

Giriş: Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri

Son yıllarda, dünyanın pek çok ülkesinde mali performanslar, bütçe hedefleri, adil vergi politikaları ve mali şeffaflıklara daha fazla önem verilmeye başlamıştır. Finansal krizlerin başlamasıyla birlikte kamu bütçeleri için yeni denetim ve gözetim araçları geliştirilmiştir. Aynı zamanda, parlamentoların bütçe sürecindeki rolü pek çok ülkede büyük değişikliklere uğramıştır. Örneğin, yeni gelişmeler, özellikle AB ülkelerinde, hükümetlere parlamentoyu bütçe performansı ile ilgili düzenli olarak bilgilendirme sorumluluğu yüklemiştir. Parlamentoların bütçe komisyonlarındaki bütçe görüşme ve değerlendirme sürecinin önemi artmıştır. Bütçeler üzerinde hukuki denetimden ziyade performans denetimi önem kazanmıştır. Bazı ülkelerde bir mekanizma getirilerek bütçenin makro büyüklükleri için komisyondan önce siyasi tartışmaların yapılması uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca, bütçe ile ilgili komisyonların, mali büyüklükler, mali hedefler ve program ödenekleri konusundaki yetkilerinin artırılması ve bu komisyonların bilgi üretme ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması gibi geçmişte olmayan yeni mekanizmalar gündeme gelmiştir. Söz konusu bütçe gelişmeleri, genellikle daha geniş kapsamlı bir kamu mali reformunun parçası olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede reform süreci; yasama organı ve ilgili komisyon ve/veya komisyonların ötesinde, yürütme ve hesap mahkemesini de (Sayıştay) kapsayan bir bütünün içinde ele alınabilmektedir.

Türkiye de benzer bir süreçten geçmektedir. Türk bütçe sistemi ve süreci; 2006 yılında uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile modernize edilerek bütçelemede performans yaklaşımı geliştirilmiştir. Bu bağlam içinde bütçe sürecinde TBMM'nin rolü önemli ölçüde artmıştır. Yeni bütçe yaklaşımı TBMM'nin teknik kapasitesinin güçlendirilmesini, bütçe ve uygulama sonuçlarını uygun bir biçimde inceleyebilmesini mümkün kılacak prosedürün oluşturulmasını gündeme getirmiştir. Bütçe sürecinde parlamentonun etkin bir rol oynayabilmesi, güçlü analiz ve bağımsız araştırma kapasitesine sahip komisyonları gerektirmektedir. Esasen, Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklardan gelecek raporların, bilgilerin, veri ve istatistiklerin ilgili prosedürlere uygun olarak incelenmesi bu uzmanlaşmanın tesisi ile mümkün olacaktır. Ayrıca bu süreçte parlamentonun etkin rol üstlenmesi, ihtisas komisyonları (özellikle bütçe komisyonu ve diğer komisyonlar) arasında açık ve etkin bir işbölümü ile mümkün olacaktır.

AB ve Türkiye'deki değişim süreci doğal olarak İKÖPAB üyesi ülkeleri de etkilemektedir. Farklı tarihsel süreçlerden geçerek kurulan, hükümetlerinin ve parlamentolarının oluşma şekilleri birbirinden farklılık gösteren İKÖPAB üyesi ülkelerin, bütçe yapma, uygulama ve denetim konusunda özgün koşullarını da yansıtan süreçleri bulunmaktadır. Bütçe konusunda bu birbirinden farklı deneyim ve uygulamaların; AB ülkeleri, Türkiye ve diğer ülkelerde bütçe alanında yaşanan yeni eğilim ve gelişmelerden nasıl etkilendiklerinin etraflıca incelenmesi katılımcı ülkeler için faydalı olacaktır. Türkiye'nin yaşadığı reform sürecinin ve İKÖPAB üyesi ülkelerin yaşadığı sorunlara buldukları çözüm yolları ve reform süreçlerinin bir sempozyumda ele alınması interaktif bir bilgilendirme mekanizmasının kurulmasına zemin oluşturacaktır. Ayrıca, hükümetin bütün ülkelerle ilişkileri güçlendirme politikası ile uyumlu olarak yakın coğrafyamızda yer alan İKÖPAB üyesi ülke parlamentolarıyla ilişkilerimizin geliştirilmesine olumlu katkı sağlayacaktır.

