatidir. Reformlar uygulanırken sistemin sınırlarına dikkat edilmeli ve reformun aşamaları buna göre uygulanmalıdır. Ayrıca reform bütçe aktörlerinin bir kısmı tarafından değil, sisteme dâhil herkes tarafından katkı sağlama yoluyla uygulanmalıdır.

Devletlerin büyümesi ile birlikte daha teknik ayrıntılar içeren bütçe sistemlerine olan ihtiyaç artmıştır. Bürokratik aşamaların da gelişmesiyle yürütme organına yüklenen sorumluluk artmıştır. 20. Yüzyıla gelindiğinde parlamentolar bütçelemede yaşanan değişimler karşısında zorluklar yaşamıştır. Özellikle yürütme organının bütçeleme

konusunda sahip olduğu tecrübe, birikim ve uzmanlaşmanın karşısında yasama organı bu konuda yetersiz kalmıştır. Bu sebeplerden dolayı bütçenin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi ve parlamentoların bütçeleme sürecindeki bilgi birikimi açısından eksikliğini telafi etmek amacıyla bütçe ilkeleri benimsenmiştir. Bu bütçe ilkeleri klasik ve modern bütçe ilkeleri olarak iki ana başlık altında incelenecektir.

1.3.3. Klasik Bütçe İlkeleri

Bu bölümde bütçenin klasik ilkelerinden bahsedilecektir. Klasik bütçe ilkeleri 19. Yüzyılda geliştirilmişlerdir. Bu yüzden klasik bütçe ilkeleri adını almışlardır.

1.3.3.1. Genellik İlkesi

Genellik ilkesi devletin tüm gelirleri ile giderlerinin bütçede yer almasını ifade eder. Genellik ilkesinin iki temel unsuru vardır. Bunlar gayri safilik ve adem-i tahsistir. Gayri safi usulde bazı kamu giderlerinin bazı kamu gelirlerinin arkasına gizlenmesine izin verilmez. Gelir ve giderler tamamen birbirinden bağımsız olarak bütçede ayrı ayrı yer alır (Eroğlu, 2021). Başka bir ifade ile gelirlerin elde edilmesinde yapılan masraflar gelirden düşülerek net gelir olarak kaydedilmesine müsaade edilmez. Elde edilen gelir ile gerçekleşen gider ayrı ayrı kaydedilerek devletin toplam geliri ile gideri hakkında detaylı bilgiler edinilir. Bütçenin genellik ilkesine uyulmaması durumunda bütçe kanunu ile kesin hesap kanunu üzerinde yasama organının denetimi zayıflar ve kaynakların savurganca tüketilmesine yol açabilir. Genellik ilkesine uyulmadığı bir bütçe sisteminde birçok harcama ve gelirler bütçe kalemlerinde yer almayacaktır ve yasama organı gerçek kamu gelir ve giderleri hakkında doğru bilgiye ulaşamayacaktır. Bazı vergilerin tahsilatı için yapılan masraflar görünmeyecek ve gerçek gelir ile giderler hakkında doğru bilgiye erişilemeyecektir. Yasama organı safi usul uygulandığı durumda yasama organı bu bilgiden mahrum kaldığı kısım için herhangi bir önlem alamayabilir ya da alacağı önlemler için geç kalabilir. İçinde gelir olan giderler ile içinde gider olan gelirlerin yer aldığı bir bütçenin gerçek durumunu öğrenmek zor bir durum alır. Ve bu durum kamu kaynaklarının israfına neden olmaktadır (Erçin, 1938, s,57-58).

Genellik ilkesinin bir diğer unsuru ise adem-i tahsis yöntemidir. Yani tahsis usulünün yokluğu demektir. Adem-i tahsis usulünde bazı gelirlerin bazı giderlere tahsis edilmesine müsaade edilmez. Elde edilen gelirler gelir havuzuna aktarılırken, yapılacak olan harcamalar

toplam gelir havuzundan karşılanır. Örnek vermek gerekirse motorlu taşıtlardan elde edilen gelirlerin karayolları harcamaları için kullanılması adem-i tahsis ilkesine aykırı bir durumdur. Ve bu genellik ilkesine zarar verir.

Bütçenin genellik ilkesine uyulması sadece gerekli değil aynı zamanda yürütme organı açısından arzulanan bir durumdur. Çünkü genellik ilkesi ile kamu harcamaları yürütme organının idaresinde ya da kontrol mekanizması içinde yer alabilmektedir. Böylece bir kamu idaresi eline geçirdiği bir kamu kaynağını keyfi bir biçimde kullanamayacaktır (Taşlıyük, 1964, s.105).

1.3.3.2. Birlik İlkesi

Bütçenin birlik ilkesi devletin sahip olduğu gelir ve giderleri tek bir bütçede göstermesidir. Birlik ilkesi bir tek bütçe haricinde gelir elde edilmesine ve gider gerçekleştirilmesine müsaade etmez. Böylece devlet bütçesini tek bir belge üzerinden takip etmek mümkün olacaktır.

Devletlerin büyümesi ile birlikte geleneksel bütçe ilkelerinde bazı istisnaların gelmesi kaçınılmaz olmuştur. Fonların, döner sermayelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların genel bütçe dışında tutulması ve kendi bütçelerine sahip olmaları birlik ilkesinin istisnasını oluştururken aynı zamanda birlik ilkesine zarar vermektedir (Çağan, 2008, s.188). Bu kurumlar kendi bütçelerine sahiptir ancak yine de bütçeleri parlamentoda onaylanır. Parlamento onayı birlik ilkesinin sağlandığı anlamına gelmez. Birlik ilkesine zarar veren bu kurumların kendi bütçelerini hazırlaması değil, devlet bütçesinin tek bir belgede toplanmaması durumudur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015, s.45). Birlik ilkesi bütçenin denk olup olmadığını gösteren tek belgedir. Devletin sahip olduğu gelir ve giderler birden çok bütçe ile uygulanmak istendiğinde bütçe açığı bunlardan birine ya da birkaçı içinde kaybolacaktır. Birlik ilkesi sağlandığı takdirde devletin sahip olduğu tüm gelirler ve yapması gereken tüm giderleri tek bir bütçe üzerinde göreceğimiz için bütçe açığı olacaksa tüm açıklığı ile görülebilecektir (Taşlıyük, 1964, s.60). Bütçeyi tek bir belgede toplamak yerine birden fazla bütçe hazırlamak ve bütçe dışında hesaplar bırakmak kamu mali durumunun gerçek durumunu yansıtmayacağı gibi kamuoyundan gerçek durumu gizlemeye neden olabilmektedir(Erçin, 1938, s.61).

1.3.3.3. Açıklık İlkesi

Bütçenin açıklık ilkesi; bütçe ile ilgili tüm bilgi ve belgelerin açık ve herkes tarafından anlaşılabilir olmasını ifade eder. Bütçeye yüklenen görevlerin ve bütçeden beklenen fonksiyonların artması ile bütçe ve ilgili dokümanlar teknik olarak karmaşık bir hal almış ve açıklık ilkesinin zedelenmesine neden olmuştur (Eroğlu, 2021).

Bütçelerin herkes tarafından anlaşılıp, yorumlanabilmesi ve hatta eleştirilebilmesi açıklık ilkesinin tam anlamıyla uygulandığı anlamına gelir. Bütçe sadece alanında uzman kişiler tarafından anlaşılabiliyor ise açıklık ilkesi sağlanmamış demektir. Bütçenin fon kaynağının vatandaşlar olduğunu göz önünde bulundurursak bütçenin vatandaşlar açısından açık ve anlaşılır olmasının önemi daha iyi kavranabilir. Bu konuda hükümetler vatandaşlar için bütçe özetleri, bütçe rehberleri ve yine vatandaş için kesin hesap kanunu hakkında rapor ve özet hazırlamaları bu konu hakkında alınabilecek tedbirlerdendir (Tüğen, 1997, s.38)

Bütçenin açıklık ilkesi ancak sistematik bir kamuoyu paylaşımı ile sağlanabilir. Bütçenin ve ilgi dokümanların vatandaşla paylaşılması açıklık için tek başına yeterli olmayıp, bunların paylaşımında süreklilik ve istikrar gereklidir. Ayrıca dış denetim raporları, aylık, yarıyıllık bütçe gerçekleşme raporları gibi bütçe ile ilgili ve ilişkili dokümanların vatandaşın erişimine açıklığı bütçenin açıklık ilkesinin sağlanmasında katkı sağlayacak hususlardır.

1.3.3.4. Denklik İlkesi

Bütçenin denklik ilkesi bütçenin gelirleri ile giderlerinin denk olmasını ifade eder. Özellikle klasik maliye anlayışına ait olan bu ilke, bütçenin açık vermesine karşı olduğu gibi fazla vermesine de karşıdır. Ancak bütçede fazla verilmesinden ziyade açık verilmesi daha sık rastlanılan bir durum olduğu için bütçe denkliği denildiğinde bütçenin açık vermemesi durumu anlaşılır. Bu ilkenin temelinde yatan düşünce devletin sahip olduğu gelir kaynakları kadar harcama yapmasına dayanır. Ayrıca klasik maliyeciler arasında da bütçe fazlası verilmemesi fikrinde birlik yoktur (Eroğlu, 2021). Bazı klasik maliyeciler tasarrufun erdemli bir davranış olduğunu savunarak bütçede fazla verilmesinin kabul edilebilir bir durum olduğunu belirtmişlerdir. Diğer maliyecilere göre bugün verilen bütçe fazlalarının gelecek dönemde bütçe açıklarına neden olabileceği endişesini taşımışlardır. Bu endişelerin temelinde yürütme organının bütçede verilen fazlaları ihtiyaç duyulmayan alanlarda kullanacağı ve bu harcamaların kurumlaşarak kamu kaynaklarında bir azalmaya ve israfa

neden olacağı yatmaktadır. İkinci dünya savaşına kadar olan dönemde kamu ekonomisi ve Pazar ekonomisi arasında bir fark görülmemesinden dolayı bütçenin denk olması düşüncesi hâkim kılınmıştır. Ancak devlete yüklenen görevlerin çeşitlenmesinde ve bütçenin artan fonksiyonlarına ek olarak vatandaşın artan beklentileri ile denklik ilkesi eski önemini yitirmesine neden olmuştur (Türk, 1979, s.283-286).

Bütçenin denklik ilkesinin fazla verilerek çiğnenmesinin bir diğer eleştirisi ise ideal kaynak dağılımını bozması ile ilgilidir. Bütçede fazla verilerek kamu kesiminin kullanmayacağı fonların özel sektörden kamuya atıl bir kaynak sağlama yoluyla verimsizleştireceğidir. Kamunun kullanmayacağı bu fonların alternatif maliyeti ise özel sektörün bu fonları yatırıma dönüştürmesidir.

1.3.3.5. Doğruluk İlkesi

Bütçenin doğruluk ilkesi bütçe tahmini yapılırken, yapılacak olan tahminlerin dürüst, doğru ve öngörülü değerlendirmeleri kapsamasıdır. Bu ilke iki temel ilkenin bir araya gelmesinden meydana gelmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015, s.56).

Objektif Doğruluk İlkesi: hazırlanmış olan bütçenin gelirleri ile giderlerinin tahminleri ile yılsonu gerçekleşmelerinin tutarlı olmasını ifade eder. Olağandışı masrafların önceden tahmin edilemeyeceği sebebi ile bunların bütçe dengesi üzerinde etkileri büyük olsa bile bunlar dışında kalan bütçe dengesinin dikkate alınarak tahmin ile gerçekleşmenin yakın olması objektif doğruluk ilkesinin benimsendiğini gösterir (Eroğlu, 2021).

Sübjektif Doğruluk İlkesi:

Bu ilke için samimiyet kavramı da kullanılır. Kamu gelirlerini ve giderlerinin tahmin eden kamu görevlilerinin benimsemesi gereken bir ilkedir. Tahmin konusunda görevli kişilerin işlerini yaparken tahminlerinin doğruluğuna samimi bir şekilde inanmaları gerekir (Gürsoy, 1980, s.183). Daha gerçekçi bir bütçe hazırlanması için bu ilkenin uygulanması son derece önem taşır.

1.3.3.6. Önceden İzin Alma İlkesi

Bir mali dönem ile sınırlı olan bütçe, yasama organı tarafından yürütme organına gelirleri toplaması ve giderleri gerçekleştirmesi için verdiği bir onay ve yetkidir. Bütçenin uygulanabilmesi için ilgili mali dönem başlamadan bu izin verilmelidir. Bundan dolayı devletler kanunlarında bütçeleme süreçlerini ve aşamaları belli tarihlere bağlamışlardır.

Bütçenin ilgili dönemden önce parlamento onayı almaması durumunda yürütme organı gelir elde edemez ve giderlerini gerçekleştiremez. Bu durumda kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetler aksar. Özellikle eğitim, sağlık, savunma, bürokrasi hizmetlerin aksaması durumlarda kamu zararına neden olacak alanlar için, önceden izin alınmaması ihtimaline karşı bazı tedbirlerin alınması gerekmektedir. Geçmiş mali yıl bütçesinin belli oranlarda artırılması, tedbir olarak çok yıllı bütçe hazırlanması buna örnek olarak gösterilebilir. Ancak cari dönem yani mevcut mali yıl içinde yasama organınca izin verilmesi ile birlikte geçmişe yönelik bir izin ile elde edilen gelirlerle birlikte yapılan harcamalar onaylanmış olan bütçeye dâhil edilir. Mali yılın bitimi ile hazırlanan kesin hesap kanunları aracılığı ile izin alınmadan yapılmış olan harcamalar ile toplanan gelirler parlamentonun denetimine sunulur. Onaylanmadan gerçekleştirilen bütçe faaliyetleri parlamento denetimi aracılığı ile telafi edilmeye çalışılır (Eroğlu, 2021).

1.3.3.7. Ödenek Ayrılması İlkesi

Bütçenin ödenek ayrılması ilkesi kamu giderleri gerçekleştirilirken tahsis edilecek ödenekler için kamu gelirlerinin karşılık gösterilmesini ifade eder. Bu ilke genellik ilkesinin zıttı değildir. Genellik ilkesi belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilemeyeceğini ifade ederken ödenek ayrılması ilkesi tüm kamu gelirleri karşılık gösterilerek her bir gider kalemine ödenek ayrılmasını ifade eder (Aksoy, 1993, s.225). Nitelik Bakımından (Kalitatif) Ödenek Ayrılması İlkesi; özellikleri benzer hizmetlere tahsis edilen ödeneklerin parçalar halinde toplanarak ayrı ayrı görüşülüp onaylanmasını ve kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen bu ödenekleri bir bütün halinde değil, bölümler halinde kullanmalarını ifade eder (Altuğ, 1999, s.27).

Nicelik Bakımından (Kantitatif) Ödenek Ayrılması İlkesi; bütçe kanunu ile tahsis edilen ödenek miktarının aşılamayacağını ifade eder. Nicelik bakımından koyulan ödenek sınırları bazı olağanüstü durumlarda aşılabilir (Altuğ, 1999, s.27). Yerine getirilmesi gereken bir hizmet için yetersiz kalan durumlarda ek ödenek, öngörülemeyen hizmetler için olağanüstü ödenekler de istisnalar arasında sayılabilir (Erginay, 1990, s.172).

Zaman Bakımından Ödenek Ayrılması; bütçenin mali yıl ile sınırlı olması ile yakından ilgilidir. Bu ilkeye göre bütçe kanunu ile belirlenen ödenekler onaylandığı dönem içinde kullanılabilirler. Geçici bütçe gibi istisnaları bulunmaktadır (Altuğ, 1999, s.27).

1.3.3.8. Yıllık Olma İlkesi

Bütçenin yıllık olma ilkesi mali dönemin belirlenmesi açısından önemlidir. Hem gerçekleştirilecek olan giderler, hem de elde edilecek gelirler açısından aynı dönemin mali yıl kabul edilmesi bütçenin yıllık olması ilkesinin önemli bir parçasıdır. Gelirlerin toplanması ve giderlerin gerçekleşmesi için farklı mali dönemlerin belirlenmesi bütçenin uygulanması açısından önemli sonuçlara neden olacaktır. Farklı ülkelerde farklı uygulamalar olabilir. Bu uygulamalar kendi iç tecrübelerine ve deneyimlerine dayanır (Eroğlu, 2021). Burada önemli olan mali dönemin belli kurallara dayanması ve öngörülebilir olmasıdır. Ancak pratikte bir takvim yılının mali dönem olarak kullanıldığı gözlemlenmektedir. Bu durum ülkeler arası bütçe ve mali belgelerin karşılaştırılmasında kolaylık sağlar.

1.3.3.9. Anlaşılır Olma İlkesi

Bütçenin anlaşılır olması ilkesi açıklık ilkesini güçlendiren bir ilkedir. (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015, s.53). Bütçeyi ilgilendiren bilgi ve belgelerin vatandaş ile paylaşılması tek başına yetersiz kalabilmektedir. Bu bilgi ve belgeler aynı zamanda anlaşılabilir olmalıdır. Bütçenin anlaşılır olması ilkesinin bir gereği olarak gelir ve giderlerle ilgili tanımlamaların mümkün olduğunca sade, açık ve anlaşılır olması, bütçenin sınıflandırma şekillerinin mantıklı ve kolay kavranabilir olması, yapılan giderlerin hangi alanlara yönlendirildiği ve hangi kamu kaynaklarından karşılandığının izlenebilir olması gerekir. Anlaşılır olma ilkesini güçlendirmek adına atılacak adımlar hem vatandaşın hem onların temsilcisi parlamentonun hem de bütçenin uygulayıcısı olan yürütme organının bütçeyi anlayabilmelerini sağlamalıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015, s.60).

1.3.3.10. Tasarruf İlkesi

Bütçenin tasarruf ilkesi devlet yönetiminde verimsizliğin olduğuna dair mevcut olan fikirlerinden doğan bir ilkedir. Devletin tahsil ettiği gelirleri optimal düzeyde kullanmasını, bunu sağlamak için en iyi ve doğru hesaplamalardan ve tekniklerden faydalanması gerektiği savunulur. Devlet lüks harcamalardan kaçınmalı, harcamalarının maliyetini olabildiğince az tutmalıdır. En az maliyetle en fazla çıktıyı almaya çalışmalıdır. En fazla çıktı sadece nicelik olarak değil, aynı zamanda nitelik olarak da olması gereken bir durumdur. Bu ilkenin yerine getirilmesinde fayda maliyet analizlerinden yararlanılmalı, performans değerlendirmelerine tabi tutulmalıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015).

1.3.3.11. Aşağıdan Yukarıya Bütçeleme İlkesi

Bütçenin aşağıdan yukarıya bütçeleme ilkesi yürütme organının kendi ihtiyaçları doğrultusunda ödenek ihtiyaçlarını tahmin ederek talepte bulunması şeklinde gerçekleşir. Bu süreçte yürütme organının her harcamacı birimi ihtiyaçlarını ve dolayısı ile giderlerini belirlerken genellikle talepleri elde etmeyi bekledikleri fonlardan fazla olur. Bu ilke gereği en önemli aşama da ilgili harcama birimleri ile maliye bakanlığı ya da bütçe sürecini yürüten birim arasında yapılan görüşmelerdir (Kim ve Park, 2006, s.91).

Bu görüşmeler pazarlık süreci içinde yürüdüğü için zaman almaktadır ve bütçe sürecinin uzamasına neden olmaktadır. Ancak daha önemli olan husus bu pazarlık sürecinin ayrıntılar içinde kalması ve bütçeden sorumlu bakanlığın büyük resmi kaçırabilmesidir (Petkova, 2009, s.21).

Bütçenin aşağıdan yukarıya bütçeleme ilkesinde harcamacı birimler sektörlerin öncelik verdikleri alanlar ile yeni faaliyet alanlarının maliyetlerini esas alarak ödenek taleplerini hazırlamaktadırlar. Hazırlanan bu ödenek talepleri çok yıllı bütçe anlayışı ile düzenlenir. Ayrıca ödenek talepleri, maliyet tahminleri yapılırken dikkate alınmak zorundadır (The World Bank, 2013, s.18)

1.3.4. Modern Bütçe İlkeleri

Devletlerin büyümesi ile birlikte bütçeye yüklenen fonksiyonlar artmış, bu durumda bütçenin gelişmesine olan ihtiyaç kaçınılmaz olmuştur. Klasik bütçe ilkeleri bu durumda yetersiz kalmaya başlamış, bütçe büyüklükleri karşısında başka ilkelere olan ihtiyaç baş göstermiştir. Sadece bütçe büyüklükleri değil aynı zamanda kamu yönetiminde yaşanan dönüşümler ve demokratik kurumların bünyesinde yaşanan gelişmeler, teknolojinin imkânlarının artması ve kamu kesiminin bundan istifade etmesi gibi durumlar modern bütçe ilkelerinin önemini ortaya çıkarmıştır.

1.3.4.1. Toplama İlkesi

Bütçenin toplama ilkesi devletten beklentilerin ve fonksiyonlarının artmasına idari yapısındaki gelişmeler de eklenince tüm gelir ve giderlerin tek bütçede bir araya getirilmesi zorlaşmıştır. Bir başka ifade ile bütçenin klasik ilkelerinden olan birlik ilkesini uygulamak zor bir hal almıştır. Bu zorluğu telafi etmek için toplama ilkesi gündeme gelmiştir.

Toplama ilkesine göre tek bir bütçenin olması gerekmez. Fakat birden fazla bütçe de

olsa bir araya getirilmesi gereklidir. Birden fazla olarak hazırlanan bütçelerin hazırlanma aşamalarında ve mali yıl başlarken, hepsinin bir bütün olarak görülmesine imkân tanıyacak bir şekilde bir araya getirilmeleri gerekir (Aksoy, 1993, s.227).

1.3.4.2. Tekdüzelik İlkesi

Yeknesaklık olarak da bilinen Tekdüzelik ilkesine göre bütçenin gelir ve giderlerinin bölümlerinde ayrıntıya kaçmadan az sayıda bölümler halinde hazırlanması gerektiğini ifade eder (Tüğen, 1997, s.46). Örnek olarak sağlık için yapılacak harcamaların birden çok bölüme ayrılarak gösterilmesi yerine yalnızca sağlık harcamaları başlığı altında ya da eğitim hizmetleri konusunda yapılacak harcamaların eğitim giderleri başlığı altında toplanarak gösterilmesi verilebilir. Böylece her kamu idaresi tarafından gerçekleştirilecek giderleri tanımlayarak belli bölümler alt başlığında toplamak mümkün olacaktır.

1.3.4.3. Çok Yıllı Olma İlkesi

Bütçenin çok yıllı olması bütçelerin tek bir yıl için değil birden çok yıl için hazırlanmasını ifade eden ilkedir. Dünya uygulamaları çok yıllı bütçelemeleri, orta vadeli bütçeleme sistemi yerine kullanmayı tercih etmektedir (Şahin, 2011, s.254).

Zamanla ortaya çıkabilecek ekonomik belirsizliklerin doğuracağı zararlara karşı tedbir olarak düşünülen bütçenin çok yıllı olma ilkesini sonraki mali dönemleri kapsayarak bir tahmin aracı olarak istifade etmek mümkündür.

Çok yıllı bütçelemeye geçilmesindeki nedenler araştırıldığında birçok mali ve ekonomik amacın olduğu gözlemlenmektedir. Bu amaçlar; orta vadeli mali ve ekonomik istikrarın sağlanması, mali disiplinin güçlendirilmesi, plan ve bütçe ilişkisinin sağlamlaşması, performansa dayalı bütçe mekanizmasının işlevselliğinin artırılması, kaynak ve harcamalara yönelik belirsizliklerin azaltılması olarak sayılabilir (Egeli, 2013, s.21).

Çok yıllı bütçe hazırlanması için önceden belirlenmiş bir standart ve ölçü yoktur. Ancak genel olarak üç yıl için hazırlandığı söylenebilir. Bütçenin çok yıllı hazırlanması hazırlandığı yıllar için de yürütüleceği anlamına gelmez. Buradaki esas amaç bütçenin hangi dönem için uygulanmak üzere onaylanacağıdır. Bir diğer deyişle bütçeler kaç yıllık olarak hazırlanırsa hazırlansın, uygulamaya konulacağı yılı aşan kısımlar sadece tahmin ve öngörüden ibarettir. Gelecek dönemden sonraki yıllara ait bütçeler onaylanmaz (Eroğlu, 2021). Çünkü gelecekteki koşulların değişiklik göstermesi kaçınılmazdır ve kabul edilmesi

durumunda yapılacak tahminlerde gerçekleşecek sapmaların düzeyi fazla olacaktır.

1.3.4.4. Mali Disiplin İlkesi

Bütçenin mali disiplin ilkesi kamu maliyesi için gelir ve gider toplamları arasındaki denkliği ifade eder (Egeli ve Özen, 2020, s.85). Sadece bu tanımdan yola çıkarak ülkelerin mali disiplin başarılarını ölçmek gerçekçi olmayacaktır. Bu tanıma göre gelir ve gider arasında kurulan dengeyi sağlamış bir bütçe örneği bulmak çok zordur. Yine de ülkelerin mali disiplini sağlamak adına kendilerine hedefler koymaları ve bu yönde adımlar atmaları mali disiplinin sağlanması için olumlu girişimler olacaktır. Mali disiplini daha geniş yorumlamak gerekirse tedbirli borçlanma ve açık verme düzeylerinin oluşturulması ve bunun devamlılığının sağlanması olarak tanımlanabilir (Hemming, 2003, s.2; Tandırcıoğlu, 2008, s.429).

Mali disiplinin sağlanmak istenmesinin altında yatan bazı hususlar yer almaktadır. Bunlardan ilki toplam talep baskısı, fiyatlar genel seviyesindeki artışlar, ödemeler dengesi, işsizlik gibi makro iktisadi istikrar için sağlanacak ön şartlardan biri mali disiplindir. Bu durumda üretimde meydana gelen dönemsel dalgalanmalara karşı maliye politikalarını araç olarak kullanılabilecektir. İkinci olarak para politikalarının etkinliği meselesi sayılabilir. Genişletici maliye politikalarının sonuçlarının doğurabileceği etkilerle denge ve baskı altında tutulması meselesidir. Üçüncüsü olarak vergi sistemleri ve harcama programları sayılabilir. Son olarak mali disiplin öngörülmeyen mali sorumluluklara karşı alan tanır. (Hemming, 2003, s.2).

Mali disiplini sağlamak için bütçe hakkı ile çelişiyor görünen önemli bir durum mevcuttur. Bu durum parlamentonun bütçe konusunda bazı sınırlamalara bağlı kalmasıdır. Bazı ülkelerde bu sınırlar anayasada yer almaktadır. Örnek olarak parlamento üyelerinin bütçe onay sürecinde gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları yasaklanmıştır. Yasama organı bu durumda bütçeleme ile ilgili gücünü kendi elleriyle yürütme organına devreder. Bu bakış açısına göre parlamento üyelerinin politik eğilimleri nedeni ile vergi gelirlerini azaltma, kamu hizmetlerini artırma konusunda kendilerini kısıtlayamayabilirler. Böyle bir durumda ise bütçe açıkları ve kamu borç yükü kontrolsüz bir biçimde artma eğilimine girecektir. Doğal olarak böyle bir durumda mali disiplinden uzaklaşılacaktır (Anderson, 2008, s.34). Parlamentonun bütçe üzerindeki yetkelerinin sınırlandırılması mali disiplin için büyük önem taşımaktadır. Örneğin bir harcama kaleminin artırılması durumunda aynı tutarda başka bir harcamadan vazgeçilmesi ya da kamu gelirlerinin

artırılması gerekmektedir. Mali disiplini sağlamak için bütçe dengesi korunmalıdır. Mali disiplinin garanti altına alınması için bütçenin onaylanması aşamasında parlamento üyelerinin gelir azaltıcı ve gider artırıcı teklif verme hakları sınırlandırılmalıdır (Ljungman, 2009, s.18).

1.3.4.5. Bütçe Hakkı İlkesi

Bütçe hakkı devletin giderlerini gerçekleştirirken yapacağı masrafları nereye ve ne miktarda yapacağına vatandaşların karar vermesidir. Vatandaşlar bütçe hakkını parlamentodaki temsilcileri aracılığı ile kullanırlar (Biçer ve Şahin, 2008, s.28). Bütçe hakkı parlamentoların yerine getirdiği bir fonksiyon olmakla birlikte bütçeleme sürecinde göz önünde bulundurulacak bir ilkedir. Tarih boyunca zorlu çabalar sonucunda elde edilen bütçe üzerinde söz sahibi olma hakkı bir ilke olarak tahsis edilmiştir (Tarschys, 2008, s.249-250).

Bütçe hakkının varlığı için parlamenter sistemin varlığı gereklidir. Monarşiden oluşan bir yapıda bütçe süreçlerinden bir kısım ya da bütçenin parlamento denetimi hakkını elde etmesi bütçe hakkının tahsis edilmesi için yeterli değildir. Parlamentoların lordlar, soylular, derebeyleri gibi kişilerden oluşması, vatandaşın seçtiği temsilcilere yer verilmemesi bütçe hakkının tahsis edilmesinde yetersiz kalacaktır (Eroğlu, 2021). Bütçe hakkı ile demokratik bir yönetim sıkı sıkıya bağlıdır.

Yasama organları bütçe süreçleri üzerinde olan rolleri üç aşamada ortaya çıkmıştır. Birinci aşama vergilendirmenin ve harcamaların yasama organına yetki düzeyinde devridir. İkinci aşama ise bütçenin yürütme organı tarafından hazırlanıp uygulanmasıdır. Son aşama ise bütçeleme sürecinin yasal bir zemine yerleştirilmesidir. Demokrasiyi uzun mücadeleler sonucu kazanan ülkeler bu üç aşamayı sırası ile adım adım elde etmiş, hatta adımlar arası yüzyıllar süren evreler yaşanmıştır. Ancak demokrasiye yeni geçen ülkeler ilk iki aşamaya aynı zamanda geçmişlerdir (Anderson, 2008, s.35-36).Yasama organlarının üç temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar temsil, yasama ve gözetim olarak sıralanabilir. Demokratik ülkelerde otoritenin meşru kaynağı olan halk iradesini temsildir, parlamentolar bu fonksiyonu yerine getirirler. Yasama organları kendi kendilerine de kanun teklifinde bulunabildikleri gibi onay, ret ve değişiklik aşamalarında yasama fonksiyonunu yerine getirir. Hükümetin gerçekleştirdiği program ve politikaların yasamanın arzu ve amaçlarına uygun olması gerektiğinden denetim fonksiyonu da yerine getirilir. Denetim fonksiyonu politikaların hazırlanma aşamasında yerine getirilirse ön denetim, performans sonuçlarını inceliyorsa harcama sonrası denetim olarak gerçekleşir (Sahgal, 2008, s.154).

1.3.4.6. Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme İlkesi

Bütçenin yukarıdan aşağıya bütçeleme ilkesi birçok OECD üye ülkesinde bütçe açıkları kaynaklı yaşanan krizler sonucunda önem kazanmıştır (Kim ve Park, 2006, s.88). Yukarıdan aşağıya bütçelemede harcama miktarları ve kalemleri belirlenmeden önce hangi harcama kalemlerinin olacağı ve bunların aşamayacağı üst sınırlar belirlenir. Bir diğer ifade ile ödenekler tahsis edilmeden önce bütçe tavanı belirlendikten sonra tahsis işlemi yapılır.

Maliye Bakanlığı mali hedef belirlemek ve belirlenen bu hedeflerin sınırları içerisinde mali istikrarı sağlamaya öncelik vermesi bu ilkeyi aşağıdan yukarıya bütçeleme ilkesinden ayıran önemli bir farktır. Kabinede alınan kararlar çerçevesinde belirlenen mali hedefler, bütçeleme süreci içinde yukarıdan aşağıya gidildikçe bağlayıcılığın korumaya devam eder (Kim ve Park, 2006, s.90).