1- Sempozyumun Amaçları

"Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri" başlıklı sempozyum, kamu maliyesi reform sürecinin en önemli bileşeni olarak bütçe sürecinde AB üyesi ülkeler, Türkiye ve diğer İKÖPAB üyesi ülkelerin parlamentolarının değişen rolünü değerlendirmeyi ve deneyimler ile iyi uygulamalardan karşılıklı olarak yararlanmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda yapılacak sunum ve tartışmalarla:

- AB üyesi ülkeler, Türkiye ve İKÖPAB üyesi ülkelerde bütçe reform süreci ve deneyimlerinin değerlendirilmesi, bu çerçevede, demokrasi geleneğinin vazgeçilmez unsurlarından birini teşkil eden bütçe hakkı açısından hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkelerinin önemini ortaya konulması,

- İKÖPAB üyesi ülkelerin bütçe/maliye komisyonları arasında bilgi ve deneyim paylaşımına yönelik bir işbirliği mekanizmasının oluşturulması, bu ülkelerden katılımcılar ile AB üyesi ülkelerde gerçekleştirilen bütçe reformları konusunda görüş alışverişinde bulunulması ve bu yolla edinilecek deneyimlerin kendi bütçe reform süreçlerine aktarmalarını sağlayacak sürekli iletişim mekanizmasının kurulması,
- Bütçenin bir denetim aracı olarak artan önemi ve hükümetin bütçe performansının denetimi, bütçe sürecinde parlamentoların rolünün güçlendirilmesine yönelik yeni yaklaşım ve tekniklerin bilgisinin paylaşılması,
- Bütçenin komisyon aşamasına katılımcılığın sağlanması amacıyla atılabilecek adımların tespiti, komisyonların bütçe araştırma ve analiz kapasitesinin güçlendirilmesini sağlayacak araçların incelenmesi, bu bağlamda çeşitli ülkelerdeki kurumsal ve işlevsel mekanizmaların değerlendirilmesi,
- Bütçe alanında gelişen yeni yaklaşımların; özellikle bütçe sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımı, toplumsal cinsiyet duyarlı bütçeleme ve sosyal bütçeleme konularının tartışılmasının sağlanması,

hedeflenmektedir.

2- Beklenen Sonuç

Sempozyumdan beklenen temel sonuç, AB ülkeleri, Türkiye ve İKÖPAB üyesi ülkelerin bütçe reform sürecindeki deneyimlerinin paylaşılması ve bu paylaşım sürecinin kurulacak iletişim ağı aracılığıyla daha kurumsal ve sürekli bir hale getirilmesidir.

Bu çerçevede;

- TBMM ile İKÖPAB üyesi ülke parlamentoları ve ilgili olduğunda AB üyesi ülke parlamentoları arasında iletişim ağlarının güçlendirilmesi ve bilgi paylaşımında etkinlik sağlanması,
- Katılımcılar arasında iletişim ağının geliştirilmesi, bütçenin yasama sürecinin daha iyi kavranması, parlamentoya sunulacak raporların güncel, güvenilir ve anlaşılabilir mali bilgiler içermesini sağlayacak mekanizmaların değerlendirilmesi,
- Parlamenterler, akademisyenler, araştırmacılar, bürokratlar ve STK'lar arasında bilgi ve deneyimlerin paylaşılması,
- TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünün artırılmasına yönelik olarak reform sürecini yaşamış İKÖPAB üyesi ülkelerin deneyimlerinden yararlanılması,
- Parlamentodaki bütçe süreci, toplumsal cinsiyet bütçelemesi ve sosyal bütçeleme alanlarında sivil toplum kuruluşlarının rolünün değerlendirilmesi,
- Sempozyum bildirilerinin yayına dönüştürülerek İKÖPAB üyesi ülkelerde yapılacak bütçe reformlarında yol gösterici olabilecek bir katkı sağlanması,
- Bu yayın sayesinde bütçe alanında hem Türkiye'de hem de İKÖPAB üyesi katılımcı ülkelerde literatüre sınırlı da olsa bir katkı sağlanması ve bu suretle bütçenin yasama süreci alanında akademik dünyada yeni araştırmaların yapılmasına yönelik ilgi ve duyarlılıkların artırılması,

amaçlanmaktadır.

1. OTURUM

Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: Reform Eğilimlerinin ve Reform Sonuçlarının Karşılaştırılması

Anahtar Tema: Son yıllarda dünyanın pek çok yerinde kamu mali yönetiminde önemli değişimler yaşanmaktadır. Avrupa Birliği, Türkiye ve diğer ülkelerde, kamu bütçesi ve özellikle bütçe sürecinin her aşamasında parlamentoların rolleri önemli bir reform konusu olmuştur. Ülkeler, bugüne kadar, bütçeyle ilgili konularda parlamentoların etkinliğini artırmaya dönük farklı reform deneyimlerine sahip olmuşlardır. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar geliştirmekte olan ülkelerde bütçe reform sürecini desteklemektedir. Bu oturumda, AB üyesi ülkeler, Türkiye ve İKÖPAB üyesi ülkelerde parlamento odaklı bütçe reform süreci mukayese edilecek ve buna ilişkin ilk sonuçlar tartışılacaktır.

Bu çerçevede ele alınacak konular: AB üyesi ülkeler, Türkiye ve İKÖPAB üyesi ülkelerde kamu mali yönetiminde meydana gelen reform eğilimleri nelerdir ve parlamentolar bundan nasıl etkilenmişlerdir? Reform sürecinde ulaşılan sonuçlar nelerdir ve bu sonuçlar nasıl değerlendirilmelidir?