Yukarıdan aşağıya bütçeleme anlayışında bütçe tavanlarının belirlenmesi maliye bakanlığı ya da daha üst bir seviyedeki tek bir makamdan gerçekleşir. Bu yaklaşım ile bütçenin vergi gelirleri, vergi dışı gelirleri, borçlanma sınırları gibi tüm gelirleri ortaya koyulur ve bu kaynakların tahsisi yetkili birimlerce hazırlanmış rehberler temel alınarak sağlanır (The World Bank, 2013, s.17).

1.4. Bütçe Sistemleri

Bütçe devletin belirli bir dönemde elde edeceği gelir ve gider tahminlerinin ve bu gelir ile giderlere ilişkin konuların yer aldığı dokümanlardır. Ayrıca kamu kaynaklarının elde edilmesi ile bu fonların kullanılmasına dair parlamento onayı, halk ile hükümet arasında bir sözleşmedir (Tosun, 2007, s.117). Hükümet elde edeceği gelirler ve gerçekleştireceği giderlere ait doküman ve belgeleri hazırlayarak parlamento onayı ile yetki alır. Bu durum yasama organının yürütme organı üzerindeki siyasi denetiminin önemli bir parçasını oluşturur.

Bütçeler hükümetlerin uygulayacakları plan, giderlerini ve gelirlerini gösterdikleri belgeler ve birer mali yönetim araçlarıdır (Falay, 1995, s.10). Ekonomik ve sosyal alanlarda önemli derecede etki yaratabilecek mali araçlardır. Kamu kaynaklarını hangi ihtiyaçlar için kullanılacağını, hangi hedef ve amaçlar uğruna giderlerin gerçekleştirileceğini gösteren dokümanlardır. Bu bütçelerin uygulanmasında çeşitli sistemler uygulanmaktadır. Uygulanan bütçe sistemleri öngörülebilirlik düzeyini artırıcı, kaynakların etkin ve verimli kullanımına ve tahsisine uygun seçilmelidir.

Bütçe sistemleri bütçeyi uygulamakla ve kamu kaynaklarını tahsil etmekle yetkili mercilerin birbiri arasındaki etkileşimin düzenlenmesini sağlayan, bunların bilgi ve belge ağını kapsayan sistemler olarak tanımlanabilir (Atiyas ve Sayın, 1997, s.8). Bütçe sistemi, kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetleri gerçekleştirirken elde bulunan imkânların en uygun kullanımına yönelik planlar ve tercihleri kapsayan süreçtir (Coşkun, 2000, s.142). Bütçe sistemleri mali disiplinin sağlanması, etkili denetime imkân vermesi, muhasebe sistemleri ile uyumlu olması, yıllar arası ve uluslararası karşılaştırmalara uygunluğu, hesap verilebilirlik, veri ulaşımında kolaylık gibi önceliklere göre farklılık gösterir.

Bütçe sistemleri, devletlerin mali sistemlerine göre değişiklik gösterebilir. Ayrıca zamanla farklı bütçe sistemlerinin uygulandığı da gözlemlenmektir. Burada vurgulanması gereken bütçe anlayışında ve tekniğinde yaşanan gelişmeler, tarihsel bir gelişme olmanın yanında, siyasi ve ekonomik yapıda yaşanan gelişmelerin ve değişmelerin bir sonucu olarak meydana gelmesidir (Bülbül, 2018, s.8). Devletin sahip olduğu fonksiyon ve görevlerde meydana gelen niteliksel ve niceliksel artışlar sonrasında kaynak yetersizliği nedeni ile kaynak kullanımında etkinliğin ve verimliliğin ihtiyaç haline gelmesi, vatandaşın yürütme organının keyfiliğini önlemeyi ve denetlemeyi istemesi yatmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012, s.150). Bunlara ek olarak dünyada kamu mali yönetimi anlayışında değişimlerin yaşanması ve devletten artan beklentilerin kıt kaynaklarla karşılanmak istenmesi de bütçe sistemlerinde değişimi gerekli, hatta zorunlu kılmıştır. Bütçe sistemlerinin Uygulanan bütçe politikalarının başarısını etkilediği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda bütçe sistemlerini inceleyip, genel özelliklerini ortaya koymak isabetli olacaktır.

1.4.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe hükümetin parlamento izni olmadan kamu kaynaklarını kullanmasının önüne geçmek, kamu kaynaklarını kimlerin ve hangi amaçlarla kullanılacağına karar vermek, kullanılacak kaynakların koyulan yasalara uygun bir biçimde kullanımını sağlamak, devletin ihtiyariliğini bu anlamda kısıtlamak amacıyla ortaya çıkmıştır (Atiyas ve Sayın, 1997, s.38). Geleneksel bütçe sistemi, kamuya ait giderlerin ilk aşamada siyasi ve idari kurum ve kuruluşlar esas alınarak tahsis edildiği, daha sonra kurumların kendilerine tahsis edilen bütçeler ile harcama kalemlerini belirlediği, bir mali yılı esas alacak şekilde hazırlanıp uygulanan bütçe sistemidir (Altuğ, 1999, s.40-42).

Geleneksel bütçe sisteminde ödenekler, hizmeti icra eden kurum ve kuruluşların

ihtiyacına göre belirlenir. Bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde en önemli mesele yapılan tüm işlemlerin kanuna uygunluğudur. Burada önemli olan husus kamu giderlerinin içerik ve miktar olarak parlamentonun onay verdiği şekilde yapılmasıdır. Geleneksel bütçe teorisi denk bütçeyi savunduğu için kamusal giderlerin normal yollarla elde edilen gelirler ile karşılanmasını savunur (Akdoğan, 2002, s.339). Sistemin en temel özelliği kamusal idarelerin ödeneği kullandıktan sonra nasıl bir çıktı elde ettiğinden çok nasıl harcama yaptığı ile ilgilenmesi ve denetlemesidir.

Geleneksel bütçe sisteminde, yasalara uygunluk temel hedef olup denetim sistemi de bu esas üzerine kurulu olduğu için hizmetlerin sunumu ve performansı göz ardı edilmiştir (Falay, 1979, s.36). Dolayısı ile geleneksel bütçe sisteminde, performans değerlendirmesi yapılamaması nedeni ile gelecek dönemlerde yapılması planlanan giderler için sağlıklı bir öngörü yapılamayacaktır. Bu da kamu harcamalarının daha verimli alanlara kanalize edilememesine neden olabilecektir.

Geleneksel bütçe anlayışında, ödenek tahsisi yapılırken hizmetin özelliğine ve miktarına bakmak yerine, o hizmeti yerine getiren idareye önem verilir. İdarelere tahsis edilen ödenek ancak devamlılığı sağlayacak düzeyde olur. İdarenin yerine getirdiği hizmetin etkinliğine ilişkin yeterli düzeyde bilginin olmaması neticesinde yapılan gider tutarında kamu hizmetinin gerçekleştiği varsayılır. Bu varsayım sonucunda artan harcama kalemi ve miktarı kadar hizmetin arttığı düşünesi hâkim olur ve harcamalar sürekli artış eğilimine girer. Böylece bir hizmetin devam edip etmeyeceğine dair herhangi bir değerlendirme yapılmaz (Tosun, 2007, s.147). Özellikle mali yıl bitiminde kamu kurumu tarafından harcanmayan ödenekler merkezi yönetime iade edilmesi ve gelecek dönem için bu bütçe tertiplerinin ödeneğe daha az ihtiyacı olduğu düşüncesi ile mali dönem sonuna doğru kalan ödenekleri, kamu kurum ve kuruluşları harcama eğilimine girer. Bu harcamalar plansızca ve harcanmak için harcandığından dolayı kaynak israfına neden olur. Ödeneklerinin azalmasını arzu etmeyen kamu kurumları tasarruf yerine daha fazla harcama yapmaya meyilli olurlar.

Geleneksel bütçe sisteminde tercihlerin tespit edilmesi göreceli olarak daha kolay olması, tahmin yürütme ve hesaplama zahmeti ve zorluğunun daha az olması, bütçe ilkeleri çizgisinde ödenek israfının önüne geçmesi, bütçe hazırlanması ve uygulanmasında görevli kamu personeline bu konuda uzmanlaşmasında destek vermesi, bütçe hazırlık evresinde meydana gelen anlaşmazlıkları siyası görüşmeler ve pazarlık süreci içerisinde çözülebilmesine imkân tanıması, idareye gerçekleştirilecek hizmetler konusunda geniş takdir yetkisi tanıması, politik etkilerden uzak kalabilmeye imkân vermesi, bütçe hazırlama ve uygulamadaki basitliği nedeni ile yöneticilerin bu sistemi benimsemesi gibi avantaj ve

üstün olduğu konularla birlikte ilkelerinin katı olması nedeniyle esneklikten uzaklığı, kamu harcamaları konusunda sürekli yaşanan bir artış eğilimi ve bundan kaynaklı gelirleri artırma ihtiyacı, kısa vadeli olmasından dolayı uzun dönemli yatırımları teşvik etmemesi gibi olumsuz özellikleri de mevcuttur (Falay, 1995, s.17-19). Geleneksel bütçe sistemi her yıl tekrar eden bir dönemsellik ve önceki mali yıl ile arasındaki marjinal değişimleri gösteren nakit temelli bir sistemdir. Bütçe hazırlanırken bazı kolaylıkları bünyesinde bulundururken, harcama kalemleri ve hizmet programları arasında ilişki sağlayamaması açısından irrasyonel, çıktılara dikkat çekmek yerine girdi odaklı olduğu için mantıksız, yalnızca bir mali dönemi esas aldığı için öngörüden yoksun, değişimleri yalnızca ödenek artış ve azalışları ile değerlendirdiği için yetersiz ve hizmet çıktılarına odaklanmadığından dolayı sunulan hizmetin değişimi hem niteliksel hem de niceliksel bakımdan oldukça düşük olduğu için statik olmasıyla eleştirilmiştir (Wildavsky, 1978, 501-508; aktaran: İpek vd, 2014, s.84). Bu eleştirilere ek olarak fayda maliyet analizi yapmaması ve önceki yıl ödeneklerini belli oranda artırarak ödenek teklifinde bulunma eğilimi taşıması ve bunun bütçe kültürü olarak yerleşmesi gibi eksik yönleri vurgulanmıştır.

Devlet anlayışında yaşanan gelişmeler ve dönüşümler ile devlet, ekonomik alanları kapsayan birçok faaliyeti üstlenir hale gelmiştir. Zamanla artan bu hizmetleri ve kamu yönetiminin etkinliği ile ilgili sorunları, dolayısı ile bütçe sisteminin sorgulanarak yeni bütçe sistemlerine dair arayışların başlamasına neden olmuştur (Coşkun, 1976, s.53-54).

1.4.2. Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçe sistemi ilk olarak 1912 senesinde ABD'de Ekonomi ve Etkinlik Komisyonunun mevcut bütçe sisteminin sakıncalarına ilişkin çalışmalar yürütmesi ile gündeme gelmiştir (Hager ve diğerleri, 2001, s.32). Ancak performans bütçe için 1950'li yıllarda ABD'de yürütülen reform çalışmaları daha etkili bir gelişme olmuştur. Bu reformlar bütçe açısından harcama ve masraflardan ziyade performans bilgilerine ve çıktılara odaklanmıştır. Oluşturulan Hoover Komisyonu bu yaklaşım tarzını destekleyerek yaygınlaşmasını sağlamıştır (Diamond, 2003, s.4)

Performans bütçe, geleneksel bütçe sisteminde yer alan aksaklıkları gidermek, yetersiz kaldığı alanları doldurmak ve kamu mali yönetimi ile bütçelemede yeni bir anlayış getirmek adına geliştirilmiş olup program bütçe ile geleneksel bütçe arasında bir aşamadır (Edizdoğan, 1989b, s.144). İlk olarak ABD'de uygulanmaya başlayan performans bütçe sistemi, bütçenin amaçlarının belirlenmesini, belirlenen bu amaçlara ulaşmak için alternatif

planları, daha etkin raporlama sınıflandırma ve muhasebe sistemlerinin kurulmasını birlikte getirmiştir (Falay, 1979, s.52-61). Performans bütçe girdiler ve harcama miktarları yerine performans ve sonuç odaklı bir sistem olduğu için en yüksek derecede hizmet çıktısı almayı hedefler. Performans bütçe sisteminde önceki yıl bütçesine bakılmaz. Performans bütçe sisteminde kaynaklar aracılığı ile varılmak istenen hedefler arasında bir ilişki kurulmasını amaçlar. Sistemin verimliliği ile etkinliği, harcama sonrası denetimi ön plana çıkarır.

Devletin giderek artan fonksiyonlarını yerine getirebilmesi bakımından yürüttüğü kamu hizmetlerinin ve bunların finansmanın önem kazandığı bir bütçe sistemi olan performans bütçe sistemi, kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetleri ön plana çıkarmakta, bu faaliyetlerin başarılı olması için yetkililere açıkça sorumluluk verilmektedir. Sunulmakta olan hizmetlerin hangi yetkililer sorumluluğu altında olacağı, bu hizmetlerin maliyetinin geçmişte ne miktarda gerçekleştiği ve gelecekteki harcama maliyetlerinin tahminini gösteren bir sistemdir (Koch, 1960, s.79).

Performans bütçe sisteminde uygulanan icraatların ortaya koyulması, çıktıların ne derecede başarılı olduğunun belirlenebilmesi nedeni ile kamu kurumlarının yerine getirdiği hizmetlerin etkinliğini ölçmeye imkân tanır.

Performans bütçe sistemi kamu yöneticilerini idare ettikleri organizasyon içinde ve uygulamaya koydukları hizmetlerde mantıklı ve akılcı olmaya zorlar. Bunu sağlamak için girdiler ile çıktılar arasında nedensellik bağı kurulması, kamu kurumlarının bütçelerine yönelik ölçüm ve analizler yapılması ve maliyetlerin belirlenmesi gerekir. Ayrıca raporlama, fonksiyon esasına göre kayıt tutma ve bunların düzenli olması ile gerçekleştirilmesi gereken sistemde yürütülen faaliyetler ve bunların maliyetleri hangi kurum ve hizmetle ilişkili olduğunun belirtilmesi önem taşır (Falay, 1979, s.78-79).

Başlarda Performans esaslı bütçe sistemi uygulanmaya başladığında bütçe sürecine ilişkin alınan kararlar açısından esaslı bir değişim olarak görülmemiş, hizmet merkezli işlem ve faaliyetlerde destekleyici bir rol üsteleneceği beklentisi hâkim olmuştur. Ayrıca uygulanan muhasebe sistemi idare faaliyetlerine dair maliyetlerin tamamını kapsamakta yetersiz kalması, performans göstergelerinin belirlenmesinde zorluklar ortaya çıkarması, yönetici pozisyonundaki yetkililerin performans verilerini kullanma konusunda ilgisiz tutumları performans bütçe sisteminin tecrübe edilen dezavantajlarını oluşturmuştur. (Diamond, 2003, s.6).

1.4.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi, harcamalar tanımlanan programlara göre tasnif edildiği, kamu kurumlarında karar alıcı konumundaki idarecilere hizmet sunumları ile ilgili performans bilgilerinin sunulduğu ve bu bilgilerin ödenek tahsisi aşamasında sistematik bir şekilde kullanıldığı bütçeleme sistemidir. Bütçe ve harcamaların, yürütme organının bütün faaliyetlerini kapsayarak oluşturulan, program yapısına göre sınıflandıran bir sistemdir. Programlar kapsamında üretilen ve sunulan hizmetler alt programlar itibariyle dağıtılır. Program sınıflandırmasına yönetim fonksiyonunun bütçeler vasıtası ile desteklenmesi, yürütülen işlemlerin programın amaçlarına yönlendirilmesi, öncelik verilen politikalar ile kamu hizmetlerinin arasında ilişkinin kurulması, farklı programların birbiri arasındaki harcama önceliklerinin kıyaslanması amacı ile ihtiyaç duyulur. Bütçenin kaynakları yönetme açısından üç düzeyi "Program - Alt Program - Faaliyet" şeklinde yer alır.

Program bütçe sistemi için literatürde çeşitli isimlendirmelere gidilmiştir. Bu yüzden sistem kavramsal açıdan benimsenmemiş ve oturmamış olarak algılanmaktadır. Çeşitli çalışmalarda program bütçe "Planlama Programlama-Bütçeleme Sistemi", "İcraat Bütçesi", "Program Bütçesi", "Program ve Performans Bütçe" gibi farklı isimlendirmeler ile ele alındığı gözlemlenmektedir. Bazı çalışmalar ise başlıkta performans bütçe ismini kullanırken, metnin içinde planlama programlama bütçe sistemi olarak kullanıldığı gözlemlenmiştir. Ancak bazı maliyeciler program bütçe ile planlama programlama bütçe sisteminin farklı olduğunu, program bütçe sistemimin performans bütçe ile planlama programlama bütçe sistemi arasında bir yerde olduğunu savunmaktadır (Edizdoğan, 1991 s.148). Benzer olarak program bütçe sisteminin performans bütçe sisteminin geliştirilmiş bir şekli olduğunu, planlama programlama bütçe sisteminin hazırlanmasında bir vasıta olarak kullanıldığı için iki kavramın eş anlamda kullanıldığı ifade edilmiştir (Aksoy, 1993, s.78).

Bazı maliyeciler program bütçe ile planlama programlama bütçe sisteminin farklı sistemler olduğunu ve program bütçe sisteminin performans bütçe sistemi ile planlama programlama bütçe sistemi arasında bir yerde olduğu belirtilmektedir (Edizdoğan, 1991, s.148).

Program Bütçe Sistemi tarihte ilk olarak 25 Ağustos 1965 tarihli ABD başkanı direktifi ile yeni bir planlama programlama bütçe sistemi olarak sunulması nedeni ile bu iki kavram eş anlamlı olarak kullanılagelmiştir (Hirsch, 1966, s.259). Türkiye'de de bu iki kavram eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Aksoy, 1993, s.442).

Program bütçe Türkiye'de 1973 senesinde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak bir

hazırlık aşamasından geçilmiş olması, gerekli yasal zemine oturtulmaması, fayda maliyet analizlerinin yapılmamış olması, kamu kurumlarının kaynakları kullanırken rasyonel davranışlar göstermemesi, fon ve döner sermaye gibi uygulamalar artarken mali denetimin klasik denetim karşısında geri planda kalması sistemin Türkiye'de başarılı sonuçlanmamasına neden olmuştur (Gürsoy, 1980, s.174).

Program bütçe sisteminin kavramı üzerinde ortak noktaya varılmamıştır. Bunun en büyük nedeni maliyecilerin kavramı tanımlarken şahsi tecrübelerinden faydalanmaları yatmaktadır. Maliyecilerin program bütçe sistemine ideal bir nitelik kazandırmak için önem atfettikleri konular bu ortak noktada buluşmayı engellemektedir (Edizdoğan, 1991, s.148). Ancak özetlemek gerekirse program bütçeyi kısaca, kamu kaynaklarının alternatif programlar arasında tahsisi gerçekleştirilirken kamu idaresini rasyonel karar almaya zorlayan bütçeleme ve yönetim tekniği olarak tanımlayabiliriz (Dicle, 1973 s.61).

1.4.4. Planlama Programlama Bütçe Sistemi

Planlama Programlama Bütçe Sistemi Performans Bütçe Sisteminin biz uzantısı ve geliştirilmiş bir çeşididir. Aslında Program Bütçe Sisteminin devamı niteliği taşımakta ve planlamayı program bütçe süreci ile bütünleştirilmiştir. (Falay, 1995, s.51).

Program bütçe sistemi 1900'lü yılların başlarına dayanan bir tarihe dayanmakta olup, özellikle bazı sanayi şirketleri ve kamu kurumları tarafından kullanıldığına dair verilere ulaşılabilmektedir. (Hagen, 1968, s.5-7). Ancak kamu kurumlarında program bütçe sistemi sistematik bir teşebbüs olarak II. Dünya Savaşı başlarında Amerikan ordusunun savaşa dair ihtiyaçlarını gidermek amacıyla hangi savaş malzemelerinin öncelikli olduğuna ilişkin bir sorunsal ve bunun çözümünde kullanılan yöntemlerin pratiğe geçirilmesi ile başladığı söylenebilir (Novick, 1966, s.2-4). Böylece bu ihtiyaç önceliklendirme işlemi gereksinimlerin bir plan dâhilinde tutulmasını ve bunlara kaynak tahsisini gerektiren PPBS'ye geçişi kolaylaştırmıştır.

Performans bütçe sisteminin gelişimini takip eden PPBS, bir mali yılda kamu kurumlarınca gerçekleştirilmesi planlanan temel hizmetler ve bu hizmetlerin görev tanımlaması sonrasında ulaşılmak istenen amaç ve hedefleri ortaya koyan bütçe sınıflandırmasıdır (Coşkun, 1974, s.57- 58). PPBS'de kamu harcamaları ile yerine getirilmek istenen hedef ve programlara dair maliyetler ve bu programlar hayata geçirilirken uygulanacak yöntemler ve süreçlere dair tespitler yapmayı esas alır (Falay, 1995, s.51). PPBS'nin özünde kamunun yerine getirmesi gereken fonksiyonların tespit edilerek

planlamasının yapılması ve bu planlamaların bütçede bulunan programlar vasıtası ile hayata geçirilmesi yatar. PPBS, kamunun yürüttüğü faaliyetlerde başarıyı ve performansı öne çıkarmayı, çıktıların performansını ölçmeyi, fayda maliyet analizi yaparak programların tümünü değerlendirmeyi, kamunun yürüttüğü faaliyetler arasında bağlantı ve uyumu sağlamayı, bütün bu tespit edilen amaçlar ve hedeflere dair etkin bir denetimin yapılmasını görev edinen bütçeleme yöntemidir (Gürsoy, 1980, s.163). Bu sistemde devlete ait sorumlulukları hizmetler yönünden ele alarak sınıflandırılmakta ve kaynak dağılımında programlar temel alınmaktadır. PPBS, kamu mali yönetiminde planlama anlayışının önem kazanmasıyla beraber bir planlama vasıtası olarak kullanılmaya başlanmış ve kamu kurumlarının masraflarından ziyade hizmetlerin sonuçları ile ilgilenmiştir.

PPBS, temel hedeflerin tespit edilmesi, bu hedeflere yönelik belli başlı programların tanımlanması, fonların bu programlara yönlendirilmesi ve düzenli olarak seçeneklerin değerlendirilmesini kapsar (Novick, 1966, s.7). PPBS, kamusal sorumlulukların gerçekleştirilen hizmetlere göre sınıflandırıldığı, kamu kaynaklarının dağıtımında, faaliyetlerin ve işlemlerin hayata geçirilmesinde maliyeti değil hizmeti esas alan bütçeleme sistemidir. Bu bağlamda PPBS'nin esas unsurları planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirmedir. Planlama orta vadeli bir perspektif ile amaçların ve hedeflerin tespit edilmesini, programlama planlamaya göre daha kısa dönemi öngören planların etkin bir şekilde hayata geçirilmesini ve denetlenme aşamasını içinde kapsamasını, bütçeleme belirlenen programların tatbik edilmesini, yönetim bütçe sisteminin etkin bir yapılandırılmasını, değerlendirme ise fayda maliyet analizlerinin yapılması ve ortaya çıkan seçenekler içinde karşılaştırmalar yapılmasını içerir (DPT, 2000, s.46).

PPBS'de kamu kaynakları çıktı odaklı programlar arasında dağıtılmakta, ilgili harcama kalemlerindeki kontroller azaltılmakta, kaynakların etkili ve efektif dağılımı için yöneticilere performans bilgilerini vermektedir(Robinson, 2013, s.1). PPBS'de hizmet programları belirlenerek bu programlar alt program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırılarak hazırlanır.(DPT, 2000, s.57). PPBS'ye geçilmesi ile devletler kamu hizmetlerinin tekerrür etmesini önlemiş, hizmetlerin önceliğine ve önemine göre seçeneklerdeki değişiklik açısından bütçeye esneklik kazandırmış, bütçeyi hazırlayan ve uygulayan yetkililere ve yöneticilere net bir şekilde sorumluluk alanlarını belirtmiş, hizmetlerin maliyet fayda analizlerini ortaya koyabilmek için (Yılmaz ve Biçer, 2010b, s.46), tahsis edilen ödenekle ile kamu eliyle görülen hizmetler arasında apaçık bir ilişki ağı kurarak bütçenin daha etkin ve verimli kullanılmasını hedeflemiştir (Tosun, 2007, s.161). PPBS'nin en büyük zorluğu programların doğru ve etkili bir biçimde belirlenmesidir. Bu zorluğu aşmak için program

analizlerinin etkin kullanılması gerekir. Birden çok amaca hizmet eden faaliyet ve programların sınıflandırılması ve takip edilmesi zorluklarının arasındadır.

PPBS kamuya yüklenen görev ve sorumlulukların belirgin ve mantık çerçevesinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmasını gerektirmektedir (Uluatam, 1968, s.128). Ayrıca devlet faaliyetleri için uzun dönemli planlama yapılmasını gerekli kılar. Bütçenin yıllık olarak hazırlanması, yerine getireceği görevler için derinlemesine analizler yapması, alınacak kararların analitik ve teknik analizlerden geçirilmesi, kalkınma planları ile bütçeler arasında mantıklı ve rasyonel bağlar kurulması gibi önemli özelliklere de sahiptir (Gürsoy, 1980, s.163) PPBS hangi hizmetlerin öncelikli tutularak kamu kaynaklarının dağıtımının nasıl yapılacağını öngörmektedir. PPBS'nin olumlu özelliklerine karşılık hangi ele alınış şeklinin temel alınacağının belirtilmemesi, marjinal yarar ve marjinal verim kavramları arasındaki ayrımı gözetmemesi, esas ağırlığı programların planlanmasına ve değerlendirilmesine verirken denetim faktörüne yeterince önem verilmemesi, kamu gelirleri, bütçe açıkları ve kamu borçlarına değinmemesi, sistemin bütçe hazırlanmasına ve planlanmasına ağırlık verirken onay ve denetleme süreçlerini ihmal etmesi, bütçeyi uygulayacak yetkilileri PPBS′ yi yeterince kavrayamaması, bütçe hedefleri belirlenirken amaç ve araçların birbirinden ayırmada yaşanan zorluk, uygulama maliyetlerinin görece yüksek olması (Falay, 1995, s.129-137) PPBS′nin aldığı eleştirilerdir.

1.4.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi tarihte ilk olarak İngiltere′de 1924 senesinde bir bütçe uzmanı olan E. Hilton Young tarafından ortaya atılmıştır. SEB her ne kadar İngiltere′de ortaya çıkmış olsa da sistem ilk olarak ABD′de uygulanmıştır. Bu sistem kamu kurumlarından önce özel sektörde kullanılmaya başlamış, Texas Instruments adlı bir firmada Peter Pyhrr tarafından SEB geniş anlamda uygulanmaya koyulmuş ve 1971 yılında hazırlanmış olan bütçe bu sistemle tamamen bütünleşmiştir. ABD′de bu sistem 1977 yılından sonra kullanılmaya başlanmıştır (Pyhrr, 1977, s.2).

SEB geleneksel bütçe sisteminin eksik ve yetersiz kalan yanlarını gidermek, sınırlı kaynakların etkisiz alanlardan çekilip verimli hizmetlere yönlendirilmesini sağlamak, ekonomik koşulların hızlı değiştiği durumlara uyum sağlamak, uzun dönemli planlar ve

hedefler koymak amacıyla geliştirilmiştir. SEB yüklenilecek programların ve tahsisi gerçekleşecek ödeneklerin ortaya çıkaracağı yarar ve zararlarını göstermek için geliştirilmiş bir bütçe sistemidir (Edizdoğan, 1989b, s.173). SEB sisteminde bütçeyi yürüten idarecilerin ödenek taleplerine dair gerekçeleri ayrıntılı olarak hazırlamaları gerekir. Ayrıca faaliyetler için karar paketi hazırlanıp önem sırasına göre sistemli bir analiz değerlendirmesine tabi tutulmalıdır (Falay, 1982, s.148).

SEB durağan bir sistem olmaktan çok dinamik bir süreci oluşturur. Belirli faaliyetlerin sürdürülüyor olması gerekir. Bu bazı faaliyetleri de sonsuza kadar devam etmesini haklı göstermez. Çünkü sistem her programın yeniden değerlendirilmesini ister. Değerlendirme neticesinde ortaya çıkan sonuca göre programın geleceğine karar verilir (Falay, 1995, s.143). SEB'de bütçe oluşturulurken önceki hizmetler ve ödenekler dikkate alınmaz, ödenek tahsisleri daha önce hiç yapılmamış gibi en baştan değerlendirilerek, her harcama kalemi tek tek gözden geçirilerek yapılır. Böylece bütçe ödeneği talep eden kurumlar ödenek taleplerine gerekçe olarak önceki yıllarda kullandıkları ödenekleri kullanamayacaklar, her harcama kalemi yeniden değerlendirileceği için önemini kaybeden gider kalemleri bütçe dışı kalırken önem kazanan hizmetlere ödenek tahsisi mümkün olacaktır (Falay, 1995, s.161). Kamu kurumları bütçelerini önceki yıl bütçelerini artırımlı bir şekilde hazırlamak yerine, önceki yıl bütçelerini bir kenara bırakarak hizmetlerini ve faaliyetlerini sorgulayarak her mali yılda sıfırdan bütçe hazırlayacaklardır. SEB sistemi kamu kaynaklarının kullanımını daha etkin kılan, bütçe sürecindeki etkinliğini optimal seviyeye çıkaran bir sistemdir. Burada program maliyeti ve çıktılara dair takdir yetkisi parlamentoya tanınmıştır. Kamu kaynaklarının optimal kullanımını öngörmesi, bütçe uygulayıcıları ve hazırlayıcı görevliler için eğitim vasıtası işlevi taşıması, yöneticileri değerlendirme açısından imkan tanıması, sorunlara çözüm bulmada esneklik tanıması, bütçenin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında takım çalışmasını teşvik etmesi, planlamaların yıllık değil uzun vadeli yapılmasını teşvik etmesi gibi birçok olumlu özelliği bünyesinde barındırır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012, s.201).

SEB'in diğer sistemlerden ayıran en önemli özelliği faaliyetleri değerlendirerek gerekli olup olmadığını tespit edip kaynakların kullanımında israfı önleyerek etkinliği artırmasıdır. SEB kaynak dağılımının da yöneticilere esneklik tanırken performans değerlendirmesine de tabi tutmaktadır (Falay, 1995, s.155). SEB'in bu olumlu özellikleri barındırmakla birlikte, yeni dokümanlar, kavramlar, süreçler nedeni ile özellikle bürokrasi tarafından tepkilerin doğması, yöneticilerin hesapları yaparken hata yapma olasılıklarının fazla olması, fayda maliyet analizi yapılması ve değerlendirilmesinde yaşanan zorluklar,

girdi ve çıktı ilişkisi olmayan hizmetlerin performans değerlendirmesinde yaşanan zorluklar, bütçenin gelir tarafı ile ilgilenmemesi gibi olumsuz etkileri vurgulanarak eleştirilmiştir (Edizdoğan, 1989b, s.190-192). Olumlu ve olumsuz özellikleri göz önünde tutulduğunda farkına varılacağı üzere SEB ve diğer sistemler birer araç olup bütçeleme ve yönetim sorunlarını çözmek yalnızca sistem aracılığı ile mümkün değildir. Sıfır esaslı bütçe sistemi de çeşitli ülkeler ve kurumlar tarafından kullanılmış ve daha sonra yerini diğer sistemleri bırakmıştır.