2. OTURUM

İKÖPAB ve AB Üyesi Ülkelerde Bütçe Süreci ve Bütçenin Gözetimi: Komisyonların Rolü

Anahtar Tema: Bütçenin parlamenter gözetim aracı olma vasfı zaman içinde değişime uğramıştır. Bütçenin parlamento sürecinde önemli değişiklikler olmuş, özellikle pek çok Avrupa ülkesinde bütçe alanında geçmişten daha uzun görüşme ve değerlendirme yapıldığı; daha fazla teknik destek verildiği; bütçe hazırlama, bütçe uygulaması ve etkisinin izlenmesi sürecinde ve kesinhesap ile ilgili olarak parlamentoların gücünün arttığı bir döneme girilmiştir. Bütçe sürecinde parlamentoların daha fazla yer almaya başlamaları, bütçe ve hesap komisyonlarının yanı sıra diğer daimi komisyonların da sürece dahil olmalarını beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda, kesinhesap kanunları da bir hukuki denetim mekanizması olmanın ötesinde, bir performans denetimi aracı haline gelmiştir. Çok yıllık ve sonuç odaklı bütçeleme ile tahakkuk bazlı muhasebe gibi yeni bütçe tekniklerinin olması, bütçe gerçekleştirmeleri ile ilgili bilgilendirmelerin süreklilik kazanması bu eğilimi desteklemektedir. Bu oturumda parlamentonun bütçe denetim/gözetim fonksiyonu alanında meydana gelen yeni gelişmeler ve seçilmiş ülkelerin konuyla ilgili tecrübelerine yer verilecek, böyle bir denetimin bütçe hakkının kullanılması açısından etkinliği tartışılacaktır.

Bu çerçevede ele alınacak konular arasında hesap verebilirlik, mali şeffaflık, yeni bütçeleme anlayışı açısından parlamenter denetim/gözetim fonksiyonları, bu meselede komisyonların etkinliği; farklı ülkelerde bütçelemeye ilişkin yeni yaklaşımlar; parlamentolarla sayıştaylar arası ilişkilerin gelişimi yer almaktadır.

2. OTURUM (Devam)

İKÖPAB ve AB Üyesi Ülkelerde Bütçe Süreci ve Bütçenin Gözetimi: Parlamentolar ve Sayıştaylar (Yüksek Hesap Mahkemeleri)

3. OTURUM (Salon I)

Yuvarlak Masa Toplantısı I: Bütçe Sürecinde Parlamentolar ve Sivil Toplum: İKÖPAB Üyesi Ülke Deneyimleri

Anahtar Tema: Son on yılda, pek çok ÷lkede bütçe sürecinin bütün aşamalarına – bütçenin hazırlanması, bütçeye ilişkin karar verme, bütçenin uygulanması, izlenmesi ve performans denetimi – sivil toplum kuruluşlarının katılımı önemli ölçüde artmıştır. Bu katılım kısmen toplumsal cinsiyet bütçeleme ve soysa bütçeleme gibi yeni eğilimlerin ortaya çıkışıyla ilişkilidir. Ayrıca, yeni iletişim teknikleri vatandaşların parlamentodaki bütçe sürecine doğrudan katılımını teşvik etmektedir. Bu yuvarlak masa toplantısı, parlamentolarla sivil toplum arasındaki ilişkilerde bütçeyle ilgili yeni eğilimler üzerine farklı düşünceleri ortaya koymayı amaçlamaktadır.

3. OTURUM (Salon II)

Yuvarlak Masa Toplantısı II: Bütçe Reformlarını Sürdürme: İKÖPAB Üyesi Ülke Deneyimleri

Pek çok İKÖPAB üyesi ÷lkede devam eden kamu mali reformları IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenmektedir. Bununla birlikte her ÷lkenin reform süreçlerinden nasıl ve ne derecede etkilendiği kendi özgün koşullarına bağlıdır. Bu yüzden farklı ÷lkelerin deneyimleri, yaşadığı sorunlar ve buldukları çözüm yolları reform sürecine girmemiş veya reform sürecinde sorunlarla karşılaşmış olup süreci devam ettirmekte kararlı olan ve bu alanda kapasite oluşturmaya çalışan bütün ÷lkeler için önem arz etmektedir. Bu oturum, reform sürecini başarıyla sürdürmüş ve sağlıklı bir reform sürecinin gerekliliklerini saptamış olan İKÖPAB üyesi ÷lkelerin deneyimlerini diğer katılımcı ÷lkelerle paylaşmayı amaçlamaktadır.

4. OTURUM

Sempozyumun Değerlendirilmesi ve Aşağıdaki Konularda Karar Alınması:

- İKÖPAB üyesi ÷lkeler arasında bütçe reform alanındaki gelişmeleri yansıtacak ve üyeler arasında bilgi akışını hızlandıracak bir web sitesi kurulması,
- İKÖPAB üyesi ÷lkelerin bütçe komisyonlarının bilgi paylaşımı amacıyla kurumsal bir iletişim ağının oluşturulması,
- Bir sonraki toplantıya kadar iletişimi yürütecek bir moderatör ÷lke seçilmesi,
- İletişimin kurumsallaştırılması, sürekli hale getirilmesi ve bir sonraki toplantı için gerekli çalışmaları yapmak üzere bir Komite oluşturulması.