1.4.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Program bütçe sisteminin olumsuz özellikleri ve uygulanmasında yaşanan sorunlar nedeni ile mali disiplin tam anlamıyla sağlanamamış, gelir gider dengesi bozulmuş, bütçe dışı fonlara yer verilmiş, sosyal güvenlik kurumları açık vererek bütçe üzerine yük oluşturmuştur. Durum böyle olunca yeni bir sistem arayışı doğmuştur. (Sakal, 2003, s.71-72)

Sistemin temelinden doğan sorunlardan ziyade sistemin yanlış uygulanması da yeni bir sistem arayışında daha etkili olmuştur. Zaten program bütçe sisteminde doğan olumsuz sonuçlardan çıkarım yapıldığında işaretler sistemin uygulanmasından doğan sorunları göstermektedir. Böylece sistemden ve uygulanmasından doğan sorunlar sistemden umulan yararın sağlanmasına engel olmuştur. Ya sistemin gereklilikleri dikkate alınmamış ya da yapılan işlemler formalite olarak kalmıştır. Bundan dolayı sorun yine yeni bir bütçe sistemi arayışı ile çözümlenmek istenmiş ve performans bütçe sistemi uygulamaya koyulmuştur. Bu sistem Türkiye'de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Bütçeleme Sistemi adı altında uygulanmaya başlamıştır.

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte uygulanmaya başlamıştır. Süreç içerisinde uygulama alanı genişlemiş, benimsenerek kullanılmaya başlamıştır. Burada önemli olan konu bu sistemin önceki değişiklilerden büyük ölçüde ayrılmasıdır. Türkiye'de önceki sistemleri 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre düzenlenip uygulanmaktaydı. Ancak stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte uygulanmıştır.

1.4.7. Torba Bütçe Sistemi

Torba bütçe sistemi, harcamaları gerçekleştiren kamu idarelerine ödenek tahsisi, idari yönetimlerine ödeneğin kullanılacağı yer bakımından herhangi bir kısıtlama öngörmeyen, harcama yapılacak yerler bakımından idareye geniş takdir yetkisi tanıyan bir bütçeleme sistemidir (Edizdoğan, 2008, s.187). Tahsisi yapılan ödenekler, harcamacı kuruluşa ayrıntı vermeden ödenekleri toplu bir şekilde kurum bakımından dağıtımının yapılmasıdır. Ödenek ile kurum arasında bir ilişki kurmaktadır. Bu sistemde bütçe hazırlamak oldukça maliyetsiz ve kolay, bütçe uygulanmasında yetkili görevlilerin harcama konusunda serbestliği ise olabildiğince fazladır.

Torba bütçe sistemine göre bütçeler hazırlanırken detaya inilmez, parlamentoya da aynı şekilde sunulur. Sistem böyle olunca doğal olarak parlamentolar kurumlara ait bütçeler hakkında temel meseleler ve ana programlar düzeyinde bilgi sahibi olup ayrıntılı bilgiye sahip olamamaktadır. Bu durumda yöneticiler geniş takdir yetkisine sahip olmaktadır. Torba bütçe sistemi idarecilere tanınmış olan geniş takdir yetkisi sonucunda performans başarısı elde etmek için harcama sonrası denetimin etkin ve kontrollerin eksiksiz yapılması gerekir. Bu denetim ve kontrol sisteminin olmaması durumunda bu geniş takdir yetkisine sahip idarecilerin harcamaları kamu hizmeti olmayan alanlara kayabilir.(Mutluer ve diğerleri, 2005, s.103-104). Torba bütçe sisteminde iyi bir programlama süreci ve harcama planı olmazsa kuruma tahsis edilen ödenekler idarecilerin keyfiliği ile öncelikli olmayan hizmetlere harcanabilir. Buna engel olmak için toplu olarak tahsis edilen ödeneklerin, uygulanmış olan bütçenin harcama detayları program ve sonuçları itibari ile incelenip değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Bunlara ek olarak kamu bütçesi belirlenirken öncelikli hizmet ve ihtiyaçlar belirlenmediği için harcamalardaki koordinasyonsuzluk nedeni ile bazı hizmetlere mükerrer harcama yapılırken bazı ihtiyaçlar karşılanmayabilir. Kısaca kamu kaynaklarının kötü yönetimine ve israfa neden olabilir. Torba bütçe sisteminde tahsis edilen ödenekler temel harcama kalemlerine göre belirlenmekte ve daha fazla detaya inilmemektedir. Böylece bütçenin hem hazırlanması hem de onay süreci hızlı bir şekilde ilerlemekte olup bu bağlamda diğer bütçe sistemlerine göre uygulanması daha kolay olmaktadır. Sistem harcamaların nereye harcanacağı ve yapılan harcamaların etkinliği konusunda bilgi vermemektedir (Edizdoğan, 2008, s.188). Bu durum ise bütçe hakkında planlama, bilgi ve denetim eksikliğine yol açabilecektir. Böylece torba bütçe sistemi bütçenin hazırlanmasında ve onaylanmasında kolaylık sağlarken sıkı bir denetime ihtiyaç duymaktadır. Bunlara ek olarak sistem bütçe hakkı ve öncelikli kamu hizmetlerinin

uygulanması açısından sorun oluşturmaya müsaittir.

BÖLÜM 2

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYEYİCİ KURUMLAR

Belli insan topluluklarının bir arada yaşamalarından doğan ve ihtiyaç duydukları hizmetlerin bir uyum ve düzen içinde işlemesiyle ortaya çıkan devlet olgusunun, çağın ilerleyen şartlarında bu sistemin yetersiz kaldığı, devletin elinde bulundurduğu gücün suistimallere maruz kaldığı ve işleyişinin ağır idari sistemlerce tıkanmasının karşısında bilgi birikiminin ve uzmanlaşmanın gereksinim duyulduğu ve hassas alanların yönetiminde eksik kalınması gibi nedenlerle klasik devlet anlayışının terk edilmesi düşüncesi doğmuştur. Sanayileşen milli ekonomiye klasik devlet kurumlarının yetersiz kalmasıyla birlikte uzmanlaşmaya sahip ülkeler, ulaşım ve pazar ekonomisi gibi sektörlerin yönetilmesi amacıyla düzenleme ve denetleme işlerinin yürütülmesini iktidarın yetkisinin dışında bırakmıştır (Warp,1941, s.183, aktaran Erdoğan, 2016, s. 565-599). Bu değişime Amerika Birleşik Devletleri gibi federatif ülkeler yürütme sistemlerinin de etkisiyle kolaylıkla uyum sağlamıştır. Elbette bu da düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığı ile yapılmak istenmiştir. DDK'ler aracılığı ile yapılmasında uluslararası etkileşimin artması, gelişen üretim teknikleri, ulaşımda ve iletişimde yaşanan imkân artışları ve milletlerarası anlaşmalara yerel siyasi temsilcilerden çok belli alanlarda uzmanlaşan teknik idarecilerin yetkilendirildiği kurumlar ile sağlanmak istenmesi etkili olmuştur. DDK'lerin ortaya çıkması 19. yüzyılın sonlarına denk gelmiştir. Çağın getirdiği ihtiyaçlar arttıkça ve gün geçtikçe sayı, gereklilik ve alanları artmıştır. Neredeyse DDK'ler hiçbir ülkede sabit bir sistematikte yapılanmamış ve gelişim göstermemiştir. Çünkü ülkelerin içinde bulundukları yönetim anlayışı, idare sistemleri, tarihsel bağları, sosyal ve iktisadi farklılıkları buna engel olmuştur. Sürekli bir değişim içinde olmalarına ek olarak devlet sistemi içindeki görevleri, amaçları ve var olma nedenleri ile birçok eleştiriye maruz kalmaktadırlar. Üzerlerinde de bir fikir birliğine varılmış değildir (Erdoğan, 2016).

2.1. Genel olarak Düzenleyici Denetleyici Kurumlar

Devlete biçilen ekonomik rollerin değişimi ile kamu yönetiminde büyük değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu değişimle birlikte devlet eli ile görülen kamusal hizmetler ve bu kamusal hizmetlerin yerine getirilmesindeki yöntem ve teknikler de değişime uğramıştır.

Kamu yönetimindeki bu dönüşüm müdahaleci devlet anlayışının terk edilmesine ve düzenleyici denetleyici devlet anlayışına geçilmesine ve bununla birlikte yeni kurumların oluşmasına neden olmuştur (Keyifli, 2013, s.28). Düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışına geçilmesi ile oluşturulan bu kurumlar piyasaya doğrudan müdahalede bulunmayıp işleyişin nasıl olacağını belirlemekle görevlendirilmişlerdir.

2.1.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tanımı

Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar için mevzuatta ortak bir düzenleme yapılmamıştır. DDK'ların Türk kamu yönetimine sistematik bir yaklaşım sonucu eklenmemiştir. Bundan dolayı isimlendirilmelerinde bir birlik yoktur.

Amerikan Hukukunda, genel olarak "Bağımsız Düzenleyici Birimler" (IRA - Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırılan bu kurumlar, İngiliz Hukukunda "Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler" (QUANGOS - Quasi Autonomous Non Govermental Organization), Fransız Hukukunda "Bağımsız İdari Otoriteler" (AAI - Autorites Administratives Independentes) olarak isimlendirilmektedir. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri'nde bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler ise, "Supervisory Authority" olarak adlandırılmaktadır. İsveç'te "ämbetsverk" ve Hollanda'da "zelfstandige bestuursorganen" bağımsız idari otorite olarak değerlendirilmektedir (Akıncı, 1999, s.142).

Türkiye'de RTÜK'den etkilenerek sık sık üst kurullar olarak adlandırılırlar. İdare hukukçularının Fransızca'dan (Les Autorites Administratives Independantes) çevirerek kullandıkları Bağımsız İdari Otorite ya da bağımsız idari kurum(Ulusoy, 2003, s.2) olarak isimlendirme eğilimindedir. Karacan (2002) ise özerk kurumlar olarak isimlendirir.

1950'li yıllardan itibaren siyasal iktidar sosyal haklar, ekonomik haklar ve özgürlükler karşısında güçlü ve etkin bir duruma geçmiştir. Böylece iktidarın faaliyet alanları bireysel özgürlüklerin dezavantajına olacak biçimde güçlenmiştir. Devlet yönetiminin suiistimal edilme riski ve merkezi yönetimin bireysel özgürlükleri kısıtlama yönündeki korku, neo-liberal akımların da etkisiyle üniterci ve etkin iktidar yapısının dönüşümünü tetiklemiştir. Üniter yönetimin, doktrinde yönetişimsellik olarak da adlandırılan (Gül, 2010), güç kullanımı ile yönetme işleminin yerel birimler ile organlar arasında paylaştırılması fikrinin doğmasına neden olmuştur. Burada devlet düzenleme hareketlerinin boş kaldığı alanların DDK'lerce yerine getirildiği kabul edilmiştir (Tan, 2010).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar "toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda (görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi (Tan, 2002) düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır (Ulusoy, 2003, s.3).

Başka bir tanıma göre, bu kurumlar belli bir alan ve görev çerçevesinde kendi görevlerine bağlı olarak yargısal, yönetsel ve yasama yetkilerine haiz, üyelerinin yüksek güvencelere sahip olduğu, idari özerkliği yani hiyerarşik üstünün olmadığı ve hatta vesayet denetiminden bağımsız kurumlardır (Ulusoy, 1998, s.33).

Ya da özetle düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devlet yönetiminin onayıyla ya da görevlendirmesi ile piyasaları düzenleme konusunda yetkili ve yönetsel olarak merkezi yönetim sisteminden ayrı olan ve seçimle oluşmamış kurumlardır (Bıela, 2014, s.3).

Fransa'da bağımsız idari otorite kavramı ilk olarak 1978'de "Bilişim ve Özgürlükler Komisyonu" için kullanılmıştır. Ardından gelen kurumlar için daha çok "bağımsız otorite", "idari otorite" kavramları kullanılmıştır(Atay, 2014).

Türk hukuk sisteminde düzenleyici ve denetleyici kurumlar için bir isimlendirme mevcut değildir. Çeşitli mevzuatlarda düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kurum, kurul, üst kurul gibi çeşitli isimlendirmeler yapılmıştır (Emek, 2002).

Bunlara ek olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların kurumsal yapı ve işleyişlerinin kanun ile belirlenmesi, idari işlemlerinin her zaman yargısal denetime açık olması, idari özerkliği sahip iken devletin gözetiminde olması gibi özellikleri de sayabiliriz (Özdağ, 2002).

Sadece teknik zeminde idareyi kapsayan kamu yönetimi değil, aynı zamanda kamu düzenini etkisi altında tutmakta ve kamu yararına zarar verebilecek devlet mülkiyeti ve denetiminde olmayan özel teşebbüslerin gücünü de denetim altına almaktadır (Akıncı, 1999).

DDK'lerin üyelerinin seçilmesi ve bu üyelerin görevlerinin belirlenmesi yasama ve yürütme organlarınca gerçekleştirilmesine karşılık alışılmış devlet sisteminden farklı özellikler göstermektedir. Bunlar organlarının ve faaliyetlerinin klasik idari denetim araçlarını kullanmaktan ziyade düzenleme amacı güderler (Ulusoy, 2003). Bir kurumun düzenleyici ve denetleyici kurum kabul edilebilmesi için iki ön şart vardır. Bunlar idari özerkliğe sahip olma ve düzenleme işlevini gerçekleştirmesidir. Ve bu iki işlev birlikte sağlanmalıdır.

Kamusal yarar için özerklik, kurumların yetkilerini daha etkin ve iyi kullanabilmeleri için amaç olmaktan ziyade araçtır. Fransa, İtalya ve Yunanistan gibi ülkeler daha çok bağımsızlık terimini tercih ederken İspanya tarafsızlık terimini tercih etmektedir (Karakaş, 2008).

Düzenleme bir kamu tüzel kişiliğinin pazarı organize etmek için gücünü ve yetkisini kullanmasıdır (Atay, 2014). Düzenlemenin genel olarak bazı unsurları bulunmaktadır. Bu unsurlar düzenleme ve denetleme yetkisi ile bu kuruluşların bizzat varlıklarıdır (Özcan, 2010, s.24). Regülasyon kelimesinden dilimize çevrilmiş olan düzenleme tam anlamını verememekle birlikte şöyle açıklanabilir; "oyunun kurallarının belirlenmesi", bu kurallara itaatin sağlanması ve müdahale edilen sektörü veya faaliyet alanını işler bir rekabet ortamına ve çoğulcu bir sisteme teşvik edilmesidir. Yani düzenleme, denetim ve yönlendirme faaliyetlerini barındıran bir unsurdur (Ulusoy, 2003).

Regülasyon, yani düzenleme, denetim ve yönlendirme faaliyetlerinin tümünü kapsayan bu terim dar anlamıyla daha önceleri yapısal olarak kamu hizmeti olarak görünen tekel niteliğindeki ulaşım, enerji dağıtımı, iletişim gibi sabit sermayesi görece fazla olan etkinliklerin rekabete açılmasından sonraki faaliyetlerini içermektedir. Geniş anlamda ise alanı belli olan bir ekonomik faaliyetten ziyade bütün piyasayı kapsar. Böylece uygun rekabet ortamının sağlanması ve tüketici çıkarlarının korunması amacıyla, özel bir piyasayla ilgili olarak piyasaya giriş şartlarının koyulması ve bu şartların koyulmasına yönelik istisnaların belirlenmesi yatay ve sektörel regülasyonu kapsarken; piyasayı tümüyle etkileyen kuralların belirlenmesi dikey regülasyonu oluşturur (Atay, 2014).

Amerikan idare hukukunda regülasyon, kolluk faaliyeti kapsamında doğmuş ancak kolluk faaliyet sınırlarını genişletmiş bir etkinliktir. Bu kapsam idarenin ilk olarak düzenleme işlevini yerine getirmesi yani nasıl hareket edilmesi hakkında yol gösterici rolünü gerçekleştirmesi ve sonra düzenlemelerin sonucunu takip etmesi, bu takip sırasında ruhsat verme, müeyyide uygulama gibi bireysel işlemleri yerine getirmesi gerekmektedir (Özay, 2004).

Bu bağlamda bir idari kolluk faaliyeti olarak düzenleme fonksiyonu, piyasanın çalışabilirliği üzerinde etki sağlayarak işlerliğini artırmayı amaçlamaktadır ve adaletli bir rekabet ortamı sağlayarak tüketici faydasını artırmayı hedeflemektedir (Atay, 2014, s.385).

Türkiye'de ise düzenleyici denetleyici kurumlar genel olarak sermaye piyasası, medya, rekabet, finansal piyasalar gibi kamusal hayatın önemli ve hassas alanlarında düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerini gerçekleştiren, devlet adına işlem

yapma ve icrai karar alma yetkisine haiz özerk kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz (Aksoy, 2007).

2.1.2. Ortak Özellikleri

Birçok ülkede finans, enerji, iletişim, alkol ve tütün piyasası gibi ekonomideki birçok önemli sektörü düzenlemek için kurulmuş olan düzenleyici ve denetleyici kurumları diğer geleneksel devlet kurumlarından ayıran ortak özellikler şöyle sıralanabilir (Akıncı, 1999, s.118):

- Genel yönetim dizgisi içinde yer alırlar. Kurumsal oluşum ve işleyişleri bir yasayla belirlenmiştir.
- Hukuk düzeni içindeki varlıkları belirgindir. Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.
- Merkezi yönetimin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değillerdir. Denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır.

Devletin düzenleyici rolünde en temel kurumlar olan DDK'lerin iki önemli işlevi vardır; birincisi özerk olmaları ve ikincisi ise oyunun kurallarını koyup bu kurallar içinde düzenleme faaliyetlerini gerçekleştirmeleridir (Ulusoy, 2003).

Neo-liberal dönemde ortaya çıkan düzenleyici ve denetleyici kurullar (DDK/BİO), 1981 yılından itibaren Türk idari yapısı içerisinde yerini almıştır. Bu kurullar Türkiye'de sermaye, kamu maliyesi, rekabet, finans, radyo- televizyon, bilgi teknolojileri, iletişim, internet, bankacılık, enerji, kamu ihalesi gibi farklı sektörlere yönelik faaliyetlerle ilgilidir. (Akalın, 2019, s. 147). Belirtilen bu alanlarda Türkiye'de DDK'lerin işlemleri kamu görevlileri eliyle yürütülür. Bu durum Fransa'da da böyledir. Sabit ve devamlı olan görevler kurul tarafından atanan kamu görevlileri aracılığı ile görülür. Gerektiğinde kurul alanında uzmanlaşmış personelleri sözleşmeli de istihdam edebilir (2499 sayılı Kanun, m. 26).[3]

DDK'lerin devlet yönetiminde siyasi veya idari makamlarla, ayrı tüzel kişilikler arasında olan vesayet ile tek tüzel kişilik içinde ki ast üst ilişkisi olan hiyerarşi denetimine bağlı olmadan, yürütme organının DDK'lere etkisini göz önünde bulundurarak faaliyet yürüttükleri söylenebilir (Aydın vd., 2005, s.111-112).

[3] 4054 sayılı kanun çerçevesinde Rekabet Kurumu, hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel eliyle yürütebilmektedir (m. 34). (Kurum Personelinin Statüsü Madde 34- (Değişik birinci cümle: 16.06.2020-7246/6. Md)20 Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personelin kadroları ekli (I) sayılı Cetvelde gösterilmiştir. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir.)

2.1.3. Faaliyet Alanları

Düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet göstermiş oldukları alanlar; piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olan alanlar, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınması ile ilgili alanlar ve idarenin keyfiliğine karşı vatandaşı savunmaya yönelik olmak üzere üç ana amaçtan bahsedebiliriz (Karacan, 2002, s.14). .

1. Lisanslama, onaylama ve yetki verme işlemleri,
2. Genelge, yönetmelik, tebliğ gibi isimlerle yapılan düzenleme faaliyetleri,
3. Faaliyet alanına giren işlerde denetim işlemleri ve bunun sonucu olarak gerektiği durumlarda suç duyurusunda bulunmak,
4. Para cezası, bulundukları faaliyetlerden geçici veya sürekli men gibi müeyyide uygulanması,
5. Faaliyet alanına içine giren konularda bir müdahale veya denetim aracı olarak yönetime katılma faaliyetleri.

2.1.4. Kurul Kurum Ayrımı

Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumların kurum ve kurul olarak farklı şekilde örgütlenme yapısına sahip olduğu görülmektedir. Bu durumu Rekabetin Korunması Hakkında kanun 29. Maddesi açıklığa kavuşturmaktadır. Bu kanuna göre kurul başkanı aynı zamanda kurumun da başkanıdır ve kurumun idaresinden, yönetiminden ve temsilinden sorumludur (4054 sayılı kanun, m. 29). Kurul ve kurum şeklinde bir ayrımın temel nedeni kurul şeklinde örgütlenen yapıların karar organlarına sahip olmaları ve kurulun başkanının aynı zamanda kurumun idari yöneticisi olmasıdır (Zenginobuz, 2002, s.178).

2.1.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortaya Çıkışı

Devletin ekonomik hayata müdahalesi olarak bilinen, regülasyonun temel nedeni olarak kabul edilen ve ekonomik yaşam çerçevesinde tam rekabeti engelleyen ve istenmeyen durumlar olan piyasa aksaklıkları altında toplanan olguların tarihi eskiye dayanır. Örnek vermek gerekirse; MS 483 yılında Roma'da İmparator olan Zenon tekelleşmeye ve benzer fiyat anlaşmalarını engelleyen hükümler koymuştur. 1603 yılında İngiltere'de ki bir mahkemenin koyduğu hüküm gereğince oyun kartlarıyla ilgili bir tekelin artan fiyatlar ve işsizlik gerekçesi ile engellenmesi, ABD'de Massachusetts Kolaniyal Yasama Meclisi 1641 yılında bir karar almış ve bu karara göre 'ülke için faydalı olacak icatlar dışında ve bunlar

da süreli olmak şartıyla tekellere geçit verilmeyecek ve hak tanınmayacaktır' kararlarını alması örnek olarak verilebilir. Regülasyon faaliyetlerinin tarihi ne kadar eskiye de dayansa konu ile ilgili esas konular 19.yy başlarında ABD'de başlamıştır. Tartışmaların içeriği de uygulanmakta olan düzenleme faaliyetlerinin işlevinden çok uygulama ve yöntemleri üzerinedir (Müftüoğlu & Karabudak, 2002).

Avrupa'da ise regülasyona ilk başlarda gerek duyulmamasının nedeni konuya dâhil sektörlerdeki üretim faaliyetlerinin devlet elinde olmasıdır. Buna karşın ABD'de sanayileşme ve üretim faaliyetleri en başından beri özel sektör tarafından yürütüldüğü için düzenleme ve denetleme faaliyetleri bu iş için hususi kurulmuş, yerel ve federal komisyonlar eliyle uygulanmıştır (Ardıyok, 2002, s.16).

19. yüzyıl sonlarında düzenleme denetleme ve yönlendirme faaliyetleri olarak bilinen; regülasyon alanıyla ilgili iki kayda değer gelişme yaşanmıştır. Bu iki önemli gelişmeden birincisi, tekellerin düzenlenmesinin temelini oluşturan bir Federe Mahkeme kararıdır. Diğer önemli gelişme ise, demiryolları şirketlerinin gelişmesi ile ekonomik düzenlemeye tabi kılınan ilk sanayi kolu olmasıdır. Ekonomik düzenlemeler için kırılma noktasını oluşturan "Munn vs. Illinois" kararlarına göre Illionis eyalet halkının ve toplumunun ferahı açısından kamu yararı taşıdığı için tahıl taşıyıcı ve ambarlarının uyguladığı fiyatları düzenleme hakkı vermiştir. Alınan karar ile tekelleşmiş üreticilerin, tüketici zararına hareket etmelerine yönelik düzenleme işlemlerinin zemini hazırlanmıştır (Ardıyok, 2002).

1934 yılına gelinene kadar "Munn vs. Illinois" kararı doğrultusunda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinin yalnızca kamu hizmeti veren alanlara uygulanabileceği doğrultusundaki görüşler, 1934 yılına gelindiğinde Federal Mahkemenin aldığı "Nebbia vs. New York " isimli kararla geçerliliğini kaybetmiştir. Alınan bu kararla yüksek mahkeme, düzenlemenin tanımını geniş yorumlamış ve New York eyaletinin süt fiyatları üzerinde regülasyon faaliyeti yürütebileceğine dair karar almıştır. New York eyaletinin aldığı bu karar ile sadece tekel bir piyasa değil aynı zamanda rekabetçi bir yapıya sahip olan süt ürünleri piyasasının da toplumsal refah gibi büyük ölçekli bir hedef için düzenlenebileceği ortaya çıkmıştır (Ardıyok, 2002).

Ekonomik regülasyonu ele alan düzenlemeleri üç döneme ayırarak inceleyebiliriz. I. Dönemi (1909-1916) ve II. Dönemi (1933-1940) kapsayan zaman diliminde çok sayıda düzenleyici kurum kurulmuştur. Düzenledikleri alanların büyüklüğü ve önemi nedeniyle "Big Seven" olarak adlandırılan başlıca kuruluşlar şunlardır; The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935- Enerji), The Federal

Comminications Commission (1934- İletişim), The Securities and Exchance Commission (1934-Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938, Hava yolları) sayılabilir. Daha önce kurulmakla birlikte, bu kurumlara The Interstate Commerce Commission (1887-Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma) (Ardıyok, 2000: 16; Karacan, 2002, s.23- 24).

III. dönem 1973 ve 1980 yılları arasını kapsamaktadır. Bu dönemde yapılan faaliyetler regülasyondan daha çok deregülasyon kapsamına girmektedir.1978 yılında hava yolları, 1980 de demiryolları ve karayolu ile yapılan yük taşımacılığı, 1982 yılında yapılan karayolu yolcu taşımacılığı, ulaştırma alanı için yapılan deregülasyona örnektir (Ardıyok, 2000, s.16-17) eklenebilir.

Avrupa'da ise ABD'de olduğu gibi ekonomik faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesime bırakılmasının gerekli olduğuna, piyasanın kendi kendine normal şartlar altında iyi işlediğine ve sadece belirli piyasa aksaklıkları meydana geldiğinde müdahaleye ihtiyaç duyulduğuna dair düşünce yaygın değildi. Her şeyden önce 1873-1896 büyük buhranı ile 2. Dünya Savaşının sonlarındaki dönemde Avrupa halkının büyük çoğunluğu piyasa ekonomisine karşı açık bir şekilde karşıydı ve sistemin kendini art arda gelen krizlere karşı koruyabileceğine dair güven duymuyordu (Majone, 1996, aktaran: Müftüoğlu, ve Karabudak, 2002, s.4). Bundan dolayı karşılaşılan piyasa aksaklıklarına karşı Avrupa devletlerinin çoğu regülasyon yerine devletleştirme yoluna gitmeyi tercih etti. Avrupa'da mevcut olan bürokratik merkeziyetçilik bakış açısı da burada önemli bir rol üstlendiği söylenebilir. Devletleştirme ve kamulaştırma yerine fiyatlar üzerinde denetim ve kontrol uygulama, ruhsat verme gibi düzenleme araçlarının tercih edildiği zamanlarda bile, düzenleme faaliyetinin alanında uzmanlaşmış özerk kurumlar aracılığıyla yürütülmesinden uzun süre kaçınıldı. Benzer düzenlemeler ilgili bakanlıkların alt hizmet birimlerine, bakanlıklar arası alt kurullara ya da yarı kamu niteliğinde olan meslek örgütlerine bırakıldı(Müftüoğlu ve Karabudak, 2002, s.5). Avrupa ülkelerinde regülasyon kavramının yürürlükteki ekonomi politikalarında ve bu konuyla ilgili olarak yapılmış Avrupa kaynaklı bilimsel çalışmaların azlığını, özerk, gayeleri ve maksatları belirli, alanında uzmanlaşmış düzenleyici kurumların mevcut olmayışı uygulamanın ve düzenlemenin birbirine karışması, kural koyulurken gayrı resmi işleyen süreçlerin ön plana çıkması, karar alınma aşamasında ve uygulama aşamasında yaşanan saydamlığın azalması gibi etkenler açıklayabilir (Müftüoğlu ve Karabudak, 2002, s.5). Son çeyrek asırda ise bu alanda büyük değişikliklerin yaşandığı gözlemlenmektedir. Avrupa'da hem ulusal çapta hem de uluslar üstü düzeyde düzenleme faaliyeti yürüten kurumların sayısı artmakla beraber, özellikle ekonomik

düzeydeki düzenleme faaliyetlerini ele alan bilimsel çalışmaların sayısında kayda değer bir artış bulunmaktadır.

Ayrıca ekonomi politikaları açısından regülasyonu ele alan çalışmaların nicelik bakımından artışta olduğu gözlemlenmektedir. Bundan dolayı birçok ülkede düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Hatta bu konuda düzenleyici kurumların işlev ve amaçlarını yansıtan farklı ifadeler mevcuttur. Bu ifadeler : "Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", "Daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi", "Amerikan halkı kendilerine karşı değil, toplumun bütünü için regülasyonu oluşturmaktadır" (Müftüoğlu ve Karabudak, 2002).

Yetki devrinin kullanılması, devletin ekonomik hayata müdahale türlerinden olan regülasyonu diğer müdahale araçlarından ayıran önemli bir özelliktir. Burada yasama organı ve yürütme organından düzenleyici ve denetleyici kurumlara bir yetki devri söz konusudur. Yapılan bu yetki devrinin hedeflemek istediği sonuç piyasa işleyişinin etkinliğini sağlamaktır. Ekonomik alanda yapılan bu düzenlemeler ilk olarak ABD'de 19. Yüzyılda ortaya çıkmıştır. Devletler ekonomik müdahale anlamına gelen regülasyonu kamulaştırma, devletleştirme ve serbest piyasaya iki nedenden ötürü tercih etmektedir. Birinci neden regülasyonun bir iktisadi araç olarak kabul edilmesidir. Doğal tekeller başıboş bırakıldığı zaman tekel rantını elde etme amacı güderler. Başıboş bırakılan bu doğal tekellerin bir üst otorite tarafından teftiş edilmesi iktisadi verimlilik açısından önemlidir. Buradaki temel hedef sosyal faydayı ve refahı artırmaktır. İkinci neden ise ekonomik düzenlemeye konu olan bazı mal ve hizmetlerin stratejik açıdan mühim olmasıdır (Oğuz, 2011). Her iki durumda da devletin bu düzenleme ve denetleme faaliyetlerini kamu yararı gözeterek yaptığı varsayılmaktadır. Devlet kamu yararını öncelikli tutarak piyasadaki alıcılar ile satıcıların özgürlük alanlarını daraltmaktadır. Bundan dolayı devletin düzenleyici faaliyetlerinde kamu yararı gayesi ile hareket etmesi zorunludur.

2.1.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tarihsel Olarak Gelişimi

Düzenleyici ve denetleyici kurumların sayıları bakımından en fazla olduğu ülke ABD'dir (Karacan, 2002). ABD'nin bu düzenleyici ve denetleyici kurumları model olarak başlattığı söylenebilir (Pauliat, 1998). Özdağ bu kurumlar için devlet içindeki devletçikler tanımını yapmıştır (Özdağ, 2002). Bu DDK'lerin ilki ABD'deki ilk düzenleyici kurul olan ICC (Interstate Commerce Commission)'dir (Zenginobuz, 2002). Bu kurul 1887 yılında demiryolu taşımacılığını konu almış ve eyaletler arası ticareti ilgilendiren ve bu alanı regüle etmek amacıyla çıkarılan bir yasa ile kurulmuştur (Bayramoğlu, 2010). Günümüzde ABD'de

düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı yüze yaklaşmıştır. Sayı olarak çok fazla DDK olmasına rağmen yedi büyük olarak anılan The Interstate Commerce Commission (1887 kara demir ve su yolları ile nakliye), The Federal Trade Commission (1914 Rekabet), The Federal Power Commission (1935- enerji dağıtımı), The Federal Communications Commission (1934- Telekominikasyon), The Securities and Exchange Commission (1934 sermaye piyasaları), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938 Havayolları) önemli yere sahiptir (Karacan, 2001). Yıllar geçtikçe sayıları artmıştır. Sadece sayıları artmakla kalmamış görev alanlarında da değişiklikler olmuştur. İdari bir kolluk görevi görürken daha geniş yetki ve görevlerle ekonomik alanda düzenlemelere doğru gelişim göstermiştir.

1930'lu yıllarda düzenleyici ve denetleyici kurumlar idari özerkliğe haiz oldukları ve bunun sonucu olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi bulunmadığı için ayrı bir başı varmış gibi algılanması nedeniyle eleştirilen dördüncü kuvvet'i (fourth branch of Government) yaratmıştır (Karacan, 2001).

ABD'de bağımsız düzenleyici kurumların kabul görmesinin özünde başlıca bazı nedenler yatmaktadır. Bunların ilki, ABD federal bir yapıya sahip olduğu için ülkenin tamamını konu alan, bilhassa iktisadi alanı ilgilendiren konularda federal bir çatı oluşturma çabasıdır. İkinci neden ise Kongrenin güç kullanımı ve yetki paylaşımı konusunda, başkanın bilhassa iktisadi alandaki görev ve yetkilerini idari ve mali bakımdan özerk kuruluşlar kurma yoluyla daraltmak ve sınırlandırma isteğidir.

Sonuncusu ise 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sırasında Avrupa devletlerinin yaptığı gibi devletleştirme politikasının aksine ABD'nin bağımsız kurumlar aracılığı ile ekonomik hayatı düzene sokma seçeneğini tercih etmesidir (Karacan, 2002).

Avrupa Amerika'dan daha farklı bir yöntem seçmiştir. Bunun sebebi 1800'lü yılların dördüncü çeyreğinde yaşanmış olan ve dünya çapında hem ekonomik hem siyasi açıdan büyük yıkımlarla sonuçlanmış büyük buhran ve ikinci dünya savaşının neticelerini yok etme arzusudur (Özcan, 2010, s.27). Böylece Avrupa'da düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkması 20. yüzyılın son çeyreğine rastlayan yıllarda özelleştirme yoluyla başlamıştır (Karacan, 2002). Batı Avrupa'da yer alan pozitif devlet düşüncesinin yerini düzenleyici devlet anlayışı yer almıştır (Biela, 2014). Bu fikir düzenleyici devlet anlayışının güçlenmesinde ana unsur olmuştur. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar güvenilir sorumluluğu güçlendirmek gayesiyle kurulmuşlardır. Seçilmiş siyasetçilerden bağımsız ve özerklerdir. Üstelik bu bakış açısı, pozitif devlet anlayışında, hükümet ve onun genel bürokrasisinin, çoğunlukla üretici kesimin çıkarlarını koruduğunu varsayarken, düzenleyici

ve denetleyici kurumların tüketici çıkarlarını korumak gibi hedefleri ön planda tuttuklarını da öne sürmektedir (Thatcher, 2002).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar aslında politika yapıcılar ile düzenleme konusuna giren alanlarda faaliyet yürüten sektör çıkarları arasında hakem ya da arabulucu bir işleve sahip olduğu söylenebilir (Gilardi, 2011). Avrupa ve Türkiye'de 1980'den sonra başlayan özelleştirmeler ile düzenlemeye ve denetime olan ihtiyaç ortaya çıkmış ve özelleştirmelerin artışı ile devletin piyasadan çekilmesiyle düzenleyici ve denetleyici kurumlarla piyasada doğan aksaklıklarla baş edilme yoluna gidilmiştir (Karakaş, 2008). Avrupa Birliği'nde kamu eliyle yürütülen sanayi ve ticari faaliyetlerinde denetim organları ile işletmeyi yürüten organların ayrılmasına dair teşvikler yapılmaktadır. Bundan dolayı da devletin piyasada hem oyuncu rolünde hem de hakem konumunda olması olası değildir. Bu anlayışa göre devlet yalnızca düzenleyici kimliği ile piyasada yer almalıdır. Bir başka ifade ile devlet yalnızca oyunun kurallarını koyup bu kurallara riayeti sağlamalıdır. Oyunun oynanması düzenlemeye konu olan sektördeki aktörlere bırakılmalıdır (Sobacı, 2006, s.161). Devlete biçilen bu görev ile düzenleyici devlet anlayışı gelişmiş, bunun etkisiyle düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşmuş ve bunların doğal sonucu olarak Avrupa'da politika oluşturma sistemi ve yöntemi üzerinde köklü değişimlerin olması beklenmiştir. Devlete düzenleyici rolün biçilmesi ile ilgili olarak en çok bilinen sonuç, politik etkileşim yöntemlerinin değişmesidir. Örnek olarak rekabet kurullarının karmaşık üye profillerinden etkili bir politika oluşturma ve uygulama süreci yürütülmesi beklenmezken piyasa ekonomisi üzerinde etkili olunması için rolleri yeniden tanımlanmıştır (Gilardi, 2011).

Avrupa'da düzenleyici devlet oluşumunun öncüsü, hatta anavatanı olarak İngiltere kabul edilir. Buna neden olan asıl neden Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların ilk olarak İngiltere'de görülmüş olması değildir, zaten Avrupa'da ilk kurulan DDK Almanya'da kurulmuştur. İngiltere'nin DDK'lerin anavatanı olarak görülmesinin nedeni devletin sosyal ve iktisadi görevlerini azaltması ve "ekonominin siyasetten arındırılması" programına öncülük etmesiyle ilgilidir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde özelleştirme dönemi başlamış ve yaygın olarak kullanılan "bekçi köpeği (watchdog)" tabiri ile özdeşleşen ve 'agency' olarak adlandırılan kurumlar meydana gelmiştir (Uysal, 2007). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar konvensiyonel idare kurumlarının dışında kalırlar. Düzenleyen ve denetleyen devlet anlayışının yaygınlaşması sonucunda meydana gelerek, içinde bulundukları ülkelerin sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi yapılarına göre biçimlenmişlerdir (Atay, 2014). Düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşum gösterdiği ülkelerde, pazar ekonomisinde meydana gelen tekelleşmeler, özellikle temel tüketim maddelerinde oluşan ani fiyat

değişiklikleri ve buna bağlı oluşan olağandışı karlar, asimetrik bilginin neden olduğu tüketici ve üretici yanılması, aşırı, hakkaniyetli olmayan rekabetin doğuracağı sorunlar, kaynağı sınırlı ya da kıt olan; doğal gaz, radyo-televizyon frekansları gibi şeylerden, çalışan ve işveren arasındaki adil olmayan pazarlık gücü gibi faktörler başlıca regülasyon alanları olarak görülmüştür (Güran, 1985). Bahsi geçen müdahale alanlarına kurumların esnek davranabilmeleri ile ve özerk kurumların ihtilaflı konuların üzerinden gelebilme kabiliyetleri gibi özellikleri de eklenebilir (Ekşi, 2009). Bununla beraber, kurumsallaşmanın daha hızlı ve uzmanlığa dayalı kararların alınmasında çok daha etkili olduğu düşüncesi öne çıkmıştır. Daha ötesinde özerk kurumlar günlük politik etkilerden uzak kalacağı için kurumsal istikrarı güçlendirir (Biela, 2014). Bu amaçlarla idari ve mali özerkliğe haiz düzenleyici ve denetleyici kurumlara ülkelere göre bakış açılarını örneklemek için şu ifadeleri sıralayabiliriz; Avustralya "Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", Almanya "Daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi", İsveç "Daha kaliteli regülasyon", İngiltere "Daha az, daha iyi, daha basit", ABD "Amerikan halkı kendilerine karşı değil, kendileri için olan regülasyonu hak ediyor" (Karakaş, 2008).

1940'ların sonrasında Avrupa devletleri, özellikle Fransa ve İngiltere, ekonomik düzenlemeyi daha çok devletleştirme yöntemi ile hayata geçirmeye çalışmışlardır. Ama 1970'li yıllara gelince devletlerin müdahale etmiş oldukları alanlar genişlemiş, kamu hizmeti anlayışında değişiklikler meydana gelmiş ve devletleştirme yolu ile düzenlenmek istenen alanlarda var olan karlılıklar 1940'lı yıllardaki verimini yitirmiş olmalarından dolayı özelleştirmeler ile devlet küçülmüş, devlet küçülürken bir kısım da özel kişilere devredilme yoluyla bunların idare edilmesi ve denetiminin yapılması bağımsız kurum ve komisyonlar aracılığıyla yapılması yöntemi seçilmiştir. Ayrıca bu yöntem de deregülasyon olarak adlandırılır (Özcan, 2010, s.29).

Devlete biçilen temel görevlerden biri de pazar ekonomisinin işleyişini bozan kuralların kaldırılmasıdır. Ama bu bakış açısı da özelleştirmeler sonucu ortaya çıkan pazar yapısı göz önüne alındığında aldatıcı olduğu bilinmektedir. Zaten bu alanlar, en başından beri katı bir şekilde düzenlenmiştir ve yalnız sahiplik sistemine dair yapılan değişiklikler neticesinde piyasanın şekilsel olarak serbestleştirilmesi istenmektedir. Nitekim böylece daha önce deregülasyonla yapılan bir regülasyonunu başka bir taslağın yerine geçirilmesi meydana gelmiştir (Sezer ve Önder, 2010).

Uluslararası kuruluşların özellikle gelişmekte olan ülkeler ve bu ülkelerle ilgili itimat etmedikleri siyasetçilerin hareket alanlarını daraltmak için sözde istikrar programlarına ön şart olarak benzer kurumların kurulmasını taahhüt olarak istemektedirler (Karacan, 2002).

Bu tür kurumların var olmalarının başka bir nedeni ise, gelişmekte olan teknolojiyi takip etme konusunda açık olmaları, toplum yaşamında önemli bir yer kaplayan haber alma, bilgi edinme, mülkiyet hakkı gibi temel özgürlük ile haklarla dolaysız ilgili olmaları nedeni ile hassas sektörler olarak kabul görmüş iletişimin, medyanın, rekabetin, enerjinin, kamu ihalelerinin, sermaye piyasaları ile finans ve bankacılık sektörlerinin ve benzeri alanların, yansızlık ve objektifliğin de hayata geçirilebilmesi açısından, hem siyasetin ve siyasetçilerin hem de piyasada faaliyeti bulunan kişi ya da kurumaların tesirinden ve kılavuzluğundan arındırılmaları ihtiyacı ve gayesidir (Ulusoy, 2003).

İdarenin işlem ve eylemlerinden dolayı yargısal denetime tabi olması hukuk devleti olmanın asli gereğidir. Ancak bu durum çok uzun bir zaman alabilmekte ve bazı özelliklere sahip sektörlerde istikrarın zayıflamasına, piyasalarda yapılacak öngörülerde muğlaklığa tahammülün bulunmaması ve alınacak kararlarda gecikme yaşanmamasının önemi nedenleriyle o sektörde faaliyet gösterenlere yeni güvenceler verilmesi hayati olmuştur. Bunun gerçekleşmesini sağlamak için de idarenin yargı harici denetim araçları ile aldığı kararlar ve icraatlarında ki saydamlığı kayda değer birer vesile olmuşlardır. Bahsi geçen amaçlara atfedilmiş olarak idarelerden özerk, alanında uzmanlaşmış kişilerle sivil toplum içerisinden gelen kişilerin bir araya gelmesinden oluşan bu kurumlar, idareye verilmiş yargı görevi dışındaki denetleme yetkisini gerçekleştirmek için düşünülmüşlerdir(Atay, 2014).

İşin doğrusu "konusunda uzmanlığa ve hesap verilebilirliğe"(Karacan, 2002) dayanan bu Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yürütme organının elinde bulundurmayı istediği, ancak siyasal kişiliği olan bir makam ya da hiyerarşik bir idareye bağlanamaması nedeniyle sorumluluğunun istenmediği görevleri yerine getirmek üzere inşa edilmiş yapılardır. Bundan dolayı İngiltere'de bu ve benzer kurumlar için "hükümetin püskülü" ya da "hükümetin uzun kolları"(Akıncı, 1999) denilmektedir. Zira bu düzenleyici ve denetleyici kurumlar hükümetten idari ve mali yönden özerk olmasının yanında, hükümetin idare sürecinde önemli bir fonksiyonu yürüten ve devletin himayesinde konumlanmış kamu kurumlarıdır (Uysal, 2007).

Serbest piyasa ekonomisinde devletin hem belirleyici hem de icracı olması alınacak kararlar açısından devletin tarafsızlığı ve haklılığı bakımından şüphe uyandırmaması ve politik tesirlerden arındırılmış kurumların uzun vadeli politika oluşturarak gözlemlenmesi ile sınırlandırılabilirliği açısından mümkün kılınması nedeniyle bu kurumların sayısı büyük bir hızla artmıştır (Tan, 2001). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, faaliyet gösterdikleri alanlarla ilgili olarak politikacıların etki alanlarını sınırlandırarak yaptıkları işin ana konularını teknik uzmanlığı bulunan bürokratlara bırakmaktadır. Böylece alanıyla ilgili

konularda piyasanın işleyişine uygun kararlar alınırken, politikacıların popülist ve işleyişe aykırı kararlar almasının engellenmek istemektedir (Atay, 2014).

Bir kamu çalışanı hem bürokrat ve hem de teknokrat özelliklerini bir arada taşıyabilir. Böyle kamu çalışanlarına da tekno-bürokrat denilir. Tekno-bürokratların bulundukları görevler üst seviyedir. Tecrübeli yöneticiliğin yanında teknik bilgi ve deneyime de sahiptir. Bu kapsamda Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluşuna bakıldığında, belli prensipler ve kuramlar doğrultusunda değil, dönemin getirmiş olduğu şartlar sürecinde meydana geldiği gözlemlenmektedir. DDK'lerin Türkiye'de ortaya çıkma ve gelişim gösterme süreçleri ABD ve Avrupa ülkeleri gibi hukuki ve idari temelli olarak değil, dış dinamiklerin tetiklemesi ile başlamıştır. Bilhassa dünyada yaşanan globalleşme süreci, liberal ekonominin hâkim olması, Türkiye'de yaşanan AB uyum süreçleri ve baş gösteren ekonomik krizler DDK'lerin oluşumunu ve yapılanmasını hızlandıran etkenler olmuştur (Uslu, 2013, s.236). Örnek olarak, Rekabet Kurumu'nun oluşumu Gümrük Birliği Süreci ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekominikasyon Kurumu[4] ve Kamu İhale Kurumu'nun ortaya çıkması ise, IMF baskıları ve Avrupa Birliği adaylık süreci ile oluşturulmuştur (Sobacı, 2006). Düzenleyici ve denetleyici kurum anlamında kurum, Türk hukuk sisteminde ilk olarak 1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile gelmiştir (Özdağ, 2002). Sermaye piyasası alanında ABD'de kurulmuş olan Securities and Exchange Commision, Türkiye'de Sermaye piyasası Kuruluna örnek model olmuştur (Atay, 2014). Bu tarihten 13 yıl geçtikten sonra görsel ve işitsel medyayı ilgilendiren ve özel yayıncılık alanındaki tekelin kaldırılması ile ve kanunda çizilen sınırlar içinde ve şartlarda radyo ve televizyon istasyonu kurmak serbestleşmiştir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 1994 yılında kurulmuştur. Aynı yıl Rekabet Kurumu, beş yıl sonra Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, 2002 yılında da Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. RTÜK ve SPK ismini karar organını oluşturan kuruldan alırken, diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar "kurum" olarak örgütlenmiştir (Tan, 2001).

[4] 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104 üncü maddesi hükümleri uygulanır." hükmü eklenmiş, on ikinci fıkrasında yer alan "Telekomünikasyon Kurumu'na" ibaresi "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna," olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

2.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kapsamı ve Genel Özellikleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumların özellikleri bulundukları ülkelere göre farklılık gösterse de genel olarak şu şekilde özetlenebilir (Akıncı, 1999, s.118-119, Gözübüyük, 2001: 157, Günday, 2002, s. 491):

1. Genel yönetim içinde yer alırlar,
2. Kurumun/kurulun oluşum ve işleyişi yasa ile belirlenir,

"İlk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş ve daha sonra çıkarılan çeşitli yasalarda da kurumlar ve kurullara yer verilmiştir (Darıcı, 2002)."

3. Merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi değildirler,
4. Hukuk düzeni içerisinde etkin ve belirgin kuruluşlar olarak görülürler,
5. Denetim ve düzenleme gibi güçlü kamusal yetkileri vardır,
6. Özerk ve bağımsız statüye sahiptirler.

Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların esas gayesi piyasanın işleyişini etkili bir kontrol sistemi ile sağlamak, düzenlemek ve işleyişini aksatabilecek sorunlara karşı gerekli tedbirleri almaktır. Bu durumda bahsi geçen düzenleyici ve denetleyici kurumların temel özelliklerini, çıktıların sonuçlarını göz önünde bulunduran ve performans yönetimine ağırlık veren kalite yönetiminin vazgeçilmez unsurlarınca oluşturulur. Üstelik düzenleyici ve denetleyici kurumlar sadece genel yönetimin gerektirdiği kural, temel özellik ve işleyişin yanında stratejik temelli düşünmeyi ve bu doğrultuda hareket etmeyi hedeflerler. Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlarda kurul üyelerinin seçiminde ya da atanmasında özel sektördekiyle bire bir aynı şekilde olmasa da aranan yetkinlik, bilgi birikimi ve uzmanlık istenen şartlardır.

2.2.1 Genel Yönetim İçinde Yer Alırlar

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar genel olarak merkezi idarenin kendi içinde yerine getirmekte zorlanacağı teknik bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda, yürütme fonksiyonundan ayrı düzenlenen kanuni şartlarla ayrılmıştır. Ama yürütme fonksiyonu ile olan bağlantısının takibi içinde idareye ilgili veya ilişkili olarak, ancak faaliyet konusuna giren konularda bağımsızlığa sahip kurumlar doğmuştur. Kıta Avrupası ve İngiltere uygulamalarında bu kurumlara kamu tüzel kişiliği verilmiştir ancak Fransa düzenleyici ve denetleyici kurumlara tüzel kişilik tanımamıştır. İngiltere'de DDK'ler merkezi idareye bağlıdır. Bu sebepten dolayı bu kurumlara hükümetin püskülü (The Fringe of Government)

ya da hükümetin kolları olarak isimlendirilmişken, Fransa'da bu kurumlar Türkiye'de olduğu gibi hükümet ile ilişkilendirilmişlerdir. Devletin eşgüdümünde ve idarenin tekliği gereğince düzenleyici ve denetleyici kurumlar idare içinde yer almalıdır. Devletin içinde yer almaması durumunda kurumlar arası koordinasyon ve iletişim kopukluğu durumunda otarşik uygulamalara meyil ederler (Azrak, 1976).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Türk idare hukukunda ve sisteminde şahsına münhasır bir şekilde inşa edilmiş, merkezi yönetim içinde yaygınlaştırılmıştır. Bu kurumların, meydana gelme amacı doğrultusunda uygulama ile doğrudan bir ilişkisinin olmaması ve görevlerinin regülasyon ve teftiş gibi görevlere kapsamasından dolayı taşrada teşkilatlandırılmamışlardır. Bundan dolayı merkezi yönetim içinde, siyasi ve bürokrasi arasında, fakat bağlı değil, taşıdığı birçok özellik bakımından hem mahalli idareler ile benzer hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına benzerdir. Haiz olduğu özerklikleri aldıkları kararlar açısından merkezi idareye ne kadar yakın olsalar da merkezi yönetimden ayrı yapılardır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları niteliğinde de değildir (Kavruk, 2009, s.131).

2.2.2. Kurumun/Kurulun Oluşum ve İşleyişi Yasa İle Belirlenir

Anayasal sistem içinden duruma bakılınca bir hukuk devletinden bahsedebilmemiz için yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve sorumluluklarının anayasal prensiplerle tanımlanmış ve sınırlanmış olması gerekmektedir. Bundan dolayı yasama organınca kurulup yürütme organına bağlanan düzenleyici ve denetleyici kurumların çoğu anayasada tanımlanmamıştır. Hatta geniş yetkiler verilmiş bu düzenleyici ve denetleyici kurumların 'anayasa dışı' olduğuna dair tartışmalar gerçekleşmiştir. Ama zorunlu ve teknik uzmanlığa gerek duyulan alanların düzenlenmesi hedefiyle bu kurumlar yasama organı tarafından çıkarılan yasa ile kurulup, organlarını kurmakta, görev ve sorumluluklarını icra etmektedir (Akıncı, 1999, s.121).

Türkiye'de DDK'ler Kanun, Kanun Hükmünde Kararname veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuşlardır. Bu düzenleyici ve denetleyici kurumların özerklikleri açısından kanun ile kurulmuş olmaları büyük önem taşımaktadır. RTÜK hariç anayasal dayanağı olmamalarına rağmen yine de düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılırlar (Ege, 2020, s.1).

Ancak ülkemizde DDK'ler sadece yasa ile oluşturulmayıp Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Kanun Hükmünde Kararname ile kurulabilmektedir. Nükleer Düzenleme

Kurumu KHK ile Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan DDK'lere örnek olarak verilebilir.

2.2.3. Merkezi Yönetimin Hiyerarşi Ve Vesayet Denetimine Tabi Değildirler

Hiyerarşik denetimin düzenleyici ve denetleyici kurumlar için düşünülemeyeceği gibi kendi faaliyet alanına giren konular ile sınırlı olmak koşulu ile özgürce karar alabilen ve hukuki sonuçlar doğuran işlemler gerçekleştirme yetkisine sahip olan bu DDK'lerin vesayet denetimine tabi olmaları da söz konusu olamaz. Zira hiyerarşi ve vesayet denetimi bu kurumların kurulma amacı ve felsefelerine taban tabana zıttır (Eroğlu, 1985, s.337). Bunlara ek olarak idari vesayet düzenleyici ve denetleyici kurumların varlık sebeplerine aykırıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ne yerel yönetimdir, ne de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur ve böyle denetilmeleri de uygun değildir (Akıncı, 1999, s.82). Sonuç olarak bu kurumlar vesayet denetimine uygun değildir. Mevcut durum böyleyken Türkiye'de bu kurumlar hem üyelerin görev başına gelmeleri hem görevlerine son verilme şartlarında idarenin sahip olduğu yetkilere karşı eleştiriler gelmiş ve bu mevcut durumun bir çeşit vesayet denetimi olduğu ve bu kurumların bağımsızlıklarına zarar verdiği belirtilmiştir (Aslan ve Berk, 2000, s.69).

Bahsi geçen bu kurumlar bağımsız idari otorite veya üst kurullar olarak kabul görürken ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetime ve Kontrolü Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak sınıflandırılmıştır. Son yapılan değişikliklere göre ilgili ya da ilişkili bakanlıklara tanınan dolaysız bir denetim yetkisi DDK'lerin başta düzenleme yetkisi olmak üzere özerkliklerine gölge düşürme olarak görülmelidir (Babahanoğlu, 2021, s.221-226). Düzenleyici ve denetleyici kurumların ilgili ve ilişkili oldukları bakanlık bilgisi aşağıda yer alan tabloda yer almaktadır.

Tablo 1

DDK'lerin İlgili veya İlişkili Olduğu Bakanlık

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	İlgili veya İlişkili Olduğu Bakanlık
SPK	Hazine ve Maliye Bakanlığı
RTÜK	Kültür ve Turizm Bakanlığı
RK	Ticaret Bakanlığı
BDDK	Hazine ve Maliye Bakanlığı
BTK	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
EPDK	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
KİK	Hazine ve Maliye Bakanlığı
KGK	Hazine ve Maliye bakanlığı
KVKK	Adalet Bakanlığı
NDK	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
SEDDK	Hazine ve Maliye Bakanlığı

Farklı bir ifade ile işlevsel bağımsızlık olarak bilinen bu özelliğe göre, düzenleyici ve denetleyici kurumların yürüttükleri eylem ve işlemler üzerinde yürütme organı başta olmak üzere birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçerliliğini bozacak şekilde onaya tabi kılma, işlem ve eylemlerin yürürlülüğünü engelleme ve erteleme gibi hiçbir dolaysız yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum ya da makamın bu işlem ve eylemlerin uygulanmasının engellenmesi yönünde karar ve yönerge verememesi esastır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu özelliklerinden dolayı "ada" ya benzetilir (Sobacı, 2006).

2.2.4. Görevleri Süreklidir

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar sadece belli meseleleri çözüme kavuşturmak için bir araya getirilmiş uzman kişilerden kurulmuş kurumlar değildir. Zira bu kurumlar süreklilik gösteren görev ve yetkilerle donatılmışlardır. Bu devamlılık Fransa'da da olduğu gibi ülkemizde de bu kurumların kanunla kurulmuş olmalarından dolayı, kanun mülga olana kadar ya da yerine başka bir kurum kurulana kadar sürer (Atay, 2014).

2.2.5. Özerk Ve Bağımsız Statüye Sahiptirler

Bilinen anlamda özerklik; mevcut bir idari kuruluşun ya da birimin, kendisine tanınmış görev ve yetkileri, kendi başına ve kendi organları aracılığıyla gerçekleştirebilmesi ve bunu gerçekleştirebilecek yeterliliği sahip olmasıdır. Diğer bir ifade ile özerklik kanunun çizdiği çerçeve içinde kendi başına, başka bir otoriteden izin ve onay almaya gerek olmadan karar alabilme ve alınan bu kararları uygulayacak yetkiye sahip olma olarak nitelendirilebilir. Özerkliğin diğer boyutu DDK'nin görev ve yetkileri doğrultusunda karar alırken ve uygularken bunların yerine getirilmesini karşılayacak yeterli gelire de sahip olmasını içerir. Sancaktar "bağımsızlık" ve "özerklik" kavramlarının farklı olduğunu vurgulamış ve bağımsızlığın özerklikten daha kapsamlı olduğunu iddia etmiştir (Sancaktar, 2001, s.45; aktaran Aydoğdu, 2010, s.51). Düzenleyici ve denetleyici kurumların başlıca özelliklerinden biri, bu kurumların idari bağımsızlığa haiz olmalarıdır. İdari bağımsızlığın ise iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi olan işlevsel bağımsızlığı bu kurumların organları ve fonksiyonları üzerinde idari yetkililerin ve siyasi iktidarın geleneksel idari denetleme yetkisinin olmaması ve bahsi geçen bu kurumlara farklı idari organların emir ve direktif verememesi anlamını içermektedir. İkinci ise organik bağımsızlıktır. Organik bağımsızlık aracılığı ile bu kurumlarda çalışanların kamu görevlerinin yerine getirilmesinde, atanmalarında ve görevden alınmalarında diğer kurumlarla kıyaslandığında daha fazla güvenceye sahip oldukları anlamına gelmektedir (Sobacı, 2006). Bağımsızlık hem düzenleyici ve denetleyici kurumların siyasi iktidara hem faaliyet alanına giren sektöre hem de kendi kamu tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri ile gerçek ve tüzel kişilere karşı da özerkliği içerir. Bütün bunlara ek olarak da düzenleyici ve denetleyici kurumların yöneticileri ve kurulları varsa kurul üyelerinin fikirlerini serbestçe ifade etmeleri ve oy kullanırken özgür iradelerini kullanabilmelerini de içerir (Kavruk, 2009).

2.2.6. Faaliyet Alanları Belirgindir

Düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet alanı merkezi yönetimden farklı olduğu için çalışma alanlarını taşıdıkları özelliği veya teknik yapısı itibari ile merkezi yönetim tarafından sevk ve idare edilemeyeceğinden dolayı faaliyet alanlarına yönelik bir mevcudiyet sahibi olma yoluna gidilmektedir (Giritli ve Akgüner, 1990, s.33). Kanuni bir sınırlamaya tabi olan düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip olduğu görev ve yetkiler de kuruluş yasalarında açık bir şekilde belirtilmiştir. Sahip oldukları tüzel kişilik durumu ile

bu kurumların görev ve yetki karışıklığına düşmeden sorumluluklarını yerine getirmelerinin temelini atmaktadır. DDK'lara verilen bu yetkinin amacı; idareye tanınan yetkinin azlığı ya da çokluğu ile ilgilidir. Tanınmış olan bu bu yetkinin nedenleri kamu yararı ve kamu hizmetlerinin ihtiyaçları olarak izah edilebilir (Giritli ve Akgüner, 1990, s.23). .

Bir kamu kurumunun ya bizzat kendi eliyle ya da kontrol ve gözlemi altında özel teşebbüsler aracılığıyla kamuya yönelik verilen hizmet şeklinde tanımlanan kamu hizmetini gerçekleştiren bu kurumların görevlerini yerine getirdikleri faaliyet alanlarının yasalar ile bir çerçeve ile sınırlandırılıp tespit edilmesi temel hak ve özgürlükler bakımından önem kazanmaktadır (Balta, 1972, s.18). Bundan dolayı bu düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet gösterdikleri alanların yasa ile bir çerçeveye oturtulması özellikle kamu hizmeti olması nedeniyle önem arz etmektedir. .

2.2.7. Güçlü Kamusal Yetkileri Vardır

Denetleyici ve düzenleyici kurumlar yasa ile kendilerine tanınan yetki sınırları içinde düzenleyici faaliyetler yürütmekle görevlidir. Buna rağmen kalkınma planı, yıllık programlar, makroekonomik politikalar, hükümet plan ve programları ile milletlerarası anlaşmalar bu düzenleyici faaliyetleri bağlayıcı olduğu görüşü taraftar bulmuştur (Karacan, 2002, s.65).

Bundan dolayı bu konuda bahsi geçen güçlü kamusal yetkilerin mutlak olmadığı ve nispi olduğu görüşü yaygındır. Özerk, hükümet dışı örgütler anlamına gelen QUANGO'ların İngiltere'deki varlığı piyasa ve fiyat işleyişinin düzenlenmesi fikrine dayanırken, ABD'de düzenleyici ve denetleyici kurumları devletin önemli bir otorite haline gelmesindeki neden DDK'lerin düzenleme yetkisine sahip olmaları ile açıklanmaktadır (Akıncı, 1999, s.133).

Görsel ve işitsel medya da içinde olmak üzere ekonominin çeşitli alanlarındaki sektörleri düzenleyen düzenleyici ve denetleyici kurumların genel olarak en önemli görevleri faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme işlemleri yapmak ve düzenleme yaptığı konularda kural koyucu olarak yer almaktır. Bunların dışında piyasa aktörlerinin faaliyet konusu olan düzenleme kurallarına riayet edip etmediklerinin takibini ve denetimini yapmak, yapılan denetim neticesinde kurallara uyulmaması durumunda gerekli yaptırımları uygulamak, piyasada faaliyet gösteren aktörler arasında hakemlik yapmak ve piyasaların daha iyi işlemesi için gerekli araştırmaları yürüterek danışmanlık hizmeti vermektir. Böylece düzenleyici ve denetleyici kurumlara verilmiş ortak yetki ve sorumlulukları kısaca şöyle özetleyebiliriz:

- Düzenleme
- Denetleme
- Müeyyide uygulama
- Hakemlik
- Danışmanlık
- Gerekli Mercilere Başvurma

Düzenleme yetkisi DDK'ler için en önemli özelliklerin başında gelir. Düzenleme işlevi, kamu yararı güderek ve kamu düzeni gereklerine uyumlu olarak piyasalara yön vermeyi kapsamaktadır. Bu kapsamda düzenleyici ve denetleyici kurumlar yönetmelik, karar ve tebliğ aracılığıyla faaliyet konusu alanlarla ilgili düzenleme görevini yerine getirmektedir. Piyasa aktörlerinin kurallara riayet edip etmediklerini takip etmek düzenleyici ve denetleyici kurumların görev ve yetkilerindendir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yaptıkları takip, izleme ve denetleme sonucu yasa ve yönetmeliklerde bulunan ilke ve kurallara uymayan gerçek ve tüzel kişilere yönelik müeyyide uygulama yetkisine haizlerdir. Bu müeyyideler, söz konusu faaliyet alanına göre uyarı, idari para cezası, faaliyetin geçici ya da sürekli durdurulması gibi şekillerle ortaya çıkmaktadır. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet gösterdikleri piyasaların gelişimlerine yönelik katkı sağlamak üzere özel sektörü ve kamu kuruluşlarını bilgilendirmek, faaliyet konusuna giren alanlarda görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmak gibi görev ve sorumlulukları da vardır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli yetkilerinden biri tartışmasız düzenleme yapma yetkileridir. Bu görev yerine getirilirken kamu yararı gözetilir ve piyasanın yapılan düzenlemelerden etkileneceği göz önünde bulundurulur. Böylece DDK'ler düzenleme yetkisi kapsamında aldıkları kararlar, verdikleri görüş ve öneriler, çıkarmış oldukları yönetmelikler vasıtası ile düzenleme yaptıkları alanlarda etki yaratırlar. Daha sonra yapmış oldukları düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleyip incelerler.

DDK'ler yaptıkları denetim ve incelemeler sonrası mevcut düzenlemelere, kanun ve yönetmeliklere uymadığı tespit edilen kuruluşlar hakkında müeyyide uygulama yetkisini de bünyelerinde barındırırlar. Bu müeyyideler faaliyetin niteliğine göre, ihlalin şiddetine göre uyarı, faaliyetlerinin süreli ya da süresiz durdurulması, idari para cezası verilmesi gibi şekillerde ortaya çıkabilir. Yine DDK'lerin sorumlu oldukları piyasaların gelişimini de gözetmeleri gerekmektedir. Bunu sağlamak için bilgi verme, görüş ve öneride bulunma gibi yöntemleri de kullandıkları görülür(Öztekin, 2007, s.58).

2.2.7.1. Düzenleme Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yasalara ve yönetmeliklere uygunluk sınırları içerisinde kullanırlar. Ama daha önce değinildiği üzere bu yetki kesin bir yetki olmayıp kısıtlandırılmıştır. Bilhassa gelişmekte olan ülkeler için bu ifade daha da yerindedir. Yasayla çizilen görev ve yetki sınırları içinde normlar hiyerarşisi göz önünde bulundurulma koşulu ile düzenleme yapmaları için gerekli olanaklar sağlanmıştır. Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlar tüzel kişiliğe haiz olduğu için bu fonksiyonlarını yönetmelik, genelge ve bildiri gibi araçlarla gerçekleştirmektedirler (Karacan, 2002, s.64-66 ve Gözübüyük ve Tan, 2002, s.348). Ancak bu araçlar anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılmaktadır.

2.2.7.2. Denetim Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar faaliyet alanlarına giren sektörlerin denetlemesini yaparken meydana gelen olgulardan geniş kapsamlı bir şekilde haberdar olmalıdır. Bunun için kendilerine yetki verilmiş ve özel kişi ve şirketlerin bilgilerine erişebilmelerine imkân tanımaktadır. Verilen bu yetkiler genellikle yasada açıkça yer almaktadır. Bundan dolayı hukuk devleti, yönetimde şeffaflık, kişinin idareye karşı korunması ve demokratik yönetim gibi genel ilkelerle inceleme ve söz konusu iddiaları ispatlamada yeterli ve kullanışlı şartların sağlanıp incelemenin etkili ve sağlıklı yapılması sağlanmaktadır (Akıncı, 1999, s.133).

2.2.7.3. Görüş Bildirme ve Öneride Bulunma Yetkisi

Alanlarında uzman olan bu kurumlar faaliyet alanları ile ilgili konularda gerek kamu kesimi gerek özel kesim olmak üzere edindikleri veri, görgü ve tecrübeleri ışığında görüş bildirir ve tavsiyede bulunurlar. Kendilerinde olan bu yetkiyi daha çok danışma biçiminde gerçekleşmektedir. Bu sayede düzenleyici ve denetleyici kurumlar hem kendi kendilerine hem de talep üzerine görüş ve tavsiyelerini kamuoyuyla ve ilgililerle paylaşmaktadırlar.

Tavsiye şeklinde paylaşılan görüş ve önerilerin bu yetkiyi kullanan kurum açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. DDK'lere verilen bu yetki ile siyasi iktidara veya idareye karşı belirli bir davranış şeklinin sahiplenilmemesi için, bir düzenleyici kuralın kaldırılıp yerine yenisinin koyulması ya da bir reformun gerçekleştirilmesi doğrultusunda teknik yardım olması hedeflenmektedir. Fakat "görüş bildirme" olarak hayat bulan bu yetki üç

farklı özellik taşımaktadır (Akıncı, 1999, s.134-135). Bunlardan ilki zorunlu olmayan, ikincisi zorunlu olan görüşlerdir. Sonuncusu ise uyulmasının zorunluluğu olmayan görüşlerdir. Misal olarak Fransa'da kamu sektörünün bilişimsel işlem ağlarının oluşturulabilmesi için Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL)'dan görüş alınması zaruridir. Eğer bu komisyon olumsuz görüş verirse ancak yüksek mahkemenin olumlu görüşü ile bilişim kurumu kurulabilir.

2.2.7.4. Bireysel Önlemler Alma Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar sahip oldukları yetkinin ilgili olduğu konularla ve alanlarda disiplin ve düzeni sağlamak saiki ile kendilerine tanınmış yasal sınırlar içinde bazı müeyyideler uygulanmaktadır. Kullanılan bu yetki daha çok ticari şirketleri ilgilendiren ve özel hallerinin denetlenmesini ve denetleme sonucunda yasalara aykırılığın bulunması durumunda ortaya çıkabilen bir yetki şeklidir. Bilhassa piyasalarda ve ekonomik alanlarda egemen olan kurumlarca yapılan, hakemlik görevi ve yasanın etkili bir şekilde uygulanması tarzında hayata geçirilen işlem türleridir. Belli bir alanda faaliyet göstermek için verilen izinler ya da verilen izinlerin iptali şeklinde faaliyetten men edilmeleri bireysel önlemler alma yetkisine örnek olarak gösterilebilir. Bir başka örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal İş İlişkileri Otoritesi (FLRA) federal şirketler ile işçiler arasında yaşanan uyuşmazlıklarda hakemlik görevi üstlenmekte ve görüşmelerin durması halinde her iki tarafın da katıldığı duruşmaya benzer bir işlemle tarafları bir araya getirerek uzlaştırmaya çabalar (Akıncı, 1999, s.136). Buna ek olarak adil olmayan iş uygulamaları hakkında da bireysel önlemler alabilmektedirler.

2.2.7.5. Uyarma ve Emir Verme Yetkileri

İzleme ve kontrol mekanizmasıyla yetki alanına giren sektörleri idare eden düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ilgili işkolunda faaliyet gösteren faktörlerin faaliyetlerini düzenledikleri normlara uygun davranıp davranmadıklarını denetlerler. Yasalara uyulmadığını tespit etmeleri halinde gerekli yargı mercilerine başvuru yaparak yaptırım uygulanmasını isteyebilirler. Eğer kendilerine yasa ile müeyyide uygulama yetkisi tanınmış ise gerekli yaptırımları bizzat kendileri uygular. Yine de bu aşamaya gelmeden ilgili işkollarında faaliyet yürüten kişi ve şirketleri uyarma yolu ile gerekli düzeltme ve iyileştirmelerin yapılmasını da isteyebilirler. Ya da ilgili sektörlerde faaliyet gösteren kişi ve

şirketlere doğrudan emir vererek düzeltme de isteyebilirler. İngiltere'de medya alanında faaliyet gösteren bağımsız televizyon kuruluşu (ITC)[5], ABD'deki Federal İletişim Kurulu (FCC) ve Türkiye'de RTÜK televizyon istasyonlarının yasalarla ve yönetmeliklerle uyuşmayan yayınlarda bulunduklarını tespit etmeleri halinde gerekli uyarılarda bulunurlar. Yapılan bu uyarılara da uyulmaması halinde ise hangi müeyyidelerin kendilerine uygulanacağı bildirilir. Bahsi geçen bu uyarma şekli DDK'lerin uyarı yetkilerine örnek olarak verilebilir (Akıncı, 1999, s.137).

DDK'lerin uyarı yetkisinden daha etkili ve mecburiyet gerektiren yetki emir yetkisidir. Bağlayıcı bir tedbir almayı da içeren emir yetkisi ile belli kişi veya kuruluşlara bir konuda işlem yapıp yapmama, koruma veya uymakla yükümlü olduğu ihlalleri durdurması istenebilir. Bu da işleme muhatap olan kişi ve şirketlere bir zaruret ve vazife yüklemektedir.

2.2.7.6. Savcı ve Yargıca Başvurma Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara verilen müeyyide uygulama yetkisi bazı durumlarda yetersiz kalabilir ve kendi kendilerine harekete geçme yetkisini tanımayabilir. Bundan dolayı DDK'ler etkili ve zorlayıcı bir tedbir almak ve müeyyide uygulayabilmek için yargı mercilerine başvuruda bulunurlar. Kanunen suç sayılan eylem ve işlemler için kendi yetki alanlarını kapsayan ihlal durumlarında savcılığa başvuruda bulunabilirler. Buna örnek olarak Fransa'da bulunan ve faaliyet gösteren Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu yapılan bir inceleme veya gözlemleme sonucunda resen ya da şikâyet üzerine, bir ihlal tespit etmesi durumunda savcılığa başvuru yapma sorumluluğu getirilmesi verilebilir (Akıncı, 1999, s.138).

Türkiye'de yürürlükte olan Kişisel Verilerin Korunması Kanununa göre mevcut hükümlerin ihlal edilmesi durumunda uygulanması gereken müeyyidelere ek olarak ihlal konusu kişisel verilerin ihlali aynı zamanda suç teşkil ediyorsa KVKK'ye savcılığa başvuru sorumluluğu verilmesi bu konu için verilebilecek bir diğer örnektir (KVKK m.18).

[5] İngiltere'nin 2003 tarihli İletişim Yasası ile dört farklı kurum şeklinde düzenlenmiş olan Medya Standartları Komisyonu, Bağımsız Televizyon Kurumu (ITC), Telekomünikasyon Ofisi ve Spektrum Yönetimi Dayanışma Grubu birleştirilmiş ve OFCOM adını almıştır (Akalın, 2014, s.41)

2.2.7.7. Müeyyide Uygulama Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurumaların kamu yönetim sistemi içerisinde etkin yapan ve tam bir otoriteye sahip olmasını sağlayan şey müeyyide uygulama yetkisidir (Gözübüyük ve Tan, 2002, s.348 ve Günday, 2002, s.492).

İnceleme, gözlemleme, ikaz ve emir verme yetkileri piyasada belli bir seviyede kontrol mekanizmasını devreye sokması ve düzenleme sağlaması denetim mekanizması ile DDK'lerin etkinliği güçlenmiştir. Bilhassa serbest piyasa ekonomisinin işlediği koşullarda, kamusal güç kullanımı, kamusal hayatın ve kişisel özgürlüklerin üzerinde etkisi olan alanlarda zorunlu bir hal almaktadır. Ekonomi ve iletişim gibi bireysel özelliklerle yakından ilgili ve bireysel özgürlüklerle sıkı sıkıya bağlı olan bu sektörlerin üzerinde etkili bir baskı yaratabilme ihtimali nedeni ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bu sektörler ile ilgili yeterli düzeyde müeyyide uygulayabilmesi son derece önem taşımaktadır. Ancak teoride bu konu tartışmalıdır. Bu konuda 1989 yılında Fransa Anayasa Konseyinin Üstün Görsel ve İşitsel Konseyi (CSA)'ne dair aldığı kararda; bir DDK'nin müeyyide uygulama yetkisi ve görevinin İnsan Hakları Bildirgesi'nin 16. Maddesinde bulunan 'Kuvvetler Ayrılığı' ilkesi ile çelişmediği kararını vermiştir. Bu karara göre DDK'lerin elinde bulunan müeyyide uygulama yetkisinin bir idari izin sınırına dâhil olması ve bir DDK tarafından uygulanması durumunda anayasaya aykırılık taşımayacağı ve güçler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceği kararını almıştır (Akıncı, 1999, s.139-140). Müeyyide yetkisi DDK'lerin işlevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmeleri için önemlidir.

2.3. Özerklik Bağımsızlık Tarafsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar idari yönetim içinde ayrıcalıklı bir konumdadır. Bu ayrıcalıklı durum zaman zaman tartışmalara yol açmaktadır. Her ne kadar hem siyasal hem de yargısal açıdan denetime tabi olsalar da 'devlet içinde devlet' olma özellikleri onları diğer idari yapılardan ayrıldığı belirtilmektedir (Günday, 2002, s.69).

Genel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların tüzel kişiliği vardır. Ancak Fransa'da olduğu gibi istisnalar da bulunmaktadır. DDK'lerin tüzel kişiliğe sahip olmaları bunlara idari özerklik tanırken aynı zamanda düzenleme yapmalarına da imkân tanımaktadır. Bu kurumların bağımsızlıkları hem üyelerinin statüsü ile organlarının oluşumu, hem de karar organı olan kurulların durumu ile sıkı sıkıya ilişkilidir (Karacan, 2002, s.38). Fransa, İtalya, Yunanistan gibi ülkeler DDK'ler için bağımsızlık ifadesini tercih ederken İspanya gibi

ülkelerde bağımsızlık yerine tarafsızlık ifadesi tercih edilmektedir. Bu kurumlar bağımsızlığı amaç edinmezler, yetki ve görevlerini ifa edebilmek için önemli bir araç olarak kullanırlar. Bir diğer deyişle bu kurumlar kamu yararının oluşması hedefiyle yetkinin yerine getirilebilmesi için aracıdır (Karakaş, 2008, s.107).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıkları iki açıdan ele alınabilir: idari bağımsızlık ve mali bağımsızlık. İdari açıdan bağımsızlık, hem kuruluşlarında ve işleyişlerinde hem de kurumların görev ve sorumluluklarını icra ederken baskı, yönlendirme ve müdahalelerden uzak olmaları anlamına gelmektedir. Mali bağımsızlık ise bu kurumların bütçelerinin özerk olması ve finansal açıdan baskı ve sınırlandırmaya maruz kalmamalarıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip oldukları bağımsızlığın devamlı olması için bazı tedbirler öngörülmektedir (Smith 1997, s.3):

- Düzenleyici ve denetleyici kurumları bağımsız kılmak ve hükümet müdahalesinden uzak tutmak.
- Kurumların karar organlarına atanacak ya da seçilecek üst yönetici ve üyeler için mesleki standartlar oluşturmak.
- Kurumlara yönetici atarken ya da kurullara üye seçilirken yasama ve yürütmeyi eş zamanlı harekete geçirmek.
- Kurul üyelerinin ve yöneticilerinin görevlerine son verilmesinde keyfiliği önlemek.
- Kurum yöneticilerinin ve kurul üyelerinin görev süreleri ile siyasi seçim dönemlerinin eşleşmesinin önüne geçmek.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendilerine yetecek öz gelirlere sahip olmasını sağlamak.
- Bu kurumlarda çalışan personelin ücretlerini diğer kamu kurumlarının ücretlendirme politikasından ayrı tutarak daha cazip hale getirmek.

Bağımsızlık; karar alma, görüş bildirme, tavsiyede bulunma, incelemede bulunma ve hükümde bulunma gibi faaliyetlerin yürütülmesinde yönlendirme ve etkilerden uzak olmak olarak tanımlanırken (Ergün, 2004, s.45-60; aktaran Aydoğdu, 2010, s.51), Akıncı ise bağımsızlığı "dışsal bir gücün denetim sınırlandırma güdüleme ve kısıtlamalarına konu olmama durumu" olarak dile getirmektedir (Akıncı, 1999, s.100). Bağımsızlık; karar alırken, danışırken, öneri ve bilgi verirken, soruşturma ve inceleme faaliyetlerini yürütürken herhangi bir kişi, kurum ve makamın tesiri altında kalmama (Ergün, 2004, s. 45-60; aktaran

Aydoğdu, 2010, s.51) olarak tanımlanır. DDK'lerin sahip olduğu bu bağımsızlık, yapılanmaya başladıkları günden beri tartışma konusu olmuştur.

1. Politik kurumlar ve politikacıdan bağımsızlık.
2. Piyasadan bağımsızlık.
3. Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık.
4. Medyadan bağımsızlık.
5. Globalleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık.

Yukarıda listelenen ve teoride de genel olarak sıralanan DDK'lerin bağımsızlıkları ile ilgili bu beş başlıktan(Karacan, 2002, s.63) bahsedilmiştir. Bunlara ek olarak personel rejimi ve kurul üyelerinin atanmasında bağımsızlık, yürüttüğü politikalarda bağımsızlık ve bütçe ve mali konularda bağımsızlık başlıkları da incelenecektir.

2.3.1. Politik Kurumlar ve Politikacıdan Bağımsızlık

Tüzel kişiliğe haiz ve bağımsız olarak kurulmuş olan DDK'lerin hesap verme sorumluluğunun olması zaruridir. Buna rağmen ülkemizde bu konuda sorunlar çıkmaktadır (Karacan, 2002, s.63). Bu sorunlardan ilki DDK'lerin kendilerini oluşturan yasama organına hesap verme sorumluluğu taşımaları gerekirken kendilerini atamaya yetkili politikacılara hesap verme şeklinde inşa edilmeleridir. Ayrıca getirilen bazı düzenlemeler ile DDK'lerin hesap vermelerinin zorlaştırılmasıdır. Bahsi geçen iki sorun da bu kurumların kuruluş amacına aykırıdır. Bundan dolayı bu kurumların organik ve işlevsel bağımsızlığa birlikte sahip olmaları önem taşımaktadır(Günday, 2002, s.491).

DDK'lerin bağımsız olmaları yalnız siyasetten ve siyasetçilerden bağımsızlık olarak anlaşılmakta ve yine bir yanlış anlaşılmayla mutlak bir bağımsızlık olarak algılanmaktadır. Ancak bağımsızlık denince akla gelmesi gereken siyasetin yanında piyasadan, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, medya ve milletlerarası kuruluşlardan da bağımsızlıktır. Bu manada düzenleme konusuna giren piyasada faaliyet gösteren aktörleri ve diğer kurumlar tarafından DDK'lere üye seçilmesi veya aday gösterilmesi eleştiri konusu olması gerekirken kendine düzenleme yetkisi tanıyan yasama organının üye seçmesinin eleştirilmesi tezat oluşturmaktadır. DDK'ler demokrasinin bir gereği olarak parlamentonun kendilerine yetki tanımlaması ile görev ve yetkiye sahip olurlar. Ayrıca siyasi iktidar tarafından atanmış üyeler ya da başkan tarafından kararları alınır ve yönetimi gerçekleştirilir. Bunun doğal bir sonucu olarak kendilerini seçmiş olan seçilmişlere hesap verme sorumluluğundadırlar. Düzenleme

ve denetleme faaliyeti yürütmeye ait bir yetki iken bunların DDK'ler eli ile yürütülmesinin, demokrasi ile yönetilen bir ülkede seçilmişler tarafından denetimini zorunlu kılar (Er, 2010: 37). Oysaki Bayramoğlu milletlerarası sermaye ve piyasa aktörleri 'yönetişim' ve 'insan hakları' benzeri kavramlarla ifade edilerek düzenleyici ve denetleyici kurumları etkin kılıp, iktidarları ve yerel siyasilerin etkinliğini azaltarak kendi istedikleri mekanizmanın sorunsuzca işlemesini istediklerini ifade etmiştir (Bayramoğlu, 2010, s.27-35). Bu bağlamda DDK'lerin bütçelerinin ilgili ya da ilişkili bakanlıklar ile birlikte görüşülmesi özellikle mali özerkliğe gölge düşürebilir.

2.3.2. Personel Rejimi ve Üyelerin Atanmasında Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organları oluşturulurken siyasetçiler etkin olmaktadır. Demokratik ülkelerde bu durum normal karşılanmaktadır. Mevcut sistemlerde uygulanan iki yöntem bulunmaktadır. Amerika'da başkanın aday gösterdiği kişiler arasından parlamentonun onaması şeklinde olan yöntem ile Türkiye'de de genellikle uygulanmakta olan düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul üyelerinin ya da başkanlarının hükümet ya da DDK'nin ilgili olduğu bakanın atanması şeklinde gerçekleşir.

Avrupa ülkeleri ve Japonya gibi ülkelerin yaklaşımı da böyledir. İngiltere'de bulunan ve faaliyet gösteren FSA'nın karar organını Hazine Bakanının yapmaması buna örnek olarak gösterilebilir. Bu seçimler için üç model uygulanmaktadır. Birincisinde hükümet atama yapacak kişileri serbest bir şekilde belirler. Türkiye'de BDDK ve EPDK atamaları bu şekilde gerçekleşir. İkinci model ise farklı kamu kurumları ile meslek örgütleri tarafından gösterilen adaylar arasından hükümetin onaması veya seçmesi şeklinde olan atama yöntemidir. Türkiye'de SPK ve KİK'in karar organları bu yöntemle atanmaktadır. Son olarak Rekabet Kurulunda olduğu gibi DDK karar organlarında görev alan bazı üyeler o kuruma ait olan personel arasından seçilmesi yöntemidir. Karacan atamaların hükümet eliyle yapıldığı ikinci modelin en uygun olduğunu savunmaktadır (Karacan, 2002, s.63).

Siyaset ve siyasetçilerden bağımsız olması gereken DDK karar organlarının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, karar organında görev alacak kişilerin nitelikli ve görevde bulunacakları alanda yetkin olması gereklidir. Bundan dolayı DDK'ler kurulurken kuruluş yasallarında bu niteliklerin düzenlemiş olması önem taşır. ABD'de DDK'lerin karar organlarına atanan kişiler genellikle kendi alanlarında öne çıkmış hukukçular arasından seçilirken, Türkiye'de ise daha bürokratlar ile eski siyasetçiler arasından seçilir (Babahanoğlu, 2021). Bu kurumların özerklikleri için karar organlarında görevli olan

kişilerin görev sürelerinin belirli ve sınırlı süreli olması ile bu süre bitmeden görevlerinden alınmalarının zorlaştırılması veya imkânsızlaştırılması önem taşımaktadır.

2.3.3. Bütçe ve Finansal Konularda Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi gelir kaynaklarına sahip olmaları ve harcamaları üzerinde söz sahibi olmaları bu kurumaların hem görevlerini yerine getirirken verimli olmaları açısından hem de özerkliklerini korumak açısından önem arz eder.

Finansal anlamda bağımsızlıkları olmayan kurumların bağımsız olmaları düşünülemez. Finansal bağımsızlık konusu her zaman ilgili siyasi kurum tarafından kullanılması muhtemel ve DDK'lerin özerkliğini tehdit edebilecek bir silahtır. Bir diğer mesele ise DDK bütçelerinin kendilerince mi yoksa merkezi hükümet tarafından mı hazırlanacağıdır. Fransa'da bu kurumlar tüzel kişiliğe haiz değildir ve gider kalemleri merkezi hükümet bütçesinden karşılanmaktır (Gözübüyük, 2001, s.16) .

Ancak DDK'lerin özerkliklerini koruyabilmeleri için olması gereken; siyasetçilerin bütçeyi bir tehdit ve baskı aracı olarak kullanmalarının önüne geçmek için bu kurumların kendi bütçelerini kendi elleriyle yapmasıdır. Ancak DDK'lere tanınan mali özerklik yalnızca bütçelerini yapma yetkisiyle sağlanamaz. Kendilerine yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları bu konuda büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de yetki alanına giren faaliyet kollarında yapılan işlerden elde edilen gelirler DDK'lerin gelirleri arasında yer alır. Bazı durumlarda bu gelirler yetersiz olabilir. Bu durum DDK'lerin kuruluş kanunlarında düzenlenmiştir. Söz gelimi SPK Kanununda (28/b) gelirlerinin kendisine yetmediği durumlarda hazine bütçesinden alacağı yardımla gider gelir farkının kapatılacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca RTÜK TBMM bütçesinden; RK'de ilgili bakanlık bütçesine konulacak ödenekten hazine yardımı alacaktır (Karacan, 2002, s.40-41). .

Yine de mali özerklik keyfi davranabilme anlamına gelmemektedir. Yapılan mali çalışmalar için bir çerçeve çizilmelidir. Mali konularda ki kuralsızlıklar bu kurumların özerkliklerini zedeleyici olabilir.

Mali özerklik DDK'ler için keyfilik ve kuralsızlık anlamına gelmez. Yapılan harcamalar kanunlara ve kurallara tabi olmalıdır. Bu alandaki yasal düzenlemeler, kanun ve kurallara tabi olma DDK'ler için özerkliği güçlendirici niteliktedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi kılınmaları kamu

mali yönetimi ve denetimleri açısından olumlu karşılanmış ve bunların tek elden idaresini mümkün kılmıştır.

2.3.4. Politikalarında Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumların görev ve yetkileri ile oluşturulan organları ile bunların faaliyet alanları ve sınırları politikacılar tarafından belirlenmektedir. Politikacıların belirlediği bu sınırlar içinde DDK'lerin özgürce hareket edebilmeleri gerekmektedir. Bütün dünyada olduğu gibi bu kurumların görev, yetki ve sınırları politikacılar tarafından belirlenir. Bu da kanunlar aracılığıyla gerçekleşir. Ancak DDK'lerin bağımsızlığını tehdit eden konu bu değildir. Kanun sınırları içinde kalınarak bu yetki alanları artırılabilir ya da azaltılabilir(Karacan, 2002, s.41). Bu durum göz önünde bulundurularak politikacıların bu kurumların kurulma amacına aykırı müdahalelerden kaçınılmalıdır. Bu özerkliğin sağlanması hususunda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara da önemli roller düşmektedir. Bunu sağlamak için piyasa aktörleri arasında ya da kamu ve özek sektör arasında herhangi bir ayrıma gitmemeli, her koşulda tarafsızlığını korumalıdır. Yine DDK'ler ülkede uygulanan makroekonomik politikalara da uymalı, genel işleyişi bozacak uygulamalardan kaçınmalıdır (Karacan, 2002, s.63).

2.3.5. Piyasadan Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yalnızca politikacılardan bağımsız olması tek başına bu kurumların özerkliğinin sağlanması için yeterli değildir. DDK'lerin faaliyet alanına giren piyasa aktörlerinden ve bu sektörlerden de bağımsız olması gereklidir. DDK'lerin görev alanına giren sektörlerde faaliyet yürüten firmalar aralarında sıkı ilişki bulundurdukları politikacılar aracılığı ile bu kurumları kanalize etmek, baskı yapmak ve hatta kötüye kullanma eğilimi taşıyabilirler. Bu tehdit ortamı doğduğunda bu kurumların karar organları görev, yetki ve sorumluluklarını sağlıklı bir şekilde yerine getiremezler. Ayrıca bu alanda faaliyet gösteren aktörlerin rakiplerini saf dışı etmek amacıyla kamu gücünü kullanan gruplar ile birlikte hareket ederek piyasa yapısını bozup, haksız rekabete ortam hazırlaması ya da bu aktörlerin DDK'leri etki altına alarak kendi egemenliklerini kurmaları gibi tehdit unsurları doğurur. Bundan dolayı DDK'ler oluşturulurken ve başkan ile kurul üyeleri seçilirken özenli olunması, yeterli gelir kaynakları sağlanması ve tarafsız yetkiler tanınması gerekmektedir (Karacan, 2002, s.64).

2.3.6. Diğer Bürokratik Kurumlardan Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar sadece yetkili oldukları alanlarda faaliyet yürüten sektörlerle değil, aynı zamanda diğer devlet kurumlarıyla da ilişkiler yürütmektedir. Zira bu kurumlar oluşturulurken bu alanda yetkili olan kurumlardan bu yetkiler alınarak DDK'lere verilmiştir. DDK'ler ve bu devlet kurumları arasında bağlantı ve ilişkilerin devamı bu kurumların bağımsızlıkları açısından tehlike oluşturabilir. Bu duruma SPK'nin yıllarca Maliye bakanlığı ve daha sonra da Hazine Müsteşarlığının etkisi altında kalması örnek olarak verilebilir (Karacan, 2002, s. 64).

2.3.7. Medyadan Bağımsızlık

Büyük medya gruplarının büyük sermaye sahiplerine ait olması DDK'ler için risk barındırabilir. Büyük sermaye sahipleri birden çok DDK'yi ilgilendiren alanda faaliyet yürütmektedirler. Medyada sahip oldukları güçlerini DDK'ler aleyhine kullanma ve bu kurumlar aleyhine kamuoyu oluşturarak baskı kurma riski oluştururlar. Bu durum DDK'lerin özerkliklerini zedeleyici olabilir (Karacan, 2002, s.65). Medya grupları ile ilişkiler, alınacak kararları da etkisi altına alabilir. Medya baskısı hisseden karar vericiler korku, şüphe ve hatta korkuya kapılarak görev ve sorumluluklarını yerine getirirken tarafsızlıklarını koruyamayabilirler. Bahsi geçen riskler DDK'lerin medyadan bağımsızlıkları açısından önemi vurgulamak için başlıca meselelerdir.

2.3.8. Globalleşme İle Uluslararası Kuruluş ve Örgütlerden Bağımsızlık

Gelişmiş ülkelerde kurulmaya başlamış olan düzenleyici ve denetleyici kurumların gelişmekte olan ülkelerde de yapılanmasında, gelişmiş olan ülkelerde kurulan milletlerarası kurumların aracılık etmesi önemli bir etkendir. Bu etkilenmenin getirdiği en büyük risklerden biri ise milletlerarası kurumların etkinlik düzeylerinin ülke sınırları içerisinde artması ile düzenleyici ve denetleyici kurumların görev, yetki ve sorumluluk alanlarının daralmasıdır. IMF ve benzeri kuruluşların desteklediği birçok istikrar programı ön şart olarak DDK veya benzeri bağımsız idari otoritelerin kurulması koşulunu sunar. OECD ve Dünya Bankası da benzeri kurumların kurulup yaygınlaştırılmasını teşvik eder. Globalleşme ile devletlerin yetki alanları daralırken bununla birlikte DDK'lerin de yetki alanlarının daralmasına neden olmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliklerinin milletlerarası kuruluşlardan kaynaklanan daralmasında ki en önemli

etkenlerin başında DDK'lerin düzenleyici işlevlerini yerine getirme esnasında uymak zorunda kaldıkları uluslararası gelişmeler, normlar, ölçüt ve prensipler vardır. İkinci olarak bu etkenlerden; piyasaların globalleşmesinden ötürü mali kaynakların ülkeler arası dolaşımında kısıtlamanın olmaması nedeniyle ülke içinde denetlenmesi, incelenmesi ve müeyyide uygulama konuları zorlaşmaktadır. Bir diğer etken olarak hükümetlerin imzalamış olduğu milletlerarası anlaşmalara DDK'ler uymakla yükümlü olması sayılabilir. Son olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar hükümetlerin milletlerarası kurum ve örgütlerle yapmış oldukları destekleme anlaşmaları ile imzalamış oldukları niyet mektuplarında yüklenmiş oldukları taahhütleri göz önünde bulundurmak zorunda olmaları ve bunların gereklerine uygun düzenleyici faaliyette bulunmak zorunda kalmalarıdır (Karacan, 2002, s.76-77). Böylece DDK'lerin tamamen bağımsız kararlar alması kısıtlanmaktadır.

BÖLÜM 3

ARAŞTIRMA (TÜRKİYEDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN BÜTÇE YAPIM SÜREÇLERİ)

Çalışmanın Giriş bölümünde ortaya koyulan sorunsala aranan yanıtlar aşağıdaki tablo da yer alan ve demografik özellikleri belirtilen katılımcılarla yapılan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler Birinci Bölüm' de kavramsal çerçevesi çizilen bütçe ve İkinci Bölümünde yer alan Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili anlatılanlardan faydalanılarak çalışmanın bu kısmında verilmektedir. Zira bu bölümde araştırmada toplanan ham veriler düzenli, dizgelenmiş mantıksal bir düzen içinde ve çoğu kez çizelgelerden/tablolardan faydalanılarak tasnif edilmektedir. Bu çalışmayı okuyanların, metnin içindeki benzer terimler içinde boğulmasını önlemek için okuma ve anlama kolaylığı sağlayan grafiklerde ve tablolarda yer alan verilerin metin içinde tekrarı yapılmamıştır. Bundan dolayı araştırmanın anlaşılabilirliğinin artması için öncelikle tanıtıcı özellikler tablo/ grafik/çizelge şeklinde sunulmaktadır.

Çalışmada kafa karışıklığına sebep olmamak için düzenleyici ve denetleyici kurumlar kuruluş tarihleri esas alınarak (Tablo 2) sıralanmıştır. Bu bağlamda Türkiye'de faaliyet gösteren 11 DDK bütün tablolarda bu sıra ile yer almıştır. Görüşme yapılan 8 DDK'ye ait veriler tablolara işlenirken, üç DDK'ye ait satırlar boş bırakılmıştır. Okuyucunun DDK isimlerini kronolojik sıralanışları hakkında bilgi sahibi olması için bu yöntem özellikle seçilmiştir.

Tablo 2

Yarı Yapılandırılmış Görüşme Yapılan Kişilerin Kurumları ve kodlanmaları

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Görüşme Yapılan Kişinin Kodlanması**	**Görevi**	**Bütçe Birimindeki Tecrübesi**	**Cinsiyeti**
SPK	Katılımcı_SPK	Şube Müdürü	28	Kadın
RTÜK	Katılımcı_RTUK1	Daire Başkan Yardımcısı	10	Erkek
	Katılımcı_RTÜK2	Üst Kurul Uzmanı (Önceden idareci)	20	Erkek
	Katılımcı_RTÜK3	Üst Kurul Uzmanı	15	Erkek
RK	Katılımcı_RK1	Araştırmacı	5	Erkek
	Katılımcı_RK2	Araştırmacı	24	Kadın
BDDK	Katılımcı_BDDK			
BTK	Katılımcı_BTK1	Uzman	20	Erkek
	Katılımcı_BTK2	Bilişim Uzman Yardımcısı	3	Kadın
	Katılımcı_BTK3	Kadrolu İşçi	3	Erkek
EPDK	Katılımcı_EPDK	Grup Başkanı	21	Erkek
KİK	Katılımcı_KİK			
KGK	Katılımcı_KGK	Veri Hazırlama Kontrolü İşletmeni	11	Erkek
KVKK	Katılımcı_KVKK	Mali Hizmetler Uzmanı	16	Erkek
NDK	Katılımcı_NDK	Daire Başkanı	17	Erkek
SEDDK	Katılımcı_SEDDK			

Bütçe hazırlama süreçleri ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığında görev alan ve bazı DDK'leri de bütçe hazırlık süreçlerine dâhil olan Bütçe Uzmanıyla da görüşme gerçekleştirilmiştir. CSBB çalışanı katılımcı "Katılımcı_SBB" olarak kodlanmıştır.

3.1. Çalışmanın Yöntemi

"**Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri**" başlıklı bu tez çalışmasında nitel çözümleme yöntemi kullanılarak araştırmada, nitel veri toplama tekniğinin sağladığı çerçeve içinde kalınmaktadır. Araştırma probleminin doğal yapısını uygun olduğu düşünüldüğü için veri toplama yöntemi olarak yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme yöntemi benimsenmiştir.

Görüşme (mülakat), "araştırmacılar" ve "araştırma konuları" arasında "kişisel iletişimi kullanarak" gerçekleştirilen nitel bir araştırma tekniğidir (Kolb, 2011, s.141). Nitel araştırmada belirli bir bağlam ve etkileşim içerisinde olaylar ve durumlar özgün şekilde anlamlandırılmaya çalışılarak üzerinde araştırma yapılan durumun ve olayın doğası derinlemesine incelenmektir. Nitel araştırmada analiz, anlamın derinlikleriyle uğraşmaktadır (Merriam, 2013: 14). Johnson'a göre (2002, s. 106) derinlemesine görüşme yöntemindeki *derin* kelimesinin anlamı; görüşmeye katılan kişilerin gerçek yaşamda deneyimledikleri faaliyet, durum ve mekânların her yönüyle anlaşılmaya çalışılması olarak ifade edilmektedir (Tekin ve Tekin, 2012, s.102). Bu çalışmada da günümüz küresel neoliberal ortamında Türkiye'de faal olan düzenleyici ve denetleyici kurumların varoluş, faaliyet ve oluşturdukları izlenim ile sınırlı olmak kaydıyla cevap aranmaktadır.

Sorunsala cevap aranırken kullanılan nitel çözümleme, araştırmacıyı ön planda tutan bir araştırma tekniğidir. Nitel araştırma, dünyayı daha anlamlı hale getiren yorumlayıcı anlatımlardan oluşmaktadır. Nitel araştırmaların, dünyaya ilişkin yorumlayıcı ve doğal bir yaklaşımı vardır (Denzin ve Lincoln, 2011, s.3). Bu anlamda, çalışmanın sorununa (problemi) ve amacına bakıldığında nitel çözümleme yönteminin faydalanılmasına daha yakın olduğu düşünülmektedir. Nitel araştırma desenlemesinde araştırmacı, veri elde etme ve analiz sürecinde başroldedir. Araştırmacı, araştırma sırasında anlayış ve bilgi birikimini sözlü ve sözsüz iletişimle yayarken; sürece ilişkin anında bilgi verebilmekte ve materyalleri özetleyebilmektedir. Nitel araştırmada araştırmacı, yorumların doğruluğuyla ilgili katılımcılara danışırken beklenmeyen tepkileri de yok edebilmektedir (Merriam, 2013, s.15).

Öte yandan nitel araştırma, söz konusu tez çalışmasında da kullanılan gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama teknikleri ile yapılmaktadır. Nitel araştırmada amaç Yıldırım ve Şimşek'in (2008, s.39) de dediği gibi olay ve olguları gerçekçi ve bütüncül şekilde çözümlemektir. Nitel araştırma, araştırma problemini bütüncül bir yaklaşımla ele almaktadır. Yorumlama, nitel araştırmada başat bir konumdadır. Bu araştırma yönteminde, üzerinde araştırma yapılan konu ve tartışma alanı kendi özellikleri üzerinden

ele alınmakta ve bireylerin onları nasıl anlamlandırdığı çözümlenmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmada araştırmacının konuyla ilgili değerlendirmeleri, ele alınan kurumların faaliyetlerinin çözümlenmesi ve yorumlanması ile çalışmanın öznesi olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların çalışanlarının konu hakkındaki düşüncelerinin derinlemesine incelenmesi oldukça önemlidir.

Çalışmadaki sorunsaldan hareketle uygulanan veri toplama tekniği yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmedir. Görüşme, doğrudan gözlem yapılamayan durumlar için kullanılmaktadır. Duygular, düşünceler, niyetler, geçmişte yaşanan davranışlar, gözlemcinin içine giremediği durumlar, insanların dünyayı nasıl organize ettiği ve anlamlandırdığı gözlenememektedir. Bu durumları ortaya çıkarmak için katılımcılara sorular sorulmalıdır. Bu sorular araştırmacılar tarafından hazırlanan araştırma sorusuna (problemine) dayanmaktadır (Kolb, 2011, s.148).

Görüşmenin amacı, görüşme yapılan katılımcının bakış açısını öğrenmektir (Merriam, 2013, s.86). Bu çalışmada kapsamında ise görüşmenin amacı Türkiye'de faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumların varoluş koşullarına, faaliyetlerine, bütçelerine, mali özerkliğe bakışlarına ilişkin sorulara cevap aranmaktadır.

Kullanılan nitel araştırma yönteminde görüşmelerin en güçlü olduğu özellik araştırmacının göremediği durumlar hakkında bilgi verme, araştırmacının gördüğü durumlar hakkında ise alternatif açıklamalar yapma olanağı sunmasıdır. Bu olanağa, görüşme sırasındaki sohbetten doğan beklenmedik ve rastlantısal öğrenmelerin de eklendiğini söylemek gerekir (Glesne, 2013, s.143). Aslında, burada vurgulanmak istenen, nitel araştırmanın olay ve durumları derinlikli bir şekilde ortaya çıkarmaya elverişli bir yöntem olduğu hususudur. Bunun için, nitel çözümleme yöntemi kapsamında kullanılan en etkili veri toplama tekniklerinden birinin de görüşme olduğunu ifade etmek mümkündür.

Görüşme yöntemi, yapılandırılmış ve yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme olarak ikiye ayrılmaktadır. Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme yönteminin bu çalışmada tercih edilmesinin sebebi, yapılandırılmış görüşmeye göre hakikaten doğasına ulaşmada daha üstün ve açıklama yapma gücünün daha fazla olduğunun düşünülmesidir. Yapılandırılmış derinlemesine görüşme yapan bir araştırmacının, katılımcılar tarafından ön yargılı olarak nitelendirilmesi söz konusu olabilir. Yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler katılımcıları ortak kelimeler kullanmaya zorlamakta ve katılımcıların aynı görüşleri ifade etmesine neden olmaktadır. Görüşme sırasında, sadece demografik bilgilerin öğrenilmesinde yapılandırılmış soruların sorulması uygundur (Yıldırım, 2017, s.112).

Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler ise katılımcıların algıladığı dünyayı kendi düşünceleriyle anlatmalarını sağlamaktadır. Yarı yapılandırılmış görüşmede, keşfedilmesi gereken konular kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmede görüşme kılavuzu yarı yapılandırılmış soruları içermektedir. Hazırlanan bu sorular esnek sorulardır. Görüşme sırasında, genel olarak her katılımcıdan ayrıntılı veriler toplanmaktadır. Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmenin önemli bir bölümü açıklığa kavuşturulması istenilen sorunlar ve sorulardan oluşmaktadır (Merriam, 2013, s. 87-88). Bu açıklamalardan hareketle, yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmenin bir olgu, olay ya da durumu katılımcılar üzerinden derinlikli şekilde ortaya çıkarmada kullanıldığı söylenebilir. Bunu ortaya çıkarırken de araştırmaya katılan katılımcıları sıkmadan, belirli sınırlara sokmadan görüşmeler yapılmaktadır. Böylelikle, yarı yapılandırılmış soruların yanında, görüşmenin gidişatına göre katılımcılara farklı sorular da sorulabilmekte ve derinde kalan düşünceler öğrenilebilmektedir.

Bu çalışma kapsamında Sermaye Piyasası Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Kamu Gözetim Muhasebe Denetim Standartları Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi Türkiye'de faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimlerinde çalışanlarından oluşan on üç kişi (katılımcı) ile görüşme yapılmıştır. Bu görüşmeler yukarıda isimleri anılan düzenleyici ve denetleyici kurumların Ankara'daki çalışma binalarını ziyaret ederek yüz yüze gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı çalışanları da çalışmaya dâhil edilmiştir.

Bu kişiler ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler neticesinde veriler elde edilmiş, görüşmeler sonunda elde edilen veriler betimsel analiz yapılarak analiz edilmiş, yapılan analizlerin sonuçları değerlendirilmiştir. Bahse konu değerlendirmelerde bu çalışmanın yapılmasına sevk eden tezin sorunsalına cevap aranmaktadır. Bu cevaba ulaşmak içinde DDK çalışanlarına şu soruların cevaplarının bulunmasına yönelik görüşme soruları hazırlanmıştır:

1. Bütçe hazırlık süreciniz nasıl işliyor?
2. Bütçenizi hangi biriminiz hazırlıyor?
3. Bütçenizi hazırlayan personelinizin kadrosu nedir? Bu konuda hangi eğitimleri aldılar?
4. Kurumunuzun başlıca gelir kalemleri nedir? Kurumunuzun gelir kalemleri giderlerinizi karşılamaya yeterli mi? Değil ise gelir gider dengesini nasıl sağlıyorsunuz?

5. Mali özerklikten ne anlıyorsunuz?
6. Bütçe hazırlanırken dışarıdan bir müdahale oluyor mu?
7. Kurum bütçesi üzerinde her türlü değişikliği yapabilme konusunda kurumsal kapasite ve bilgiye sahip midir?
8. Bütçe hazırlanma aşamasında ve uygulanma aşamasında ne gibi sorunlar yaşıyorsunuz?
9. Performans esaslı program bütçe düzenleyici ve denetleyici kurumlar için uygun mudur?
10. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi sonrası bütçeleme sürecinde sizin açınızdan bir değişiklik oldu mu?
11. Harcama birimlerinden gelen bütçe talepleri göz önüne alındığında harcama yetkililerinin harcama yaptıkları bütçe kalemleri/tertipleri hakkında bilgi düzeyi yeterli midir?
12. Harcama birimleri bütçe talep ederken öngörülemeyen giderler için tedbirli bir talepte bulunuyorlar mı?

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili bütçe hazırlama sürecinin anlaşılması, genel bütçeli kamu idarelerinden farklılıkların ortaya konulması, mali özerklik kavramının içeriğine yönelik olarak yapılan bu çalışmada detaylı bir şekilde veri toplama imkânı sağlayan nitel araştırma yönteminin bir tekniği olarak kullanılan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniğinden faydalanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme tekniğinde araştırılan konu tüm boyutlarıyla, genellikle ucu açık sorular sorularak ayrıntılı cevapların alınmasının yolu açılmaktadır. Bu yöntem araştırmacının konuyla ilgili zengin bilgi elde etmek için ilgili kişilerle yüz yüze, birebir görüşülerek bilgi toplanmasını mümkün kılan bir veri toplama yöntemidir. Görüşme yapılan kişinin duygularına, deneyimlerine, bilgi ve gözlemlerine görüşme yöntemiyle ulaşılmaktadır (Tekin ve Tekin, 2012, s.101).

Çalışma kapsamında gerçekleştirilen derinlemesine görüşmeler uzun bir süreç almıştır. Görüşme öncesi süreçte de bazı hazırlıklar yapılması gerekliliği bir gerçektir. Öncelikle görüşme yapılacak kişi ile iyi ilişkiler kurulmasına özen gösterilmiştir.

Görüşme esnasında sürekli notlar alınmıştır, bazı görüşmelerde ses kaydı da alınmıştır. Şöyle ki, görüşmecilere görüşme esnasında kayıt cihazı ile ses kaydı alma talebi iletilmiş, görüşmeci onay verirse ses kayıtları alınmıştır. Görüşme esnasında zaman zaman görüşmecinin konuşmasına müdahale edilerek konunun detaylandırılması amaçlanmış,

görüşmecilerinden bilgi ve deneyimlerinden en yüksek düzeyde faydalanılmaya çalışılmıştır.

3.2. Çözümleme

Yarı yapılandırılmış görüşme yönteminde elde edilen veriler çözümlenirken görüşme yapılan kişilerin (muhatapların) açık kimlikleri verilmemiş bunun yerine katılımcılar için farklı kısaltmalar (kodlamalar) kullanılmıştır. Bu kişilerle yapılan görüşmeler için Katılımcı_RTÜK, Katılımcı_KVKK, Katılımcı_RK, Katılımcı_BTK, Katılımcı_BDDK, Katılımcı_SPK, Katılımcı_EPDK, Katılımcı_SBB gibi kısaltmalar kullanılmıştır.

Araştırmada düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimleri çalışanlarının seçilmesinin bazı nedenleri bulunmaktadır. Bu bağlamda, Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimi çalışanlarının (ve yöneticilerinin[6]) düşüncelerinin, fikirlerinin ve yaklaşımlarının alınması söz konusu kurumlar hakkında birincil bilgilere ulaşılmasını sağlamaktadır. Bu açından konu ele alındığında kurumların çalışanlarının ister yönetici isterse de idari birimlerde olsun seçimi anlamlıdır. Yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmelerden daha derinlikli sonuçlar alınmasını sağlamıştır.

Görüşmeler, 2 Ocak 2022- 10 Eylül 2022 tarihleri arasında, düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkilileri ile kurumlardaki çalışma ortamlarında gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerden önce görüşme yapılacak kişilerin hepsinden randevu alınmıştır. Süre olarak en kısa görüşme 45 dakika en uzun görüşme ise 90 dakika sürmüştür. Görüşmelerin ardından çalışma ortamları kurum yetkilileri tarafından gezdirilmiştir. McLuhan'ın *ortam mesajın kendisidir* sözünden hareketle mekânlarda bütçe birimlerinin faaliyet göstermiş oldukları odaları gözlemlenmiştir. Bütçe birimlerinin yöneticilerinden alınan izin ile de mekânlar fotoğraflanmıştır.

Katılımcı_RTÜK(1,2,3), Katılımcı_EPDK, Katılımcı_KGK, Katılımcı_KVKK, Katılımcı_RK(1,2), Katılımcı_SPK, Katılımcı_NDK, Katılımcı_BTK(1,2,3), Katılımcı_SBB ile yapılan yüz yüze görüşmelerin çözümlemesi 7 başlıkta içerisinde değerlendirilmiştir. Görüşmeler sırasında ses kaydı yapılmış, ses kayıtları deşifre edilip metne dökülmüştür. Sonrasında ise belli başlıklar altında görüşmelerden elde edilen bulgular metin çözümlemesi tekniğiyle analiz edilmiştir.

[6] RTÜK'te Daire Başkan Yardımcısı, NDK'de Daire Başkanı, EPDK'de Grup Başkanı ile görüşme yapılmıştır.

3.3. Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Görüşme Soruları

Çalışma için toplamda 12 soru hazırlanmıştır. Bu sorular hazırlanırken Pierre Bourdieu'nun Ayrım (Distinction) (2017, s.744-751) isimli eseri ile Ahmet Akalın'ın (2022, s. 137-152) "Türk Dünyasında Görsel İşitsel Medya Düzenleyici Otoriteleri Platformu Oluşturulması" başlıklı makalesinde kullandığı soru hazırlama tekniğinden istifade edilmiştir.

3.4. Bulgular

Çalışmada öncelikli olarak literatür taraması yapılmıştır. Ardından düzenleyici ve denetleyici kurumların Ankara'da bulunan merkezlerine gidilerek görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların çalışanlarıyla sahada yapılan yarı yapılandırılmış mülakatlarda sorulan sorulara alınan cevaplar analiz edilmiştir. Elde edilen bulguların sıralaması yapılırken Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve iletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kuruluşları tarihleri dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır.

3.4.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlık Süreci

Merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerine ait gelir ve gider tahminleri Merkezi yönetim bütçe kanununda yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçe kanunu kamu idarelerinin gelir ve giderlerine ilişkin uygulamaların yerine getirilmesine izin veren kanundur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ekli olan (I), (II) ve (III) sayılı cetveller kanunun kapsadığı kamu idarelerini göstermektedir.

(I) sayılı cetvel genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini,

(II) sayılı cetvel özel bütçeli idareleri,

(III) sayılı cetvel ise düzenleyici ve denetleyici kurumları (üst kurulları) ifade etmektedir.

Tablo 3

Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Kısaltması**	**Kuruluş Yılı**	**Dayanağı**
Sermaye Piyasası Kurulu	SPK	1981	6362 Sayılı Kanun
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	RTÜK	1994	6112 Sayılı Kanun
Rekabet Kurumu	RK	1994	4054 Sayılı Kanun
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	BDDK	1999	5411 Sayılı Kanun
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	BTK	2000	2813 Sayılı Kanun
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	EPDK	2001	4628 Sayılı Kanun
Kamu İhale Kurumu	KİK	2002	4734 Sayılı Kanun
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu	KGK	2011	660 Sayılı KHK
Kişisel Verileri Koruma Kurumu	KVKK	2016	6698 Sayılı Kanun
Nükleer Düzenleme Kurumu	NDK	2018	702 Sayılı KHK
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu	SEDDK	2019	47 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Bütçe kanununda gelecek üç yılın gelir ve gider tahminleri yer almaktadır. Bütçe açık verecekse açığın nasıl kapatılacağı, fazla verecekse bunun nasıl kullanılacağı belirtilmektedir. Vergi istisnası, indirimi gibi vazgeçilen gelirler ile kamu kesimi borçlanma sınırı, bütçelerin uygulanması sırasında tanınan yetkiler ile mali yıl içinde elde edilmesi planlanan gelirler ve tasarlanan harcamalar hakkında uygulanacak olan hükümleri içerir. Merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır ve kamu idareleri arasında uyumlu bir bütçe çalışması yapılmasını sağlar. Türkiye'de bütçe hazırlık süreci Cumhurbaşkanlığı tarafından OVP'nin onaylanarak Resmi Gazete'de yayımlanması ile

başlar. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe hazırlayan personeli OVP'nin yayımlanmasını beklemeden önce hazırlıklara başladıklarını belirtmiştir (Katılımcı_RK1). DDK'lerin bütçe hazırlıklarına başladıkları tarih yaklaşık olarak haziran ayı sonlarına rastlamaktadır (Katılımcı_SPK, Katılımcı_NDK). OVP hazırlanırken makroekonomik politikalar göz önünde bulundurularak hazırlanır. Daha sonra süreç kamu idarelerinin bütçe hazırlık dokümanları çerçevesinde bütçe ve yatırım tekliflerini yetkili mercilere sunması ile devam eder. Hazırlanan bütçe teklifleri eylül ayı içerisinde kurumun karar organı olan kurula sunularak onaylanır (Katılımcı_BTK1), kurulda onaylanan bütçe teklifi eylül ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulur ve bir örneği de Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile paylaşılır (Katılımcı_EPDK). Son aşamada ise hazırlanan bütçe hazırlık dokümanları Cumhurbaşkanınca TBMM 'ye sunulmaktadır. (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı 2023-2025 Bütçe Hazırlama Rehberi s.5-12).

3.4.1.1. Ekonomik ve Mali Çerçevenin Oluşturulması

Makroekonomik politikaların oluşturulmasında Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan önemli birer belge konumundadır. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma sürecine girmesi, Cumhurbaşkanlığı tarafından, kalkınma ve strateji planları ile ekonomik durumun gerekli gösterdiği şartlar da göz önünde tutularak hazırlanan OVP ile OVMP Cumhurbaşkanı tarafından onayı yapılarak RG'de yayınlanır. Böylece bütçe süreci başlamış olur (Katılımcı_SBB). OVP kamu politikalarına ve uygulamalarına şekil verir. OVP kamu ve özel kesimler açısından öngörülebilirlik düzeyini artıran belgeler olduğu için dinamik bir yapıdadırlar. Sadece gelecek yıl bütçesi için değil, gelecek üç yıl için hazırlanan bütçeler dönemsel değişim ve gelişmeleri de göz önünde bulundurularak her dönem tekrar güncellenerek kabul edilir. DDK'ler OVP'ye kapsamında yer almamakla birlikte OVP'nin tüm ülkeyi ilgilendirmesi bakımından DDK'ler ile dolaylı bir etkileşimi bulunmaktadır (Katılımcı_SBB). DDK'ler OVP kapsamında olmamasından dolayı bütçe hazırlık süreçlerine OVP yayımlanmadan da başladıkları görülmektedir (Katılımcı_EPDK). DDK'ler ve diğer merkezi yönetim kurumları genel olarak gelecek yıl bütçesi için yeterli özen ve hassasiyeti gösterirken sonraki iki yıl için yeterli özeni göstermemekte ve belli oranlarda artış yaparak bütçe tekliflerini gönderildiği Katılımcı_EPDK tarafından ifade edilmiştir (Katılımcı_EPDK). Makroekonomik politika yapmayı sağlayan bir diğer belge de Orta Vadeli Mali Plandır. OVMP ile OVP birbiri ile koordineli olarak hazırlanarak gelecek üç yıl bütçe tahminlerini gelir gider dengesini belirterek bunlara ilişkin bütçe açıkları ve

bütçe hedeflerini içerir. OVMP Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak RG'de yayımlanır. (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı 2023-2025 Bütçe Hazırlama Rehberi sayfa:5-12)

3.4.1.2. Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerini Hazırlaması ve Yetkili Makamlara Sunması

Kamu kurumları harcama birimlerinin ödenek taleplerini göz önünde bulundurarak gider tekliflerini hazırlarlar. Gelir ve gider teklifleri Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası ölçütlere uygun olarak hazırlanan sınıflandırma sistemine göre hazırlanır. Bu hazırlık süreci DDK'lerde haziran ayı içinde bütçe hazırlamakla görevli Daire Başkanlığının harcamacı birimlere gelecek yıl için ihtiyaç tahminlerini içeren bir belge talep etmesiyle başlar. Talep edilen belgeye harcamacı birimin önceki yıl bütçe ödenekleri ile gerçekleşmeleri, cari yıl bütçe ödeneği ve ilk altı aylık gerçekleşme bilgileri de tahmin yapılmasını kolaylaştırmak adına paylaşılır (Katılımcı_RK2, Katılımcı_NDK). Personel giderleri ve Sosyal Güvenlik ödemelerinin İnsan Kaynakları tarafından hazırlandığı için harcamacı birimler cari harcamaları ile yatırım harcamaları tahminlerinde bulunurlar. Toplanan belgeler bir araya getirildikten sonra ilk bütçe taslağı oluşur. Bütçe hazırlama birimi çalışanları talep edilen bütçe ödenekleri içinde orantısız görülen bütçe tertipleri hakkında ilgili birim amirleri ile tekrar görüşülüp revize edilir. Daha sonra kurum başkanı, kurum başkan yardımcıları ve birim amirleri bütçe taslağı hakkında bir toplantı yapar. Toplantıda alınan kararlar ve değinilen noktalar üzerinde son revizyonlar yapıldıktan sonra bütçe teklifi son halini alır (Katılımcı_NDK). Kamu kurumları, stratejik planlarında yer alan hedefleri ve bütçe rehberinde yer alan ölçütlere göre gelirlerine ve giderlerine ait tekliflerini gerekçeli olarak hazırlanır, hazırlanan bütçe teklifleri eylül ayı içerisinde düzenleyici ve denetleyici kurumun karar organına sunulur (Katılımcı_RTÜK, Katılımcı_SPK). DDK'nin karar organı tarafından kabul edilen bütçe taslağı kurum başkanı ve bakan tarafından imzalanarak en geç eylül ayının sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına iletir (Katılımcı_NDK). İletilen bu teklifler Cumhurbaşkanlığınca OVP, OVMP, ilgili kanun ve yönetmeliklere, bütçe prensip ve yöntemlerine uygunluğunu denetler. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunun 27. Maddesine göre gerekli görülmesi durumunda kamu kurumlarının yetkili görevlileri ile gelir ve giderlerine ait teklifler görüşülür. Yine aynı kanunun 18.maddesine göre hazırlanmış olan bütçe teklifleri

eylül ayı sonunda TBMM'ye gönderilir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı 2023-2025 Bütçe Hazırlama Rehberi s.5-12).

3.4.1.3. Bütçe Kanun Teklifinin TBMM'ye Sunulması ve Görüşülmesi

Bütçe teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlandıktan sonra Anayasanın 161. Maddesi ve 5018 sayılı kanunun 18.maddesine göre mali yıl başlamadan en geç yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulur ve böylece bütçe görüşmeleri başlamış olur. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hazırlamış oldukları bütçe tekliflerini eylül ayı içinde kendi kurullarına sunarlar (Katılımcı_RK1, Katılımcı_EPDK, Katılımcı_KGK). Kurul tarafından onaylanan bütçe teklifi doğrudan TBMM'ye gönderilir. Bütçe teklifinin bir örneği de CSBB ile paylaşılır. Bütçe teklifleri ilk aşamada Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyon görüşmeleri sürecinde DDK'nin yetkili yöneticileri hazır bulunur ve komisyona bütçe teklifleri ile ilgili sunum yaparlar (Katılımcı_KGK, Katılımcı_KVKK) Bu görüşmeler esnasında komisyon gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunabilir. Bütçe teklifleri Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülüp kabul edildikten sonra Genel Kurula gönderilir. Bütçe tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi konusu Anayasada düzenlenmiştir(161 madde). Bu düzenlemeye göre milletvekilleri kamu kurumlarına ait bütçe tekliflerine dair fikir ve önerilerini bütçeler üzerine görüşme yapılması esnasında açıklaması gerektiği belirtilmiş, kamu kurumlarına ait bütçeleri ve bunlara dair değişiklik önerilerinin ayrıca başka bir görüşme yapılmaksızın oylamaya sunulacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca Genel Kurulda Plan ve Bütçe Komisyonunda olduğu gibi gelir azaltıcı ve gider artırıcı tekliflerde bulunamayacağı hükme bağlanmıştır. TBMM merkezi yönetim bütçe teklifini maddeler halinde görüşerek kabul eder ve Resmi Gazete 'de yayımlar. (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı 2023-2025 Bütçe Hazırlama Rehberi sayfa: 5-12)

3.4.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlama Birimleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumalarda bütçe hazırlayan birimlerin birbirinden farklılıklar gösterdiği gözlemlenmiştir. Dayanağı 5018 sayılı kanun olan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in dördünü maddesinin "d" bendine göre bütçe ve performans programı, muhasebe, kesin hesap ve raporlama görevleri Strateji Geliştirme birimlerine verilmiştir. Ancak yönetmeliğin birinci maddesinde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bu yönetmelikten muaf tutulmuştur. Düzenleyici ve

denetleyici kurumlar arasında bütçe hazırlama görevlerinin verildiği birimler arasında bir birlik söz konusu değildir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bütçeyi birbirinden farklı birimler hazırlamaktadır. Sermaye Piyasası Kurumu'nda kurum bütçesini İdari Ve Mali İşler Dairesi Muhasebe Başkanlığı Müdürlüğü hazırlamaktadır (Katılımcı_SPK). Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda bütçe hazırlayan birim Mali İşler Dairesi Başkanlığıdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunda bütçe Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına Bağlı Bütçe ve Mali Hizmetler Grup Başkanlığı bünyesinde hazırlanmaktadır (Katılımcı_EPDK). Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun bütçesini İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı bünyesinde hazırlanmaktadır (Katılımcı_RTUK1). RTÜK İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, BTK Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Rekabet Kurumu Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve EPDK İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı içerisinde alt müdürlükler bulunmamaktadır. Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nda ve Nükleer Düzenleme Kurumunda bütçe Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır (Katılımcı_KVKK, Katılımcı_NDK). KVKK'de de daire başkanlığına bağlı alt bir müdürlük bulunmamaktadır ancak bütçe hazırlama personellerinden birisinin kadrosu şube müdürüdür. Türkiye'deki en eski iki DDK arasında olan Sermaye Piyasası Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst kurulunda bütçe hazırlama birimlerinin Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı yerine İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı olması bu kurumların oluşturuldukları zaman Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlıklarının oluşturulmamış olmasından kaynaklandığı belirtilmiştir. Birimlerin görev tanımı yapılırken bu görevlerin İdari ve Mali İşler Dairesine verilmiş olmasından kaynaklandığı görülmüştür (Katılımcı_SPK, Katılımcı_RTÜK1).

Tablo 4

DDK'lerde Bütçe Hazırlama Birimleri

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Bütçe Hazırlama Birimleri**
SPK	İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
RTÜK	İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
RK	Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
BDDK	
BTK	Mali İşler Dairesi Başkanlığı
EPDK	İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
KİK	
KGK	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
KVKK	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
NDK	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
SEDDK	

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Tabloda da görüldüğü gibi düzenleyici ve denetleyici kurumların ikisinde (SPK, RTÜK) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, üçünde (KGK, KVKK, NDK) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığında yer aldığı görüşmüştür. RK'de Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, BTK'de Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve EPDK'de ise İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde bütçe birimi yer almaktadır.

3.4.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçelerini Hazırlayan Personelleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bütçe hazırlayan personel sayıları farklılık göstermekle birlikte bu farklılıkların 2 ila 5 çalışan arasında değiştiği gözlemlenmiştir.

Tablo 5

DDK'lerde Bütçe Hazırlamayan Personel

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	Bütçe Hazırlayan Personellerin Kadrosu	Bütçe Hazırlayan Personel Sayısı
SPK	Şube Müdürü ve Şef Yardımcısı	2
RTÜK	Üst Kurul Uzmanı ve Üst Kurul Uzman Yardımcısı	2
RK	Araştırmacı(2)	2
BDDK		
BTK	İdari Uzman, Bilişim Uzman Yardımcısı, Sürekli İşçi	3
EPDK	Grup Başkanı ve Yönetim Hizmeti Uzmanı(2)	3
KİK		
KGK	Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni	1
KVKK	Mali Hizmetler Uzmanı ve Şube Müdürü	2
NDK	Şube Müdürü, Şef, VHKİ(3)	5
SEDDK		

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Tabloda da görüldüğü gibi düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimlerinin personel sayısı ağırlıklı olarak ikidir. Bazı durumlarda iki personelin yetersiz kaldığı ve işlerin yoğunluğu, pandemi koşulları ve yıllık izin alma gibi konularda zorlukların yaşandığı dolayısıyla bütçe biriminde çalışması gereken personel sayısının üç olması gerektiği ifade edilmiştir (Katılımcı_RK2). Üç personel ile bütçe hazırlayan BTK'de ise bütçe hazırlamayla görevli katılımcı personel sayısının yeterli olduğunu ifade etmiştir (Katılımcı_BTK2). Bütçe hazırlayan personel sayısı bilgilerine sürece dâhil olan yöneticiler dâhil edilmemiştir. Çünkü yöneticiler olağan olarak bütçe hazırlama sürecine dâhil olmaktadır.

Tabloda görüldüğü gibi düzenleyici ve denetleyici kurulların bütçe birimlerinde idari personel olarak adlandırılan meslek uzmanı (kariyer meslek memuru) dışındaki personel çalışmaktadır. Bunun istisnası olan kurumlar ise RTÜK ve kısmen BTK'dir.

Tablo 6

DDK'lerde Bütçe Hazırlayan Personelin Aldığı Eğitimler

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Bütçe personelinin aldığı eğitim**
SPK	Bütçe hazırlama konusunda önceki yıllarda Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce bir takım eğitimlere katılmış olan personel Program Bütçe Sistemi ile ilgili bir eğitim almayıp bütçe hazırlama rehberini izleyerek kendi kendilerine yeterli düzeye erişmeye çalışmıştır.
RTÜK	Bütçe hazırlama ve ilgili konularda personel kendi çabası ile mevzuatı okuyarak konu hakkında bilgi sahibi olmuştur. Ayrıca bir eğitim almamıştır,
RK	Katılımcılar lisans eğitimi dışında mali konularla ve bütçe ile ilgili bir eğitim almadıklarını belirtmişlerdir.
BDDK	
BTK	Kurumun bütçesini hazırlayan en tecrübeli personeli diğer iki personele bütçe hazırlık ile ilgili bilgileri usta çırak ilişkisi içinde aktarmıştır. Kendisi bu işi zaman içinde deneme yanılma yolu ve kanun ve mevzuat araştırmasıyla edinmiştir.
EPDK	Kurumun bütçe hazırlayan personeli CSBB tarafından ya da Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından bir eğitim almadıklarını ifade etmiş, deneme yanılma yolu ile süreci öğrendiklerini belirtmiştir.
KİK	
KGK	Kurumun bütçe hazırlayan personeli daha önce Gelir İdaresi Başkanlığında çalışmaktayken kurum kurulduğunda nakil yolu ile kuruma başladığını ve mesleki bilgisini daha önce çalıştığı kurumda edindiğini belirtmiştir.
KVKK	Kurumun bütçe hazırlayan personeli KVKK kurulduğunda nakil yolu ile kuruma gelmiştir. Kadrosu Mali Hizmetler Uzmanıdır ve Mesleki Yeterlilik Sınavına tabi bir kadrodur. Kuruma yeterli mesleki bilgi ve deneyime sahip olarak başlamıştır.
NDK	Kurumun bütçe hazırlama biriminde çalışan personellerinden şef ve şube müdürü kadrosunda bulunan personelleri kuruma nakil yolu ile gelmiş olup bu konuda önceden bilgi ve tecrübeye sahip olarak işbaşı yapmışlardır. Üç VHKİ ise Şube müdürü ve şef kadrosunda çalışan personellerin rehberliğinde ve yönlendirmesinde sürecin nasıl yürütüleceğini öğrenmektedir. Ayrıca daha önce Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından verilen bir çevrimiçi eğitim ve CSBB tarafından verilen yüz yüze verilen bir eğitim alınmıştır.
SEDDK	

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Katılımcı_KGK Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulduğu zaman nakil yolu ile göreve başladığını, daha önce Gelir İdaresi Başkanlığında çalıştığını, bütçe ve mali konularda nakil ile gelmeden önce bilgi ve tecrübe sahibi olduğunu ifade etmiştir. Önceki iş tecrübesinin yeterli gelmediği yerlerde, kendi kendilerine, deneme yanılma yolu ile bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerini öğrendiklerini ifade etmiştir. Yine benzer bir şekilde KVKK kurulduğu zaman nakil yolu ile mali hizmetler uzmanı kuruma geçiş yapmış ve bütçe hazırlama biriminde görevlendirilmiştir (Katılımcı_KVKK). En eski iki DDK olan SPK ve RTÜK bütçe çalışanları ise 27 yıldır (Katılımcı_SPK) ve 23 yıldır (Katılımcı_RTÜK2) bütçe hazırladıklarını belirtmişlerdir. Yine tarihi RTÜK kadar eski olan Rekabet Kurumu bütçe personeli de 20 yıldır kurumun bütçe biriminde çalıştığını belirtmiştir. Bir 20 yıllık tecrübeli personele sahip olan kurum da BTK'dir. Bütçe birimlerinde çalışan personellerin sistemsel bir eğitimden yoksun olmasına karşılık tecrübeli personele sahip DDK'lerde bütçe birimlerinde göreceli olarak daha az tecrübeye sahip personellerin tecrübe sahibi personellerden işi usta çırak ilişkisi içerisinde öğrendikleri görülmüştür (Katılımcı_BTK2).

3.4.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir Kaynakları

Tablo 7

DDK'lerin Bütçe Gelir Kalemleri

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Gelir Kaynakları**
SPK	Kurul kayıt ücretleri ve borsa payları.
RTÜK	Ticari iletişim gelirleri, yayın lisans ücretleri, yıllık kullanım ücretleri ve yayın iletim yetkilendirme ücretleri.
RK	Anonim ve limitet şirketlerin sermayelerinin ve sermaye artırımı halinde artan kısım için yapılacakları ödemeler.
BDDK	Bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktöring şirketleri, finansman şirketleri ve tasarruf finansman şirketleri tarafından bütçe yürürlüğe girmeden önce katılma payı adı altında kuruma yapılacak ödemeler.
BTK	Elektronik Haberleşme Kanununa göre İletişim araçları kullanım, ruhsatname ve sertifika işlemlerinden alınan paylar ve yönetim giderlerine katılım payları.
EPDK	Elektrik, likit doğal gaz ve akaryakıt piyasalarından alınacak olan katılma payları, lisans gelirleri, vize ve onaylama işlemleri üzerinde alınacak paylar.
KİK	"4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin on binde beşi." Şikâyet başvuru bedelleri ile verilecek eğitim kurs seminerlerden elde edilecek gelirler.
KGK	Muhasebe ve denetim standartlarının telif haklarından alınan paylar.
KVKK	Tek gelir kaynağı hazine yardımından oluşmaktadır.
NDK	İşlem ve hizmet bedelleri
SEDDK	Taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi ve işletilmesi ile diğer yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, yardım ve bağışlar.

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda düzenleyici ve denetleyici kurumların ana gelir kalemleri yer almaktadır. Türkiye'de bulunan on bir DDK'nin de yukarıda yazılı olarak belirtilen gelir kalemleri haricinde gelirleri bulunmaktadır. Bunlara şartname, basılı evrak, form satış gelirleri, kişilerden alacaklar faizleri, zamanında ödenmeyen ücret gelirlerinden alınacak gecikme zamları, kişilerden alacaklar, faiz, kira ve benzeri çeşitli gelir kalemleri örnek olarak verilebilir. Bu gelir kalemleri DDK bütçeleri içinde çok küçük bir pay oluşturmaktadır. Bundan dolayı tabloda ana gelir kalemlerine yer verilmiştir.

Katılımcı_KGK muhasebe ve denetim standartlarının telif hakları gelir kaleminin giderlerinin yaklaşık olarak %10'unu karşıladığını ve kalanını hazine yardımı olarak aldıklarını ifade etmiştir. Katılımcı_KVKK kurumalarına ait bir gelir kalemi bulunmadığını, belirtmiş, giderlerini hazine yardımı ile karşıladıklarını ifade etmiştir. Hazine yardımı alan

bir diğer kurum Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun gelirleri giderlerini karşılamaya 2019 yılına kadar yeterken ilk defa hazine yardımı aldığı yıl bu yıl olmuştur. Kurumun gelir kalemlerinden olan Ticari İletişim gelirleri payı %3'ten %1,5' düşürülmesi sonucu gelir kalemlerinin toplamı giderleri karşılamaya yetmemiştir. (Katılımcı_RTÜK1). 2019 yılından beridir hazine yardımı alan RTÜK'te, gelir gider arasındaki farkın hazine yardımı ile karşılanmasının devamlı hale geldiği belirtilmiştir (Katılımcı_RTÜK2).

Gerek görüşmeler sırasında elde edilen bilgiler gerekse kurumların 2021 yılı Faaliyet Raporlarından derlenen bilgiler ile on bir DDK içinden sekiz DDK'nin gelirlerinin giderlerini karşılamaya yettiği, hatta gelir fazlasına sahip olduğu anlaşılmıştır. Gelir fazlası elde eden bu kurumlar elde etmiş oldukları gelir fazlalarını üçer aylık dönemler itibari ile 5018 Sayılı Kanuna göre hazineye devrettiklerini belirtmişlerdir (Katılımcı_RK1, Katılımcı_RK2, Katılımcı_SPK, Katılımcı_EPDK).

3.4.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda Mali Özerklik Kavramı

Katılımcılara yöneltilen "Mali özerklikten ne anlıyorsunuz?" sorusuyla DDK'lerde bütçe birimlerinde çalışanların mali özerklik kavramına bakış açısı sorgulanmıştır. Katılımcıların mali özerkliğe bakış açılarının özetlendiği tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 8

DDK'lerin Mali Özerklik Kavramına Bakışları

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Mali özerklik kavramına bakış**
SPK	Bir kamu kurumunun kendine ait bütçesinin olması ve bütçesini kendisinin hazırlayabilmesi mali özerklik için en önemli koşuldur(Katılımcı_SPK).
RTÜK	Bir kamu kaynağının elde edilmesinden, harcanmasına ve denetimine kadar kurumun karar alma süreçlerinde kendisinin yetkili olmasıdır. Ancak mevcut sistemde kurumun bütçe üzerinde söz sahibi olmadığını görüyoruz. Örnek vermek gerekirse ana gelir kalemlerimizden olan Ticari iletişim gelirimizin payı %3'ten %1,5'e düştü. Böylece gelirlerimizi büyük oranda düşürdü ve gelirlerimiz giderlerimizi karşılayamaz hale geldi (Katılımcı_RTÜK1).
RK	Mali özerklik kavramı abartılmış bir olgudur. AB uyum sürecinde sisteme entegre olabilmek adına getirilmiştir. Kurumların kendi gelirlerine sahip olarak aldığı kararlarda bağımsız olması amaçlanmıştır. Ancak alınan kararlarda bağımsız olmak için mali özerklik şart değildir(Katılımcı_RK1).
BDDK	
BTK	Kuruluş kanununda yer alan, bütçeyi ilgili kurumun kendisinin hazırlayıp kendi kurulunca onaylandıktan sonra TBMM'ye göndermesine izin veren bir bağımsızlık olarak tanımlamıştır (Katılımcı_BTK1). Gelirlerin elde edilmesinde ve harcamaların gerçekleştirilmesinde hiçbir makam ya da merciinin müdahalede bulunmaması olarak tanımlamıştır (Katılımcı_BTK2).
EPDK	Kendi gelirlerine sahip olan ve giderlerini bu gelir kaynaklarından karşılayarak genel bütçeden pay almayan kurumlar mali özerkliğe sahiptir (Katılımcı_EPDK).
KİK	
KGK	Bir kamu kurumunun bütçesini hazırlarken hiçbir etki ve baskı altında kalmamasıdır (Katılımcı_KGK).
KVKK	Bir kamu kurumunun kendi mal varlıklarına sahip olabilmesi, kendi gelirleri ile kendi giderlerini karşılayabilmesini, mali açıdan bağımsız olmasıdır. Mali özerkliğe sahip olmamız esnekliğimizi artırıyor, bütçe hazırlarken daha az bürokrasiyle karşı karşıya kalıyoruz (Katılımcı_KVKK).
NDK	Bütçe hazırlığı aşamasında gelir tahmini ve gider tespiti yaparken kimseye sormadan, kimseden izin almadan, kanun ve mevzuat çerçevesinde sahip olduğumuz bağımsızlığı mali özerklik olarak tanımlıyoruz (Katılımcı_NDK).
SEDDK	

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimi çalışanlarının tamamına yakını mali özerkliği DDK'ler için önemli bulurken bir katılımcı mali özerklik kavramının DDK'ler için abartıldığını, mali özerklik olmadan da bağımsız kararların alınabileceğini ifade etmiştir (Katılımcı_RK1). Mali özerklik bütçe hazırlık aşamasında kolaylıklar sağlarken, uygulama aşamasında kendini daha hissedilir kılmaktadır. Yıl içinde aynı kaleme iki, üç hatta daha fazla ödenek aktarması ya da eklemesi yapıldığı durumların mevcut olduğu, mali özerklik olmasaydı her bir işlem için izin alınması gerektiği, ancak mali özerklik sayesinde kurum başkanının onayı ile mümkün olduğu bilgisi verilmiştir (Katılımcı_NDK).

Bu çalışmanın çıkış noktası olan düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerklikleri ile ilgili kendi kuruluş kanunlarında düzenlemeler yer almaktadır. Her üst kurul için farklı şekilde ifade edilen mali özerkliğin kanuni dayanağı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 9

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerkliklerinin Dayanağı

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Mali Özerklik Dayanağı**
SPK	6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu MADDE 117 – (1) Bu Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Kurulun merkezi İstanbul'dadır. Kurul, Kurul Karar Organı ve Başkanlık teşkilatından oluşur.
RTÜK	6112 Sayılı Radyo Ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun MADDE 34 – (1) Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.
RK	4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Madde 20- Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.

(Devam Ediyor)

Tablo 9 (Devam)

BDDK	5411 Sayılı Bankacılık Kanunu Madde 82 — Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi İstanbul'dadır. Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur.
BTK	2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun Madde 5 –Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu kurulmuştur. Kurum, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur.
EPDK	4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Madde 4 – Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur
KİK	4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 53- a) Bu Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir.
KGK	660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname MADDE 3 – (1) Bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip, Bakanlıkla ilişkili Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.
KVKK	6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu MADDE 19- (1) Bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur.
NDK	702 Sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname MADDE 7- (1) Bu Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuat ile verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, kısa adı "NDK" olan ve Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıkla ilişkili Nükleer Düzenleme Kurumu kurulmuştur.
SEDDK	47 Sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme Ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi İstanbul'dadır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

Kaynak: Bu tablo düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi kanun ve mevzuatları taranarak tarafımdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında mali ve idari özerkliklerinin dayanağı olan kanun maddeleri gösterilmiştir. DDK'lerin her birinin kuruluş dayanağında idari ve mali özerkliklerine vurgu yapılırken 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede sadece idari özerklik vurgulanmış, mali özerkliğe değinilmemiştir. Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun kendi gelir kalemlerinin giderlerini karşılamak için yetersiz olması ve giderlerini hazine yardımı aracılığıyla karşılaması bu bakımdan dikkat çekicidir.

3.4.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir ve Gider Dengesi

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması esastır. DDK'lerin gelirleri giderlerini karşılamaya yetmediği durumlarda yani gelir gider dengesinin karşılanamadığı durumlarda kanunlarında gider gelir farkını hazine yardımı alma yolu ile dengeleyecekleri kendi kanunlarında yer almaktadır. Aşağıda yer alan tabloda hangi kurumların öz gelirlerinin giderlerini karışlamaya yettiği ve hangi kurumların hazine yardımı aldığı bilgisi yer almaktadır. DDK'lerin bir gelir kalemi olan hazine yardımı genel bütçeden alınacak paylar olarak mevzuatta yer alırken RTÜK'ün gelir gider dengesini sağlamak için alacağı hazine yardımının genel bütçeden değil Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının bütçesinden sağlanacağı 6112 sayılı Kanun ile hüküm altına alınmıştır.

Tablo 10

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelir Ve Dengesi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Gelir Gider Dengesi**
SPK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
RTÜK	Gelirleri giderlerini karşılamak için yetersiz. TBMM bütçesinden Hazine Yardımı almaktadır.
RK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
BDDK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
BTK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
EPDK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
KİK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
KGK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamakta yetersiz kaldığı için genel bütçeden hazine yardımı almaktadır.
KVKK	Kurumun tek gelir kaynağı genel bütçeden alınan hazine yardımıdır.
NDK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.
SEDDK	Kurumun gelirleri giderlerini karşılamak için yeterlidir. Gelir fazlasını hazineye devretmektedir.

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Merkezi yönetim bütçe de incelendiğinde üç DDK hariç DDK'lerin gelirlerinin giderlerini karşılamaya yettiği görülmektedir. Giderleri gelirlerini karşılamaya yetmeyen DDK'ler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve Kişisel Verileri Koruma Kurumudur. RTÜK ve KGK'nın gelirleri

giderlerini karşılamak için yetersiz kalırken KVKK'nin tek gelir kaleminin hazine yardımı olduğu görülmektedir. RTÜK bütçesinde hazine yardımı diğer gelir kalemlerinden daha az bir tutarı ifade ederken, KGK ve KVKK bütçeleri içinde hazine yardımı gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Hatta KVKK bütçesinin tamamı hazine yardımından oluşmaktadır.

Mali özerkliğin en önemli unsuru olan giderlerini karşılamaya yeterli düzeyde gelir kalemlerine sahip olunması, hazine yardımı alan bu üç DDK için kritik öneme sahiptir. RTÜK hariç her bir DDK'nin kuruluş dayanağında gerektiğinde genel bütçeden pay alabileceği yer alırken, RTÜK'ün ise TBMM bütçesinden pay alabileceği yer almaktadır. DDK'lerin Hazine yardımı alması piyasaların dalgalı olduğu ve gelir ve gider dengesinin geçici olarak bozulduğu durumlarda olağan karşılanabilir. Ancak bu durum süreklilik arz ettiği zaman DDK'nin mali özerkliği zedelenebilir. KVKK'nin gelir kaleminin olmaması, KGK'nin gelirlerinin giderlerini yaklaşık olarak %10 kadar karşılaması bu iki kurumun yeterli düzeyde mali özerkliğe sahip olmadığını göstermektedir. İlk defa 2019 yılında hazine yardımı alan RTÜK, sonraki yıllarda da hazine yardımı almaya devam etmiş ve durum süreklilik arz etmeye başlamıştır. RTÜK'ün hazine yardımı almasının nedeni düzenleme ve denetleme alanına giren sektörden elde etmiş olduğu ticari iletişim gelirleri paylarının oranında yaşanan düşüş olduğu belirtilmiştir (Katılımcı_RTÜK1).

Mali özerkliğin sağlanması için DDK'ler bütçelerini hazırlarken kendilerini baskı altında hissetmemelidirler. Ancak hazine yardımı alan DDK'ler bütçelerini doğrudan meclise göndermek yerine CSBB ile görüşmeler yapmakta ve talep ettikleri hazine yardımı miktarında değişiklik yapmak durumunda kalmaktadırlar. CSBB ile yapılan görüşmeler "pazarlık yapma" fiiline benzetilmiştir (Katılımcı_RTÜK1). CSBB'nin talep edilen hazine yardımında kısıntıya gitmesi DDK'nin yerine getireceği hizmetlerde yapacağı önceliklendirmeye göre bazı hizmetlerin yerine getirilmemesine, yerine getirilmesi gereken hizmetlerde seçim yapılmasına, bazı hizmetlere gereken önemin verilmemesine ve uygulayacak olan politikalarda etkinliğin azalmasına yol açacaktır.

3.4.7. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bütçe Hazırlamada Yaşadıkları Sorunlar

Yapılan görüşmelerde katılımcıların bütçe hazırlık süreçlerinde yaşadıkları sorunlara cevap aranmıştır. Bütçe hazırlamada yaşanan zorlukların arasında en çok belirtilen sorunun sistem değişikliklerine uyum sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Performans bütçe sistemine geçiş evresinde DDK'lerin bütçe hazırlama birimlerinde çalışan personellerin yeni sistem ile

ilgili herhangi bir eğitim almamış oldukları ve yeni sisteme uyum sağlamakta zorlandıkları belirtilmiştir.

Tablo 11

DDK'lerde Bütçe Hazırlamada Yaşanan Sorunlar

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	**Bütçe Hazırlamada Yaşanan Sorunlar**
SPK	Uzun yıllar bu alanda çalışan personelin yeterli bilgi birikimi ve tecrübesi sayesinde büyük oranda sorun yaşanmamaktadır ancak kurum ile çalışan SBB uzmanlarının yeterli destek ve bilgi paylaşımının olmadığı durumlarda personel ne yapacağını bilememektedir. Özellikle süreli raporlama ve veri girişi istenen durumlarda bu sorun daha derinden hissedilmektedir.
RTÜK	Harcama birimleri gerçekçi bir tahmin yapmak yerine önceki yıl kullanılabilir ödeneklerini belli oranlarda artış yapma yolu ile gelecek yıl bütçesi için tekrar talep ediyor ve bütçe tahminimiz gerçeklikten sapıyor.
RK	Bütçe hazırlayan personelin tecrübeli olması ve insiyatif alanlarının geniş olması sayesinde bütçe hazırlarken büyük oranda sorun yaşamadıkları ifade edilmiştir. Harcamacı birimlerin zaman zaman gerçekçi olmayan bütçe teklifleri bütçe hazırlayan personele tanınan yetki çerçevesinde tekrar gözden geçirilerek daha gerçekçi bir tutarda teklif edilmektedir.
BDDK	
BTK	Bütçe hazırlama aşamasında harcama birimleri ile koordinasyon sorunu yaşanması ve harcama birimlerinin gider tahmini yapmaya yeterli özeni göstermemesi iken uygulama aşamasında yaşanan sorun öngörülemeyen ihtiyaçların doğması ve kaynak bulma olarak ifade edilmiştir.
EPDK	Bütçe birimi olarak kurumun genel bütçesini hazırlarken her harcamacı birimin ihtiyaçlarını tek tek tespit edilmesinde sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Harcamacı birimler ile aramızda koordinasyon sorununun yaşandığı bütçe hazırlama sürecinde yaşanan bir diğer zorluk olarak ilave edilmiştir.
KİK	
KGK	Bütçe hazırlamada bugüne kadar yaşadığımız en büyük sorunu program bütçe sistemine geçişte yaşadık. Yeni sisteme uyum sağlamada yaşadık bu sorunu. Bizi yönlendiren ve bize yardım eden olmadı. Diğer DDK bütçe hazırlama birimlerinde çalışan arkadaşlarla bilgi paylaşımı yaparak ve kendi çabalarımızla aştık bu sorunu. İkinci olarak bütçe hazırladığımız zaman hazine yardımı aldığımız için bize ödenek tavanı belirtip bu tavanı aşmayacaksınız deniliyor. Bütçeyi denk hazırladığımız için giderimizi kısmak durumunda kalıyoruz.
KVKK	Bütçe hazırlamada bir sorun yaşamıyoruz. Bütçemizi hazırlayan personel kurumumuzu iyi tanıyor ve bu konuda tecrübeli. Tek gelir kalemimiz hazine yardımı olduğu için gelir tahmini yapmıyoruz, gider tahmini yaparken de tek harcamacı birimimiz olduğu için kurumumuzun toplam giderlerini gerçekçi bir şekilde tahmin edebiliyorlar.
NDK	Harcama tahmini yaparken bazı birimler bütçe hazırlığını ve gider tahminlerini yeterince önemsemiyor. Bu durum da bütçe hazırlığında daha gerçekçi bir tahmin yapmamızı ve bütçe onaylandıktan sonra uygulamamızı güçleştiriyor.
SEDDK	

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 25'inci maddesi gereğince; "III Sayılı Cetvel'de yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlara ait yatırım niteliği taşıyan projelerin bilgi vermek amacıyla ve yatırım programı ile ilişkilendirilmek üzere SBB'ye ileteceklerdir." ibaresi gereğince 06 kodlu sermaye harcamaları bütçe kalemlerinin bir projeye dayandırılması gerekmektedir. Harcamacı birimler sermaye harcamaları bütçe kaleminden yapacakları harcamaları yeterince öngörülü bir şekilde planlamadıkları için proje teklifinde bulunmadıkları halde yıl içinde ödenek ihtiyacı duymaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü bünyesinde takibi Kamu Yatırımları Bilgi Sisteminde (KaYa) yapılan proje teklifleri OVP'de yer alan önceliklere ve hedeflere uyum sağlaması açısından ve Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Karar'ın 3. Maddesine göre "yatırım programında yer almayan veya programda belirlenen kriterlere uygun olmayan projelerin ihalesi yapılamaz, programda yer almayan sermaye harcaması teklifleri de kabul edilmez" hükmü gereğince bu ödenek kalemlerine ödenek ayıramadıkları ifade edilmiştir. Bu durum bütçe hazırlık aşamasında sorun olarak çıkmasa da bütçenin uygulanması aşamasında sorun olarak çıktığı belirtilmiştir. Sonradan ortaya çıkan bu ihtiyacın ödeneğine kaynak bulmakta sorun yaşandığı ifade edilmiştir (Katılımcı_RTÜK1). Aynı sorunların yaşandığını ifade eden BTK bütçe birimi çalışanları, gelir fazlalarının olması nedeniyle kaynak bulma sorunu yaşamadıklarını belirtmiştir (Katılımcı_BTK2, Katılımcı_BTK3).

3.4.8. Performans Esaslı Program Bütçenin Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Uygunluğu

Tablo 12

DDK'lerin Performans Esaslı Bütçeye Bakışları

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	Performans Esaslı Program Bütçeye Bakış
SPK	Uygundur.
RTÜK	Uygundur.
RK	Uygundur.
BDDK	
BTK	Uygundur.
EPDK	Uygundur.
KİK	
KGK	Uygundur.
KVKK	Uygundur.
NDK	Uygun değildir,
SEDDK	

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Katılımcıların çoğunluğu Performans Esaslı Program Bütçenin Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar için de uygun olduğunu belirtmiştir. Hatta Program Bütçe sayesinde hangi programlara ne kadar harcama yapıldığı tek kalemde gözlemlenebilmekte olduğu belirtilmiş, uygun olmaktan ziyade faydalı ve gerekli görülmüştür (Katılımcı_EPDK). Bir katılımcı Performans esaslı bütçeleme sisteminin düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygun olmadığını belirtmiştir. Bunun nedeni olarak ta DDK'lerin icracı kuruluşlar olmadığını ifade etmiştir. Faaliyetler, amaçlar ve hedeflerin oluşturulduğunu ve bunlara ne ölçüde ulaşıldığı ölçen bu sistemin icracı kurum ve kuruluşlara uygun olduğu belirtilmiştir. Katılımcı "DSİ'nin şu kadar baraj yapacağım diye hedef koymasını ve sene sonunda şu kadarını gerçekleştirdim diyerek hedefinin performans değerlendirmesi yapabileceğini, ancak bunun kendi kurumları için radyasyonun şu ölçüde yayılımının engellenmesi şeklinde bir hedef belirlenemeyeceği" örneğini vererek Performans Esaslı Program Bütçenin DDK'ler açısından uygun olmadığı kanaatindedir (Katılımcı_NDK).

3.4.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Hazırlık Sürecine Etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine 2018 yılında geçilmiş ve idari teşkilat yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne ait görevler Bütçe Genel Müdürlüğüne tanınmıştır. Anayasa ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda bütçe kanun teklifinin hazırlanması ve sunulması, TBMM'de görüşülmesi ile ilgili değişiklikler yapılmış ve görevler yeniden tanımlanmıştır. Yapılan değişiklikler aşağıda gösterilmiştir.

- Bütçe kanun teklifinin hazırlanması ve bu hazırlama sürecinde kamu idareleri arasında koordinasyon sağlanması görevi 5018 sayılı kanun üzerinde yapılmış olan değişikliklerle Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlanmasını Hazine ve Maliye Bakanlığı ile uyumlu bir şekilde yürüteceği belirtilmiştir.(1 ve 13 sayılı CB kararnameleri)
- Orta Vadeli Programlar Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktayken bunların hazırlanması CSBB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanacağı belirtilmiştir.
- Orta Vadeli Planı onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Böylece bütçe kanun teklifinin hazırlanma süreci Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan OVP'nin Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla başlayacağı belirtilmiştir.
- Eski sistemde Orta Vadeli Mali Plan Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bizzat Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp RG'de yayınlanması şeklinde düzenlenmiştir.
- Yine bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberinin Cumhurbaşkanınca hazırlanacağı hükmü getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulan gelir tahminlerini temel alarak gelir bütçesini ve teklif taslağını hazırlaması 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hükme bağlanmıştır.
- Eski sistemde kamu idareleri gelirlerine ve giderlerine ait bütçe tekliflerini Maliye bakanlığına, yatırım tekliflerini ise kalkınma bakanlığına gönderirken, yeni

sistemde bunların Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi şeklinde değişiklik yapılmıştır.

- Bütçe kanun teklifinin TBMM'ye sunulması da Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı tarafından sunulmasına yönelik değişiklik yapılmıştır.
- Bakanlar Kurulu tarafından atanan kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanması yönünde değişiklik yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçiş ile mevzuat ve teorideki değişiklikler yukarıda sıralanmışken bunun bütçe hazırlayan personel açısından yaşanan etkileri Katılımcı_SPK tarafından sadece muhatabın değiştiği, uygulamada ise bir değişikliğe sebep olmadığı şeklinde ifade edilmiştir. Hatta bütçe ve mali kontrol uzmanlarının Strateji ve Bütçe Başkanlığında görevlendirilmesi ile aynı bütçe uzmanlarıyla beraber çalıştıkları için uygulamada bir değişiklik hissetmediklerini ifade etmişlerdir. Katılımcı_KVKK kurumlarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle eşzamanlı olarak faaliyete girdiği için eski sistemde bütçe hazırlığı yapılmadığını ifade etmiştir. Katılımcı_KGK ise Bütçe ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ne ise bizim için Strateji ve Bütçe Başkanlığı bizim açımızdan aynı, bu değişiklik bizim açımızdan uygulamada hissedilmedi diyerek cevap vermiştir. Katılımcı_RTÜK1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişten sonra bütçe hazırlama sürecinde bir değişiklik yaşamadıklarını belirtmiş ancak uygulama sürecinde 06 kodlu sermaye harcamalarının bir projeye bağlanmadan ödenek talebinde bulunamadıklarını eklemiştir. 06 kodlu sermaye harcama kalemlerinin Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğünce takibinin yapıldığını ve Kamu Yatırımları Bilgi Sistemi olan KaYa programında yer almayan ödenek taleplerinin dikkate alınmadığını belirtmiştir. Katılımcı_NDK Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber bazı prosedürlerin azaltılarak bütçe hazırlık sürecinin hız kazandığını ifade etmiştir.

Tablo 13

Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Üyelerinin Seçim Veya Atanma Şekli

DDK	Üye Sayısı	Üyelerin Seçimi
SPK	7	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
RTÜK	9	Bütün üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir.
RK	7	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
BDDK	7	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
BTK	7	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır
EPDK	7	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır
KİK	9	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır
KGK	9	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır
KVKK	9	Kurulun üyelerinden beşi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilirken, dördü Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
NDK	5	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır
SEDDK	5	Bütün üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır

Kaynak: Bu bilgiler hem görüşmeler esnasında katılımcılar tarafından ifade edilmiş bilgilerden ve kurumların faaliyet raporları ile bütçe kanunları incelenerek elde edilen verilerden yararlanarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan yetkiler Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı olan kurullardır. TBMM'den önce bütçenin onay mercii de bu kurullardır. Bütçe sürecine doğrudan etki etmese de kurum bütçesinin kurul onayı ile TBMM'ye gitmesi Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin bütçe sürecine ektisi sayılabilir (Katılımcı_BTK1). Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçildikten sonra Bakanlar Kurulunun seçmiş ya da atamış olduğu kurul üyeleri artık Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yukarıda yer alan tabloda hangi DDK'nin üyelerinin hangi merci tarafından seçildiği ya da atandığı bilgisi

verilmiştir. Ayrıca tabloda DDK'lerin karar organı olan kurullarında kaç üyenin yer aldığı bilgisi de yer almaktadır.

BÖLÜM 4

SONUÇ VE ÖNERİLER

"Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri" başlık uzmanlık tez çalışmasında önce bütçe, bütçe yapım süreçleri, düzenleyici denetleyici kurumlar gibi kavramların geçmişten günümüze rol ve işlevleri ile ilgili geniş literatür taraması yapılmış ve konu ile ilgili teorik bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu kısım tez çalışmasının Birinci ve İkinci Bölümlerinde detaylı olarak anlatılmıştır.

İkinci aşamada ise nitel araştırma yöntem tekniklerinden olan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniğinden faydalanarak Türkiye'de faaliyet gösteren on bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçe birimlerinde görevli yönetici ve çalışanları ile görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler söz konusu kurumlarda yapılarak bütçe birimlerinin yer aldığı mekânlar ve çalışanların çalışma ortamlarının içinde bulunularak McLuhan'ın "ortam mesajın kendisidir[7]" önermesi doğrultusunda hareket edilmiştir. Görüşme yönteminde elde edilen verilerin betimsel analizi ile içinde bulunulan mekânların yansıttıkları kurum kültürlerinin dışa vurumu olan çalışma ortamları kurumların bütçe birimlerine olan bakışlarının dışavurumları olarak ele alınmıştır.

Tez çalışmasının Giriş bölümünde yer alan "***düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe yapımı sürecindeki ortak ve farklı yönlerinin ortaya konulmasıyla bu kurumların mali özerklik kavramının içeriğinin ne olduğunu***" şeklindeki çalışmanın sorunsalına aranan cevaba ulaşmak için Birinci ve İkinci Bölümde yapılmış olan literatür ve mevzuat atamasıyla çalışmanın Üçüncü Bölümde yer alan Bulgular harmanlanarak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmış çalışmanın bütününden ve çıkartılan sonuçlardan hareketle de öneriler sunulmuştur. Bu sorunsalın çözümlenmesi için aşağıdaki sonuçlara ulaşılmış ve öneriler ortaya konulmuştur.

Sonuçlar

"Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri" başlıklı uzmanlık tez çalışmasının Üçüncü Bölümünde yer alan

[7] Medium is the mesage

araştırma kısmının Bulgular bölümde geniş bir şekilde yer aldığı gibi aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- Bütçe hazırlamakla görevli birimlerin bağlı olduğu daire başkanlıklarının DDK'ler arasında farklılık gösterdiği görülmüştür. Bunun en önemli nedeninin Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin ilk maddesinde DDK'leri muaf tutmasıdır. Ancak bütçe hazırlama birimlerinin Strateji Geliştirme Daireleri dışında olanların genel olarak destek hizmetleri birimlerinde (İdari ve Mali İşler Dairesi gibi) yer aldıkları görülmüştür.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe birimlerinde bir ile beş arasında değişmekte olduğu, ancak çoğunlukla iki personelin çalıştığı görülmektedir. BTK örneğinde olduğu gibi bazı kurumlar bütçe birimlerinde mevcut çalışan sayısını yeterli bulurken Rekabet Kurulu örneğinde olduğu gibi bazı kurumlarda ise çalışan sayısının yetersiz olduğu belirtilmiştir.
- Yatay hiyerarşiye göre örgütlenmiş olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar uzmanlık esasına göre çalışan kamu idareleridir. Bu kurumların çalışanlarını yarışma usulü sınavlar (KPSS, YDS, yazılı ve sözlü sınavlar vb.) ile alınan kariyer meslek memuru (meslek personeli) oluşturmaktadır. Meslek personelleri kurumun yapmış olduğu işe göre kuruluş kanunlarında unvanları belirtilmektedir. Yapılan görüşmelerde bütçe hazırlayan birimlerde çalışan personellerin kadrolarının birbirinden farklılık gösterdiği görülmüştür. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe hazırlamada görevli personellerinin kadrolarında genelde idari personel çalışmaktayken buna istisna olarak RTÜK'ün (kısmen BTK) meslek personeli çalıştırması dikkat çekmiştir.
- Görüşmecilerin üzerinde ittifaka vardıkları konu bütçe hazırlayan hiçbir personelin ne kendi kurumları ne CSBB ne de sistem değişikliği öncesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sistemli bir eğitim almadığıdır. Verilen eğitimlerin ise yetersiz bulunduğu ifade edilmiştir. Bütçe hazırlayan personeller bütçe hazırlamayı ya kanun ve mevzuatı araştırarak kendi kendilerine ya da usta çırak ilişkisi içinde ve daha önce bu konuda yetkin birisinin rehberliğinde öğrenmişlerdir. Ancak sistemli bir eğitimin varlığı söz konusu değildir.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar mevzuat ile belirlenmiş olan alanlarda önce düzenleme yapan (regülasyon) sonrasında ise düzenleme yaptıkları alanlarda (regüle ettikleri) denetleme yapan bağımsız idari otoritelerdir. Bu kurumlar bağımsızlıkları

idari ve mali yapılarından gelmektedir. Bu kurumların siyaseten baskı görmemeleri için mali olarak özerk olmaları gerekmektedir. Bu kurumlar kuruluş maksadı olan düzenleme ve denetleme işlevini ancak bu şekilde gerçek anlamda yerine getirebilmektedirler.

- Tez çalışması kapsamında yapılan görüşmeler değerlendirildiğinde katılımcıların tamamı düzenleyici ve denetleyici kurumlar için mali özerkliğin önemini vurgularken sadece bir katılımcı mali özerklik olgusunun abartıldığını belirtmiştir.
- Tez kapsamında yapılan görüşmeler değerlendirildiğinde hazine yardımı alan düzenleyici ve denetleyici kurumların CBSBB'den talep etmiş oldukları hazine yardımının fazla bulunması ve talep edilen hazine yardımının DDK tarafından revize edilmesi talebi gibi müdahalelere maruz kalarak kendi bütçeleri üzerinde tam bir yetkiye sahip olmadıkları tespit edilmiştir. Hazine yardımı almayan düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe biriminde çalışan personelleri bu konuda herhangi bir müdahaleye maruz kalmadıklarını, kanun ve mevzuat sınırları içinde özgürce bütçe tekliflerini hazırladıklarını ifade etmişlerdir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların giderlerini karşılamaya yetecek gelir kalemlerinin olması mali özerklikleri açısından önemlidir.
- Yapılan görüşmeler neticesinde DDK'lerin ana gelir kalemlerinin düzenleme ve denetleme yaptıkları sektörlerden elde edilen paylar olduğu, sektörden elde edilen payların yetersiz kaldığı durumda bu açığın hazine yardımı ile denkliğe kavuşturulduğu görülmüştür.
- Katılımcılar Program Bütçe sistemine geçişte ve uyum sağlama konusunda her ne kadar sorun yaşamış olsalar da DDK'lere uygun olduğu konusunda görüş bildirmesi önemli bir husustur. Ancak bir katılımcı Program Bütçe sisteminin DDK'ler için uygun olmadığı kanaatindedir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte katılımcılar kendileri açısından bir değişiklik hissetmeme konusunda hemfikir olmuş, sistem değişikliği ile sadece muhatap oldukları idarenin değiştiğini belirtmişlerdir.
- Görüşme yapılan düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bütçe birimlerinin gerekli çalışmaların ve hesapların yapılabileceği sessiz ve bağımsız çalışma alanlarının olduğu görülmesine rağmen RTÜK'te bütçe biriminin bu koşullara sahip olmadığı, çalışma alanlarının diğer birimler arasında bir salonda, Rekabet Kurumunda ise açık ofis şeklinde çalışmaların yürütüldüğü görülmüştür. Bu durumunda DDK'ler

arasında RTÜK ve RK hariç bütçe birimlerinin çalışmalarına mekânsal anlamda önem verildiği ve sessiz bir çalışma ortamı sağladığı görüşüne varılmıştır.

Öneriler

"Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Özerklik Bağlamında Bütçe Yapım Süreçleri" başlıklı çalışma sonucunda aşağıdaki öneriler bulunmaktadır.

- Türk kamu yönetiminde önemli bir yer tutan düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında belirtildiği şekilde mali özerkliklerinin sağlanması için düzenleyip, denetledikleri sektör üzerinden elde ettikleri gelirlerinin bütçeleri karşılayacak düzeye getirilmesinin sağlanması önemlidir.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe yapım süreçleri, mali özerklik açısından karşılaştıkları sorunlar vb. büyük ölçüde ortalık göstermektedir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun'un 3. No'lu cetvelinde sayılı kurumlar her ne kadar farklı ekonomik ve sosyal alanlarda regülasyon yapıyor olsalar da kamu yönetimi açısından işleri bağlamında çerçeve yasa çıkartılarak mali özerklikleri başta olmak üzere Türk kamu yönetimindeki yerleri belirlenebilir. Aralarında dayanışma ve işbirliği ortamı sağlanabilir.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanmasını sadece mevzuatta yer alan ifadeler ile sağlanamadığı görülmektedir. Bu yapılarında eğer gerçekten bir mali özerklikten bahsedilmesi gerekirse Türk kamu yönetiminde üst kurullar olarak bilinen düzenleyici ve denetleyici kurumların yerlerinin net şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Siyaseten sorumlu olmayan bu yapıların sorumlu oldukları merci açığa kavuşturulması gerekmektedir. Genel kamu idarelerini yöneten siyasi iktidar genel seçimlerde halka karşı sorumluluklarının sonucu siyasi olarak almakta iken düzenleyici ve denetleyici kurumların yöneticileri siyaseten sorumlu oldukları bir merci yoktur. Bu durum da en başından beri kafa karışıklıklarına sebep olmaktadır.
- Düzenleyici ve denetleyici Kurumların elde ettikleri gelir fazlalarının üçer aylık dönemlerde hazineye aktarılması mali özerkliklerini kısıtladığı anlaşılmaktadır. Gelirleri elde ettikleri dönemlerle giderlerini gerçekleştirdikleri dönemler eş zamanlı olmadığı görülmektedir. Bazı durumlarda gelirleri erken elde eden DDK'ler gelir fazlalarını hazineye aktarmakta ve daha sonra doğan ihtiyaçlarını karşılamak için

yeterli nakit bulamamaktadır. Gelir fazlalarının yılsonunda bir kerede hazineye aktarılması zaman bakımından gelir gider dengesini sağlayacağı düşünülmektedir.

- Düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemlerde hazineye aktardıkları gelir fazlaları son üç aylık dönem ertesi yılın ocak ayına sarkmakta ve bu durum önceki yılın hazineye aktarılan tutarın sonraki yıl harcamalarına yansımaktadır. Bu durum DDK'lerin harcamalarının olduğundan fazla görünmesine neden olmaktadır. Gelir fazlasının iade edildiği dönem ile hesaplara yansıdığı dönemin eş zamanlı olarak muhasebeleştirilmesi önem arz etmektedir.
- DDK'lerin bütçe birimlerinde çalışan personellerine sistematik bir eğitim verilmelirdir. Bu eğitimin kapsamı hem teorik hem de pratik uygulamaya yönelik bilgi ve becerileri artıracak bilgileri kapsamalıdır. Ancak bu yöntemle DDK'lerin bütçeleri gerçekçi bir tahmine dayanarak daha sağlıklı bir şekilde hazırlanır.

Düzenleyici denetleyici kurumlar uzmanlık sistemi üzerinden faaliyetlerini sürdürmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarının mali özerklikleri başta olmak üzere uzmanlaşma ve kariyer imkânlarını merkeze alan, genel kamu idarelerinden ayrı olduğu alanları net şekilde çizen bir çerçeve kanunun hazırlanması bu yapıların rol ve işlerini yerine getirmede kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir. Neoliberal dünya ekonomisi içerisinde bir yandan mali olarak özerk olan kurumlar diğer yandan Türk kamu bürokrasisine hatta uluslararası alanda rekabet gösterecek kamu faaliyeti gösteren Türk menşeili kurum, kuruluş ve şirketler için yol gösterici yöneticiler yetiştiren bir yapıya dönüşmesi orta ve uzun vadede Türkiye'nin faydasına olacağı açıktır. Bu bağlamda başta 666 sayılı KHK'dan muaf olmak üzere dünya standartlarında hatta onunda üzerinde personel yetiştiren bir *Modern Enderun* olarak varlıklarını güncellemeleri gerekmektedir.

KAYNAKLAR

Akalın, Ahmet (2014) "Hukuksal Düzenlemelerin Türk Görsel İşitsel Medya Sahipliğine Yansımaları Üzerine Bir Analiz" [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]

Akalın, Ahmet (2022). "Türk Dünyasında Görsel İşitsel Medya Düzenleyici Otoriteleri Platformu Oluşturulması", Volume 9, Issue 2, Mart 2022, s. 136-152, RESS Journal Route Educational & Social Science Journal.

Akalın, Ahmet (2019). "RTÜK Kurumsal İmajı: 2019- 2023 Stratejik Planı Çerçevesinde", Foreign Language Education Dergisi, 2019, Sayı 4 (27)[8], s. 132-158, Taşkent (Özbekistan).

Akbey, Ferhat ve Gök, Musa (2020). "Kesin Hesap Kanunu Ve Bütçe Hakkı: Tbmm Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 56, Mayıs-Ağustos 2020, s.280.

Akdoğan, Abdurrahman (2002). Kamu Maliyesi, 8. Baskı, Ankara: Gazi Kitapevi.

Akıncı, Müslüm,(1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Aksoy, Ş., (1998). Kamu Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi. Aksoy, Ş.,(1993), Kamu Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi. Albrow, M.,(1970), Bureaucracy, London, Pall Mall Press.

Aksoy, Şerafettin (1993). Kamu Bütçesi, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Aksoy, Şinasi (2007). "*Siyaset ve Kamu Yönetimi-1. Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler*", 1. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.

Altuğ, Figen (1999). Kamu Bütçesi, Bursa: Ezgi Kitabevi

Anderson, B. (2008). The Changing Role of Parliament in the Budget Process. Bütçenin Değişen Rolü. Uluslararası Sempozyum (s. 33-48), 8-9 Ekim 2008, Afyonkarahisar.

Ardıyok, Şahin (2000). Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ardıyok, Şahin (2002). "Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli", Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:9, Ankara, s.15

Aslan, Z.ve Berk, K. (2000). Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi, İstanbul: Alfa Yay.

Atay, Ender Ethem (2014). İdare Hukuku, 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi

Atiyas, İzak; Sayın, Şerif (1997). Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, İstanbul: TESEV Yayınları.

Aydın, V., Mehmet Aktel ve Nilüfer Avşar (2005). "Neo-Liberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetsel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar", S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt No 1, Sayı: 1.

Aydoğdu, V. (2010). İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi, [Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi].

Azrak, A. Ü (1976). Millileştirme ve idare Hukuku, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, B Yayınlarından. Yayın No: 2. Ankara: İstanbul Devlet Basımevi

[8] https://journal.fledu.uz/uz/rtuk-korporativ-%D2%9Biyofasi-2019-2023-strategik-rezha-doirasida/

Babahanoğlu, Nesim (2021). Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (Toplum & Siyaset), s.211-226.

Bacon, R. (2008), Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Afyonkarahisar.

Bağlı, Mehmet Selim (2014). TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü, [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]

Bağlı, Mehmet Selim (2012). Yasama Dergisi, Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı, Cilt Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2012, Sayı 20, s. 39-77

Balta, T.B. (1972). İdare Hukuku I, Genel Konular, Ankara: A.Ü. Basımevi.

Batırel, Ö. F.,(1979). Kamu Bütçesi, İstanbul: İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No:312/540.

Bayramoğlu, Sonay (2010). Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Biçer, Ş. ve Şahin, M. (2008). Editoryal Not, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü. Uluslararası Sempozyum (ss. 19-34). Afyonkarahisar. 8-9 Ekim 2008.

Biela, Jan (2014). "What Deficit? Legitimacy and Accountability of Regulatory Agencies", Conference 42ndEuropean Consortium for PoliticalResarchJointSessions of Workshops, Workshop: AdministrativeOrganization and the WelfareState: WickedIssues and the Challenges of Accountability, Legitimacy and Coordination, 2014, Salamanca, s. 3.

Blondal, R. J. (2003). "Budget Reform in OECD Member Countries:Common Trends", OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4.

Bourdieu, Pierre (2017). Ayrım, 2. Baskı, Çev. Derya Fırat Şannan, Ayşe Günce Berkkurt, Ankara Heretik Yayınları.

Bulutoğlu, Kenan (2004). Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık.

Bülbül, Duran (2018). Devlet Bütçesi (Teori, Politika ve Uygulama), 3. Baskı, Ankara: Öz Baran Ofset

Canbay, Tülin ve Gerger, Güneş Çetin, "Batı'da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri", Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler, (ed. Prof. Dr. A. Kemal Çelebi), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 2012.

Coşkun, Gülay (1974). "Program Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması", İstanbul: İÜİF Yayını No: 339.

Coşkun, Gülay (1976). Bütçe Reformu, Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, No: 150, Ankara: TODAİE Yayınları.

Coşkun, Gülay (2000). Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi, 3. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi

Coşkun, Gülay (1978). Kamu Mali Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayınları No: 171.

CSBB, Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı 2023-2025 Bütçe Hazırlama Rehberi, s. 5-12

Çağan, N. (2008). Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü. Uluslararası Sempozyum (ss. 183-192). Afyonkarahisar. 8-9 Ekim 2008.

Darıcı, Haldun (2002). "Kurumlar, Kurullar", Maliye Dergisi, Sayı.140, s. 2.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). The SAGE Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks, CA: Sage.

Diamond, Jack (2003). Performance Budgeting: Managing the Reform Process, IMF.

Dicle, Atilla, (1973). Kamu Mali Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), Ankara: Balkan Basımevi ve Ciltevi

DPT, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

Duverger, Maurice (1955). Amme Maliyesi, (çev. İsmail Hakkı Ülkmen), Ankara.

Eckstein, O.,(1964). Public Finanse, New Jersey, Prentice-Hall Inc. Edizdoğan, N., (2004), Kamu Maliyesi, Bursa, Ekin Kitabevi.

Edizdoğan, N. (1991). Kamu Bütçesi, Bursa: Ekin Yayınevi

Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2015). Kamu Bütçesi. Bursa: Ekin Yayınevi.

Edizdoğan, N., (1989b), Kamu Maliyesi II (Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi), Bursa Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö., (2012), Kamu Bütçesi, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa

Edizdoğan, N.,(1989a), Kamu Bütçesi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.

Edizdoğan, Nihad (2008). Kamu Maliyesi, Bursa: Ekin Kitabevi.

Ege, İ. (2020). *Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar): Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği*, Kapadokya Akademik Bakış, 4(1):1-29, Nevşehir.

Egeli, H. (2013). Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Bütçe Uygulamalarına Yansımaları. İzmir: Altın Nokta Yayınevi.

Egeli, H. ve Özen, A. (2020). Bütçe Politikası, İzmir: Kitapana Yayınevi

Emek, Uğur, (2002). "Türkiye Uygulaması", Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması içinde, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Aralık 2002, s. 150.

Er, S. (2010). "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", Sayıştay Dergisi, sayı 68, s. 29- 46, 2010, Ankara.

Erçin, C. (1938). Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı. T.C. Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu

Erdoğan, Gökhan (2016). "Bağımsız İdari Otoriteler", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), s. 565-599, Yıl:7, Sayı: 24, Ocak 2016, Ankara.

Erginay, A. (1990). Kamu Maliyesi, Ankara: Savaş Yayınları

Erginay, Akif (1985). Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Devlet Bütçesi-Maliye Politikası-Kamu Borçları), Ankara: Turhan Kitabevi.

Eroğlu, H. (1985). İdare Hukuku, İstanbul: Turhan Kitabevi.

Eroğlu Abdulkerim (2021). Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe Sürecinin İlkesel Ve Kurumsal Analizi, [Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi]

Ekşi, Hülya (2009), "Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak", Sayıştay Dergisi, S.72, s. 73.

Falay, Nihat (1995). Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Falay, Nihat, (1979). Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli, İstanbul: Güryay Matbaacılık

Falay, Nihat, (1982). Sıfır Esaslı Bütçeleme, Prof. Dr. Ümit Yaşar Doğanay'ın Anısına Armağan, İstanbul Ünv. Yayın No: 2848, İstanbul, SBF Yayın No: 1

Feyzioğlu, Bedii Necmettin (1984). Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Filiz Kitabevi

Feyzioğlu, Bedii Necmettin (1981). Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul: Filiz Kitabevi

Feyzioğlu, Bedii, Necmettin (1982). "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi.

Fölscher, A. (2006). Introduction: African Experience with Budget Reform. OECD Journal on Budgeting, 6 (2), s. 1-16.

GILARDI, Fabrizio, MAGGETTI, Martino, (2011). "The Independence of Regulatory Authorities", Handbook on the Politics of Regulation İçinde(Ed. David Levi-Faur), s. 206-212

Gildenhuys, J.S.H. (1993). Public Financial Management. Pretoria: J.L. Van Schaik Publishing

Giritli, İ. ve Akgüner, T. (1990). İdare Hukuku Dersleri. İstanbul: Filiz Kitabevi

Glesne, C. (2013), *Nitel Araştırmaya Giriş*, Çev: A. Ersoy ve P. Yalçınoğlu, Ankara: Anı Yayıncılık

Gözübüyük, A. Şerif (2001), Yönetim Hukuku, 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gül, Cengiz (2010). İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, 1. Baskı, Ankara, s. 164.

Günday, Metin (2002). İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yay.

Güran Sait, (1985). "ABD'de Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 133.

Gürsoy, Bedri (1980). Kamusal Maliye, 2. Cilt Bütçe, Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları.

Hagen, John, (1968). "Program Budgeting", (https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED038742.pdf) (Erişim Tar: 6 Haziran 2022)

Hager, Greg, Alice, Hobson, Ginny, Wilson (2001). Performance-Based Budgeting: Concepts and Example, Research Report No: 302, Program Review and Investigation Committee, Frankfort, Kentucky

Hemming, R. (2003). Policies to Promote Fiscal Discipline. IMF Fiscal Affairs Department.

Hirsch. W. Z. (1966). Toward Federal Program Budgeting. Public Administration Review. 26(4): 259-269.

İpek, Elif Ayşe Şahin, Sakal, Mustafa ve Çiçek, Hüseyin Güçlü (2014), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme, Sosyoekonomi Dergisi, July-December, 2014-2

Johnson, John M. (2002), In-Depth Interviewig. Handbook of Interview Research Context & Method, Editors: Jaber F. Gubrium, James A. Holstein, London: Sage Publications

Karacan, Ali İhsan (2001). "Özerk Kurumların Özerkliği", Rekabet Dergisi, S. 8, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 3.

Karacan, Ali İhsan (2002). " Özerk Kurumların Özerkliği", Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık, İstanbul, ss. 23-92.

Karakaş, Mehmet (2008). "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Maliye Dergisi, Ocak-Haziran, Sayı 154, s. 100-102-107, Ankara.

Kavruk, Hikmet (2009). "Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar", VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap-Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.

Keyifli, Nazlı (2013). Regülasyon Fonksiyonunun Sağlanmasında Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Rolü Ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, [Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi].

Kim, J. M. ve Park, C. K. (2006). Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management. OECD Journal On Budgeting. 6(1): 87-125

Koch, Vernon E. (1960). Cincinnati's Budget Development, Public Administration Review, Vol: 20, No: 2, Spring, 79-85.

Kolb, Bonita (2011). "In-depth, Intercept and Expert Interviews In: Marketing Research", pp: 141-157, SAGE Publications Ltd.

Konukman, Aziz (2015). "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2015 Yaz, s. 23-65

Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010, s. 131.

Ljungman, G. (2009). Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management. IMF Working Paper. No: WP/09/243. Washington DC.

Merriam, B. S. (2013). *Nitel araştırma: Desen ve uygulama için bir rehber*. (Çev: S.Turan). Ankara: Nobel Kitap

M. Tamer Müftüoğlu ve H.Baha Karabudak, "İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler", Rekabet Dergisi, Sayı:11, Temmuz-Ağustos-Eylül, 2002, s.4. ss.3-15. S05

Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2005), Bütçe Hukuku, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Novick, David, (1966). Origin and History of Program Budgeting,

Ocakçıoğlu, B. (1982), "Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, 5-7 Şubat 1982, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını.

Oğuz, Fuat (2011). Devlet ve Piyasa, Ankara: Seçkin Yayıncılık

Öner, E. (2008). "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi", içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8 Ekim 2008, Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.

Özay, İl Han (2004). Gün Işığında Yönetim, İstanbul, Ekim 2004, s. 386-389

Özcan, Elvin Evrim, (2010). İdare Hukuku Açısından Türkiye'de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve AB, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları, Ankara, Ocak 2010, s. 24-29

Özdağ, Mehmet Savaş (2002), Özerk Kurullar, Ankara, s. 7-10-15-16

Öztekin, H. (2007). Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel-İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği. Selçuk İletişim, 5(1), 52 - 65.

Pauliat, Helene, (1998)."Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul, s. 7

Petkova, N. (2009). Integrating Public Environmental Expenditure Within Multi-Year Budgetary Frameworks. OECD Environment Working Papers. No: 7. Paris: OECD Publishing

Poggi, Gianfranco (2011), Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Rubin, Irene S. (2000). "Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?", Budgeting and the Management of Public Spending, Ed. Donald J. Savoie, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham: UK, s.1-7.

Premchand, A. (1983). Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise, Washington D.C, IMF.

Pyhrr, Peter A. (1977). "The Zero Base Approach to Government Budgeting", Public Administration Review Vol:37 No:1

Robinson, Marc (2013). Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence, Washington.

Robinson, Marc, (2007). Linking Funding and Results, IMF, New York Robinson, Marc (2007), Performance Budgeting Models and Mechanisms, https://www.macmillanihe.com/resources/sample-chapters/9780230553569_sample.pdf Erişim Tarihi: 6 Haziran 2022

Sahgal, V. (2008). Parliament's Role: Budget Formulation & Execution and External Audit & Scrutiny. Bütçenin Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (ss. 151-164). Afyonkarahisar. 8-9 Ekim 2008.

Sakal, M. (2003). Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Ankara: Gazi Kitabevi.

Sayar, Nihad S. (1970). Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, II. Cilt 4. Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası

Smith W (1997). Utility Regulators- The Independence Debate, Public Policy for The Private Sector, Note No: 127,i. worldbank.org/documents/PublicPolicyJournal/ 127smith.pdf

Siswana. B. (2007). Leadership and Governance in the South African Public Service: An Overview of the Public Finance Management System. (Unpublished Doctoral Dissertation). Pretoria: University of Pretoria.

Sezer, Özcan, ÖNDER Özgür, "Küreselleşme Süreci Ve Siyaset-Yönetim Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010, s. 101.

Sobacı, M. Zahid, "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", AÜHF Dergisi, C. 55, S. 2, 2006, s. 161.

Şahin, E. A. (2011). İç Denetimin Kamu Mali Karar Alma Süreçlerine Etkisi. Ankara: Seçkin Yayıncılık)

Şener, A. (2007). "Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler" içinde, Şener, A. Sona Doğru Osmanlı-Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar, Birinci Baskı, Ankara: Birleşik Kitabevi

Tan, Turgut (2002). "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S. 2, Haziran 2002, s. 13-15

Tan Turgut (2010). Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, Ankara, Şubat 2010, s. 189.

Tandırcıoğlu, H. (2008). Bütçeleme Sürecinde Mali Saydamlık – Mali Açık İlişkisi. Bütçenin Değişen Rolü. Uluslararası Sempozyum (ss. 429-456). Afyonkarahisar. 8-9 Ekim 2008

Tarschys, D. (2008). The Parliament and the Budget: Enhancing Its Capacity For Oversight. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü. Uluslararası Sempozyum (ss. 249-258). Afyonkarahisar. 8-9 Ekim 2008.

Taşlıyük, A. U. (1964). Mali İdare Prensipleri ve Tatbikatı: Bütçe. İzmir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınlarından. Yayın No: 42. İzmir: Ticaret Matbaacılık.

Thatcher, Mark (2002). "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", Journal of European PublicPolicy, C. 9:6, s. 954.

Tekin, H. H. & Tekin, H. (2012). Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme, İstanbul University Journal of Sociology, 3 (13) , s.101-116.

The World Bank (2013). Beyond The Anual Budget: Global Experience With Medium Term

Expenditure Frameworks. Washington: World Bank Publication.

Tosun, Ertan, (2007). "Kamu Mali Yönetimi: Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım", Debud, Ankara,

Tüğen. K. (1997). Devlet Bütçesi, İzmir: Anadolu Matbaacılık

Türk, İ. (1979). Maliye Politikası Amaçlar – Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara: S Yayınları.

Türk, İ.,(1975). Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara.

Uluatam, Özhan (1968). "Program Bütçe Üzerine Bir Deneme", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/413/4540.pdf Erişim Tarihi: 9 Haziran 2022

Ulusoy, Ali (1998). "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, S. 31/2, Haziran 1998, s. 33.

Ulusoy, Ali (2003). Bağımsız İdari Otoriteler, 1. Baskı, Ankara, s. 2-15

Uslu, İ. (2013). Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Örneği, [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi].

Uysal Mehmet (2007). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri, [Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi]

Warp, George (1941). "Independent Regulatory Commissions and the Speration of Powers Doctrine", Notre Dame Law Review, C.16, 1941, s.183

Wildavsky, Aaron (1978). A Budget For All Seasons? Why The Traditional Budget Lasts", Public Administration Review, Vol 39, No: 6; November-December

Yılmaz, H. Hakan; Biçer, Mustafa (2010b), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği," İktisat İşletme Finans, 25 (287)

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Biçer, Mustafa (2010a), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, S.158, 2010, s.201-225.

Yıldırım, Ali; Şimşek, Hasan (2008). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri (6. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık

Yıldırım, Yavuz (2017), Kültür ve Güç, Birinci Baskı, İstanbul: Cinius Yayınları.

Yılmazcan, Dilek (2000). "Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları", XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu "Anayasal Mali Düzen", İstanbul, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları No. 12.

Zenginobuz, Ünal (2002). "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması", TÜSİAD Yayınları, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı **:** Halil ÖZTUNÇ

E-Posta Adresi **:** halil_oztunc15@yahoo.com

İş Deneyimi **:**

Unvan	**Görev Yeri**	**Yıl**
Üst Kurul Uzman Yardımcısı	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	2019-Devam

Akademik Bilgiler

Öğrenim Durumu:

Derece	**Bölüm/Program**	**Üniversite**	**Yıl**
Lisans	Maliye	Ankara Üniversitesi	2011-2016

Yayınlar:

RTÜK